

RAPPORTEN AAN DE REGERING

58

ONTWIKKELINGSBELEID EN
GOED BESTUUR

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:
prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: mr. J.C.F. Bletz

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

ONTWIKKELINGSBELEID EN GOED BESTUUR

ISBN 90-1209-272-8

Aan de Minister-president
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

ons kenmerk
2001048/JCFB/lt

doorkiesnummer
070-356 4671

telefax
070-356 4685

onderwerp
Rapport nr. 58
Ontwikkelingsbeleid en
goed bestuur

email
Info@wrr.nl

Datum
10 april 2001

Hierbij zenden wij u het rapport 'Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur'. In dit rapport vraagt de raad aandacht voor de noodzaak goed bestuur te bevorderen, niet alleen vanwege de gunstige economische effecten, maar ook in het belang van rechtsstatelijkheid, mensenrechten, bestuurlijke kwaliteit en democratisering als belangrijke waarden in zichzelf. De bevordering hiervan in het ontwikkelingsbeleid is mede te beschouwen als een eigen belang van de westerse wereld, omdat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde onder meer afhankelijk is van de aanwezigheid van goed bestuur in de afzonderlijke landen.

Met deze benadering beoogt de WRR niet af te doen aan de oriëntatie van het ontwikkelingsbeleid op de armere landen in de wereld. Complementair aan de multilaterale inspanningen gericht op armoedevermindering, zou het Nederlandse bilaterale beleid echter meer reliëf aan de goedbestuursprioriteit moeten geven. Bij de landenkeuze zou dit inhouden dat voor de meest intensieve hulprelatie niet alleen landen worden gekozen die al beschikken over vormen van goed bestuur, maar dat ook landen in aanmerking komen waar de bestuurlijke situatie gebrekkig is, maar waar zich wel aangrijpingspunten tot verbetering voordoen.

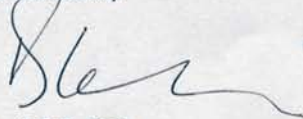
Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



prof. mr. M. Scheltema

De secretaris,



mr. J.C.F. Bletz

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
Ten geleide	11
1 Aanleiding rapport	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Goed bestuur in internationale betrekkingen	14
1.3 Goed bestuur in ontwikkelingsbeleid	16
1.4 Een nog weinig uitgekristalliseerde beleidstheorie	18
1.5 Vraagstelling	24
1.6 Aanpak	25
2 Goed bestuur in bilateraal ontwikkelingsbeleid	27
2.1 Beleid in de omringende landen	27
2.2 Het Nederlandse beleid	29
2.2.1 Gehanteerd concept	29
2.2.2 Goed bestuur als zwaartepunt	30
2.3 Kanttekeningen	32
2.4 Conclusies	38
3 Theoretische en empirische onderbouwing	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Relevante ontwikkelingstheorieën	40
3.3 Empirische bevindingen	48
3.4 Evaluatie: de sleutel gevonden?	53
4 Hoofdlijnen van te voeren beleid	57
4.1 Inleiding	57
4.2 Uitgangspunten	58
4.2.1 Belang van goed bestuur	58
4.2.2 Belang van ontwikkelingssamenwerking voor verbetering van het bestuur	59
4.2.3 Conceptuele uitgangspunten	62
4.3 Aanbevelingen	65
4.3.1 Verhoging prioriteit goed bestuur, recht en democratie	65
4.3.2 Recht doen aan tweezijdig belang	66
4.3.3 Versterking Nederlands publieke belang in het bilaterale beleid	67
4.3.4 Keuze van landen	68
4.3.5 Geïntegreerde aanpak	69
4.3.6 Vormgeving van de relatie: langetermijnonoriëntatie en kennismanagement	71
4.3.7 Recht en bestuur als grond voor uitsluiting	73
4.3.8 Cumulatie van beleidsinzet	74
4.4 Ten slotte	76

	Literatuur	79
	Preadviezen	83
1	Institutes en ontwikkeling <i>Wil Hout</i>	85
2	Good Governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren <i>Paul Hoebink</i>	163
3	Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp? <i>Louis Emmerij</i>	205
4	Good Governance, internationaal recht en internationale samenwerking over mogelijkheden voor het van buitenaf verbeteren van binnenlands bestuur <i>Ernst M.H. Hirsch Ballin</i>	219
5	Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van traditie en geschiedenis <i>Emanuel de Kadt</i>	241
6	Goed bestuur en rechtszekerheid als doelen van ontwikkeling <i>Jan Michiel Otto</i>	277

SAMENVATTING

‘Goed bestuur’ is in het ontwikkelingsbeleid hoog op de agenda geplaatst, zowel in Nederland als in het beleid van internationale organisaties. Deze belangrijke vernieuwing gaat echter met problemen gepaard. Er bestaat namelijk veel onduidelijkheid over wat in dit verband onder ‘goed bestuur’ moet worden verstaan en wat precies de relevantie is voor ontwikkelingsprocessen. Dit rapport beoogt het zicht hierop te vergroten. Hiertoe is aan een aantal deskundigen gevraagd in te gaan op de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling. Mede op grond van de resulterende studies en preadviezen heeft de raad vervolgens zijn eigen zienswijze geformuleerd.

In dit rapport staan twee hoofdvragen centraal:

- Op grond van welke overwegingen is goed bestuur van zo groot belang in de ontwikkelingssamenwerking?
- Welke consequenties volgen hieruit voor het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsbeleid?

Dit rapport gaat dus niet over niet het ontwikkelingsbeleid in algemene zin. Evenmin gaat het over goed bestuur als zodanig. Het rapport beperkt zich tot de verhouding tussen beide, tussen ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, en richt zich specifiek op de mogelijkheden dienaangaande beleid te voeren in bilateraal verband.

Het belang van goed bestuur

Financiële hulp lijkt vooral gunstige effecten te hebben in ontwikkelingslanden waar sprake is van bestuurlijke voorzieningen en een beleid die bevorderlijk zijn voor economische groei. Dit is uiteraard een belangrijke achtergrond van de huidige aandacht voor goed bestuur in het ontwikkelingsbeleid. Het bevorderen van goed bestuur heeft echter ook een bredere relevantie dan alleen verhoging van de welvaart en vermindering van armoede. De componenten van goed bestuur, zoals rechtsstatelijkheid, mensenrechten, bestuurlijke kwaliteit en democratisering, kunnen ook worden beschouwd als belangrijke waarden in zichzelf, die het als zodanig verdienen te worden bevorderd. Voorts valt te verdedigen dat de westerse wereld een eigen belang heeft bij een behoorlijke kwaliteit van recht en bestuur elders. Immers, in een zich mondialiserende wereld ondervinden landen veel sterker de effecten van hetgeen elders gebeurt. De zich ontwikkelende internationale rechtsorde kan alleen goed functioneren wanneer deelnemende landen beschikken over de noodzakelijke condities en voorzieningen om aan de desbetreffende verplichtingen te voldoen.

Conceptuele uitgangspunten

Met betrekking tot ‘goed bestuur’ en ‘ontwikkeling’ kiest de raad in dit rapport voor een breed ontwikkelingsbegrip, dat wordt ontleed in nader te benoemen

deelaspecten. Deze deelaspecten (bijv. goed bestuur, rechtszekerheid en democratisering en ook welvaart) vormen op zichzelf nevengeschikte doelen van een ontwikkelingsgericht beleid. Tussen de deelaspecten kan ook een onderlinge afhankelijkheid bestaan, in de zin dat voor vooruitgang in het ene proces ook vooruitgang in het andere nodig is. Overeenkomstig het hiervoor gestelde is het verbeteren van de bestuurlijke kwaliteit van ontwikkelingslanden dus zowel een belangrijk doel op zichzelf als een middel tot het bereiken van andere ontwikkelingsdoelen.

Consequenties voor beleid

- Profilering bilateraal beleid

De benadering van de raad beoogt niet af te doen aan het vigerende uitgangspunt dat het ontwikkelingsbeleid vooral ten goede moet komen aan de armere landen in de wereld. Dat het rijkste deel van de wereld zich het lot aantrekt van het armste deel vormt uitdrukking van een als zodanig ervaren waardegemeenschap die ondersteuning verdient. Bij dit beleid van armoedebestrijding kan echter wel uitdrukkelijker dan nu aandacht worden besteed aan het bevorderen van recht en bestuur, omdat juist de armere landen moeilijk in staat zijn op eigen kracht voldoende vorderingen hiermee te maken. Complementair aan de multilaterale inspanningen gericht op armoedevermindering zou het bilaterale beleid, naar het oordeel van de raad, meer reliëf aan de goedbestuursprioriteit moeten geven. Door zijn oriëntatie van oudsher op de internationale rechtsorde verkeert Nederland in beginsel ook in de positie zich hierin versterkt te profileren.

- Recht doen aan tweezijdig belang

Het besef dat Nederland als donorland ook zelf een groot belang hecht aan ontwikkeling, impliceert een wederzijdse betrokkenheid bij het welslagen van de aangegane hulprelaties. Uit deze tweezijdigheid vloeit een zekere relativisering voort van het huidige accent op *ownership*, waarbij het ontvangende land verantwoordelijk wordt gesteld voor de ontwikkelingsstrategie. In zijn uiterste consequentie zou het donorland dan immers kunnen volstaan met het overmaken van fondsen. De erkenning van het wederzijds belang bij het welslagen van beleid en de verwachting dat beide partijen elkaar iets te bieden hebben in het aangegane proces leiden ertoe dat de hulprelatie gekenmerkt wordt door *partnership* naast *ownership* en mede het karakter heeft van een transactie.

- Selectie van landen

Het toekennen van prioriteit aan de bevordering van bestuur en recht moet doorwerken in de landenkeuze, in de samenhang tussen de verschillende vormen van steun en in de vormgeving van de Nederlandse inbreng in de ontwikkelingsrelatie. Het selectie criterium zou kunnen zijn dat inspanningen van Nederlandse zijde, ook vanuit de optiek van de ontvangende landen, perspectief bieden of dat de verbetering van het bestuur in het bijzonder voor Nederland van belang is. Het onderkennen van het belang van recht en bestuur houdt, logisch gesproken, in dat ook landen voor hulp in aanmerking komen waar de situatie juist in deze opzichten gebrekkig is, maar waar zich uit rechtsstatelijk of democratisch oog-

punt wel interessante ontwikkelingen voordoen. Met deze opvatting wijkt de raad af van het huidige beleid, waar voor de meest intensieve hulprelatie alleen landen worden gekozen die al beschikken over sommige vormen van goed bestuur.

- Recht en bestuur als grond voor uitsluiting?

Wanneer het bevorderen van recht, bestuur en democratie een zelfstandige doelstelling van hulpverlening is, komen per definitie ook relaties aan de orde met landen die in dit opzicht slecht scoren. Natuurlijk pleit de raad niet voor officiële ontwikkelingsrelaties met overheden van landen waar sprake is van excessen op het gebied van mensenrechten en corruptie. Toch moet men voorzichtig zijn met het afbreken van ontwikkelingsrelaties wegens slecht bestuur of het niet-respecteren van mensenrechten. Een andere invulling van de hulprelatie verdient dan veelal de voorkeur.

- Geïntegreerde aanpak

De door de raad voorgestane benadering verdraagt zich niet goed met onderscheid dat het beleid thans aanbrengt tussen hulp gericht op verbetering van het bestuursstelsel (thematische hulp) en hulp gericht op armoedebestrijding (sectorale hulp). Naast sectorale goedbestuurshulp verdient een aanpak de voorkeur waarbij goedbestuurshulp wordt geïntegreerd met hulp in andere belangrijk geachte sectoren. De verschillende dimensies van ontwikkeling, zoals armoedevermindering en recht en bestuur, hangen namelijk in sterke mate samen. De organisatorische vormgeving van het beleid dient dan ook recht te doen aan deze samenhangen.

- Voorwaarden voor effectiviteit

Hulp dient te zijn gebaseerd op kennis van de systemen van recht en bestuur van de betreffende landen, en evenzeer van de historische, geografische, en sociaal-culturele, economische en politieke context, als noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit. Wanneer deze kennis niet aanwezig is, dient *dient* het tot stand komen ervan te worden gestimuleerd. Het grote belang dat de raad hecht aan de kwaliteit van de verleende hulp betekent dat ook de behoefte aan kennis in Nederland aanleiding kan zijn om met een land een samenwerkingsrelatie aan te gaan.

De voorwaarden voor effectiviteit van het beleid moeten voorts worden gezocht in factoren die recht doen aan het langetermijnkarakter van de beoogde verandingsprocessen. Een eenmaal aangegane relatie zou in principe een langdurige verbintenis moeten betreffen die de kans krijgt zich gaandeweg te verbreden en ter verdiepen.

- Cumulatie beleidsinzet

Met een zwaarder accent op recht en bestuur in het ontwikkelingsbeleid komt meer dan in het verleden ook het beleidsterrein van andere ministeries in het geding. Een grotere betrokkenheid van de verschillende departementen bij het ontwikkelingsbeleid is belangrijk. Dit geeft de mogelijkheid het beleid onderling

af te stemmen, budgetten gecumuleerd in te zetten en de expertise bijeen te brengen die nodig is voor de geschetste geïntegreerde aanpak.

- **Versterking draagvlak**

Ten slotte meent de raad dat hulp gericht op zulke gevoelige terreinen als rechtsstatelijkheid, mensenrechten, democratisering en bestuurlijke organisatie geloofwaardiger is naarmate de donorgemeenschap zichzelf aan de normen hieromtrent houdt. Ontwikkelingsbeleid, en zeker bilaterale hulpverlening, vindt plaats in een bredere context van toenemende betrekkingen tussen landen en landenregio's. Besluitvorming over handel en kapitaal vindt plaats in gremia waarop de minder ontwikkelde landen slechts beperkte invloed hebben, maar waarvan de resultaten voor hun vooruitzichten van cruciaal belang zijn. Een groter aandeel van de ontwikkelingslanden in deze besluitvorming vormt dan ook een belangrijke voorwaarde voor de bijdrage die hulp aan de ontwikkelingsprocessen kan bieden.

Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt de aanleiding voor en de probleemstelling van het rapport aangegeven. Hoofdstuk 2 beschrijft de betekenis van goed bestuur in het bilaterale ontwikkelingsbeleid van Nederland en een aantal andere Europese landen. Het blijkt dat de dilemma's en onduidelijkheden die in het Nederlandse beleid zijn te bespeuren, ook in andere landen aan de orde zijn.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de inzichten behandeld die uit wetenschappelijke beschouwingen en empirisch onderzoek kunnen worden afgeleid over het verband tussen ontwikkelingsprocessen en goed bestuur. Ten slotte presenteert de raad in hoofdstuk 4 zijn eigen zienswijze op de uitgangspunten ten aanzien van 'goed bestuur en ontwikkelingsbeleid' en geeft hij aan welke consequenties dit heeft voor inhoud en vorm van het beleid.

In het tweede deel van dit rapport zijn de preadviezen opgenomen die mede ten grondslag lagen aan de zienswijze van de raad.

TEN GELEIDE

Deze publicatie bestaat uit twee delen, namelijk een rapport aan de regering van de raad en een aantal studies en preadviezen die op verzoek van de raad door externe deskundigen zijn geschreven. Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr.ir. J. Bouma. Verder maakten ten tijde van de voltooiing van het rapport deel uit van de projectgroep: prof.mr. M. Scheltema (voorzitter van de raad) en de stafleden drs. G. Berends, mr. J.C.F. Bletz, drs. I.J. Schoonenboom (projectcoördinator) en drs. M. Sie Dhian Ho. In de beginfase van het project heeft mr. J.K. Kooijmans deelgenomen aan de werkzaamheden van de projectgroep.

De raad heeft dankbaar gebruik gemaakt van de volgende studies en preadviezen:

- Dr. W. Hout, 'Instituten en ontwikkeling'
- Dr. P. Hoebink, 'Good Governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren'
- Dr. L. Emmerij, 'Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp?'
- Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin, 'Good Governance, internationaal recht en internationale samenwerking; over mogelijkheden voor het van buitenaf verbeteren van binnenlands bestuur'
- Prof.dr. E. de Kadt, 'Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van traditie en geschiedenis'
- Prof.dr. J.M. Otto, 'Goed bestuur en rechtszekerheid als doelen van ontwikkeling'.

Tijdens het totstandkomen van het rapport zijn ook andere deskundigen geraadpleegd. De raad is hen zeer erkentelijk voor hun bijdragen.

1 AANLEIDING RAPPORT

1.1 INLEIDING

Goed bestuur is in Nederland hoog op de agenda van het ontwikkelingsbeleid geplaatst. Nederland is daarin niet uniek. In internationaal verband wordt grote waarde gehecht aan de aanwezigheid van goed bestuur als voorwaarde voor een effectief ontwikkelingsbeleid. Deze benadering roept interessante, maar ook lastige vragen op. Allereerst de vraag in hoeverre het aanvaardbaar en realistisch is eisen te stellen aan het overheidsbestuur in ontwikkelingslanden.

Aanvaardbaar, omdat de inrichting van het bestuur nauw verbonden is met de soevereiniteit van staten, die in de internationale rechtsorde een grote rol speelt. Realistisch, omdat niet aan iedere samenleving dezelfde eisen kunnen worden gesteld en het ook allerm minst zeker is dat de kwaliteit van de overheid met behulp van externe druk kan worden verbeterd.

In het buitenlandse beleid van Nederland speelt het bevorderen van het respect voor de rechtsstaat en de mensenrechten traditioneel een belangrijke rol.

De vraag is of het hier om dezelfde thematiek gaat als bij ‘goed bestuur’, of dat er een groot verschil bestaat tussen het soort goed bestuur dat een effectief ontwikkelingsbeleid mogelijk maakt en het respect voor de mensenrechten of het democratisch gehalte van een samenleving. De studies die aan de beleidsoriëntatie van de Wereldbank ten grondslag lagen, richtten zich vooral op die instituties die voor een goed economisch beleid van belang zijn. Wat in dat kader als goed bestuur wordt gezien, kan vanuit het perspectief van de mensenrechten of de democratie mogelijk anders worden beoordeeld. Waartoe goed bestuur bevorderen? Gaat het om de effectiviteit van hulp, om het bestrijden van armoede, om het respect voor de mensenrechten of om het faciliteren van internationale betrekkingen, waarvoor het feit dat elders goed bestuur bestaat van belang kan zijn? Het is niet zeker dat ieder van deze doelstellingen op dezelfde wijze kan worden gediend.

Tegen de achtergrond van het grote belang dat ook naar de mening van de raad aan goed bestuur moet worden gehecht, wordt in dit rapport ingegaan op de hierboven gestelde vragen. Beoogd wordt hiermee een beter zicht te bieden op het belang van het bevorderen van goed bestuur en op de mogelijkheden daaraan ook een bijdrage te leveren. Goed bestuur is een te belangrijk onderwerp om – zoals bij verschillende beleidsvernieuwingen op het terrein van ontwikkeling wel is gebeurd – vanwege onvoldoende succes op korte termijn weer door een andere benadering te worden vervangen. Dit vergt een verdere doordenking van het beleid.

Het moge hiermee duidelijk zijn dat dit rapport niet gaat over het ontwikkelingsbeleid in algemene zin, noch over de realisatiemogelijkheid van goed bestuur als zodanig. Het richt zich op de verhouding tussen ontwikkelingsbeleid en goed bestuur en meer specifiek op de mogelijkheden in bilateraal verband.

1.2 GOED BESTUUR IN INTERNATIONALE BETREKKINGEN

In de afgelopen decennia is in de internationale betrekkingen een steeds groter gewicht toegekend aan kenmerken van wat nu te boek staat als 'good governance' of 'goed bestuur'. Dit grotere gewicht is het gevolg van een aantal ontwikkelingen.

In de eerste plaats is, sinds de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948, de internationale bemoeienis met de wijze waarop staten hun burgers behandelen, enorm toegenomen. Regelmatig zien waarnemers er onder auspiciën van de Verenigde Naties op toe dat verkiezingen eerlijk verlopen. Ook wordt het in toenemende mate gebruikelijk dat nieuwe staten pas worden erkend wanneer ze beschikken over regeringen die via democratische procedures tot stand zijn gekomen. Landen die zich schuldig maken aan het schenden van mensenrechten, zien zich steeds vaker geconfronteerd met sancties van de internationale gemeenschap. Individuele personen die – ook al doen zij dat in dienst van een staat – ernstige misdaden tegen de mensheid begaan, weten zich minder dan vroeger beschermd tegen bestraffing in het kader van een internationaal normenstelsel. De instelling van het Joegoslavië- en Rwandatribunaal door de Verenigde Naties illustreert dat de ontwikkeling van een internationale rechtsorde op het punt van de mensenrechten niet alleen op papier maar ook in de praktijk steeds meer betekenis krijgt.

Het aantal onderwerpen waarop deze rechtsorde betrekking heeft, is sinds 1948 aanzienlijk vergroot. In vele verdragen zijn burgerrechten en ook sociale, economische en culturele rechten neergelegd. Hierbij zijn niet alleen de Verenigde Naties een bron van meningsvorming en internationaal recht. Groeperingen van landen, zoals de Islamitische wereld, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en regionale organisaties op de verschillende continenten leveren hieraan eveneens een bijdrage. Lidmaatschap van de Europese Unie is voorbehouden aan landen met een democratische rechtsstaat; van deze eis blijkt een belangrijke invloed uit te gaan op landen in Midden- en Oost-Europa en de Balkan die dit lidmaatschap ambiëren. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) draagt hier eveneens toe bij. Werd de in de Helsinki-akkoorden overeengekomen 'derde mand' door de Sovjet Unie aanvankelijk gezien als een relatief onschuldige concessie, de dynamiek die deze principes losmaakten, heeft een rol gespeeld bij de ontbinding van het Sovjetrijk. Zowel in de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) als in de OVSE zijn maatregelen overeengekomen tegen regimes die in één van de betrokken lidstaten de democratie zouden willen ontmantelen.

Al met al heeft dit recht inmiddels een aanzienlijk bereik gekregen. En hoewel veel landen bij onderdelen voorbehouden hebben gemaakt en soms afwijkende praktijken worden gehanteerd met een beroep op 'eigen waarden', zijn er maar heel weinig staten die niet de principes die aan de betreffende verdragen en conventies ten grondslag liggen, formeel hebben aanvaard.

In de tweede plaats heeft het verdwijnen van de Oost-Westtegenstelling gestimuleerd dat aspecten van goed bestuur die verbonden zijn met de wijze waarop de overheid functioneert, in zowel de nationale als de internationale verhoudingen meer op de voorgrond zijn geplaatst. Democratie, rechtsstaat en betrouwbare overheid zijn hierbij de sleutelwoorden. Met het wegvallen van het communisme als tegenpool van de democratische rechtsstaat werd het Westen ook verlost van de verleiding de ogen te sluiten voor wandaden van autocratische regimes die tot het westerse kamp werden gerekend. In meer indirecte zin versterkte de val van de Muur mondialiseringstendensen die op hun beurt weer invloed hebben op nationaal bestuur. Doordat ideologische grenzen zijn verdwenen, is het operatiegebied voor het transnationale bedrijfsleven sterk vergroot. De particuliere investeringen in delen van de ontwikkelingswereld zijn sterk toegenomen, waardoor het betrokken bedrijfsleven baat kreeg bij een zekere bestuurlijke kwaliteit in deze nieuwe markten. Omgekeerd zagen ook ontwikkelingslanden dat dit particuliere kapitaal bijdroeg aan hun economische ontwikkeling, waardoor weer hun bereidheid werd vergroot om veranderingen aan te brengen in bestuur en beleid om zo de kwaliteit ervan te verbeteren. De grotere rol van het particulier kapitaal in ontwikkelingslanden heeft de positie van het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank niet onverlet gelaten. Het verlies aan institutioneel gewicht vormde een aansporing extra gewicht toe te kennen aan factoren die bepalend zijn voor het succes van hun leningen aan en investeringen in ontwikkelingslanden, waaronder bestuurlijke factoren.

In de derde plaats brengt de mondialisering met zich mee dat op veel terreinen internationale verdragen noodzakelijk worden. Het bestrijden van misdaad, het bevorderen van het internationale economische verkeer en het beschermen van het milieu zijn voorbeelden van terreinen waar een intensieve wereldwijde samenwerking steeds meer noodzakelijk wordt. Die samenwerking veronderstelt wel dat in ieder land een overheidsbestuur is gevestigd dat in staat is de internationale verplichtingen in eigen land effectief na te komen. Goed bestuur in de zin van effectieve beleidsvoering in ieder land afzonderlijk wordt in dit perspectief een eis voor een goede internationale samenwerking.

Een vierde ontwikkeling sluit aan op de discussie in de Westerse landen over de positie van de overheid in de samenleving. De crisis in de verzorgingsstaten in de jaren tachtig noopte tot een herziening van de relatie tussen staat en samenleving. Aanvankelijk werd – ondersteund door het neoliberalisme – de rol van de overheid teruggebracht, maar sindsdien is de aandacht weer meer verschoven naar de positieve invloed die overheden kunnen uitoefenen op de randvoorwaarden voor een goede marktwerking, sociale cohesie, democratische en rechtsstatelijke kwaliteit van de samenleving. Dit herontdekken van de overheid (‘rediscovering government’) betekende geen wederopbouw van wat was afgebroken, maar een heroriëntatie van het beleid. Zowel de beweging gericht op terugtrekking van de overheid als die welke het belang van statelijke instituties opnieuw benadrukt, hebben overigens met elkaar gemeen dat zij de effectiviteit van het overheidsoptreden centraal stellen, ook wat het gaat om de besteding van ontwikkelingsgelden.

Niet alleen is de rol van de overheid veranderd, ook treden er andere actoren naar voren in de internationale betrekkingen. Het zijn niet uitsluitend staten die in dit kader een rol spelen. Naast het transnationale bedrijfsleven ontwikkelt zich ook een transnationale *civil society* waaraan vele non-gouvernementele organisaties (NGO's) en talrijke internationale instellingen deelnemen. Sommige van deze organisaties oefenen druk uit op de nationale overheden om te voldoen aan eisen van goed bestuur. Overheden die zich inspanden om internationale bedrijvigheid binnen het eigen territorium te krijgen en te houden, worden geconfronteerd met een reeks van eisen, sommige ten aanzien van recht en bestuur en andere ten aanzien van de beleidsinhoud. Deze eisen betreffen allang niet meer alleen het macro-economische beleid en de bescherming van eigendomsrechten. In een situatie waarin de mondiale concurrentie scherper wordt, neemt ook het belang van de micro-economische situatie toe, zoals de kwaliteit van de harde en zachte infrastructuur (Porter 1999: 37). De transnationale bewegingen die het afgelopen decennium zijn opgekomen, articuleren zeer uiteenlopende wenselijkheden. Sommige keren zich tegen de economische mondialisering en andere richten zich vooral op democratie, mensenrechten en openbaarheid. Deze transnationale 'civil society' laat zich binnen ieder land steeds luider horen en draagt ertoe bij dat componenten van goed bestuur, zoals *rule of law* en mensenrechten op de internationale agenda blijven, ook waar het gaat om het optreden van de internationale en multilaterale instellingen zelf. Dat onder invloed van protesten van allerlei groeperingen de Millennium Ronde van de World Trade Organisation (WTO) in Seattle moest worden opgeschort, vormt hiervan een voorbeeld, evenals het eerdere falen van de OESO om te komen tot een aanvaardbare multilaterale overeenkomst voor investeringen. Een deel van de contestantanten zei in deze gevallen te willen opkomen voor de rechten en belangen van armere landen en armere groeperingen daarbinnen bij internationale handel en investeringen. Hoe veelkoppig en onderling tegenstrijdig die bewegingen ook zijn, dit geeft aan dat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde evenals de aard van de internationale betrekkingen steeds minder een zaak is van alleen juridische, politieke en bestuurlijke beroepsbeoefenaren. De publieke opinie, beïnvloed door informatietechnologie en massamedia, oefent hier door middel van tal van organisatievormen steeds meer invloed op uit.

De hier geschetste ontwikkelingen hebben zeker invloed op de internationale betrekkingen. De gedachte dat de inrichting van het overheidsbestuur tot de exclusieve zeggenschap van een soeverein land behoort, wordt hierdoor gerelativeerd. De aard van het bestuur is zo steeds sterker deel gaan uitmaken van de 'grammatica' waarmee staten elkaar aanspreken en door niet-statelijke groeperingen worden aangesproken.

1.3 GOED BESTUUR IN ONTWIKKELINGSBELEID

De toegenomen belangstelling voor goed bestuur in het ontwikkelingsbeleid moet tegen de achtergrond van de geschetste veranderingen worden gezien. Waar landen elkaar meer aanspreken op de kwaliteit van beleid en bestuur en

waar deze kwaliteit als belangrijk voor ontwikkeling wordt gezien, ligt het voor de hand dat dit ook tot uiting komt in de condities die aan hulp worden gesteld, of dat aan landen die in aspecten ervan tekortschieten, de helpende hand wordt geboden. Zowel in de multilaterale als in de bilaterale hulpverlening heeft het bijdragen aan de verbetering van beleid en bestuur dan ook aan gewicht gewonnen.

Om de hernieuwde aandacht voor bestuurlijke factoren goed te kunnen begrijpen, moet gewezen worden op de rol van de Wereldbank. Hoewel bestuurlijke verbeteringen in ontwikkelingslanden al langer werden ondersteund, kwam bij de Bank het denken over deze relatie zo'n tien jaar geleden in een stroomversnelling. Dit mede als reactie op de teleurstellende resultaten van de structurele aanpassingsprogramma's die multilaterale donoren gedurende de jaren tachtig aan ontwikkelingslanden oplegden in ruil voor nieuwe leningen. De ervaring leerde dat deze receptuur van gezond macro-economisch beleid en daartoe vereiste scherpe saneringen in overheidsuitgaven alleen niet de gewenste economische ontwikkeling teweegbracht. Zo werd het belang 'ontdekt' van een efficiënte, aanspreekbare overheid. De hogere prioriteit die sindsdien door de Wereldbank – ook vanuit institutioneel belang – aan *good governance* is toegekend, kreeg al snel navolging. Het IMF nam Richtlijnen voor Goed Bestuur aan, die werden geïncorporeerd in de voorwaarden waaronder het IMF bereid is krediet te verstrekken. Het in 1997 overeengekomen 'Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance' richt zich weliswaar op de internationale handel met de minst ontwikkelde landen, maar biedt in dit kader ook ruimte voor 'human and institutional capacity-building'. Zowel IMF, UNCTAD, Wereldbank als WTO hebben zich hieraan gebonden. Aandacht voor goed bestuur heeft ook andere beleidsterreinen dan de economie bereikt. In het kader van bijvoorbeeld internationale bestrijding van de misdaad zijn VN-fondsen beschikbaar om de deskundigheid van ontwikkelingslanden op dit terrein te bevorderen.

De veranderde benadering van de Wereldbank past bij de ontwikkeling in de opvattingen over de rol van de overheid. Voor een goede economische ontwikkeling zijn behoorlijk functionerende overheidsinstellingen nodig die de randvoorwaarden voor het economisch verkeer bewaken en zorgen voor een goed functioneren van de markten. De Wereldbank trok deze gedachtegang door naar het terrein van het ontwikkelingsbeleid. In de publicatie *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why?* werd dit als volgt verwoord:

Effective donor agencies need to create internal mechanisms and incentives that foster selectivity and that focus large-scale finance on developing countries with good policies. In countries with poor policies, donors need to be more patient and accept that the best assistance may involve activities that do not result in much disbursement. (World Bank 1998: 117)

De laatste jaren is deze nieuwe benadering verder vorm gegeven. In het kader van het zogenoemde HIPC-initiatief (*Heavily Indebted Poor Countries*) van het IMF en de Wereldbank worden regeringen van landen die voor schuldvermindering en leningen in aanmerking willen komen, uitgenodigd een *Poverty Reduction*

Strategy Paper (PRSP) op te stellen. Bij *good policies* staat de notie van *ownership* centraal: wil financiële hulp van buiten effectieve aanwending kunnen krijgen, dan moeten de betrokken regeringen zich zelf verantwoordelijk voelen voor het verminderen van de armoede in hun land. De PRSP's moeten aan veel voorwaarden voldoen: zij moeten tot stand komen in een participatief proces waarbij ook de *civil society* wordt betrokken, ze moeten systematisch de aard van de armoede in het land analyseren en prioritaire beleidsgebieden aangeven waarmee de grootste impact op armoedevermindering kan worden bereikt, inclusief mogelijk versterking van hiervoor noodzakelijke instituties.

Ook Nederland heeft ernst gemaakt met het vormgeven van goed bestuur als nieuw zwaartepunt in de ontwikkelingssamenwerking. De huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft zich veel explicieter geconformeerd aan de aanbevelingen van de Wereldbank dan vroeger was gedaan; het huidige beleid sluit ook sterk aan op de nieuwe PRSP-aanpak. Hiernaast klinkt in de nieuwe benadering ook het al langere tijd bestaande beleid door, gericht op versterking van het democratisch gehalte van het bestuur en versterking van de rechtsstaat. Hetzelfde kan men overigens in internationaal verband zien, getuige de voor-nemens van de Europese Commissie ten aanzien van de te hanteren ontwikkelingsfilosofie en de overeenkomst die vorig jaar door de Unie in Cotonou met de ACP-landen (African, Caribbean, Pacific) is gesloten als opvolger van de conventies van Lomé. Deze omvattende overeenkomst, die is gericht op het vestigen van vrijhandelsgebieden, verlangt respect van de ACP-landen voor mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat en introduceert ook het principe van *good governance* (Schrijver 2000b). De OESO, in het *Development Assistance Committee* (DAC) waarvan de belangrijkste bilaterale donoren hun beleid trachten te coördineren, hecht eveneens een toenemend belang aan goed bestuur, variërend van corruptiebestrijding tot de naleving van mensenrechten.

1.4 EEN NOG WEINIG UITGEKRISTALLISEERDE BELEIDSTHEORIE

Gezien het vorenstaande kan worden gesteld dat de *good-governance*-filosofie een 'mars door de instituties' maakt. Toch rijzen hierbij vele met elkaar verbonden vragen, conceptueel, normatief en empirisch.

Onduidelijkheid van het goedbestuursconcept

In de discussies over de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling wordt het begrip 'goed bestuur' in uiteenlopende betekenissen gebruikt. Het gevolg is een zodanige conceptuele onduidelijkheid dat soms zelfs wordt getwijfeld aan de bruikbaarheid ervan. In paragraaf 1.2 bleek al dat goed bestuur vele vaders kent en derhalve als vlag veel ladingen dekt. Het is een product van zowel het denken in termen van 'de triomf van de Westerse democratie', het neo-liberalisme, de mensenrechtenbeweging, de internationale rechtsorde als de herontdekking in politiek en wetenschap van het belang van instituties en het bevat als zodanig een mengeling van ideologisch, idealistisch en functionalistisch denken. In de praktijk worden de verschillende discoursen niet altijd scherp onderscheiden.

Ondanks veelvuldig en gemakkelijk gebruik spreekt het begrip in relatie tot ontwikkeling derhalve allerm minst voor zichzelf. De consensus waar gemakshalve nogal eens naar wordt verwezen, is in de praktijk dan ook vaak ver te zoeken. Een belangrijke bron van verwarring hierbij is dat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen *good governance* als noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling en de wenselijkheid van goed bestuur en beleid als intrinsiek aspect van ontwikkeling.

Bestuurlijke kenmerken als voorwaarden voor ontwikkeling

Wanneer goed bestuur wordt aangemerkt als belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling, wordt in feite verwezen naar de empirie. De veranderde ontwikkelingsfilosofie van de Wereldbank, die hiervoor werd besproken, is mede gevoed door onderzoek van Burnside en Dollar. Dit betrof uitdrukkelijk de vraag welke bestuurlijke kenmerken bevorderlijk zijn voor ontwikkeling. Het gaat hier derhalve om goed bestuur in functionele zin. Dit zal hierna worden aangeduid als 'goed bestuur in smalle zin'. In hun invloedrijke studie *Aid, Policies, and Growth* (1997) concluderen Burnside en Dollar dat financiële hulp (van beduidende omvang) alleen een positieve invloed op economische groei heeft in die ontwikkelingslanden waarin naast marktondersteunende instituties al een goed fiscaal, monetair en vooral handelsbeleid bestaan. Dit onderzoek probeerde inzicht te bieden in de redenen waarom de resultaten van structurele-aanpassingsprogramma's vaak teleurstelden. De bevindingen van Burnside en Dollar ontkrachten de benadering van dit soort programma's niet, maar leidden wel tot amendering ervan. Waar slecht economisch beleid bestaat, blijken de bij deze programma's gestelde condities niet in staat beter beleid uit te lokken; hulp heeft dan geen positieve invloed op economische groei. Maar waar wel sprake is van goed bestuur en beleid in genoemde beperkte zin, leidt 'beloning' met hulp inderdaad tot een hogere groei, zo was de boodschap. In het onderzoek werd ook enige aandacht besteed aan de kwaliteit van marktondersteunende instellingen. De aanwezigheid hiervan toonde eveneens een positief verband met de groei van het BNP.

Mensenrechten, rechtsstaat en democratie maakten geen deel uit van het onderzoek van Burnside en Dollar. Niettemin wordt in het ontwikkelingsdiscours – ook in Nederland, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken – *good governance* als voorwaarde voor ontwikkeling wel degelijk vaak ook op deze kenmerken betrokken. Dan wordt aan goed bestuur echter een veel bredere inhoud toegekend dan wordt gerechtvaardigd door althans deze inzichten in de functionele verbanden tussen componenten van goed bestuur en ontwikkeling ('goed bestuur in brede zin').

Wat te verstaan onder ontwikkeling?

Voor de interpretatie van de bevindingen van Burnside en Dollar is de door hen gehanteerde definitie van 'ontwikkeling' evenzeer van belang. Deze betrof de groei van het BNP van een land, maar niet de verdeling hiervan. Het ging hen derhalve om de gemiddelde welvaart, waarmee nog niets is gezegd over de inkomenspositie van de armere lagen van de bevolking, noch over hun welvaarts-

positie in bredere zin ('welzijn'), zoals deze tot uitdrukking komt in gezondheidssituatie en onderwijsniveau. Gezien de vele ervaringen dat financiële hulp vooral ten goede komt aan een smalle bovenlaag, zijn dit geen onbelangrijke beperkingen van het onderzoek. Nu is het gemiddeld inkomen per hoofd allerm minst een onbelangrijk gegeven in het ontwikkelingsbeleid. Donoren selecteren immers arme landen voor hulp en het gemiddelde inkomen vormt hiervoor de maat. Maar recent krijgt blijkens de zogenoemde 'post-Washington-consensus', die zich nu uit in de genoemde PRSP-strategie, directe armoedebestrijding weer meer aandacht. Hiermee komt de empirische vraag centraal te staan: welke componenten van bestuur zijn belangrijk om de absolute en relatieve armoede in arme landen te kunnen verminderen?

In een recent onderzoek van de Wereldbank wordt nader ingegaan op deze vraag (Dollar en Kraay 2000). Dit onderzoek heeft betrekking op de economische ontwikkeling in de afgelopen veertig jaar in een groot aantal landen, waaronder ontwikkelingslanden. 'Ontwikkeling' wordt nu anders ingevuld dan in het eerdergenoemde onderzoek en wordt ook betrokken op armoedevermindering. In dit onderzoek wordt het goedbestuursbegrip verbreed: het omvat ook democratische structuren. Onderwijs en volkgezondheidsbeleid worden behandeld als mogelijke oorzaken van armoedevermindering. Het belang van de eerder gevonden voorwaarden voor gemiddelde groei van het BNP – eigendomsrechten, fiscale discipline, macrostabiliteit, handelsopenheid – wordt door het onderzoek opnieuw bevestigd. De nieuwste bevinding is echter dat de gemiddelde BNP-groei ook, en in dezelfde proportie, ten goede komt aan de armeren, en bovendien dat deze relatie bij de recente ontwikkeling van de wereldeconomie ('mondialisering') niet is veranderd. De relatie blijkt robuust; ze geldt ook bij een negatieve groei van het gemiddelde BNP. De economische groei die door genoemde voorwaarden wordt gegenereerd, blijkt het inkomen van de armen rechtstreeks te verhogen. Van de macro-economische condities is het voor de armeren cruciaal dat inflatie wordt vermeden; inflatie schaadt hun inkomen meer dan gemiddeld. Een brede deelname aan lager onderwijs toont een positieve invloed op de macrogroei, maar heeft geen aanwijsbaar gevolg voor een betere inkomensverdeling. Aanwezigheid van formele democratische structuren leidt niet tot een hogere groei noch tot andere verdelingseffecten; hetzelfde geldt voor uitgaven voor volksgezondheid. *Rule of law* in de beperkte betekenis van bescherming van eigendomsrechten blijkt goed voor de groei van het BNP per hoofd, maar laat geen additioneel effect zien voor de inkomensverdeling.

Voor zover dit nieuwste onderzoek al wijst op de mogelijkheid van andere dan financiële hulp en het ontwikkeling anders interpreteert dan uitsluitend als groei van het BNP, roept het met deze bevindingen wel vele vragen op. De auteurs zelf verzochten dan ook dat nog maar weinig bekend is over de systemische oorzaken van veranderingen in de inkomensverdeling, en derhalve over een belangrijk element van armoedebestrijding als één van de hoofddoelstellingen van ontwikkelingsbeleid. Ondertussen gaat het wel over kwesties die ook in politieke zin zeer controversieel zijn en waarop veel discussies over het belang van vrijere

wereldhandel (WTO), de missies van IMF, Wereldbank en UNDP zijn terug te voeren. Met het onderzoek blijft onduidelijk of structurele impulsen die meer direct op armen zijn gericht, leiden tot betere of tot slechtere resultaten. Aghion et al. (1999) beredeneren op theoretische en empirische gronden juist dat het voor ontwikkelingslanden, met hun veelal imperfect werkende kapitaalmarkten, erg belangrijk is om vermindering van inkomensongelijkheid langdurig vol te houden, niet alleen voor vermindering van de inkomensongelijkheid als zodanig maar ook voor hun economische groei. Hieraan kan worden toegevoegd dat de benadering van Dollar en Kraay zich sterk concentreert op de rol van macro-instituties die van belang zijn voor de uitbreiding en bestendiging van de formele economie. Juist ontwikkelingslanden kenmerken zich echter door een zeer groot aandeel van de informele economie. Het is allerminst denkbeeldig dat vermindering van de armoede meer kans van slagen heeft wanneer, complementair aan de aanpak van bovenaf, inspanningen erop gericht zijn deze informele economie op te waarderen en gaandeweg te formaliseren door allerlei belemmeringen weg te nemen, onder andere door kredietmogelijkheden voor (zeer) kleine ondernemers toegankelijk te stellen (De Soto 1989 en 2000). IMF en Wereldbank zijn in hun nieuwe beleid weinig stellig over de beste koers naar armoedevermindering. Bij de onderbouwing van dit beleid wordt aangegeven dat nog veel werk moet worden verzet om beter inzicht te krijgen in het multidimensionale karakter van armoede en zijn determinanten, in de relatie tussen economische groei en armoedevermindering. Het nieuwe beleid draagt derhalve in hoge mate het karakter van *learning by doing* (IMF en IDA 1999).

Verband tussen begrippen goed bestuur en ontwikkeling

Afgezien van de vele empirische onzekerheden rond de nieuwe bevindingen van de Wereldbank, illustreren de bevindingen de noodzaak van een duidelijke beleidstheorie over ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de aspecten van het bestuur die aanwezig moeten zijn of waarop de hulp moet worden gericht. De twee onderzoeken geven immers een verschuiving in doelstelling te zien – van gemiddelde groei BNP naar vermindering van de armoede – die consequenties kan hebben voor de aspecten van *governance* die hiervoor functioneel zijn te achten, en derhalve in aanmerking komen voor eisen of hulp.

De resultaten van het tweede onderzoek dwingen ook tot helderheid over de vraag welke elementen van goed bestuur zelfstandig doelstelling moeten zijn van ontwikkelingsbeleid, los van hun instrumentele betekenis voor bijvoorbeeld welvaartsvergroting in beperkte zin. Als democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid in brede zin op zichzelf inderdaad geen belangrijke invloed zouden hebben op de vermindering van armoede en inkomensongelijkheid, vervalt dan de ratio om te pogen het peil hiervan te verhogen? Of moeten deze kenmerken zelf gezien worden als dimensies van ontwikkeling naast vermindering van armoede in de wereld? De opsomming in paragraaf 1.2 versterkt de indruk dat het begrip ‘ontwikkeling’ zelf inderdaad sterk is gepluriformeerd en een normatieve betekenis heeft gekregen die ver reikt voorbij welvaartsverhoging als doel van ontwikkelingsamenwerking. Stond – schematisch gesteld – de instrumentele

betekenis van goed bestuur centraal in wat de ‘Washington-consensus’ werd genoemd, hetzelfde geldt voor de huidige en nog prille ‘post-Washington-consensus’, waarin armoedevermindering als primair doel is aangemerkt. In ‘New York’ wordt echter juist de intrinsieke betekenis van goed bestuur benadrukt. Zo stelt het *Human Development Report 2000* van de Verenigde Naties dat het bij ‘ontwikkeling’ en ‘mensenrechten’ om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Weliswaar volgden die in het verleden, zowel conceptueel als in hulppraktijken, gescheiden paden, maar de laatste tijd is steeds meer sprake van convergentie (UNDP 2000: 2). Het rapport betoogt dat armoedebestrijding derhalve niet alleen als een ontwikkelingsdoel moet worden gezien, maar ook als een zaak van mensenrechten. Evenzo zijn burgerlijke en politieke rechten essentieel voor de *empowerment* van armen teneinde hen in staat te stellen hun sociale, economische en culturele rechten waar te maken. Vanuit dit gezichtspunt is de vraag naar de functionele relatie tussen componenten van goed bestuur en economische ontwikkeling, die door de Wereldbank centraal wordt gesteld, niet zonder belang. Maar wanneer zou blijken dat mensenrechten, democratie en rechtsstaat geen empirisch verband hebben met welvaartsverhoging of vermindering van de armoede, ziet het VN-rapport daarin geen reden om af te zien van de bevordering van de componenten van goed bestuur. Deze vormen immers aspecten van het ideaal van menselijke ontwikkeling. ‘Ontwikkeling’ wordt dan een multi-dimensioneel normatief begrip, waartoe naast het verhogen van de welvaart en het verminderen van de armoede, verbeteren van de veiligheid, de gezondheid en het onderwijsniveau, ook het verschaffen van politieke rechten en vrijheden en een adequate bescherming daarvan gerekend moeten worden.

Wordt ‘goed beleid en bestuur in brede zin’ als een zelfstandige dimensie van ontwikkeling en derhalve doelstelling van ontwikkelingsbeleid gezien, dan komen andere vraagstukken in het geding dan wanneer het ‘slechts’ zou gaan om goed bestuur vanuit zijn instrumentele betekenis voor economische ontwikkeling. Dit punt klemt temeer omdat bij het aanspreken van een land op goed bestuur – hetzij als voorwaarde bij ontwikkelingssamenwerking, hetzij als meer algemeen thema in het internationale verkeer – de veronderstelling lijkt te zijn dat een land in staat is al dan niet te kiezen voor goed bestuur. Zo eenvoudig is het echter niet: goed bestuur vereist de opbouw van daarop toegesneden instituties en de vorming van professionele kennis. Kent een land geen politieke cultuur op dit punt, dan is het doorgaans niet in staat zonder intensieve hulp van buiten tot verandering te komen. Maar ook met die hulp zal het altijd gaan om een langdurig en moeilijk proces.

Normatieve tegenstellingen ten aanzien van het goedbestuursbegrip

Ook al bestaat in de gehanteerde beleidstheorie helderheid over de vraag of goed bestuur gezien wordt als instrumenteel voor of als intrinsiek aspect van ontwikkeling, de inhoudsverlening staat niet los van ideologische posities. Als richtsnoer voor ontwikkelingsbeleid spreekt het niet vanzelf; in de praktijk bestaan grote meningsverschillen. Zo zijn de oude tegenstellingen over de rol van de staat en de markt nog niet verdwenen. Neoliberale recepten en die welke geïnspireerd

zijn door bijvoorbeeld het tegenwoordige ‘derde-weg’ denken staan in de praktijk vaak scherp tegenover elkaar. Als men het al eens is over de componenten die deel behoren uit te maken van goed bestuur, dan werkt deze tegenstelling door in wat al dan niet gezien wordt als belangrijke voorwaarden voor ontwikkeling of te hanteren doelen voor ontwikkelingslanden. Gaat het bij het bevorderen van respect voor mensenrechten vooral om de politieke rechten en burgerlijke vrijheden, de economische of eerder om de sociale? Voorstanders van economische liberalisering en terugtrek van de staat staan vaak tegenover degenen die in goed bestuur eerder politieke liberalisering, democratisering, en aansprakelijkheid van leiders willen zien. Dergelijke conflicten werken door in de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking: waar bijvoorbeeld Amerikaanse adviseurs oplossingen voorstaan volgens het in hun land bestaande sociaal-juridische model, zullen Europese adviseurs eerder opteren voor oplossingen waarin een sterkere rol voor overheid, bestuursrecht en verdelingsaspecten is voorzien.

Deze conflicten over goed bestuur tussen donoren onderling zijn evenzeer te bespeuren tussen donoren en ontvangers. Handelsliberalisatie beoogt het creëren van voorwaarden voor eerlijke concurrentie. Maar wat te verstaan onder een *level playing field* ten aanzien van productieomstandigheden die zo sterk verschillen tussen Noord en Zuid? Mondiale topconferenties tonen dan ook regelmatig onenigheid over bijvoorbeeld milieubescherming en arbeidsvoorwaarden (bijv. kinderarbeid). Hiernaast zijn er ook grote verschillen tussen Noord en Zuid over culturele vraagstukken als de verhouding tussen politiek en religie en kwesties als de verhouding tussen mannen en vrouwen, individu en gemeenschap. Dergelijke principiële verschillen hebben gevolgen voor de invulling van democratie, rechtsstaat, mensenrechten, verhouding tussen overheid en burger, wettelijke inhoud van recht en beleid op verschillend gebied. Voor de praktijk van het ontwikkelingsbeleid is het derhalve van groot belang dat duidelijkheid bestaat over de inhoud van het begrip goed bestuur die in een bepaalde situatie ook bereikbaar kan worden geacht. Gegeven de enorme verschillen in context kan niet de illusie worden gekoesterd dat er een lineair ontwikkelingspad zou bestaan naar uiteindelijk één overal geldend model voor goed bestuur..

Mogelijkheden van bestuurlijke verbetering door ontwikkelingssamenwerking

De conclusie in paragraaf 1.2 dat goed bestuur in toenemende mate deel uitmaakt van de grammatica in het internationaal verkeer, moet niet worden verstaan als een indicator voor spectaculaire verbeteringen in de wereldwijde bestuurlijke praktijk. Agenda en praxis vallen niet samen. Het gesignaleerde internationale activisme rond mensenrechten, democratie, rechtsstaat en corruptiebestrijding moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de soevereiniteit van de nationale staat. Hoewel zich vormen van *global governance* ontwikkelen, vormen de nationale staten nog altijd de dominante actoren in het internationale verkeer en wordt maar schoorvoetend afstand gedaan van soevereiniteit. Macht en belang hebben allerminst afgedaan als bepalende factoren van de internationale verhoudingen. Ontwikkelingshulp richt zich veelal op jonge staten die juist sterk hechten aan hun soevereiniteit. Eisen die aan het bestuur en beleid van deze landen

worden gesteld, of hulp die deze onderwerpen wil verbeteren, stuiten op het feit dat hier kenmerken in het geding zijn die alles te maken hebben met interne machtsverhoudingen en derhalve behoren tot de kern van de eigen soevereiniteit. *A priori* moet dan ook gerekend worden met een beperkte ontvankelijkheid voor juist deze vorm van condities of hulp. De hiervoor al genoemde overeenkomst tussen de Europese Unie en ACP-landen illustreert dit; het door de Unie gewenste opnemen van *good governance* als belangrijk principe ontmoette grote weerstand bij de ACP-landen (Schrijver 2000b: 9).

Als er één onderwerp is waar gerekend moet worden met zeer lange termijnen en processen van vallen en opstaan, is het daarom wel het tot stand komen van meer democratie, rechtsstatelijkheid, en dergelijke. Dit is niet alleen vanwege het ontbreken van goede wil, maar ook van kunnen. Een wilsbeschikking dat voortaan sprake zal zijn van democratie, heeft weinig kans van slagen wanneer in een land de daartoe noodzakelijke gezindheid en de structurele voorwaarden hiervoor ontbreken. De vraag is dan ook wat invloed van buiten – in de vorm van condities of hulpaanbod ten aanzien van deze onderwerpen – vermag als binnen het betrokken land zelf nog niet in de noodzakelijke voorwaarden is voorzien. Anders gesteld: onder welke condities heeft dergelijke hulp kans op succes?

Bij ontwikkelingshulp is in zekere zin sprake van een paradox. Voor het in stand houden van de bereidheid van donoren om hiervoor fondsen ter beschikking te stellen, is het van belang dat wordt aangetoond dat hulp helpt. Ook de beleidswijzigingen die een ‘ontwikkelingsontvankelijk’ land als Nederland heeft doorgevoerd, zijn in sterke mate ingegeven door de noodzaak het draagvlak voor het beleid te behouden. De aanwezigheid van goed bestuur is aangemerkt als een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van verleende hulp en is derhalve tot een zwaartepunt geworden. Tegelijk gaat het echter om verworvenheden van zeer fragiele aard, waarvan – als zij al aanwezig zijn – de consolidatie lange tijd in beslag zal nemen en waarbij zich regelmatig een terugval zal voordoen. Het ‘democratisch ongeduld’ dat dwingt tot goed bestuur als aangrijpingspunt, zal hierdoor tegelijk sterk op de proef worden gesteld.

1.5 VRAAGSTELLING

Gezien de centrale plaats die ‘goed bestuur’ in het ontwikkelingsbeleid heeft gekregen, heeft de raad gemeend er goed aan te doen aan het onderwerp ‘ontwikkelingsbeleid en goed bestuur’ een beknopt rapport te wijden. De vragen die hierbij centraal staan, zijn:

- *Op grond van welke overwegingen is goed bestuur in het kader van ontwikkelingssamenwerking van belang?*
- *Welke consequenties moet dit hebben voor de vormgeving van het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsbeleid?*

Teneinde deze vragen te beantwoorden, zal in hoofdstuk 2 een overzicht worden gegeven van de wijze waarop Nederland en de omliggende landen in het bilaterale ontwikkelingsbeleid vorm en inhoud geven aan goed bestuur. Daar zal blijken dat de aanwezigheid van goed bestuur vaak als *voorwaarde* wordt gesteld voor het aangaan van een hulprelatie, maar soms ook als *doel* van de ontwikkelingshulp wordt gezien. In beide gevallen is niet altijd duidelijk wat precies met goed bestuur wordt bedoeld: het begrip dekt vele ladingen.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens nagegaan hoever de kennis reikt ten aanzien van het verband tussen goed bestuur en ontwikkeling. Is het bijvoorbeeld juist dat de aanwezigheid van goed bestuur hulp effectiever maakt, zodat met armoedebestrijding meer succes kan worden behaald? Is het mogelijk goed bestuur te bevorderen door dit als voorwaarde voor hulp te stellen, of zijn specifiek op goed bestuur gerichte inspanningen beter? Geconstateerd zal moeten worden dat eenduidige antwoorden lang niet altijd mogelijk zijn: de verbanden zijn complex en nog onvoldoende onderzocht.

In hoofdstuk 4 keert de uitgangsvraag terug: waarom is – wanneer wij rekening houden met de beschikbare kennis – goed bestuur in het kader van ontwikkelingsbeleid van belang? Hierbij moeten keuzes worden gemaakt: welke normatieve uitgangspunten moeten aan het beleid ten grondslag liggen? Aan de hand van deze uitgangspunten wordt beredeneerd wat dit voor consequenties moet hebben voor de vormgeving van het beleid.

Zoals aangegeven, beperkt de vraagstelling zich tot implicaties voor het vormgeven van goedbestuursbeleid in het bilaterale Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Hiermee vallen vele eveneens relevante aspecten buiten de optiek van dit rapport, zoals de rol van internationale organisaties bij bestuurlijke verbetering of het Nederlandse beleid ten aanzien van multilaterale organisaties in algemene zin. Evenmin komen kwesties aan bod als de schuldenproblematiek of het verband tussen ontwikkelingssamenwerking en ander beleid, zoals handelspolitiek, Europees beleid, veiligheidsbeleid, en dergelijke. Deze blijven hier niet onbesproken omdat zij onbelangrijk zouden zijn. Getuige ook de huidige discussies over de Bretton Woods-instellingen, en de samenhang van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie met het overige beleid zijn ze dat allerminst. Hoewel ieder van deze vraagstukken een zelfstandige studie waard is, is hier gekozen voor concentratie op het thema ‘goed bestuur en ontwikkelingsbeleid’ omdat dit zo sterk tot structurerend beginsel is geworden van het huidige bilaterale beleid. Het thema is naar het oordeel van de raad van voldoende gewicht om bij te dragen aan versterking van de beleidstheoretische onderbouwing.

1.6 AANPAK

Ter voorbereiding van dit rapport heeft de raad vragen rond het thema ‘ontwikkelingsbeleid en goed bestuur’ voorgelegd aan een aantal deskundigen. Deels ging het om vragen van feitelijke aard, deels om het inwinnen van adviezen over

de mogelijke vormgeving van beleid ten aanzien van goed bestuur als selectiecriteria dan wel als doelstelling van ontwikkelingsbeleid. In de volgorde waarin hun bijdragen hierbij zijn gevoegd, gaat het om de volgende studies:

- 1 Dr. W. Hout: 'Instituties en ontwikkeling'.
Met deze studie wordt beoogd zicht te krijgen op de theoretische fundering van de verschillende componenten van goed bestuur en in de empirische relatie ervan met ontwikkeling.
- 2 Dr. P. Hoebink: 'Good governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren'.
Deze studie richt zich op de wijze waarop in verschillende landen inhoud en vorm wordt gegeven aan goed bestuur in het bilaterale ontwikkelingsbeleid en op de vraag of uit deze ervaringen voor Nederland lessen kunnen worden getrokken.
- 3 Dr. L. Emmerij: 'Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp?'
Dit preadvies beziet de relevantie van goed bestuur-als-voorwaarde tegen de achtergrond van het beleidsinstrumentarium om de mondialiserende economie in goede banen te leiden.
- 4 Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin: 'Good governance, internationaal recht en internationale samenwerking; over mogelijkheden voor het van buitenaf verbeteren van binnenlands bestuur'.
Bekeken wordt welke de mogelijkheden zijn om het binnenlands bestuur te verbeteren met behulp van onder meer het internationale recht.
- 5 Prof. dr. E. de Kadt: 'Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van traditie en geschiedenis'.
De studie analyseert het belang en de mogelijkheden van het hanteren van goed bestuur als doelstelling in de Afrikaanse realiteit.
- 6 Prof. dr. J.M. Otto: 'Goed bestuur en rechtszekerheid als doelen van ontwikkeling'.
Dit preadvies verkent de voorwaarden waaronder goed bestuur een zinvol doel kan zijn van ontwikkelingsbeleid.

Veel van de in deze studies ontwikkelde denkbeelden liggen aan dit rapport ten grondslag. Gezamenlijk verschaffen zij vele kanttekeningen bij de mogelijkheden en onmogelijkheden van goed bestuur als voorwaarde dan wel als doelstelling van ontwikkelingsbeleid. Niet alleen manen ze zo tot matiging van overdreven optimisme waar het gaat om snelle en spectaculaire resultaten, zij leiden ook tot meer inzicht in de voorwaarden waaronder aandacht voor de bestuurlijke componenten inderdaad kan bijdragen tot ontwikkeling. Hoewel lang niet alle vragen die hierboven zijn gesteld al kunnen worden beantwoord, meent de raad dat veel van de door de genoemde auteurs bijgedragen inzichten van belang kunnen zijn voor de verdere beleidsontwikkeling. Zij worden daarom samen met dit rapport gepubliceerd.

2 GOED BESTUUR IN BILATERAAL ONTWIKKELINGSBELEID

2.1 BELEID IN DE OMRINGENDE LANDEN

Zoals in het vorige hoofdstuk werd gesteld, krijgt *good governance* momenteel ook in het bilaterale ontwikkelingsbeleid veel nadruk. Uit het vergelijkend overzicht dat Hoebink (zie hierachter) heeft gemaakt van de beleidsontwikkeling in enkele andere Europese landen, blijkt dat ook daar het goedbestuursbegrip op conceptueel niveau zeer breed wordt ingevuld. Ontwikkelingshulp is hiermee bijna samenlevingsbreed geworden, getuige de actoren en instellingen – van overheden tot groeperingen binnen de *civil society* – die nu voor enigerlei hulp in aanmerking komen. De dimensies waaraan inmiddels door middel van hulp, advies of condities wordt gesleuteld, zijn gezamenlijk dermate omvattend dat ontwikkelingshulp meer dan ooit een ‘beschavingsmissie’ lijkt geworden, in dezelfde mate overigens als dat begrip zelf is getaboeïseerd.

Hoewel alle door Hoebink bestudeerde landen een zeer brede definitie van goed bestuur hanteren – zij het onder uiteenlopende benamingen –, zijn er wel accentverschillen. Hoebink onderscheidt drie benaderingen:

- a een ‘technocratische’, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het functioneren van staatsinstellingen: een goed toezicht, efficiënte productie van diensten, zoveel mogelijk corruptievrij, een zo klein mogelijk staatsapparaat;
- b een mensenrechten- en democratiebenadering: goed juridisch systeem, meerpartijensysteem, persvrijheid, organisatievrijheid en dergelijke; en
- c goed bestuur als middel voor armoedebestrijding: nadruk op die staatsorganen die voor armoedebestrijding het meest belangrijk zijn, alsmede op participatie van armeren aan die organen, of aan het beleid van die organen.

Het goedbestuursbegrip dat gehanteerd wordt, hangt samen met de aard van de nagestreefde ontwikkeling.

De ‘technocratische benadering’ – of wellicht zuiverder: *étatistische benadering* – komt het sterkst overeen met de eerder door de Wereldbank gepropageerde benadering, waarbij ‘ontwikkeling’ betrekking heeft op economische groei als zodanig. In de tweede benadering wordt ‘ontwikkeling’ sterk geïdentificeerd met de benadering die in hoofdstuk 1 als de ‘New Yorkse’ werd aangeduid, terwijl de laatste ‘ontwikkeling’ veel sterker is gericht op directe armoedebestrijding en derhalve overeenkomt met de huidige benadering van de Wereldbank. De Scandinavische landen leggen verhoudingsgewijs veel nadruk op mensenrechten en democratie, Engeland accentueert vooral die elementen van goed bestuur die van belang worden geacht voor armoedebestrijding, voor Frankrijk is vooral de ‘technocratische’ benadering relevant.

In geen van de onderzochte landen verloopt de beleidsontwikkeling rond goed bestuur echter zonder problemen. Ondanks de accentverschillen constateert Hoebink er vergelijkbare conflictstof. In Engeland, waar de bijdrage aan armoedebestrijding voorop staat, betreft deze onder meer de rol van mensenrechten

hierbij. Steun aan mensenrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, draagt immers niet noodzakelijk altijd of direct bij aan vermindering van de armoede. In de Scandinavische landen, waar democratie en mensenrechten prioriteit wordt verleend, betreft het conflict de voorrang die aan sociaal-economische dan wel burgerrechten moet worden gegeven. En in Frankrijk is controversieel welke plaats aan democratie en mensenrechten moet worden verleend, naast de bestuurlijke veranderingen die centraal worden gesteld als essentieel voor economische ontwikkeling. De in hoofdstuk 1 gesignaleerde verwarring tussen de visie waarin goed bestuur wordt gezien als instrumenteel voor welvaartsontwikkeling en armoedebestrijding en die waarin de componenten van goed bestuur zelf worden beschouwd als doeleinden van de na te streven ontwikkeling, speelt ook in deze landen een rol.

Over het geheel genomen blijkt er in de onderzochte landen nog weinig sprake te zijn van een doordachte beleidsfilosofie ten aanzien van goed bestuur en ontwikkeling. Te weinig zijn de keuze van prioriteiten onderbouwd, uitgangspunten navolgbaar uitgewerkt in de samenhang van hulpobject met ontwikkeling, de aard van de instrumenten beredeneerd en de landenkeuze gemotiveerd. Volgens Hoebink voldoet de situatie nog steeds aan de eerdere observatie van Moore en Robinson (1994) dat er vijf problemen zijn bij het gebruik van goed bestuur in ontwikkelingshulp: een teveel aan definities, verwarrende definities, inconsistentie in de implementatie, onbetrouwbaarheid van buitenlandse pressie en een onevenwichtige beleidsagenda waarin politieke conditionaliteit gekoppeld is aan slinkende hulpstromen. De kennisbasis voor dit beleid is ook nog zeer beperkt: zowel over de effecten van politieke conditionaliteiten als over de mate waarin politiek en bestuur met externe hulp kunnen worden veranderd, bestaat nog grote onduidelijkheid. Hoebink suggereert dat de gekozen prioriteiten per land dan ook veel meer de visies van de donor op de eigen staat en democratisering weerspiegelen dan dat zij berusten op positieve kennis van de veranderingen die met ontwikkeling worden voorgestaan. Als het beleid, hoewel dit vanuit ontwikkelingsdesiderata wordt gerationaliseerd, toch vooral wordt gestuurd door de visies en belangen van donoren zelf, is het niet verwonderlijk dat handelspolitieke en politiek-strategische overwegingen belangrijk blijven, ook waar feitelijke bestuurlijke ontwikkelingen in hulpontvangende landen, gezien het verbale belang dat aan goed bestuur wordt gehecht, anders zouden doen verwachten. Deze donorgestuurdheid uit zich ook in het gegeven dat maar weinig donoren aan hun goedbestuursfilosofie consequenties hebben verbonden voor de selectie van landen voor hulpverlening. En waar dit wel het geval was, waren het landen die verhoudingsgewijs minder economisch of politiek gewicht in de schaal leggen, die van hulp werden uitgesloten.

Uit Hoebink's materiaal doemt derhalve een beeld op van een beleidsvernieuwing die vooralsnog weinig grondig en consistent is uitgewerkt, en die hoofdzakelijk tot gevolg heeft gehad dat meer actoren en onderwerpen voor hulp en advies in aanmerking komen dan voorheen. Ondanks de gesignaleerde accentverschillen tussen landen blijkt het moeilijk prioriteiten te ontwaren.

Steun aan vakbonden, vrouwengroepen, mensenrechtenorganisaties, training van politie, rechters en journalisten, steun aan gemeenten, corruptiebestrijding, *institution building* van allerlei aard (rekenkamers, parlementen, pers, e.d.), waarneming bij verkiezingen, enzovoorts: de doelstelling van *good governance* strekt zich inmiddels ver uit voorbij het financieel-economisch raamwerk en de technische hulp uit de vroege perioden van ontwikkelingssamenwerking. Men kan ook zeggen dat de claims van de ontwikkelde landen op ontwikkelingslanden naar reikwijdte en intensiteit sterk zijn toegenomen, en dat verondersteld wordt dat deze kunnen worden gerealiseerd met een omvattende ‘institutional engineering approach’ (Stewart en O’Sullivan 1998, geciteerd door De Kadt).

2.2 HET NEDERLANDSE BELEID

2.2.1 GEHANTEERD CONCEPT

Meer dan de omringende landen hanteert Nederland een omvattend concept van *good governance* in het beleid. Het slaat zowel op goed beleid als op goed bestuur. ‘Goed beleid’ heeft betrekking op het sociaal en macro-economisch beleid en economisch structuurbeleid; voor de beoordeling hiervan wordt aangesloten bij de multilaterale organisaties. ‘Goed bestuur’ duidt op de integriteit van het overheidsapparaat, een juist beheer van overheidsgelden en democratisch toezicht hierop (incl. bestrijding van corruptie), respect voor mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratisering van de samenleving. De beoordeling hiervan is gebaseerd op de trendmatige ontwikkeling in de betrokken landen ten aanzien van genoemde aspecten. Blijkens de beleidsstukken staan vier kenmerken centraal, door Otto samengevat in het acroniem PRET: participatief, rechtmatig, effectief en transparant.

‘Participatief bestuur’ betreft bestuur waarin de bevolking deelneemt. Dit moet blijkens de verschillende beleidsdocumenten worden uitgelegd als: in dialoog met de bevolking, versterking van de parlementaire democratie, steun aan maatschappelijke organisaties en de vrije pers, vergroting van de deelname van vrouwen en decentralisatie. Het duidt op democratisering en ‘empowerment’. ‘Rechtmatig bestuur’ blijkt eveneens breed te moeten worden uitgelegd. Volgens Hoebink betreft het naast rechtmatigheid ook rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Aldus heeft het betrekking op een heldere verdeling van de functies van de verschillende staatsmachten, bevordering van de rechtsstatelijkheid en een hoge kwaliteit van de uitvoering van staatstaken. Het bevorderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, inspraak- en klachtenprocedures horen hier eveneens bij. ‘Effectief bestuur’ slaat op een doeltreffend en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen: heldere wetten en regelingen, goede financiële verslaggeving en controle en regulering van de financiële sector. ‘Transparantie’ duidt op bestuur dat openbare rekenschap aflegt. Goed financieel beheer, bestrijden van corruptie, een behoorlijke capaciteit van de drie staatsmachten, openbaarheid van bestuur, onafhankelijk toezicht op overheidsfinanciën, persvrijheid zijn vanuit dit aspect gezien alle belangrijke wenselijkheden.

2.2.2 GOED BESTUUR ALS ZWAARTEPUNT

Nederland poogt systematische uitwerking te geven aan goed bestuur als zwaartepunt van ontwikkelingsbeleid. De hoofddoelstelling is duurzame vermindering van de armoede. ‘Goed bestuur’ speelt hierbij op tweeërlei wijze een rol: als criterium voor de selectie van landen en als zelfstandige doelstelling. Het bilaterale sectorale programma is gericht op een aantal landen die voldoen aan goed-bestuurscriteria. Hiernaast zijn er enkele thematische programma’s, waaronder een die het verbeteren van de bestuurlijke kwaliteit als zelfstandig oogmerk heeft. Voor deze thematische programma’s komen andere landen in aanmerking dan voor het sectorale programma.

Goed bestuur als voorwaarde voor sectorale hulp

In het bilaterale beleid ligt het accent op het sectorale programma. Met de voor sectorhulp geselecteerde landen wordt in principe een langdurige binding aangegaan en de geboden hulp is omvangrijker dan voor de thematische programma’s. Voor de 21 in 1999 geselecteerde landen werd voor 2000 een jaarlijks hulpbedrag voorzien van gemiddeld 84 miljoen gulden per land. Zoals gesteld, de hoofddoelstelling van dit programma is duurzame vermindering van de armoede; verhoging van de gemiddelde welvaart wordt hiervoor als een noodzakelijke voorwaarde gezien. Het succes van de verleende steun wordt afgemeten aan een groot aantal ontwikkelingsindicatoren op sociaal en economisch gebied. Blijkens de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 26 februari 1999 wordt vanuit de overkoepelende doelstelling in principe alleen structurele bilaterale hulp verleend aan landen waar in 1997 het inkomen onder 925 dollar per hoofd van de bevolking lag. Er wordt eveneens naar gestreefd de welvaartsgroei binnen de geselecteerde landen niet alleen zoveel mogelijk te bevorderen, maar deze ook ten goede te laten komen aan de armeren (Tweede Kamer 1999a). De inkomensnorm is ontleend aan de Wereldbank, die aan landen met een hoger inkomen geen zachte leningen verstrekt. Van de landen die aan deze norm voldoen, zijn die landen voor hulp geselecteerd die beschikken over *good governance*, dat wil zeggen: voldoen aan de criteria kwaliteit van beleid en kwaliteit van bestuur.

Het aantal landen waaraan hulp wordt verstrekt, is behoorlijk teruggebracht. Hierbij speelden overwegingen van zowel efficiëntie als effectiviteit een rol. Het efficiënt onderhouden van hulprelaties met een zeer groot aantal landen stuitte op grote beheersproblemen. Maar ook het streven de hulp effectiever te doen zijn, onder druk van de in Nederland groeiende vraag naar ‘result-based budgeting’, leidde tot reductie van landen. Hiermee werd aangesloten op de in hoofdstuk 1 aangehaalde bevinding van Burnside en Dollar dat hulp alleen effectief is waar sprake is van goed beleid en bestuur. Vanuit deze gedachte is de reductie zelf sterk gestuurd door het al dan niet aanwezig zijn van *good governance* in de door het ministerie gehanteerde brede zin.

In de voor sectorale hulp uitverkoren landen is het aantal sectoren waaraan hulp wordt verstrekt, eveneens teruggebracht (tot maximaal vier). Deze sectoren worden in principe geselecteerd door de regeringen van de landen die de hulp ontvangen. Dit sluit aan op de nieuwe koers van de multilaterale instellingen die te boek staat als het *Comprehensive Development Framework* en die uitwerking krijgt in de *Poverty Reduction Strategy Papers*. Zoals gesteld in het vorige hoofdstuk, wordt hierbij veel meer dan voorheen het belang benadrukt van *ownership*. Een elementaire voorwaarde voor de effectiviteit van hulp is dat het ontvangende land zich 'eigenaar' voelt van het probleem. Het moet derhalve zelf verantwoordelijkheid nemen voor de armoedestrategie en de besteding van de hulp hiervoor, alsook voor de coördinatie tussen donoren. Geheel in de geest van deze benadering heeft de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid voor de invulling van de hulprelatie en het overleg met de overheden en donoren ter plaatse gedecentraliseerd naar de ambassades.

In essentie beperkt de bijdrage zich dus tot het beschikbaar stellen van financiële hulp. Als gevolg van de door Nederland aangebrachte beperking heeft het aantal sectoren dat voor hulp in aanmerking komt, grotendeels betrekking op economie, onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Bestuurlijke hulp is hiervan overigens niet uitgesloten; het gaat dan met name om versterking van instellingen die van belang zijn voor de geselecteerde sectoren. Ook kunnen de regeringen van hulpontvangende landen bestuurlijke instellingen als sector definiëren. Enkele hebben dit ook gedaan, namelijk Bolivia (participatie en decentralisatie), Oeganda (juridische sector), Tanzania (lokaal bestuur), Indonesië (goed bestuur) en Zuid-Afrika (lokaal bestuur en justitie). Maar deze regeringen dienen de hulpbehoefte zelf aan te merken als prioritair ter wille van de armoedebestrijding.

Goed bestuur als doel

Naast het sectorale programma zijn er ook thematische programma's, namelijk:

- 1 het milieuprogramma,
- 2 het bedrijfslevenprogramma, en
- 3 het programma voor goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (GMV).

Met het laatste programma wordt hulp gegeven aan landen die nog niet beschikken over goed bestuur. De GMV-lijst beslaat dertien landen waaraan in 2000 gemiddeld 15,5 miljoen gulden werd verstrekt (Tweede Kamer 1999b). De inkomensgrens voor het GMV-programma ligt hoger dan bij het sectorale programma, namelijk op 2000 dollar. De hulp aan de voor dit programma gekozen landen is expliciet gericht op het versterken van de bestuurlijke capaciteit en op het voorkomen en oplossen van gewapende conflicten; sectorale hulp, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw of gezondheidszorg, wordt niet verstrekt. De onderwerpen waarop deze hulp betrekking kan hebben, zijn velerlei: rechtmatigheid, transparantie en effectiviteit van het bestuur, participatie van de bevolking aan het bestuur, hulp bij verkiezingen, en dergelijke. Voor de thematische programma's geldt de *ownership*-benadering niet; het onderwerp van hulpverlening is immers in algemene zin al vooraf gegeven.

Via het medefinancieringsprogramma wordt op indirecte wijze bijgedragen aan de maatschappelijke voorwaarden voor goed bestuur. Hierbij gaat het om een substantieel deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, namelijk 12 procent. Met de ondersteuning van NGO's die werkzaam zijn in ontwikkelingslanden, wordt bijgedragen aan onder meer de ontwikkeling van de *civil society* als belangrijke maatschappelijke conditie voor democratisering en aan een grotere aandacht van de overheden voor mensenrechten en rechtsstatelijkheid. Maar deze steun betreft vanzelfsprekend wel particuliere organisaties, organisaties derhalve die autonoom zijn in hun landenkeuze en prioriteitsstelling.

2.3 KANTTEKENINGEN

Goed bestuur: afstand tussen conceptie en praktijk

De conceptie van goed bestuur die in het Nederlandse beleid wordt gehanteerd, is veelomvattend. Bovendien wordt het begrip zowel gebruikt in functionele als in normatieve zin. De toelichting op het goedbestuursbegrip laat een grote ruimte voor interpretatie; de verschillende aspecten van goed bestuur (PRET) kunnen zeer uiteenlopend worden ingevuld. Het maakt bijvoorbeeld nogal wat uit of onder participatie slechts wordt verstaan 'in dialoog met de bevolking' of dat eronder wordt verstaan de noodzakelijke aanwezigheid van formele structuren van vertegenwoordiging en procedures voor besluitvorming. Maar afgezien van de variërende inhoud die aan ieder van de vier aspecten te geven is, kost het vervolgens weinig moeite om in dit concept de waarden rond het openbaar bestuur te herkennen die in Nederland zelf als verworvenheden worden gezien en ook als opgaven waarop het eigen bestuur permanent moet worden getoetst. De observatie van Hoebink dat in de ons omringende landen de eigen nationale politieke cultuur gereflecteerd wordt in de doelen van het ontwikkelingsbeleid, geldt ook voor Nederland zelf.

Ontwikkelingslanden zullen, wanneer zij worden geconfronteerd met al deze wenselijkheden, slechts incidenteel in de buurt komen van goed bestuur. Doordat prioriteitstelling op conceptueel niveau ontbreekt, zal het in de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking uitermate lastig zijn te bepalen waar het concrete werk met voorrang op moet worden gericht. Afgemeten aan de brede ambitie schieten de middelen die donoren kunnen aanwenden, natuurlijk schromelijk tekort en zal ook daarom slechts met beperkte operationele doelstellingen moeten worden volstaan. Ook de bereidheid tot verandering bij het hulp ontvangende land zal – afgemeten aan het concept – beperkt zijn: een motivatie tot een transformatie met een breedte en diepgang zoals in Midden- en Oost-Europa na de val van de muur, doet zich maar zelden voor. Als richtsnoer voor het feitelijk werk vervult het begrip dan ook maar een beperkte functie. Otto signaleert in dit verband de noodzaak van een meer uitgewerkte beleidstheorie. Daarin zou verband moeten worden gelegd tussen de gehanteerde veronderstellingen over de doelen, middelen en effecten; dit in het licht van beschikbare empirische gegevens van algemene aard en geconcretiseerd naar de context van de landen waarin het beleid wordt uitgevoerd. Juist waar het gaat om het verbeteren van het

bestuur constateert hij in dit opzicht grote tekortkomingen, niet alleen bij de onderbouwing van het Nederlandse beleid maar ook bij het multilaterale beleid.

Met de moeilijke operationaliseerbaarheid hangt de principiële kwestie samen of de aan de westerse, ontwikkelde situatie ontleende desiderata zich onverminderd lenen voor toepassing in landen met een andere context. Otto haalt de Nederlandse Antillen aan als voorbeeld van hoe moeilijk het is om tot duurzame verandering te komen, zelfs waar er in principe grote mogelijkheden zijn tot externe beïnvloeding. De Kadt noemt in zijn bijdrage vele voorbeelden van goed bedoelde pogingen om in Afrika tot decentralisatie en democratisering naar westers voorbeeld te komen. Voorbeelden die stuk liepen, moeiteloos werden ‘vertaald’ in de bestaande persistente verhoudingen, tot oplossingen leidden die formeel voldeden aan westerse normen, maar die materieel allerm minst verbetering brachten, of zelfs rampzalige gevolgen hadden omdat oude, cohesiebevorderende structuren werden afgebroken. De Kadt is geen cultuurrelativist, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken. Wel waarschuwt hij tegen de eerder aangehaalde ‘institutional engineering approach’, die mank gaat aan oog voor de door hun historische context bepaalde mogelijkheden van ontwikkelingslanden om te veranderen. Zo oppert hij met veel aarzeling de mogelijkheid – waar het Westen voorheen overigens minder moeite mee had – dat politieke oplossingen die zijn gericht op machtsdeling als voorwaarde voor consensusvorming, beter in de Afrikaanse context passen dan de in het Westen vertrouwde modellen van representatieve democratie met hun parlementaire meerpartijenstelsels. Hij wijst hier toe op het voorbeeld van Oeganda, en ook dat van Somalië is hier inmiddels toe te rekenen. In deze landen gaat het erom partijen samen te brengen die het sterkst tegenover elkaar staan en deze – zonder kiezersmandaat – te brengen tot consensus over gezamenlijk regeren. Dit model is echter niet af te leiden van de in het Westen vigerende brede goedbestuursconcepties. Eerder dan eraan vast te houden pleit De Kadt er dan ook voor dit begrip ten minste te ontleden in zijn componenten en het beleidsmatig in gespecificeerde zin te hanteren. Het liefst ziet De Kadt het goedbestuursbegrip, waarin bestuur, democratie en ‘goed beleid’ zozeer zijn verstrengeld, zelfs uit het ontwikkelingsvocabulaire geschrapt.

Emmerij gaat minder ver, maar plaatst wel sterk relativiserende kanttekeningen bij de huidige populariteit van het concept. Niet alleen is de relatie van de verschillende hoofdbestanddelen van het brede goedbestuursbegrip met economische ontwikkeling zeer twijfelachtig, bovendien betekenen die volgens hem alweer zovele inmengingen in zovele landen met een andere politieke cultuur, andere zeden en gewoonten en een andere cultuur *tout court*.

Ten slotte waarschuwt ook Otto tegen het overplanten van westers recht zonder dat voldoende inzicht bestaat in de condities waarbinnen dat moet functioneren. Hij gaat echter niet zo ver als de andere genoemde preadviseurs.

Juist om te voorkomen dat goed bestuur een tijdelijke mode blijft, zou een betere onderbouwing en uitwerking in de hiervoor weergegeven zin noodzakelijk zijn. Tussen het samenstel aan abstracte doelen en het operationele werk gaapt thans

een grote kloof. Deze zou moeten worden overbrugd, zowel door zich veel scherper rekenschap te geven van wat in concrete situaties onder ontwikkeling moet worden verstaan, van de rol die componenten van bestuur hierbij geacht worden te spelen, alsook van de condities waarbinnen dit moet en kan worden gerealiseerd. In hoofdstuk 4 zal hierop nader worden ingegaan.

Goed bestuur als selectiecriteria: breed of smal

Zoals hiervoor gesteld, sluit in het Nederlandse beleid de keuze voor goed bestuur als criterium voor selectie van landen voor sectorale hulp aan op de bevinding van Burnside en Dollar dat omvangrijke hulp alleen effectief is waar al goed beleid en bestuur bestaat. In hoofdstuk 1 werd verduidelijkt dat deze bevinding betrekking had op die componenten en instituties van goed bestuur en beleid die gezien kunnen worden als van instrumentele betekenis voor economische ontwikkeling. In het desbetreffende onderzoek bleken vooral een goed fiscaal, monetair en handelsbeleid belangrijke voorwaarden voor het gedijen van financiële hulp. In het Nederlandse beleid heeft 'goed beleid' inderdaad betrekking op het macro-economisch beleid – naast het sociaal en economisch structuurbeleid –, maar goed bestuur wordt breed geïnterpreteerd; zie de elementen die blijkens paragraaf 2.2.1 onder het PRET-concept vallen. Het expliciete uitgangspunt van het Nederlandse beleid is derhalve dat naast de door Burnside en Dollar gevonden kenmerken ook sprake moet zijn van respect voor mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid, wil hulp kunnen gedijen. De hulp moet daarom geconcentreerd worden op landen waar al die kenmerken aanwezig zijn.

In theorie zou deze bredere definitie van *good governance* als voorwaarde voor de selectie van landen de vraag oproepen naar de additionele empirische grondslag van het Nederlandse beleid. Maar in de praktijk bestaat er – blijkens Hoebink – een tegenstelling tot de brede uitgangspunten op papier en wordt bij de keuze van landen toch sterk aangesloten bij de landen die door Burnside en Dollar konden worden aangemerkt als landen met goed bestuur in smalle zin. Dan is echter van belang hoe het in de geselecteerde landen is gesteld met goed bestuur in brede zin. Landen met een goed macro-economisch beleid en aanwezigheid van marktondersteunende instituties hoeven immers niet noodzakelijk eveneens uit te blinken in mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie. Waar de voor Nederlandse hulp geselecteerde landen tot de laagste inkomenscategorie behoren, zal de kwaliteit van bestuur en beleid over het geheel genomen zelfs als zwak moeten worden aangemerkt. Zoals Gros en Suhrcke (1999) stellen, is er immers een sterk empirisch verband tussen niveau van ontwikkeling (BNP) en institutionele kwaliteit. Ongetwijfeld zullen per land sommige instituties beter en andere slechter functioneren, maar *grosso modo* zal de kwaliteit zeer matig zijn en ver afstaan van wat naar westerse maatstaf geldt als goed bestuur in brede zin. In plaats van door 'goed' of 'slecht' zal in de geselecteerde landen de praktijk eerder door grijstinten worden gekleurd.

Dit wordt bevestigd door nader onderzoek van Hout ten behoeve van dit rapport. Op grond van beschikbaar internationaal onderzoek vergeleek hij de bestuurlijke

karakteristieken van de landen die Nederland voor sectorale hulp heeft geselecteerd, met de bestuurlijke karakteristieken van de landen die vanwege die karakteristieken voor deze hulp afvielen, alsook met die van de grotere groep van andere landen die in 1997 een gemiddeld inkomen hadden van minder dan 925 dollar (Hout 2000). Deze laatste categorie bevat derhalve de populatie van landen die op basis van het inkomenscriterium eveneens voor structurele hulp in aanmerking kwamen. Inderdaad blijken – in overeenstemming met de bevindingen van de Wereldbank – de geselecteerde landen te beschikken over marktvriendelijker beleid en instituties dan de afgevalen landen of de overige arme landen. Naar andere componenten van goed bestuur gemeten, namelijk politieke rechten en burgerlijke vrijheden, de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de selectie van hun regering, politieke stabiliteit, kwaliteit en effectiviteit van publieke dienstverlening, corruptie, *rule of law* – dus componenten die alle onder het Nederlandse selectiecriterium van goed bestuur vallen –, blijken de geselecteerde landen zich niet statistisch aantoonbaar gunstig te onderscheiden van de afgevalen landen. *Grosso modo* geldt dit ook voor de vergelijking met de andere arme landen die in principe voor selectie in aanmerking kwamen. Alleen ten aanzien van *rule of law* scoren de geselecteerde landen iets beter. Hierbij moet echter worden bedacht dat deze *rule of law* vooral betrekking heeft op de mate van justitiële bescherming van eigendom, private contracten en contracten met de overheid en dergelijke. Dit past bij de meer uitgesproken bevinding omtrent de marktvriendelijkheid van de geselecteerde landen, maar zegt weinig over de kwaliteit van de justitiële bescherming van mensenrechten in meer algemene zin.

Dit alles bevestigt dat de feitelijke selectie toch meer heeft plaatsgevonden op de smalle dan op de brede definitie van goed bestuur. Anders dan gesuggereerd, kan in de betrokken landen immers niet worden gesproken van goed bestuur in de voorgestane brede zin – inclusief democratie, mensenrechten, rechtsstatelijkheid, afwezigheid van corruptie –; zij onderscheiden zich niet in positieve zin van de van hulp uitgesloten landen. In de Nederlandse conceptie van goed bestuur gaat het om een breed samenstel van zelfstandige doeleinden; in de feitelijke selectie is goed bestuur in functionele zin gehanteerd op basis van beschikbare empirische inzichten. De begripsverwarring die in hoofdstuk 1 rond goed bestuur werd gesignaleerd, lijkt gezien deze karakteristiek derhalve ook het Nederlandse beleid parten te spelen.

Dit roept wel de vraag op of de aanwezigheid van goed bestuur in de smalle zin inderdaad maatgevend moet zijn voor de keuze van landen waarmee ter wille van zowel armoedebestrijding als mensenrechten en democratie een structurele bilaterale relatie wordt onderhouden. Wanneer het in het beleid aanvaarde brede goedbestuursbegrip meer dan nu maatgevend zou zijn voor het feitelijke beleid, valt immers even goed te beredeneren dat juist landen voor omvangrijke en langdurige hulp in aanmerking zouden moeten komen waar uit het oogpunt van democratie of mensenrechten veelbelovende ontwikkelingen gaande zijn, ook al voldoen hun economische instituties niet aan gestelde maatstaven. Door daar vervolgens met voorrang te proberen de armoede te verminderen, is het wellicht

mogelijk nog prille democratische en rechtsstatelijke verworvenheden te bestendigen. Lijkt de aanname nu te zijn dat welvaartsverbetering en armoedevermindering noodzakelijk vooraf moeten gaan aan democratie en rechtsstatelijkheid, de relatie zou wellicht ook anders kunnen liggen.

Bij de vele nu gehanteerde doelstellingen is de gehanteerde maatstaf voor selectie van landen derhalve niet onproblematisch. Verdere ontwikkeling van een beleidstheorie – zoals door Otto bepleit – waarin meer duidelijkheid wordt verschaft over de relatie tussen de doeleinden en de empirische verbanden van causale en finale aard, zou de keuzeproblematiek inzichtelijker maken. Het Nederlandse beleid heeft het zich in dit opzicht in zekere zin gemakkelijk gemaakt door zeer sterk aan te sluiten bij de nieuwe benadering van IMF en Wereldbank. De *ownership*-benadering ontslaat de donoren in theorie van de plicht om eigen opvattingen richtinggevend te maken voor de besteding van de gefourneerde gelden. Wanneer de verantwoordelijkheid voor het vinden van het pad naar armoedevermindering wordt verlegd naar de ontvangende landen, bestaat er ten principale een nog slechts financiële band; Nederland hoeft zich dan niet meer af te vragen of de voor hulp gekozen sectoren inderdaad de beste weg naar de gestelde doelen vormen. In de gekozen sectorbrede benadering wordt niet uitgesloten dat ook de instituties versterkt moeten worden die belangrijk zijn voor het functioneren van de geselecteerde sectoren. Het is echter ook evident dat regeringen van ontvangende landen niet snel mensenrechten en democratisering zullen aanmerken als van prioritair belang voor hun ontwikkeling. In de praktijk vormt deze institutionele hulp dan ook een zeer beperkt deel van de totale sectorale hulp.

Hoewel de eisen die de Wereldbank heeft geformuleerd voor de *Poverty Reduction Strategy Papers*, deels parallel lopen aan Nederlandse doelstellingen ten aanzien van goed bestuur, is toch de consequentie dat de Nederlandse inbreng in de aangegane ontwikkelingsrelatie minder vanuit de eigen opvattingen wordt bepaald. De multilaterale strategie, en de daarbinnen nu dominante rol van *ownership*, is doorslaggevend geworden. Dit roept de vraag op naar de eigen ratio van een bilateraal beleid. Wanneer zowel voor de keuze van landen als voor de besteding van gelden de besluitneming *de facto* grotendeels in handen is gelegd van multilaterale instellingen respectievelijk ontvangende landen, zou het immers nog doelmatiger kunnen zijn de besteding van het betrokken geld direct via de Wereldbank en andere instellingen te laten verlopen. Dit zou zich ook goed verdragen met het belang dat de Nederlandse regering hecht aan het multilaterale kanaal. Wel zou dit haaks kunnen staan op buitenlandspolitieke overwegingen, namelijk het willen onderhouden van relaties met specifieke landen. Maar dat betreft een andere argumentatie dan het willen realiseren van bepaalde goedbestuurs- en ontwikkelingsdoeleinden. Juist ook in dat geval dringt de vraag zich op welke de specifieke motivaties zijn voor een bilateraal ontwikkelingsbeleid in relatie tot het buitenlands beleid.

Goed bestuur als doelstelling

In de thematische programma's heeft Nederland meer mogelijkheden om vorm en inhoud te geven aan de voorgestane desiderata ten aanzien van goed bestuur. Wanneer men kijkt naar de landen die voor het GMV-programma zijn geselecteerd, zoals Rwanda, Cambodja of Honduras, is er weinig fantasie voor nodig om de omvang te onderkennen van de taken die hier liggen. Voor het merendeel zijn landen gekozen die kort tevoren het toneel waren van (burger)oorlog. Dat hulp hier wordt gericht op elementaire bestuurlijke condities, ligt voor de hand. Eerder dan het realiseren van goed bestuur kan de inzet hier vooralsnog niet verder gaan dan het tot stand brengen van enige bestuurbaarheid als zodanig. De keuze om het GMV-programma te richten op de geheel andere kant van het spectrum van kandidaten voor goedbestuurshulp ontslaat het beleid in zekere zin eveneens van de noodzaak fundering te zoeken in een beleidstheorie. Deze hulpvorm is vergelijkbaar met noodhulp: het gaat voor alles om elementaire bestuurlijke condities; de kwaliteit ('goed' bestuur) doet er voorlopig minder toe. Dat in een situatie van volledig verstoorde verhoudingen dit werk vooral een kwestie van zoeken en tasten is, is evident. Veelal betreft het ook nog landen waar – in de woorden van De Kadt – sprake is van een onvoltooide staatsvorming. Het tot stand brengen van elementaire bestuurlijke instellingen raakt in deze situatie aan veelal nog weinig uitgekristalliseerde machtsverhoudingen; van het weer herstellen van wat was, zal zelden sprake zijn. Het is derhalve buitengewoon moeilijk om met buitenlandse hulp duurzame oplossingen tot stand te brengen. Hierbij komt dat het veelal landen betreft die geteisterd worden door grote armoede, ingestorte of vernielde productiecapaciteit, gezondheidsproblemen, enzovoorts. De vraag komt dan ook op of de hulpverlening juist hier niet ook betrekking zou moeten hebben op andere gebieden dan worden geadresseerd door het GMV-programma, bijvoorbeeld armoedebestrijding. Eveneens speelt hier de vraag naar de precieze maatstaf voor de selectie van landen. Vredesopbouw van landen of het voorkomen van oorlogssituaties vergen eerder een regionale oriëntatie dan – zoals nu – bemoeienis met een afzonderlijk land.

Het gat tussen sectorale en thematische hulp

De splitsing van het bilaterale beleid in sectorale en thematische programma's roept uit het oog van goed bestuur derhalve veel vragen op. De voor het sectorale programma geselecteerde landen voldoen aan goed bestuur in enge zin, maar vertonen grote tekortkomingen op de andere componenten van goed bestuur, terwijl de hulpverlening zich daar niet op richt. De landen in het GMV-programma ontvangen hulp gericht op vredesopbouw en voor de opbouw van elementaire bestuurscapaciteit; ze komen echter niet (langer) in aanmerking voor sectorale hulp, waaraan ze eveneens grote behoefte hebben. Hier tussenin bevinden zich zeer veel landen die in een situatie verkeren die wat stabiel is dan in de GMV-landen maar minder stabiel dan in de sectorale landen. Het gaat hier om landen waarvan de verschillende componenten van het bestuur in aanmerking komen voor verbetering en die ook baat zouden kunnen hebben bij externe hulp. Deze laatste categorie valt nu evenwel tussen wal en schip.

2.4 CONCLUSIES

Hier kan worden geconcludeerd dat de brede invulling van het goedbestuursconcept zowel fundamentele empirische en normatieve vragen oproept als vragen rond de vormgeving van het beleid. Allereerst is er de relatie tussen de componenten van dit concept en ontwikkeling, waaronder armoedebestrijding, alsook het door Nederland aangemerkt primair doel van ontwikkelingssamenwerking. In zowel de ons omringende landen als in Nederland toont het beleid hierover grote onduidelijkheden. Dit is voor een deel een empirische kwestie, omdat de selectie van landen en het verbeteren van bestuurlijke kenmerken worden gerechtvaardigd door een beroep op de functionaliteit voor ontwikkeling. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

Bij goed bestuur als doel gaat het natuurlijk deels ook om empirische vragen, zij het dat vanwege het nog sterk experimentele karakter van deze tak van ontwikkelingsbeleid er nog geen sprake is van gecumuleerde inzichten uit de verrichte micro-evaluaties. Maar waar democratie, mensenrechten en dergelijke door dit beleid als op zichzelf nastrevenswaardig worden gezien, zijn hier ook veel vragen te stellen met een sterk normatieve lading. Goed bestuur roept in beide rollen de vraag op naar de keuze van landen die voor hulpverlening in aanmerking moeten komen en naar de vormgeving van het hulpbeleid. In het laatste hoofdstuk wordt op deze thema's teruggekomen.

3 THEORETISCHE EN EMPIRISCHE ONDERBOUWING

3.1 INLEIDING

In de voorafgaande hoofdstukken werd gewezen op de heersende spraakverwarring rond *good governance* en ontwikkeling. Deze heeft vooral betrekking op de vraag of goed bestuur moet worden beschouwd als instrumenteel voor of als zelfstandige doelstelling van ontwikkeling. Hanteert men het concept in de eerste betekenis, dan wordt in feite verwezen naar een empirische onderbouwing en doet de vraag zich voor welke componenten van het begrip al dan niet bevorderlijk blijken te zijn voor ontwikkeling. Worden in de bredere betekenis democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid als zelfstandige doelstellingen van ontwikkelingsbeleid gezien, dan is de stellingname meer normatief. Deze is in principe niet terug te voeren op empirische relaties, maar berust op een ideaal omtrent de menselijke ontwikkeling. Beide posities zijn herkenbaar in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. In beide gevallen is van belang in hoeverre met hulp van buiten – ontwikkelingshulp – beleid en instituties tot stand kunnen worden gebracht of kunnen worden gestimuleerd die op zichzelf of ter wille van economische groei en armoedebestrijding van belang zijn.

Er kunnen derhalve verschillende theoretische en empirische vragen worden gesteld. De eerste vraag is of de componenten van goed bestuur in brede zin inderdaad samenhangen met ontwikkeling en hoe de causaliteit dan ligt. Als er bijvoorbeeld een relatie blijkt te bestaan tussen democratie en economische ontwikkeling, dan is hiermee niet gezegd dat democratisering resulteert in economische groei. Economische ontwikkeling zou immers ook een voorwaarde kunnen zijn voor democratisering. De tweede vraag is of er theoretische en empirische aanwijzingen zijn dat goed bestuur zich leent voor ‘constructivisme’: kunnen bestuurlijke instituties doelbewust met hulp van buiten tot stand worden gebracht of betreft hun ontwikkeling toch vooral een ‘endogeen’ groeiproses?

Voor het beantwoorden van deze vragen wordt vooral gebruikt gemaakt van de inventarisatie die Hout heeft gemaakt van relevante theorieën en verricht onderzoek. De vraag naar de instrumentele betekenis van goed bestuur voor ontwikkeling staat hierbij voorop. De tweede vraag laat zich met het geboden materiaal veel moeilijker beantwoorden; er zullen slechts indirecte aanwijzingen voor een antwoord kunnen worden gegeven. De systematische pogingen om de politiek-bestuurlijke situatie in ontwikkelingslanden te verbeteren met behulp van conditionaliteiten of specifiek hierop gerichte hulp, hebben weliswaar veel casuïstische informatie opgeleverd, maar – zoals Hoebink aangeeft – er heeft nog geen systematisch landenvergelijkend onderzoek plaatsgevonden waaruit generaliserende inzichten kunnen worden afgeleid. De inventarisatie van Hout richt zich met name op kwantitatief landenvergelijkend onderzoek, onderzoek dat uitdrukkelijk beoogt informatie te genereren die de casuïstiek te boven gaat. De empirische

bevindingen zijn gegroepeerd in politiek-bestuurlijke categorieën: politiek regime, politieke instabiliteit, sociaal-economische instituties en inhoud van het beleid. Deze indeling stemt niet geheel overeen met de categorieën die in het politieke discours over goed bestuur in brede zin een rol spelen. In dit discours gaat het immers om mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie, participatie, bestuurlijke transparantie en *accountability*, derhalve om soms grotere of specifiekere en soms ook andere verschijnselen dan in onderzoekstermen zijn gevangen. Hierop kan slechts worden geattendeerd: onderzoeks- en beleids- termen vallen nu eenmaal niet altijd samen.

Een soortgelijke waarschuwing is op haar plaats waar in beleid en onderzoek het begrip ‘ontwikkeling’ verschillend wordt gebruikt. De conceptuele betekenis die aan goed bestuur wordt gehecht, staat immers niet los van hetgeen waartoe het van belang wordt geacht. Het zal duidelijk zijn dat er een verband is tussen de politieke en bestuurlijke kenmerken die als cruciaal voor ontwikkeling worden geïdentificeerd en de gehanteerde definitie van ‘ontwikkeling’: breed of smal. Als ontwikkeling wordt gedefinieerd als ‘slechts’ groei van het BNP per hoofd van de bevolking, dan zullen die elementen van ‘governance’ van belang worden geacht die dit bevorderen, zoals goed geregelde eigendomsrechten, bestrijden van corruptie, economische vrijheid en exportgerichtheid in het beleid. Wordt daarentegen ontwikkeling begrepen als ‘human development’ (vermindering van armoede, kindersterfte, analfabetisme, e.d.), dan zullen ook andere elementen van bestuur en beleid als cruciaal worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de nog ruimere opvatting, waarbij ook democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid als ontwikkelingsdimensies worden aangemerkt. Bij de bespreking in de volgende paragrafen van theorieën en onderzoeksbevindingen zal dan ook worden aangegeven om welke precieze betekenissen het gaat wanneer het verband wordt gelegd tussen goed bestuur en ontwikkeling.

3.2 RELEVANTE ONTWIKKELINGSTHEORIEËN

Institutionele theorieën

Het onderzoek van Burnside en Dollar, dat zo’n belangrijke rol heeft gespeeld in de koerswijziging van het ontwikkelingsbeleid van de Wereldbank, vond zijn theoretische inspiratie in de nieuwe institutionele economie. Deze tak van wetenschap vormt een reactie en een aanvulling op de neoklassieke theorie, die zich met name richt op de coördinatie van het economisch systeem door middel van het markt- en prijsmechanisme. In de neoklassieke benadering komen markten tot evenwicht doordat op die markten opererende actoren hun beslissingen op elkaar afstemmen; de prijs is het mechanisme dat evenwicht brengt. De theorie richt zich op het functioneren van markten; van het bestaan van instituties wordt geabstraheerd.

De nieuwe institutionele economie richt de schijnwerper expliciet op de veronderstellingen waarvan de neoklassieke theorie uitgaat, zoals volledige informatie, rationeel handelende marktpartijen en kosteloosheid van transacties

(Hazeu 2000: 33-34). In werkelijkheid beschikken contractanten nooit over alle relevante informatie; de kosten om deze te verkrijgen, zijn soms hoog. Hierdoor is de prijs nooit een volledige informatiedrager en zijn contracten niet volledig. In de woorden van North: “when it is costly to transact, institutions matter.” De institutionele economie beredeneert de ratio van instituties vooral vanuit de transactiekosten. Instituties doen er economisch gesproken toe, omdat zij de kosten van informatieverwerving die met het aangaan van economische transacties gepaard gaan, kunnen verminderen. Dit begint al met eigendomsrechten en alle instituties die hieromheen zijn opgetrokken om deze rechten vast te leggen, te controleren en te handhaven.

Bij de nieuwe institutionele economie gaat de hoofdaandacht uit naar die instituties die direct van belang zijn voor het functioneren van markten: wetgeving en regels voor toetreding tot en uittreding uit markten, toezicht op marktgedrag, enzovoorts. Maar vanuit deze benadering kunnen in feite alle mogelijke instituties – waaronder ook die van overheidswege – worden beredeneerd die op kortere of langere termijn de transactiekosten verlagen. Dit geldt zelfs voor democratie en de bescherming van mensenrechten. Zoals North (1995: 25) stelt: “While economic growth can occur in the short run with autocratic regimes, long-run economic growth entails the development of the rule of law and the protection of civil and political freedoms.” De redenering hierbij is dat individuen en bedrijven pas bereid zijn te investeren, als zij vertrouwen hebben in de toekomst. Investerings die in de toekomst rendement opleveren, zullen alleen tot stand komen als de institutionele omgeving hiervoor waarborgen oplevert. Een rechtsstaat, de hieruit voortvloeiende bescherming van contractuele en eigendomsrechten en de afwezigheid van marktverstoringen dragen bij aan dit noodzakelijke vertrouwen. Ook democratie, als een meer consensuszoekend en -creërend stelsel van besluitvorming, bevordert een klimaat van zekerheid en stabiliteit dat noodzakelijk is voor investeringen. Zo beredeneert Rodrik (2000: 23) dat democratieën juist hierdoor meer dan autocratieën op de langere termijn groeivoeten opleveren die meer voorspelbaar zijn, op korte termijn een grotere stabiliteit opleveren, negatieve schokken beter opvangen en in een minder scheve inkomensverdeling resulteren.

Het theoretisch inzicht in het belang dat goed bestuur in deze brede zin heeft voor het verlagen van de transactiekosten, wordt in de praktijk gezien als een fundering voor ontwikkelingsbeleid gericht op het tot stand brengen van instituties. North zelf is hierover echter zeer terughoudend. Zoals Hout aangeeft, ontleent North het verband tussen rechtsstaat en welvaart aan de geschiedenis van het Westen. Maar dit wil nog niet zeggen dat dit westerse voorbeeld ook model kan staan voor ontwikkelingslanden en ontwikkelingssamenwerking. Instituties zijn volgens North in hoge mate padafhankelijk; zij zijn in een specifieke setting tot stand gekomen en mede als gevolg van gevestigde belangen bij een bepaald institutioneel kader moeilijk te veranderen. De bekende historisch-sociologische studie van Putnam (1993) over bestuurlijke hervorming in Italië geeft een empirische illustratie van deze padafhankelijkheid. Hij toonde aan

hoezeer een lang bestaande institutionele structuur en een cultuur waarin deze is ingebed – tezamen aangeduid als ‘civil society’ – en waarvan de wortels tot een millennium geleden zijn te traceren, nog steeds bepalend zijn voor de mate van succes van een recente ingrijpende bestuurlijke decentralisatie. Putnam maakte een onderscheid tussen een sterke en zwakke *civil society*. Een sterke *civil society* wordt gekenmerkt door ruilrelaties op basis van gegeneraliseerde reciprociteit. Dit houdt het vertrouwen in dat een dienst in de toekomst zal leiden tot een wederdienst. Ook gaat het samen met een dicht en pluriform netwerk van allerlei secundaire autonome vormen van belangenorganisaties, divergerende visies en een levendig openbaar debat. Een zwakke *civil society* wordt daarentegen gekenmerkt door wantrouwen, zich uitend in ruilrelaties op basis van specifieke, directe reciprociteit: tegenover de dienst moet onmiddellijk een wederdienst staan. Deze *civil society* gaat samen met patronen van samenwerking die grotendeels beperkt zijn tot het familieverband, stelsels van patronage en cliëntalisme, sterk hiërarchische relaties. De bestuurlijke decentralisatie pakte in de regio’s met een van oudsher sterke *civil society* veel positiever uit dan in de regio’s waar een zwakke *civil society* bestond. Niet alleen positiever uit het oogpunt van effectief en responsief bestuur, maar ook van economische ontwikkeling.

Deze bevindingen onderstrepen North’s accentuering van padafhankelijkheid en zijn waarschuwing tegen lineaire assumpties over groeipaden. De constatering dat de welvaart in het Westen gepaard is gegaan met de ontwikkeling van een breed scala aan instituties wil derhalve nog niet zeggen dat deze instituties eenvoudig tot stand zijn te brengen en ook niet dat ze – als dat via ontwikkelingssamenwerking wel gebeurt – een voldoende voorwaarde vormen voor groei. De taaiheid van bestaande instituties in ontwikkelingslanden is met vele voorbeelden te illustreren; dat nieuw gevormde instellingen artefacten kunnen blijven evenzeer. Daarentegen geeft het voorbeeld van Japan en de ‘Asian tigers’ aan dat de westerse bestuurlijk-institutionele constellatie evenmin als een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling mag worden aangemerkt. Een andere institutionele structuur heeft hier economische ontwikkeling niet in de weg gestaan.

Samenvattend: de nieuwe institutionele theorie richt zich sterk op het beredeneren van de rol van (bestuurlijke) instituties voor het goed functioneren van markten. De theorie beperkt zich niet tot formele en marktnabije instituties, maar strekt zich in principe uit over tal van andere formele en informele instituties, waarden en normen als elementen die gezamenlijk de vertrouwensbasis vormen waarop transacties kunnen gedijen. Ze kan echter niet worden gezien als een transformatietheorie en ook zijn er geen voorspellingen aan te ontleen over de economische gevolgen van doelbewuste constructie van bepaalde instellingen of biedt ze een algemeen handvat voor hierbij in acht te nemen sequenties, en dergelijke. Ook ten aanzien van de hiervoor onderscheiden inhoudcomplexen van goed bestuur doet de theorie geen differentiërende uitspraken.

Theoretische leerstukken worden ook politiek gehanteerd. De nieuwe institutionele theorie heeft mede geïnspireerd tot een reactie op het eerder – eveneens

theoretisch gevoede – dominante politiek-economische klimaat waarbij juist het terugtreden van de overheid van het economisch proces als belangrijke voorwaarde voor economische groei werd gezien. In deze theorie is de westerse export van de praktijken van ‘institution building’ stevig genesteld. In de praktijk wordt de situatie in het Westen hierbij veelal als norm gehanteerd: zowel democratie, rechtsstaat, goede instituties in meer beperkte zin, als goed beleid zijn belangrijk voor ontwikkelingsprocessen en voor ontwikkelingsbeleid (zie bijv. Linz en Stepan 1996). In hoeverre deze hypothesen worden ondersteund, zal de empirie moeten uitwijzen. Hierop wordt in de volgende paragraaf teruggekomen. Tegelijk is duidelijk dat er vanwege de padafhankelijkheid van veranderingsprocessen geen groot optimisme bestaat over de mogelijkheid de opbouw van belangrijk te achten nieuwe instituties in sterke mate en/of in een hoog tempo van buitenaf te beïnvloeden.

Moderniseringstheorieën

Ligt bij de institutionele theorie het accent sterk op het analyseren van de functionele verbanden tussen instituties en markt, moderniseringstheorieën benadrukken historische transformatieprocessen. Zoals Hout stelt, is het uitgangspunt ervan dat samenlevingen zich op een pad bevinden van traditie naar moderniteit. Modernisering is te begrijpen als een voortgaand proces van structurele differentiatie en functionele specialisatie. De situatie in het Westen wordt hierbij gezien als ‘modern’ en derhalve in een aantal opzichten als het referentiepunt waarnaar andere landen via allerlei inhaalprocessen op weg zijn. Van oudsher is het terrein van ontwikkelingssamenwerking bij uitstek doortrokken van deze notie van modernisering. Dit komt ook tot uitdrukking in de terminologie: er zijn ‘ontwikkelde’ landen en ‘ontwikkelingslanden’, of ‘minder ontwikkelde’ landen. Er is voorsprong en achterstand, en tussen beide loopt een rechte lijn; via *catch-up* kan de achterstand geleidelijk of met oversprongbewegingen worden ingehaald. De laatste tijd wordt deze notie van convergentie steeds meer betwist, zeker ook op het gebied van de economie. Als er tussen landen al convergentie plaatsvindt, blijkt deze eerder waarneembaar binnen groepen landen met overeenkomstige structurele karakteristieken dan tussen deze groepen. Binnen afzonderlijke landen is de convergentie tussen regio’s evenmin een zo vanzelfsprekend proces als de neoklassieke evenwichtstheorie doet vermoeden; groei patronen lopen regionaal gezien zeer ver uiteen. De nieuwe endogene groeitheorie en de geografische economie bieden meer zicht op factoren die debet zijn aan het uitblijven van regionale convergentie of die debet zijn aan zelfs versterkte divergentie, zoals de ruimtelijk zeer ongelijke uitwerking van technologische vernieuwing en de dynamiek ten aanzien van menselijk kapitaal (Martin en Sunley 1998). Ook vanuit chaostheoretisch perspectief worden kantttekeningen geplaatst bij economische convergentie in geografisch opzicht als vanzelfsprekend resultaat van voortgaande modernisering. Hier wordt juist benadrukt hoezeer toevallige factoren aan de basis kunnen staan van het opbloeien van regio’s, factoren die derhalve niet systematisch kunnen worden herleid op initiële condities. Kennelijk is de aanwezigheid van factoren die als groeibevorderend worden gezien, lang niet altijd toereikend om tot groei te leiden. Of groei daadwerkelijk van de grond

komt, is sterker afhankelijk van toeval dan vaak wordt gedacht. Een plotselinge *take-off* kan zich ook voordoen waar de begunstigende voorwaarden ontbreken (Boschma en Van der Knaap 1999). Deze inzichten waarschuwen deels tegen een te gemakkelijk optimisme over de inhaalperspectieven van de Derde Wereld. Deels waarschuwen zij ook tegen overdreven pessimisme: ook waar ogenschijnlijk gunstige condities ontbreken, kan toch plotseling verbetering optreden.

Moderniseringstheorieën berusten op de veronderstelling dat er een min of meer dwingend mechanisme is dat ontwikkelingen in één richting stuwt, bijvoorbeeld in de vorm van elkaar opvolgende fasen, zoals in de oude theorie van Rostow (1960). Als motor van modernisering worden veelal wetenschap en technologie aangewezen en de hieruit voortvloeiende economische ontwikkeling.

De arbeidsdeling, verandering van productieverhoudingen en stijgend opleidingsniveau die hieraan inherent zijn, hebben gezamenlijk weer een verandering van de machtsverhoudingen tot gevolg. Ook deze theorie kent vele verschijningsvormen, eveneens afkomstig uit diverse wetenschappelijke disciplines, en met zowel optimistische als pessimistische varianten. Een gemeenschappelijk kenmerk van de meer optimistische moderniseringsbeschouwingen is dat het complex van factoren dat verantwoordelijk is voor economische ontwikkeling en welvaartsverhoging in brede zin (dus inclusief volksgezondheid, onderwijsniveau, basisvoorzieningen van allerlei aard), geacht wordt gepaard te gaan met of te leiden tot democratie en nieuwe, hoger ontwikkelde vormen van bestuur.

Kort samengevat, komen veel beschouwingen erop neer dat structurele differentiatie en specialisatie leiden tot fragmentatie van belangengroepen die elk een onderscheiden basis in de samenleving hebben. Burgers hebben vele rollen en maken deel uit van vele belangengroepen. Dit vindt zijn vertaling in de belangbehartiging op nationaal niveau. Zo beschouwd, is het moderniseringsproces een onstuitbaar proces van voortgaande differentiatie en interdependentie, waaraan landen zich maar moeilijk kunnen onttrekken. De stuwende factoren houden zich immers niet aan grenzen. In eigentijdse varianten fungeert de door ICT gevoede globaliserende economie in dit opzicht als een trekpaard, in het spoor waarvan uiteindelijk ook politiek-bestuurlijke complexen worden meegevoerd.

Moderniseringsprocessen raken derhalve ook de hierboven onderscheiden bestuurscomponenten. Ze leiden bijvoorbeeld tot een pluraliteit van belangen die zich vertaalt in democratisering en ze noodzaken tot een universaliteit van rechtsregels, hetgeen uitdrukking vindt in rechtsstatelijkheid. In zoverre wordt de nadruk op deze componenten van *good governance* in de moderniseringstheorieën ondersteund. De aandacht voor transformatieprocessen betekent echter nog niet dat deze theorieën ook veel houvast geven voor een antwoord op de vraag welke elementen van bestuur in welke situatie zwaarder zouden moeten wegen. Ze geven inzicht in de historische co-variantie van economische, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veranderingen, maar bieden geen uitsluitsel over de mogelijke zelfstandige bijdrage van bestuurlijke instituties aan moderniseringsprocessen.

Dit laatste kan wellicht beter worden afgeleid uit theorieën die zich richten op de ontwricting waarmee modernisering gepaard kan gaan. Mogelijk kunnen hieruit noodzakelijke, waaronder politiek-bestuurlijke, voorwaarden worden afgeleid die bijdragen aan een evenwichtiger verloop van de modernisering. De sociale wetenschappen hebben veel aandacht besteed aan deze keerzijde van modernisering. Als exemplarisch hiervoor haalt Hout Huntington (1968) aan. Deze wijst erop hoezeer politiek geweld en instabiliteit het product kunnen zijn van door de economische modernisering opgeroepen sociale mobilisering. De aspiraties en verwachtingen stijgen namelijk vaak sneller dan de economische mogelijkheden. De hieruit voortvloeiende sociale frustratie kan het politieke systeem onder druk zetten door eisen – ook participatie-eisen – die aan dat systeem worden gesteld. Is het politieke stelsel niet in staat de wens tot vergrote participatie op te vangen en de inhoudelijke aspiraties te kanaliseren, dan kan instabiliteit het gevolg zijn. Deze benadering wijst derhalve op de mogelijke ongelijktijdigheid van de veranderingen in verschillende maatschappelijke domeinen en op de cruciale rol van politieke institutionalisering om het ontwikkelingspad te stabiliseren. De benadering van Emmerij (zie verderop) is analoog hieraan. In zijn perspectief is er een parallel tussen de effecten van de huidige mondialisering en de vroege fasen van de industrialisatie. De mondialisering creëert een nieuwe sociale kwestie, die betrekking heeft op grootschalige verscherping van verschillen in rijkdom en armoede (tussen landen en tussen bevolkingsgroepen binnen landen) en op nieuwe problemen, zoals vormen van internationale misdaad, stedelijk dualisme, internationale migratie en drugs. De negatieve effecten van de oude sociale kwestie konden worden opgevangen door de instituties van de nationale staat, inderdaad à la Huntington door verbreding van de machtsbasis (algemeen kiesrecht) en door de opkomst van de verzorgingsstaat. De nieuwe sociale kwestie vraagt echter ook om nieuwe instituties. Doordat de nationale staat niet meer het geëigende kader vormt om voldoende tegenwicht te bieden tegen de mondiaal opererende particuliere sector, zijn nieuwe bovenationale instellingen nodig op regionaal en op mondiaal niveau (een Economische Veiligheidsraad), aldus Emmerij.

Andere theorieën

Emmerij's diagnose toont een sterke parallel met wat Hout aanmerkt als 'radicale' theorieën. Anders dan de institutionele theorieën kennen deze een zeer belangrijke rol toe aan internationale factoren in nationale ontwikkelingsprocessen en hierbij aan de positie die een land inneemt in de internationale economische verhoudingen en arbeidsverdeling. Ontwikkelingslanden nemen in het wereldsysteem – waarbij de afhankelijkheid van buitenlands kapitaal belangrijk is – een perifere positie in. De aard van de gebondenheid aan het wereldsysteem is bepalend voor de kracht van de diverse groeperingen en elites binnen het land. Elites die er baat bij hebben de perifere positie van hun land in stand te houden, zullen proberen de ruimte voor democratisering van het politiek systeem zoveel mogelijk te beperken. In de ogen van Emmerij werkt de huidige financiële en economische mondialisering juist uit in het nadeel van armere landen; dit vraagt om een equivalent van de verzorgingsstaat op internationaal niveau. De relatieve

weerloosheid van ontwikkelingslanden voor negatieve effecten die worden veroorzaakt door krachten van buiten, vergt derhalve compensatie door eveneens extern gezag.

Hieraan is toe te voegen dat een effectieve participatie van staten in multilaterale verbanden veronderstelt dat de betrokken regeringen beschikken over een adequate en legitieme machtsbasis in eigen land om te komen tot een door de bevolking gedeelde articulatie van belangen in de internationale gremia. Omgekeerd moeten zij ook in staat te zijn de besluitvorming in die instellingen binnen de eigen grenzen aanvaard te krijgen. In zoverre is er geen strijdigheid met Huntington, ook al wordt het zwaartepunt van de noodzakelijke bestuurlijke voorzieningen niet meer bij de nationale staat gelegd. Interessant is in dit verband de opvatting van Breman (1999), die de diagnose van Emmerij deelt waar het de mondialiserende economie betreft. Hij trekt eveneens een parallel met de 'sociale kwestie', maar benadrukt veel meer de endogene dynamiek in ontwikkelingslanden. De historische, lineaire opmars van het burgerschap die volgens Marshall (1949) ondanks fel verzet van de gevestigde orde in de westerse wereld plaatsvond, is voor de niet-westerse wereld niet uit te sluiten; volgens Breman is dit al te bespeuren. De opmars van het burgerschap verliep van achtereenvolgens civiele rechten in de achttiende eeuw (rechtsstaat), politieke rechten in de negentiende eeuw (algemeen kiesrecht) naar de sociaal-economische burgerschapsrechten in de twintigste eeuw (verzorgingsstaat). Deze kernelementen van het vigerende brede goedbestuursconcept zouden in de ontwikkelingswereld in dezelfde fase-ning maar in veel korter tijdsbestek kunnen worden gerealiseerd dan eertijds in het Westen. De opkomende autonome dynamiek naar grotere gelijkheid die in ontwikkelingslanden al is waar te nemen, ziet Breman als een noodzakelijke voorwaarde voor een sterkere bemoeienis van internationale organen, gericht op 'goede werken en kwade zaken', zaken dus die Emmerij typeerde als 'de nieuwe sociale kwestie'. Met andere woorden: pas als de sociale frustratie zich vertaalt in hindermacht, zullen de nationale en internationale gevestigde ordes ermee willen instemmen hun machtspositie door nieuwe transnationale instellingen of bestaande instellingen aan banden te leggen. Deze dienen dan wel nieuwe bevoegdheden te krijgen en te worden gedemocratiseerd. Evenals Emmerij relateert ook Breman de nationale dynamiek aan de internationale context, maar hij lijkt optimistischer over de mobilisatie die als gevolg hiervan in ontwikkelingslanden optreedt. Zijn denken vertoont hiermee meer verwantschap met de theorieën die Hout schaarde onder de noemer van de comparatieve en internationale politieke economie. In deze benadering worden internationale factoren aangemerkt als de belangrijkste kracht ter verklaring van beleidsverandering in een land. De aard van de verandering is echter niet – zoals bij de wereldsysteemtheorie – één op één terug te voeren op de externe impuls, maar wordt bepaald door de aard en kracht van de binnenlandse coalities ten aanzien van grond, arbeid en kapitaal, de institutionele structuur van de nationale politiek en de aard van de door de relevante actoren aangehangen ideeën en ideologieën (Hout en Sie Dhian Ho 1997).

Exogene versus endogene ontwikkeling

Op een schaal die aangeeft of de nationale dynamiek primair van buitenaf of van binnenuit wordt bepaald, neemt De Kadt, met name waar het Afrika aangaat, bij uitstek de laatste positie in. Ook hij kan als vertegenwoordiger van de moderniseringstheorieën worden aangemerkt, al kan modernisering in zijn ogen niet, als ware het via een injectienaald, aan een land worden toegediend. Hij wijst op de nog onvoltooide staatsvorming in veel Afrikaanse landen. Al is ook hier sprake van modernisering, deze landen bevinden zich nog in een stadium tussen de *tribal state* en de opbouw van een nationale staat. Pas als de staatsvorming, waarbij macht wordt geconcentreerd in handen van de staat, is voltooid, komt het vormen van natiestaten aan de orde, waarbij burgerschap de dominante identiteit wordt. In veel Afrikaanse landen is nog volop strijd gaande om de staatsmacht, een strijd die in etnische termen wordt gevoerd. De situatie is nog ver verwijderd van de algemene, 'gegeneraliseerde' identiteit die inherent is aan de notie van (individueel) burgerschap. De koloniale opdeling van Afrika, waarbij landsgrenzen dwars door etnische groepen zijn getrokken, heeft de opgave natiestaten te vormen, sterk vergroot. Daarom kan nog nauwelijks sprake zijn van de belangrijke constituerende elementen van de moderne staat, zoals een onafhankelijke rechtsstaat en democratie. Deze karakteristieken zijn verbonden met de notie van burgerschap, die uitgaat van individuele rechten en plichten en afbakening van het statelijk en privé-domein (Gross 1998). Waar de in veel Afrikaanse landen nog dominante etnische identiteit altijd exclusief, overheersend en alomvattend is (Kaldor 1997), is ook de scheiding tussen particulier en openbaar bezit problematisch. Het gaat bij de staatsvorming primair om een endogeen proces, waarop actoren van buiten nauwelijks invloed kunnen uitoefenen; hierover is De Kadt uitermate somber. Het Westen had zelf immers eeuwen nodig om staatsgezag te vestigen op voldoende machtsbasis, terwijl de betrokken landen nog maar enkele decennia in dit proces verwickeld zijn. Niet dat het Westen *de facto* geen invloed heeft, maar de vestiging van stabiele politieke en bestuurlijke instituties zal toch hoofdzakelijk van binnenuit moeten komen. Of deze modernisering met minder gewelddadigheid gepaard kan gaan dan in het geval van de westerse vorming van natiestaten, is voor De Kadt een open vraag. De internationale rechtsorde breidt zich wel steeds verder uit, met een begin van een internationaal 'handhavingssysteem', waar ook de Afrikaanse staten zich formeel aan hebben onderworpen. Maar het verschil tussen papier en werkelijkheid is groot. Ook de aard en beschikbaarheid van modern wapentuig stemmen niet optimistisch over een vreedzaam verloop.

Conclusies

De sterke nadruk in het huidige ontwikkelingsbeleid op *good governance* lijkt vooral geïnspireerd door de hernieuwde belangstelling die er binnen de politologie en de economie bestaat voor instituties. Deze theoretische belangstelling onderscheidt evenwel niet uitdrukkelijk tussen de verschillende betekenissen die aan het begrip goed bestuur worden toegekend; in principe kan aan alle onder het goedbestuursconcept te scharen instituties een economische ratio worden toegekend. Evenmin bieden deze theorieën duidelijkheid over de vraag of en onder

welke condities instituties doelbewust met externe hulp tot stand kunnen worden gebracht; de notie van padafhankelijkheid stemt eerder tot bescheiden verwachtingen. Moderniseringstheorieën verzetten zich niet tegen het nieuwe beleidsaccent, maar kennen instituties van politiek en bestuur meestal geen speciale rol toe als strategisch handvat in moderniseringsprocessen; deze instituties worden vooral als co-variërend gezien met technologiegestuurde economische modernisering. Hooguit valt hun een rol toe in het wegnemen van al te negatieve effecten van het moderniseringsproces, een rol waartoe De Kadt overigens veel regimes in met name Afrika niet in staat acht. In de meeste theorieën lijkt de vorming van politieke en bestuurlijke instituties vooral te worden gezien als een endogene aangelegenheid, als een resultante van interne sociale verhoudingen, waarvan de dynamiek overigens niet los is te zien van de internationaal-economische ontwikkelingen. Alleen de centrum-periferietheorieën beschouwen de politiek en het bestuur van perifere landen als hoofdzakelijk exogeen bepaald, al betreft de afhankelijkheid eerder een resultante van de internationale economische structuur als zodanig dan van internationale druk of hulp. In de theorieën die Hout aanmerkte als de comparatieve en internationale en politieke economie, oefent internationale druk wel een belangrijke invloed uit op beleidsverandering. De aard van deze reactie is echter toch weer sterk afhankelijk van binnenlandse krachten en coalities.

3.3 EMPIRISCHE BEVINDINGEN

In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre de empirische bevindingen van het onderzoek dat door de vorenstaande theorieën is geïnspireerd, meer aanknopingspunten bieden voor de gestelde vragen. In zijn vergelijkende analyse van dit onderzoek constateert Hout overigens weinig theoretische diepgang; bovendien krijgen vragen van causaliteit weinig aandacht of zij kunnen bij de gehanteerde econometrische benadering niet worden beantwoord. Beide punten belemmeren de mogelijkheid om het ontwikkelingsbeleid en de wendingen die hierin plaatsvinden, te voorzien van een adequate en duurzame fundering. Hetzelfde geldt voor de gehanteerde definitie van ‘ontwikkeling’; de onderzoeken betreffen meestal ontwikkeling in de zin van ‘groei van het BNP’. Het beschikbare materiaal geeft derhalve veel minder uitsluitel over factoren die belangrijk zijn voor ontwikkeling in de zin van *human development* of voor politiek-bestuurlijke aspecten als zelfstandige dimensies van ontwikkeling. Hiermee is echter niet gezegd dat de inzichten van weinig belang zouden zijn voor het huidige multilaterale of Nederlandse beleid. Hierin wordt immers een plaats toegekend aan verhoging van het gemiddelde BNP als noodzakelijke voorwaarde voor armoedevermindering.

Complexiteit

Ondanks deze beperkingen zijn de onderzoeksresultaten echter niet zonder belang. Het gebrek aan eenduidigheid in de samenhang tussen de door Hout onderscheiden componenten van goed bestuur en met name economische ontwikkeling wijst erop dat de complexiteit van deze relatie veel groter is dan de

bestaande consensus suggereert. Dat politieke instabiliteit een consistent negatieve invloed uitoefent op ontwikkeling, wekt weinig verbazing. In overeenstemming met de institutionele theorie blijkt politieke stabiliteit belangrijk voor ontwikkeling (zie ook Clague 1997). Opmerkelijker is dat onderzoeken naar de aard van het gevoerde, voor economische ontwikkeling belangrijk te achten beleid zulke wisselvallige resultaten blijken op te leveren. Weliswaar zijn positieve samenhangen niet altijd afwezig, maar in deze gevallen wordt de interpretatie soms bemoeilijkt door methodologische problemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omvang van de publieke sector. Dergelijke problemen gelden ook voor sommige uitkomsten van het onderzoek van Burnside en Dollar (1997), dat zo'n doorslaggevende invloed heeft gehad op het onderkennen van het belang van *good governance* voor economische ontwikkeling. In dit onderzoek ging het vooral om de component 'goed beleid', die betrekking had op monetair en fiscaal beleid en handelsopenheid. Naar de invloed van deze factoren op de economische groei is meer onderzoek gedaan. Over de invloed van fiscaal en monetair beleid zijn er tegenstrijdige onderzoeksresultaten; alleen in het geval van handelsopenheid wijzen alle onderzoeken in dezelfde positieve richting. Maar, zoals Hout aangeeft, in al het betreffende onderzoek wordt niet de aard van het beleid zelf gemeten, maar de uit de handelsstromen feitelijk blijkende openheid van de betreffende economieën. Deze *output* mag echter niet gelijk worden gesteld aan de *beleidsinput*; deze kan namelijk ook de resultante zijn van andere factoren, zoals de omvang van de economie. Wat 'goed beleid', dat in het voetspoor van dit onderzoek inmiddels door velen als component van goed bestuur wordt gezien, derhalve precies inhoudt, en of hiervan een zelfstandige invloed uitgaat op de economische ontwikkeling, is bij nader inzien onduidelijk.

Stabiele instituties en ontwikkeling

Empirisch onderzoek blijkt vooral ondersteuning te bieden aan het verband tussen stabiele sociaal-economische instituties (zoals institutionele kwaliteit, economische vrijheid en bescherming van eigendomsrechten) met ontwikkeling (in termen van groei van het BNP of BBP). Hiermee lijken met name de hypothesen van de nieuwe institutionele economie, die vaak betrekking hebben op een verband tussen goed bestuur in de zin van marktondersteunende instellingen en 'ontwikkeling' in de zin van groei van het BNP, de meest robuuste bevestiging te vinden. Toch is ook voorzichtigheid geboden met het interpreteren van deze bevinding. In veel onderzoeken naar de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling blijken de verschillende instituties als exogeen te worden gehanteerd. Dit wil zeggen dat in het onderzoek het al dan niet voorkomen van deze instituties zelf geen voorwerp van verklaring vormt. Hiermee is tegelijk gezegd dat ongewis is of ontwikkelingsbeleid invloed kan uitoefenen op de vorming van dergelijke instellingen of dat deze eerder moeten worden gezien als product van historische ontwikkelingsprocessen. Volgens Hout is het laatste aannemelijk. Aan de hand van Pourgerami (1988) stelt hij dat er aanwijzingen zijn dat marktregulering positief wordt beïnvloed door ontwikkelingsniveau, democratie en cultuur, terwijl Clague et al. (1997) vonden dat duurzame democratieën een betere bescherming bieden voor eigendomsrechten dan duurzame autocratieën. Op hun beurt

respecteren duurzame autocratieën eigendomsrechten beter dan niet-duurzame autocratische of niet-duurzame democratische stelsels. De institutionele theorieën hebben dus geen ongelijk, maar om de aard van het gelijk te begrijpen, moet de aandacht worden verplaatst naar transformatieprocessen. Hiervoor hebben de moderniseringstheorieën meer belangstelling.

Politiek regime en ontwikkeling

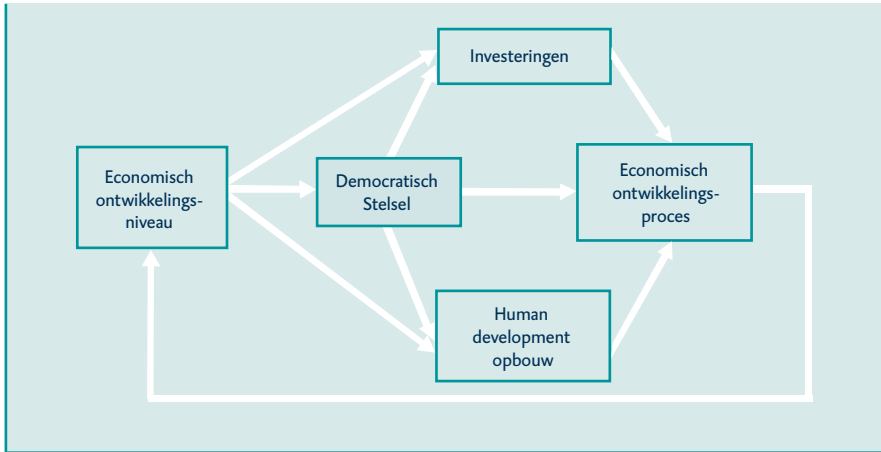
Dezelfde conclusie kan worden getrokken naar aanleiding van Hout's bevindingen ten aanzien van het empirisch verband tussen politiek regime en ontwikkeling. De resultaten zijn hier minder eenduidig. Zoals gezegd, lijkt politieke stabiliteit (van democratische of autocratische stelsels) als zodanig een belangrijke noodzakelijke voorwaarde voor economische groei. Binnen de randvoorwaarde van stabiliteit zijn er weinig indicaties voor een negatief verband tussen democratie (politieke rechten en burgerlijke vrijheden) en ontwikkeling. Maar hoe het verband precies ligt, blijkt veel minder duidelijk. Het aantal onderzoeken dat niet tot een eenduidige bevinding komt, overtreft het aantal dat een positief verband laat zien. Er blijkt derhalve geen sprake van een één-op-éénrelatie. Er zijn in ieder geval aanwijzingen dat de relatie tussen democratie en economische groei niet lineair is, maar meer het patroon vertoont van een s-curve. In een situatie van geringe democratie leidt democratisering tot meer groei, terwijl dit positieve effect boven een bepaald niveau van democratie weer afneemt. Vanuit de nieuwe institutionele economie is de theoretische verklaring hiervoor dat democratisering van de samenleving leidt tot meer politieke rust en tot betere waarborgen voor individuele rechten en eigendom en aldus bijdraagt aan een gunstig investeringsklimaat. Is het eenmaal tot een normale eigenschap geworden, dan gaan er van een nog verdere democratisering geen additionele groei-effecten meer uit.

Voor ontwikkelingslanden roept dit ten minste de vraag op naar de factoren die goedbestuurscomponenten als rechtsstatelijkheid en democratisering bevorderen. Ook hier geldt dat deze vraag lang niet altijd in onderzoek aan bod komt. De – helaas – weinige onderzoeken waarin dit wel het geval is, bevestigen de klassieke moderniseringstheorie van Lipset (1959), die inhoudt dat het niveau van democratie voor een belangrijk deel verklaard kan worden door het ontwikkelingsniveau van een land. Verschillende onderzoeken geven namelijk aan dat het voorafgaand ontwikkelingspeil (geïndiceerd door BBP per hoofd, scholingsgraad, niveau van investeringen) een positief effect heeft op het vóórkomen van democratie. Vervolgens heeft democratie weer een positief effect op de verdere ontwikkeling via onderwijs en investeringen. De meeste van het overigens zeer beperkte aantal onderzoeken die 'ontwikkeling' opvatten als 'human development' (een combinatie van bijvoorbeeld BNP per hoofd, alfabetisme, lage kindersterfte en hoge sterfteleeftijd), rapporteren een positief verband tussen democratie (of respect voor mensenrechten) met welvaarts groei in deze bredere zin. In één onderzoek bleken alle componenten die tot *good governance* te rekenen zijn, een positief effect te hebben op zowel de groei van het BNP als ook op indicatoren voor *human development*, zij het dat in Azië vooral de kwaliteit van de bureaucratie ertoe deed en in Latijns-Amerika vooral de kwaliteit van de rechtsstaat.

Het in hoofdstuk 1 aangehaalde onderzoek van Dollar en Kraaij vormt een uitzondering op het positieve beeld. Hier kon immers geen verband worden vastgesteld tussen de aanwezigheid van formele democratische instellingen en de vermindering van de armoede.

Deze bevindingen leiden tot de volgende hypothetische schematische weergave van de besproken relaties:

Figuur 3.1 Relatie tussen democratie en ontwikkeling



Bron: WRR, gebaseerd op Hout.

Dit relatieschema is zeer tentatief, gezien de verre van eenduidige bevindingen. Het benadrukt het procesmatige karakter van ontwikkeling. Vanzelfsprekend impliceert het dynamisch karakter dat er steeds terugkoppeling plaatsheeft, in de zin dat het in gang gezette economische ontwikkelingsproces leidt tot een hoger ontwikkelingsniveau (zoals hierboven geïndiceerd), dat weer bevorderlijk is voor verdere democratische ontwikkeling, enzovoorts. Het schema maakt duidelijk dat goed bestuur, ook in de bredere betekenis waar het gaat om democratie en rechtsstaat (in het schema samengevat onder de noemer democratisch stelsel), van belang is in het proces van ontwikkeling, evenals economische ontwikkeling en 'human development'. Zowel hulp of condities gericht op macro-economisch beleid, marktondersteunende instituties, democratie, rechtsstaat (mensenrechten) als verbetering van onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding kunnen hieraan rechtvaardiging ontleen. Het dynamische en complexe karakter relateert in zekere zin het zoeken naar de factoren die in ontwikkelingsprocessen een sleutelrol vervullen; naar directe effecten gemeten, kunnen er maar weinig worden geïdentificeerd. De empirische bevindingen kunnen ook worden geïnterpreteerd als een extra ondersteuning van de visie gericht op het bevorderen van componenten van goed bestuur als zelfstandige doelstelling van ontwikkeling. Want ook al is twijfelachtig of democratisering en rechtsstatelijkheid (in bredere zin dan adequate bescherming van eigendomsrechten) gezien kunnen

worden als van direct belang voor de economische ontwikkeling, indirect en op langere termijn kunnen ze ook bijdragen aan een verdere verhoging en spreiding van de welvaart. Het schema drukt immers ook uit dat het directe belang van al deze componenten niet los kan worden gezien van de ontwikkelingsfase waarin het land zich bevindt.

Het probleem van exogeniteit versus endogeniteit

Het door Hout geïnventariseerde empirisch onderzoek geeft geen direct uitsluitsel over de vraag in hoeverre de componenten van goed bestuur zich lenen voor beïnvloeding door externe actoren. Hout stelt dat er veel aanwijzingen zijn voor het endogene karakter van instituties die tot *good governance* worden gerekend. Dit confronteert ontwikkelingsbeleid met een zeer belangrijke vraag: kan externe hulp zich wel richten op het tot stand komen daarvan? Over dit thema bestaat veel casuïstisch onderzoek dat zich moeilijk leent voor generalisatie. Het in hoofdstuk 1 uitvoerig besproken onderzoek van Burnside en Dollar is een van de weinige waarin de rol van hulp landenvergelijkend wordt nagegaan. De optiek was echter beperkt: het ging om de bijdrage van omvangrijke financiële hulp aan groei van het BNP. De conclusie dat hulp alleen een positieve uitwerking heeft in landen waar al een groeibevorderende beleidsomgeving bestaat en dat deze hulp niet in staat is geweest deze gunstige beleidscondities op te roepen, ondersteunt de aanwijzingen voor het endogene karakter van ontwikkeling. Onder meer dit heeft de donorgemeenschap ertoe gebracht sterker dan voorheen hulp in te zetten als beloning voor goed bestuur en beleid. Maar tegelijk is de reikwijdte ervan beperkt, omdat het onderzoek een zeer beperkte uitwerking gaf aan ‘institutionele kwaliteit’ (overheidsefficiëntie en bescherming van eigendomsrechten) en evenzo aan goed beleid (zie hierboven). De bredere karakteristieken die eraan kunnen worden toegekend, kwamen derhalve niet aan bod. Evenmin werd ingegaan op de vraag hoe goed bestuur en beleid in de gehanteerde zin tot stand komen, bijvoorbeeld via hierop gerichte hulp. Er werd uitsluitend bestudeerd of hulpontvangende landen als gevolg van de financiële hulp tot beter beleid en bestuur waren gekomen en dit bleek niet het geval te zijn. Ten slotte is de hoofdconclusie van Burnside en Dollar zelf ook voor kritiek vatbaar. Dijkstra stelt dat, vanwege de methodologische kenmerken van de benadering, de gevonden relaties ook zo kunnen worden geïnterpreteerd dat de effectiviteit van beleid juist bij meer hulp gebaat is. Eigen onderzoek naar de effectiviteit van Zweedse ontwikkelingshulp leek deze alternatieve interpretatie te ondersteunen (Dijkstra 2001: 176-178).

Hout’s inventarisatie wijst op het primair endogene karakter van instituties die als belangrijk kunnen worden aangemerkt voor goed bestuur. Deze aanwijzingen matigen een al te groot optimisme over de directe bijdrage die externe hulpverlening kan hebben aan de vorming van deze instituties. Hij concludeert dat ontwikkelingsbeleid vooral zou moeten aansluiten bij al aanwezige endogene dynamiek. Landen die de eerste stappen hebben gezet op weg naar het beëindigen van een geschiedenis van onconstitutionele regeringswisselingen, naar het vestigen van een rechtsstaat en het beschermen van politieke en burgerlijke vrijheden en naar het vestigen van belangrijke marktondersteunende instituties, kunnen baat

hebben bij ondersteuning. Hulp van buiten kan derhalve niet zozeer bijdragen aan de transformatie zelf, maar wel aan de consolidatie ervan. Deze verankering is belangrijk om te voorkomen dat prille verworvenheden weer teniet worden gedaan en om het proces van ontwikkeling in gang te houden.

3.4 EVALUATIE: DE SLEUTEL GEVONDEN?

Goed bestuur en ontwikkeling

Bovenstaande theorieën en empirische bevindingen nopen tot bescheidenheid waar het gaat om de hefboomfunctie die zou kunnen ontstaan door de componenten van goed bestuur te accentueren als voorwaarden of als doelen in ontwikkelingsrelaties. Dat sommige bestuurlijke instituties belangrijk zijn voor het goed functioneren van markten, is theoretisch goed te funderen en heeft ook een overtuigende empirische grondslag. Plausibel, maar minder empirisch hard te maken, is dat met het inbedden van deze instituties in een democratie en rechtsstaat des te sterker een klimaat ontstaat dat gunstig is voor economische ontwikkeling en *human development* en dat hieraan ook indirect bijdraagt door bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Zo zou een zelfversnellend mechanisme kunnen ontstaan, waarin al deze grootheden elkaar versterken.

Ontwikkelingsrelaties richten zich echter vooral op landen waar dit vliegwielt nog niet is gaan draaien en waar het initiële ontwikkelingsniveau veelal nog niet zodanig is dat condities voor democratisering, mensenrechten en rechtsstatelijkheid zijn ontstaan. Instituties die theoretisch voor ontwikkeling belangrijk zijn, zijn bovendien niet eenvoudig af te roepen – via condities – of via hulp te construeren. Het gaat veelal om landen die geteisterd worden door grote interne, vaak etnische spanningen en conflicten, groepsloyaliteiten en -identiteiten die diep zijn doorgedrongen in wat bestaat aan formele democratische en rechtsstatelijke instituties. In dergelijke landen bestaat er vaak een grote inkomensongelijkheid en worden eigendomsrechten ondergeschikt gemaakt aan de zittende macht. Dit sluit niet helemaal uit dat hulpverlening die door het bestuur is geïnspireerd of hieraan conditioneel is gesteld, geen effecten heeft. Ondersteuning van enclaves van goed bestuur – die volgens Otto in ieder ontwikkelingsland op nationaal of lokaal niveau wel aanwezig zijn – kan een uitstralend effect hebben; ten minste is van belang dat die normen worden bevestigd die in de betrokken landen bestaan en die houvast geven voor hun ontwikkelingspad. Maar een tovermiddel is het niet en zeker niet overal in dezelfde mate.

Eigenlijk moet de conclusie zijn dat er vanuit het oogpunt van welvaartsontwikkeling en armoedevermindering voor deze categorie landen geen bijzondere grond is om voorrang te geven aan bestuurlijke instituties boven andere vormen van hulpverlening, bijvoorbeeld gericht op agrarische ontwikkeling, onderwijs en gezondheidszorg. Ook zijn er geen gronden om institutionele opbouw uit te sluiten van hulp, temeer waar het onderzoek geen uitsluitsel geeft over de mogelijkheden hiervan. Wel zijn – waar deze instituties zo zijn verweven met de machtsverdeling – duurzame successen vermoedelijk nog moeilijker bereikbaar dan op eerdergenoemde gebieden.

In dit verband dringt zich de vergelijking op met de transitielanden in Midden- en Oost-Europa. Dit lijken immers voorbeelden waar het westerse recept wel werkt. De ontwikkeling die daar wordt ondernomen, vindt plaats over de volle breedte van de samenleving: zowel economie, democratie, rechtsstaat, bestuur als ‘civil society’ zijn onderwerp van transformatie. Naar het zich nu laat aanzien, lijken vele van deze landen in staat te zijn zich in een uniek kort tijdsbestek op te werken tot ‘gemiddeld Europees peil’. Een analogie met de landen waarop de ontwikkelingshulp is geconcentreerd, is echter misplaatst. De bevolkingen in Midden- en Oost-Europa zijn goed opgeleid, zij kenden in hun geschiedenis voor het communisme soms ook episoden van democratie en rechtsstatelijkheid en zij hadden een gemeenschappelijke geschiedenis met West-Europa. Hiernaast fungeert ‘de terugkeer naar Europa’ in de vorm van het lidmaatschap van de Europese Unie als een hefboom die grote interne mobilisatie bewerkstelligt. Ontwikkelingslanden missen zo’n krachtige ‘incentive’ die zich kan vertalen in een aangehouden motivatie, gericht op een door velen gedeeld perspectief. Bovendien beschikken zij doorgaans niet over een ontwikkelingspeil dat vergelijkbaar is met dat in de meeste Midden- en Oost-Europese landen.

Het lijkt derhalve weinig aannemelijk dat met de huidige nadruk op *good governance* de panacee is gevonden voor het bevorderen van ontwikkeling. De auteurs van de meeste bij dit rapport gevoegde preadviezen relativeren dit accent dan ook. Zij binden hierop gerichte ontwikkelingshulp aan zeer stringente voorwaarden of bepleiten eerherstel voor bijvoorbeeld directe armoedebestrijding. Hoewel het belang van institutionele opbouw niet is te ontkennen, is de vigerende populariteit ervan opmerkelijk. Deze vraagt zelf om een verklaring.

Goed bestuur als projectie van westers denken

Kennistheoretisch beschouwd, lijkt het wel of – zoals Hoebink suggereert – de zwaartepunten die ten aanzien van het ontwikkelingsbeleid worden gehanteerd, projecties zijn van het ideologisch en intellectueel klimaat in het Westen zelf. En dit klimaat is op zijn beurt niet los te zien van de hier bestaande omstandigheden. In de periode na de dekolonisatie heeft lange tijd een taboe gerust op bemoeienis door het Westen met de bestuursstructuren van ontwikkelingslanden. Tijdens de Koude Oorlog was de hoofdzorg vooral of een land tot het westerse kamp kon worden gerekend en werd niet al te moeilijk gedaan over de aard van het regime. De beroemde theorie van Rostow uit 1960 over stadia van economische ontwikkeling onderbouwde de westerse ontwikkelingsstrategie; de publicatie droeg niet voor niets als ondertitel: *A Non-Communist Manifesto*. In de jaren zestig en zeventig werd wat er nog resteerde aan programma’s voor *law-and-development* en *development administration*, onder invloed van de maatschappijkritische beweging in het Westen zelf verder de kop ingedrukt. Dit, omdat het zou gaan om export van recht en beleid dat hier inmiddels zelf ernstig ter discussie stond, zoals Otto in zijn preadvies stelt. Bovendien deed in reactie op ‘dependencia’-theorieën het ‘independentiedenken’ sterk opgeld, dat juist autarkie en autonomie vooropstelde en derhalve ontkoppeling van Zuid ten opzichte van Noord bepleitte. Vanaf de jaren zeventig hebben de

feministische en milieubeweging in het Westen ook het ontwikkelingsbeleid beïnvloed.

Zowel de wereldwijde expansie van het bedrijfsleven in de jaren tachtig als de opkomst van de mensenrechtenbeweging luiden een herwaardering van politiek en bestuur in. De reconstructie van de vastgelopen nationale verzorgingsstaten leidde in de westerse landen aanvankelijk tot een opwaardering van de opvattingen van Friedman en Hayek – Reagonomics en Thatcherism – en later tot een herwaardering van marktondersteunende instituties via onder andere de nieuwe institutionele economie. In goed Angelsaksische traditie wordt dit denken pragmatisch gelegitimeerd, namelijk door overwegingen van effectiviteit en efficiëntie. Bij uitstek de gebeurtenissen na 1989 hebben eenzelfde opeenvolging van de receptuur voor Midden- en Oost-Europa te zien gegeven. Na het aanvankelijk accent op economische liberalisering kregen positieve vrijheden en politieke rechten meer aandacht, hetgeen resulteerde in grootschalige aandacht in het Westen voor *institution-building* ter ondersteuning hiervan. De inmiddels indrukwekkende hoeveelheid transitieliteratuur waarin op het belang van instituties wordt gewezen, heeft ongetwijfeld ook een impuls gegeven aan het nu zo populaire *good-governance*-denken in ontwikkelingssamenwerking. Wat in het Westen werd ontdekt als wenselijk voor de eigen samenlevingen, reflecteert zich derhalve in het denken over wat goed is voor de ontwikkelingslanden. Het zal niet veel moeite kosten om aan te tonen dat de gang van het politiek-economisch denken in en over het Westen zelf zich weerspiegelt in het denken van Wereldbank en IMF *vis-à-vis* de ontwikkelingswereld.

Een bewustzijn dat er thans opnieuw sprake kan zijn van zo'n projectie, kan bijdragen tot matiging van al te hooggespannen verwachtingen en kan teleurstelling voorkomen over toch weer tegenvallende resultaten. Aan de andere kant past het evenmin om het belang van goed bestuur te bagatelliseren. De veranderde internationale verhoudingen hebben in elk geval de politieke ruimte, maar ook de noodzaak, vergroot hier in het ontwikkelingsbeleid meer aandacht aan te besteden, zowel bij de donoren als bij de ontvangers. Door naar de mate van het mogelijke ontwikkelingslanden ertoe te stimuleren bestuursvormen te verbeteren en endogene ontwikkelingen en krachten in die richting te versterken, wordt ook direct of indirect aan armoedebestrijding bijgedragen; het omgekeerde geldt evenzeer. Dit is een voorzichtige en conditionele formulering. De processen waar het om gaat, zijn complex en vergen zeer veel tijd. Hulpontvangende samenlevingen zijn geen machines, waar het slechts aankomt op het vinden van de juiste knoppen. Juist omdat het huidige beleid zozeer is ingegeven door de wens hulp effectief te doen zijn, ook om het draagvlak daarvoor in de hulpgevendende landen zelf in stand te houden, lijkt tempering van de verwachtingen naar het oordeel van de raad allesbehalve misplaatst. Het moet worden voorkomen dat de huidige nadruk op *good governance* te zijner tijd wordt ontmaskerd als de zoveelste vermeende sleutel in ontwikkelingsprocessen. Eerder past de erkenning dat het belang van het concept in zowel instrumentele als in normatieve zin groot is, maar dat de feitelijke vormgeving ervan in ontwikkelingsbeleid een in hoge mate experimentele aangelegenheid is.

4 HOOFDLIJNEN VAN TE VOEREN BELEID

4.1 INLEIDING

Het is niet eenvoudig goed bestuur op een overtuigende wijze een plaats te geven in het ontwikkelingsbeleid. De voorgaande hoofdstukken lieten dit zien. Goed bestuur is geen eenduidig begrip. Ook is niet altijd helder waarom goed bestuur nu zo belangrijk gevonden wordt.

In de voorgaande hoofdstukken bleek allereerst dat bij het bepalen van het belang van goed bestuur functionele en normatieve overwegingen soms onvoldoende worden onderscheiden. De functionele benadering – die ook in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid een belangrijke rol speelt – gaat ervan uit dat de aanwezigheid van goed bestuur in een land de ontwikkelingshulp effectiever maakt. Hiermee wordt een beroep gedaan op een empirische grondslag: er moet dan een verband kunnen worden aangetoond tussen goed bestuur en effectiviteit van ontwikkelingshulp. Een tweede probleem bleek te zijn dat het begrip ‘goed bestuur’ vele betekenissen kan hebben; hetzelfde geldt voor het begrip ‘ontwikkeling’. Zeker wanneer men zoekt naar een empirisch verband tussen beide begrippen, vergt dat precisie: welke componenten van goed bestuur vormen een noodzakelijke voorwaarde voor welke aspecten van ontwikkeling? In hoofdstuk 3 werd de empirische grondslag van de verschillende componenten van goed bestuur voor aspecten van ontwikkeling tegen het licht gehouden. Het resulterend beeld bleek zeer genuanceerd te zijn, ook omdat het beschikbare empirisch materiaal zoveel beperkingen kent dat slechts met veel voorbehoud conclusies kunnen worden getrokken. Deze bevindingen vormen een waarschuwing tegen het al te gemakkelijk bepleiten van goed bestuur in brede zin vanuit zijn functionaliteit voor ontwikkeling; gegeven het beperkte aantal eenduidige bevindingen is er een grote kans op overgeneralisatie. Deze resultaten rechtvaardigen echter niet de conclusie dat componenten van goed bestuur die niet rechtstreeks van belang zijn voor welvaartsverbetering en armoedevermindering, dan van minder belang moeten worden gevonden. Men kan ze ook willen bevorderen, omdat ze – zoals het respect voor de mensenrechten – van intrinsiek belang worden geacht.

Tegen deze achtergrond zet de raad in de volgende paragrafen uiteen om welke redenen goed bestuur naar zijn mening een hoge prioriteit verdient. Hij formuleert hierbij uitgangspunten en aanbevelingen: om welke elementen van goed bestuur gaat het dan, en welke consequenties moet een en ander hebben voor het (bilaterale) ontwikkelingsbeleid?

4.2 UITGANGSPUNTEN

4.2.1 BELANG VAN GOED BESTUUR

Verhoging van de bestuurlijke kwaliteit van ontwikkelingslanden verdient naar het oordeel van de raad een hoge prioriteit. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren van zowel normatieve als feitelijke aard.

Normatieve overweging

De belangrijkste reden is dat goed bestuur in brede zin op zichzelf nastrevenswaardig is. Bij het in acht nemen van de rechten van de mens en van democratische beginselen en bij het beschermen van de rechten en vrijheden volgens rechtsstatelijke principes gaat het om waarden die voor elke staat en burger gelijkelijk gelden. Deze gaan hiermee uit boven het functionele belang van aspecten van goed bestuur voor bijvoorbeeld de economische ontwikkeling. Dit uitgangspunt betekent niet dat de constitutionele vormen van de democratische rechtsstaat die in het Westen voor deze waarden zijn ontstaan, als standaard aan andere landen kunnen of moeten worden opgelegd. Het betekent wel dat – zoals Hirsch Ballin aangeeft – de waarden die in het geding zijn richtinggevend moeten zijn. Welke staatsrechtelijke instituties ook zijn of worden gevormd, steeds zal de toets moeten zijn of waarden als integriteit, participatie, eerlijke rechtspleging en respect voor de menselijke waardigheid er beter door worden gewaarborgd. Ten aanzien van deze waarden mag van relativering geen sprake zijn. Maar evenmin betekent dit een nieuw cultureel imperialisme. De genoemde principes zijn in formele zin wereldwijd aanvaard en vormen toetsstenen voor alle staten, niet alleen voor ontwikkelingslanden. Wanneer de waarden voorop staan, is terughoudendheid geboden met het exporteren van de institutionele vormen die in het Westen bestaan. De vele varianten die hier van democratie bestaan, maken het al prohibitief bepaalde vormen voor te schrijven. De historische en huidige maatschappelijke en culturele context van de ontvangende landen moeten bepalend zijn voor de wijze waarop de waarden beter kunnen worden gediend.

Functioneel belang van goed bestuur voor ontwikkelingslanden

De verschillende componenten van goed bestuur zijn eveneens te beschouwen als functioneel voor ontwikkelingsprocessen. Hoofdstuk 3 liet zien dat over de precieze rol van de verschillende tot goed bestuur gerekende componenten in ontwikkelingsprocessen nog veel onduidelijkheid bestaat en dat deze ook niet los kunnen worden gezien van de situatie in de betrokken landen. Toch zijn er indicaties dat – in een langetermijnperspectief – het directe of indirecte belang groot is of tenminste kan zijn. Ook daarom verdient goed bestuur in brede zin een hoge prioriteit.

Functioneel belang van goed bestuur voor de westerse wereld

Goed bestuur in ontwikkelingslanden raakt echter ook het belang van de westerse wereld zelf. Dit hangt direct samen met het feit dat landen in een zich mondialiserende wereld een grotere kans lopen effecten te ondervinden van hetgeen in

andere landen gebeurt. Veel verschijnselen en problemen hebben naar hun aard een grensoverschrijdend karakter. Dit noopt tot internationale samenwerking, die haar neerslag vindt in talrijke verdragen en andere instrumenten van internationaal recht, op gebieden als de internationale handel en investeringen, de bescherming van het milieu, de bestrijding van de internationale criminaliteit, de elektronische communicatie en vele andere onderwerpen. Het uitgangspunt is hierbij steeds dat de nationale staten beschikken over een voldoende toegerust bestuur om uitvoering te geven aan hetgeen is overeengekomen. Zo zal een verdrag ter bescherming van het milieu alleen effect hebben indien de aangesloten landen ook daadwerkelijk zorgen dat het voor hun grondgebied wordt nageleefd. Het belang van het Westen bij een kwalitatief goed bestuur elders gaat echter verder. Bij een welvaartsverhoging in de ontwikkelingslanden zelf en derhalve ook bij een bestuur dat hieraan bijdraagt, heeft ook het Westen baat. Slecht intern bestuur doet hieraan afbreuk, kan de armoede vergroten en leiden tot aantasting van de mensenrechten en tot migratie van vluchtelingen. Gewapende conflicten tussen groeperingen kunnen zich vertalen in gewelddadigheden in landen waar zich uit deze groeperingen afkomstige migranten hebben gevestigd. Deze en andere voorbeelden geven aan hoezeer de internationale vervlechting een bestuursverbetering in de ontwikkelingslanden een kwestie heeft gemaakt van veelzijdig belang. Dit vormt de derde reden voor goed bestuur als prioritaire doelstelling.

4.2.2 BELANG VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VOOR VERBETERING VAN HET BESTUUR

Staat het belang van goed bestuur in zowel smalle als brede zin vast, dan is hiermee nog niet gezegd of en via welk extern beïnvloedingskanaal de wenselijke verbeteringen het beste tot stand kunnen komen. De raad meent dat bij het huidige arsenaal aan mogelijkheden een belangrijke rol is weggelegd voor bilaterale ontwikkelings-samenwerking.

Ontwikkelingssamenwerking betreft niet de enige mogelijkheid om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. In de internationale betrekkingen is vooral in het afgelopen decennium regelmatig gebruik gemaakt van politieke en economische sancties als middel om staten te dwingen tot gedrag volgens de internationale rechtsorde. Het succes hiervan is omstreden. In een recente studie wordt erop gewezen dat vooral in landen met een dictatoriaal of autoritair regime, waar oppositie derhalve weinig kans heeft, sancties vaak een averechts effect hebben (Cortright en Lopez 2000). De machthebbers zetten dan juist de hakken in het zand en wentelen de negatieve gevolgen vaak af op de bevolking. Ook de Nederlandse regering toont zich zeer terughoudend over de effectiviteit van dit instrument (Tweede Kamer 2000d). Bovendien gaat het dwangmiddel voorbij aan de condities die in het betrokken land aanwezig moeten zijn om te kunnen voldoen aan de internationale normen. Hier kan juist ontwikkelingsamenwerking een belangrijke rol spelen.

Ook meer in het algemeen kan men zich afvragen of de internationale rechtsorde een zodanige invloed op het tot stand brengen van goed bestuur kan uitoefenen dat dit vervolgens in de afzonderlijke landen kan worden verankerd. Zoals Hirsch Ballin in zijn bijdrage ten behoeve van dit rapport aangeeft, richt deze rechtsorde zich inderdaad niet meer uitsluitend op een ordening van het verkeer tussen soevereine staten. Zo gaat het bij de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de hierop gebaseerde verdragen zelfs expliciet om de verhoudingen tussen burgers en overheid binnen landen. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de betekenis van het internationale recht voor de positie van de overheid en de inrichting van het bestuur verder wordt uitgebouwd. Hirsch Ballin wijst er in dit verband op dat dit recht wel een aantal handelingen omschrijft die aan goed bestuur in de weg staan, maar momenteel nog geen bindende omschrijving geeft van wat goed bestuur zou moeten zijn. Hij stelt voor in deze context verdergaande eisen te stellen aan de vormgeving van goed bestuur. De democratische staatsvorm zou hij onderwerp willen maken van een bindende conventie en waarin tevens kenmerken zouden moeten worden vastgelegd van bestuurlijke procedures die deugdelijkheid en integriteit waarborgen.

Zonder te ontkennen dat zo'n verdere uitbouw van het internationale recht van belang kan zijn, meent de raad dat het grootste probleem wordt gevormd door het feit dat veel landen eenvoudig niet in staat zijn hun bestuur in te richten overeenkomstig de normen die hieraan door het internationale recht worden gesteld. Daarom is er voor het ontwikkelingsbeleid een belangrijke rol op dit punt weggelegd. Dit standpunt berust op de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is het niet realistisch in dit opzicht sterk te vertrouwen op de internationale rechtsorde. Het formeel aanvaarde recht-op-papier trekt in werkelijkheid niet altijd even diepe sporen. Dat dit recht vaak een hoog declaratoir karakter heeft, staat niet los van het sanctieregime, waarvan de ontwikkeling ver achterloopt bij die van het recht zelf. Waar in de praktijk zachtere sancties domineren, heeft de *compliance* – zo deze er al is – door onwillige regimes, bijvoorbeeld bij verkiezingen, nogal eens een schijnkarakter. Hierbij moet ook worden bedacht dat 'recht' in veel landen een minder vanzelfsprekende legitimiteit ontmoet dan in het Westen. Dit komt allereerst door de situatie van recht en rechterlijke macht in het eigen land, die vaak een verlengstuk vormen van de uitvoerende macht. Maar de veelal koloniale geschiedenis, die nog vers in het geheugen ligt, speelt hier ook mee. Eisen, die in naam van het internationale recht aan landen gesteld worden, zullen in ex-koloniale landen dan ook nogal eens met argwaan worden bezien vanwege westerse belangen die er mogelijk achter schuil gaan. Ten aanzien van de eisen omtrent democratie nemen de ontwikkelingslanden bovendien waar dat de ene uitkomst in het Westen meer respect ondervindt dan de andere. De ontwikkelingslanden zijn ook extra gevoelig voor aantasting van het recht op zelfbeschikking vanwege de veelal nog maar kort verworven soevereiniteit. Ten slotte is de universaliteit van de in de Universele Verklaring neergelegde rechten zelf niet onomstreden. Zo heeft de islamitische wereld een

eigen verklaring opgesteld en hebben tal van landen voorbehouden geplaatst bij vele andere algemene verklaringen en conventies (Rutten 1998).

Het internationale recht kan derhalve niet automatisch rekenen op legitimiteit. Maar ook de interne situatie legt beperkingen op aan de mogelijkheid van regeringen dit voor politiek en bestuur relevante recht te volgen. In hoofdstuk 3 werd aangegeven hoezeer de aard van het bestuur de resultante is van endogene processen. Deze verlopen lang niet altijd in de richting van de ‘emerging norms’ ten aanzien van goed bestuur die met de internationalisering gepaard gaan. De verdwenen tegenstelling tussen Oost en West heeft ontwikkelingslanden weliswaar bevrijd van de aandrang tussen beide kampen te kiezen, maar heeft tegelijk andere krachten vrij baan gegeven. Regeringen die hun positie misbruiken voor eigen voordeel en hiertoe de eigen bevolking terroriseren, vormen helaas geen uitzondering. In veel landen is de staat nog niet uitgekristalliseerd en/of wordt geworsteld met ernstige identiteitsproblemen waarin nationalisme, vaak gecentreerd rond of gesymboliseerd door etnisch-religieuze kwesties, een belangrijke rol spelen. In de bijdrage van De Kadt wordt hier voor Afrika uitvoerig op ingegaan. Fundamentalismen van allerlei aard, vaak ook uitgebuit door rivaliserende élites, spelen veel ontwikkelingslanden parten. De (dreiging van) politieke manifestaties hiervan leidt ertoe dat de politieke regimes van de betrokken landen niet alleen blootstaan aan externe druk maar ook aan een sterke interne druk. Deze door interne heterogeniteit veroorzaakte instabiliteit beperkt de mogelijkheden van regeringen om tegemoet te komen aan de internationaal-rechtelijke eisen van internationale organisaties, ook wanneer bij hen sprake is van de politieke wil om tot beter bestuur te komen.

Maar ook gezien de ontwikkelingsfase waarin de ontwikkelingslanden verkeren, is eenvoudigweg niet te verwachten dat zij over bestuursinstellingen beschikken die voldoen aan de maatstaven van het internationale recht en aan normen van goed bestuur. Naast de maatschappelijke, politieke en culturele condities die hiervoor noodzakelijk zijn, vergt dit de aanwezigheid van instellingen die kunnen bogen op kennis van en ervaring met goed bestuur. Deze instellingen kunnen alleen tot stand komen op grond van langdurige inspanningen in die richting. Zo kan een onafhankelijke rechterlijke macht niet zomaar worden ingesteld. Naast de genoemde politieke condities vereist dit rechters die een goede opleiding hebben genoten en een goed rechtssysteem dat zij kunnen toepassen. De afwezigheid van opleiding en rechtssysteem is niet eenvoudig te compenseren. Het is voor een land dan ook een onmogelijke opgave zich te houden aan de eisen van goed bestuur zolang dit land niet beschikt over de voorzieningen om dit goede bestuur te realiseren.

De raad meent derhalve dat complementair aan het toekennen van belang aan goed bestuur ook moet worden bijgedragen aan het tot stand komen van beter bestuur in de betrokken landen. Juist hier is sprake van een knelpunt dat deze landen niet op eigen kracht kunnen opheffen. Ontwikkelingssamenwerking vormt hiertoe het aangewezen mechanisme. Daarbij zal onderkend moeten

worden dat de aard van de politieke en bestuurlijke instituties in aanmerkelijke mate wordt bepaald door endogene factoren. De verwachtingen moeten daarom niet te hoog worden gesteld. Zoals hoofdstuk 3 aangaf, zal een inzet die zich erop richt veelbelovende aanzetten te consolideren en de hiervoor belangrijke condities te versterken, het meeste perspectief bieden. Maar de erkenning van de betekenis van goed bestuur, gecombineerd met het gegeven dat dit moeilijk alleen op eigen kracht te verwezenlijken is, leidt tot de conclusie dat hier een taak ligt voor het ontwikkelingsbeleid.

Het uitgangspunt dat het ontwikkelingsbeleid vooral ten goede moet komen aan de armere landen in de wereld of dat armoedebestrijding aandacht zou verdienen, verandert met deze benadering niet. Dat het rijkste deel van de wereld zich het lot aantrekt van het armste deel, vormt uitdrukking van een visie op de wereld als waardengemeenschap. Dit betekent echter ook dat bij het beleid ten aanzien van de armste landen uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de bevordering van goed bestuur, omdat deze landen op eigen kracht moeilijk in staat zijn voldoende vorderingen te maken.

4.2.3 CONCEPTUELE UITGANGSPUNTEN

Het is volgens de raad van groot belang dat heldere concepten ten grondslag worden gelegd aan het beleid, zowel ten aanzien van 'goed bestuur' en 'ontwikkeling' als ten aanzien van de relatie tussen deze beide begrippen. Bij de conceptualisering van 'ontwikkeling' en 'goed bestuur' sluit de raad nauw aan bij de opvattingen van Otto in zijn bijgevoegde preadvies.

Dit betekent in de eerste plaats dat gekozen wordt voor een breed ontwikkelingsbegrip. Een land ontleent de status 'ontwikkeld' te zijn niet aan welvaart alleen, maar ook aan andere ontwikkelingsdoelen. Naast welvaart noemt Otto nog elf kenmerken van ontwikkeling (zie tabel 4.1). Goed bestuur, rechtszekerheid en democratie zijn zo gezien dus op zichzelf nastrevenswaardige ontwikkelingsdoelen en al deze dimensies vormen nevensgeschikte doelen van een ontwikkelingsgericht beleid.

Tabel 4.1 Doelen en processen van ontwikkeling

Doelen van ontwikkeling (kenmerken ontwikkeld land)	Processen van ontwikkeling
Legitieme staat	Staatsvorming
Veiligheid	Stabilisering en beveiliging
Welvaart	Economische groei
Sociale rechtvaardigheid	Herverdeling en armoedebestrijding
Capaciteit	Kennisvermeerdering door onderwijs
Duurzaamheid	Milieubescherming
Gezondheid	Ziektebestrijding
Authenticiteit	Culturele identificatie
Vrije ontplooiingskansen	Liberalisering
Democratie	Vergroting van volksinvloed
Rechtszekerheid	Vergroting van rechtszekerheid
Goed bestuur	Verbetering van bestuur

Bron: Otto (1999).

Het ‘proces van ontwikkeling’ refereert zo aan de deelprocessen die eraan bijdragen dat de kenmerken van een ontwikkeld land worden gerealiseerd. Naast economische groei zijn dat ook de processen van staatsvorming, van stabilisering en beveiliging, herverdeling en armoedebestrijding, kennisvermeerdering door onderwijs, milieubescherming, ziektebestrijding, culturele identificatie, liberalisering, vergroting van volksinvloed, vergroting van rechtszekerheid en verbetering van bestuur. Tussen een aantal van deze deelprocessen bestaat een onderlinge afhankelijkheid, in de zin dat voor vooruitgang in het ene proces ook vooruitgang in het andere nodig is. Verbetering van de bestuurlijke kwaliteit vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de meeste andere processen. Maar omgekeerd zijn andere processen ook voorwaarde voor verbetering van het bestuur. Conceptueel gezien, zijn alle in tabel 5.1 genoemde doelen te zien als nevenschikte dimensies van ontwikkeling; hiernaast is het verbeteren van de ene dimensie instrumenteel ten opzichte van het bereiken van andere dimensies. Het verbeteren van de bestuurlijke kwaliteit van ontwikkelingslanden is dus zowel een doel in zichzelf als een middel tot het bereiken van andere ontwikkelingsdoelen.

Teneinde inzicht te krijgen in deze onderlinge afhankelijkheden is het van belang niet met containerbegrippen te werken, maar de verschillende ontwikkelingsdoelen en deelprocessen expliciet van elkaar te onderscheiden in te operationaliseren begrippen. Daarom zijn democratie en rechtszekerheid niet geschaard onder een paraplubegrip ‘bestuur’, maar benoemd als aparte dimensies van ontwikkeling. Bestuur heeft in deze visie dus een beperkt definitie, en wel als ‘de vorming en uitvoering van beleid’.

Bestuur verdient de kwalificatie ‘goed’ wanneer het rechtmatig, effectief en doelmatig is. ‘Rechtmatig’ betekent ‘in overeenstemming met het geldende recht’,

‘effectief’ betekent ‘doeltreffend’ en ‘doelmatig’ slaat op een ‘spaarzame inzet van beschikbare middelen’ (geld, menskracht, goederen). De kwalificatie ‘goed’ heeft hiernaast ook betrekking op de inhoud van wat in het openbaar bestuur wordt ondernomen: het beleid. ‘Goed bestuur’ is ‘bestuur ten behoeve van ontwikkelingsgericht beleid’. In deze visie functioneert het bestuursapparaat goed, wanneer het wordt ingezet om economische groei, milieubescherming, gezondheid enzovoorts (zie de ontwikkelingsdoelen in tabel 5.1) te bewerkstelligen op een rechtmatige, effectieve en doelmatige manier. Evenzo spreekt deze definitie overheden aan op hun vermogen de eigen organisatie te verbeteren en via het overheidsbeleid bij te dragen aan rechtsstatelijkheid, democratisering en verbetering van de mensenrechtensituatie.

Hoewel de verschillende ontwikkelingsdoelen als nevensgeschikt te zien zijn, sluit dit prioriteitsstelling niet uit. Integendeel, wil hulp effectief kunnen zijn, dan is het noodzakelijk prioriteiten te stellen. Deze zullen variëren per land. De keuze van een samenstel van doelen is maatgevend voor de concrete bestuurlijke instituties die hiertoe primair van belang zijn en hiertoe mogelijk aangesproken moeten worden. Of en op welke wijze de desbetreffende bestuurlijke instituties zich lenen voor verandering, kan niet los worden gezien van contextuele factoren, waarvan sommige wellicht eveneens in aanmerking komen voor verandering. Betreffen de doelen het rechts- en bestuursstelsel, dan zullen meestal ook de politieke cultuur en de economie in het geding zijn. Maar ook als bijvoorbeeld armoedebestrijding als primair doel gekozen is, zal niet van de samenhang met recht en bestuur kunnen worden geabstraheerd. Om recht te kunnen doen aan deze samenhangen en de nagestreefde volgtijdelijkheid, is een grote precisie vereist ten aanzien van de relaties die als relevant worden verondersteld en de kennis van de lokale context die nodig is om deze relaties te kunnen operationaliseren naar het concrete ontwikkelingswerk.

Aldus vindt de raad de benadering waarbij het brede ontwikkelingsbegrip wordt ontleed in expliciet te benoemen deelaspecten, waaronder een nauwkeurig omschreven, beperkt, goedbestuursbegrip, een aantrekkelijke. Deze dwingt immers tot precisie en kan zo de misinterpretaties voorkomen die voortvloeien uit het gebruik en het onderling verbinden van ‘ontwikkeling’ en ‘goed bestuur’ als containerbegrippen.

Deze precisie is een voorwaarde om beleidstheorieën te kunnen formuleren en in de praktijk te kunnen toetsen. Zij kan er zo toe bijdragen dat er een cumulatieve ontstaat van kennis die noodzakelijk is voor het concrete handelen. Ook kan dan de indruk worden weggenomen dat verbetering van bestuur, rechtsstelsel en democratisering altijd in dezelfde richting werken. Verkiezingen leiden immers lang niet altijd tot stabiel bestuur en bestuurlijke decentralisatie kan op gespannen voet staan met rechtszekerheid. Evenmin is het altijd zo dat democratisering, goed bestuur en *rule of law* ook andere ontwikkelingsdoelen ondersteunen. Zo kan de decentralisatie van bestuurlijke bevoegdheden die door democratisering ingegeven is, herverdeling in de weg staan. Eerder werd al aangegeven dat

niet de illusie moet worden gekoesterd dat de beoogde processen via een goede ‘engineering’ een lineair verloop kan worden opgelegd. Bescheidenheid over de mogelijkheden en acceptatie van oplossingen die vanuit westerse ogen niet altijd met goed bestuur en recht zullen worden geïdentificeerd, zijn onontkoombaar. Dit onderstreept dat kennis van lokale condities een noodzakelijke voorwaarde is om de begripsmatig te leggen verbanden tussen recht en bestuur en andere ontwikkelingsdoelen te vertalen in hulpactiviteiten gericht op het haalbare.

4.3 AANBEVELINGEN

4.3.1 VERHOGING PRIORITEIT GOED BESTUUR, RECHT EN DEMOCRATIE

In de afgelopen jaren heeft Nederland voortvarend gewerkt aan een herstructurering van het ontwikkelingsbeleid. Hierbij is ook veel aandacht gegeven aan bestuur, recht en democratie, als belangrijke voorwaarden voor economische groei en armoedebestrijding en ook als doelstellingen op zichzelf. Deze beleidsontwikkeling verliep in hoge mate parallel aan die van de multilaterale organisaties, met name de Wereldbank. Deze ‘post-Washington’-consensus heeft een brug geslagen met het denken in de Verenigde Naties, waarin mensenrechten, *empowerment* en democratie sterk worden geaccentueerd. Dit heeft tot een benadering geleid die op hoofdlijnen veelbelovend, maar in haar uitwerking nog zeer experimenteel is. Een onderdeel van deze, ook door Nederland onderschreven benadering is het principe van *ownership*: de ontvangende landen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de keuze van de voor hun ontwikkeling belangrijk geachte sectoren. Of en hoe de prioriteiten van de donoren zelf aan bod komen staat niet vooraf vast. Dit is mede afhankelijk van het totale programma, waarop ieder van de bilaterale donoren maar beperkt invloed heeft.

De raad meent dat in een bilateraal programma nationale prioriteiten en belangen van de donor herkenbaar mogen zijn. Dit geldt zeker ook voor goed bestuur. In het huidige beleidskader kan dit doel op twee manieren worden gerealiseerd:

- 1 *via sectorale hulp wanneer het ontvangende land deze sector als belangrijk heeft aangegeven, en*
- 2 *als onderdeel van geïntegreerde programma's.*

Ook vanwege het nog sterk experimentele karakter van het multilaterale beleid is er voldoende aanleiding voor Nederland om in aanvulling op deze benadering wegen te beproeven die er meer expliciet op zijn gericht gestalte te geven aan de prioriteit van goed bestuur, democratisering, rechtsstatelijkheid en verbetering van de mensenrechtensituatie in ontwikkelingslanden. Zoals is beschreven in hoofdstuk 2, kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de wijze waarop verbetering van deze dimensies in het Nederlandse beleid aan de orde komt, zowel wat betreft de landenkeuze als de uitwerking in de sectorale en thematische aanpak. De hierna volgende aanbevelingen zijn erop gericht het in paragraaf 4.1.1 verwoorde belang van bestuur en recht meer reliëf te geven. Met deze profilering van het bilaterale beleid wordt niet beoogd het aandeel van Nederland in de

multilaterale programma's terug te brengen. Het verhoudingsgewijs zeer aanzienlijke aandeel van deze programma's in het ontwikkelingsbeleid (Tweede Kamer 2000a) weerspiegelt het grote belang dat Nederland hecht aan de bestrijding van armoede. Het bilaterale beleid zou in aanvulling hierop ruimte moeten bieden aan eigen nationale prioriteiten, waarin naar landenkeuze en werkwijze meer eigen accenten gelegd kunnen worden. Ook omdat het multilaterale beleid nog verkeert in een proces van *learning by doing*, is het gewenst dat met het 'vrije' deel van het bilaterale beleid andere wegen worden beproefd.

4.3.2 RECHT DOEN AAN TWEEZIJDIG BELANG

Het bevorderen van bestuur, mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie is niet alleen in het belang van de ontwikkelingslanden zelf, maar ook onontbeerlijk voor iedere ordening in een zich mondialiserende wereld. De erkenning van dit belang betekent dat het bevorderen van genoemde kwaliteiten een tweezijdige betekenis krijgt: zowel het ontvangende land als de donor zijn hiermee gebaat. Dit brengt met zich mee dat het welslagen van verleende hulp ook moet worden gezien als een kwestie van eigenbelang van de donor.

Dit is zeker ook het geval voor Nederland. Van oudsher geldt dat een klein land als Nederland – met zijn wereldwijd verspreide belangen – door zijn beperkte machtspositie bij uitstek belang heeft bij een goed functionerende internationale rechtsorde en ook bij behoorlijk bestuur in de landen waarmee het betrekkingen onderhoudt. Minister Herfkens gaf in haar brief aan de Kamer van 12 juli 2000 aan dat Nederland het enige land ter wereld is dat de bevordering van de internationale rechtsorde als opdracht aan de regering in de Grondwet heeft neergelegd (Tweede Kamer 2000c). Deze nationale prioriteit wordt op verschillende manieren zichtbaar in het beleid: zij wordt weerspiegeld in het buitenlandse beleid in het algemeen en meer specifiek in de steun aan internationaal-rechtelijke instellingen.

Nederland beschikt over relatief goede mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de versterking van de nationale juridische en bestuurlijke vermogens. Het heeft van oudsher een zekere naam op dit gebied, zoals herkenbaar is in de aanwezigheid van juridische instellingen in Den Haag, en het kan als land zonder veel macht niet worden verdacht van verborgen agenda's. Hierdoor is de Nederlandse bemoeienis met een onderwerp dat zozeer de nationale soevereiniteit raakt, wellicht voor veel landen aanvaardbaarder dan hulp van grote landen of van de multilaterale organisaties waarin deze grote landen een belangrijke rol spelen. Op sommige rechtsterreinen loopt Nederland internationaal ook voorop.

Het besef dat Nederland als donorland zelf ook groot belang hecht aan ontwikkeling, moet gevolgen hebben voor de vormgeving van de ontwikkelingsrelatie. Er moet een wederzijdse betrokkenheid zijn bij het welslagen van de activiteiten. Een goede vorm van samenwerking is hier een elementaire conditie voor de effectiviteit. Voor de problematiek van goed bestuur betekent deze benadering dat het

huidige accent op *ownership* toch enigszins gerelativeerd wordt. Met de *ownership*gedachte is in het beleid wel terecht afstand genomen van de eerdere benadering waarbij de donor dacht te weten wat goed was voor het land en dit vertaalde in tal van opgelegde condities. Bij dit – ook door Emmerij en De Kadt gelaakte – paternalisme werden de hulpontvangende landen zelf te weinig serieus genomen en werd weinig rekening gehouden met de lokale verhoudingen en wenselijkheden. Het andere uiterste moet echter evenzeer worden vermeden. Hoe belangrijk het ook is dat het hulpontvangende land zelf een ontwikkelingsstrategie ontwikkelt, dit wil niet zeggen dat de donor – als een uiterste consequentie van *ownership* – kan volstaan met het overmaken van fondsen. Dit punt klemt temeer wanneer men zich realiseert dat juist op het terrein van recht en bestuur de inbreng van het ontvangende land meestal beperkt zal zijn. Waar het bestuur en het recht gebrekkig zijn, zal ook weinig kennis of ervaring aanwezig zijn om uit te putten. Ook kunnen de interne verhoudingen een belemmering vormen om zich uit te spreken voor verandering.

Wanneer expliciet wordt uitgegaan van een wederzijds belang bij ontwikkelings-samenwerking, dan krijgt de hulprelatie de kenmerken van een *transactie*. Dit zal ook de basis voor de hulp aanzienlijk versterken. Moet de ontwikkelings-samenwerking echter uitsluitend worden gemotiveerd door rechtvaardigheid of internationale solidariteit, dan zal deze basis wankel zijn, zoals ook blijkt uit de neiging te korten op het budget voor ontwikkelingssamenwerking die bij vele donoren te bespeuren is. Wordt onderkend dat het Westen zelf ook belang heeft bij een evenwichtige ontwikkeling die recht doet aan gerechtvaardigde verlangens in de ontwikkelingslanden, dan kan dit het wederzijds *commitment* alleen maar ten goede komen. Beide partijen brengen dan hun inzichten en expertise in en beide partijen hebben een belang bij het nakomen van de gemaakte afspraken. Het uiteindelijke contract impliceert zo een tweezijdige binding.

Aldus zouden, naar de mening van de raad, ownership, transactie en partnership in de ontwikkelingsrelatie alle drie een rol moeten spelen. Het hulpontvangende land dient het hulpobject zelf als belangrijk te zien (ownership) Zowel ontvanger als gever hebben – ieder vanuit hun eigen belangen – baat bij het welslagen van de onderneming (transactie). En beide partijen hebben elkaar iets te bieden in het aangegane proces (partnership).

4.3.3 VERSTERKING NEDERLANDS PUBLIEKE BELANG IN HET BILATERALE BELEID

De voorafgaande overwegingen leiden tot de aanbeveling in het bilaterale beleid het belang dat Nederland hecht aan goed bestuur, zwaarder te laten wegen. In de multilaterale ontwikkelingshulp, waarin Nederland een belangrijk aandeel heeft genomen (Tweede Kamer 2000a: 33-35), bestaan minder mogelijkheden om de Nederlandse invalshoek tot uitdrukking te brengen en om te profiteren van de voordelen die Nederland specifiek in een bilaterale relatie kan inbrengen. De rechtvaardiging van bilaterale naast multilaterale hulp is dan ook gelegen in

het feit dat men de eigen publieke belangen kan vertalen in andere prioriteiten en andere mogelijkheden kan beproeven dan in een multilateraal programma. Dit betekent dat bij de specifiek bilaterale hulp niet behoeft te worden gestreefd naar een zo groot mogelijke aansluiting bij de criteria en de vormen van hulpverlening die in multilateraal verband al worden gehanteerd, al dienen verworvenheden als het belang van *ownership* in de bilaterale hulpverlening wel voorop te blijven staan.

Het toekennen van prioriteit aan de bevordering van bestuur en recht moet voor Nederland als donorland doorwerken in de landenkeuze, in de samenhang tussen de verschillende vormen van steun (geïntegreerde aanpak; zie par. 4.3.5) en in de vormgeving van de Nederlandse inbreng in de relatie.

4.3.4 KEUZE VAN LANDEN

Voor de keuze van landen die voor bilaterale hulp in aanmerking komen, kan de aanwezigheid van goed bestuur niet als selectie criterium dienen. Wil men – zoals bij het huidige beleid – armere landen voor ontwikkelingshulp selecteren die beschikken over goed bestuur, een behoorlijke rechtsstaat en democratie, dan zal men met een vrijwel lege verzameling worden geconfronteerd. In een vergelijking van de 17+3 landen die voor het Nederlandse sectorale programma geselecteerd zijn, met de 24 landen die hiervoor afvielen, toonde Hout(2001) aan dat de geselecteerde landen zich niet gunstig bleken te onderscheiden ten aanzien van politieke rechten en vrijheden, democratie en corruptie. Dit is geen wonder. Het zal immers maar zelden voorkomen dat een arm land tegelijk aan al deze criteria voldoet. In de praktijk blijkt dan ook dat sommige van de geselecteerde landen verbetering van bestuur en recht toch kiezen als belangrijke sector voor ontwikkeling (zie hfdst. 2).

Belangrijker is echter dat, wanneer verbetering van bestuur, recht en democratie inderdaad worden gezien als prioritaire doelstellingen, zoals door de raad wordt bepleit, vanzelfsprekend landen voor hulp in aanmerking komen waar de situatie ten aanzien van juist deze dimensies verbetering behoeft.

Selectie criterium zou dan kunnen zijn dat inspanningen van Nederlandse zijde, ook vanuit de optiek van de ontvangende landen, perspectief bieden of waar de verbetering van het bestuur in het bijzonder voor Nederland van belang is.

Dit sluit de in het huidige beleid door Nederland geselecteerde landen niet uit. Ook in deze landen is de situatie ten aanzien van recht en bestuur in menig opzicht onvolkomen en is hierop gerichte hulpverlening gerechtvaardigd. Maar geschiktheid voor economische groei, wat nu *de facto* een belangrijk selectie criterium is, is in de optiek van de raad bij de gestelde prioriteit niet het enige of doorslaggevende criterium. Meer concreet zou aan de volgende aandachtspunten gedacht kunnen worden:

- a De omstandigheid dat zich in een land gunstige ontwikkelingen voordoen. De wisseling van een regime of de verbetering van andere interne omstandig-

- heden die uitzicht op verandering geven, kunnen mogelijkheden bieden waarop kan worden ingespeeld.
- b Het feit dat in Nederland expertise ten aanzien van een bepaald land is opgebouwd. Deze expertise kan berusten op historische banden, zoals met Indonesië of Suriname. Zij kan ook met andere factoren samenhangen, zoals met de aanwezigheid in Nederland van veel immigranten uit het betrokken land, die zowel over kennis (taal) van dat land beschikken als over kennis van het bestuursstelsel in Nederland.
 - c Het feit dat ontwikkelingen in het betrokken land voor Nederland van specifiek belang zijn. Ook dit kan verband houden met het feit dat er in Nederland veel immigranten uit dat land wonen of dat uit dat land een immigratiestroom te verwachten valt. Het feit dat conflicten in het land van herkomst zich kunnen vertalen in Nederland, geeft Nederland een bijzonder belang bij een ordelijke ontwikkeling in die landen zelf. Maar ook de aanwezigheid van een langjarige goede relatie met dat land kan een factor van belang zijn. Evenzo kan het feit dat Nederland criminaliteit importeert uit bepaalde landen, een reden vormen om zich in het bijzonder op deze landen te richten. In al deze gevallen kunnen de publieke belangen van Nederland zelf aanleiding zijn om bij te dragen aan het versterken van ontwikkelingen in de richting van een democratische rechtsstaat aldaar.

Het voorgaande zal niet onmiddellijk kunnen resulteren in een andere selectie van landen. Waar, zoals nog nader zal worden aangegeven, groot gewicht moet worden gehecht aan langdurige relaties en aan goed kennismangement in het donorland, moet het aantal voor hulp geselecteerde landen niet te groot zijn en moeten onnodige wisselingen worden vermeden. Ook zal de hulpverlening per land een zekere kritische massa moeten hebben om tot effecten te kunnen leiden. Dit wijst in dezelfde richting. Voor landen waarmee nu een relatie bestaat, is het dus vooral van belang de tegenstelling tussen sectorale hulp en goedbestuurshulp op te heffen. Zodra zich echter mogelijkheden aandienen voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties, zou rekening gehouden moeten worden met de hier aangegeven benadering.

4.3.5 GEÏNTEGREERDE AANPAK

De door de raad voorgestane benadering verdraagt zich niet goed met het thans in het beleid aangebrachte onderscheid tussen sectorale en thematische programma's. Naast sectorale goedbestuurshulp verdient een aanpak de voorkeur waarbij goedbestuurshulp wordt geïntegreerd met hulp in andere belangrijk geachte sectoren.

In hoofdstuk 3 (figuur 3.1) en in paragraaf 4.1.3 werd gewezen op de onderlinge samenhang tussen de verschillende dimensies van ontwikkeling en werd gesteld dat een goed stelsel van recht en bestuur veelal een noodzakelijke voorwaarde vormt voor economische ontwikkeling, armoedevermindering, alsook omgekeerd. Dit impliceert dat in het dynamische proces waarop ontwikkelings-samenwerking inspeelt, in principe recht moet kunnen worden gedaan aan deze

samenhangen. De mogelijkheden die een ontwikkelingsrelatie met een bepaald land biedt, zouden dus gebruikt moeten worden om verbetering van de stelsels van recht en bestuur en andere dimensies van ontwikkeling in onderlinge samenwerking te adresseren.

Zoals in hoofdstuk 2 werd aangegeven, zijn institutionele veranderingen in de huidige sectorale aanpak niet uitgesloten, maar blijft het bereik hiervan beperkt tot de bestuurlijke instellingen die voor de voor hulp gekozen sector belangrijk zijn. Dit hangt ook samen met het uitgangspunt dat deze landen zijn geselecteerd op grond van het feit dat zij al voldoen aan eisen van goed bestuur – zij het in de eerder genoemde ‘smalle’ betekenis. Evenzo wordt in de thematische programma’s afgezien van sectorale activiteit. Naar het oordeel van de raad wordt zo evenwel onvoldoende recht gedaan aan de kans op synergie.

Wanneer het belang van recht, mensenrechten, democratie en bestuur meer centraal wordt gesteld in het beleid, wil dit niet zeggen dat de ontwikkelingsrelatie hier van meet af aan op gericht kan worden. In landen waar het ten aanzien van deze dimensies slecht is gesteld, zullen regeringen niet zo snel geneigd zijn op verbetering gerichte hulp in te roepen of te aanvaarden. Otto wijst er echter op dat in de meeste landen de situatie niet over de hele linie slecht is en dat overal wel enclaves zijn te vinden waar zinvol werk kan worden gedaan en waar ook een behoefte aan ondersteuning bestaat. Bovendien kan het geboden zijn juist in deze landen de hulp niet rechtstreeks op die dimensies te richten, maar liever – zoals De Kadt suggereert – op ‘bestuursluwe’ sectoren, van waaruit te zijner tijd ook aspecten van bestuur en recht aan de orde kunnen worden gesteld. Een geïntegreerde benadering behoeft derhalve niet altijd te leiden tot volstrekte gelijktijdigheid bij het bevorderen van de ontwikkeling van samenhangende dimensies; in de praktijk zal meestal sprake zijn van volgtijdelijkheid. Wezenlijk is echter dat de organisatorische vormgeving van het beleid niet belemmert dat de samenhangen worden benut. Hier geldt bij uitstek dat een zorgvuldig opgebouwde vertrouwensrelatie en een grote multidisciplinaire kennis van het betrokken land aan de kant van de donor noodzakelijke voorwaarden zijn voor een hulprelatie die er op den duur toe kan leiden dat gevoelige zaken op de agenda komen en mogelijkheden van verandering getraceerd worden. Het verschilt van land tot land wat de beste ingangen zijn, waar initieel de grootste hulpbehoefte bestaat of wordt gepercipieerd. Bij de *ownership*-benadering zal dit ook naar voren komen. Dat de initiële keuze in het ene geval de gezondheidszorg betreft en in het andere recht en bestuur wordt hiermee niet uitgesloten, maar het *a priori* organisatorisch scheiden van beide wel.

Bij het kiezen van een goede ingang dient ook rekening te worden gehouden met de expertise die in Nederland aanwezig is. Willen Nederlandse perspectieven in de bilaterale ontwikkelingsrelatie een rol spelen, dan betekent dit een Nederlandse inbreng daarin en derhalve de noodzaak tot eigen expertise. Een effectief gebruik van die expertise vergt concentratie op een beperkt aantal sectoren waarin Nederland bijzondere kennis heeft, zoals plattelandsontwikkeling, landbouw en waterbeheer.

4.3.6 VORMGEVING VAN DE RELATIE: LANGETERMIJNORIËNTATIE EN KENNISMANAGEMENT

Bestuur en recht: bij uitstek langetermijnoriëntatie nodig

De recente beleidswijzigingen zijn ingegeven door het streven het politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in stand te houden. Effectiviteit vormt hierbij het sleutelwoord. Zoals gezegd, komt de beperking van sectorale hulp tot landen waarin goed bestuur zou bestaan, hieruit voort. Wellicht geldt nog meer dan voor andere gebieden dat de ontwikkeling van een democratische rechtsstaat een langetermijnoriëntatie vraagt. Dit wil niet zeggen dat effectiviteit hier geen leidraad zou moeten zijn.

De raad is van mening dat de voorwaarden voor effectiviteit gezocht moeten worden in factoren die recht doen aan het langetermijnkarakter van de beoogde veranderingsprocessen. Een eenmaal aangegane relatie zou in principe een langdurige verbintenis moeten betreffen die de kans krijgt zich gaandeweg te verbreden en te verdiepen.

Hierdoor zouden meer permanente netwerken kunnen ontstaan die voor het ontwikkelen van *human resources* op dit gebied zo essentieel zijn. Gezien ook de juridische vestigingen in Den Haag, biedt Nederland daarbij tegelijkertijd een vrij internationaal georiënteerde omgeving. Mislukkingen zijn hieraan inherent, maar via dit leerproces kan gaandeweg zicht ontstaan op mogelijkheden voor verbetering. Een te sterke gerichtheid op de kortetermijneffectiviteit ontnemt het beleid deze leermogelijkheid en gaat teveel uit van de premisse dat het recept bekend is. Het nog maar recentelijk gegroeide inzicht dat verbetering van het bestuur een noodzakelijk aspect is van hulpverlening, moet voldoende tijd worden gegund om inhoud te kunnen krijgen. Anders ontstaat de mogelijkheid dat vanwege de kans op draagvlakverlies voortijdig weer naar andere recepten wordt gegrepen.

Multidisciplinariteit en kennismanagement

Eén van de gevaren die ontwikkelingshulp bedreigt, betreft het toepassen van standaardrecepten, ongeacht de lokale condities. Zowel het IMF als de Wereldbank hebben dit moeten ervaren waar het gaat om economisch beleid. Maar ook bij bilaterale projecten op gebieden als landbouw en watervoorziening heeft men dezelfde lering moeten trekken. Aan de basis van de vele mislukkingen lag veelal de veronderstelling dat wat in eigen land werkt, elders ook moet werken. Dergelijke ‘malmatige’ ontwikkelingshulp werd in de hand gewerkt door een monodisciplinaire oriëntatie: de landbouwkundige wist het beste wat op agrarisch gebied te doen stond, de econoom op economisch gebied, enzovoorts. Op het jongere, herontdekte beleidsgebied van recht en bestuur was dit niet anders. Het multilateraal ontdekte en door Nederland terecht onderschreven belang van ‘vraaggerichtheid’ vormt een erkenning van het falen van deze benadering. De probleemdefinitie door en de expertise van lokale actoren dienen ten volle in de ontwikkelingsrelatie mee te spelen, willen resultaten kunnen beklijven.

Bij ontwikkelingsrelaties gaat het om maatwerk, gebaseerd op grondige kennis van de betrokken landen en een langdurige periode van samenwerking als noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie.

Uit de benadering van de raad volgt echter dat niet uitsluitend op het kompas van *ownership* kan worden gevaren. Uit de bepleite bilaterale profilering ten aanzien van recht, democratie en bestuur vloeit een benadering die hiernaast ook het belang van *partnership* benadrukt. Dergelijke samenwerkingsconstructies zijn het huidige beleid ook niet vreemd, getuige het gezondheidsprogramma in Ghana en het programma voor biodiversiteitsonderzoek op de Filipijnen die zijn opgezet vanuit de Raad voor Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO 1998a, 1998b). Beide programma's zijn geïntegreerd en omvatten zowel natuurwetenschappelijke als goedbestuurselementen. Bovendien worden de programma's geleid door paritair samengestelde 'Joint Program Committees'.

Om het *partnership* goed tot zijn recht te kunnen laten komen, is bij de donor – veel meer dan in de *ownership*-benadering – een grondige kennis van het betrokken land noodzakelijk. Zoals Otto terecht aangeeft, dienen aan de deskundigheid die van de zijde van de aanbieder wordt ingebracht, hoge eisen te worden gesteld met betrekking tot kennis van zowel het eigen als het hulpontvangende land. Voor de door hem bepleite transdisciplinaire kennis op het gebied van recht en bestuur zijn aanzetten aanwezig, maar deze dienen verder te worden uitgebouwd om Nederland een belangrijke rol te kunnen laten spelen als exporteur van de kennis hieromtrent.

Naar de mening van de raad dient de samenwerking niet alleen te zijn gebaseerd op een grondige kennis bij de donor van de systemen van recht en bestuur van het betreffende land, maar evenzeer van de historische, geografische, sociaal-culturele, economische en politieke context ervan. Wanneer deze kennis niet aanwezig is, dient het tot stand komen ervan te worden gestimuleerd.

Systematische bundeling van relevante juridische en bestuurlijke kenmerken en ontwikkelingen loopt ver achter bij wat in bijvoorbeeld economisch opzicht aan vergelijkende basisgegevens bestaat. In dit laatste opzicht voorzien instellingen als de Wereldbank en de OESO in een frequente stroom gegevens als basis voor meer gespecialiseerde bewerkingen. De dataverzamelingen (van bijv. het Amerikaanse non-gouvernementele Freedom House) ten aanzien van recht en bestuur zijn echter veel meer fragmentarisch en subjectief. Nederland zou ernaar moeten streven dat deze informatie hier of elders beschikbaar komt. Voor de door Nederland zelf geselecteerde landen en landen die mogelijk voor hulp in aanmerking komen, zouden multidimensionele landenrapporten moeten worden opgesteld als basis voor een goede hulprelatie, zowel van meer sectorale aard als gericht op systemen van recht en bestuur als zodanig. Zoals hiervoor werd betoogd, kan sectorale hulp immers niet gedijen zonder inzicht in de systemen van recht en bestuur en ook kan hulp gericht op deze systemen niet gedijen zonder inzicht in

economie, sociale verhoudingen, en dergelijke. Voor het opstellen en bijhouden van dergelijke landenstudies moet gebruik worden gemaakt van bestaande expertise. Deze is vaak versnipperd aanwezig over universiteiten, NGO's en professionele netwerken van allerlei aard. Door hun werkzaamheden in vele landen beschikken NGO's over een schat aan informatie die, veel beter dan nu het geval is, door de regering voor hulp kan worden benut. Universiteiten hebben natuurlijk eveneens een taak bij het opbouwen van de adequate expertise, zowel waar het gaat om de nodige kwalificaties van afgestudeerden als in het onderzoeksbeleid. Hoewel er inmiddels een veelheid aan goedbestuursprojecten is ondernomen en evaluatiestudies zijn verricht, is het tot een systematische verwerking hiervan nog niet gekomen, zoals Otto en Hoebink stellen. Een meer geïntegreerd ontwikkelingsbeleid vraagt derhalve ook om een actief kennismanagement. Voor de hoofdlijnen hiervan zij hier verwezen naar de aanbevelingen die deze beide preadviseurs hieromtrent doen.

4.3.7 RECHT EN BESTUUR ALS GROND VOOR UITSLUITING

Wanneer het bevorderen van recht, bestuur en democratie de doelstelling van hulpverlening is, zal per definitie een relatie moeten worden onderhouden met landen die in dit opzicht slecht scoren. De raad meent evenwel dat er geen officiële ontwikkelingsrelatie kan bestaan met overheden van landen waar sprake is van excessen op het gebied van mensenrechten en corruptie. Dit zou immers neerkomen op een ontkenning van de fundamentele normen die inmiddels in de internationale rechtsorde tot ontwikkeling zijn gekomen. Verwezen zij ook naar het preadvies van Emmerij. Het is niet eenvoudig om hier op een goede wijze een grens te trekken. Zeer goed inzicht in en kennis over een land zijn noodzakelijk om zo'n negatief besluit te kunnen nemen. Dat dit slechts op vrij extreme gevallen betrekking kan hebben, lijkt duidelijk. Strikt geïnterpreteerd, vormt schending van mensenrechten in de meeste van de betrokken landen een dagelijkse praktijk.

In het verleden heeft, zoals hoofdstuk 2 liet zien, schending van mensenrechten er zelden toe geleid dat bij West-Europese donoren landen van de lijst van hulpontvangers werden geschrapt. Nederland vormt hierop geen uitzondering. Ten aanzien van grotere landen zoals China en Indonesië opereert Nederland zeer omzichtig; ten opzichte van kleinere landen gebeurt dit echter strikter. Bilaterale sancties zijn – afgezien van het politieke effect in het donorland – ook weinig zinvol om het oogmerk te bereiken zolang andere landen doorgaan met de hulpverlening. Bovendien is het in het algemeen twijfelachtig of sancties effectief zijn. Sancties kunnen immers zeer negatieve humanitaire gevolgen hebben zonder dat het beoogde doel ermee wordt bereikt (zie par. 4.1.1). En zolang de afwezigheid van rechtsstatelijkheid en goed bestuur mede het gevolg is van tekortschietende mogelijkheden om aan de normen te voldoen, zullen sancties in ieder geval niet effectief zijn.

Het is dan ook gewenst dat de in dit opzicht halfslachtige en selectieve houding van de westerse wereld plaats maakt voor een meer eenduidige en geobjectiveerde.

Hoe moeilijk het is een directe positieve relatie te leggen tussen mensenrechten, rechtsstatelijkheid, goed bestuur en andere dimensies van ontwikkeling, des te evidentier is het dat een slechte situatie over de hele linie die ontwikkeling in de weg staat. Aan een ontwikkelingsrelatie ontvalt dan de basis. Dit inzicht zou in de politieke praktijk tot consensus moeten kunnen leiden. Daarom zou in multilateraal verband gestreefd moeten worden naar een meer geobjectiveerde procedure om te kunnen vaststellen dat een land in zeer ernstige mate in strijd handelt met verplichtingen op het terrein van de mensenrechten of goed bestuur, zoals die voortvloeien uit het internationale recht of uit meer specifiek aangeduide verdragen. Dit zou het ontvangende land bescherming bieden tegen als willekeurig ervaren stopzetting en zou tevens tot een gezamenlijk optreden van de donorlanden kunnen leiden. Het zal overigens niet eenvoudig zijn binnen en tussen de wereld van donoren en ontvangers overeenstemming over zo'n procedure te bereiken. De koppeling aan verdragsverplichtingen, waaraan zowel ontvangers als donoren zich hebben gecommitteerd, zou hier evenwel een opening kunnen bieden. Een dergelijke benadering zou ook laten zien dat men niet alleen van anderen verlangt dat zij zich aan de gestelde regels houden, maar dat men zich hieraan ook zelf wil binden bij beslissingen over de stopzetting van de hulprelatie.

Wellicht zou de grootste winst in de praktijk zijn dat hiervan een preventieve werking uitgaat. Regimes die zich aan dergelijke praktijken willen wagen, weten ten minste dat zij geconfronteerd worden met het in werking treden van procedures die, direct of indirect, soms aanzienlijke consequenties kunnen hebben. Duidelijk is dat landen waar de hulp een aanzienlijk deel uitmaakt van het BNP, hierdoor het meest geraakt worden. Maar ook waar dat aandeel bescheidener is, kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn en er bijvoorbeeld toe leiden dat het bedrijfsleven afziet van investeringen of meer in het algemeen dat landen geïsoleerd raken ten opzichte van het internationale verkeer.

Het voorgaande brengt met zich mee dat men zeer voorzichtig moet zijn bij het op unilaterale wijze afbreken van ontwikkelingsrelaties wegens slecht bestuur, het niet naleven van mensenrechten en dergelijke. Ziet men, met de raad, deze als belangrijke doelstellingen van beleid, dan zou een versterking van de inspanningen eigenlijk eerder in de rede liggen.

Wel moet men onderzoeken of een andere invulling van de hulp dan niet de voorkeur verdient. Het feit dat het optreden van de overheid wordt veroordeeld, hoeft niet te betekenen dat aanknopingspunten voor hulp langs andere weg ontbreken.

4.3.8 CUMULATIE VAN BELEIDSINZET

Met een zwaarder accent op recht en bestuur in het ontwikkelingsbeleid komt meer dan in het verleden ook het beleidsterrein van andere ministeries in het geding.

Een grotere betrokkenheid van de verschillende departementen bij het ontwikkelingsbeleid is volgens de raad belangrijk. Dit geeft de mogelijkheid om het beleid onderling af te stemmen, budgetten gecumuleerd in te zetten en de expertise bijeen te brengen die nodig is voor de geschetste geïntegreerde benadering.

Tegelijkertijd is deze betrokkenheid nodig, omdat de internationale context voor ieder departement aan betekenis wint. Hierdoor neemt voor de eigen beleidsdoelstellingen van departementen ook de afhankelijkheid toe van de kwaliteit van bestuur en recht elders. Zij krijgen er dus direct belang gunstige ontwikkelingen in het buitenland te bevorderen en zullen dit mede als hun taak moeten gaan zien.

Nu is er van een zo'n brede inzet nog weinig sprake. Al wordt er op *ad-hoc*-basis wel samengewerkt, over het algemeen wordt in de ontwikkelingssamenwerking de noodzakelijke expertise op gebieden als landbouw, onderwijs, gezondheidszorg, justitie en bestuur voornamelijk verzorgd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het beleidsstreven dat de noodzakelijke deskundigheid zoveel mogelijk door de hulpontvangende landen zelf wordt geleverd, hangt hiermee samen. Toch hebben sommige ministeries ook eigen ontwikkelingsactiviteiten, zoals op het gebied van landbouw, of voeren zij beleid dat relevant is voor de mogelijkheden van ontwikkelingslanden. Het komt de raad dan ook als wenselijk voor dat de beleidsdeskundigheden van de verschillende vakdepartementen onder regie van het ministerie van Buitenlandse Zaken sterker te gelde worden gemaakt in ontwikkelingsactiviteiten. De noodzakelijke deskundigheid op Buitenlandse Zaken ten aanzien van ontwikkeling en de landenkennis vormt de beste voorwaarde voor de vormgeving van de activiteiten. De deskundigheid van andere departementen kan binnen zo'n kader beter worden benut. De bemoeienis met landen in Midden- en Oost-Europa heeft hulpvormen opgeleverd die wellicht ook bruikbaar kunnen zijn in ontwikkelingsrelaties. Zeker waar het gaat om vraagstukken van recht en bestuur, kan opleiding en uitwisseling van bestuurlijke en juridische ambtelijke deskundigen, zoals bij *twinning*, behulpzaam zijn.

De erkenning dat het ontwikkelingsbeleid een inspanning van lange adem is en mede dient om doelstellingen van het Nederlandse beleid te realiseren, heeft een aantal consequenties. Binnen Nederland moet de kennis verder worden opgebouwd om te kunnen beoordelen op welke wijze de gestelde doelstellingen kunnen worden bereikt. Bij het bevorderen van goed bestuur gaat het om een ingewikkelde verwevenheid van een veelheid van maatregelen. Niet alleen landenspecifieke kennis maar ook uitwisseling van ervaringen in verschillende landen maakt hiervan deel uit, bijvoorbeeld voor een goed doordachte programmering van maatregelen.

Al is de in gang gezette benadering die onder de noemer van *ownership* het belang van het internaliseren van het hulpvoegmerk door de ontvanger onderstreept, inderdaad een belangrijke voorwaarde voor succes, de raad wil hier benadrukken dat de andere kant van de medaille niet minder belangrijk is. Om ten aanzien van

de hiervoor gestelde prioriteiten een succesvolle ontwikkelingsrelatie tot stand te brengen, is er ook aan de kant van de donor alleszins aanleiding voor een versterkte inspanning. De in deze paragraaf aangegeven wenselijkheden richten zich daarom primair op de donor.

Vanzelfsprekend betekent dit dat voor een dergelijke versterkte inspanning ook middelen ter beschikking moeten worden gesteld. De omvang hiervan zal in verhouding tot de totale uitgaven voor het ontwikkelingsbeleid echter beperkt kunnen zijn. Het gaat om investeringen in de opbouw van de kennis die nodig is om het belang van goed bestuur te kunnen dienen. De belangrijkste consequentie is dan ook niet dat geldstromen moeten worden verlegd, maar dat de betekenis van bestuur en recht in het huidige bilaterale beleid meer tot zijn recht moet komen.

Het begrip goed bestuur appelleert aan de bijdrage van overheden om via hun beleid bij te dragen aan rechtsstatelijkheid, democratisering en verbetering van de mensenrechtensituatie. Dit betekent niet dat zij de enige relevante actor zijn en dat beïnvloeding langs andere weg, zoals via het werk van NGO's, in dit opzicht van minder belang zou zijn. De bijdrage van NGO's aan het tot stand brengen van instituties van de *civil society* die voor democratie en *empowerment* essentieel zijn, kan moeilijk worden overschat. Het nationale bestuur en rechtssysteem vormen echter nog altijd de belangrijkste scharnierpunten tussen de volgens het internationale recht geldende rechten en vrijheden en de rechten en vrijheden die lokale burgers feitelijk genieten. Of het nu gaat om vrijheid van meningsuiting, godsdienst, kiesrecht of het recht om een vakbond op te richten, de mate waarin burgers deze rechten en vrijheden tot gelding kunnen brengen, is sterk afhankelijk van het bestuurs- en rechtssysteem. De kwaliteit van deze nationale karakteristieken is ook essentieel voor de manoeuvreerruimte van bijvoorbeeld nationale en lokale NGO's en persorganen. Dat transnationale NGO's in het realiseren hiervan soms meer mogelijkheden hebben om regeringen ertoe te bewegen hun internationaal-rechtelijke, en veelal ook nationaal-rechtelijke, verplichtingen na te leven, is evident. Maar dit doet niet af aan de noodzaak om hieraan met ontwikkelingssamenwerking via het *government-to-government* kanaal prioritair aandacht te besteden.

4.4 TEN SLOTTE

Zoals in hoofdstuk 1 werd aangegeven, is de optiek van dit rapport gericht op verbetering van bestuur, rechtsstaat, mensenrechten en democratie via de bilaterale ontwikkelingssamenwerking van Nederland. Hiermee is maar een beperkt deel van het verhaal verteld, zowel over ontwikkeling als over bestuur en recht. Aangegeven werd dat ontwikkelingslanden steeds meer worden opgenomen in mondiale vervlechtingen, hetgeen consequenties heeft voor hun ontwikkeling en voor aspecten van bestuur, recht en democratisering. Er is hier echter niet uitsluitend sprake van een éénrichtingsverkeer. De vervlechtingen impliceren tevens dat het Westen sneller wordt geconfronteerd met de gevolgen van ontwikkelingen elders, in positieve en in negatieve zin. Dit betekent dat problemen van

stagnatie of terugval, zowel in ontwikkelingslanden als in het Westen zelf, steeds meer en ook sneller tot gezamenlijke problemen worden. Voor het Westen betekent dit dat de bijdrage die het kan leveren aan de ontwikkeling elders, minder een kwestie wordt van uitsluitend liefdadigheid of solidariteit en ook moet worden gezien vanuit eigen publieke belangen. Dit betekent dat de relatie minder willekeurig en vrijblijvend wordt. In een *charitas*relatie is de ontvanger immers in principe overgeleverd aan de goede wil van de gever en de voorwaarden die deze aan de gift verbindt; de ontvanger kan hierop geen recht doen gelden. Ook met het huidige accent op *ownership* vertonen de huidige ontwikkelingsrelaties nog belangrijke trekken hiervan: om in aanmerking te komen voor schuldvermindering en financiële hulp worden regeringen immers *verplicht* problemen en oplossingsrichtingen te definiëren voor het verhogen van de welvaart en het verminderen van de armoede. Ook wordt van hen verwacht dat zij maatschappelijke groeperingen hierbij betrekken. Is het Westen vooralsnog – gezien de huidige belangenasymmetrie – de eisende partij, met de toenemende interdependenties verandert deze relatie gaandeweg. Wanneer beide partijen meer belang bij elkaar krijgen, wordt de relatie minder asymmetrisch.

Het beroep op de in internationale verdragen neergelegde universele maatstaven is natuurlijk alleszins gerechtvaardigd, maar wint vanuit dit perspectief aan overtuigingskracht als het Westen zich ook zelf aan deze maatstaven houdt. Bij de inrichting van de eigen samenlevingen voldoen de westerse landen beter aan genoemde maatstaven dan vele ontwikkelingslanden. De instellingen die hiervoor essentieel zijn, zijn er veelal geïnstitutionaliseerd en de spelregels waartoe deze maatstaven leiden, zijn over het algemeen geworden tot “the only game in town”. In hun externe optreden ligt de situatie anders. Van representativiteit en democratische besluitvorming is in de internationale organisaties nog lang geen sprake. De ondervertegenwoordiging van onder meer de ontwikkelingslanden geldt zeker ook de Bretton Woods-instellingen en de hieraan gerelateerde organisaties, alsook voor de WTO. Zoals Schrijver stelt: “Er bestaat een grote tegenstrijdigheid tussen wat de Westelijke landen bepleiten, zo niet eisen, ten aanzien van een democratisch bestel en behoorlijk bestuur in ontwikkelingslanden en hun bereidheid om internationaal gouvernementeel overleg en besluitvorming op meer democratische leest te schoeien” (Schrijver 2000a: 230). Dit democratische tekort geldt volgens Schrijver niet alleen in *étatistische* zin, maar ook waar het de inbreng van de *civil society* in veel van de multilaterale instellingen betreft. In toenemende mate dient zich de wenselijkheid aan deze op enigerlei wijze bij de multilaterale besluitvorming te betrekken, wil het beroep op ontvangende regeringen om maatschappelijke groeperingen uit hun land bij de armoede-strategie te betrekken geloofwaardig zijn. Het westers blazoën is evenmin ongeschonden waar het gaat om transparantie van de vaak – zoals Schrijver zegt – oligarchische besluitvorming of om corruptie van investerende ondernemingen in ontwikkelingslanden. De asymmetrie in de vertegenwoordiging en besluitvorming in voor de ontwikkelingslanden belangrijke gremia vertaalt zich nogal eens in handelsregelingen die ongunstig voor hen zijn.

De bilaterale hulpverlening levert slechts een bescheiden bijdrage in de financiering die de ontwikkelingslanden bereikt of zou kunnen bereiken. Een grotere invloed in onder meer de multilaterale organen die handel en investeringen reguleren, is voor deze landen dan ook van groter belang dan de bilaterale bemoeienis. De regering zet hier terecht zwaar op in. De geloofwaardigheid van en ontvankelijkheid voor het bilaterale werk zelf zou hiermee ten zeerste zijn gediend. Nu worden aan ontwikkelingslanden te vaak exportmogelijkheden onthouden die voor hun ontwikkeling essentieel zijn, terwijl hen wel ontwikkelingsverplichtingen worden opgelegd. Met Emmerij ziet de raad dit dan ook als een hoofdpodracht voor de komende tijd. De internationaal-economische regionalisering die op de verschillende continenten gaande is, zou – zoals Emmerij aangeeft – het probleem van de vertegenwoordiging in de multilaterale gremia kunnen vereenvoudigen. Ook hier geldt dat het groeiende belang dat de westerse wereld zelf krijgt bij ontwikkeling elders – zowel in de zin van de vermindering van armoede, van criminaliteit, verbetering van de gezondheidssituatie alsook de verbetering van bestuur en recht elders –, de bereidheid tot meer symmetrische verhoudingen zou moeten vergroten. Dit zou ook de willekeur in ontwikkelingsrelaties verminderen. De positie van de hulpontvangende zou dan kunnen evolueren tot die van een meer rechthebbende en in de relatie tussen het Westen en de ontwikkelingswereld zou reciprociteit van rechten en plichten aan gewicht winnen.

Hiermee komt ook de betekenis van ontwikkelingshulp in een ander daglicht te staan. Zou het daarbij louter gaan om een op altruïsme of rechtvaardigheid stoelende activiteit, dan is het draagvlak ervoor kwetsbaar. De onderlinge afhankelijkheid die in een zich mondialiserende wereld ontstaat, brengt echter met zich mee dat grote verschillen in ontwikkeling tot ernstige problemen kunnen leiden. De negatieve gevolgen hiervan kunnen ook voor de westerse wereld aanzienlijke repercussies hebben. Ontwikkelingssamenwerking wordt derhalve steeds meer een zaak van wederzijds belang. Voor het draagvlak van ontwikkelingsamenwerking is het belangrijk dit besef beter in Nederland te doen doordringen. Het politieke en maatschappelijke draagvlak kan erdoor worden versterkt.

LITERATUUR

- Aghion, P., E. Caroli en C. García-Peñalosa (1999) 'Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories', *Journal of Economic Literature* XXXVII, 4: 1615-1660.
- Boschma, R.A. en G.A. van der Knaap (1999) 'New High-Tech Industries and Windows of Locational Opportunity: The Role of Labour Markets and Knowledge Institutions During the Industrial Era', *Geografiska Annaler* 81 B, 2: 73-89.
- Breman, J. (1999) 'Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale armenzorg', *Socialisme en Democratie*, 56, 9: 375-387.
- Burnside, C. en D. Dollar (1997) *Aid, Policies, and Growth*, The World Bank, Policy Research Working Paper 1777, Washington.
- Clague, C. (1997) 'The New Institutional Economics and Economic Development', in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack en M. Olsen (1997) 'Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth', in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Corthright D. en G.A. Lopez (2000) *The Sanction Decade; Assessing UN-strategies in the 1990s*, Colorado & London: Lynne Rienner.
- Dollar, D. en A. Kraay (2000) *Growth Is Good for the Poor*, The World Bank, Development Research Group, Washington.
- Dijkstra, A.G. (2001) 'Effectiviteit van Ontwikkelingshulp', *Economische Statistische Berichten*, jaargang 86, nr. 4296: 176-179.
- Gros, D. en M. Suhrcke (1999) *Ten Years After: What is Special About Transition Countries?*, HWWA Discussion Paper 86, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Hamburg.
- Gross, F. (1998) *The Civic and the Tribal State*, Westport & London: Greenwood Press.
- Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele Economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hout, W. en M. Sie Dhian Ho (1997) *Aanpassing onder Druk? Nederland en de Gevolgen van de Internationalisering*, Assen: Van Gorcum.
- Hout, W. (2000) *Goed bestuur en de '17 van Herfkens'*, intern paper, wordt gepubliceerd.
- Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- IMF en IDA (1999) *Poverty Reduction and Strategy Papers – Operational Issues*, <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>, (e.v.).
- Kaldor, M. (1997) 'Introduction', in M. Kaldor en B. Vashee (eds.) *Reconstructing the Global Military Sector: New Wars*, London: Pinter.
- Linz, J.J. en A. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation; Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore en London: The John Hopkins University Press.
- Lipset, S.M. (1959) 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *American Political Science Review* 53: 1, 69-105.

- Marshall, T.H. (1949; herdrukt in 1965) *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Doubleday.
- Martin, R. en P. Sunley (1998) 'Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development', *Economic Geography* 74, 3: 201-227.
- Moore, M. en M. Robinson (1994) 'Can Foreign Aid Be Used to Promote Good Government in Developing Countries?', *Ethics and International Affairs* 8: 141-158.
- North, D.C. (1995) 'The New Institutional Economics and Third World Development', in J. Harriss, J. Hunter en C.M. Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge.
- Otto, J.M. (1999) *Lokaal Bestuur in Ontwikkelingslanden*, Muiderberg: Coutinho.
- Porter, M. (1999) 'Microeconomic competitiveness: Findings from the 1999 Executive Survey', in: *The World Competitiveness Yearbook*, Institute for Management Development, Genève.
- Pourgerami, A. (1988) 'The Political Economy of Development: A Cross-National Causality Test of Development-Democracy-Growth Hypothesis', *Public Choice* 58, 3: 123-141.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work; Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton University Press.
- RAWOO (1998a) *Framework for a Ghanaian-Dutch Programme of Health Research for Development*, Publication no. 15, Den Haag.
- RAWOO (1998b) *Framework for a Philippine-Dutch Programme of Biodiversity Research and Development*, Publication no. 17, Den Haag.
- Rodrik, D. (2000) *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*, National Bureau of Economic Research NBER Working Paper Series 7540, Washington DC.
- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rutten, S. (red.) (1998) *Recht van de Islam; Teksten van het op 6 juni 1997 te Leiden gehouden vijftiende RIMO-Symposium*, Maastricht: RIMO.
- Schrijver, N. (2000a) 'Democratie in de Volkerengemeenschap', in F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.) *De Toekomst van de Democratie, 21^e Jaarboek voor het Democratisch Socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers.
- Schrijver, N.J. (rapp.) (2000b), *Draft Fourth Report of the Committee on Legal Aspects of Sustainable Development to the London Conference of the International Law Association*: 9.
- Soto, H. de (1989) *The Other Path*, Londen: I.B. Tauris.
- Soto, H. de (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Succeeds in the West en Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books.
- Stewart, F. en M. O'Sullivan (1998) *Democracy, Conflict and Development – Three Cases*, QEH Working Paper Series, WP 15, Oxford.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1999a) *Landenbeleid voor de Structurele Bilaterale Hulp*, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 26 februari 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr. 1, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1999b) *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 10 november 1999, vergaderjaar 1999-2000, 26 433 nr. 18, Den Haag.

- Tweede Kamer der Staten Generaal (2000a) *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2001 (HGIS-nota 2001)*, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 19 september 2000, vergaderjaar 2000-2001, 27 405, nr.1, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2000b) *Memorie van Toelichting*, Vaststelling van de Begroting van de Uitgaven en de Ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2001, 19 september 2000, vergaderjaar 2000-2001, 27 800 V, nr. 2, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2000c) *Nederlands Multilaterale Hulpbeleid ('Samen werken voor effect; op weg naar een internationale ontwikkelingsarchitectuur')*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 12 juli 2000, vergaderjaar 1999-2000, 27 237, nr. 1, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2000d) *Sancties in Internationaal verband ('Sancties: een Balans tussen Legitimiteit, Proportionaliteit en Effectiviteit')*, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken 27 oktober 2000, vergaderjaar 2000-2001, 27 477, nr.1, Den Haag.
- UNDP (2000) *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (1998) *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why?*, A World Bank Policy Report, Oxford University Press.

PREADVIEZEN

- 1 Instituties en ontwikkeling
Wil Hout
- 2 *Good Governance* als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren
Paul Hoebink
- 3 Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp?
Louis Emmerij
- 4 *Good Governance*, internationaal recht en internationale samenwerking; over
mogelijkheden voor het van buitenaf verbeteren van binnenlands bestuur
Ernst M.H. Hirsch Ballin
- 5 Goed bestuur in Afrika; de realiteit in het licht van traditie en geschiedenis
Emanuel de Kadt
- 6 Goed bestuur en rechtszekerheid als doelen van ontwikkeling
Jan Michiel Otto

INSTITUTIES EN ONTWIKKELING

WIL HOUT*

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND VAN DE STUDIE

De discussie over goed bestuur als voorwaarde voor de toekenning van ontwikkelingshulp, die met het aantreden van minister Herfkens is opgeblaaid, heeft de vraag opgeworpen of de institutionele orde van de samenleving en het politiek systeem invloed uitoefenen op het niveau van ontwikkeling dat landen bereiken. In het debat over de ontwikkelingshulp heeft het standpunt van de Wereldbank-economen Craig Burnside en David Dollar (1997) dat ontwikkelingshulp vooral dan helpt wanneer er in de ontvangende landen sprake is van goed bestuur, veel invloed gehad op de gedachtevorming.

Eén van de redenen waarom het onderzoek van Burnside en Dollar veel aandacht heeft gekregen, is wellicht te vinden in het feit dat de auteurs werkzaam waren voor de Wereldbank, de belangrijkste internationale financier van ontwikkelingsprojecten. Een andere reden is waarschijnlijk de omstandigheid dat nationale beleidsmakers in de donorlanden ondersteuning zochten voor de introductie van voorwaarden ten aanzien van het bestuur en beleid in de landen die ontwikkelingshulp ontvangen. De belangstelling voor juist het onderzoek van Burnside en Dollar is opmerkelijk te noemen wanneer men zich realiseert dat in wetenschappelijke kring al geruime tijd veel aandacht bestaat voor het functioneren van instituties en de rol die zij spelen in het ontwikkelingsproces. In de economische wetenschap heeft de *nieuwe institutionele economie* een hoge vlucht genomen en in de politicologie en de sociologie is het *neo-institutionalisme* uitgegroeid tot één van de belangrijkste benaderingen, zo niet de belangrijkste benadering.

Het gemeenschappelijke element van de diverse institutionele benaderingen is het besef dat het menselijk gedrag en de effecten ervan in belangrijke mate worden (mede)bepaald door het bestaan van instituties. De Nobelprijswinnaar Douglass North geeft aan het begin van zijn boek *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* een goede kenschets van het institutionalistische paradigma:

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change. (North 1990: 3)

In de afgelopen decennia is, onder invloed van het doorgebroken besef van het belang van instituties, veel onderzoek gedaan naar de rol van instituties in het ontwikkelingsproces. Dit onderzoek heeft zich gericht op een variëteit aan

institutionele variabelen en heeft daarbij gebruik gemaakt van zeer uiteenlopende onderzoeksmethoden. Het doel van deze literatuurstudie is enige helderheid te scheppen in het woud van onderzoekingen en onderzoeksresultaten en aldus meer duidelijkheid te creëren over de aard van de verbanden tussen institutionele variabelen, beleid en ontwikkeling.

De institutionele en beleidsgerelateerde variabelen die in de onderhavige studie aan de orde komen zijn, elk op hun eigen wijze, relevant voor de discussie over *good governance*. Ofschoon sommige theoretici en onderzoekers soms slechts impliciet een relatie leggen met deze discussie, zijn de verschillende variabelen die in de navolgende hoofdstukken worden besproken, alle te beschouwen als deelaspecten van ‘goed bestuur’.

1.2 VRAGEN VOOR DE LITERATUURSTUDIE

In deze literatuurstudie wordt in het bijzonder een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Naar welke institutionele en beleidsmatige determinanten van ontwikkeling is onderzoek gedaan?
- Welke aspecten van het ontwikkelingsbegrip worden in het onderzoek betrokken? Betreft het onderzoek uitsluitend economische ontwikkeling (economische groei) of worden er ook aspecten van ‘human development’ in het onderzoek betrokken? Zo ja, zijn de uitkomsten voor alle onderzochte dimensies van het ontwikkelingsconcept gelijk?
- Wat zijn de gevonden verbanden tussen de institutionele en beleidsmatige determinanten en ontwikkeling?
- Kan er gesproken worden van causaliteit in de relatie tussen de onderzochte determinanten en ontwikkeling?
- Is er onderzoek gedaan naar mogelijke interactie tussen de institutionele en beleidsmatige determinanten enerzijds en ‘derde’ variabelen anderzijds?
- Is er in het onderzoek aandacht geweest voor mogelijke interveniërende variabelen (variabelen die in de causale relatie ‘tussen’ de institutionele/beleidsmatige determinanten en ontwikkeling geplaatst kunnen worden)?
- Zijn de onderzoeksresultaten generaliseerbaar of zijn zij specifiek van toepassing op een beperkt aantal gevallen?
- Zijn de onderzoeksresultaten in overeenstemming met de *good-governance*-hypothese (goed bestuur en beleid leidt tot een hoger peil van ontwikkeling)? Zo neen, tot welke alternatieve verklaring(en) geven deze resultaten dan aanleiding?
- Zijn de onderzoeksresultaten over het algemeen valide en betrouwbaar te noemen?
- Welke leemten zijn er te constateren in het onderzoek naar het verband tussen institutionele en beleidsmatige determinanten en ontwikkeling?

1.3 BESTUDEERDE LITERATUUR

Zoals hierboven reeds werd aangestipt, is er de afgelopen decennia enorm veel gepubliceerd over de relatie tussen instituties en ontwikkeling. Een eerste onderscheid kan worden gemaakt tussen onderzoek uit de kwantitatief-empirische of de historisch-interpretatieve traditie. In het kwantitatief-empirische onderzoek ligt de nadruk op de analyse van kwantitatieve data met betrekking tot vele onderzoekseenheden, een beperkt aantal variabelen en een beperkt aantal meetmomenten. Doorgaans wordt een vooraf opgesteld theoretisch model geconfronteerd met de data, met als doel op deze wijze een gefundeerd oordeel over een deel van de werkelijkheid te geven. Het historisch-interpretatieve onderzoek richt zich meestal op de langetermijnonwikkeling van een beperkt aantal onderzoekseenheden en bedient zich daarbij van een *case-study*-opzet, waarin wordt getracht de invloed van vele variabelen te bepalen. Het doel is daarbij doorgaans een plausibele interpretatie van de (als uniek beschouwde) historische ontwikkeling te geven, vaak zonder de pretentie te hebben dat men tot meer algemeen geldige uitspraken kan komen.

In verband met de omvang van de literatuurstudie is ervoor gekozen in deze studie slechts in te gaan op onderzoek uit de eerstgenoemde, kwantitatief-empirische traditie. Binnen deze traditie zijn in de laatste twintig à vijfentwintig jaar vele tientallen onderzoeken verricht naar een groot aantal aspecten van de politiek-maatschappelijke institutionele vormgeving. Studies uit deze traditie kunnen, wegens hun gemeenschappelijke methodologische uitgangspunten, relatief gemakkelijk met elkaar vergeleken worden. Het historisch-interpretatieve onderzoek kenmerkt zich vaak door een wat meer idiosyncratische aanpak (zowel wat begripvorming als data-analyse betreft) en deze bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van analyse en resultaten. Onderzoekers uit de kwantitatief-empirische traditie spreken meer een gemeenschappelijke ‘taal’ en zijn meer gewend hun methoden en hun aanpak te expliciteren dan vertegenwoordigers van de historisch-interpretatieve aanpak.

Het onderzoek naar institutionele en beleidsmatige variabelen heeft zich niet beperkt tot het nagaan van de invloed op slechts één afhankelijke variabele. Onderzoekers hebben, naast het effect van de genoemde onafhankelijke variabelen op ‘ontwikkeling’, vele andere afhankelijke variabelen in hun studies betrokken. Wegens de relevantie voor de discussie over *good governance* wordt in deze literatuurstudie uitsluitend aandacht besteed aan het onderzoek dat zich richt op de verklaring van ontwikkelingsprocessen. In dit verband is gekozen voor een ‘brede’ opvatting van ontwikkeling: de studie betreft niet slechts onderzoek dat economische ontwikkeling (doorgaans opgevat als de groei van het bruto nationaal product of van soortgelijke indicatoren) analyseert, maar tracht ook onderzoek van alternatieve ontwikkelingsindicatoren (zoals *human-development*maten die betrekking hebben op onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke) in de beschouwing te betrekken. De zeer beperkte mate waarin deze studie slaagt in de opzet de invloed van instituties op dergelijke alternatieve ontwikkelings-

indicatoren te analyseren, heeft te maken met de bescheiden aandacht die onderzoekers besteden aan de niet-economische aspecten van ontwikkeling.

1.4 OPBOUW VAN DE LITERATUURSTUDIE

Deze literatuurstudie valt uiteen in een aantal delen. In hoofdstuk 2 zal in kort bestek een aantal theoretische perspectieven worden behandeld die uitspraken bevatten over de relatie tussen instituties en ontwikkeling. De daarop volgende paragrafen betreffen verscheidene aspecten van het onderzoek tussen instituties en ontwikkeling; in ieder van de paragrafen staat telkens een specifieke onafhankelijke variabele centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde: het politiek regime (hfdst. 3), sociaal-economische instituties (hfdst. 4), beleidskenmerken (hfdst. 5) en politieke instabiliteit (hfdst. 6). In hoofdstuk 7 worden de conclusies van de literatuurstudie geformuleerd en wordt in kort bestek een antwoord op de hierboven gestelde vragen gegeven.

2 THEORETISCHE PERSPECTIEVEN

2.1 INLEIDING

Gelet op de centrale positie die instituties innemen in de sociale wetenschappen, is het een hachelijke onderneming een overzicht van theoretische perspectieven te geven dat enige aanspraak kan maken op volledigheid. In dit hoofdstuk worden vier theoretische benaderingen centraal geplaatst. Zij zijn geselecteerd op basis van hun relevantie voor het onderzoek dat in de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt besproken. De theoretische perspectieven vormen als het ware de achtergrond waartegen het empirisch onderzoek over instituties en ontwikkeling wordt verricht. De variabelen die in de volgende paragrafen centraal worden geplaatst, zijn ontleend aan de theoretische discussie over de rol van instituties en beleid in het ontwikkelingsproces. De te bespreken onderzoeken zijn te zien als pogingen vast te stellen wat de *empirische* waarde is van de op theoretische wijze geformuleerde verwachtingen.

De oudste van de vier te bespreken theoretische perspectieven is de *moderniseringsbenadering*. Dit is een klassiek perspectief, waarvan de wortels liggen in de negentiende-eeuwse sociologische theorie, en dat vooral sinds de jaren zestig belangrijk is geweest voor het denken over de maatschappelijke en economische ontwikkeling van nationale samenlevingen.

Hiernaast is er een cluster van *radicale perspectieven* – waarvan de belangrijkste de marxistische theorieën, de afhankelijkheidsbenadering en de wereldsysteemtheorie zijn –, dat gemeen heeft dat ‘externe’, internationale factoren een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol wordt toegedicht in het historisch ontwikkelingsproces. Deze perspectieven gaan ervan uit dat de ontwikkeling van niet-westerse landen wordt geconditioneerd door de positie die deze landen innemen in de internationale economische verhoudingen (de internationale arbeidsverdeling).

Het derde perspectief is dat wat onder invloed van de ‘institutionalistische revolutie’ in de economische wetenschap bekend is geworden als de *nieuwe institutionele economie*. Deze benadering binnen de economie neemt afstand van de exclusieve gerichtheid op het marktgedrag van individuen. De nieuwe institutionele economie verlaat de klassieke assumptie van de economische wetenschap dat de uitkomst van het economisch proces een simpele optelsom is van de keuzen van rationele individuen, die zich slechts laten leiden door overwegingen van individuele nutsmaximalisatie. De nieuwe benadering binnen de economie gaat ervan uit dat de markt zélf een maatschappelijke constructie is, en dat deze slechts dan goed kan functioneren indien er aan bepaalde politieke en sociale voorwaarden is voldaan.

Het vierde en laatste perspectief dat in dit hoofdstuk aan de orde komt, laat zich minder gemakkelijk van een naam voorzien. Het betreft een *politiek-economisch*

perspectief, dat voornamelijk aan gewicht heeft gewonnen door het werk van verscheidene vertegenwoordigers van de comparatieve en de internationale politieke economie. Deze benadering beschouwt de moderne samenleving als een verzameling van groepen, die alle voor hun eigen belangen opkomen en die zich organiseren rond hun relatie tot het kapitaal of de arbeid. Binnen de gegeven politiek-economische orde zullen de belangengroepen streven naar beïnvloeding van de besluitvorming. Het gewicht van elk van de belangengroepen is van meerdere factoren afhankelijk, zoals hun sociaal-economische positie en hun plaats in de internationale arbeidsverdeling. De vorming van het sociaal-economisch beleid wordt in de comparatieve en internationale politieke economie vooral geanalyseerd als een resultante van de pressie van de verschillende belangengroepen en van de historische verandering in de onderlinge relaties tussen de groepen.

2.2 MODERNISERINGSBENADERING

Modernisering als concept is nauw verbonden met wat Robert Nisbet (1970: 3-20) als de centrale *unit ideas* van de klassieke sociologische theorie heeft aangeduid. De economische en politieke transformatie van de samenleving als gevolg van de Industriële en de Franse Revolutie leidde tot het problematiseren van traditionele opvattingen over, onder meer, gemeenschap, gezag, status en vooruitgang.

De moderniseringsbenadering zoals we die nu kennen, heeft haar faam grotendeels verworven in de jaren zestig. Vooral het werk van de *Committee on Comparative Politics* van de *Social Science Research Council* heeft bijgedragen aan de populariteit van de benadering. Het gemeenschappelijke element van de vele bijdragen aan de moderniseringsbenadering is dat samenlevingen zich bevinden op een ontwikkelingspad tussen *traditie* en *moderniteit*. De conceptie van modernisering binnen deze benadering impliceert een proces van structurele differentiatie en functionele specialisatie (Hettne 1990: 61). Dit betekent dat de bestaande maatschappelijke arbeidsverdeling gaandeweg opgesplitst raakt in steeds meer afzonderlijke onderdelen, die elk steeds gespecialiseerder taken gaan verrichten.

De moderniseringsbenadering bestaat uit verschillende varianten die elk een min of meer discipline invalshoek kennen. Een van de meest bekende varianten is de economische-stadiabenadering van Walt Rostow. Een zeer invloedrijke variant is de meer sociologische interpretatie van de samenhang tussen economische ontwikkeling en democratie van Seymour Martin Lipset. Een politico-logische variant, ten slotte, is de opvatting van Samuel Huntington over de politieke orde in veranderende samenlevingen.

Rostow (1960: 17-92) gaat er, in zijn economische interpretatie van modernisering, vanuit dat het moderniseringsproces vijf stadia kent. De drijvende kracht achter het moderniseringsproces is volgens Rostow (1960: 13) de ontwikkeling van de productieverhoudingen, die in het bijzonder de verdeling van het nationaal inkomen over consumptie, besparingen en investeringen bepaalt. In het *traditionele stadium* kennen samenlevingen een beperkte productie per hoofd

van de bevolking, hetgeen deels toe te schrijven is aan de overwegend agrarische structuur van die samenlevingen. De *voorwaarden voor take-off* ontstaan onder invloed van wetenschappelijke vooruitgang, onder meer in de landbouw, die de middelen voor investeringen verruimt. De daadwerkelijke *take-off* vindt plaats als gevolg van een specifieke stimulans, die vaak zijn oorsprong vindt buiten de nationale samenleving. Er ontstaat hierdoor een proces van voortgezette groei, voortgestuwd door een blijvend hoger niveau van investeringen. De *drive to maturity* wordt gekenmerkt door de groei van nieuwe economische sectoren, die in de plaats komen voor de sectoren die centraal stonden in de *take-off* fase; zo werd in Europa de landbouw in belang verre overtroffen door de zware industrie. In het *tijdperk van massaconsumptie* verschuift het zwaartepunt van de economie van de productie naar de consumptie. Volgens Rostow zou economische modernisering gepaard gaan met politieke ontwikkeling, hetgeen zou leiden tot “the elaboration of new and more complex forms of politics and government as societies restructure themselves so as to absorb progressively the stock and flow of modern technology which is, essentially, uniform” (1971: 3).

De positieve toon van Walt Rostow ten aanzien van democratisering wordt gedeeld door Seymour Martin Lipset, die in 1959 in een artikel in de *American Political Science Review* betoogde dat economische ontwikkeling en democratie hand in hand zouden gaan. In zijn artikel vergeleek Lipset de sociaal-economische ontwikkeling van vier groepen landen met elkaar en constateerde dat er een positief lineair verband bestond tussen sociaal-economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de democratie: “In the modern world (...) economic development involving industrialization, urbanization, high educational standards, and a steady increase in the overall wealth of the society, is a basic condition sustaining democracy, it is a mark of the efficiency of the total system” (Lipset 1959: 86).

Naast de ‘optimistische’ variant van de moderniseringsbenadering, die tot uitdrukking komt in het werk van auteurs als Rostow en Lipset, moet ook de meer ‘pessimistisch’ getoonzette interpretatie van het moderniseringsproces naar voren worden gebracht. Samuel Huntington ging in zijn in 1968 verschenen *Political Order in Changing Societies* in op de politieke ‘kloof’ die evenzeer kenmerkend zou zijn voor de relatie tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden als het verschil in economische ontwikkeling tussen deze groepen landen. Het politieke geweld en de instabiliteit in sommige samenlevingen is, aldus Huntington (1968: 4), “in large part the product of rapid social change and the rapid mobilization of new groups into politics coupled with the slow development of political institutions.”

Modernisering heeft, volgens Huntington, niet slechts een economische component, maar vooral ook een sociale, die tot uitdrukking komt in de verandering die de attitudes, waarden en verwachtingen van mensen doormaken bij de overgang van een traditionele naar een moderne samenleving. Als gevolg van de sociale mobilisering verandert het aspiratieniveau van mensen; in ontwikkelingslanden zijn de economische omstandigheden vaak echter zodanig dat deze aspiraties niet

volledig kunnen worden verwezenlijkt. De hieruit ontstane sociale frustratie leidt dan gemakkelijk tot de formulering van eisen aan het politieke systeem en tot een toename van de politieke participatie om die eisen kracht bij te zetten. De kwaliteit van de politieke instituties bepaalt of de toename van de eisen aan het politiek systeem al dan niet leidt tot politieke instabiliteit: in die gevallen waarin de ontwikkeling van het politiek systeem de toename van de politieke participatie kan opvangen, blijft de stabiliteit gehandhaafd; waar de politieke institutionalisering geen gelijke tred houdt met de groei van de participatie, ontstaat instabiliteit (Huntington 1968: 78-92).

2.3 RADICALE PERSPECTIEVEN

Naast de moderniseringsbenadering, die zich vooral richtte op de interne factoren die verantwoordelijk zouden zijn voor de dynamiek van de maatschappelijke ontwikkeling, ontstond gaandeweg een alternatieve analyse van staat en maatschappij. Deze benadering kan als *radicaal* worden gekenschetst omdat zij de strijd aanbod met de 'Eurocentrische' wijze van theoretiseren over de ontwikkelingen in de niet-westerse wereld, die onder meer tot uitdrukking kwam in de moderniseringsbenadering, en omdat zij zich behalve wetenschappelijke ook politieke doelstellingen kende.

Ofschoon de radicale perspectieven niet geheel tot de marxistische traditie kunnen worden gerekend, delen zij wel belangrijke kenmerken met deze traditie. De radicale perspectieven analyseren de kapitalistische orde in de eerste plaats als een wereldomspannend fenomeen, dat zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden omvat. Deze orde wordt beschreven en geanalyseerd in termen van klassen, die hun positie ontleen aan hun verhouding tot de productiemiddelen. Er wordt uitgegaan van een 'ruimtelijk' patroon van ongelijkheden, dat is ontstaan door de expansie van de Westerse staten en economieën en dat zich tot op de dag van vandaag in stand houdt.

In de klassieke marxistische traditie werd de relatie tussen de koloniale mogelijkheden en de gekoloniseerde gebieden vooral gezien als een verschijnsel dat gedreven werd door de behoeften van de kolonisatoren. Of het nu ging om de uitbreiding van exportmarkten voor de nationale industrie, om beleggingsmogelijkheden voor het *Finanzkapital* of om de algemene voorwaarden voor het functioneren van de accumulatie van kapitaal, steeds zochten klassieke marxistische auteurs als Hilferding, Luxemburg en Lenin het antwoord in "terms of the condition, attitudes and needs of the states of Europe" (Fieldhouse 1973: 7). Ook in het werk van neo-marxisten als Baran, Sweezy en Emmanuel, die hun belangrijkste werk in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw publiceerden, bleef de nadruk liggen op verklaringen van het imperialisme vanuit de interne kenmerken van het kapitalistisch economisch systeem van de Westerse mogendheden. Een gemeenschappelijk kenmerk van zowel de klassieke als de neo-marxistische geschriften was de onderbelichting van het politieke proces in de ontwikkelingslanden. Omdat men ervan uit ging dat de economische realiteit

de drijvende kracht was achter de maatschappelijke ontwikkeling, werd het politieke systeem beschouwd als niet meer dan een symbolisch geheel, dat weinig of geen eigen dynamiek kende.

In de afhankelijkheidstheorie en de wereldsysteembenadering kwam de nadruk te liggen op de analyse van het kapitalistische wereldsysteem. In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat dit wereldsysteem sinds de zestiende eeuw bestaat en dat het systeem een steeds groter deel van de wereld is gaan omspannen. Prominente vertegenwoordigers van de afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie vatten kapitalisme op als de productie van goederen voor verhandeling op de wereldmarkt met als bedoeling maximale winst te realiseren (cf. Wallerstein 1979: 15).

Het wezenlijke element van de afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie is dat het wereldsysteem gekenmerkt wordt door ongelijkheid. Landen en gebieden bevinden zich binnen één van de drie segmenten die doorgaans in het systeem worden onderscheiden: de kern, de periferie en de semi-periferie. De kern van het wereldsysteem wordt gevormd door die landen die beschikken over relatief kapitaalintensieve productieprocessen, waarin industriële goederen en diensten met behulp van hooggeschoolde en hoogbetaalde arbeid worden voortgebracht. In de perifere gebieden domineren productieprocessen die worden gekenmerkt door een relatief hoge arbeidsintensiteit en de inzet van laagbetaalde en ongeschoolde arbeid, die wordt gedisciplineerd door dwangmiddelen die een niet-economische basis hebben (Chase-Dunn 1989: 49). De semi-periferie bestaat uit twee delen: enerzijds een deel waar een mengeling van kern- en perifere productieactiviteiten bestaat, en anderzijds een deel waar de productieprocessen, wat de inzet van productiefactoren betreft, een positie innemen tussen de relatief arbeidsintensieve periferie en de relatief kapitaalsintensieve kern (Chase-Dunn 1989: 212).

De afhankelijkheids- en wereldsysteembenadering legt veel nadruk op economische processen, maar doet dit overigens zonder de ogen te sluiten voor de onderlinge samenhang tussen economie en politiek: “the interstate system of unequally powerful and competing states is the political body of capitalism, and (...) capitalist institutions are central to the maintenance and reproduction of the interstate system, as well as vice versa” (Chase-Dunn 1989: 107). Binnen deze benadering wordt er doorgaans vanuit gegaan dat staten in de kern zowel intern als extern sterker zijn dan perifere staten en dat de eerste over het algemeen democratischer zijn dan de laatstgenoemde. Volgens Chase-Dunn (1989: 130) is dit veroorzaakt door een combinatie van processen in het wereldsysteem, nationale staatsvormingsprocessen en de uitkomst van klassenconflicten.

De interne en externe kracht van de kernstaten laat onverlet dat de meest succesvolle hegemoniale kernstaten in de geschiedenis een relatief gedecentraliseerde staatsstructuur kenden (Chase-Dunn 1989: 112). De kracht van de staten uit de kern is gelegen in de mogelijkheid relatief gemakkelijk een grote hoeveelheid

hulpbronnen te mobiliseren ter verdediging van de staatsmacht. Aan de kracht van de kernstaten wordt ook bijgedragen door de legitimiteit van die staten, die wordt geschraagd door de relatieve eenheid tussen en binnen klassen. Perifere staten scoren op beide criteria aanzienlijk slechter dan kernstaten. Zowel wat de omvang van de hulpbronnen als wat de steun vanuit diverse maatschappelijke geledingen betreft, zijn de eerstgenoemde staten aanzienlijk zwakker dan de laatste.

De ontwikkeling van een democratisch staatsbestel in de kernstaten wordt, volgens Chase-Dunn (1989: 124-126), binnen deze benadering toegeschreven aan de interactie tussen de positie van staten in het wereldsysteem – waarbij vooral de afhankelijkheid van buitenlands kapitaal van belang is – en de interne sociale structuur. In landen waar een sterke klasse van grootgrondbezitters bestaat, zal deze klasse doorgaans een democratische ontwikkeling bemoeilijken of zelfs verhinderen. In landen waar de klasse van grootgrondbezitters klein is of de agrarische klasse vooral bestaat uit kleine landeigenaren, zal het ontstaan van een industriële arbeidersklasse, die zich politiek gaat manifesteren, kunnen leiden tot de vorming en instandhouding van een democratisch politiek regime. De kracht van de stedelijke arbeidersklasse is mede afhankelijk van de positie van het betreffende land in de hiërarchie kern/periferie: de relatief laaggeschoolde arbeiders in tamelijk arbeidsintensieve industrieën kunnen zich moeilijker politiek organiseren dan hooggeschoolde arbeiders in kapitaalintensieve bedrijven. Tevens zullen de politieke machthebbers in een land waar veel buitenlandse investeringen plaatsvinden, meer middelen kunnen mobiliseren om weerstand te bieden aan de krachten die democratisering van het politiek systeem nastreven.

2.4 NIEUWE INSTITUTIONELE ECONOMIE

De nieuwe institutionele economie is te zien als een reactie op de standaard neo-klassieke wijze van denken over het functioneren van de economie. Zoals Douglass North (1990: 15), een van de grondleggers van deze nieuwe economische benadering, in navolging van Ronald Coase benadrukt, ging het neo-klassieke evenwichtsmodel uit van een frictieloze werkelijkheid, waarin met het aangaan van economische transacties geen kosten verbonden zijn. De analyse van het gedrag van individuen is, binnen de context van het algemene-evenwichtsmodel, gebaseerd op de veronderstellingen dat deze individuen perfect geïnformeerd zijn over de transacties die zij willen aangaan en dat de markt volkomen doorzichtig is. Alle informatie over de transacties is eigenlijk samengeballd in één kengetal: de prijs.

Volgens de nieuwe institutionele economie zijn de neo-klassieke assumpties niet slechts empirisch onjuist, maar leiden zij ook theoretisch tot een verkeerd begrip van economische processen. De kosten van de informatieverwerving die met het aangaan van economische transacties gepaard gaat, maken dat transacties kosten met zich meebrengen die niet slechts uit de prijs van goederen en diensten kunnen worden afgeleid. Deze empirische constatering is, zoals North stelt, in de alledaagse werkelijkheid een evidentie:

On a common sense level, it is easy to see that we devote substantial resources and efforts to the measurement, enforcement, and the policing of agreements. Warranties, guarantees, trademarks, the resources devoted to sorting and grading, time and motion studies, the bonding of agents, arbitration, mediation, and of course the entire system of judicial process all reflect the ubiquity of measurement and enforcement. (North 1990: 31)

Volgens North heeft het besef dat transacties kosten met zich meebrengen die niet in de prijs verdisconteerd zijn, geleid tot een hernieuwde aandacht voor instituties: “when it is costly to transact, institutions matter” (North 1990: 12).

Nabli en Nugent (1989: 1336-1337) hebben aangegeven dat er verschillende thema's te ontdekken zijn binnen de literatuur over transactie- en informatiekosten. In de eerste plaats is er het inzicht dat instituties transactiekosten kunnen verminderen, doordat zij *transacties internaliseren*. Bepaalde transacties worden juist *binnen* een organisatie verricht, in plaats van via de markt, omdat dan sommige kosten (toezicht, kwaliteitscontrole, en dergelijke) kunnen worden vermeden.

In de tweede plaats is binnen de literatuur over transactiekosten veel aandacht besteed aan het ontstaan en de functies van *eigendomsrechten*. Eigendomsrechten worden in dit perspectief ook gezien als een instrument om externe effecten te internaliseren. Er wordt vanuit gegaan dat het bestaan van eigendomsrechten bijdraagt aan de economische efficiëntie en de economische vooruitgang, omdat de zekerheid van en het vertrouwen in transacties toeneemt. Omdat de afbakening en de afdwinging van eigendomsrechten een kostbare zaak is, gaan maatschappijen er doorgaans pas toe over eigendomsrechten toe te kennen indien bepaalde hulpbronnen schaars worden, bijvoorbeeld door de groei van de bevolking of door technologische veranderingen (cf. Clague 1997: 19-20).

In de derde plaats is binnen de transactiekostenliteratuur de problematiek van *onvolledige en asymmetrische informatie* behandeld. Het gaat hierbij om informatieproblemen zoals het ‘moralhazard’-vraagstuk. Dit vraagstuk, dat vooral is toegepast op verzekeringsvraagstukken, draait om het gegeven dat individuen of bedrijven wellicht geneigd zijn minder zorgvuldig met hun bezittingen om te gaan indien zij weten dat deze verzekerd zijn. Verzekeringsmaatschappijen lopen in dit geval een groter risico tot uitkering te moeten overgaan dan in andere gevallen.

Een iets andere invalshoek binnen de nieuwe institutionele economie is gekozen ten aanzien van de *collectieve-actieproblematiek*, die vooral met het werk van Mancur Olson wordt geassocieerd (cf. Olson 1997). In navolging van Olson beschouwen velen de totstandkoming van een collectief goed als problematisch in situaties waarin individuen, die van het collectief goed zouden profiteren, zich niet verplicht voelen een bijdrage te leveren (Clague 1997: 21). Vooral in gevallen waar individuen zich als *free rider* kunnen schuil houden binnen een grote groep, is er een reëel gevaar dat er ‘onderproductie’ van het collectief goed plaatsvindt.

In het geval van dergelijke onderproductie kunnen instituties ertoe bijdragen dat individuen zich minder gemakkelijk afzijdig kunnen houden van het groepsproces en dat zij zullen overgaan tot het leveren van hun bijdrage.

Lin en Nugent (1995: 2342-2353) hebben aangegeven hoe de nieuwe institutionele economie bijdraagt aan het inzicht in het ontwikkelingsproces doordat het belangrijke institutionele veranderingen verklaart die zich gedurende dat proces voltrekken. Deze auteurs geven aan dat huishoudens zich aan het begin van het ontwikkelingsproces een belangrijker rol verwerven ten koste van stammen en clans. Zij krijgen een belangrijker positie zodra land en andere natuurlijke hulpbronnen schaarser worden en de gemeenschappelijke eigendom als minder productief wordt beschouwd. De transactiekosten dalen doordat 'self-supervision' van de productie de plaats inneemt van collectieve, en dus minder directe, controle over het productieproces op stam- en clanniveau.

Naarmate het belang van technologie voor de productie toeneemt, en daarmee het belang van kapitaal groeit, verliest het niveau van het huishouden veel van zijn efficiëntie. Markten en instituties voor kredietverlening en betaling worden noodzakelijk om verdergaande specialisatie en arbeidsdeling mogelijk te maken. Met deze verandering gaat ook een wijziging in contractvormen samen: pachtcontracten en 'share-cropping' verliezen als dominante contractvormen terrein aan loonarbeid, die gaandeweg de overhand krijgt.

Lin en Nugent stellen verder dat traditionele normen, die aan de basis stonden van het goede functioneren van informele instituties, gedurende het ontwikkelingsproces aan kracht verliezen en dat traditionele sanctiewijzen voor normafwijkend gedrag gaandeweg minder effectief worden. De staat is de institutie die in de plaats komt van de traditionele instituties en die voor regelgeving, belastingheffing en de voortbrenging van collectieve goederen kan zorgen. Naarmate de geografische omvang van de ruil toeneemt, nemen ook de externe effecten van de markt (zoals technologie en informatie, die in hoge mate de kenmerken van collectieve goederen hebben) toe. De staat is beter dan andere instituties in staat dergelijke externe effecten te internaliseren en collectieve goederen te verstrekken. De staat heeft, door zijn exclusieve bevoegdheden als het geweldsmonopolie en de belastingheffing, meer middelen tot zijn beschikking om eenzijdig collectieve goederen te produceren.

Douglass North (1987: 422-425) heeft een verband gelegd tussen het ontstaan van specifieke instituties en het optreden van economische groei. Op basis van vier variabelen die de kosten van economische transacties beïnvloeden – de kosten van controle, de omvang van de markt, de mogelijkheid van afdwinging en ideologische attituden –, komt North tot drie ideaaltypen van economische organisatie. In situaties van *persoonlijke ruil*, op basis van kleinschalige productie en lokale handel, zijn de transactiekosten laag. Omdat specialisatie en arbeidsverdeling slechts in zeer beperkte mate een rol kunnen spelen in dit type van economische organisatie, zijn de productiekosten evenwel hoog. Het tweede ideaaltipe,

onpersoonlijke ruil zonder afdwinging door een derde partij, betreft onder meer handel op traditionele bazaars en productie in situaties van lijfeigenschap of slavernij. In dergelijke organisatietypen zijn de transactiekosten hoog en zijn de voordelen die uit handel kunnen worden verkregen, beperkt. Slechts het derde organisatietype, *onpersoonlijke ruil met afdwinging door een derde partij*, leidt in Norths visie tot duurzame economische groei. In zo'n situatie wordt voordeel getrokken uit het bestaan van economische specialisatie. De verschillende economische partijen kunnen, doordat er een derde partij is die transacties eventueel kan afdwingen, met een gerust hart langlopende verplichtingen – zoals investeringen – aangaan. Zij behoeven zich bovendien niet al te veel zorgen te maken over de veiligheid van hun bezittingen.

North waarschuwt voor al te veel optimisme over instituties en voor teleologische redeneringen inzake economische vooruitgang. Instituties zijn, naar de mening van North, niet neutraal: “Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules” (North 1995: 20). Ofschoon de vorming van bepaalde instituties zou bijdragen aan de vergroting van de algemene maatschappelijke welvaart, komen dergelijke instituties lang niet altijd tot stand. Het economische succes van het Westen is dan ook eerder uitzondering dan regel: “economic history bears abundant testimony to economic growth being the exception” (North 1995: 21). Instituties zijn, volgens North, in hoge mate padafhankelijk, hetgeen betekent dat een bestaand institutioneel kader, wegens de gevestigde belangen van sommige maatschappelijke en economische groepen, maar moeilijk te veranderen is. Dit betekent dat landen die gedurende hun geschiedenis een minder efficiënte institutionele structuur hebben opgebouwd, niet gemakkelijk een keer ten goede kunnen maken.

North stelt dat het moeilijk is op basis van de nieuwe institutionele economie tot aanbevelingen voor ontwikkelingslanden en landen in transitie te komen. De uitspraken die hij desondanks doet over het te voeren ontwikkelingsbeleid zijn van een tamelijk hoog abstractieniveau. Zo stelt hij dat ‘adaptive efficiency’ voor economieën in ontwikkeling belangrijker is dan ‘allocative efficiency’. Instituties moeten zich aan veranderende omstandigheden aanpassen en moeten in de gewijzigde situatie opnieuw bevorderen dat een efficiënte economische ordening tot stand komt. Deze eis kan niet worden verengd tot een eis ten aanzien van de inzet (allocatie) van productiemiddelen: “Allocative efficiency is a static concept with a given set of institutions; the key to continuing good economic performance is a flexible institutional matrix that will adjust in the context of evolving technological and demographic changes as well as shocks to the system” (North 1995: 26). Voorts stelt North ten aanzien van politieke instituties dat zij slechts dan stabiel zijn indien zij gesteund worden door maatschappelijke organisaties die een belang hebben bij hun voortbestaan. Een essentieel onderdeel van politiek-economische hervorming bestaat volgens hem dan ook uit de vorming van dergelijke maatschappelijke organisaties. De les uit de geschiedenis van het Westen is volgens North dat de vorming van een rechtsstaat en de bescherming van burger-

lijke en politieke rechten cruciaal is: “While economic growth can occur in the short run with autocratic regimes, long-run economic growth entails the development of the rule of law and the protection of civil and political freedoms” (1995: 25).

2.5 COMPARATIEVE EN INTERNATIONALE POLITIEKE ECONOMIE

Het laatste perspectief dat in deze paragraaf aan de orde komt, is bij gebrek aan een betere term het perspectief van de comparatieve en internationale politieke economie genoemd. Dit perspectief is het resultaat van het werk van vele onderzoekers, waarvan Stephan Haggard, Helen Milner en Jeffrey Frieden de bekendste zijn. Omdat deze auteurs erop gericht zijn specifieke *cases* te verklaren, is het niet eenvoudig een algemene kenschets van de benadering te geven. In het navolgende zal toch getracht worden het belang van de comparatieve en internationale politieke economie voor de studie van instituties en ontwikkeling aan te geven. Het bekende *Pathways from the Periphery* van Stephan Haggard fungeert hierbij als een ‘ijkpunt’ van de benadering.

De comparatieve en internationale politieke economie van instituties en ontwikkeling tracht onder meer te verklaren hoe variaties in nationale ontwikkelingsstrategieën ontstaan als gevolg van de interactie tussen staten en markten op nationaal en internationaal niveau. Bij de opstelling van hun verklaringen hantieren de vertegenwoordigers van dit perspectief assumpties over de preferenties en het gedrag van individuen. Deze assumpties op micro- en mesoniveau dienen ter onderbouwing van verklaringen van collectieve uitkomsten, zoals het optreden van belangengroepen en van de staat en de vorming van economisch beleid.

Stephan Haggard geeft in het hierboven reeds aangehaalde werk aan dat hij de inspiratie van zijn comparatieve onderzoek naar de relatie tussen instituties en ontwikkeling vindt in onvrede met bestaande perspectieven. Hij vindt enerzijds dat de economische benadering onbevredigend is, omdat deze vooral geïnteresseerd is in de relatie tussen beleid en ontwikkeling; doordat zij politiek als exogeen behandelt, is de benadering relatief blind voor de determinanten van beleidskeuzen. Anderzijds vindt Haggard dat de afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie te zeer de nadruk heeft gelegd op externe factoren in het ontwikkelingsproces en dat zij daardoor te weinig aandacht heeft geschonken aan binnenlandse politieke krachten en instituties (Haggard 1990: 2).

Haggard (1990: 23-48) analyseert de totstandkoming van bepaalde ontwikkelingsstrategieën aan de hand van de invloed van krachten op vier niveaus van analyse: het internationale systeem, binnenlandse coalities, binnenlandse instituties en ideologie. Internationale druk is de belangrijkste kracht ter verklaring van beleidsverandering. Deze druk kan puur economisch van aard zijn, zoals het geval is bij plotselinge prijsschokken, maar kan ook een deels politieke achtergrond hebben en de afsluiting van markten of de beperking van de toegang tot kapitaal betreffen. Het gemeenschappelijke element van deze internationale

veranderingen is dat bepaalde strategieën moeilijker te handhaven blijken en dat beleidsveranderingen onontkoombaar zijn.

Het bestaan van binnenlandse coalities is van belang voor de vraag welke beleidsveranderingen haalbaar zullen blijken te zijn. Beleid heeft verdelingseffecten en groepen zullen zich organiseren voor of tegen bepaalde beleidskeuzen op grond van hun specifieke belangen. Politici zullen trachten door middel van de keuze voor een bepaald type beleid sommige groepen achter zich te scharen. Haggard stelt dat de relatie van de binnenlandse coalities ten opzichte van de productie-factoren land, arbeid en kapitaal voor een belangrijk deel bepalend zal zijn voor de beleidsvoorkeuren die deze coalities ten toon spreiden.

Ontwikkelingsstrategieën die gericht zijn op industrialisatie, zullen op termijn de belangen van grondeigenaren schaden, omdat het voor de opbouw van een industrieel apparaat belangrijk is te beschikken over goedkope grondstoffen en goedkoop voedsel. De concurrentie die het gevolg is van de openheid voor (goedkope) importproducten, zal leiden tot tegenstand van de rurale elite.

De afwezigheid van een krachtige arbeidersbeweging leidt tot het voortbestaan van een relatief vrije arbeidsmarkt, hetgeen een drukkende werking uitoefent op het algemene loonniveau. De introductie van op de export gerichte strategieën zal bij ontstentenis van een sterke arbeidersbeweging gemakkelijker plaatsvinden dan in een situatie waarin de politiek ernstig rekening dient te houden met de reactie van de arbeiders.

De belangen van het kapitaal zijn over het algemeen niet eenduidig. Bedrijven die producten of diensten voortbrengen die kunnen worden gerekend tot het comparatieve voordeel van een land en die bijgevolg concurrerend zijn op de wereldmarkt, zullen over het algemeen voor openheid en voor een exportgericht beleid zijn (cf. Milner 1997). Transnationale ondernemingen zullen relatieve economische openheid naar verwachting ondersteunen door het doen van investeringen, die worden uitgelokt door de mogelijkheden die de toegenomen openheid hun biedt.

De derde kracht bij de verklaring van de keuze voor ontwikkelingsstrategieën wordt door Haggard gevonden in de institutionele structuur van de nationale politiek. De vertaling van de voorkeuren van diverse nationale coalities in beleid en de aanpassing aan externe schokken vindt plaats via het medium van de politiek. Haggard onderscheidt drie kenmerken van de staatsstructuur die verklaren of de politieke elites hun doelen kunnen verwezenlijken. In de eerste plaats is de mate van isolatie van maatschappelijke druk van belang: politieke elites die niet met handen en voeten gebonden zijn aan de wensen van maatschappelijke groepen, kunnen doeleinden nastreven die in het algemeen belang zijn doch tegen specifieke groepsbelangen ingaan (cf. Evans 1995). De tweede factor die van belang is voor het vermogen tot beleidsaanpassing is de mate van cohesie en centralisatie van de besluitvorming. Een coherenter en meer gecentraliseerde

staat is beter in staat tot het voeren van consistent en geloofwaardig beleid. Ten slotte is het scala van de beschikbare beleidsinstrumenten van belang voor de doorvoering van beleidsveranderingen (cf. Haggard 1997:141-144).

Ideeën en ideologieën zijn de vierde factor die Haggard van belang acht voor de daadwerkelijke keuze van ontwikkelingsstrategieën. De opvattingen die door de politieke elite en de vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen worden gehuldigd over de samenhang tussen beleidsinstrumenten en beleidsdoelstellingen zijn, in samenhang met de hiervoor genoemde factoren, van groot belang voor de uiteindelijke beleidskeuzen.

Haggard (1990: 254-267) stelt dat er niet een ondubbelzinnig verband tussen politiek regime (democratisch versus autoritair) en ontwikkelingsstrategie en/of economische groei te vinden is. Er zijn enerzijds wel aanwijzingen dat autoritaire regimes in sommige omstandigheden 'functioneel' zijn voor het bereiken van economische groei: vooral indien een exportgeoriënteerde strategie wordt gekozen, die ingaat tegen de belangen van delen van de arbeidersklasse, kan een autoritair politiek systeem de noodzakelijke stabiliteit tot stand brengen. Anderzijds heeft democratisering, volgens Haggard, niet per se negatieve gevolgen voor de economische prestaties. Er zijn geen unieke institutionele recepten voor het verminderen van de politieke beperkingen op economisch beleid. Ofschoon autoritaire regimes in het verleden beleidsverandering hebben vergemakkelijkt, zijn er alternatieven voor het autoritarisme, zoals het corporatisme, die evenzeer bewezen hebben dat zij kunnen bijdragen aan de matiging van de eisen van maatschappelijke groepen.

3 POLITIEK REGIME EN ONTWIKKELING

3.1 RESULTATEN

In Appendix A zijn 32 studies vermeld die de relatie tussen het politiek regime van landen en ontwikkeling met behulp van kwantitatieve onderzoekstechnieken hebben onderzocht. Tabel 1 vat de onderzoeksresultaten op grove wijze samen met betrekking tot drie kenmerken: de samenhang tussen politiek regime en ontwikkeling, de wijze waarop de regimevariabele is geoperationaliseerd (meer in het bijzonder het gebruik van de data van Raymond Gastils invloedrijke *Freedom in the World-project* of andere indicatoren) en de groep van landen die in het onderzoek is betrokken (uitsluitend ontwikkelingslanden, uitsluitend ontwikkelde landen of een gemengde groep van beide). Bij de classificatie van de regimevariabele in tabel 1 is democratie en het respect voor politieke of burgerlijke vrijheden als de positieve categorie beschouwd.

Tabel 1 Samenhang tussen politiek regime en ontwikkeling (aantal studies per categorie)

		Samenhang		
		Positief	Onbeslist	Negatief
Regimevariabele	Gastil-index	8	12	0
	Andere variabele	4	6	3
Onderzochte landen	Ontwikkelingslanden	5	8	2
	Ontwikkelde landen	0	1	0
	Gemengde groep	7	9	1
Totaal		12	18	3

Noot: Het totaal aantal studies in de tabel (33) is groter dan het aantal in de appendix (32), doordat één studie een specificatie heeft gemaakt van de samenhang tussen regime en ontwikkeling binnen de groep van ontwikkelingslanden en die van ontwikkelde landen.

Het is opvallend dat relatief veel studies gebruik maken van de data die door Gastil en zijn medewerkers zijn gepubliceerd. Dit komt waarschijnlijk doordat hun data een relatief lange periode bestrijken (ze zijn verzameld sinds 1973) en voor een grote groep landen (167 landen in Gastil 1990) beschikbaar zijn.

Gastil kent landen een score tussen 1 en 7 toe voor twee indices: de index van politieke rechten ('political rights') en die van burgerlijke vrijheden ('civil liberties'). Hiertoe worden landen per jaar volgens een checklist van respectievelijk 11 en 14 criteria ingedeeld naar de mate waarin politieke rechten en burgerlijke vrijheden worden gerespecteerd. Gastil beschrijft zelf de wijze van classificatie als volgt:

The work began with the simplest of checklist for political rights and civil liberties. Each country was evaluated against a reference book description. The original country ratings were determined on this basis. The work of the survey in subsequent years has consisted of following news about a country in a variety of sources, and occasionally changing ratings when the news did not fit the established rating level. In effect, the author developed rough models in his mind as to what to expect of a country at each rating level, reexamining his ratings only when current information no longer supported this model. Changing in ratings and adjustments in ratings were always carried out by a relativizing process, so that, for example, an apparent change might not be reflected in a changed rating because to make that change would put the country on a rating level that it did not fit. (Gastil 1990: 27)

De classificatie door Gastil en zijn medewerkers is in wezen dus *kwalitatief* en *subjectief*. Deze procedure leidt er volgens Burkhart en Lewis-Beck (1994: 904) niet toe dat de data onbruikbaar zijn voor anderen dan de oorspronkelijke onderzoekers. Deze twee auteurs stellen zelfs dat “these data represent a splendid opportunity.” Ook Inkeles (1990: 5-6) stelt dat verschillende maten van democratie in hoge mate tot dezelfde resultaten leiden en dat de onderliggende vorm en structuur van democratische systemen tamelijk robuust zijn.

Na uitsplitsing van de onderzoeksresultaten naar regimevariabele en de onderzochte landen, blijkt er wel enig verschil te zijn tussen de studies wat betreft de gevonden samenhang tussen politiek regime en ontwikkeling. Studies die de index van Gastil gebruiken, presenteren iets vaker dan de overige studies een positief verband tussen politiek regime (democratie) en ontwikkeling dan studies die voor een andere operationalisering van de onafhankelijke variabele hebben gekozen. Het verschil is negen procentpunt als de studies met een positief effect worden vergeleken (.40 voor de studies met de Gastil-index tegen .31 voor de studies die kiezen voor een andere operationalisering) en veertien procentpunt (.60 tegen .46) als gekeken wordt naar de studies die concluderen dat er geen duidelijke samenhang tussen regime en ontwikkeling is.

Wanneer gekeken wordt naar uitsplitsing naar de onderzochte landen (het onderste deel van tabel 1), blijkt er eveneens een klein verschil te zijn tussen de studies die een combinatie van ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen beschouwen en studies die zich uitsluitend richten op ontwikkelingslanden of deze groep in de analyse expliciet onderscheiden van de ontwikkelde landen. Vijf van de vijftien studies (.33) die uitsluitend ontwikkelingslanden in de analyse betrekken, vinden een positief verband, terwijl zeven van de zeventien studies (.41) die een gevarieerde groep analyseren een positief verband vinden. Wat de categorie ‘onbeslist’ betreft, is er geen verschil: tot deze categorie behoort 53 procent van beide groepen studies.

In tabel 2 zijn de resultaten van de studies uitgesplitst naar de operationalisering van de politieke-regimevariabele voor de studies die specifieke uitspraken over ontwikkelingslanden doen. Uit deze tabel blijkt dat het verschil vooral te vinden is in de categorieën ‘onbeslist’ en ‘negatief’. Studies naar de relatie tussen politiek

regime en ontwikkeling die zich expliciet richten op ontwikkelingslanden en die de Gastil-index als onafhankelijke variabele kiezen, rapporteren over het algemeen een positiever resultaat dan studies die een andere operationalisatie kiezen.

Tabel 2 Samenhang tussen politiek regime en ontwikkeling, ontwikkelingslanden (proporties)

		Samenhang		
		Positief	Onbeslist	Negatief
Regimevariabele	Gastil-index	.38	.63	0
	Andere variabele	.29	.43	.29

De hier gerapporteerde wisselvalligheid van resultaten komt overeen met die welke in eerdere overzichtsartikelen over de relatie tussen democratie en economische groei wordt gesignaleerd (Sirowy en Inkeles 1990; Przeworski en Limongi 1993; Alesina en Perotti 1994; Brunetti en Weder 1995; Freebairn 1995; De Haan en Siermann 1995a, 1995b; Siermann 1996; Brunetti 1997).

Ten einde de robuustheid van de invloed van politieke-regimevariabelen te onderzoeken, hebben verscheidene onderzoekers een zogeheten gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De bedoeling van zo'n analyse is te onderzoeken in hoeverre onderzoeksresultaten gevoelig zijn voor variaties in de onderzoeksopzet, bijvoorbeeld als gevolg van de keuze van variabelen, onderzoekseenheden en technieken. In het onderzoek naar politieke regimes en ontwikkeling is de robuustheid van de resultaten vooral onderzocht met de *extreme-bounds analysis* (EBA) (zie Levine en Renelt 1992; Levine en Zervos 1993a, 1993b; De Haan en Siermann 1995a, 1995b; Siermann 1996). Het is de opzet van deze EBA een eerste schatting te maken van de effecten van een aantal variabelen (de zogenaemde M-vector), waarvan de verklarende waarde min of meer te bepalen is op grond van eerder onderzoek. In het onderzoek naar economische groei bestaat de M-vector doorgaans uit variabelen als de initiële waarde van het bruto binnenlands product (BBP), het gemiddelde (primaire en/of secundaire) onderwijsniveau en het niveau van investeringen. Hieraan wordt de variabele toegevoegd waarvan de mate van gevoeligheid dient te worden bepaald (in het onderhavige onderzoek kenmerken van het politieke regime). Aan de hand van een aantal overige, mogelijk versturende variabelen (de Z-vector) wordt bepaald of het resultaat van de toevoeging van de centrale variabele varieert of redelijk stabiel is. Uit de toepassing van de EBA in het geval van politieke-regimekenmerken blijkt dat deze kenmerken stelselmatig als niet-robust of fragiel te beschouwen zijn. De Haan en Siermann (1998: 374) citeren in dit verband de econoom Sala-i-Martin, die stelt dat *extreme-bounds analysis* een te strenge test is voor landenvergelijkend onderzoek: "if the distribution of the estimators has some positive and some negative support, then one is bound to find one regression for which the estimated coefficient changes signs if enough regressions are run". Wegens Sala-i-Martins bevinding moeten de EBA-resultaten dan ook minder absoluut worden opgevat.

Verscheidene auteurs (o.a. Sirowy en Inkeles 1990: 141; De Haan en Siermann 1995a: 203) geven aan dat de meeste variabelen van politiek regime een ordinaal meetniveau hebben, maar vaak in een lineaire techniek worden gebruikt als waren zij kardinale variabelen. Dit betekent dat landen die de score '7' krijgen op een van de Gastil-indices zeven maal zo ondemocratisch zijn als landen die een '1' scoren. Verscheidene auteurs gaan niet na wat de gevolgen van deze handelwijze zijn en zouden bij het trekken van hun conclusies slachtoffer kunnen worden van wat De Haan en Siermann (1995a: 203) 'spurious cardinality' noemen. In een aantal gevallen besluiten auteurs de politieke-regimevariabele te dichotomiseren en haar daardoor geschikt te maken voor gebruik in lineaire analysetechnieken. Een belangrijk nadeel hiervan is uiteraard dat een deel van de variatie in de oorspronkelijke variabele verloren gaat en ongelijke gevallen als gelijk worden beschouwd in verdere analyses. Het gebruik van alternatieve 'cut-off points', waardoor het effect van verschillende dichotomiseringsen kan worden nagegaan, komt maar ten dele tegemoet aan dit bezwaar.

Een andere mogelijke verklaring voor de wisselvalligheid van de resultaten is wellicht te vinden in de omstandigheid dat er onder onderzoekers geen overeenstemming is over de populatie die in het onderzoek zou moeten worden betrokken. Bij dit probleem wordt hieronder, in de paragraaf over onderzoekseenheden, uitgebreider stil gestaan.

3.2 ONDERZOEKSMETHODEN

De meeste onderzoeken van de relatie tussen politieke regimes en ontwikkeling passen in een of andere vorm multi-pele-regressieanalyse toe. In de loop der jaren heeft zich, vooral onder invloed van het onderzoek van Robert Barro (1991), een vrij algemeen geaccepteerde aanpak ontwikkeld, die tegemoet komt aan een bezwaar van Sirowy en Inkeles (1990: 137) tegen eerder onderzoek op dit terrein, namelijk dat van de onderspecificatie. Indien analysemodellen niet ten minste die controlevariabelen omvatten, waarvan uit eerder onderzoek duidelijk is geworden dat zij een belangrijke rol spelen bij de verklaring van de afhankelijke variabele, zijn de schattingen van de regimevariabele zonder betekenis. Uit het onderzoek van Barro, onder anderen, is gebleken dat variabelen als het inkomen per hoofd van de bevolking aan het begin van de onderzochte periode, de scholingsgraad van de bevolking, het investeringsniveau, bevolkingsgroei en dergelijke, belangrijke constanten dienen te zijn in modellen van economische groei.

Het veelvuldige gebruik van multi-pele regressie als analysetechniek – hetgeen voortkomt uit de omstandigheid dat veel van het hier behandelde onderzoek door economen is uitgevoerd – heeft als voordeel dat de onderzoeksresultaten relatief gemakkelijk vergelijkbaar zijn. Een nadeel, dat hierboven reeds werd genoemd, is dat regressieanalyse variabelen van ten minste intervalniveau vereist. Voor variabelen die dat meetniveau niet hebben, zijn wel oplossingen beschikbaar, zoals dichotomisering van de waarden of de invoering van dummy-variabelen, maar deze blijven toch altijd suboptimaal.

De validiteit van de onafhankelijke variabele *politiek regime* wordt slechts door weinig onderzoekers als probleem erkend. De politiekwetenschappelijke discussies over de operationalisering van politieke-regimekenmerken lijken nauwelijks of geen consequenties te hebben voor het onderhavige onderzoek. Vooral de grote nadruk die Gastils *political-rights*-index legt op aspecten van het electorale proces lijkt de algemene toepasbaarheid van deze variabele in ontwikkelingslanden te kunnen schaden. Behalve dat de *inhoud* van de indicatoren zelden tegen het licht wordt gehouden, wordt ook weinig aandacht besteed aan de *validering* van de meetinstrumenten, bijvoorbeeld door de samenhang tussen de gebruikte politieke-regimevariabele en andere mogelijke indicatoren te bekijken. Een dergelijke validering lijkt vooral nodig indien onderzoekers ‘nieuwe’, dat wil zeggen niet eerder gebruikte, indicatoren toepassen. De handelwijze van Campos en Nugent (1998), die de samenhang van de door hen ontwikkelde vergelijkende index van institutionele ontwikkeling met de Gastil-indices nagaan, is in dit verband een positief voorbeeld.

Een ander, door veel auteurs in verschillende termen genoemd, probleem is dat van de causaliteit. Regressieanalyse heeft als belangrijk kenmerk dat het partiële effect van meerdere onafhankelijke variabelen op één afhankelijke variabele wordt vastgesteld. Het effect van de onafhankelijke variabelen wordt bepaald onder ‘constanthouding’ van de effecten van de overige variabelen. In een standaard regressieanalyse (de ‘ordinary least squares’- of OLS-methode) bestaat niet de mogelijkheid tegelijkertijd de mogelijke effecten van andere variabelen op de afhankelijke variabelen van het model te schatten. Er zijn wel technieken, zoals de ‘two-stage least squares’, ontwikkeld om dit probleem deels te ondervangen, maar het nadeel hiervan is dat de uitvoering tamelijk technisch is en er aanvullende assumpties over de samenhang tussen de variabelen noodzakelijk zijn.

Verscheidene studies (zoals Burkhart en Lewis-Beck 1994; Helliwell 1994; Wu en Davis 1999) hebben geconstateerd dat het inderdaad belangrijk is de politieke-regimevariabelen te ‘endogeniseren’ (d.w.z. te behandelen als onderdeel van wat verklaard moet worden). De klassieke these van Lipset, die in paragraaf 2 aan de orde kwam en die stelt dat het niveau van democratie voor een belangrijk deel verklaard wordt door het ontwikkelingsniveau van een land, blijkt belangrijke steun te krijgen in onderzoek dat tot endogenisering van het politieke regime overgaat. Zo geeft Helliwell (1994) aan dat er een sterk positief effect is van het ontwikkelingspeil van landen (gemeten als initieel BBP per capita) op het vóórkomen van democratie. Democratie oefent vervolgens een positief effect uit op ontwikkeling via onderwijs en investeringen. Burkhart en Lewis-Beck (1994) komen tot een vergelijkbaar resultaat: het voorafgaand ontwikkelingspeil van landen blijkt een goede voorspeller van democratie, zelfs indien gecontroleerd wordt voor de vroegere mate van democratie.

In aansluiting op het probleem van causaliteit hebben Przeworski en Limongi (1993) nog een ander probleem gesignaleerd dat zij ‘attrition’ noemen. Volgens deze auteurs liggen er andere processen ten grondslag aan het ontstaan en voort-

bestaan van democratieën dan van autoritaire politieke systemen. Dit zou onderzoekers ertoe moeten aanzetten, aldus de twee genoemde auteurs, politieke regimes als endogeen te beschouwen:

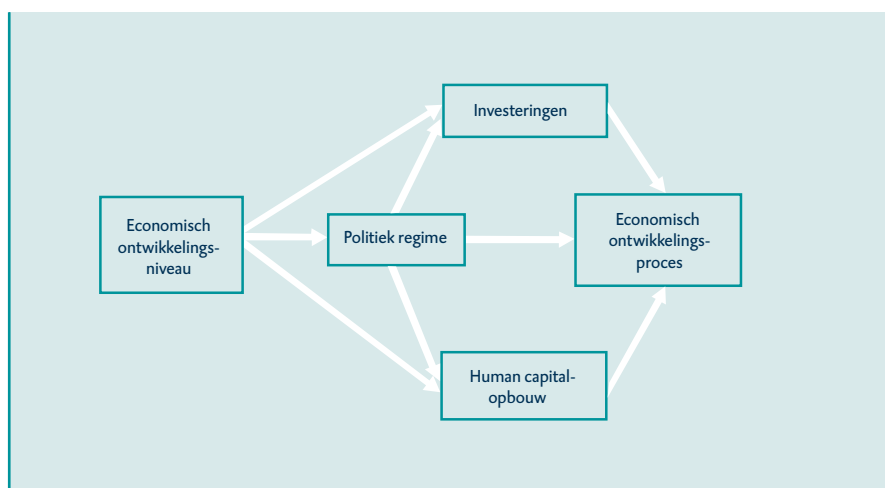
The evidence suffices to render suspect any study that does not treat regimes as endogenous. If democratic regimes are more likely to occur at a higher level of development or if democracies and dictatorships have a different chance of survival under various economic conditions, then regimes are endogenously selected. (Przeworski en Limongi 1993: 62)

Op basis van de hier samengevatte onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat er vrij sterke aanwijzingen zijn dat de variabele ‘politiek regime’ als endogeen moet worden beschouwd en dat de causale relatie tussen ontwikkeling en politiek regime zou kunnen worden weergegeven als in figuur 1.

Verscheidene studies (o.a. Kormendi en Meguire 1985; Siermann 1996; Campos en Nugent 1998; Dawson 1998) bevatten aanwijzingen dat het politiek regime ook indirect invloed heeft op economische groei via interveniërende variabelen als investeringen, de opbouw van *human capital* (scholing) en economische vrijheid. In figuur 1 is de relatie tussen de geëndogeniseerde politieke-regimevariabele en twee interveniërende variabelen weergegeven; uiteraard zou verdere uitbreiding van dit model nog mogelijk zijn.

Voorts kan erop worden gewezen dat verscheidene onderzoeken (i.h.b. Barro 1994 en 1998) aangeven dat de relatie tussen politiek regime (democratie) en economische groei niet-lineair van aard is. Barro betoogt dat democratisering vooral in een situatie van geringe democratie leidt tot meer groei en het positieve effect van meer democratie boven een bepaald niveau van democratie afneemt. Een dergelijk inzicht kan verdere aanwijzingen opleveren voor de specifieke vormgeving van een causaal model.

Figuur 1 Mogelijke wijze van endogenisering van de variabele politiek regime



3.3 AFHANKELIJKE VARIABELEN

Een opvallend kenmerk van het onderzoek naar de samenhang tussen politiek regime en ontwikkeling is dat als afhankelijke variabele doorgaans voor economische groei (toename van het bruto nationaal of binnenlands product per hoofd van de bevolking over een bepaalde periode) wordt gekozen. Slechts drie van de in Appendix A opgenomen studies (Glahe en Vorhies 1989; Pourgerami 1992; Campos en Nugent 1999) hebben ervoor gekozen *human development*-variabelen in het onderzoeksdesign op te nemen.

Glahe en Vorhies (1989) hebben een ontwikkelingsindex samengesteld van het BNP per hoofd van de bevolking, de levensverwachting van de bevolking, de mate van analfabetisme en het percentage kindersterfte. Uit hun analyse van data uit het midden van de jaren tachtig van de twintigste eeuw blijkt dat er een positief verband is tussen politieke vrijheid, geoperationaliseerd als het gemiddelde van de Gastil-indices in de periode 1973–1984, en de ontwikkelingsindex. Deze positieve samenhang is vooral sterk in landen met een joods-christelijke traditie.

Pourgerami (1992) vindt een positieve samenhang tussen politieke democratie, geoperationaliseerd met behulp van de Gastil-index en Berg-Schlossers mensenrechtenindex, en de *Physical Quality of Life*-index, die is berekend op grond van indicatoren die vergelijkbaar zijn met die van Glahe en Vorhies. Dit onderzoek betreft uitsluitend ontwikkelingslanden en gebruikt data uit de jaren tachtig van de twintigste eeuw. Pourgerami treft geen effect aan van de Gastil-index op economische groei, maar constateert wel een positieve invloed van de mensenrechtenindex op deze afhankelijke variabele.

Campos en Nugent (1999) onderzoeken de invloed van instituties van ‘governance’ op het economisch ontwikkelingsniveau en op de *human development*-kenmerken kindersterfte en analfabetisme voor 21 Latijns-Amerikaanse en 8 Aziatische landen in de periode 1972–1995. Campos en Nugent vinden dat de onafhankelijke variabele, die is gemeten met behulp van data van Gurr over het politiek systeem van landen (het *Polity III*-onderzoek) en de Gastil-indices, een positief effect uitoefent op de economische en *human development*-variabelen.

Het feit dat er slechts drie studies zijn verricht die alternatieve afhankelijke variabelen in plaats van economische groei hebben gekozen, noopt tot bescheidenheid bij het formuleren van conclusies. Het is evenwel opmerkelijk dat de drie genoemde onderzoeken alle een positief verband tussen politieke-regimevariabelen en ontwikkeling aantreffen, waar hierboven is geconstateerd (zie tabel 1) dat slechts ruim een derde van alle studies een positief effect rapporteert. De opname van *humandevlopment*-variabelen in het onderzoek naar politieke regimes en ontwikkeling zou kunnen leiden tot een nieuwe onderzoeksagenda, die een gedifferentieerder beeld oplevert van het effect van politieke instituties in het ontwikkelingsproces.

3.4 ONDERZOEKSEENHEDEN

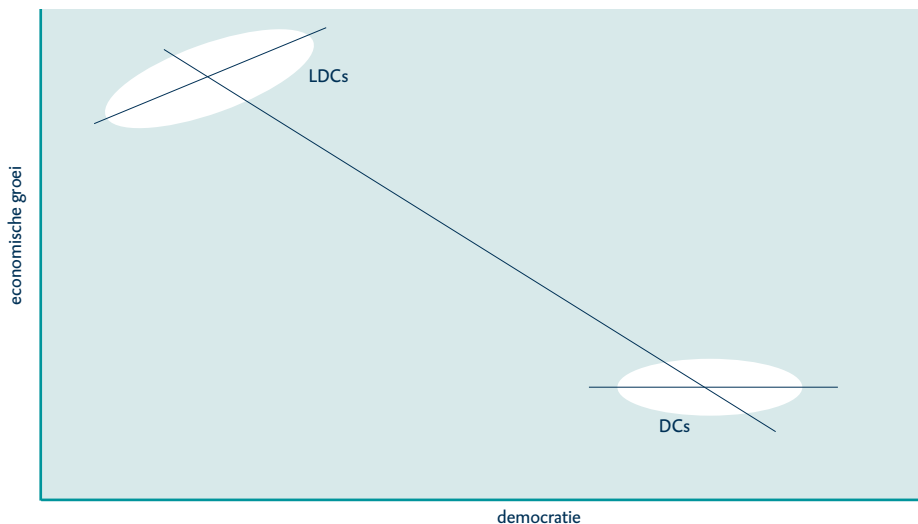
In het onderste deel van tabel 1 is aangegeven dat van het onderzoek naar de effecten van het politiek regime op ontwikkeling iets meer dan de helft (16 van 31) betrekking heeft op een heterogene groep van onderzoekseenheden.

Vijftien studies hebben zich beperkt tot de analyse van hetzij ontwikkelingslanden (14) of ontwikkelde landen (1), terwijl slechts één studie (Weede 1983) een expliciete splitsing aanbrengt tussen de analyse van een gemengde populatie en van een populatie van ontwikkelingslanden.

Verscheidene auteurs hebben gewezen op het gevaar dat de analyse van een zeer heterogene populatie met zich meebrengt (Sirowy en Inkeles 1990; Levine en Zervos 1993a, 1993b; Alesina en Perotti 1994; Helliwell 1994; Freebairn 1995). Het meest expliciet in hun oordeel zijn Levine en Zervos (1993a: 2, 1993b: 426), die stellen dat “[r]egression analysis presupposes that observations are drawn from a distinct population, but (...) Thailand, the Dominican Republic, Zimbabwe, Greece, and Bolivia may have little in common that merits their being put in the same regression.”

Een van de oorzaken waardoor een vergelijkende analyse van zeer verschillende landen vertekende resultaten kan opleveren, is dat “there may be many country-specific or culture-specific factors that influence the linkages between democracy and economic growth, and which may be obscured in a study based on a large sample of countries” (Helliwell 1994: 245). Alesina en Perotti (1994: 353) wijzen erop dat de grote groep van autocratische regimes, die in de analyses worden opgenomen, zelfs *a priori* niet als een homogene populatie kan kunnen worden beschouwd. Volgens Alesina en Perotti zijn de economische prestaties van de autocratieën zeer wisselend en variëren ze van zeer goed tot zeer slecht. Deze omstandigheid draagt volgens de genoemde auteurs de kiem voor wisselvallige resultaten in zich.

Figuur 2 Samenhang tussen democratie en groei binnen verschillende populaties



Een andere oorzaak voor de vertekening van de resultaten bij de analyse van een heterogene populatie kan worden gevonden in het feit dat de variatie van de onafhankelijke variabele, politiek regime, kunstmatig wordt vergroot in een dergelijk onderzoeksdesign. Indien de samenhang binnen twee deelpopulaties (ontwikkelingslanden of LDCs en ontwikkelde landen of DCs) zou zijn als in het fictieve voorbeeld in figuur 2, resulteert uit de opname van beide groepen een negatieve samenhang tussen democratie en economische groei (weergegeven door de naar rechtsonder wijzende regressielijn), terwijl binnen beide groepen een andere samenhang tussen de twee variabelen bestaat. Binnen de populatie van ontwikkelingslanden is er een positieve samenhang tussen democratie en groei, terwijl er voor de ontwikkelde landen geen samenhang te constateren valt.

3.5 THEORIE

Het onderzoek naar de effecten van het politieke regime op ontwikkeling is doorgaans vrij theorie-arm. De meeste onderzoekers gaan uit van eenvoudige veronderstellingen over de samenhang tussen politieke en economische processen, waarbij, vaak impliciet, wordt verondersteld dat de democratisering van de samenleving leidt tot meer politieke rust en tot betere waarborgen voor individuele rechten en eigendom. Er wordt verondersteld dat deze ‘producten’ van democratie vervolgens een positief effect uitoefenen op de economische prestaties van een land. Slechts zelden heeft deze redenering, die voor een deel is gebaseerd op de nieuwe institutionele economie, ook expliciet geleid tot de formulering van een causaal model, met behulp waarvan de veronderstelde relaties zouden kunnen worden getoetst.

In een aantal gevallen is onderzoek uitdrukkelijk gebaseerd op de stellingen die naar voren zijn gebracht in het kader van de moderniseringsbenadering.

Dit betreft in het bijzonder het onderzoek dat een positieve relatie veronderstelt tussen het ontwikkelingsniveau van landen en het type politiek regime.

Ofschoon naar aanleiding van de afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie een uitgebreid onderzoeksprogramma is ontstaan naar de relatie tussen wereldsysteemkenmerken en de aard van het politieke regime (cf. Hout en Meijerink 1996: 50), is de doorwerking daarvan in het hier besproken onderzoek minimaal geweest. Zoals in de vorige paragraaf reeds aan de orde kwam, hebben vele onderzoekers in hun analyses gebruik gemaakt van data voor een heterogene populatie van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Het onderscheid tussen – en binnen – beide groepen heeft in het door de afhankelijkheids- en wereldsysteembenadering geïnspireerde onderzoek vaak tot nieuwe inzichten geleid. Het kan als een gemis worden beschouwd dat van dergelijke inzichten nauwelijks gebruik is gemaakt bij de bestudering van de relatie tussen politiek regime en ontwikkeling.

4. SOCIAAL-ECONOMISCHE INSTITUTIES EN ONTWIKKELING

4.1 RESULTATEN

De onderzoeken die in Appendix B zijn samengevat, hebben alle betrekking op de effecten van de sociaal-economische instituties van landen. In tabel 3 zijn de resultaten van 34 studies gegroepeerd die een indicator van ontwikkeling als afhankelijke variabele hebben gekozen.

Tabel 3 Samenhang tussen sociaal-economische instituties en ontwikkeling (aantal studies per categorie)

	Samenhang		
	Positief	Onbeslist	Negatief
Negatief Institutionele kwaliteit	8		
Economische vrijheid	7		
Marktverstoringen		1	4
Bescherming van contractuele en eigendomsrechten	4		
Kracht van distributional coalitions			4
Kracht van vakbonden	1		
Marktregulering	1		
Economische orde		1	
Omvang van sociale zekerheid			1
Sociaal kapitaal	1		
Bescherming van de rechtsstaat	1		

Noot: Van de studies in Appendix B is Clague (1997a) niet opgenomen, omdat deze een andere afhankelijke variabele heeft gekozen. Barro (1991) en Keefer en Knack (1997) zijn tweemaal opgenomen, omdat deze meerdere onafhankelijke variabelen omvatten. Het resultaat van De Haan en Siermann (1998) is als positief geclassificeerd, ondanks het feit dat zij voor verscheidene indicatoren van economische vrijheid een niet-robust positief effect rapporteren.

De resultaten van de analyses die zich richten op sociaal-economische instituties, leveren een veel minder wisselvallig beeld op van het effect van instituties op ontwikkeling dan in de vorige paragraaf werd geconstateerd met betrekking tot het politieke regime. Ofschoon de effecten van relatief veel verschillende sociaal-economische instituties zijn onderzocht, ligt er in het onderzoek ter verklaring van ontwikkeling een duidelijke nadruk op institutionele kwaliteit, economische vrijheid en, in mindere mate, marktverstoringen, *distributional coalitions* en de bescherming van contractuele en eigendomsrechten.

De verdeling in tabel 3 maakt duidelijk dat alle geraadpleegde studies een positieve samenhang vinden tussen institutionele kwaliteit en ontwikkeling. De studies zijn onderling redelijk goed vergelijkbaar, daar de meeste onderzoekers die de

kwaliteit van sociaal-economische instituties als onafhankelijke variabele introduceren, gebruik maken van data die door een groep van onderzoekers van de Universiteit van Maryland (o.a. Olson, Clague, Keefer en Knack) populair zijn gemaakt. Het betreft hier gegevens die zijn ontleend aan twee datasets, de *International Country Risk Guide* (ICRG) en *Business Environmental Risk Intelligence* (BERI). De data zijn verzameld door commerciële bureaus met het oog op de activiteiten van bedrijven in het buitenland en hebben betrekking op, respectievelijk, de periode sinds het begin van de jaren zeventig en sinds het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw. De ICRG- en BERI-data zijn, net als de data die door Gastil en de medewerkers van *Freedom House* zijn verzameld, *subjectieve* gegevens: landen worden op een veelheid aan indicatoren geclassificeerd door een groep van gespecialiseerde onderzoekers.

Er is een duidelijke gelijkenis tussen de variabelen van institutionele kwaliteit en bescherming van de contractuele en eigendomsrechten, zowel wat de data als de onderzoeksresultaten betreft. Van de vier studies die een positief verband tussen de bescherming van contractuele en eigendomsrechten en ontwikkeling rapporteren, maken drie gebruik van gegevens uit de ICRG- en BERI-datasets.

Voor de onderzoeken naar de relatie tussen economische vrijheid en ontwikkeling geldt een soortgelijke bevinding als voor de twee zojuist besproken variabelen is gerapporteerd. Er is een duidelijke convergentie waar te nemen wat de keuze van indicatoren voor economische vrijheid betreft. Twee van de zeven studies baseren zich op Gastils classificatie van landen inzake hun economische vrijheid; de overige studies betrekken hun gegevens uit de datasets van Scully en Slottje en van Gwartney, Lawson en Block. Beide laatste datasets zijn in de loop van de jaren negentig van de twintigste eeuw samengesteld in een poging het sociaal-economisch systeem van een grote groep landen over een periode van enige decennia (vooral de jaren zeventig tot aan het begin van de jaren negentig) te karakteriseren. De zeven in tabel 3 opgenomen studies zijn unaniem in hun bevinding dat economische vrijheid een positief effect heeft op ontwikkeling.

Wat de variabele marktverstoring betreft, vinden vier studies een negatief effect op ontwikkeling en concludeert één studie (de gevoeligheidsanalyse van Levine en Renelt 1992) dat de invloed van deze onafhankelijke variabele niet robuust is. Drie van de eerstgenoemde studies gebruiken de zogenaamde 'black market-premium' (het verschil tussen de officiële wisselkoers en de wisselkoers op de zwarte markt) als indicator voor marktverstoringen.

Het concept 'distributional coalitions' is geïntroduceerd door Olson (1982) ter verklaring van de economische stagnatie in een aantal westerse democratieën. Het begrip duidt op het ontstaan en de groei van sociaal-economische belangengroepen, die naar hun aard volgens Olson niet de bevordering van de economische groei maar de voordelen voor de leden van de belangengroep voor ogen hebben. Door de relatieve stabiliteit van de westerse democratieën zouden 'distributional coalitions' daar een grote machtspositie hebben opgebouwd en

aldus op de langere termijn het welvaartsniveau van deze landen hebben geschaad. Vanaf het verschijnen van Olsons werk is er veel discussie geweest over de wijze waarop het centrale begrip zou moeten worden geoperationaliseerd. De vier studies, die volgens tabel 3 een negatief verband vinden tussen ‘distributional coalitions’ en ontwikkeling, hanteren alle een indirecte wijze van meten van het begrip. De afwezigheid van politieke veranderingen is een indicator die door verscheidene auteurs als operationalisering is gekozen. Ook de organisatiegraad en de omvang van vakbonden is een aantal malen als indicator gebruikt. Ondanks de variëteit aan meetwijzen, lijkt de bevinding dat ‘distributional coalitions’ een negatieve invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van landen relatief robuust. Slechts één van de vier studies (Tang en Hedley 1998) betreft niet-westerse landen (Latijns-Amerika en Oost-Azië), maar ook dit onderzoek ondersteunt de bevindingen van Olson.

De keuze voor landen lijkt niet of nauwelijks van invloed te zijn geweest op de gevonden samenhang tussen sociaal-economische instituties. Ofschoon de meeste analyses betrekking hebben op een gemengde groep van landen (bestaande uit zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden), geven studies die zich wel tot een homogene groep van landen beperken geen afwijkende onderzoeksresultaten te zien.

4.2 ONDERZOEKSMETHODEN

De keuze voor de onderzoeksmethoden geeft een zelfde beeld te zien als in paragraaf 3 werd geschetst: de analyse van de relatie tussen sociaal-economische instituties en ontwikkeling vindt vooral plaats met behulp van multipleregressieanalyse. Er is een aantal studies dat een (iets) afwijkende onderzoekstechniek kiest. Zo baseert Pourgerami (1988) zijn conclusies op padanalyse (een generalisatie van het regressiemodel, met behulp waarvan ‘causale paden’ kunnen worden geanalyseerd) en kiezen Wu en Davis (1999) voor log-lineaire analyse. Levine en Renelt (1992), Levine en Zervos (1993a en 1993b), Keefer en Knack (1997) en De Haan en Siermann (1998) hebben de robuustheid van de resultaten nader geanalyseerd met behulp van de *extreme-bounds analysis*, die hierboven reeds is beschreven.

De keuze voor de varianten van de multipleregressieanalyse is in het kader van het hier besproken onderzoek wellicht minder problematisch dan het geval was bij het onderzoek naar de invloed van het politieke regime, in het bijzonder het effect van democratie, op ontwikkeling. De relatie tussen sociaal-economische instituties en de gekozen afhankelijke variabelen (voornamelijk economische groei) lijkt vooral op conceptueel niveau gemakkelijker te leggen dan die tussen het politieke regime en ontwikkeling. Een probleem blijft dat de belangrijkste onafhankelijke variabelen die hierboven aan de orde kwamen (institutionele kwaliteit, economische vrijheid en de bescherming van contractuele en eigendomsrechten), op ordinaal niveau gemeten zijn. Aan de opname van dergelijke variabelen in regressieanalyses kleven de bezwaren die in de vorige paragraaf reeds zijn besproken.

De sterke convergentie in de onderzoeksresultaten over de effecten van sociaal-economische instituties op ontwikkeling lijkt aan te geven dat er in dit onderzoek minder problemen van validiteit optreden dan in het onderzoek naar de invloed van politieke regimes. Het gebruik van verschillende datasets, zoals in het geval van de meting van economische vrijheid, en het gebruik van verschillende combinaties van indicatoren, als bij de operationalisering van institutionele kwaliteit, lijken voldoende waarborgen te bieden voor de validering van de meetinstrumenten.

In het onderzoek naar sociaal-economische instituties en ontwikkeling worden de instituties doorgaans als exogeen opgevat. De schaarse studies die sociaal-economische instituties endogeniseren, rapporteren interessante bevindingen. Zo stelt Pourgerami (1988) dat marktregulering weliswaar een positief effect heeft op economische groei, maar dat marktregulering deels weer positief wordt beïnvloed door het ontwikkelingsniveau, democratie en cultuur. Clague et al. (1997a) constateren dat duurzame democratieën een betere bescherming bieden voor eigendomsrechten dan niet-duurzame politieke regimes en dat duurzame autocratieën eigendomsrechten beter respecteren dan niet-duurzame autocratieën. Easterly en Levine (1997) concluderen dat de etnische verdeeldheid van landen een negatief effect heeft op economische groei en dat die negatieve invloed mede tot stand komt wegens het indirecte verband via de sociaal-economische organisatie van die landen. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt ten aanzien van het politieke regime van landen, kan ook hier worden gesteld dat de analyse van het ontwikkelingsproces wellicht interessanter zou kunnen worden indien sociaal-economische instituties als endogeen worden opgevat.

4.3 AFHANKELIJKE VARIABELEN

De keuze voor de afhankelijke variabele in het onderzoek naar sociaal-economische instituties is nogal eenzijdig. Met uitzondering van een aantal studies die zich mede richten op variabelen als investeringen (Levine en Renelt 1992; Clague et al. 1997b), werkloosheid (Weede 1986) en economische efficiëntie (Scully 1988, 1992), kiezen alle studies uitsluitend voor een focus op economische groei van het bruto binnenlands of nationaal product. De vraag naar het effect van sociaal-economische instituties op variabelen van *human development* wordt niet gesteld, laat staan beantwoord.

4.4 ONDERZOEKSEENHEDEN

Van de studies waarvan in tabel 3 de onderzoeksresultaten zijn samengevat, hebben er 24 betrekking op een gemengde groep van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Tien studies hebben gekozen voor een homogene groep van landen: vijf voor een groep van uitsluitend ontwikkelingslanden en vijf voor een populatie van ontwikkelde landen. Hiermee is duidelijk dat in het onderzoek naar sociaal-economische instituties nog minder dan in dat naar politieke regimes een onderscheid tussen diverse typen landen wordt gemaakt.

Zoals hierboven, bij de bespreking van de onderzoeksresultaten, al werd geconstateerd, zijn er geen duidelijke verschillen waar te nemen tussen de uitkomsten van studies die zich op een homogene of een heterogene populatie richten. Bij gebrek aan onderzoek over het verschil tussen de instituties in ontwikkelde en ontwikkelingslanden is het moeilijk uitspraken te doen over de versturende werking van eventuele 'derde' variabelen. Het is evenwel plausibel te veronderstellen dat het ontwikkelingsniveau van landen invloed uitoefent op het soort instituties dat zich ontwikkelt. Gegeven de duidelijke invloed van sommige sociaal-economische instituties op economische groei, zou de opstelling van een causaal model met betrekking tot dergelijke instituties, naar analogie van het model in figuur 1, belangwekkende nieuwe onderzoeksvragen kunnen opwerpen.

4.5 THEORIE

Het onderzoek naar de invloed van sociaal-economische instituties zoekt zijn theoretische inspiratie vooral in de nieuwe institutionele economie. Twee invloeden springen daarbij in het oog. In de eerste plaats zijn de garantie van negatieve vrijheden (economische vrijheid en de bescherming van contractuele en eigendomsrechten) en de ontwikkeling van de markt elementen waarop in de theorie veel nadruk is gelegd. In de tweede plaats is de aandacht voor belangenbehartiging door specifieke maatschappelijke en economische groepen van belang voor de theorie.

Het onderzoek naar sociaal-economische instituties en ontwikkeling veronderstelt dat de vestiging van stabiele instituties een belangrijke impuls geeft aan de economische groei (North 1987, 1995). Hierbij wordt ervan uitgegaan dat individuen en bedrijven vooral dan bereid zijn investeringen te doen indien zij vertrouwen hebben in de toekomst. Zij zullen een groter vertrouwen hebben in de toekomst, en hun welvaart meer laten afhangen van handelingen die pas in de toekomst positieve effecten hebben, indien de institutionele omgeving hun waarborgen biedt voor hun eigendommen. De beoordeling van de kwaliteit van instituties, de bescherming van contractuele en eigendomsrechten, de afwezigheid van marktverstoringen en de garantie van economische vrijheden vormen een cluster van variabelen die leiden tot een positieve beoordeling van de toekomst en die derhalve de economische activiteit en de economische ontwikkeling stimuleren.

De tweede inspiratiebron voor het onderzoek van het effect van sociaal-economische instituties is te vinden in de collectieve-actietheorie, die hierboven onder de nieuwe institutionele economie werd geschaard. Mancur Olson (1982, 1997) benadrukt de moeite die grote groepen hebben bij het produceren van collectieve goederen; tevens analyseert hij het optreden van belangengroepen (de 'distributional coalitions' die eerder in deze paragraaf ter sprake kwamen) in relatie tot het functioneren van de economie. De studies die de kracht en de omvang van de 'distributional coalitions' analyseren, zijn daarmee direct verbonden met het onderzoeksprogramma dat binnen de nieuwe institutionele economie is ontwikkeld.

5 BELEID EN ONTWIKKELING

5.1 RESULTATEN

De onderzoeksresultaten van de 24 studies die in Appendix C zijn opgenomen, zijn samengevat in tabel 4. Deze tabel rapporteert 38 effecten, omdat vele studies meer dan één beleidsvariabele hebben onderzocht.

Tabel 4 Effecten van beleid op ontwikkeling (aantal onderzoeksresultaten per categorie)

	Samenhang		
	Positief	Onbeslist	Negatief
Overheidsconsumptie	1	4	5
Overheidsinvesteringen	1	1	
Omvang publieke sector	1	1	3
Omvang socialezekerheidsuitgaven		2	1
Begrotingsbeleid	2	4	
Monetair beleid	1	2	2
Exportbeleid	3		
Financieel beleid	1		
Prijsverstoringen door overheidsbeleid			1
Herverdelingsbeleid			1
Onzekerheid over beleid			1

Uit tabel 4 blijkt dat het onderzoek naar de effecten van beleid op ontwikkeling zeer wisselvallige uitkomsten kent. Van de 38 gerapporteerde onderzoeksresultaten vallen er veertien (of 37%) in de categorie ‘onbeslist’. Relatief ondubbelzinnige uitkomsten – dat wil zeggen, uitkomsten die in meer dan één studie worden gerapporteerd en die niet door een even groot of groter aantal onbesliste of tegengestelde uitkomsten worden tegengesproken – betreffen uitsluitend de omvang van de publieke sector en het exportbeleid. Tabel 4 maakt duidelijk dat het relatief grote aantal studies dat een negatief effect van overheidsconsumptie vindt, zijn tegenhanger vindt in een groot aantal ‘onbesliste’ en positieve uitkomsten. Ook voor het begrotings- en het monetair beleid gelden dergelijke conclusies.

Indien verder wordt gekeken dan de relatieve frequenties, ontstaat een iets ander beeld. De omvang van de publieke sector lijkt een overwegend negatief effect te hebben op economische groei. Van de drie studies die een dergelijke invloed te zien geven, zijn er twee gebaseerd op een analyse van ontwikkelde landen. Het andere negatieve en het onbesliste resultaat betreffen de analyse van een heterogene groep. Het positieve resultaat van de omvang van de publieke sector op economische groei is gerapporteerd in een studie naar ontwikkelingslanden.

Slechts waar de analyses de effecten van exportbeleid betreffen, lijkt een werkelijk positief resultaat te melden te zijn. Ook daar gaat achter de frequentie in tabel 4 schuil dat twee van de drie studies een gemengde groep van landen betreft en dat de studie van Kormendi en Meguire (1985) van 47 ontwikkelde en ontwikkelingslanden een zwak positief verband oplevert. De studies van Burnside en Dollar (1997) en Radelet et al. (1997) rapporteren een positief effect van handelsoopenheid op economische groei voor respectievelijk een groep van ontwikkelingslanden en een heterogene populatie. Het is niet duidelijk of handelsoopenheid, gemeten als de fractie van het aantal jaren dat een land tussen 1965 en 1990 openstond voor handel, in dit geval een valide indicator voor handelsbeleid is, omdat de openheid niet noodzakelijk het resultaat behoeft te zijn van beleid, maar evengoed een gevolg kan zijn van de omvang van de economie (cf. Pritchett 1991). Zo kan worden verondersteld dat kleine landen *ceteris paribus* vrijwel per definitie meer open staan voor handel dan grotere landen, omdat de laatste wegens hun omvang een hogere graad van zelfvoorzienendheid kennen.

5.2 ONDERZOEKSMETHODEN

Evenals dat het geval was bij de studies over het politieke regime en de sociaal-economische instituties, wordt in het onderzoek naar de effecten van beleid op ontwikkeling doorgaans gebruik gemaakt van multipeleregressieanalyse. Een aantal studies heeft in dit kader de gevoeligheid van de onderzoeksresultaten onderzocht door middel van *extreme-bounds analysis* (Levine en Renelt 1992; Levine en Zervos 1993a, 1993b; Lensink, Bo en Sterken 1999), maar aanvullingen op of afwijkingen van de standaard van multi-pele regressie zijn zeldzaam.

De kwantitatief-empirische studies die in het kader van deze literatuurstudie zijn bekeken, baseren zich, bij de vaststelling van de effecten van beleid op ontwikkeling, doorgaans niet op het beleid zelf, maar op een of meerdere beleidsuitkomsten die het beleid heten te karakteriseren. Hiermee is er een duidelijk onderscheid tussen dit type analyses en de traditie van de comparatieve en internationale politieke economie, die zich juist wel richt op de vormgeving van het beleid en op de belangenconflicten die ten grondslag liggen aan bepaalde beleidsoriëntaties (zie het laatste deel van deze paragraaf voor een verdere bespreking).

Levine en Zervos hebben eerder geconstateerd dat in het landenvergelijkend onderzoek van de samenhang tussen beleidskenmerken en economische groei betrekkelijk zelden getracht wordt meetinstrumenten voor beleids*handelingen* te ontwikkelen. Zij stellen:

Instead of measuring executable policies, cross country regressions use policy indicators, such as the average ratio of exports to GDP or the average ratio of broad money to GDP over the past 30 years. *Cross country regressions, therefore, do not typically link executable policies with growth.* (Levine en Zervos 1993a: 3, 1993b: 426, mijn cursivering)

Het gebruik van beleidsuitkomsten in de regressieanalyses betekent dat het onderzoek dat pretendeert een uitspraak te doen over de effecten van de *vormgeving* van beleid (een *input*-variabele) op ontwikkeling, zijn conclusies in feite baseert op de *resultaten* van beleid (een *ouput*-variabele). De beleidsresultaten zijn slechts ten dele te beschouwen als de representant van wat de beleidsmakers en overige belanghebbenden voor ogen stond toen zij deelnamen aan het beleidsproces. Beleidsuitkomsten zijn op te vatten als de ‘som’ van alle bedoelde en de onbedoelde effecten van de beleidsmaatregelen. Indien zij gebruikt worden als operationalisatie van *beleidsoriëntaties*, dient men in ieder geval oog te hebben voor de mogelijke vervuiling van de indicator. Een dergelijk bewustzijn is een zeldzaamheid onder de uitvoerders van de hier besproken studies.

5.3 AFHANKELIJKE VARIABELEN

Zoals reeds werd geconstateerd in de vorige paragrafen, over het onderzoek naar politiek regime en sociaal-economische instituties, is de keuze van de afhankelijke variabele in het onderzoek naar de determinanten van ontwikkeling nogal eenzijdig. Uitzonderingen als het onderzoek van Weede (1986) naar werkloosheid, Levine en Renelt (1992) naar investeringen, Scully (1992) naar economische efficiëntie en Singh (1992) naar de groei van de industriële productie daargelaten, richten de studies over beleidskenmerken zich uitsluitend op de invloed hiervan op economische groei. *Human development*-indicatoren komen hierbij niet aan de orde.

5.4 ONDERZOEKSEENHEDEN

De onderzoekspopulatie in de studies over de effecten van beleid op ontwikkeling is in hoge mate variabel. Van de 38 onderzoeksresultaten die in tabel 4 zijn samengevat, hebben 21 betrekking op een heterogene populatie van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Elf van de genoemde resultaten zijn gevonden in studies naar ontwikkelingslanden en zes in studies naar ontwikkelde landen.

De vergelijkende literatuur over de totstandkoming van beleid legt doorgaans vrij veel nadruk op de invloed van sociaal-economische belangengroepen, die naar hun aard en invloed sterk per land kunnen verschillen. Omdat de sociaal-economische omstandigheden in ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden vaak sterk van elkaar afwijken, is er een systematisch verschil tussen het beleidsproces in de twee groepen landen te verwachten (zie ook de volgende paragraaf over de theoretische perspectieven). De onderzoekers die zich bezig houden met de samenhang tussen beleid en ontwikkeling zouden van de inzichten van de vergelijkende literatuur kunnen profiteren, maar laten zich vooral leiden door algemene (en men zou bijna stellen etnocentristische) ideeën over de invloed van beleidsprocessen.

5.5 THEORIE

Zoals hierboven, bij de bespreking van andere vraagstellingen, reeds aan de orde kwam, wordt het onderzoek naar de determinanten van ontwikkeling zelden expliciet gebaseerd op theoretische inzichten. De rol van het beleidsproces, en de verschillen die er op dit punt bestaan tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, lijkt evenwel voldoende aanknopingspunten te bieden voor de formulering van onderzoeksvragen. Hieronder zal een aantal van dergelijke vragen worden uitgewerkt.

De moderniseringsbenadering gaat ervan uit dat de structurele differentiatie en specialisatie in ontwikkelde landen leiden tot een fragmentatie van belangengroepen, die elk een duidelijk onderscheiden basis in de bevolking hebben. Doordat burgers vele rollen hebben, zijn zij ook onderdeel van vele belangengroepen. Het resulterende beleidsproces in ontwikkelde landen wordt in deze visie gekenmerkt door pluralisme. De situatie in ontwikkelingslanden wordt door de moderniseringsbenadering in andere termen geïnterpreteerd. De geringere differentiatie en specialisatie brengen een traditioneler patroon van belangenbehartiging met zich mee, waarin stam-, familie- of clanrelaties een veel grotere rol spelen. De belangenbehartiging zal dan ook een nadrukkelijker verband houden met de etnolinguïstische verdeeldheid tussen landen. De studie van Easterly en Levine (1997), die in paragraaf 4 aan de orde kwam, is één van de weinige onderzoeken die rekening houden met deze verdeeldheid – en het mogelijke onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden op dit punt –; hun studie bevat echter geen variabelen die betrekking hebben op het beleidsproces.

De afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie veronderstelt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de positie van landen in het wereldsysteem en het patroon van belangenbehartiging in nationale samenlevingen. Volgens deze theorie hebben beleidselites in ontwikkelingslanden vaak een duidelijk belang bij de instandhouding van de ongelijke relaties tussen de kern en de periferie. Deze elites, die doorgaans behoren tot de groep van kapitaal- en grondbezitters, zullen trachten hun greep op het beleidsproces zozeer te verstevigen dat de wensen van oppositionele groepen – vaak de arbeiders of de gemarginaliseerde groepen – niet of slechts in geringe mate worden gehonoreerd. In de ontwikkelde landen heeft het belangenconflict tussen kapitaal en arbeid volgens de onderhavige theorie geleid tot een veel grotere differentiatie van belangengroepen. Door de sterkere onderhandelingspositie die de factor arbeid in deze landen inneemt, is het beleidsproces opener voor de eisen van de vakbeweging en soortgelijke belangenorganisaties. Een aantal onderzoekers kiest voor de opname van variabelen die enige relevantie voor deze theorie hebben, zoals de ontwikkeling van de ruilvoet (o.a. Barro 1998; Elbadawi en Schmidt-Hebbel 1998), de penetratiegraad van buitenlands kapitaal (Singh 1992) en internationale economische omstandigheden (Landau 1986), maar het onderzoek blijft te weinig systematisch om theoretisch relevante uitspraken te kunnen doen.

De inzichten uit de nieuwe institutionele economie zijn het duidelijkst aanwezig in het onderzoek naar de samenhang tussen beleid en ontwikkeling.

Verscheidene onderzoekers hebben aandacht besteed aan de gezamenlijke invloed van beleidsuitkomsten en belangengroepen op economische groei (Lane en Ersson 1986; McCallum en Blais 1987; Hicks 1988), de rol van marktverstoringen (Landau 1986; Barro 1991, 1994, 1998) en onzekerheid over het overheidsbeleid (Lensink, Bo en Sterken 1999). Niettegenstaande de opname van een aantal variabelen die relevant zijn in het perspectief van de nieuwe institutionele economie, is er onvoldoende systematische aandacht voor de betreffende theoretische inzichten en de relatie daarvan met het beleidsproces. Juist de interactie tussen het optreden van belangengroepen en beleid (cf. Olson 1997) en de veranderende rol van economische organisatievormen tijdens het ontwikkelingsproces (Lin en Nugent 1995: 2342-2353) lijken vruchtbare aanknopingspunten voor nader onderzoek te bieden.

Inzichten uit de comparatieve en internationale politieke economie, die een pluralistische interpretatie van het beleidsproces gemeen heeft met de moderniseringsbenadering, zouden tot verrijking van het kwantitatief-empirisch onderzoek naar de samenhang tussen beleid en ontwikkeling kunnen leiden. Voorwaarde hiervoor is wel dat indicatoren worden ontwikkeld die een directe meting van beleidsoriëntaties en -handelingen mogelijk maken, omdat de 'vervuiling' van het onderzoeksresultaat door onbedoelde effecten van beleid zoveel mogelijk moet worden vermeden.

6. POLITIEKE INSTABILITEIT EN ONTWIKKELING

6.1 RESULTATEN

De elf studies die in Appendix D zijn opgenomen, presenteren tezamen veertien onderzoeksuitkomsten met betrekking tot diverse indicatoren van politieke instabiliteit. De uitkomsten zijn in tabel 5 gegroepeerd naar operationalisering en aard van het effect.

Tabel 5 Effecten van politieke instabiliteit op ontwikkeling (aantal onderzoeksresultaten per categorie)

	Samenhang		
	Positief	Onbeslist	Negatief
Revoluties en coups		1	7
Regeringswisselingen (algemeen)			3
Rellen		1	
Gewapende aanvallen		1	
Politieke moorden		1	

Noot: Sommige studies in Appendix D rapporteren uitkomsten over de duurzaamheid van politieke regimes; de inversen hiervan zijn hier weergegeven als politieke instabiliteit. In sommige studies (Barro 1991; Easterly en Rebelo 1993; Knack en Keefer 1995) wordt de eerstgenoemde indicator samengevoegd met de indicator politieke moorden.

De meeste studies hebben gekozen voor indicatoren van politieke instabiliteit, die de nadruk leggen op het voortbestaan van regeringen. De eerstgenoemde indicator (revoluties en coups) richt zich op regeringswisselingen langs geweldadige weg; de tweede indicator betreft de frequentie van *alle* regeringswisselingen, dus zowel die welke op constitutionele als die welke op onconstitutionele wijze plaatsvinden.

Het gebruik van beide indicatoren leidt tot de conclusie dat politieke instabiliteit een consistent negatief effect uitoefent op ontwikkeling. Slechts de studie van Levine en Renelt (1992), die een gevoeligheidsanalyse van politieke instabiliteit met behulp van *extreme-bounds analysis* uitvoert, rapporteert een onbeslist resultaat. Er lijkt geen of nauwelijks effect uit te gaan van de selectie van landen: zowel studies die kiezen voor een heterogene populatie als die welke kiezen voor een gerichtheid op uitsluitend ontwikkelingslanden (een van de acht studies die zich richten op revoluties en coups en een van de drie die zich richten op algemene regeringswisselingen) leveren een negatieve samenhang tussen politieke instabiliteit en ontwikkeling op.

De overige indicatoren (rellen, gewapende aanvallen en politieke moorden) worden elk in slechts één studie gebruikt (de eerste twee in Marsh 1979, de laatste

in Siermann 1996). Er blijkt weinig voorspellende waarde ten aanzien van de ontwikkeling van landen uit te gaan van deze alternatieve indicatoren van politieke instabiliteit. Alesina en Perotti (1994: 355) hebben er wel op gewezen dat indicatoren van wat zij 'sociaal-politieke instabiliteit' noemen blijken eerdere studies negatieve invloed uit te oefenen op besparingen en investeringen. Via deze indirecte wegen kan dit type instabiliteit wellicht wel mede het ontwikkelingsproces van landen bepalen.

Brunetti en Weder (1995: 130) stellen dat opname van politieke instabiliteit weliswaar een betere verklaring van ontwikkeling kan opleveren dan de invoering van variabelen met betrekking tot het politiek regime: "The measures of *political instability* are more closely associated with the kind of uncertainty resulting from discretionary state intervention than the democracy measures." Zij beargumenteren evenwel dat ook de doorgaans gebruikte indicatoren van politieke instabiliteit niet voldoende relevant zijn, omdat zij "still capture only a small part of the economically relevant political factors" (Brunetti en Weder 1995: 125). Deze auteurs stellen, mede op basis van door hen verrichte gevalstudies, dat het gebruik van indicatoren die rechtstreeks de verwachtingen van investeerders meten, een relevantere toets zou opleveren.

6.2 ONDERZOEKSMETHODEN

De hierboven gedane constatering dat multi-pele-regressieanalyse de meest gebruikte onderzoeksmethode is in het onderzoek naar determinanten van ontwikkeling is onverkort van toepassing op het onderzoek naar de relatie tussen politieke instabiliteit en ontwikkeling. De onafhankelijke variabele is doorgaans gemeten op intervalniveau, als het aantal revoluties en coups in een land, het aantal regeringswisselingen in een bepaalde periode en het gemiddeld aantal jaar dat een regime bestaat.

Alesina en Perotti (1994: 356) wijzen op een methodologisch probleem dat zich zou kunnen voordoen bij het gebruik van de politieke-instabiliteitsvariabele en dat in paragraaf 3 reeds aan de orde kwam. Volgens deze auteurs kleeft aan het gebruik van politieke instabiliteit ter verklaring van ontwikkeling het probleem van de mogelijke 'joint endogeneity': ontwikkeling zou kunnen leiden tot een toename van spanningen in de maatschappij en hieruit zou politieke instabiliteit kunnen resulteren. Alesina et al. (1992) hebben deze mogelijkheid in ogenschouw genomen en hebben door middel van een aanpassing van hun regressiemodel getracht het genoemde effect onder controle te houden. Bij controle voor het initiële ontwikkelingsniveau blijkt politieke instabiliteit in dit onderzoek toch een negatief effect te hebben op economische groei.

6.3 AFHANKELIJKE VARIABELEN

Het hier besproken onderzoek is geen uitzondering op de categorieën die in de vorige paragrafen aan de orde kwamen. Doorgaans wordt de groei van het bruto binnenlands of nationaal product per hoofd van de bevolking als afhankelijke variabele gekozen, hier en daar aangevuld door het niveau van ontwikkeling (Marsh 1979), investeringen (Levine en Renelt 1992) en economische instituties (Clague et al. 1997a). Ook bij het onderzoek van politieke instabiliteit wordt geen aandacht besteed aan aspecten van *human development*.

6.4 ONDERZOEKSEENHEDEN

De meeste van de besproken onderzoeken naar politieke stabiliteit en ontwikkeling richten zich op een heterogene groep van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Waar sprake is van een analyse van een populatie van uitsluitend ontwikkelingslanden, zijn de uitkomsten niet wezenlijk afwijkend van die van de gemengde groep.

Hierboven werd reeds gewezen op de mogelijkheid dat politieke instabiliteit ten minste voor een deel als endogeen (afhankelijk van het economische ontwikkelingsproces) zou moeten worden beschouwd. Indien deze variabele inderdaad zou worden geëndogeniseerd, zou een duidelijker onderscheid tussen een groep ontwikkelde en een groep ontwikkelingslanden wellicht nadere informatie over de invloed van ontwikkeling door de tijd heen kunnen opleveren.

6.5 THEORIE

De behandeling van politieke instabiliteit in het onderzoek naar de determinanten van economische ontwikkeling geschiedt doorgaans op tamelijk a-theoretische wijze. De meeste auteurs gebruiken een redenering die erop neer komt dat politieke instabiliteit afdoet aan de zekerheid die het ontwikkelingsproces nodig lijkt te hebben. De perceptie van politieke actoren is in deze redeneringen een (impliciete en niet gemeten) interveniërende variabele. Ondanks de theoriearmoede van het onderhavige onderzoek bieden verscheidene van de theoretische perspectieven uit paragraaf 2 inzichten die het onderzoek naar politieke stabiliteit zouden kunnen verrijken. In het onderstaande zal vooral op de bijdrage van de moderniseringsbenadering, de afhankelijkheids- en wereldsysteemtheorie en de comparatieve en internationale politieke economie worden ingegaan.

De moderniseringsbenadering bevat verscheidene uitspraken over de rol die (politieke) instabiliteit speelt in het ontwikkelingsproces. Samuel Huntington (1968) is de bekendste vertegenwoordiger van de these dat economische en sociale transformatie in goede banen moet worden geleid door politieke instituties. Huntington stelt, zoals in paragraaf 2 bij de bespreking van zijn opvattingen reeds aan de orde kwam, dat de opkomst van nieuwe sociale en economische groepen leidt tot een toename van de eisen die gesteld worden aan de politiek.

Indien de politieke instituties de toename van de eisen onvoldoende aankunnen, kan de mobilisatie van nieuwe groepen leiden tot frustratie en politiek geweld, die zich tegen het bestaande politieke systeem kunnen keren. Huntingtons latere werk over de tegenstelling tussen culturen (1996) betreft soortgelijke processen, zij het dat deze in andere termen wordt weergegeven. Bij de *clash of civilizations*, die volgens Huntington tot de mogelijkheden behoort, gaat het om een conflict tussen waarden dat gevoed wordt door de sociaal-economische dynamiek van het ontwikkelingsproces in verschillende delen van de wereld.

Ook de afhankelijkheids- en wereldsysteembenadering gaat uit van politieke instabiliteit als een endogene variabele, zij het dat hieraan volgens haar aanhangers een ander proces ten grondslag ligt. Politieke strijd is volgens deze theorie voor een belangrijk deel een afgeleide van het accumulatieproces van kapitaal en de problemen die dit ontmoet. De grenzen aan de accumulatie van kapitaal zijn, volgens Wallerstein (1983b: 36-39), gedurende de geschiedenis van het moderne wereldsysteem op twee wijzen opgerekt: via commodificatie van de maatschappelijke transactie en via expansie van de wereldeconomie. Zodra de gehele wereld geïntegreerd is in het wereldsysteem en alle transacties onderworpen zijn aan marktoverwegingen, zou een 'political squeeze' onvermijdelijk zijn. Deze 'political squeeze' zou zich uiten in een strijd tussen verschillende delen van de elite in de kernlanden en in de toename van antisystemische bewegingen (Wallerstein 1983a), die beide zouden kunnen uitmonden in politieke instabiliteit.

De comparatieve en internationale politieke economie beschouwt politieke instabiliteit als een mogelijke resultante van de keuze voor bepaalde ontwikkelingsstrategieën. Zoals door onder anderen Haggard (1990) is gesteld, spelen binnenlandse coalities een belangrijke rol bij het maken van zo'n keuze.

De mate waarin de belangen van maatschappelijke groepen gediend dan wel geschaad worden, is in dit perspectief bepalend voor de steun aan en het verzet tegen de ontwikkelingsstrategieën. Wanneer een gehanteerde strategie ingaat tegen de belangen van het kapitaal, zouden bedreigde delen van de elite kunnen aansturen op een staatsgreep. Indien een strategie de arbeidersklasse ernstig schaadt, zouden politiek geweld en een revolutie van onderop het voortbestaan van het politieke regime kunnen bedreigen.

7. CONCLUSIES

In deze literatuurstudie zijn de belangrijkste onderzoeken besproken die uitspraken doen over de relatie tussen instituties en ontwikkeling. In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat de studie is georganiseerd rond tien vragen. De belangrijkste conclusies van deze literatuurstudie worden in de volgende vijf paragrafen weergegeven.

7.1 INSTITUTIES, BELEID EN ONTWIKKELING

In de voorgaande vier paragrafen is aangegeven dat het onderzoek naar de institutionele en beleidsmatige determinanten van ontwikkeling zich vooral heeft gericht op het politieke regime, sociaal-economische instituties, beleidsuitkomsten en politieke instabiliteit.

Wat de variabele politiek regime betreft, hebben studies zich vooral gericht op het effect van democratie en autoritarisme op economische groei. Vele van deze studies hebben zich daarbij gebaseerd op de operationalisering van democratie door middel van twee indices (over politieke rechten en burgerlijke vrijheden) die door Raymond Gastil zijn geconstrueerd. Het effect van het politieke regime op economische groei bleek op zijn zachtst gezegd wisselvallig te zijn. Bij nadere inspectie bleek er niet een bepaald patroon in de onderzoeksresultaten te ontdekken. Verscheidene studies hebben in plaats van economische groei juist voor de verklaring van *human development*-variabelen gekozen. Het kleine aantal van dergelijke onderzoeken maakt het moeilijk de resultaten te generaliseren. Wel is het interessant dat de onderzoeken die gebruik maken van de *human development*-variabelen, alle een positief verband tussen politieke-regimevariabelen en ontwikkeling aantreffen.

Onderzoeken naar de invloed van sociaal-economische instituties op ontwikkeling hebben zich vooral gericht op een klein aantal variabelen: de institutionele kwaliteit van dergelijke instituties, economische vrijheid, marktverstoringen, de bescherming van contractuele en eigendomsrechten en de kracht en omvang van 'distributional coalitions'. Uit de onderzoeksresultaten die met betrekking tot deze variabelen worden gerapporteerd, blijkt dat zij doorgaans in één richting wijzen en in overeenstemming zijn met de theoretische verwachtingen.

Onder de beleidsvariabelen die in het onderzoek naar ontwikkeling zijn betrokken, zijn enkele belangrijke categorieën te onderscheiden. Een eerste cluster richt zich op de activiteiten van de overheid (overheidsconsumptie en -investeringen) en de omvang van de publieke sector en de socialezekerheidsuitgaven. De resultaten ten aanzien van deze variabelen zijn zeer wisselend en vaak niet beslissend over de richting van het verband. De omvang van de publieke sector is de enige variabele uit dit cluster die een enigszins duidelijk, hoewel niet onomstreden, negatief effect op groei lijkt te hebben. Een tweede cluster, van begrotings-, monetair, financieel en exportbeleid, geeft slechts ten aanzien van de laatste variabele enig uitsluitend in positieve richting.

De studies naar politieke instabiliteit richten zich hoofdzakelijk op regeringswisselingen. Een belangrijk onderscheid is dat tussen constitutionele en onconstitutionele wisselingen van de regering. De onderzoeksresultaten geven aan dat beide typen van regeringswisselingen een overwegend negatief resultaat op ontwikkeling uitoeven.

Het algemene beeld dat oprijst uit de besproken onderzoeken is dat de *good-governance*-hypothese (goed bestuur en beleid leidt tot een hoger peil van ontwikkeling) slechts ten dele ondersteund wordt. In een aantal gevallen – zoals bij het onderzoek naar politiek regime en dat naar beleidsvariabelen – belet de wisselvalligheid van de onderzoeksresultaten simpelweg het doen van ondubbelzinnige uitspraken over verbanden tussen bepaalde variabelen. In sommige gevallen – vooral wat de sociaal-economische instituties en de politieke instabiliteit betreft – zijn de onderzoeksresultaten van dien aard dat de *good-governance*-hypothese in haar algemeenheid ondersteund wordt. Vooral de kwaliteit van sociaal-economische instituties, de garantie van economische vrijheid, de afwezigheid van marktverstoringen en de bescherming van eigendomsrechten zijn factoren die een positief effect hebben op de ontwikkeling van landen. Hiernaast kan worden geconcludeerd dat de afwezigheid van irreguliere regeringswisselingen en van al te grote regeringsinstabiliteit een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling.

7.2 ONTWIKKELING

Het onderzoek naar de relatie tussen instituties en ontwikkeling kent een duidelijke convergentie ten aanzien van de afhankelijke variabele. Met uitzondering van een klein aantal studies is gekozen voor de verklaring van economische groei van landen met behulp van multi-pele-regressieanalyse of aanverwante onderzoekstechnieken. Verscheidene studies hebben *humandevlopment*-variabelen (die vooral betrekking hebben op de scholings- en gezondheidssituatie van de bevolking) in de analyse opgenomen. De resultaten van dergelijke studies geven aan dat het soms mogelijk is tot een nadere precisering van het verband tussen instituties en ontwikkeling te komen.

7.3 CAUSALE ORDENING

Het onderzoek van de relatie tussen instituties en ontwikkeling heeft gaandeweg, mede onder invloed van het werk van Barro, tot een vrij algemeen aanvaarde aanpak geleid. In deze opzet wordt een aantal standaardvariabelen (initieel inkomen, scholingsgraad, niveau van investeringen, enz.), tezamen met een aantal andere, bijvoorbeeld institutionele, variabelen gebruikt ter verklaring van de economische groeiprestaties van landen. Deze opzet biedt bij uitstek de mogelijkheid een aantal mogelijke verstoringen ‘onder controle’ te houden. De effecten van de institutionele variabelen die in een dergelijke opzet worden gevonden, zijn partieel: zij zijn de ‘netto’-effecten wanneer al rekening is gehouden met de invloed van de standaardvariabelen.

De mogelijkheid aldus de mogelijk verstorende effecten van een aantal standaardvariabelen onder controle te houden, neemt niet weg dat deze onderzoeksopzet geen gelegenheid biedt de causale ordening tussen variabelen vast te stellen. Vooral in de paragrafen over het effect van de politieke-regimevariabelen en van politieke instabiliteit is erop gewezen dat het probleem van de ‘joint endogeneity’ van variabelen in een multiële-regressiedesign niet kan worden opgelost.

Vele institutionele variabelen lijken naar hun aard endogeen te zijn. De door Douglass North gesignaleerde padafhankelijkheid van instituties drukt uit dat instituties niet in een vacuüm bestaan, maar dat zij het resultaat zijn van de historische ontwikkeling die de maatschappij, de economie en het politiek systeem van landen hebben doorgemaakt. Ten einde de causale relatie tussen instituties en andere variabelen (zowel die welke van invloed zijn op instituties als die welke door instituties beïnvloed worden) te kunnen bestuderen, dienen instituties in het onderzoeksdesign te worden opgenomen als endogene variabelen.

In het verband van de discussie over de causale ordening van de variabelen is het opmerkelijk te constateren dat er nauwelijks onderzoek is verricht dat is gebaseerd op een longitudinaal design. Een dergelijke onderzoeksopzet tracht de invloed van variabelen op elkaar door de tijd heen vast te stellen, dit in tegenstelling tot het multiële-regressiedesign dat in de kwantitatief-empirische studies over instituties en ontwikkeling domineert. De opzet van longitudinaal onderzoek op het onderhavige terrein zou een aantal problemen dat aan het huidige onderzoek kleeft wellicht deels kunnen oplossen, omdat instituties dan als endogene variabele kunnen worden beschouwd en aldus kan worden nagegaan hoe instituties onder invloed van bepaalde processen door de tijd veranderen en hoe zij op hun beurt andere processen veroorzaken.

7.4 VALIDITEIT EN GENERALISEERBAARHEID

Het in dit rapport besproken onderzoek richt zich op de meting van bijzonder complexe begrippen als democratie, economische vrijheid en politieke instabiliteit. De wens een kwantitatieve indicator voor dergelijke begrippen te vinden, wint het vaak van de noodzaak van conceptuele helderheid en zuiverheid. Een goed voorbeeld van een dergelijke handelwijze werd in het bovenstaande aangetroffen bij de analyse van beleidseffecten op economische groei. In vele gevallen bleken onderzoekers te kiezen voor indicatoren die betrekking hebben op beleidsuitkomsten in plaats van op beleidshandelingen of -oriëntaties. De wenselijkheid van kwantitatieve analyses leek het bij de bestudering van de invloed van democratie op ontwikkeling ook te winnen van het inzicht dat de gebruikte indicatoren van een lager meetniveau zijn dan de gebruikte techniek vereist.

De validiteit van meetinstrumenten kan als gevolg van de wisselvalligheid van sommige onderzoeksresultaten betwijfeld worden. Indien verscheidene onderzoekers voor hetzelfde theoretische begrip verschillende indicatoren gebruiken

en diametraal aan elkaar tegengestelde resultaten vinden, is – bij gebrek aan een vaststaand ijkpunt – niet te bepalen welk meetinstrument het juiste is. In dergelijke omstandigheden, die voor een belangrijk deel veroorzaakt worden door de complexiteit van de gebruikte begrippen, zou het gebruik van meerdere indicatoren naast elkaar een deel van een oplossing kunnen bieden.

Een laatste probleem ten aanzien van de validiteit en de generaliseerbaarheid betreft de grote verscheidenheid aan onderzoekselementen die in studies naar instituties en ontwikkeling worden gebruikt. Vele studies baseren hun analyses op een heterogene populatie van ontwikkelde en ontwikkelingslanden, terwijl andere uitsluitend landen uit een van beide groepen in het onderzoek opnemen. Het is niet op voorhand duidelijk wat de gevolgen van een dergelijke variatie aan onderzoekseenheden zijn, maar zij lijkt niet bij te dragen aan de betrouwbaarheid en de generaliseerbaarheid van de uitkomsten.

7.5 VERDER ONDERZOEK

De analyse van het onderzoek naar de relatie tussen instituties en ontwikkeling geeft op drie punten aanwijzingen hoe het onderzoek in de toekomst zou kunnen worden verbeterd. Deze drie punten betreffen: de endogenisering van institutionele variabelen, de opname van *humandevlopment*-variabelen naast economische groei en de toepassing van causale modellen.

De bespreking van de bestaande onderzoeksliteratuur in de vorige hoofdstukken leidde op vele punten tot een bespreking van de mogelijkheid institutionele variabelen als endogeen te beschouwen. De dominante onderzoeksopzet, die uitmondt in een multi-pele-regressieanalyse van een aantal onafhankelijke en één afhankelijke variabelen, leidt er doorgaans toe dat de institutionele variabelen (politiek regime, sociaal-economische instituties, beleid en politieke instabiliteit) op eenzelfde manier worden behandeld als verscheidene economische variabelen, zoals het initiële nationaal inkomen, de scholingsgraad van de bevolking, de bevolkingsgroei en het investeringspeil. Vele theorieën – ook die besproken in paragraaf 2 – geven aan dat de institutionele variabelen veeleer als de uitkomst van een historisch gegroeide situatie moeten worden opgevat. Dit betekent dat deze variabelen niet uitsluitend als *verklarende*, maar ook als *te verklaren* variabelen moeten worden gezien – met andere woorden, dat zij als endogeen moeten worden opgevat.

Op verscheidene plaatsen is hierboven de eenzijdigheid van de kwantitatief-empirische analyses van de samenhang tussen instituties en ontwikkeling aan de orde gesteld. Waarschijnlijk mede door de dominantie van het onderhavige onderzoeksterrein door economen is de groei van het bruto nationaal of binnenlands product per hoofd van de bevolking de afhankelijke variabele in veel onderzoek geworden. De ontwikkeling van het onderzoek naar economische groei tot *normal science* heeft de keuze voor deze variabele nog een extra impuls gegeven. In de, relatief spaarzame, gevallen waar *human development*-aspecten

als afhankelijke variabelen zijn gekozen, is het resultaat van het onderzoek soms zeer belangwekkend. Op grond van dergelijke resultaten lijkt een nadere analyse van dit type variabelen bijzonder wenselijk.

De toepassing van multiële-regressieanalyse lijkt, op basis van de beschrijving van het onderzoek naar instituties en ontwikkeling in dit rapport, welhaast een vanzelfsprekendheid. Drie elementen in het bovenstaande geven evenwel aanleiding de wijsheid van deze dominantie in twijfel te trekken. De wens tot endogenisering van de institutionele variabelen te komen, de noodzaak complexe begrippen met behulp van meerdere indicatoren te meten en de introductie van de mogelijkheid causale paden te analyseren leiden welhaast natuurlijk tot een pleidooi voor het gebruik van causale modellen in het onderzoek van instituties en ontwikkeling.

7.6 CONCLUSIES VOOR HET BELEID

De onderhavige studie is opgezet als een verkenning van het onderzoek naar de relatie tussen instituties en ontwikkeling. Als gevolg van deze opzet zijn er geen directe beleidsaanbevelingen uit de studie af te leiden. Deze beperking neemt niet weg dat er wel enige conclusies kunnen worden geformuleerd die een zekere beleidsrelevantie hebben.

Een belangrijk inzicht dat aan het empirisch onderzoek over instituties en ontwikkeling kan worden ontleend, betreft het belang van bepaalde sociaal-economische instituties en van politieke stabiliteit. Uit het onderzoek dat in hoofdstuk 4 werd besproken, blijkt een ondubbelzinnige bijdrage van de kwaliteit van sociaal-economische instituties, de bescherming van contractuele en eigendomsrechten, economische vrijheid en het ontbreken van marktverstoringen aan het niveau van ontwikkeling van landen. Het in hoofdstuk 6 besproken onderzoek leidt tot de conclusie dat zowel van het voorkomen van onconstitutionele regeringswisselingen (revoluties en staatsgrepen) als van een hoge frequentie van regeringswisselingen per se een negatieve invloed uitgaat op ontwikkeling.

In hoofdstuk 2, waar verscheidene theoretische perspectieven op de relatie tussen instituties en ontwikkeling werden besproken, werd, aan de hand van het werk van Douglass North, ingegaan op de zogenaamde *padafhankelijkheid* van instituties. Norths ideeën over padafhankelijkheid en de moeite die het, wegens de weerstand van groepen met gevestigde belangen, kost om een gegroeid institutioneel kader te veranderen, leiden enerzijds tot een zeker pessimisme over de vooruitzichten voor ontwikkeling in sommige ontwikkelingslanden. Anderzijds geeft de nadruk die North legt op de betekenis van de rechtsstaat en de bescherming van burgerlijke en politieke vrijheden, aanleiding tot enig optimisme. Ontwikkelingslanden die er wél in zijn geslaagd een rechtsstaat te vestigen en burgerlijke en politieke vrijheden te beschermen, creëren daarmee ook een potentiële sociale en politieke basis ter ondersteuning van dergelijke verworvenheden. De belangenstrijd die wordt uitgelokt doordat de bescherming van

sommige belangen door andere groepen wordt gevoeld als een aantasting van hun positie, kan de institutionele vernieuwing kwetsbaar maken. Het zou, in het kader van ontwikkelingssamenwerking, een overweging kunnen zijn landen die de eerste stappen op weg naar institutionele transformatie hebben gezet, te ondersteunen bij de consolidatie van de rechtsstaat en de verankering van de burgerlijke en politieke vrijheden.

Het inzicht dat politieke instabiliteit een negatieve uitwerking heeft op het ontwikkelingsniveau van landen zou, volgens een soortgelijke redenering, kunnen leiden tot extra aandacht voor ontwikkelingslanden die aan een geschiedenis van onconstitutionele regeringswisselingen een einde weten te maken. In dergelijke situaties geldt dat parlementaire en andere pro-constitutionele krachten ondersteund kunnen worden bij de beteugeling van groepen die de gevestigde constitutionele orde bedreigen. Ook in dit geval zouden instrumenten van buitenlands beleid, waaronder ontwikkelingssamenwerking, ingezet kunnen worden om de positie van regeringen die de constitutionele stabiliteit in ontwikkelingslanden beschermen, te verstevigen.

In de voorgaande paragrafen (zie o.m. par. 7.5) is meermalen de verwachting uitgesproken dat instituties ten minste deels endogeen zijn aan het ontwikkelingsproces. Dit betekent dat ontwikkeling het ontstaan van bepaalde instituties bevordert en dat deze instituties het proces van ontwikkeling op hun beurt op gang houden. Bij wijze van voorbeeld is te denken aan de kwaliteit van sociaal-economische instituties (kwaliteit van de bureaucratie, controle op de uitvoerende macht, de garantie van rechten, enz.), die doorgaans toeneemt naarmate het ontwikkelingsniveau van een land hoger wordt. Doordat de kwaliteit van sociaal-economische instituties, blijkt het besproken onderzoek, op haar beurt een positieve bijdrage levert aan het ontwikkelingsproces, is de verbetering van dergelijke instituties niet uitsluitend een doel op zichzelf, maar ook een middel ter bevordering van de ontwikkeling. De aanwijzingen inzake het endogene karakter van instituties zouden ertoe kunnen leiden dat ontwikkelingslanden ertoe worden aangezet een deel van de gerealiseerde groei aan te wenden voor de versterking van sociaal-economische instituties. Vaak blijkt dat de kwaliteit van instituties en het voorkomen van ontwikkeling geen puur nationale verschijnselen zijn: door de onderlinge beïnvloeding tussen landen in regio's zijn er ook duidelijke 'imitatie'-effecten waarneembaar. Voor de bevordering van de kwaliteit van instituties in ontwikkelingslanden zou derhalve gebruik kunnen worden gemaakt van de (bovennationale) regionale organisaties, die optreden als intermediair tussen groepen landen.

NOTEN

- * Dr. W. Hout is senior lecturer in International Relations and Development aan het Institute of Social Studies, te Den Haag.
- ¹ Deze studie is verricht in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in de periode oktober-december 1999. De auteur is dr. Xiaoke Zhang, toentertijd *Ph.D. candidate* aan het Institute of Social Studies te Den Haag, dank verschuldigd voor zijn assistentie bij de verzameling en verwerking van de literatuur. Bij het schrijven van de eerste twee alinea's van de paragraaf over comparatieve en internationale politieke economie is gebruik gemaakt van een notitie van dr. Zhang.

LITERATUUR

- Abrams, B.A., and K.A. Lewis (1995) 'Cultural and Institutional Determinants of Economic Growth: A Cross-Section Analysis', *Public Choice* 83, 3-4: 273-289.
- Alesina, A., S. Özler, N. Roubini, and P. Swagel (1992) *Political Instability and Economic Growth*, NBER Working Paper 4173, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A., and R. Perotti (1994) 'The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature', *World Bank Economic Review* 8, 3: 351-371.
- Alesina, A., and D. Rodrik (1994) 'Distributive Politics and Economic Growth', *Quarterly Journal of Economics* 109, 2: 465-490.
- Arat, Z.F. (1988) 'Democracy and Economic Development: Modernization Theory Revisited', *Comparative Politics* 21, 1: 21-36.
- Barro, R.J. (1991) 'Economic Growth in a Cross Section of Countries', *Quarterly Journal of Economics* 106, 2: 407-443.
- Barro, R.J. (1994) *Democracy and Growth*, NBER Working Paper 4909, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Barro, R.J. (1998) *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge: MIT Press.
- Brunetti, A. (1997) 'Political Variables in a Cross-Country Growth Analysis: A Survey of the Literature', *Journal of Economic Surveys* 11, 2: 163-190.
- Brunetti, A., and B. Weder (1995) 'Political Sources of Growth: A Critical Note on Measurement', *Public Choice* 82, 1-2: 125-134.
- Burkhart, R., and M. Lewis-Beck (1994) 'Comparative Democracy: The Economic Development Thesis', *American Political Science Review* 88, 4: 903-910.
- Burnside, C., and D. Dollar (1997) *Aid, Policies and Growth*, World Bank Working Paper 1777, Washington: World Bank.
- Campos, N., and J.B. Nugent (1998) 'Institutions and Growth: Can Human Capital be a Link?', *CEPAL Review* 64: 7-27.
- Campos, N.F., and J.B. Nugent (1999) 'Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America', *World Development* 27, 3: 439-452.
- Chase-Dunn, C. (1989) *Global Formation: Structures of the World-Economy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Clague, C. (1997) 'The New Institutional Economics and Economic Development', blz. 13-36 in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack en M. Olson (1997a) 'Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth', blz. 91-120 in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack en M. Olson (1997b) 'Institutions and Economic Performance: Property Rights and Contract Enforcement', blz. 67-90 in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Dawson, J.W. (1998) 'Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence', *Economic Inquiry* 36, 4: 603-619.
- De Vanssay, X., and Z.A. Spindler (1994) 'Freedom and Growth: Do Constitutions Matter?', *Public Choice* 78, 3-4: 359-372.
- Dick, W.G. (1974) 'Authoritarian Versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development', *Journal of Political Economy* 82, 4: 817-827.
- Easterly, W., and S. Rebelo (1993) 'Fiscal Policy and Growth: An Empirical Investigation', *Journal of Monetary Economics* 32: 417-458.
- Easterly, W., and R. Levine (1997) 'Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions', *Quarterly Journal of Economics* 112, 4: 1203-1250.
- Elbadawi, I., and Schmidt-Hebbel (1998) 'Macroeconomic Policies, Instability and Growth in the World', *Journal of African Economies* 7, supplement 2: 116-168.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Ferree, K., S. Singh, and R.H. Bates (1997) *Political Institutions and Economic Growth in Africa*, Development Discussion Paper 583, Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Fieldhouse, D.K. (1973) *Economics and Empire 1830-1914*, London: Macmillan.
- Freebairn, J. (1995) 'Economic Growth: The Role of Institutions and Political Economy', blz. 296-304 in G.H. Peters en D.D. Hedley (eds.) *Agricultural Competitiveness: Market Forces and Policy Choice*, Aldershot: Dartmouth.
- Gastil, R.D. (1990) 'The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions', *Studies in Comparative International Development* 25, 1: 25-50.
- Glahe, F., and F. Vorhies (1989) 'Religion, Liberty and Economic Development: An Empirical Investigation', *Public Choice* 62, 3: 201-215.
- Grier, K.B., and G. Tullock (1989) 'An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951-80', *Journal of Monetary Economics* 24, 2: 259-276.
- Grossman, P.J. (1990) 'Government and Growth: Cross-Sectional Evidence', *Public Choice* 65, 3: 217-227.
- Haan, J. de, and C.L.J. Siermann (1995a) 'A Sensitivity Analysis of the Impact of Democracy on Economic Growth', *Empirical Economics* 20, 2: 197-216.
- Haan, J. de, and C.L.J. Siermann (1995b) 'New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth', *Public Choice* 86, 1-2: 175-198.
- Haan, J. de, and C.L.J. Siermann (1996) 'Political Instability, Freedom, and Economic Growth: Some Further Evidence', *Economic Development and Cultural Change* 44, 2: 339-350.
- Haan, J. de, and C.L.J. Siermann (1998) 'Further Evidence on the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth', *Public Choice* 95, 3-4: 363-380.
- Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, S. (1997) 'Democratic Institutions, Economic Policy, and Development', blz. 121-149 in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Helliwell, J.F. (1994) 'Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth', *British Journal of Political Science* 24, 2: 225-248.
- Hettne, B. (1990) *Development Theory and the Three Worlds*, Harlow: Longman.
- Hicks, A. (1988) 'Social Democratic Corporatism and Economic Growth', *The Journal of Politics* 50, 3: 677-704.
- Hout, W., and F. Meijerink (1996) 'Structures in the International Political Economy: World System Theory and Unequal Development', *European Journal of International Relations* 2, 1: 47-76.
- Huntington, S.P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S.P. (1996) *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster.
- Inkeles, A. (1990) 'Introduction: On Measuring Democracy', *Studies in Comparative International Development* 25, 1: 3-6.
- Keefer, P., and S. Knack (1997) 'Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation', *Economic Inquiry* 35, 3: 590-602.
- Knack, S. (1996) 'Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence', *Public Choice* 87, 3-4: 207-228.
- Knack, S., and P. Keefer (1995) 'Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Institutional Measures', *Economics and Politics* 7, 3: 207-227.
- Knack, S., and P. Keefer (1997) 'Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation', *Quarterly Journal of Economics* 112, 4: 1251-1288.
- Kormendi, R.C., and P.G. Meguire (1985) 'Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence', *Journal of Monetary Economics* 16: 141-163.
- Landau, D. (1986) 'Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980', *Economic Development and Cultural Change* 35, 1: 35-75.
- Lane, J., and S. Ersson (1986) 'Political Institutions, Public Policy and Economic Growth', *Scandinavian Political Studies* 9, 1: 19-34.
- Lensink, R., H. Bo en E. Sterken (1999) 'Does Uncertainty Affect Economic Growth? An Empirical Analysis', *Weltwirtschaftliches Archiv* 135, 3: 380-396.
- Levine, R., and D. Renelt (1992) 'A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions', *American Economic Review* 82, 4: 942-963.
- Levine, R., and S. Zervos (1993a) *Looking at the Facts: What We Know about Policy and Growth from Cross-Country Analysis*, Working Paper Series 1115, Washington, D.C.: World Bank.
- Levine, R., and S.J. Zervos (1993b) 'What We Have Learned about Policy and Growth from Cross-Country Regressions?', *American Economic Review* 83, 2: 426-430.
- Lin, J.Y., and J.B. Nugent (1995) 'Institutions and Economic Development', blz. 2301-2370 in J. Behrman and T. N. Srinivasan (eds.) *Handbook of Development Economics*, Volume III, Amsterdam: Elsevier Science.
- Lipset, S.M. (1959) 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *American Political Science Review* 53, 1: 69-105.

- Marsh, R.M. (1979) 'Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations?' blz. 215-248 in R.T. Tomasson (ed.) *Comparative Social Research*, Vol.2, Greenwich, Connecticut: JAI Press.
- McCallum, J., and A. Blais (1987) 'Government, Special Interest Groups, and Economic Growth', *Public Choice* 54: 3-18.
- Milner, H.V. (1997) 'Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs', blz. 77-106 in E.D. Mansfield en H.V. Milner (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, New York: Columbia University Press.
- Moers, L. (1999) *How Important Are Institutions for Growth in Transition Countries?* Tinbergen Institute Discussion Paper TI 99-004/2, Amsterdam: Tinbergen Instituut.
- Nabli, M., and J. Nugent (1989) 'The New Institutional Economics and its Applicability to Development', *World Development* 17, 9: 1333-1347.
- Nisbet, R.A. (1970) *The Sociological Tradition*, London: Heinemann.
- North, D.C. (1987) 'Institutions, Transaction Costs and Economic Growth', *Economic Inquiry* 25, 3: 419-428.
- North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1995) 'The New Institutional Economics and Third World Development', blz. 17-26 in J. Harriss, J. Hunter en C.M. Lewis (eds.) *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Olson, M. (1997) 'The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development', blz. 37-64 in C. Clague (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Özler, S., and D. Rodrik (1992) 'External Shocks, Politics, and Private Investment: Some Theory and Empirical Evidence', *Journal of Development Economics* 39, Special Issue: 141-162.
- Pourgerami, A. (1988) 'The Political Economy of Development: A Cross-National Causality Test of Development-Democracy-Growth Hypothesis', *Public Choice* 58, 3: 123-141.
- Pourgerami, A. (1992) 'Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development: Update and Additional Evidence', *Public Choice* 74, 3: 365-377.
- Pritchett, L. (1991) *Measuring Outward Orientation in Developing Countries: Can It Be Done?* Working Paper 566, Country Economics Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Przeworski, A., and F. Limongi (1993) 'Political Regimes and Economic Growth', *Journal of Economic Perspectives* 7, 3: 51-69.
- Radelet, S., J. Sachs en J.-W. Lee (1997) *Economic Growth in Asia*, Development Discussion Paper 609, Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Rodrik, D. (1998) *TFPG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia*, NBER Working Paper 5914, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

- Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostow, W.W. (1971) *Politics and the Stages of Growth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scully, G.W. (1988) 'The Institutional Framework and Economic Development', *Journal of Political Economy* 96, 3: 652-662.
- Scully, G.W. (1992) *Constitutional Environments and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Siermann, C.L.J. (1996) *Politics, Institutions and the Economic Performance of Nations*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Singh, R.D. (1992) 'Government-Introduced Price Distortions and Growth: Evidence from Twenty-Nine Developing Countries', *Public Choice* 73, 1: 83-99.
- Sirowy, L., and A. Inkeles (1990) 'The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review', *Studies in Comparative International Development* 25, 1: 126-157.
- Sloan, J., and K.L. Tedin (1987) 'The Consequences of Regime Type for Public-Policy Outputs', *Comparative Political Studies* 20, 1: 98-124.
- Svensson, J. (1999) 'Aid, Growth and Democracy', *Economics and Politics* 11, 3: 275-297.
- Tang, E.W.Y., and R.A. Hedley (1998) 'Distributional Coalitions, State Strength, and Economic Growth: Toward a Comprehensive Theory of Economic Development', *Public Choice* 96, 3-4: 295-323.
- Torstensson, J. (1994) 'Property Rights and Economic Growth: An Economic Study', *Kyklos* 47, 2: 231-247.
- Wallerstein, I. (1979) *The Capitalist World-Economy*, Cambridge: Cambridge University Press; Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Wallerstein, I. (1983a) 'Crises: The World-Economy, the Movements, and the Ideologies', blz. 21-36 in A. Bergesen (ed.) *Crises in the World-System*, Political Economy of the World System Annuals 6, Beverly Hills: Sage.
- Wallerstein, I. (1983b) *Historical Capitalism*, London: Verso.
- Weede, E. (1983) 'The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis', *Kyklos* 36, 1: 21-39.
- Weede, E. (1986) 'Catch-up, Distributional Coalitions and Government as Determinants of Economic Growth or Decline in Industrialised Democracies', *British Journal of Sociology* 37, 2: 194-220.
- Weede, E. (1991) 'The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD countries', *Quality and Quantity* 25, 4: 421-438.
- Wu, W., and O.A. Davis (1999) 'The Two Freedoms, Economic Growth and Development: An Empirical Study', *Public Choice* 100, 1-2: 39-64.

APPENDIX A: POLITIEK REGIME EN ONTWIKKELING

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Dick (1974)	Regeringsvorm	Groei van BBP en groei van BBP/capita	Autoritair, semi-competitief, competitief (eigen classificatie)	Werelddeel	Vergelijking van gemiddelden	1959–1968, 59 LDCs	In eerste ontwikkelingsfase groeien autoritaire landen niet sneller dan competitieve, in latere fasen wel
Marsh (1979)	Democratie en politieke concurrentie	Economisch ontwikkelingsniveau en economische groei	Banks index van concurrentie; Bollens index van democratie	Eerder niveau van ontwikkeling, bevolkingsomvang	Padanalyse (multipeleregressie)	1955–1970, 98 LDCs	Concurrentie en democratie hebben geen invloed op ontwikkelingsniveau, maar negatieve invloed op economische groei
Weede (1983)	Politieke democratie	Groei van BBP en BNP/capita	Bollens index van democratie	BNP/capita, investeringsgraad, scholingsgraad, militaire participatie	Multipeleregressie	1960–1979, 89–94 LDCs en DCs	Negatief effect van democratie op groei voor totale populatie; geen effect voor LDC-groep; negatief effect indien overheidsuitgaven hoger zijn dan 20 % van BBP
Kormendi en Meguire (1985)	Burgerlijke vrijheid	Gemiddelde groei van BBP en BNP	Gedichotomiseerde Gastil-index van burgerlijke vrijheid	Initieel reëel inkomen per capita, bevolkingsgroei, overheidsuitgaven e.a.	Multipeleregressie	1950–1977, 47 LDCs en DCs	Marginaal effect van burgerlijke vrijheid op groei; groot effect van burgerlijke vrijheid op investeringen
Landau (1986)	Democratie	Toename van BBP/capita	Het aantal jaren dat een land democratisch is sinds onafhankelijkheid of sinds jaren '50	Overheidsuitgaven, regulering, internationale economische omstandigheden, historisch-politieke factoren, etc.	Multipeleregressie	1960–1980, 65 LDCs	(Enige) negatieve invloed van democratie op economische groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Sloan en Tedin (1987)	Regime type	BBP/capita, en 4 andere beleidsindicatoren	Classificatie in 5 categorieën (w.o. bureaucratisch-autoritair, democratisch, communistisch etc.)	Regime-duur, interactie-term regimetype/regime-duur	Multipele regressie (OLS en GLS)	1960–1980, 20 Latijns-Amerikaanse LDCs	Bureaucratisch-autoritaire regimes hebben hoogste groei; democratieën behalen 2e plaats wat groei betreft, maar scoren op alle indicatoren samen vrij goed
Hicks (1988)	Democratie	Groei van BBP tussen 1974 en 1980	Ononderbroken democratie tot 1973	BBP/capita, economische groei 1960–73, kracht van vakbonden, linkse deelname aan regering	Multipele regressie	1974–1980, 15 West-Europese landen	Kracht van vakbonden en deelname van linkse partijen aan regering bevordert economische groei, onafhankelijk van democratisch verleden van landen
Pourgerami (1988)	Democratie	Gemiddelde jaarlijkse groei van BNP tussen 1965 en 1984	Berg-Schlössers politieke repressie-index (5 categorieën van schending van mensenrechten)	Ontwikkeling (POL=Physical Quality of Life Index) markregulering, cultuur, onderwijsuitgaven, investeringen	Padanalyse op basis van multipele regressie-analyse	1965–1984, 92 LDCs en DCs	Democratie heeft positief effect op economische groei en wordt positief beïnvloed door ontwikkeling (direct en indirect via onderwijs en investeringen) en door marktregulering en cultuur
Scully (1988)	Institutioneel kader	Groei van reëel BBP/capita en economische efficiëntie, 1960–1980	Gedichotomiseerde Gastil-indices van politieke en burgerlijke vrijheden, gemiddeld over 1973–1980	Economische vrijheid, groei van ratio kapitaal/arbeid	Multipele regressie	1960–1980, 115 markteconomieën (LDCs en DCs)	Economische groei en efficiëntie zijn aanzienlijk hoger in landen met burgerlijke en economische vrijheid
Glahe en Vorhies (1989)	Politieke vrijheid	Ontwikkelingsindex (BNP/capita, levensverwachting, alfabetisme, kindersterfte)	Gastil index van vrijheden, gesommeerd en gemiddeld over 1973–1984	Religieuze samenstelling van de bevolking	Multipele regressie	Ca. 1985, 150 meest volkrijke landen	Positief effect van politieke vrijheid op ontwikkeling, vooral in joods-christelijke landen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Crier en Tullock (1989)	Politieke infrastructuur	Reële groei van BBP/capita	Gastil-index van burgerlijke vrijheid (dummy van twee meest representieve klassen)	Initieel BNP/capita, bevolkingsgroei, inflatie, overheidsuitgaven, standaarddeviatie van inkomensgroei, etc.	Multipelle regressie, 'pooled' met vijfjaarlijkse gemiddelden	1950-1980, 115 markteconomiën (LDCs en DCs)	Negatief effect van repressie op economische groei in LDCs
Alesina et al. (1992)	Democratie	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita; politieke instabiliteit	Classificatie in 3 klassen volgens Banks, Political Handbook of the World	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, overheidsconsumptie, investeringen, landen-dummy etc.	Regressie (simultaneous equations) jaarlijkse data, 'pooled'	1950-1982, 113 LDCs en DCs	Geen effect van democratie op economische groei
Levine en Renelt (1992)	Burgerlijke vrijheid	Groei van reële BBP/capita; aandeel van investeringen in BBP	Barro's index van burgerlijke vrijheid (op basis van Gastil?)	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, bevolkingsgroei, investeringen, en vele andere	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960-1989, 119 LDCs en DCs	Geen robuuste correlatie tussen burgerlijke vrijheid, economische groei en investeringen
Özler en Rodrik (1992)	Politieke rechten en burgerlijke vrijheden	Investeringen (als aandeel in BBP)	Gastil-index van politieke rechten en burgerlijke vrijheden	Reël BBP/capita en groei hiervan, aandeel van industrie, aandeel stedelijke bevolking	Regressie, jaarlijkse data, 'pooled'	1975-1985, 32 LDCs en DCs	Landen met opener politieke regimes onderhouden minder afname van investeringen na externe verstoring
Pourgerami (1992)	Politieke democratie	BNP/capita, PQLI, vermindering van ongelijkheid	Gastil-index van burgerlijke vrijheid en Berg-Schlossers mensenrechtenindex (beide in 3 klassen)	Marktgerichtheid van economie, urbanisatie, onderwijsniveau, niveau van communicatiesystemen, etc.	Regressie (Three Stage Least Squares)	Jaren '80, 104 LDCs	Positief effect van democratie-indicatoren op ontwikkeling (in het bijzonder op PQLI); uitsluitend positief effect men- senrechten op BBP-groei
Scully (1992)	Institutioneel kader	Groei van reël BBP/capita en economische efficiëntie, 1960-1980	Gastil's indices van politieke en burgerlijke vrijheden, gemiddeld over 1973-1980, gedichotomiseerd	Economische vrijheid, groei van ratio kapitaal/arbeid	Multipelle regressie	1960-1980, 115 markteconomiën (LDCs en DCs)	Economische groei en efficiëntie zijn aanzienlijk hoger in landen met hoge mate van politieke, burgerlijke en economische vrijheid

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Barro (1994)	Democratie	Groei van reëel BBP/capita, 1965–1975, 1975–1985, 1985–1990	Bollens index van democratie en Gastils index van politieke rechten, gecodeerd in 0 en 1	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, human capital, overheidsuitgaven, rule of law-index, investeringen	Multipele regressie met 'lagged' instrumentvariabelen	1960–1990, 3 periodes met resp. 87, 97 en 97 LDCs	Bij constanthouding van controlevariabelen zwak negatief effect van democratie op groei. Niet-lineaire relatie waarin toename van democratie eerst leidt tot meer groei; het positieve effect neemt boven bepaald niveau van democratie af
Burkhardt en Lewis-Beck (1994)	Democratie	Energieconsumptie/capita	Gastil-index, gesommeerde jaarlijkse gegevens	Vroegere mate van democratie, wereldsysteempositie	GLS-ARMA op gepoolde jaarlijkse data, Granger-test voor causaliteit	1972–1989, 131 LDCs en DCs	Robuust positief effect van economische ontwikkeling op democratie; relatie democratie–ontwikkeling zwak. Voorafgaand ontwikkelingsniveau blijft goede voorspeller van democratie, zelfs bij controle voor vroegere mate van democratie
Helliwell (1994)	Democratie	BBP/capita	Gastil-index van politieke rechten en politieke vrijheid, op schaal van 0–1	Initieel BBP/capita, groei van BBP/capita, scholing, investeringen	Multipele regressie	1960–1985, 125 LDCs en DCs	Bij controle op wederzijdse beïnvloeding democratie–ontwikkeling heeft democratie zwak negatief, niet-significant effect; democratie heeft positief effect op ontwikkeling via onderwijs en investeringen; sterk positief effect van ontwikkeling op democratie

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Abrams en Lewis (1995)	Sociale en wettelijke institutionele arrangementen	Verschil tussen logaritme van BNP/capita in 1987 en 1968	Humana-index van mensenrechten; Gastil-index van burgerlijke vrijheid	Initieel reël BNP/capita, economische instituties (vrijmarktconomie, gemengde economie of planeconomie) aanhang van religies, aandeel van rassen	Multipiele regressie (three-stage lease squares)	1968–1987, 90 LDCs en DCs	Positief verband tussen politieke en economische groei; positief effect van democratie op groei via invloed op vrijheid
De Haan en Siermann (1995a)	Democratie	Groei van reël BNP/capita	Gedichotomiseerde Gastil-index van politieke rechten; gemiddelde waarde van Gastil-index van politieke rechten over 1973–1988	Initieel BNP/capita, investeringsaandeel in BNP, scholingsgraad etc.	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960–1988, 97 LDCs	Relatie tussen democratie en economische groei positief, maar niet robuust
De Haan en Siermann (1995b)	Politiek regime	Gemiddelde jaarlijkse groei van reël BNP/capita	Aantal jaren sinds 1961 dat landen tot één Klasse (democratisch, semi-democratisch, autoritair, overgangsregime) horen	Initieel BNP/capita, investeringsaandeel in BNP, scholingsgraad, bevolkingsgroei, overheidsconsumptie, inflatie, export	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1961–1992, 110 LDCs en DCs	Geen direct effect van politiek regime op economische groei; effect van regime op groei niet robuust
Knack en Keefer (1995)	Politieke en burgerlijke vrijheden	Gemiddelde jaarlijkse groei van BNP/capita	Gemiddelde waarden van de Gastil-indices van politieke en burgerlijke vrijheden, 1973–1986	Initieel BNP/capita, scholingsgraad, overheidsconsumptie, politieke instabiliteit, bescherming van eigendomsrechten	Multipiele regressie	1974–1989, 97 LDCs	Zwak effect van politieke en burgerlijke vrijheden (Gastil-indices) op economische groei; sterk positief effect van institutionele bescherming van eigendomsrechten op groei en investeringen
De Haan en Siermann (1996)	Vrijheid	Gemiddelde jaarlijkse groei van BNP/capita	Gedichotomiseerde Gastil-index van politieke rechten	Groei van investeringen, bevolkingsgroei, politieke instabiliteit	Multipiele regressie	1963–1988, 97 LDCs	Zwak verband tussen politieke vrijheid en economische groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Siermann (1996)	Democratie	Groei van reëel BBP/capita	Cedichotomiseerde Gastil-index van politieke rechten; gemiddelde waarde van Gastil-index van politieke rechten over 1973–1988	Initieel BBP/capita, investeringsaandeel in BBP, scholingsgraad etc.	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960–1988, 97 LDCs	Relatie tussen democratie en economische groei niet robuust; positief effect van democratie op investeringen, maar effect is niet robuust
Ferree, Singh en Bates (1997)	Politieke instituties	Gemiddelde groei van BBP/capita	Twee schalen met betrekking tot de toegang tot en concurrentie om de wetgevende en uitvoerende macht	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, overheidsuitgaven, investeringsniveau, levensverwachting, vruchtbaarheidsniveau	Multipelle regressie, gelijkheidsrestrictie van coëfficiënten over 3 perioden	1975–1991 (3 perioden) 46 Afrikaanse LDCs	Positief effect van beide schalen op groei (legislatieve schaal niet significant)
Barro (1998)	Democratie	Groei van reëel BBP/capita	Bollens index van democratie en Gastils index van politieke rechten, getransformeerd naar schalen van 0–1	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, levensverwachting, overheidsconsumptie, inflatie, rechtsstaatindeks, ruilvoetontwikkeling, regiodummies	Multipelle regressie (three-stage least squares)	1960–1994 (3 perioden: 1965–1975, 1975–1985 en 1985–1990) 99, 109 en 138 LDCs en DCs	Nonlineair verband: bij geringe mate van democratie leidt toename van democratie tot groei en investeringen, later tot afname van groei en investeringen; positief effect van welvaart op democratie
Campos en Nugent (1998)	Politieke instituties	Verschuif tussen logaritme van BBP/persoon in werkzame leeftijd in 1985 en 1960	Vergelijkende index van institutionele ontwikkeling (CIID) op basis van 8 indicatoren van Gurr's Polity III-data	Initieel BBP/persoon, investeringen/BBP, bevolkingsgroei, (toename van) scholingsgraad	Multipelle regressie (OLS en two-stage least squares)	1960–1986, 19 Latijns-Amerikaanse LDCs	Positief effect van CIID op groei; toevoeging van CIID leidt tot positief significant effect van human capital; negatief effect van 'black-market premium' op CIID

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Dawson (1998)	Politieke instituties	Verschuif tussen logaritme van reëel BBP/werkmener in 1990 en 1975	Gastilis indices van politieke rechten en burgerlijke vrijheden en verandering daarin	Initieel BBP/werkmener, investeringsniveau, groei arbeidsbevolking, human capital, economische vrijheid	Multipel regressie (OLS en three-stage least squares)	1975–1990 (3 periodes: 1976–1980, 1981–1985, en 1986–1990) 92 DCs en LDCs	Geen significant effect van politieke instituties op groei na invoering controlevariabelen; zwak positief effect op investeringen; positief effect van initiële politieke vrijheid op economische vrijheid; positief effect van verandering van economische vrijheid op politieke vrijheid
Campos en Nugent (1999)	Instituties van governance (o.a. verantwoording van de uitvoerende macht, kracht van 'civil society')	Gemiddeld BBP/capita, kindersterfte, analfabetisme	Indicatoren van Gurr's Polity III-data en Gastilis indices voor 4 dimensies van 'good governance'	Interactietermen van de indicatoren	Multipel regressie (OLS)	1972–1995 (4 meetmomenten) 21 Latijns-Amerikaanse, 8 Aziatische landen	Positief effect van alle verschillende governance-indicatoren op afhankelijke variabelen; in Azië vooral kwaliteit van de bureaucratie, in Latijns-Amerika vooral rechtsstaat
Svensson (1999)	Democratie, ontwikkelingshulp	Groei van reëel BBP/capita	Gesommeerde en gemiddelde Gastil-index van politieke en burgerlijke rechten; gemiddelde concessionele hulp/BBP	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, etnolinguïstische fragmentatie, beleidsvariabelen (w.o. 'black market'-premium)	Multipel regressie; 'pooled' 5- en 10-jaarlijkse gemiddelden, two-stage least squares	1970–1989, 96 LDCs	Positief langetermijneffect van hulp op groei, onder voorwaarde van democratisch bestuur in hulpontvangende landen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Wu en Davis (1999)	Politieke vrijheid	Groei van reëel BBP/capita	Gesommeerde en gedichotomiseerde Gastil-index van politieke rechten en burgerlijke vrijheden	Dichotome variabele van reëel BBP/capita, dichotome variabele van economische vrijheid	Log-lineaire analyse, 'pooled' data	1975-1992 (4 meetmomenten) 99, 102, 102 en 100 LDCs en DCs	Positief effect van economische vrijheid op inkomensniveau en van inkomensniveau op politieke vrijheid; gegeven economische vrijheid, is er geen relatie tussen economische groei, politieke vrijheid en inkomensniveau; gegeven inkomensniveau is politieke vrijheid onafhankelijk van economische vrijheid en groei

APPENDIX B: SOCIAAL-ECONOMISCHE INSTITUTIES EN ONTWIKKELING

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Lane en Ersson (1986)	Institutionele sclerose (groei van 'distributional coalitions')	Groei van reëel BBP en BBP/capita	Duur van politiek regieme, indices van organisatiegraad vakbonden	Initieel BBP, overheidsuitgaven, vakbondactiviteiten, corporatisme	Multipelle regressie	1960-1983 (3 periodes) 24 OESO-landen	Negatief effect van institutionele sclerose op economische groei; overige institutionele variabelen hebben niet veel effect
Weede (1986)	Groei van 'distributional coalitions'	Groei van BBP/capita, werkloosheidspercentage	Aantal jaren ononderbroken democratie	Initieel BBP, overheidsuitgaven/BBP, kapitaalvorming/BBP	Multipelle regressie	1960-1982 (4 periodes) 18-20 OESO-landen	Negatief effect van 'distributional coalitions' en overheidsuitgaven op economische groei en, in mindere mate, op werkgelegenheid
McCallum en Blais (1987)	Activiteit van 'distributional coalitions'	Groei van reëel BBP/capita	Institutionalisering van politiek systeem, omvang van belangengroepen, vakbondactiviteiten	Catch-up variabele (verschil van BBP/capita met dat van VS) socialezekerheidsuitgaven	Multipelle regressie	1960-1983 (4 periodes) 17 industrielanden	Niet-lineair effect van omvang verzorgingsstaat op groei (groei neemt af na een bepaald niveau); effect van verzorgingsstaat is mede afhankelijk van omvang belangengroepen; negatief effect belangengroepen op groei
Hicks (1988)	Belangengroepen	Groei van BBP tussen 1974 en 1980	Omvang van vakbonden	BBP/capita, economische groei 1960-73, democratie, linkse deelname aan regering	Multipelle regressie	1974-1980, 15 West-Europese landen	Kracht van vakbonden en deelname van linkse partijen aan regering bevordert economische groei, onafhankelijk van democratisch verleden van landen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Pourgerami (1988)	Marktregulering	Gemiddelde jaarlijkse groei van BNP tussen 1965 en 1985	Classificatie als vrije markt-, gemengde en niet-markteconomie	Ontwikkeling (PQLI=Physical Quality of Life Index) democratie, cultuur, onderwijs-uitgaven, investeringen	Padanalyse op basis van multipele regressie-analyse	1965–1984, 92 LDCs en DCs	Marktregulering heeft positief effect op economische groei en wordt positief beïnvloed door ontwikkeling (direct en indirect via onderwijs en investeringen) en door democratie en cultuur
Scully (1988)	Economische vrijheid	Groei van reëel BBP/capita en economische efficiëntie, 1960–1980	Dummy (3 klassen) van Gastl-index van economische vrijheid, gemiddeld over 1973–1980	Institutioneel kader, groei van ratio kapitaal/arbeid	Multipelle regressie	1960–1980, 115 markteconomieën (LDCs en DCs)	Economische groei en efficiëntie zijn aanzienlijk hoger in landen met hoge mate van politieke, burgerlijke en economische vrijheid
Barro (1991)	Economische orde; marktverstoringen	Gemiddelde groei van reëel BBP/capita, 1960–1985	Dummies voor typen economische orde (socialistisch, gemengd); afwijking van steekproef-gemiddelde 'purchasing power parity' voor investeringen	Initieel BBP, onderwijs-niveau, politieke instabiliteit, overheidsuitgaven en –investeringen, rego-dummies, etc.	Multipelle regressie	1960–1985, 98 LDCs en DCs	Negatief, maar onbetrouwbaar effect van socialistische orde op groei; negatief effect van marktverstoringen op economische groei
Weede (1991)	Leeftijd van democratie; socialezekerheidsuitgaven	Groei van reëel BBP en BBP/capita	Aantal jaren ononderbroken democratie; socialezekerheidsuitgaven als percentage van BBP	Aandeel agrarische beroepsbevolking	Multipelle regressie	1960–1985, (4 perioden) 19 OESO-landen	Negatief effect van leeftijd van democratie en socialezekerheidsuitgaven op groei; resultaat echter mede afhankelijk van niet-opnamen van periode-dummies
Levine en Renelt (1992)	Marktverstoringen	Groei van reëel BBP/capita; aandeel van investeringen in BBP	'Black-market premium' (verschil officiële wisselkoers en zwarte-markt-koers)	Initieel BBP/capita, schoolingsgraad, bevolkings-groei, investeringen, en vele andere	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960–1989, 119 LDCs en DCs	Negatief, maar niet robuust effect van marktverstoringen op economische groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Scully (1992)	Economische vrijheid	Groei van reële BBP/capita en economische efficiëntie, 1960–1980	Dummy (3 klassen) van Gastil-index van economische vrijheid, gemiddeld over 1973–1980	Institutioneel kader, groei van ratio kapitaal/arbeid	Multipiele regressie	1960–1980, 115 markteconomieën (LDCs en DCs)	Economische groei en efficiëntie zijn aanzienlijk hoger in landen met hoge mate van politieke, burgerlijke en economische vrijheid
Levine en Zervos (1993a)	Internationale verstoringen	Groei van reële BBP/capita	'Black-market premium'	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, politieke instabiliteit	Multipiele regressie, extreme-bounds analysis	1960–1989, 119 LDCs en DCs	Robuust negatief effect van 'black-market premium' op economische groei
(Levine en Zervos (1993b) Barro (1994)	Idem Levine en Zervos (1993a) Marktverstoringen	Idem Levine en Zervos (1993a) Groei van reële BBP/capita, 1965–1975, 1975–1985, 1985–1990	Idem Levine en Zervos (1993a) 'Black-market premium' en 'rule-of-law'-index (0–6) m.b.t. aantrekkelijkheid van investeringsklimaat	Idem Levine en Zervos (1993a) Initieel BBP/capita, scholingsgraad, human capital, overheidsuitgaven, democratie, investeringen	Idem Levine en Zervos (1993a) Multipiele regressie met 'lagged' instrumentvariabele	Idem Levine en Zervos (1993a) 1960–1990, 3 periodes met resp. 87, 97 en 97 LDCs	Idem Levine en Zervos (1993a) Negatief effect van marktverstoringen op economische groei
De Vanssay en Spindler (1994)	Economische vrijheid	Logaritme van reële BBP/capita, gemiddeld over 1985–1988	Index van economische vrijheid van Scully en Slottje	Constitutionele verandering van bepaalde rechten, kenmerken van de wetgevende macht, investeringen, bevolkingsgroei, scholingsniveau	Multipiele regressie	1985–1988, 100 LDCs en DCs	Consistent positief effect van economische vrijheid op economische groei, bij constanthouding van vele constitutionele kenmerken van landen
Torstensson (1994)	Institutionele waarborgen van eigendomsrechten	Gemiddelde groei van BBP/capita, 1976–1985	Mate waarin eigendom in staats handen is; bescherming van individuen tegen willekeurige inbreuk op eigendom (indices 1–4)	Initieel BBP/capita, investeringen, bevolkingsgroei, overheidsconsumptie, human capital, overheidsaandeel BBP, wisselkoersverstoringen, etc.	Multipiele regressie	1976–1985, 68 LDCs en DCs	Geen effect van mate van staats eigendom op economische groei; negatief effect van inbreuken op eigendom op groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Abrams en Lewis (1995)	Economische vrijheid	Verschuif tussen logaritme van BNP/capita in 1987 en 1968	Economische-vrijheidsindex van Scully en Slottje	Initieel reëel BNP/capita, economische instituties (vrijemarkteconomie, gemengde economie of planeconomie) aanhang van religies, aandeel van rassen	Multipel regressie (three-stage least squares)	1968–1987, 90 LDCs en DCs	Positief verband tussen politieke en economische vrijheid en economische groei
Knack en Keefer (1995)	Bescherming van contractuele en eigendomsrechten	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita	Indices op grond van data van International Country Risk Guide en Business Environmental Risk Intelligence	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, overheidsconsumptie, politieke instabiliteit, politieke en burgerlijke vrijheden	Multipel regressie	1974–1989, 97 LDCs en DCs	Sterk positief effect van institutionele bescherming van eigendomsrechten op groei en investeringen
Knack (1996)	Bescherming van contractuele en eigendomsrechten	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita	Indices op grond van data van International Country Risk Guide (ICRG) en Business Environmental Risk Intelligence (BERI)	Initieel reëel BBP/capita, onderwijsniveau, investeringen	Multipel regressie	1974–1989, 97 LDCs en DCs	Sterke convergentie in inkomens per capita tussen landen met instituties (goede bescherming van contractuele en eigendomsrechten) die bijdragen aan besparingen, investeringen en productie
Burnside en Dollar (1997)	Institutionele kwaliteit	Groei van BBP/capita	Indices op grond van Knack en Keefer (1995)	Initieel BBP/capita, etnische verdeeldheid, politieke instabiliteit, economische openheid, overheidsconsumptie, inflatie, hulp, etc.	Multipel regressie (OLS en two-stage least squares)	1970–1993 (6 perioden) 56 LDCs	Positief effect van institutionele kwaliteit op economische groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Clague et al. (1997a)	Type politiek regime, duurzaamheid van politieke regimes	Economische instituties	Classificatie (5 groepen) op basis van data van Banks en Gurr; aantal jaren dat een bepaald regime bestaat	Initieel BBP/capita, tijd	Multipelle regressie	1969–1990, 49–104 LDCs en DCs	Duurzame autocratieën leiden tot betere eigendomsrechten dan niet-duurzame; duurzame democratieën verschaften betere eigendomsrechten dan niet-duurzame regimes van beide soort; duurzaamheid van democratie afhankelijk van vele kenmerken van landen (w.o. inkomen, ongelijkheid, spanningen, kwaliteit van bureaucratie)
Clague et al. (1997b)	Economische instituties	Groei BBP/capita, gemiddelde investering/BBP	Contract-intensive money (ratio van giraalgeld en totale geldhoeveelheid); indices op grond van ICRG en BERI	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, relatieve prijs van investeringsgoederen, financiële ontwikkeling, inflatie	Multipelle regressie	1969–1990, 101 LDCs en DCs (gescheiden rapportage)	Positief effect van economische instituties op economische groei en investeringen (voor beide groepen)
Easterly en Levine (1997)	Etnische verdeeldheid; sociaal-economische organisatie	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita in jaren '60, '70 en '80	Etnische fragmentatie (kans dat 2 willekeurige inwoners van een land tot dezelfde etnolinguïstische groep behoren); 'black market premium', financieringsoverschot van de overheid, liquide verplichtingen van het financiële systeem	Initieel BBP/capita, scholingsniveau, politieke stabiliteit, regiodummies	Multipelle regressie (OLS en two-stage least squares)	1960–1990, 112 LDCs en DCs	Negatief effect van etnische verdeeldheid op economische groei, mede via negatieve invloed op sociaal-economische organisatie (laag scholingsniveau, onderontwikkeld financieel systeem, verstoring van wisselkoersmechanisme en onvoldoende infrastructuur)

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Keefe en Knack (1997)	Institutionele kwaliteit; bescherming van contractuele en eigendomsrechten	Gemiddelde groei BBP/capita, 1960–1989	Indices op basis van ICRG en BERI; 'rule of law'-maat (ICRG) controle op uitvoerende macht (Curr) index van bureaucratistische kwaliteit	Onderwijsniveau, groei van de arbeidsbevolking, inflatie, inkomensverschil met VS	Multipel regressie, Extreme-bounds analysis	1960–1989, 97 LDCs en DCs	Positief effect van instituties op de mogelijkheid van ontwikkelingslanden tot 'catch-up'; ontwikkelingslanden met tekortschietende instituties bereiken geringere economische groei Positief effect van sociaal kapitaal op economische groei; sociaal kapitaal is groter in landen met formele instituties die eigendoms- en contractuele rechten beschermen en in landen die minder zijn gepolariseerd op basis van klasse of etniciteit
Knack en Keefer (1997)	Sociaal kapitaal	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita, 1980–1992; investeringen als percentage van BBP, 1980–1992	Vertrouwen in anderen (dichotome variabele) index van 5 variabelen over normen inzake burgerschap (beide uit World Values Survey)	Initieel BBP/capita, schoolingsniveau, relatief prijsniveau van investeringsgoederen	Multipel regressie	1980–1992, 29 LDC- en DC-markteconomieën	Positief effect van sociaal kapitaal op economische groei; sociaal kapitaal is groter in landen met formele instituties die eigendoms- en contractuele rechten beschermen en in landen die minder zijn gepolariseerd op basis van klasse of etniciteit
Radelet et al. (1997)	Kwaliteit van overheidsinstitutes	Jaarlijkse groei van reëel BBP/capita, 1965–1990	Overall-index (0–10) op grond van Knack en Keefer (1995)	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, 4 indicatoren van natuurlijke hulpbronnen en geografische situatie, handelsgerichtheid, overheidsbesparingen, demografische kenmerken	Multipel regressie (OLS en two-stage least squares)	1965–1990, 78 LDCs en DCs	Positief effect van kwaliteit van overheidsinstitutes op economische groei; snelle groei van Oost-Aziatische landen in laatste 3 decennia kan vooral verklaard worden uit deze en andere 2 beleidsvariabelen (overheidsbesparingen en handelsgerichtheid)

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Rodrik (1997)	Institutionele kwaliteit	Logaritme van de jaarlijkse groei van BNP/ werknemer	Index van institutionele kwaliteit van Easterly en Levine (1996)	Initieel BNP/werknemer, initieel onderwijsniveau, etno-linguïstische fragmentatie	Multipelle regressie	1960–1994, 8 Oost-Aziatische LDCs en DCs	Verschillen van groei tussen de landen in de regio kunnen goed verklaard worden op basis van initieel inkomen, initieel onderwijsniveau en institutionele kwaliteit
Barro (1998)	Bescherming van de rechtsstaat	Groei van reëel BBP/capita	Classificatie (0–6) van bescherming van de rechtsstaat	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, levensverwachting, overheidsconsumptie, inflatie, democratie, nulvoetontwikkeling, regiodummies	Multipelle regressie (three-stage least squares)	1960–1994 (3 perioden: 1965–1975, 1975–1985 en 1985–1990) 99, 109 en 138 LDCs en DCs	Positief effect van bescherming van de rechtsstaat op economische groei; overige indicatoren van investeringsrisico en politieke instabiliteit zijn niet-significant bij invoering van deze variabele
Dawson (1998)	Economische vrijheid	Verschuif tussen logaritme van reëel BBP/werknemer in 1990 en 1975	Economische vrijheidsindex van Gwartney, Lawson en Block	Initieel BBP/werknemer, investeringsniveau, groei arbeidsbevolking, human capital, politieke instituties	Multipelle regressie (OLS en three-stage least squares)	1975–1990 (3 perioden: 1976–1980, 1981–1985 en 1986–1990) 92 DCs en LDCs	Zwak positief effect van initiële economische vrijheid op economische groei; sterk positief effect van verandering van economische vrijheid op groei; sterk positief effect van beide variabelen van economische vrijheid op investeringen/BBP en op human capital-investeringen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
De Haan en Siermann (1998)	Economische vrijheid	Groei van reëel BBP/capita, 1980-1992	9 samengestelde indices voor economische vrijheid op basis van data van Scully en Slottje; 2 indices op basis van data van Cwartzney, Lawson en Block	Initieel BBP/capita, investeringen, onderwijsniveau, overheidsuitgaven, bevolkingsgroei, inflatie, export/BBP	Multipele regressie, Extreme-bounds analysis	1980-1992, 78 en 114 LDCs en DCs	Effect van economische vrijheid op economische groei is afhankelijk van het gebruikte meetinstrument; in sommige gevallen is er een robuuste directe relatie, in andere gevallen is de relatie niet robuust; er is geen aantoonbaar effect van economische vrijheid op investeringen
Tang en Hedley (1998)	'Distributional coalitions'	Groei van BNP/capita	Afwezigheid van politieke omwentelingen, concentratie van landeigendom, omvang van georganiseerde arbeid	Staatsmacht, initieel BNP/capita	Multipele regressie	1965-1990, 20 LDCs uit Latijns-Amerika en Oost-Azië	Modellen met interactie van 'distributional coalitions' en staatsmacht verklaren economische groei voor ca. tweederde
Campos en Nugent (1999)	Institutes van governance (o.a. kwaliteit van de bureaucratie, 'rule of law')	Gemiddeld BBP/capita, kindersterfte, analfabetisme	Indicatoren van ICRG en BERI	Interactietermen van de indicatoren	Multipele regressie (OLS)	1972-1995 (4 meetmomenten) 21 Latijns-Amerikaanse, 8 Aziatische landen	Positief effect van alle verschillende governance-indicatoren op afhankelijke variabelen; in Azië vooral kwaliteit van de bureaucratie, in Latijns-Amerika vooral rechtsstaat

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Moers (1999)	Kwaliteit van instituties	Groei van BBP/capita, instroom van buitenlandse investeringen	4 schalen (0-10) van aantrekkelijkheid van landen om zaken te doen; aard van investeringswetten; bescherming van eigendomsrechten; omvang van 'civil society'	Initieel BNP/capita, scholingsniveau, aandeel van handel in BBP, overheidsconsumptie, inflatie, etc.	Multipelere regressie (OLS en two-stage least squares) gevoeligheidsanalyse	1990-1995, 25 landen in transitie uit Centraal- en Oost-Europa en de vml. Sovjetunie	Positief effect van kwaliteit van instituties op economische groei en investeringen; positief effect van investeringen op economische groei; multicolineariteit tussen institutionele en liberaliseringsvariabelen maakt oordeel van relatieve aandeel moeilijk
Wu en Davis (1999)	Economische vrijheid	Groei van reëel BBP/capita	Gedichotomiseerde index van economische vrijheid op grond van Gwartney, Lawson en Block	Dichotome variabele van reëel BBP/capita, dichotome variabele van Gastil-index van politieke rechten en burgerlijke vrijheden	Log-lineaire analyse, 'pooled' data	1975-1992 (4 meetmomenten) 99, 102, 102 en 100 LDCs en DCs	Positief effect van economische vrijheid op economische ontwikkeling en van ontwikkelingsniveau op politieke vrijheid

APPENDIX C: BELEID EN ONTWIKKELING

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Kormendi en Meguire (1985)	Begrotingsbeleid, monetair beleid, exportbeleid	Gemiddelde groei van BBP en BNP	Gemiddelde jaarlijkse groei van overheidsconsumptie als proportie van BNP of BBP, gemiddelde jaarlijkse groei van geldhoeveelheid, gemiddelde jaarlijkse groei van exporten als proportie van BNP of BBP	Initieel reël inkomen per capita, bevolkingsgroei, inflatie, burgerlijke vrijheid, etc.	Multipelle regressie	1950–1977, 47 LDCs en DCs	Geen effect van begrotingsbeleid op economische groei, effect van monetair beleid niet robuust, sterk negatief effect van monetaire schokken, zwak positief effect van exportbeleid
Landau (1986)	Overheidsuitgaven en investeringen, monetair beleid	Toename van BBP/capita	Diverse typen overheidsuitgaven als deel van BBP, overheidsinvesteringen in fysiek en menselijk kapitaal, groei van geldaanbod	Regulering, internationale economische omstandigheden, historisch-politieke factoren, etc.	Multipelle regressie	1960–1980, 65 LDCs	Negatief effect van overheidsconsumptie op economische groei; zwak positief effect van overheidsinvesteringen (verdwijnt bij controle voor belastingheffing en particuliere investeringen); negatief effect van groei van geldaanbod
Lane en Ersson (1986)	Omvang van de publieke sector	Groei van reël BBP en BBP/capita	Totale overheidsuitgaven, sociaalezekerheidsuitgaven, overheidsconsumptie als proportie van BBP	Initieel BBP, politiek regime, vakbondsamplitude	Multipelle regressie	1960–1983 (3 perioden) 24 OESO-landen	Zwak negatief effect van omvang van de publieke sector
Weede (1986)	Omvang van de publieke sector	Groei van BBP/capita, werkloosheidspercentage	Overheidsuitgaven en –inkomsten en overheidsconsumptie/BBP, sociaalezekerheidsuitgaven/BBP	Initieel BBP, aantal jaren ononderbroken democratie, kapitaalvorming/BBP	Multipelle regressie	1960–1982 (4 perioden) 18-20 OESO-landen	Negatief effect overheidsuitgaven op groei; positief effect van overheidsuitgaven op werkgelegenheid in cross-sectionele analyse, negatief in longitudinale analyse

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
McCallum en Blais (1987)	Overheidsuitgaven	Groei van reëel BBP/capita	Socialezekerheidsuitgaven/BBP, verandering in overheidsuitgaven van begin tot einde periode	Catch-up variabele (verschil van BBP/capita met dat van VS) institutionalisering van politiek systeem, omvang van belangengroepen, vakbondactiviteiten	Multipelle regressie	1960–1983 (4 periodes) 17 industrielanden	Niet-lineair effect van omvang verzorgingsstaat op groei (groei neemt af na een bepaald niveau); effect van verzorgingsstaat is mede afhankelijk van omvang belangengroepen, negatief effect belangengroepen op groei
Hicks (1988)	Overheidsuitgaven, herverdelingsbeleid	Groei van BBP tussen 1974 en 1980	Totale overdrachtsuitgaven voor sociale zekerheid als percentage van BBP in 1973; verschil tussen Gini-index per huishouden voor en na belasting/inkomensoverdracht	BBP/capita, economische groei 1960–73, democratie, linkse deelname aan regering, omvang vakbonden	Multipelle regressie	1974–1980, 15 West-Europese landen	Negatieve korte- en lange-termijneffecten van sociale zekerheid en herverdeling op groei worden gecompenseerd door macro-economisch en arbeidsmarktbeleid van linkse regeringen
Grier en Tullock (1989)	Overheidsactiviteiten	Reële groei van BBP/capita	Groei van aandeel van overheidsconsumptie in BBP	Initieel BNP/capita, bevolkingsgroei, burgerlijke vrijheid, inflatie, standaarddeviatie van inkomensstoename etc.	Multipelle regressie, 'pooled' met vijfjaarlijkse gemiddelden	1950–1980, 115 markteconomieën (LDCs en DCs)	Negatief effect van groei van overheidsuitgaven op economische groei in OESO-landen en in Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse LDCs; positief effect in Azië
Grossman (1990)	Omvang van de overheid	Gemiddelde jaarlijkse groei van reëel BBP	Overheidsconsumptie als percentage van BBP; groei van overheidsconsumptie, 1970–1983	Bevolkingsgroei, investeringsratio	Multipelle regressie	1970/1983, 48 LDCs en DCs	Positief effect van overheidsomvang op economische groei; effect van toename van overheidsomvang negatief, maar niet-significant

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Barro (1991)	Overheidsuitgaven en -investeringen	Gemiddelde groei van reëel BBP/capita, 1960–1985	Gemiddelde reële overheidsconsumptie en -investeringen als percentage van reëel BBP en totale binnenlandse investeringen, 1970–1985	Initieel BBP, onderwijsniveau, politieke instabiliteit, economische orde, marktverstoringen, regidummies, etc.	Multipelle regressie	1960–1985; 98 LDCs en DCs	Negatief effect van overheidsconsumptie op economische groei en investeringen
Weede (1991)	Socialezekerheidsuitgaven	Groei van reëel BBP en BBP/capita	Socialezekerheidsuitgaven als percentage van BBP	Aandeel agrarische beroepsbevolking, leef-tijd van democratie	Multipelle regressie	1960–1985 (4 perioden) 19 OESO-landen	Niet-lineair effect van socialezekerheidsuitgaven op groei; positief effect bij laag niveau van uitgaven, negatief bij hoger niveau; resultaat echter mede afhankelijk van niet opnemen van periodedummies
Levine en Renelt (1992)	Begrotingsbeleid; monetair beleid	Groei van reëel BBP/capita; aandeel van investeringen in BBP	Overheidsuitgaven en -consumptie als percentage van BBP, financieringstekort als percentage van BBP, gemiddelde inflatie, groei van kredietverlening	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, bevolkingsgroei, investeringen, en vele andere	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960–1989, 119 LDCs en DCs	Negatief, maar niet robuust effect van overheidsuitgaven en -consumptie op groei; positief, maar niet robuust effect van financieringstekort; negatief, maar niet robuust effect van inflatie op groei; positief, maar niet robuust effect van kredietverlening
Scully (1992)	Omvang van de overheid	Groei van reëel BBP/capita en economische efficiëntie, 1960–1980	Groei van de overheidsuitgaven als percentage van BBP, 1960–1980	Initiële omvang van de overheidsuitgaven, groei van ratio kapitaal/arbeid, investeringen	Multipelle regressie	1960–1980, 115 markteconomieën (LDCs en DCs)	Negatief effect van toename van overheidsuitgaven op economische groei; negatief effect van initiële omvang van overheidsuitgaven op groei; negatief effect van overheidsuitgaven op economische efficiëntie en groei van efficiëntie

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Singh (1992)	Prijsverstoringen door overheidsbeleid	Cemiddelde jaarlijkse groei van BBP, BBP/capita en industriële productie, 1970–1980	Prijsverstoringsindex van Wereldbank (m.b.t. wisselkoers, kapitaal en arbeid, infrastructuur)	Besparingen, bevolkingsgroei, penetratiegraad van multinationals, overheidsuitgaven, exportgroei, inkomen/capita	Multipelle regressie (OLS)	1970–1980, 29 LDCs	Negatief effect van prijsverstoringen op economische groei (vooral BBP/capita)
Easterly en Rebelo (1993)	Begrotings- en fiscaal beleid	Cemiddelde groei van BBP/capita, 1970–1988	Overheidsconsumptie, -investeringen en belastingheffing als percentage van BBP	Initieel BBP/capita, scholingsniveau, politieke instabiliteit, investeringen	Multipelle regressie	1970–1988, 125 LDCs en DCs; 1870–1988, 28 LDCs en DCs	Positief effect overheidsinvesteringen op economische groei; effect van overige fiscale en belastingvariabelen fragiel en afhankelijk van opname overige variabelen
Levine en Zervos (1993a)	Begrotings-, monetair en financieel beleid	Groei van reëel BBP/capita	Overheidsconsumptie en begrotingsoverschot als percentage van BBP; gemiddelde inflatie; omvang financieel stelsel/BBP, uitstaand krediet	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, politieke instabiliteit	Multipelle regressie, extreme-bounds analysis	1960–1989, 119 LDCs en DCs	Positief, maar niet robuust effect van overheidsconsumptie en begrotingsoverschot op economische groei; negatief, maar niet robuust effect van inflatie; positief en robuust effect van financiële-sectorvariabelen
(Levine en Zervos (1993b)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)
Alesina en Rodrik (1994)	Hervorderingsbeleid	Groei van BBP/capita, 1960–1985 en 1970–1985	Gini-coëfficiënt voor inkomensongelijkheid en ongelijkheid van landbezit, rond 1960	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, dummy voor democratie	Multipelle regressie (OLS en two-stage least squares)	1960–1985 (2 perioden: 1960–1985, 1970–1985) 70, resp. 49 LDCs en DCs	Negatief effect van inkomensongelijkheid en ongelijkheid van landbezit op economische groei; conflicten over hervordering zullen groei bedreigen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Barro (1994)	Overheidsuitgaven	Groei van reëel BBP/capita, 1965–1975, 1975–1985, 1985–1990	Overheidsconsumptie en overheidsuitgaven voor onderwijs in percentage van BBP	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, human capital, overheidsuitgaven, democratie, investeringen, 'black-market premium', 'rule of law'-index	Multipere regressie met 'lagged' instrumentvariabele	1960–1990, 3 perioden met resp. 87, 97 en 97 LDCs	Positief, marginaal significant effect van overheidsuitgaven op economische groei, significant negatief effect van overheidsconsumptie op groei
Torstensson (1994)	Overheidsuitgaven	Gemiddelde groei van BBP/capita, 1976–1985	Overheidsuitgaven als percentage van BBP en relatieve verandering van overheidsconsumptie, 1975–1985	Initieel BBP/capita, investeringen, bevolkingsgroei, eigendomsrechten, human capital, overheidsaandeel BBP, wisselkoersverstoringen, etc.	Multipere regressie	1976–1985, 68 LDCs en DCs	Positief, maar niet significant effect van overheidsuitgaven op economische groei
Burnside en Dollar (1997)	Handelsbeleid, monetair beleid, begrotingsbeleid	Groei van BBP/capita	Dummy voor handelsopenheid van Sachs en Warner (fractie van jaren tussen 1965 en 1990 dat landen open stonden voor handel); inflatie; begrotingsoverschot en overheidsconsumptie als percentage van BBP, beleidsindex	Initieel BBP/capita, etnische verdeeldheid, politieke instabiliteit, economische openheid, hulp, etc.	Multipere regressie (OLS en two-stage least squares)	1970–1993 (6 perioden) 56 LDCs	Positief, niet significant effect van begrotingsoverschot, negatief effect van inflatie, positief effect van handelsopenheid, negatief, niet significant effect van overheidsconsumptie op economische groei; positief effect van interactieterm tussen hulp en beleidsindex op groei

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Radelet et al. (1997)	Economisch beleid	Jaarlijkse groei van reëel BBP/capita, 1965–1990	Dummy voor handelsopenheid van Sachs en Warner; overheidsbesparingen (lopende inkomsten—uitgaven)	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, 4 indicatoren van natuurlijke hulpbronnen en geografische situatie, kwaliteit van overheidsinstituten, demografische kenmerken	Multipele regressie (OLS en two-stage least squares)	1965–1990, 78 LDCs en DCs	Positief effect van kwaliteit van overheidsinstituten op economische groei; snelle groei van Oost-Aziatische landen in laatste 3 decennia kan vooral verklaard worden uit deze en andere 2 beleidsvariabelen (overheidsbesparingen en handelgerichtheid)
Barro (1998)	Overheidsconsumptie	Groei van reëel BBP/capita	Gemiddelde (per periode) overheidsconsumptie (excl. onderwijs en defensie) als percentage van BBP	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, levensverwachting, inflatie, democratie, 'rule of law', ruijvoetontwikkeling, regiodummies	Multipele regressie (three-stage least squares)	1960–1994 (3 perioden: 1965–1975, 1975–1985 en 1985–1990) 99, 109 en 138 LDCs en DCs	Significant negatief effect van (niet-productieve) overheidsconsumptie op economische groei
Elbadawi en Schmidt-Hebbel (1998)	Begrotings-, monetair en wisselkoersbeleid	Groei van BBP/capita in constante prijzen	Indices van macro-financieel beleid op basis van o.a. overheidstekort, groei van geldvoorraad, inflatie, reële wisselkoers en tekort op de lopende rekening	Initieel BBP/capita, scholingsniveau, burgerlijke vrijheden, ruijvoet-schokken, buitenlandse overdrachten/BBP, dummy voor sub-Sahara Afrika	Multipele regressie	1960–1994, 49–56 LDCs en DCs	Belangrijk effect van kwaliteit van macro-financieel beleid op economische groei; negatief, maar niet significant effect van veranderlijkheid van macrofinancieel beleid op economische groei
Lensink, Bo en Sterken (1999)	Onzekerheid over overheidsbeleid	Groei van BBP/capita	Volatiliteit (ex post) van begrotingstekort, belastingen, overheidsconsumptie, exporten e.a.	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, investeringsniveau, omvang geldhoeveelheid en vele andere (w.o. politieke en burgerlijke vrijheden)	Multipele regressie en extreme-bounds analysis	1970–1995; 138 LDCs en DCs	Robuust negatief effect van genoemde onafhankelijke variabelen op economische groei

APPENDIX D: POLITIEKE INSTABILITEIT EN ONTWIKKELING

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Marsh (1979)	Conflicten en overheids-sancties	Economisch ontwikkelingsniveau en economische groei	Protestdemonstraties, rellen en gewapende aanvallen; censuur, staat van beleg, binnenlandse spionage (data van Taylor en Hudson)	Eerder niveau van ontwikkeling, bevolkingsomvang, democratie en politieke concurrentie	Padaanalyse (multipeleregressie)	1955-1970, 98 LDCs	Geen duidelijk effect van indicatoren van conflicten en overheids-sancties op economische groei; positief effect van rellen en negatief effect van aanvallen op democratie, negatief effect van democratie op groei
Barro (1991)	Politieke instabiliteit	Gemiddelde groei van reëel BBP/capita, 1960-1985	Aantal revoluties en coups per jaar, aantal politieke moorden per miljoen inwoners per jaar (data van Banks)	Initieel BBP, onderwijsniveau, economische orde, marktverstoringen, regiodummies, etc.	Multipeleregressie	1960-1985, 98 LDCs en DCs	Negatief effect van politieke instabiliteit op economische groei en investeringen
Alesina et al. (1992)	Politieke instabiliteit	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita	Elke (niet-)reguliere overdracht van de uitvoerende macht;	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, overheidsconsumptie, investeringen, landendummy etc.	Regressie (simultaneous equations) jaarlijkse data, 'pooled'	1950-1982, 113 LDCs en DCs	Negatief effect van instabiliteit van regeringen (alle regeringswisselingen en onregelmatige machtoverdracht) op economische groei
Levine en Renelt (1992)	Politieke instabiliteit	Groei van reëel BBP/capita; aandeel van investeringen in BBP	Index van revoluties en coups op basis van Barro (1991)	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, bevolkingsgroei, investeringen, en vele andere	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960-1989, 119 LDCs en DCs	Negatief, maar niet robuust effect van politieke instabiliteit op economische groei; robuust negatief effect van politieke instabiliteit op investeringen
Easterly en Rebelo (1993)	Politieke onrust	Gemiddelde groei van BBP/capita, 1970-1988	Moorden per miljoen inwoners, revoluties en coups, aantal oorlogsslachtoffers per hoofd van de bevolking	Initieel BBP/capita, scholingsniveau, investeringsniveau, begrotings- en fiscaal beleid	Multipeleregressie	1970-1988, 125 LDCs en DCs; 1870-1988, 28 LDCs en DCs	Negatief effect (in het algemeen niet significant) op economische groei en investeringen

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle-en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Levine en Zervos (1993a)	Revoluties en coups	Groei van reëel BBP/capita	Gemiddeld aantal revoluties en coups per jaar, 1960–1989	Initieel BBP/capita, onderwijsniveau, begrotings-, monetair en financieel beleid	Multipelere regressie, extreme-bounds analysis	1960–1989, 119 LDCs en DCs	Negatief effect van revoluties en coups op economische groei
Levine en Zervos (1993b)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)	Idem Levine en Zervos (1993a)
Knack en Keefer (1995)	Politieke instabiliteit	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita	Gemiddeld aantal revoluties en coups per jaar, 1960–1988 en gemiddeld aantal politieke moorden per miljoen inwoners, 1960–1988 en 1974–1988	Initieel BBP/capita, scholingsgraad, overheidsconsumptie, politieke en burgerlijke vrijheden	Multipelere regressie	1974–1989, 97 LDCs en DCs	Negatief, maar nauwelijks significant effect van politieke instabiliteit op economische groei
De Haan en Siermann (1996)	Politieke instabiliteit	Gemiddelde jaarlijkse groei van BBP/capita	Totaal aantal regeringswisselingen, gedchotomiseerd	Groei van investeringen, bevolkingsgroei, politieke en burgerlijke vrijheden, etc.	Multipelere regressie	1963–1988, 97 LDCs	Negatief, maar nauwelijks significant effect van politieke stabiliteit op economische groei; negatief effect geldt vooral voor Afrika; in Azië vooral negatief effect van politieke instabiliteit op investeringen
Siermann (1996)	Politieke instabiliteit	Groei van reëel BBP/capita	Gemiddeld aantal revoluties en coups per jaar, gemiddeld aantal politieke moorden per miljoen inwoners	Initieel BBP/capita, investeringsaandeel in BBP, scholingsgraad etc.	Regressie, extreme-bounds analysis (EBA)	1960–1988, 97 LDCs	Negatief effect van politieke stabiliteit op economische groei, slechts robuust voor aantal coups, niet voor politieke moorden

Studie	Onafhankelijke variabele(n)	Afhankelijke variabele(n)	Operationalisering onafhankelijke variabele(n)	Controle- en/of overige variabele(n)	Analysemethode	Periode van onderzoek en eenheden	Resultaten
Clague et al. (1997a)	Duurzaamheid van een regime	Economische instituties	Aantal jaren dat een bepaald regime (autocratie of democratie) bestaat	Initieel BBP/capita, tijd	Multipele regressie	1969–1990, 49–104 LDCs en DCs	Duurzame autocratieën leiden tot betere eigendomsrechten dan niet-duurzame; duurzame democratieën verschaffen betere eigendomsrechten dan niet-duurzame regimes van beide soort; duurzaamheid van democratie afhankelijk van vele kenmerken van landen (w.o. inkomen, ongelijkheid, spanningen, kwaliteit van bureaucratie)

GOOD GOVERNANCE ALS VOORWAARDE EN DOEL BIJ ENKELE EUROPESE DONOREN

PAUL HOEBINK*

1 INTRODUCTIE

Minister Herfkens heeft al kort na haar aantreden aangekondigd het aantal hulpontvangende landen te verminderen, gestimuleerd door het Wereldbank-rapport *Assessing Aid* en de discussie daarover, alsook ingegeven door managementoverwegingen. In het verlengde daarvan werd snel duidelijk dat naast het armoedecriterium ook criteria omtrent ‘goed bestuur’ en ‘goed beleid’ voor de selectie van landen van belang zouden zijn. De veranderingen in het Nederlandse beleid sluiten daarmee aan op een internationale tendens waarin er, vooral sinds de val van de Muur, een steeds grotere aandacht is voor de schending van mensenrechten. De aandacht voor mensenrechten heeft zich inmiddels verbreed tot een groot aantal andere aspecten van (goed) bestuur en deze zijn van voorwaarde ook meer en meer tot doel geworden.

In onderstaand preadvies wordt bekeken hoe dit gewijzigde internationale klimaat is terug te vinden bij een aantal Europese donoren, hoe zij het begrip goed bestuur uitleggen in hun verschillende beleidsdocumenten en welke elementen van goed bestuur zij benadrukken.¹ Daarnaast worden hun acties tot en ervaringen met het nastreven van goed bestuur als doel weergegeven, maar ook het gebruik van goed bestuur als instrument (als middel tot doel) van ontwikkelingssamenwerking. Tot slot onderzoekt dit preadvies hoe de donoren het hernieuwde accent op goed bestuur laten terugkeren in hun selectie van hulpontvangende landen en in hun landenbeleid.

2 CONCEPTUALISERING EN UITWERKING VAN BELEID

2.1 GOED BESTUUR ALS DOEL EN MIDDEL

Het begrip goed bestuur is in ontwikkelingssamenwerking voor het eerst aangehaald aan het eind van de jaren tachtig. De Wereldbank concludeerde aan het slot van het 'mislukte' derde Ontwikkelingsdecennium dat ondanks een forse stroom van ontwikkelingshulp vele landen in Sub-Sahara Afrika niet in staat waren geweest een behoorlijke vooruitgang te boeken. Eén van de oorzaken die de Bank (1989: 5-6, 54-62, in het bijzonder 60-61) daarvoor noemde, was het ontbreken van goed bestuur: "Africa needs not just less government but better government."² Goed bestuur betekende hier voor de Bank vooral 'efficiënt bestuur': een overheid die bij machte was een financieel-economisch beleid te formuleren en ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen.

Dit alles leidde tot hernieuwde aandacht voor goed bestuur binnen het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO. Een eerste document uit 1993 over 'participatief en goed bestuur' zag goed bestuur toch ook eerst in termen van 'efficiënt management', waarbij de publieke sector goed beheerd, corruptie gecontroleerd en militaire uitgaven verminderd moesten worden (DAC/EOCD 1993). Zaken als mensenrechten, democratisering en de handhaving of invoering van de rechtsstaat werden als aparte categorieën beschouwd. Ook Stokke (1995) onderscheidt onder de noemer *good government* een drietal agenda's, te weten "good governance, human rights and democracy." Het begrip goed bestuur is sindsdien verbreed. Onderwerpen die hier al eerder aan gekoppeld waren, zij het soms weinig consistent, zoals schending van de mensenrechten, werden onder het begrip gebracht. Ook meer recente punten van aandacht onder donoren, zoals democratisering en de opbouw van de *civil society*, kwamen onder de zich verbredende noemer van goed bestuur.

Geleidelijk aan kreeg goed bestuur zodoende niet alleen een bredere betekenis, het concept kreeg ook verschillende toepassingen. Allereerst werd het een *criterium*, dat gebruikt kon worden voor het aangaan, afbreken of veranderen van hulprelaties. Dat was al eerder gebeurd bij schending van mensenrechten of een sterke vermindering daarvan, zij het dat dit criterium in tijden van dekolonisatie en Koude Oorlog op weinig stelselmatige wijze werd toegepast.³ Recentelijk heeft goed bestuur zich ontwikkeld tot een bredere, nieuwe vorm van conditionaliteit, naast de financieel-economische conditionaliteit vormgegeven door de Wereldbank en het IMF, die al gold in het geval van schuldenproblemen.⁴

Goed bestuur werd tegelijkertijd ook *doel*. Door de uitzending van experts hebben donoren al vanaf het begin van de moderne ontwikkelingssamenwerking geprobeerd (staats)instituties op te bouwen. Ook de opbouw van het maatschappelijk middenveld (eerst vakbonden, daarna vrouwenorganisaties en recentelijk

ook milieuorganisaties) heeft, vooral via het particuliere kanaal, al langer aandacht. In het afgelopen decennium heeft dit een veelheid aan vormen gekregen. Niet alleen werd via *twinning* – het koppelen van overheidsinstituties uit ontwikkelingslanden aan die van donorlanden – geprobeerd institutieopbouw een steviger, minder tijdelijke en individugebonden vorm te geven. Ook op andere terreinen, in het bijzonder van democratisering, werden allerlei activiteiten ondersteund en ondernomen.

Zodoende kwam aan donoren een serie instrumenten ter beschikking om goed bestuur te stimuleren en te bevorderen. Ten eerste, is er al van oudsher de (beleids)dialog: tijdens het meestal jaarlijkse overleg over de besteding van hulp gelden en/of tijdens de jaarlijkse hulpgroep- of hulpconsortiumvergadering konden zaken op het terrein van goed bestuur aan de orde worden gesteld. In het laatste geval vereist dat een zekere mate van consensus onder de donoren, die eigenlijk pas in het laatste decennium zichtbaar wordt. Ten tweede zijn capaci-

Tabel 1 Het gebruik van goed bestuur

Gebruik	Inhoud	Moment van toepassing
Criteria	voor aangaan van hulprelatie voor stopzetting van hulprelatie voor verandering van inhoud van hulprelatie	jaren '50: in geval van socialistische landen of regimeverandering naar links jaren '70: stopzetting hulp bij staatsgreep of ernstige schendingen van mensenrechten (Chili, Oeganda) jaren '80: steun vooral via particuliere organisaties jaren '90: verkleining van aantal hulpontvangende landen
Doel	versterking van staatsorganisaties versterking van democratisering versterking van civil society	tweede helft jaren '80: institutie-opbouw (al sinds begin ontwikkelingsrelatie maar met meer beklemtoning, vooral van financiële instellingen, vanaf deze tijd) vooral vanaf eind jaren '80: steun bij verkiezingen en aan democratische instellingen vanaf halverwege jaren '80: steun aan mensenrechtenorganisaties via internationale of particuliere kanalen vanaf jaren '70: steun aan vrouwen- en milieuorganisaties en vakbonden
Middel	ter bevordering van (economische) ontwikkeling voor armoedebestrijding	vanaf eind jaren '80: beklemtoning van efficiënte overheid goed bestuur en armoedebestrijding nog nauwelijks uitgewerkt ('missing link')

teitsopbouw en institutieopbouw eveneens instrumenten die donoren ter beschikking staan. Met inzet van personele en financiële middelen kunnen de elementen en instituties van goed bestuur worden opgebouwd. Ten slotte is er de mogelijkheid van sancties waarmee het ontbreken van goed bestuur kan worden afgestraft. Dat betreft veelal stopzetting of vermindering van hulp, maar het kan ook gaan om een wijziging van de hulpstroom.

Tabel 2 Middelen en instrumenten ter bevordering van goed bestuur

Middelen/Instrumenten	Inhoud	Gebruik
Dialogo	aan de orde stellen gebrek aan goed bestuur voorstellen maatregelen ter bevordering van goed bestuur	gesprekken tijdens jaarlijks bestedings-overleg tijdens jaarlijkse hulpgroep/-consortia-vergaderingen bij overleg over projecthulp of begrotingssteun
Capaciteitsopbouw	training/onderwijs organisatievorming	empowerment van achtergestelde groepen (vrouwen, etnische minderheden) faciliteren aan de orde stellen van verschillende thema's (mensenrechten, milieu) transparantie en openbaarheid bevorderen (versterking media)
Institutie-opbouw	technische assistentie opleiding adviezen twinning	opbouwen planningsapparaat opbouw cruciale staatsorganisaties bevorderen decentralisatie opbouw maatschappelijke organisaties
Sancties	stopzetten/vermindering van hulp verandering van hulpinstrumentarium andere inzet van hulp	bij schending van mensenrechten bij frauduleuze verkiezingen bij hoge mate van corruptie

3 GOED BESTUUR IN ANDERE LANDEN

3.1 NOORWEGEN

3.1.1 HET BEGRIIP GOED BESTUUR IN DE NOORSE SAMENWERKING

In de Noorse begrotingen, jaarverslagen en nota's neemt het begrip goed bestuur zelf geen belangrijke plaats in. De centrale doelstelling benadrukt dat de hulp ten goede moet komen aan de armste mensen en dat de selectie van landen, sectoren, doelgroepen en kanalen gebaseerd dient te zijn op het armoedecriterium. Daarbij wordt aangetekend dat "als hulp het meest effectief moet zijn, het ook van belang is dat ontwikkelingslanden een gezond economisch beleid volgen, investeren in de opbouw van hun bestuursstelsel en een verdelingsbeleid hebben dat de gehele bevolking ten goede komt."⁵ Dat betekent dat de Noorse hulp geconcentreerd is op landen "die hun bereidheid tonen om de noodzakelijke politieke, economische en sociale veranderingen door te voeren en hun respect tonen voor mensenrechten en internationale overeenkomsten."⁶ In landen waar deze bereidheid ontbreekt, zal de Noorse hulp gereorganiseerd worden en zich vervolgens richten op het maatschappelijk middenveld met het doel democratisering en een groter respect voor mensenrechten te bevorderen.

Al een aantal jaren eerder had de Noorse regering haar steun voor democratisering vastgelegd in de nota *Support for democratic development*.⁷ Dit document verkondigde dat Noorwegen een actieve dialoog zou voeren met hulpontvangende landen om bij te dragen aan een democratische ontwikkeling. Daarbij zou rekening gehouden moeten worden met de complexiteit en langdurigheid van het ontwikkelen en versterken van democratische instituties. De prioriteiten van het zogenaamde 'democratiefonds' zijn: nationale en regionale maatregelen voor de bevordering van vrede en stabiliteit, het ondersteunen van verkiezingen, wettelijke bescherming en ontwikkeling van de rechtsstaat, economische planning en controle, decentralisatie, het ontwikkelen van diversiteit van organisaties, en informatievoorziening via de media, waaronder de pers.

3.1.2 GOED BESTUUR ALS DOEL

Gebaseerd op het bovenstaande, ondersteunde Noorwegen in de jaren negentig verkiezingen voor parlementen en lokale raden met financiële middelen (Zambia, Ethiopië, Cambodja, Oeganda), het functioneren van parlementen met opbouwprojecten (Malawi, Mozambique) en kranten, massamedia en maatschappelijke organisaties (Tanzania, Zimbabwe). Daarnaast bemiddelden de Noren in conflicten of werden fondsen beschikbaar gesteld voor demobilisatie (Nicaragua, Mali). Via Noorse advocatenorganisaties werden mensenrechtenorganisaties en de advocatuur gesteund (Nepal, Oeganda), ook al erkent men dat Noorwegen op het vlak van het bevorderen van de rechtsstaat en het verbeteren van het juridisch systeem geen comparatief voordeel heeft in vergelijking tot andere donoren.

De middelen die beschikbaar zijn onder de noemer ‘steun voor vrede, democratie en mensenrechten’, zijn de laatste jaren sterk opgelopen van zo’n 467 miljoen Nkr in 1996 tot bijna 785 miljoen Nkr in 1998. Dat is zo’n 11,5 procent van de totale bilaterale uitgaven in 1998. Deze stijging komt vooral door oplopende steun aan Guatemala (na het vredesakkoord), Angola, Mozambique, Mali, voormalig Joegoslavië en de Palestijnse gebieden. Middelen worden onder andere aangewend voor demobilisering van militairen, het bekostigen van VN-waarnemers, vredesinitiatieven van lokale NGO’s en kerken.⁸

Hilde F. Johnson, de toenmalige minister van Internationale Ontwikkeling en Mensenrechten, signaleert twee problemen voor het ondersteunen van de democratiseringsprocessen in de komende jaren. Ten eerste neemt de steun van de bevolking voor democratisering in sommige landen af. Ten tweede heeft in een aantal jonge democratieën de opbouw van instituties nog de nodige ondersteuning. Tezelfdertijd gaf zij in een redevoering in Straatsburg aan het te betreuren dat de hoofdstroom in het denken over mensenrechten de politieke en burgerrechten nog steeds centraal stelt en het verwezenlijken van de sociale en economische rechten als een aparte zaak ziet. Daarbij wordt volgens haar vergeten dat beide categorieën van mensenrechten elkaar wederzijds versterken.⁹ Dit mondt uit in een “op rechten gebaseerde benadering van ontwikkeling.”

In mei 1999 benadrukte Hilde Johnson in haar bericht aan het Noorse parlement zeer sterk de strijd tegen de corruptie. Ze beschreef de kosten en de gevaren van corruptie en ze kondigde aan dat NORAD, de uitvoerende organisatie in het Noorse ontwikkelingsprogramma, een ‘internationale frontlijnorganisatie’ tegen de corruptie zal worden. Tevens plaatste zij corruptie hoog op de agenda in de dialoog met de hulpontvangende landen met als voornaamste doel meer openheid over corruptie. Ook bleek uit haar bericht dat deze landen steun zullen ontvangen voor corruptiebestrijding in de vorm van medewerking voor bestuurlijke reorganisatie (“hervormingen die op hebzucht gebaseerd corruptie bestrijden en de omstandigheden veranderen die op behoeften gebaseerde corruptie noodzakelijk maken”) en de versterking van instituties als de Rekenkamer. Tot slot beloofde de minister de internationale inspanningen om corruptie te beteugelen te schragen, mede met behulp van niet-gouvernementele organisaties.¹⁰

Op het bericht aan het Noorse parlement volgde de instelling van een werkgroep binnen NORAD en het uitzenden van een tweetal breed samengestelde *fact finding missions*. In contracten met hulpontvangende regeringen wordt nu vastgelegd dat hulp gelden teruggeëist kunnen worden als er geen fatsoenlijke financiële verantwoording wordt overlegd, wat recentelijk bijvoorbeeld in het geval van Oeganda en Mozambique ook gebeurd is. In het verleden gebeurde dat vrij discreet, nu meer openlijk.

Wel bevestigt men in de strijd tegen corruptie dat twee erkende principes kunnen botsen, te weten *ownership* (de overdracht van middelen aan de hulpontvangende regering of instituties) en *good governance* (de noodzakelijke controle op de middelen).

3.1.3 GOED BESTUUR ALS MIDDEL

Goed bestuur in het Noorse hulpbeleid betekent tot nu toe vooral de verdediging van de mensenrechten en de opbouw van democratische instituties. In 1997 werd dit in de naamgeving van de nieuwe ministerspost benadrukt. Het begrip goed bestuur wordt als een zeer breed begrip gezien, dat moeilijk grijpbaar en tastbaar is. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt sterk bij de hulpontvangende landen gelegd. In de landenkeuze heeft het criterium goed bestuur tot nu toe geen betekenis gehad. De lijst van hulpontvangers is al jaren vrijwel onveranderd en bijna geheel gebaseerd op inkomenscriteria en historische hulprelaties. Alleen Nepal is recentelijk (in 1995) toegevoegd. Wel is er soms sprake van vermindering van hulp of verandering van status (Pakistan, Namibië), bijvoorbeeld omdat een land 'te rijk' werd (Botswana). Bovendien is de relatie met Kenia al sinds 1992, na de arrestatie van een in Noorwegen erkende vluchteling, problematisch met als gevolg een opschorting van de hulprelatie door de Keniaanse regering. Vanaf 1997 is er een voorzichtig herstel van de relatie, waarbij Noorwegen nu vooral mensenrechtenorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties steunt.

De grote hoeveelheid onderwerpen die onder het begrip goed bestuur vallen, dwingt, zo geven de geïnterviewden aan, ertoe te focussen. Zo ligt het accent in sommige van de belangrijkste hulpontvangende landen, zoals Vietnam en Oeganda, op hervorming van bestuur, of, zoals in Tanzania, op de bestrijding van corruptie door institutieopbouw en het verhogen van de transparantie. Dat laatste gebeurt veelal door middel van *twinning*relaties in samenwerking met de Noorse Rekenkamer, het bureau voor statistiek en de planningseenheid van het Ministerie van Financiën. Eerder had de Noorse regering in een bericht aan het parlement al gesteld: "in veel landen zal de meest effectieve vorm van steun voor het ontwikkelingsproces hulp voor de ontwikkeling van efficiënt bestuur en het efficiënt functioneren van organisaties in de private sector en het maatschappelijk middenveld zijn."¹¹ Gewezen werd daarbij op het feit dat hulp een groot beslag kan leggen op de bestuurlijke capaciteit van de hulpontvanger.

Wat betreft de economische kanten van goed bestuur, volgt Noorwegen momenteel de Wereldbank, waar het land in het verleden eerder de lijnen van de VN onderschreef. Maar men is nog niet in staat het Bankbeleid kritisch te volgen, mede omdat de begrippen in het nieuwe *Comprehensive Development Framework* nog erg vaag zijn gedefinieerd. Noorwegen heeft ook nog geen bijdragen geleverd aan sectorprogramma's van de Bank noch zijn er interne stukken of beleidsnota's over sectorprogramma's en *budget support*.

3.2 ZWEDEN

3.2.1 GOED BESTUUR ALS CONCEPT

Al vanaf het begin van de jaren tachtig was de Zweedse rijksdienst SIDA, als één van de eerste donoren, betrokken bij projecten die ‘making government work’ tot doel hadden. De initiatieven kwamen toentertijd vanuit de onderwijsafdeling en leidden in 1991 tot richtlijnen voor dit type projecten en in 1995 bij de grote reorganisatie van SIDA tot een aparte afdeling voor ‘Democratie en Sociale Ontwikkeling’ met een divisie voor ‘*Democratic Governance*’. De uitgangspunten voor het beleid zijn daarop vastgelegd in de nota *Justice and Peace*.¹²

Zweden volgt in deze nota de internationaal gangbare definities van goed bestuur. De centrale doelstelling van het Zweedse beleid is het verbeteren van de levenssituatie van de armsten. Maar daarnaast zijn er zes subdoelstellingen, waaronder vredesopbouw en het bevorderen van democratische ontwikkeling en mensenrechten. Goed bestuur staat nadrukkelijk in dienst van deze doelstellingen. De prioriteiten liggen voor SIDA dan ook bij het bevorderen van de rechtsstaat en onafhankelijke media en het versterken van de kerninstituties van de democratie. Op het terrein van de mensenrechten streeft SIDA bovendien naar het op gang houden van de dialoog, het versterken van lokale mensenrechtenorganisaties en vakbonden, en het verder ontwikkelen van internationale afspraken op dit terrein.

De nota stelde verder dat de instituties en de cultuur van de democratie zich ontwikkelen via creatieve spanning tussen de staat en het maatschappelijk middenveld. In de matrix die deze spanning kan uitbeelden staat op de ene as de staat en het maatschappelijk middenveld en op de andere staan de instituties en cultuur. In elk van de vier vakjes die dan ontstaan, is de Zweedse ontwikkelings-samenwerking actief. In de nota wordt echter geconstateerd dat het merendeel van de projecten zich erop richt waarden en houdingen te beïnvloeden en een democratische cultuur in het maatschappelijk middenveld te creëren. Er zijn weinig Zweedse projecten op het terrein van institutieopbouw binnen de staat en in het maatschappelijk middenveld. Afhankelijk van het maatschappelijke en politieke klimaat in het hulpontvangende land zou Zweden juist ook langdurige relaties op deze terreinen moeten gaan opbouwen, aldus de nota.

Tabel 3 Gebieden van good governance waarop Zweden actief is

	Staat	Civil Society
Institutionele Dimensie	1 weinig projecten	2 weinig projecten
Culturele Dimensie	3 weinig projecten	4 veel activiteiten

In de nota *Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation* en in een intern werkdocument is een en ander recentelijk verder uitgewerkt onder de noemer 'democratic governance', waarbij nadrukkelijk verwezen wordt naar de documenten van het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO en de vier dimensies daarvan (participatorische ontwikkeling, democratisering, mensenrechten, goed bestuur).¹³ Onderstreept wordt dat het ontwikkelen van een constitutionele democratie een doel op zichzelf is, maar ook een instrument voor het bevorderen van maatschappelijke democratie. Daaronder verstaat men een democratische cultuur van tolerantie, bereidheid tot het aangaan van compromissen, respect voor verschillen tussen openbaar en privaat leven en mogelijkheden tot deelname aan alle instituties van de staat en het maatschappelijk middenveld. Men sluit zich nauw aan bij de 'nieuwe school' binnen de ontwikkelingstheorie, waarin de relatie tussen democratie en ontwikkeling aan de ene kant gelegd wordt bij het opbouwen van politieke instituties voor door de staat geleide ontwikkelingsinterventies en aan de andere kant bij de bevordering van participatie en van ontwikkeling die participatief en herverdelend is.

Het actieprogramma uit 1997 is in Zweden bekritiseerd als 'overridealistisch'. Het zou te weinig rekening houden met actoren en activiteiten die buiten het geschetste ideale beeld vallen of dat ondermijnen en die hierdoor gemarginaliseerd worden. Zo zou het programma geen aandacht besteden aan corruptie en evenmin aan de doorwerking van de marktwerking op het politieke systeem en het maatschappelijk middenveld. Deze en andere tekortkomingen (zoals een gebrekkige uitwerking van het begrip participatie, of van het evenwicht tussen en de scheiding van de machten) worden in het werkdocument erkend, maar deze instemming heeft voornamelijk niet geleid tot verdere actievoorstellen.

Corruptie is in een aparte serie directieven wel aan de orde gekomen.¹⁴ Kern van het document *Good Administrative Practice Counters Corruption* was, zoals de titel aangeeft, dat goede administratieve procedures corruptie kunnen tegengaan. Het is van belang twee principes in balans te houden. Aan de ene kant is er het principe van *ownership*, dat inhoudt dat de hulpontvanger een "beslissende invloed over de Zweedse steun" heeft. Aan de andere kant moet SIDA van het parlement en de regering controle uitoefenen om de doelstellingen zo efficiënt mogelijk te bereiken, oftewel het principe van *good governance*. Zowel in de aanloop tot de goedkeuring van het projectvoorstel als in de verslaggeving daarna moeten procedures zo helder en transparant mogelijk zijn om corruptie tegen te gaan. Het document beveelt aan dat financiële controle van het begin af aan in de projectopzet wordt ingebouwd en dat de stappen worden aangegeven die ondernomen worden, als onregelmatigheden worden ontdekt. Zo kan angst voor onregelmatigheden bijvoorbeeld betekenen dat Zweeds personeel wordt ingezet.

Het rapport bepleit niet zozeer de bestrijding van corruptie in alle hulpontvangende landen. In de praktijk steunde Zweden wel de rekenkamers in verschillende landen (Zimbabwe, Namibië, Botswana) via trainingsprogramma's met de Zweedse rekenkamer. Daarnaast was er hulp voor netwerken van rekenkamers en

van ministeries van Financiën, onder andere in Mozambique. Via een verbeterde controle op de vele geldstromen hoopt men zo, “op dit moeilijke terrein”, enige hulp aan corruptiebestrijding te leveren.

Er is een zekere worsteling om de drie concepten democratisering, mensenrechten en goed bestuur bij elkaar te brengen en de betekenis ervan te vertalen in beleid. Sommige kwesties zijn al duidelijk:

- 1 democratie en mensenrechten zullen het centrum van het Zweedse beleid blijven;¹⁵
- 2 samenwerking met de staat én het maatschappelijk middenveld, en de versterking van de interactie tussen beide, is daarbij noodzakelijk; en
- 3 men wil op een langeretermijnbasis samenwerken met de kerninstituties (parlement, partijstelsel, rechterlijke macht/juridisch systeem) van de democratie.

Lange termijn betekent hier een periode van tien tot twintig jaar, waarbij het accent eerder ligt op het proces dan op snelle verandering en waarbij de noodzakelijke flexibiliteit, dat wil zeggen regelmatige aanpassing, wordt betracht.

Gezien zijn lange ervaring op het terrein van goed bestuur, kijkt SIDA met enig wantrouwen naar het IMF en de Wereldbank die recent de staat weer ‘ontdekt’ hebben. De ‘Public Administration and Management Support’ van onder andere deze organisaties zou volgens SIDA te veel een technocratische bias hebben, te veel ingegeven zijn door de agenda vanuit de structurele aanpassingsprogramma’s en te veel gericht zijn op doelmatigheid en doeltreffendheid, zonder de beperktheid van mogelijke veranderingen in te zien.

Van de andere kant heeft SIDA wat betreft de financiële en monetaire kant van goed bestuur altijd de Wereldbank en het IMF gevolgd. Dat standpunt werd vooral ondersteund door de economische afdeling binnen SIDA, maar werd niet altijd in dank aanvaard door de regionale afdelingen. In de praktijk heeft men geen alternatieven kunnen aanbieden, al hebben sommige ontwikkelingslanden gebruik kunnen maken van door Zweden gesteunde onderzoeksprogramma’s naar alternatieven.

3.2.2 GOED BESTUUR ALS DOEL

Zweden heeft al langere tijd een groot aantal projecten gericht op het bevorderen van goed bestuur; in Zweedse termen *democratic governance*. Die betroffen in het verleden vooral institutieopbouw, maar recentelijk vooral ook ondersteuning van democratisering. Het accent lag bij institutieopbouw vooral op financieel management, statistiek en fysieke planning, management van publieke instellingen, en de ontwikkeling van trainingscapaciteit voor ambtenaren en lokaal bestuur. Een aantal lessen uit SIDA’s ervaringen op dit terrein, in het bijzonder in Afrika, werd al in 1991 getrokken.¹⁶ Recentelijk is daardoor de prioriteit verschoven naar het ontwikkelen en verbeteren van de efficiëntie van lokaal bestuur en naar hervorming van het ambtenarenapparaat.

Ook onder de noemer democratisering heeft zich een breed scala aan projecten ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn:

- 1 ondersteuning van de organisatie, de voorbereiding (kieswetgeving en kiezersregistratie) en de supervisie van verkiezingen;
- 2 ondersteuning van het functioneren van parlementen door de Zweedse Rijksdag (Vietnam);
- 3 ondersteuning van de opbouw van democratische organisaties en politieke partijen (via Zweedse zusterpartijen);
- 4 ondersteuning van het justitiële systeem (politiecorpsen in Zuid-Afrika en de Palestijnse Gebieden; rechterlijke macht in de Baltische staten); en
- 5 ondersteuning van massa- en lokale media en training van journalisten.¹⁷

Wat betreft mensenrechten gaat het vooral om ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties, in het bijzonder organisaties die zich met vrouwen en kinderen bezighouden.¹⁸

In de laatste jaren zijn de middelen onder de noemer *democratic governance* toegenomen, tot bijna anderhalf miljard Zweedse kronen (zo'n 375 miljoen gulden) in 1996. In de begrotingen voor 1997 en voor 1998 stond een bedrag van zo'n één miljard kronen opgenomen. Dat is ongeveer vijftien procent van de totale bilaterale hulp. Van deze bedragen gaat circa twintig procent naar mensenrechten en financieel management; lokaal bestuur en democratisering ontvangen elk rond de vijftien procent. Van de 877 projecten die er eind 1998 liepen, bevond veertig procent zich in Afrika, vooral in Zuid-Afrika. Daarnaast is er een aantal projecten in Oost-Europa, vooral in de Baltische staten en Rusland.

3.3 GROOT-BRITTANNIË

3.3.1 GOED BESTUUR ALS CONCEPT

Het beleid van de Britse Labour-regering ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking is vastgelegd in het *White Paper on International Development*, getiteld *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, dat in november 1997 door de *Secretary of State for International Development*, Clare Short, werd gepresenteerd. Zoals de titel al aangeeft, staat onder de nieuwe regering armoedebestrijding centraal. De Britse regering stelt dat zij "haar internationale ontwikkelingsinspanningen opnieuw zal instellen op de uitbanning van armoede en het bevorderen van economische groei die de armsten ten goede komt."¹⁹

Tegelijkertijd wordt in deze nota gesteld dat de Britse regering "speciale aandacht zal schenken aan mensenrechten, aan transparant en aanspreekbaar bestuur en aan de belangrijkste arbeidsvoorwaarden, waarbij gebouwd wordt op de ethische benadering van de internationale betrekkingen van de zijde van de regering."²⁰ De bevordering van vrede en politieke stabiliteit is daarvoor een eerste voorwaarde, zo wordt aangegeven, alsmede het voorkomen van conflicten. Ten tweede wordt financiële en economische stabiliteit van groot belang geacht, in het bijzonder een houdbare oplossing van de schuldenproblematiek.

In een belangrijk tekstdeel wordt verwezen naar het *World Development Report* van 1997, waarin gesteld is dat goed bestuur “geen luxegoed is, maar een essentiële voorwaarde voor ontwikkeling.” Het verhogen van de standaard van goed bestuur wordt daarom een groot gewicht toegekend voor de uitbanning van armoede. Als de regeringen in ontwikkelingslanden meer open zouden staan voor de behoeften en wensen van arme mensen, zou dit het leven van de armen verbeteren, zo wordt gemeend: “Het verbeteren van het bestuur kan dus het leven van arme mensen direct verbeteren.” Het rapport beschouwt goed bestuur als essentieel voor economische groei. Corruptie kan deze beide punten aantasten en treft vooral ook de armste mensen door haar onmiddellijke (hogere kosten, wegvloeien van fondsen) en indirecte impact (onzekerheid en onvoorspelbaarheid, elitepolitiek).²¹

Uit het voorgaande volgt dat er binnen het Britse ontwikkelingsbeleid steun zal zijn voor:

- 1 decentralisatie,
- 2 nieuwe benaderingen van het strafrecht,
- 3 het betrekken van het maatschappelijk middenveld en vrouwen bij de politiek,
- 4 het verbeteren van de overheidsmachine en het efficiënter maken van de ambtenarij,
- 5 een eerlijker belastingheffing en verdeling van belastinggelden, en
- 6 democratische structuren die de armen een stem geven.

Tevens spreekt men steun uit voor de initiatieven van de OESO op het terrein van corruptiebestrijding, alsmede voor het beleid en de voorwaarden van de Wereldbank en het IMF om corruptie te beteugelen.

Wat opmerkelijk is aan deze nota en aan het Britse beleid onder de Labour-regering, is dat het begrip goed bestuur consequent wordt geplaatst in het verlengde van armoedebestrijding. Het begrip zelf wordt nauwelijks in het *White Paper* uitgewerkt en blijft hangen in wat algemeenheden en algemene doelstellingen, maar de link naar armoedebestrijding is expliciet aanwezig. Datzelfde geldt voor meer recente interne notities, zoals het werkdocument *Focusing Governance on Poverty*.²² Daarin wordt het standpunt ingenomen dat er in de kern vier uitkomsten nodig zijn voor goed bestuur:

- 1 politieke systemen die de armen en achtergestelden macht geven;
- 2 regeringscapaciteit om een op armoede gericht beleid te organiseren;
- 3 beleid en systemen die een gelijke voorziening van basisbehoeften mogelijk maken;
- 4 veiligheid voor huishoudens en gemeenschappen en toegang tot het rechtssysteem voor armen en achtergestelden.

Een verdere uitwerking van deze vier uitkomsten levert op dat het *Department for International Development* (DFID) een betere kennis en beoordeling van de politieke systemen van de hulpontvangers zal moet opbouwen; kennis en beoordeling die ook terug te vinden zullen moeten zijn in *country strategy papers*. Ten tweede zal er meer in ‘partnerschap’ met deze landen aan de goedbestuursagenda gewerkt moeten worden.

Het blikveld is sinds het *White Paper* verbreed, maar beleidsformulering wordt nog steeds gezien als *work in progress*. Het Britse beleid wordt daarbij geplaatst in het kader van het internationale beleid, de *new agenda* zoals vastgelegd in het DAC-rapport *Shaping the 21st Century*. Ten eerste, waar in het verleden goed bestuur een verzameling was van “bits and pieces,” daar staat het nu in het teken van de internationale doelen op sociaal terrein en het terrein van armoedebestrijding. In de tweede plaats is de aandacht verschoven van wat eerst een louter financieel beleid was en daarna een financieel beleid geflankeerd door belangstelling voor bestuurlijke hervormingen, naar armoedebestrijding. In de derde plaats tracht men nu de capaciteit om beleid te formuleren op één lijn te brengen met de capaciteit om hulpbronnen te mobiliseren en te gebruiken. Verder staat een betere dienstverlening door de overheid en een verbetering van de relatie tussen staat en maatschappelijk middenveld in het Britse denken voorop. Ten slotte wordt binnen het Britse beleid, meer dan in multinationale ontwikkelings samenwerking, zo wordt gesteld, veiligheid juist ook *binnen* huishoudens van groot belang geacht.

3.3.2 GOED BESTUUR ALS DOEL

Deze bovengenoemde punten krijgen niet binnen alle projecten en programma's een plaats; zeker het laatste werkdocument bevat weinig operationalisering. Maar het is bijvoorbeeld de bedoeling dat veiligheid binnen het gezin en toegang van de armen tot het rechtssysteem meer worden ingebouwd in het vrij grote aantal politieprojecten. Daarnaast heeft men enkele projecten op het terrein van belastinginning. In Azië bijvoorbeeld zijn er weinig projecten op dit gebied, maar er is wel een project in Bangladesh met betrekking tot het management van openbare uitgaven. Wat betreft de bestrijding van corruptie, heeft men in het verleden nogal eens anticorruptiecommissies gesteund. Nu wil men het accent veel meer leggen op vervolging en het aanpakken van de lage beloning. Die vervolging blijkt ook uit de toepassing van Britse anticorruptiewetten op activiteiten van Britse onderdanen in ontwikkelingslanden en uit de uitfasering van de *Aid and Trade Provision*.²³ Maar er is enige scepsis over wat men daadwerkelijk in specifieke landen aan corruptiebestrijding kan doen.

Wat betreft de economische kanten van goed bestuur zit ook het DFID veelal op dezelfde lijn als het IMF, zeker sinds dit zijn beleid heeft verbreed. Maar bijvoorbeeld ten aanzien van Pakistan vond men recentelijk dat het IMF niet hard genoeg was. Het DFID zal in ieder geval niet werken in landen die ver buiten de lijn van het IMF zitten. Er is veel meer uitwisseling en discussie met de Wereldbank, vooral sinds deze gedecentraliseerd is. Er zijn weliswaar af en toe meningsverschillen over sectorbeleid, maar tegelijkertijd is er sprake van cofinanciering in een aantal landen.

3.3.3 GOED BESTUUR EN MENSENRECHTEN

Rondom het Britse mensenrechtenbeleid zijn er in het verleden de nodige schandalen geweest. Berucht is bijvoorbeeld de bouw van de Pergadam in Maleisië met behulp van ontwikkelingshulp die tegelijkertijd diende als smeergeld voor een wapentransactie.²⁴ Daarnaast waren er schandalen rond wapenleveranties aan Irak en Rwanda. Amnesty International UK constateerde dan ook dat er een behoorlijke inconsistentie was in het mensenrechtenbeleid ten aanzien van verschillende landen. Zo werden mensenrechtenschendingen gemakkelijk aan de kaak gesteld in landen waarmee de handels- of strategische banden gering waren, maar was de Britse regering uiterst terughoudend in landen als China, Indonesië of Saoedi-Arabië die strategisch en/of qua export van groot belang zijn voor Groot-Brittannië.²⁵

De veranderingen in het regeringsbeleid in 1997-1998 werden door Amnesty dan ook van harte toegejuicht. De nieuwe Labour-minister van Buitenlandse Zaken Robin Cook verklaarde direct na zijn aantreden in mei 1997 dat “mensenrechten in het centrum van het buitenlandse beleid zullen worden gezet.”²⁶ De Britse regering beloofde onder andere het wapenexportbeleid te herzien. Daarnaast werd het Departement voor Mensenrechten binnen het *Foreign and Commonwealth Office* met een derde uitgebreid en werd er in februari 1998 een speciale budgetlijn voor mensenrechten geopend. Tevens werd de publicatie van een jaar-rapport over mensenrechten aangekondigd.²⁷ In het nieuwe beleid ten aanzien van wapenexport werd gesteld dat de Britse regering geen wapens zou leveren aan regimes die deze voor binnenlandse onderdrukking of buitenlandse agressie zouden kunnen gebruiken. Tevens werd de geheimzinnigheid onder de vorige regeringen sterk bekritiseerd en openheid beloofd.

Ondanks deze stappen vooruit constateert Amnesty International UK nog steeds inconsistentie in bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van China, waar het een belangrijke handelspartner betreft, of ten aanzien van Indonesië. In het laatste geval heeft de Britse regering steun aangeboden aan de Nationale Mensenrechten Commissie (*Komnas HAM*) en werden er voor sommige wapens exportvergunningen geweigerd. Maar er zijn toch ook in 1997 en 1998 vergunningen afgegeven voor de export van een groot aantal wapens en ammunitie, waaronder voor trainingsfaciliteiten voor het bestormen van huizen en gebouwen. De kritiek werd zeer fors en er kwam grote verdeeldheid in de Britse regering naar buiten bij de leverantie van drie Hawk-straaljagers aan Indonesië in het najaar van 1999.²⁸ Amnesty bekritiseerde bovendien de geringe hoeveelheid details in de jaar-rapporten, hetgeen het moeilijk maakte het Britse beleid te beoordelen. Men zou daaraan kunnen toevoegen dat het ook ontbreekt aan conditionaliteit.

Binnen het DFID bestaan er hiernaast andere vraagtekens, in het bijzonder over het verband tussen de verdediging van mensenrechten en ontwikkeling. De doelstelling van het huidige mensenrechtenbeleid is zeker niet het doen verdwijnen van de armoede. Het beleid is ook niet gericht op diegenen die het minst gebruik

(kunnen) maken van politieke, mensen- en burgerrechten. De nadruk zou te veel liggen op de politieke en burgerrechten ten koste van de sociale en economische rechten. Tevens zouden ook de rechten van bepaalde groepen, meer dan van individuen, binnen het beleid een plaats moeten krijgen. Men ziet dus problemen met de operationalisering: het begrip mensenrechten is alomvattend maar welke rechten dan in een specifiek ontwikkelingsland en ontwikkelingsbeleid prioriteit moeten krijgen, is onduidelijk. Daartoe is momenteel geen ‘operational guidance’.²⁹

3.4 NEDERLAND

3.4.1 GOED BESTUUR ALS CONCEPT

Kort na haar aantreden in 1998 kondigde de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens, aan dat het aantal landen waaraan Nederland ontwikkelingshulp gaf, drastisch verminderd zou worden. Efficiëntie-overwegingen werden als eerste reden daarvoor gegeven: het aantal van 131 landen waaraan Nederland hulp gaf (88 daarvan ontvingen meer dan een miljoen dollar volgens de DAC-cijfers van 1997) was niet ‘behopbaar’ voor het ministerie. De minister zat met managementproblemen en bezuinigingen, waardoor zij het bilaterale hulpprogramma drastisch wilde herzien. Op 5 november berichtte zij daarover uiteindelijk de Tweede Kamer en op 26 februari 1999 werd de lijst met negentien landen naar de Kamer gestuurd.

De selectiecriteria voor deze uitdunning van landen zijn natuurlijk enigszins willekeurig, maar kunnen objectiveerbaar gemaakt worden. De eerste set van criteria betreft de behoefte aan hulp. Voor de mate van armoede gebruikt Herfkens de norm van de Wereldbank. Landen met een inkomen per hoofd van de bevolking onder de 925 dollar kunnen nog wel zachte leningen van de Bank krijgen, daarboven niet meer. Daarnaast is het hulpvolume dat de landen ontvangen een criterium.

De tweede set van criteria betreft de relatie met het hulpontvangende land. Het gaat daar ten eerste om *good governance*. In de brief van minister Herfkens zijn dat de twee criteria ‘kwaliteit van beleid’ en ‘kwaliteit van bestuur’. Herfkens legt het gebruik van het tweede en derde criterium niet erg duidelijk uit. Zij schrijft: “Goed bestuur vergt een beoordeling van de kwaliteit van het beheer van overheidsmiddelen (inclusief de mate waarin corruptie in het land voorkomt). Tevens wordt in beschouwing genomen de situatie op het terrein van democratisering van de samenleving en de naleving van mensenrechten.”³⁰ Daarnaast schrijft de minister dat het niet om een momentopname gaat, maar om meerjarige trends. Wat betreft goed beleid, zal worden gekeken naar het oordeel van “de relevante multilaterale organisaties ... op het gebied van sociaal en macro-economisch beleid.”

Wat betreft de duiding van het begrip goed bestuur, blijft het dus bij een paar zinnen. Hoe het precies tot de selectie van landen heeft geleid, wordt niet helder. Dit komt overeen met wat er in eerdere beleidsstukken ten aanzien van goed

bestuur is gezegd.³¹ Zeker is dat er een delegatie van Buitenlandse Zaken naar de Wereldbank is gestuurd om de lijst op te halen van landen met goed bestuur, waarop het rapport *Assessing Aid* was gebaseerd. Zeker is ook dat er vanuit tal van Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden druk is uitgeoefend om bepaalde landen op de lijst te krijgen of te houden. Die druk was er ook van ambassades van ontwikkelingslanden zelf, van werkgeversorganisaties en bedrijven. Dit heeft geresulteerd in een lijst van negentien landen (plus drie voor een beperkte hulprelatie: Egypte, Zuid-Afrika en de Palestijnse gebieden), waarbij de nodige vragen konden worden gesteld. De Kamer boog zich dan ook over de toepassing van de criteria, juist die van goed bestuur en goed beleid.

Vraagtekens betreffen allereerst landen met forse mensenrechtenschendingen (zoals Pakistan en Zimbabwe) en landen in oorlog (Ethiopië en Eritrea, Rwanda). Die vraagtekens plaatste de minister zelf ook al. Daarnaast zijn er twijfels over hulp aan landen met een hoog inkomen, zoals Zuid-Afrika, maar ook 'the minister's darling' Macedonië (dat lid uitmaakt van de Nederlandse kiesgroep van de Wereldbank en daar het hart van de minister veroverde). Ten slotte zijn er vragen te stellen bij de landen die nu bij donoren 'populair' zijn (Oeganda, Ghana), bijvoorbeeld of zij die populariteit morgen nog zullen hebben.

Vraagtekens zijn er ook bij de afvallers. Want er zijn landen met een behoorlijk bestuur waar Nederland actief was met een naar verluidt goed draaiend Nederlands programma, die niet op de lijst van negentien staan. Kaapverdië is hiervan een voorbeeld.

Het begrip 'goed bestuur' is aanzienlijk verder uitgewerkt in een intern werkdokument van Buitenlandse Zaken onder de titel *Bevordering van Goed Bestuur in het Nederlands buitenlands beleid*.³² De definitie van goed bestuur luidt als volgt: "Goed bestuur betreft de transparante, verantwoordelijke en doeltreffende aanwending van gezag en middelen door de overheid, in dialoog met de bevolking." De twee belangrijke beginselen in deze definitie zijn volgens de nota het beginsel van legitiem regeren en dat van effectief regeren.

Daarin zijn vier elementen te onderscheiden. Het eerste element is het bevorderen van participatief bestuur door deelname van de bevolking in het bestuur (door versterking van het representatieve karakter van het parlement, vergroting van vrouwelijke deelname, steun aan maatschappelijke organisaties en de vrije pers, versterking van decentralisatieprocessen, en dergelijke). Op de tweede plaats is bevordering van transparant bestuur van belang, waarvoor het afleggen van rekenschap de basis vormt. Dit betekent onder andere goed financieel beheer en het bestrijden van corruptie. Dat kan onder meer geschieden, aldus de nota, door versterking van de capaciteit van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht van de overheid, bevordering van de vrije vergaring van informatie over het overheidsbeleid en versterking van het onafhankelijk toezicht op overheidsfinanciën. Het derde element is rechtmatig, rechtszeker en rechtvaardig bestuur. Dat betekent een heldere verdeling van de functies van de verschillende

staatsmachten, bevordering van de rechtsstaat, maar ook een hoge kwaliteit van uitvoering van staatstaken. Het bevorderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het ontwikkelen van inspraak- en klachtenprocedures zijn ook belangrijke onderdelen van dit derde element. Het laatste element van goed bestuur is effectief bestuur door doeltreffend en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen. Heldere wetten en regelingen, alsmede goede financiële controle zijn hier van betekenis. Versterking van wet- en regelgeving, regulering van de bancaire sector, verbetering van de financiële verslaggeving worden genoemd als activiteiten om dit te bereiken.

In de nota staat nadrukkelijk dat goed bestuur zowel een (ontwikkelings)doelstelling als een (selectie)criterium is. Er staat ook dat goed bestuur zowel de ontwikkelingssamenwerking, de buitenlands-economische als de buitenlands-politieke betrekkingen raakt en hierin bevorderd dient te worden. Aan de nota ontbrak echter nog een praktische uitwerking. Hij werd moeilijk operationaliseerbaar geacht en is daarom niet als officieel stuk naar buiten gebracht. De minister gebruikte de nota wel in een rede die zij in januari 1999 afstak.³³ Hierin benadrukte zij dat goed bestuur geen nieuw vlaggenschip was van een ethische buitenlandse politiek of een instrument om uit de gratie gevallen ontwikkelingslanden de wacht aan te kunnen zeggen. Het benadrukken van goed bestuur legde in haar ogen de vinger op de zere plek: “Op het voor eigen doeleinden verslinden van publieke fondsen door een dunne bovenlaag van de bevolking. Op puissant walgelijke rijken die geen of nauwelijks belasting betalen... Kortom: goed bestuur klaagt overheden aan die volledig buiten de harten en hoofden van mensen staan en nalaten hun kerntaken te vervullen.”

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt erkend dat er bij de uitwerking van de elementen of criteria van goed bestuur naar concrete situaties zeer snel een hoge mate van subjectiviteit ontstaat. Daardoor is het moeilijk om er een goede maat op los te laten en een zekere mate van willekeur is dan onvermijdelijk. In de lijst van landen die na de selectie tot stand kwam, hebben bijvoorbeeld historische banden dan ook een belangrijke rol gespeeld. In die zin wordt er ook afstand genomen van het Wereldbank-rapport *Assessing Aid*, waarin een grote afstand tot de praktijk wordt geconstateerd. Een uitdaging is bovendien nog het bij elkaar brengen en met elkaar verbinden van de verschillende elementen van goed bestuur en van ‘goed beleid’, in het bijzonder van macro-economisch en monetair beleid. Er wordt daar nog een duidelijke, ook intern bureaucratische scheiding gezien.

Op het terrein van corruptie is er officieel een beleid van *zero tolerance*, maar feitelijk is er nog geen beleid. De minister heeft in redevoeringen en in het zogenaamde Utstein-overleg³⁴ de bestrijding van corruptie verschillende malen naar voren gehaald. Ook organiseerde Nederland eind april 2000 een internationale conferentie over corruptie en ontwikkelingssamenwerking in Maastricht. Daardoor is wel duidelijk dat men niet streeft naar een ‘quick-fix’-benadering maar naar een geleidelijke, meer procesmatige aanpak.

3.4.2 GOED BESTUUR EN MENSENRECHTEN

Op het terrein van mensenrechten volgt Nederland al jaren een ambivalent beleid. Het was weliswaar één van de eerste donoren die het beleid vastlegde in een nota, maar in 1948 bij de onderhandelingen over de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verzette het zich nog tegen het recht op zelfbeschikking en het onthield zich van stemming bij anti-apartheidsresoluties in de VN (zie Hoebink 1999). De massaslachtingen in Indonesië na de staatsgreep van 1965 werden niet veroordeeld, de staatsgreep werd begroet en kort erna werd de hulprelatie met Indonesië begonnen. Pronk toonde zich daarentegen in de jaren zeventig voorstander van een harde lijn ten aanzien van Indonesië, maar probeerde juist in gesprek te komen met Noord-Vietnam en Cuba.

In de eerste nota over mensenrechten en buitenlandse beleid, verschenen in het begrotingsjaar 1978-79, werd in het speciale hoofdstuk over mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking aangegeven dat er meer en meer voorwaarden gehecht zouden worden aan de verstrekking van hulp, omdat men “door het geven van hulp in feite bijdraagt aan het voortbestaan van repressieve regimes.”³⁵ De keuze voor programmalanden werd in deze tijd gezien als een moment om de mensenrechtensituatie te testen; van de andere kant wordt er in de nota benadrukt dat men hulp niet wil gebruiken als een instrument om landen te belonen of te straffen al naar gelang hun mensenrechtensituatie. Daarna volgde een drietal vervolgotities, waarvan de meest recente (1997) de vooruitgang op het terrein van mensenrechten sinds het einde van de Koude Oorlog begroet, maar wel nog aandacht vraagt wordt voor de rechten van vrouwen, kinderen en minderheden.³⁶

In het midden van de jaren tachtig verdwenen mensenrechten naar het tweede plan. Vooral het Nederlandse beleid ten aanzien van Sri Lanka en Pakistan was ambigu, terwijl met Indonesië eerder hartelijke verhoudingen werden onderhouden. Slechts ten aanzien van Suriname volgde Nederland, na het aftreden van president Chin A Sen in februari 1982 en de decembermoorden in datzelfde jaar, een confrontatiebeleid, waarbij het land alleen nog noodhulp kreeg.

Men zou kunnen concluderen (cf. Hoebink 1999:194), dat Nederland ten aanzien van de ontwikkelingslanden waarmee het een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie heeft, drie soorten van beleid heeft:

- 1 één voor de grote landen, Indonesië voorop, waartegenover men over het algemeen zeer voorzichtig is;
- 2 een over het algemeen striktere houding ten opzichte van kleine ontwikkelingslanden; en,
- 3 een bijzonder strikte houding ten opzichte van Suriname.

Zo figureren ernstige mensenrechtenschenders als Indonesië, Pakistan, Soedan en Kenia al twintig jaar, en recentelijk ook China, in de top van hulpontvangende landen.

3.4.3 GOED BESTUUR ALS DOEL

Vooraf in de jaren negentig is de steun vanuit het bilaterale programma voor democratisering en handhaving van mensenrechten toegenomen. Het overgrote deel bestond uit kortlopende activiteiten waarvoor jaarlijks middelen werden toebedeeld.

Al lange tijd staat er op de begroting van Buitenlandse Zaken een post van ongeveer 20 miljoen gulden ten behoeve van het bijstaan van slachtoffers van mensenrechtenschendingen en van een vijftal internationale organisaties op het gebied van mensenrechten. Tevens was er een bedrag van ongeveer gelijke grootte voor de versterking van overheidsapparaten, steun bij verkiezingen en dergelijke. In de loop van de jaren negentig is dat laatste bedrag sterk verhoogd tot ongeveer 50 miljoen gulden in 1999 en 2000. Voor conflictbeheersing, goed bestuur en steun aan de overgang in Midden- en Oost-Europa is door toedoen van de vredesoperaties in totaal meer dan een half miljard gulden uitgetrokken, maar slechts 67 miljoen daarvan geldt als officiële ontwikkelingshulp.³⁷ Van deze middelen werden onder andere verkiezingswaarnemingen betaald, de opleiding van diplomaten, de op- en ombouw van het politie-apparaat in Zuid-Afrika en Rwanda.

Vanaf 1996 kende het Ministerie van Buitenlandse Zaken twee directies waarvan de één zich op goed bestuur (Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democrativering) en de ander zich op institutionele ontwikkeling ging richten (Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling). Per januari 2000 werd de eerste directie samengevoegd met die van Vredesopbouw tot de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw. Tegelijkertijd werd de besteding van de middelen gedecentraliseerd en naar de ambassades overgeheveld, alsmede het aantal landen beperkt waaraan nog steun op dit terrein zou worden verstrekt.

Veel steden hebben stedenbandprogramma's. Daarvan financiert de Nederlandse centrale overheid voor zo'n 4 miljoen gulden mee via het programma Gemeentelijke Samenwerking Ontwikkelingslanden via de Vereniging van Nederlandse Gemeentes, die ook een sterk coördinerende en adviserende taak op dit terrein heeft. Aan dit programma werken ruim 35 grotere gemeentes en een aantal nutsbedrijven mee. De VNG werkt ook samen met een aantal particuliere ontwikkelingsorganisaties. Er is hier in zekere zin sprake van een reiscircuit, veel projecten lopen moeizaam en er is weinig sprake van vernieuwing. Een evaluatie in 1997 gaf een positieve waardering van de zijde van de verschillende gemeentes te zien.

Aangegeven wordt dat veel van de projecten uitlopen op een fiasco. Een belangrijk deel van deze hulp wordt geïmplementeerd via UNDP, zoals de wederopbouw van het politie-apparaat in Rwanda. Nederland heeft, als een grote donor aan de UNDP en actief lid in de uitvoerende raad, deze organisatie sterk de kant opgeduwd van goed bestuur.

3.5 FRANKRIJK

3.5.1 GOED BESTUUR ALS CONCEPT

Het Franse ontwikkelingsbeleid heeft tot zeer recent altijd nadrukkelijk in het teken gestaan van het verdedigen van de Franse belangen overzee en de ‘Francophonie’. Dat gold ook voor het beleid onder Mitterand. In het bijzonder met betrekking tot Afrika heeft dat in de laatste jaren tot een stroom van onthullingen, publicaties en parlementaire onderzoeken geleid.³⁸ Daarin worden de drie lijnen van het buitenlands beleid ten aanzien van dit continent, ook wel het *foccartisme* genoemd,³⁹ beschreven als politiek (in het bijzonder de financiering van de verkiezingscampagnes van de Franse politieke partijen), militair (de Franse aanwezigheid in veel landen in Afrika) en olie (Elf). Dat komt na een periode waarin het Franse ontwikkelingsbeleid met een waas van geheimzinnigheid was omgeven en waarin het, alleen al vanwege de complexe organisatorische structuur en het ontbreken van basisdocumenten, moeilijk was hier zicht op te krijgen. Zelfs als men bereid is het Franse ontwikkelingsbeleid te verdedigen, dan geeft men toe dat het beleid een voortzetting is van het Franse kolonialisme en allereerst een politiek zaak is (Lanne 1998). Het is duidelijk dat in een dergelijk beleidsklimaat een begrip als goed bestuur weinig betekenis heeft.

Het is nota bene president Jacques Chirac, die in verschillende publicaties wordt beschreven als de ‘grootmeester’ van het *foccartisme*,⁴⁰ die het begrip *bonne gouvernance*, een anglicisme, introduceerde. Hij gaf daarmee een vervolg aan de redevoering van zijn voorganger, François Mitterand, die op de Frans-Afrikaanse top in La Baule⁴¹ in juni 1990 democratisering en het meerpartijensysteem als voorwaarde en democratische stabiliteit als doel in het Franse ontwikkelingsbeleid introduceerde. Openbare en interne documenten die uitleg geven aan dat beleid zijn er niet. Het is opmerkelijk dat ook in een recent parlementair rapport in opdracht van premier Jospin niet wordt ingegaan op de doelstellingen van het Franse beleid bijvoorbeeld ten aanzien van democratisering en bevordering van de mensenrechten.⁴² Daarentegen zijn er sinds Mitterand’s redevoering in La Baule wel enige voorbeelden van Franse sancties tegen landen die weinig aanstalten maakten met democratisering.

In februari 1998 besloot de regering Jospin, nadat een paar jaar eerder de regering Juppé tevergeefs hetzelfde had geprobeerd, tot een hervorming van de Franse ontwikkelingssamenwerking. Dit besluit werd genomen mede door de een jaar eerder geuite scherpe kritiek van het DAC op de ondoorzichtigheid van de organisatie, de procedures en de begroting. Vanaf 1999 geschiedt de hulpverlening vanuit twee polen, namelijk vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken (waaraan het oude ministerie van *Coopération* wordt gevoegd) en vanuit het Ministerie van Economie en Financiën. De uitvoeringsaspecten worden geheel overgelaten aan het *Agence Française de Développement* (de vroegere *Caisse Française*). Bovendien worden de vroegere *missions* voor ontwikkelingssamenwerking in de hulpontvangende landen gevoegd bij de ambassades als *services*. Er is een

interministerieel comité voor internationale ontwikkelingssamenwerking ingesteld onder voorzitterschap van de premier. Daarnaast wordt er vanaf 1999 één begroting voor ontwikkelingssamenwerking aangeboden. De hulpontvangende en ontwikkelingslanden worden ingedeeld in twee groepen: de *Zone de la Solidarité Prioritaire*, waarin zich de ‘minst ontwikkelde landen’ bevinden en waarop de hulp zal worden geconcentreerd; en een groep van landen uit Azië en Latijns-Amerika waar het doel vooral politieke, culturele en commerciële aanwezigheid zal zijn. De hulp met de landen uit de *Zone Prioritaire* zal in een breder kader in een verdrag worden vastgelegd.⁴³

De hervorming zou de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking gedi-versifieerd hebben, zodat naast de vermindering van armoede en het stimuleren van economische groei en ontwikkeling, ook het bevorderen van de rechtsstaat en mensenrechten, alsmede van vrede en de dialoog tot de centrale doelstellingen (de zes *axes stratégiques*) van het Franse beleid behoren. In interne stukken is een en ander echter niet verder uitgewerkt.

In de commentaren is deze verandering toegejuicht en als zeer noodzakelijk (mede vanwege het vroegere beleid) beschreven, al werd betreurd dat het vooral om organisatorische veranderingen lijkt te gaan en dat de gehele hervorming zich in de achterkamers van de bureaucratie heeft afgespeeld. Enig wantrouwen blijft. Zo zijn de criteria voor de landen die toegelaten worden tot de *Zone de la Solidarité Prioritaire* nauwelijks uitgewerkt, in het bijzonder niet ten aanzien van handhaving van de mensenrechten en democratisering. Juist hier had men in het licht van de “duisternis” in het verleden de “meest grote transparantie” verwacht.⁴⁴ De conclusie is dat de hervorming van de Franse ontwikkelings-samenwerking “nog in de diepte geherdefinieerd moet worden.”⁴⁵

3.5.2 GOED BESTUUR ALS DOEL

Ook Frankrijk heeft in het recente verleden verkiezingswaarnemers uitgezonden en steun gegeven voor het organiseren van verkiezingen. Maar in nogal wat gevallen (Comoren, Niger, Tsjaad) zijn de Franse ‘verkiezingswaarnemers’ ervan beschuldigd in werkelijkheid de verkiezingen te hebben gefraudeerd ten gunste van een Frankrijk welgevallige kandidaat. In ieder geval bleken de Franse verkiezingswaarnemers over de fraude bij deze verkiezingen een geheel ander oordeel te hebben dan andere buitenlandse missies.⁴⁶ Zelfs televisies werden beschikbaar gesteld aan dorpen in Niger, zodat de dorpingen de debatten zouden kunnen volgen.⁴⁷

Van de andere kant heeft Frankrijk traditioneel vele duizenden coöperanten uitgezonden die bijvoorbeeld recentelijk betrokken zijn geweest bij belasting-hervormingen, verbetering van de efficiëntie van douane-systemen en van het management van de gezondheidssector. Ook op het terrein van de bevordering van de rechtsstaat is er al langere tijd een aantal projecten op juridisch vlak en ter ondersteuning van politiekorpsen.⁴⁸ De opleiding van juristen (op de *École*

Nationale de la Magistrature in Bordeaux), het geven van juridische adviezen en het uitzenden van magistraten kost jaarlijks zo'n 60 miljoen franc. Het budget voor alle projecten (tussen de 30 en 40) op het terrein van de bevordering van de rechtsstaat is de laatste jaren gedaald van 270 miljoen franc naar tussen de 150 en 200 miljoen in 1999; bijna de helft daarvan gaat naar politieprojecten. Het merendeel van de projecten wordt uitgevoerd in West-Afrika, maar een behoorlijk aantal, vooral met betrekking tot politiesamenwerking en de bestrijding van de drugshandel, in Latijns-Amerika.

Een ander deel van de projecten bevindt zich op het terrein van de opbouw van overheidsinstituties, bijvoorbeeld via opleidingen in Frankrijk (*École National d'Administration*) en via bijdragen aan de hervorming en decentralisatie van het staatsapparaat. Een derde element is wat in Frankrijk de *coopération décentralisée* genoemd wordt, de *jumelage* van meer dan 250 Franse steden en dorpen met steden en dorpen in ontwikkelingslanden, opnieuw vooral in West-Afrika gelokaliseerd (200 in Franstalig Afrika), in het bijzonder in Senegal en Mali. De Franse staat co-financiert hier voor zo'n 60 miljoen franc, terwijl de regio's en gemeentes het tienvoudige bijdragen (zie Petiteville 1995).

4 EEN EERSTE TOETSING: ANALYSE VAN HULPCIJFERS EN LANDENBELEID

Aangezien bij veel donoren in een afweging met commerciële en politiek-strategische belangen het mensenrechtenbeleid de nodige ambivalentie vertoonde, mag men verwachten dat de recente aandacht en doelstellingen op het terrein van goed bestuur nog niet altijd en overal hun plaats hebben gevonden in een concrete uitwerking van beleid. Een verscherping of verscherpte toepassing van criteria zou in eerste instantie te vinden moeten zijn in veranderingen in de lijst van hulpontvangende landen. Vervolgens zou dit moeten terugkomen in de vermindering of vermeerdering van hulpvolumes of de verandering van hulpkanalen. Dit geheel zou zich moeten reflecteren in landen- en regiobeleidsdocumenten. Ten slotte zouden veranderingen zichtbaar moeten worden in projecten en programma's. Het onderstaande gaat vooral de mogelijke veranderingen na in de lijst van landen, in hulpvolumes en in landenbeleidsdocumenten.

Uit tabel 4 blijkt dat de meeste hier behandelde donoren hun hulp versnipperen over een groot aantal landen. Zelfs een land als Denemarken, dat zijn hulp in de jaren negentig concentreerde op minder landen en minder sectoren, zag recentelijk zijn hulp aan de eerste tien hulpontvangers toch verhoudingsgewijs weer afnemen. De landenlijst van de meeste donoren is in het afgelopen decennium vrijwel onveranderd gebleven, met uitzondering van Denemarken, België, Frankrijk en Spanje, en zeer recent Nederland. Slechts in het geval van Denemarken, België en Nederland lijkt het respect voor mensenrechten en/of goed bestuur enige rol van betekenis te hebben gespeeld, al zeggen alle donoren deze criteria ook daadwerkelijk te hebben gebruikt.

Noch het ontbreken van goed bestuur noch schending van mensenrechten zijn in het recente verleden aanleiding geweest voor het Verenigd Koninkrijk om een verandering aan te brengen in de lijst van hulpontvangers. Een uitzondering is Nigeria, waarmee de hulprelatie kortstondig was beëindigd, maar vorig jaar weer is hervat. Wel is er sprake van vermindering van hulp in de gevallen van Pakistan, Gambia, Kenia en Birma.

In het verleden is de Zweedse hulp geconcentreerd geweest op 15 tot 20 landen die al bij het begin van de Zweedse ontwikkelingssamenwerking en in de eerste helft van de jaren zeventig op de lijst zijn komen te staan. In de laatste vijftien jaar heeft het aantal landen zich sterk uitgebreid, gedreven door buitenlands politieke overwegingen. Nu heeft men programma's in bijna alle ontwikkelingslanden; in een twintigtal landen met uitgebreide missies van SIDA en in een aantal andere landen vooral via niet-gouvernementele organisaties. In het verleden is alleen Chili (na de staatsgreep in 1973) vanwege ernstige mensenrechtenschendingen van de lijst geschrapt.

Zoals gesteld heeft Frankrijk, sinds de redevoering van Mitterand in La Baule in 1990 waarin hij het verstrekken van hulp verbond met engagement voor democratiseringsprocessen, een aantal malen maatregelen genomen tegen landen waarin democratisering stokte of niet op gang kwam. Dat betrof het opschorten van de hulp aan Zaïre (1991) en Togo (1993) en het tijdelijk vasthouden van hulp aan Benin (Cumming 1995).

Slechts in enkele gevallen heeft Nederland besloten na ernstige mensenrechtenschendingen landen van de lijst te schrappen. Dat betrof in de eerste helft van de jaren zeventig Oeganda en Chili. Andere ernstige mensenrechtenschenders, zoals Indonesië en Pakistan, zijn daarentegen altijd op de Nederlandse lijst blijven staan en hebben zelfs in het volume en de vorm van de hulp nauwelijks enige conditionaliteit van Nederlandse kant gevoeld. Vooral het beleid ten aanzien van Indonesië heeft daarbij altijd sterk ter discussie gestaan en tot verschillende botsingen geleid tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en die van Buitenlandse Zaken en tussen de minister en het parlement. Uiteindelijk leidde een tijdelijke opschorting van het overleg over de besteding van de hulp naar aanleiding van het bloedbad op Oost-Timor tot het opzeggen van de hulprelatie door president Suharto, die met het oog op de presidentsverkiezingen enige publieke steun kon gebruiken.⁴⁹

Niet alle donoren beschikken over landenbeleidsdocumenten, of zogenaamde *country strategy papers*. Bovendien is een aantal van dit soort documenten soms van ouder datum, zodat ze niet het recente beleidsdenken reflecteren. Nederland heeft alleen de beschikking over regiobeleidsdocumenten, die bijna van nature vaag, weinig precies en generalistisch zijn.

Vooral in enige recente Britse landenbeleidsdocumenten wordt een stevige toon gezet over elementen van goed bestuur. Zo staan in het landenbeleidsdocument over Kenia niet alleen klachten over de schendingen van mensenrechten en de recente verkiezingen, maar ook dat de Keniaanse ambtenarij de grootste in de regio is, maar met zeer lage salarissen en productiviteit. Dit betekent dan voor het Britse beleid dat men in het bijzonder de autonomie van sleutelinstituties als de Rekenkamer wil ondersteunen, maar ook wil bijdragen aan de tweede fase van het *Civil Service Reform Programme*. Met andere donoren wil Groot-Brittannië bovendien de corruptie aanpakken. Zelfs in het document over India zijn dergelijke kritische opmerkingen te vinden onder het kopje 'Politics and Governance'. Zo wordt gesteld dat corruptie wijd verspreid is en dat het moeilijk is, ondanks de onafhankelijkheid van de gerechtshoven, om corrupte politici veroordeeld te krijgen. Dat betekent onder andere dat men de Britse hulp vooral wil richten op een aantal deelstaten die gericht zijn op hervormingen en armoedebestrijding.

De recente Zweedse documenten zijn wat voorzichtiger van toon, maar ook in deze wordt onder het kopje *good governance* aandacht besteed aan zaken als de inefficiëntie van staatsapparaten, corruptie en het gebrek aan *accountability*. Zo wordt in het Tanzania-document de regering Mkapa geprezen om zijn recente

initiatieven op het terrein van corruptiebestrijding, maar wordt tegelijkertijd geconstateerd dat corruptie, doordat zij doorgedrongen is in alle lagen van het staatsapparaat, een belangrijke hinderpaal voor ontwikkeling is geworden. Daarnaast wordt er gewezen op de zwakke positie van de overheid die niet in staat is allerlei voorgenomen plannen en maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren door een zwakke bureaucratie en veel *red tape*. In het landendocument over Kenia wordt ook de nodige aandacht besteed aan corruptie en de nadelige effecten die dit heeft op het bestuur. Tevens is er speciale aandacht voor de rol van de massamedia en het maatschappelijk middenveld. Minder dan in de Britse documenten leidt dit tot strakke lijnen in de Zweedse financieringsstrategie in Kenia.

Van andere, hier behandelde donoren zijn geen landenbeleidsdocumenten aanwezig of zijn er slechts regio-beleidsdocumenten die zich op een veel hoger abstractieniveau bevinden en die slechts in zeer algemene termen gestelde referenties naar goed bestuur hebben.

5 CONCLUSIES

Zes jaar geleden concludeerden Mik Moore en Mark Robinson dat er vijf problemen waren bij het gebruik van ontwikkelingshulp om goed bestuur te bevorderen: een teveel aan definities, verwarrende definities, inconsistentie in de implementatie, de onbetrouwbaarheid van buitenlandse pressie en de ongebalanceerde agenda waarin conditionaliteit gekoppeld is aan slinkende hulpstromen (Moore and Robinson 1994). Men zou kunnen stellen dat er sindsdien niet veel veranderd is.

Op grond van de bestudeerde documenten en de interviews, alsmede op basis van de internationale literatuur zouden we tot de conclusie kunnen komen dat er drie benaderingen zijn van het begrip goed bestuur.⁵⁰ Die benaderingen lijken, in zekere zin, visies op de eigen staat en democratisering te symboliseren. De eerste zouden we een ‘technocratische’ kunnen noemen, waarbij het accent vooral ligt op het goed functioneren van de staatsinstituties: goed functionerend toezicht, efficiënte productie van diensten, zo weinig mogelijk corruptie, met een zo ‘klein’ mogelijk staatsapparaat. ‘Accountability’ en ‘transparency’ zijn hier de sleutelbegrippen. Op dit moment wordt geprobeerd de verschillende elementen daarvan in een waarderingsysteem onder te brengen. Deze benadering is vooral te vinden bij de multilaterale donoren.⁵¹

De tweede zou men de ‘mensenrechtenbenadering’ kunnen noemen. Het accent ligt hier op handhaving van mensenrechten: eerst en vooral een goed functionerend juridisch systeem (bescherming van de integriteit van de persoon, vrijwaring van martelingen), maar tevens, vooral gepropageerd in het laatste decennium, de aanwezigheid van een democratische structuur (vrijheid van organisatie, van pers, meerpartijensysteem e.d.). In het bijzonder bij de Scandinavische landen is een dergelijke invulling van het begrip goed bestuur zichtbaar. Een subvariant zou hier de benadering van het Amerikaanse USAID kunnen zijn, dat het accent sterk legt op het houden en het goede verloop van verkiezingen.

In de derde benadering wordt, meer nog dan bij de eerste twee, goed bestuur gezien als een middel. Goed bestuur dient dan om armoedebestrijding mogelijk te maken. Het gaat daarbij om het instellen van de staatsorganen op armoedebestrijding, alsmede om het toegang verschaffen van de armen tot staatsorganen. Deze ideeën zijn nog weinig uitgewerkt. Vooral structurele hervormingen (zoals landhervorming) die nodig zijn om armen toegang te geven tot productiemiddelen blijven (nog) buiten beschouwing.

In de meeste donorlanden ontbreekt het niet eens zozeer aan een heldere conceptualisering van het begrip goed bestuur, maar veeleer aan het doordenken van dat begrip naar de centrale beleidsdoelen van ontwikkelingssamenwerking en het verband daartussen. Ook is er weinig reflectie op de consequenties van het gebruik van goed bestuur voor de beleidspraktijk.

Slechts in het geval van Groot-Brittannië lijkt er een proces gaande van het steeds weer leggen van verbindingen van beleid rondom goed bestuur en mensenrechten naar de hoofddoelstelling van het Britse ontwikkelingsbeleid, dat wil zeggen: de uitbanning van armoede. In de meeste beleidsdocumenten van andere donoren worden goed bestuur en de verschillende elementen daarvan nogal geïsoleerd bekeken. Als goed bestuur naast doel ook middel is, wat eenieder benadrukt, dan zou men verwachten dat het verband tussen goed bestuur en verder liggende doelen nadrukkelijker wordt geformuleerd. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat op de achtergrond toch veelal beelden van en reflecties op de eigen samenleving en eigen ontwikkeling van donorlanden een rol spelen en zelfs een voorbeeldfunctie hebben. Dat kan leiden tot een zekere dogmatiek ten aanzien van democratiseringsmodellen, inrichting van de rechtsstaat, herverdelingsbeleid.

Bilaterale donoren hebben moeite de verschillende elementen van goed bestuur uit te werken en de betekenis van die elementen naar beleidsinstrumenten te vertalen. Het zoeken van een balans tussen sanctie en stimulering is daarbij eveneens problematisch, zoals ook het vinden van een evenwicht tussen excessieve bemoeienis (bij het opvoeren van conditionaliteit) en een 'hands-off'-beleid waarbij alle verantwoordelijkheid bij de hulpontvanger wordt gelegd in het kader van de bevordering van *ownership*.⁵² Dit mede omdat over de effectiviteit van politieke conditionaliteit nog minder duidelijkheid bestaat dan over economische conditionaliteit.

Opmerkelijk is dat de verschillende donoren hun beleidswijzigingen en -plannen in betrekkelijk isolement volvoeren. Er is binnen het *Development Assistance Committee* van de OESO weliswaar een werkgroep op het terrein van participatie en goed bestuur, maar alleen al door het verschillend belang dat donoren hieraan hechten verkeert deze werkgroep in een impasse. Daarnaast blijkt het moeilijk afspraken of ideeën die binnen de werkgroep ontwikkeld zijn, ook daadwerkelijk te vertalen naar de ministeries vanwege de interne verkokering en de afstand die er bestaat tussen de 'beleidsformuleerders' en de staf in het veld. Onder andere om deze redenen verlopen de experimenten op het terrein van participatie en goed bestuur in een viertal ontwikkelingslanden weinig succesvol. Ook tussen de meer gelijkgezinde donoren is er geen of slechts zeer beperkt overleg over de beleidswijzigingen die op centraal niveau worden doorgevoerd. Het lijkt erop dat dit gegeven in de veldsituaties menigmaal moeilijke confrontaties oplevert.

Nagenoeg alle donoren hebben programma's ontwikkeld – sommige vanaf halverwege de jaren tachtig, maar de meeste meer recent – om goed bestuur en de handhaving van mensenrechten te ondersteunen en te stimuleren. Bilaterale donoren begeven zich hiermee nogal eens op het terrein van particuliere hulporganisaties. Dit betreft zowel de steun aan mensenrechtenorganisaties, als meer recent ook de opbouw van de zogenaamde 'civil society'. Er zijn nog vrij weinig evaluaties beschikbaar van dit soort programma's. De eerste gegevens wijzen er echter op dat ook deze projecten dezelfde soort problemen ondervinden als economische projecten en programma's.⁵³

Dit betekent voor het Nederlandse beleid dat veel grotere voorzichtigheid is geboden op een drietal vlakken. Ten eerste geldt dit voor het hanteren van het begrip goed bestuur als criterium voor het aangaan, veranderen en verbreken van hulprelaties. De relatie tussen goed bestuur en economische ontwikkeling of tussen goed bestuur en een effectieve aanwending van ontwikkelingshulp is niet gemakkelijk te leggen.⁵⁴ Met name in het overgangsgebied tussen 'goed' en 'slecht' waarin de meeste ontwikkelingslanden zich, uit de aard van hun ontwikkelingsstatus, bevinden, zouden al te grote schokken in beleid vermeden moeten worden. Tevens vereist het hanteren van dit criterium een veel groter mate van donoroverleg en -coördinatie dan tot nu toe gebruikelijk is.

Op de tweede plaats is er zo weinig bekend over de effectiviteit van politieke conditionaliteit dat er veel voorzichtiger en gevarieerder met het instrumentarium op dit terrein zou moeten worden omgesprongen. Politieke druk vanuit de Kamer en maatschappelijke organisaties dwingt aarzelende ministers nogal eens tot onverwachte actie. Meer studie over het succes en falen van conditionaliteit zou tot een ontwikkeling van scenario's kunnen leiden die een strategisch gebruik van beschikbare middelen koppelt aan heldere politieke stellingnames die vanuit publiek en politiek worden verlangd. Tevens kan dit betekenen dat de werking van binnenskamers, zich achter gesloten deuren afspelende activiteit, zoals de beleidsdialog, beter gewogen en in die scenario's ondergebracht kunnen worden.

Ten slotte zijn de ervaringen met projecten voor institutieopbouw en programma's voor democratisering zo wisselend dat een betere invulling van dit soort activiteiten, vastgelegd in een actieprogramma en op basis van een bestudering van 'best practices', dringend gewenst is. Dat vereist ook een koppeling van projecten en interventies op dit terrein aan 'duurzame armoedebestrijding', nog steeds de hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid. Het betekent ook een weinig dogmatische, maar een flexibele en gecombineerde toepassing van de verschillende hulpvormen. Zelfs in één en hetzelfde land kan het betekenen dat begrotingssteun, ingezet in verschillende sectoren, bestaat naast sectorsteun en naast projectsteun.

Dit alles vereist van het ministerie allereerst een grote landenkennis en kennis van de wijze waarop verschillende overheidsinstituties en het maatschappelijk middenveld functioneren. Het betekent dat men moet beschikken over politiek en economisch inzicht, organisatiekennis en zicht moet hebben op het effect van interventies. Die kennis is binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet aanwezig. De zich uitbreidende conditionaliteit betekent in deze setting, dat, wil het ministerie niet louter blind varen op internationale organisaties als de Wereldbank (die nog nooit in de historie hebben bewezen dat zij het ei van Columbus in huis hebben), de luiken en ramen van Buitenlandse Zaken veel meer open zullen moeten staan naar de Nederlandse (academische) wereld dan tot nu toe.

Dit levert tevens drie terreinen op waarop verder onderzoek noodzakelijk is:

- 1 de effectiviteit van politieke conditionaliteit: welke veranderingen zijn donoren in staat (geweest) te bewerkstelligen op het vlak van het bevorderen van goed bestuur en de handhaving van mensenrechten?
- 2 In het verlengde hiervan: hoe wordt er door regeringen en door maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden aangekeken tegen het instellen van criteria en voorwaarden op het vlak van goed bestuur?
- 3 Wat zijn de resultaten van projecten en programma's op het terrein van het stimuleren van goed bestuur en de handhaving van mensenrechten en uit welke goede ervaringen ('best practices') zijn er lessen te trekken voor toekomstig beleid?

Het ware aan te bevelen dat discussies over de uitkomsten van dit type van onderzoek meer tussen wetenschappers en beleidsmakers van verschillende niveaus en binnen internationale settings plaatsvinden, zodat isolement en verkokering doorbroken worden.

Tabel 4 Landselectie Europese Donoren

	Aantal ontvangende landen	Aantal landen dat meer dan 1 miljoen \$ ontvangt	Omvang van de netto ODA aan de grootste tien ontvangers (in miljoenen \$)	Netto ODA aan eerste tien als percentage van totale netto bilaterale hulp	Tien meest ontvangende landen (1997)	Meest recente jaar voor landselectie	Gebruikte criteria
Zweden	106 (1997) 73 (1988/89)	70 (1997)	406.8 (1996/97) 603 (1988/89)	31.2 (1996/97) 73.2 (1988/89)	Tanzania Mozambique Vietnam Irak India Ethiopië Zuid-Afrika Nicaragua Angola Oeganda	1994	ontwikkeling richting markteconomie; democratie; respectering van mensenrechten doelmatigheid van hulp; laag militair aandeel in totale overheidsuitgaven
Noorwegen	107 (1997) 92 (1988/89)	69 (1997)	363.9 (1996/97) 338.7 (1988/89)	39.1 (1993/94) 72.9 (1988/89)	Mozambique Tanzania Palestijnse Adm. Gebieden Bosnië-Herzegovina Bangladesh Zambia Ethiopië Oeganda Sri Lanka	n.a.	n.a.
Denemarken	88 (1997) 62 (1986/87)	49 (1997)	422.8 (1996/97) 306 (1986/87)	40.9 (1996/97) 66 (1986/87)	Tanzania Oeganda India Ghana Mozambique Bangladesh Vietnam Zuid-Afrika Egypte Nicaragua	1994-95	armoede; bedrag ontvangen van andere donoren; opname capaciteit en performance; vooruitzichten voor integratie van thema's als mensenrechten en vrouwen in ontwikkeling

	Aantal ontvangende landen	Aantal landen dat meer dan 1 miljoen \$ ontvangt	Omvang van de netto ODA aan de grootste tien ontvangers (in miljoenen \$)	Netto ODA aan eerste tien als percentage van totale netto bilaterale hulp	Tien meest ontvangende landen (1997)	Meest recente jaar voor landenselectie	Gebruikte criteria
Finland	83 (1997)	26 (1997)	94.4 (1996/97) 175 (1985/86)	45.5 (1996/97) 73.2 (1985/86)	China Bosnië-Herzegovina Mozambique Zambia Tanzania Vietnam Namibië Thailand Ethiopië Nicaragua	n.a.	behoefte historische banden; mensenrechten-situatie; bijdrage aan vredesproces
Groot Brittannië	126 (1997) 122 (1984/85)	83 (1997)	747.7 (1996/97) 711 (1984/85)	39.6 (1996/97) 60.3 (1984/85)	India Zambia Guyana Oeganda Bangladesh Tanzania Landen in ex-Joegoslavië Malawi Mozambique Pakistan	1997	commitment voor internationale ontwikkelingsdoelstellingen; commitment voor 'pro-poor growth'; beleid voor 'responsible and accountable government
Nederland	131 (1997)	88 (1997)	652.5 (1996/97)	33.4 (1996/97)	Nederlandse Antillen India Bosnië-Herzegovina Suriname Bangladesh Tanzania Bolivia Ethiopië Jemen Mozambique	1999	mate van armoede / behoefte aan hulp; kwaliteit van beleid; kwaliteit van bestuur

	Aantal ontvangende landen	Aantal landen dat meer dan 1 miljoen \$ ontvangt	Omvang van de netto ODA aan de grootste tien ontvangers (in miljoenen \$)	Netto ODA aan eerste tien als percentage van totale netto bilaterale hulp	Tien meest ontvangende landen (1997)	Meest recente jaar voor landenselectie	Gebruikte criteria
Duitsland	132 (1997)	103 (1997)	1 366.1 (1996/97)	33.4 (1996/97)	China Egypte Turkije Nicaragua Indonesië India Brazilië Filippijnen Pakistan Bolivia	?	respect voor mensenrechten; participatie van bevolking in politieke besluitvorming; rule of law; invoering van een sociale markteconomie; committering aan ontwikkeling door partner overheid
België	105 (1984/85)	103 (1997)	151.6 (1996/97) 364 (1984/85)	31.3 (1996/97) 66.1 (1984/85)	Bolivia Rwanda Congo, Dem. Rep. Madagascar Vietnam Ivoorkust Marokko Tanzania Benin China	1996	armoedeniveau; politieke wil van ontvangende overheid om bij te dragen aan sociaal-economische ontwikkeling in hun land; goed bestuur; landen in crisis, waarmee België bekend is

	Aantal ontvangende landen	Aantal landen dat meer dan 1 miljoen \$ ontvangt	Omvang van de netto ODA aan de grootste tien ontvangers (in miljoenen \$)	Netto ODA aan eerste tien als percentage van totale netto bilaterale hulp	Tien meest ontvangende landen (1997)	Meest recente jaar voor landenselectie	Gebruikte criteria
Frankrijk	136 (1997) 133 (1986/87)	103 (1997)	2.366,3 (1996/97) 1.398,2 (1986/87)	44,9 (1996/97) 49,6 (1986/87)	Frans Polynesië Nieuw Caledonië Ivoorkust Egypte Kameroen Marokko Congo, Rep. Madagascar Senegal Algerije	1998	Landen gesitueerd in de Zone de Solidarité Prioritaire ² ; minst ontwikkelde landen die moeilijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt; Afrikaanse landen waarmee historische en politieke banden zijn; andere ACP landen vanwege synergie met Europese hulp; francofone landen, waarmee al samenwerking bestaat
Spanje	90 (1997) 82 (1990/91)	43 (1997)	354,6 (1996/97) 388 (1990/91)	42,9 (1996/97) 67,0 (1990/91)	Argentinië Congo, Rep. Angola Indonesië Ecuador Madagascar Colombia China Marokko Peru	1999 ³	ontwikkelingsniveau; betrokkenheid bij respect voor mensenrechten en ontwikkelingsdoelstellingen; comparatief voordeel en efficiëntie van de hulp; politieke voorkeur in buitenlands beleid

	Aantal ontvangen- de landen	Aantal landen dat meer dan 1 miljoen \$ ontvangt	Omvang van de netto ODA aan de grootste tien ont- vangers (in miljoenen \$)	Netto ODA aan eerste tien als per- centage van totale netto bilaterale hulp	Tien meest ontvangende landen (1997)	Meest recente jaar voor landselectie	Gebruikte criteria
Italië	83 (1997) 97 (1988/89)	47 (1997)	282.0 (1996/97) 1197 (1988/89)	44.6 (1996/97) 55.2 (1988/89)	Malta Oeganda Bosnië-Herzegovina Ethiopië Jordanië Albanië Nicaragua Mozambique Argentinië Congo, Rep.	n.a.	n.a.
<p><i>Noten:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer betreffende Landenbeleid voor de structurele bilaterale hulp, 26 februari 1999, 26433 oot. 2. Ministère des Affaires Etrangères, Coopération et Francophonie, La Réforme du Dispositif Français de Coopération, 1998. 3. José Antonio Alonso (director), Estrategia para la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de estado para la cooperación internacional y para Iberoamérica, Junio 1999, p.98/99. <p><i>Tabel gebaseerd op:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. DAC/OECD, Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1998 Report, Paris: 1999. b. DAC/OECD, Development Co-operation Review Series, voor verschillende landen, No.1- No.34, Paris: OECD, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 and 1999. c. DAC/OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to aid recipients, Disbursements, Commitments, Country indicators, 1993-1997, Paris: OECD, 1999. 							

NOTEN

- * Dr. P. Hoebink is universitair docent aan het Centre for International Development Issues Nijmegen van de Katholieke Universiteit Nijmegen.
- ¹ Daartoe is een aantal vertegenwoordigers van deze Europese donoren geïnterviewd en zijn documenten van deze donorlanden verzameld en bestudeerd. Ook een vertegenwoordiger van het DAC van de OESO is geïnterviewd (zie lijst van geïnterviewden in Appendix 1). Vertalingen van teksten uit nota's en documenten van de auteur.
- ² In eerdere rapporten over Afrika van 1981 en 1984 had dit punt slechts aandacht gekregen onder de noemers 'growth of parastatals' en 'size of government'.
- ³ Zie o.a. de verschillende publicaties van K. Tomasevski over dit onderwerp (1989, 1993a, 1993b). Politieke conditionaliteit in de zin dat donoren in ruil voor hun hulp ook verschillende vormen van politieke en politiek-strategische steun verwachten is natuurlijk zo oud als het geven van ontwikkelingshulp zelf.
- ⁴ O.Stokke (inleidend hoofdstuk in O.Stokke, 1995) onderscheidt ook in de economische conditionaliteit twee 'generaties': een eerste generatie van hervorming van economische beleid (vooral in de jaren zeventig/eerste helft van de jaren tachtig) en een tweede gericht op hervormingen in het systeem die vooral eind jaren tachtig opkomt. Daar zou men ten eerste tegenin kunnen brengen dat hervormingen gericht op het terugdringen van de rol van de staat ook halverwege de jaren tachtig al in de aanpassingsprogramma's in Afrika waren ingebracht. Ten tweede heeft politieke conditionaliteit al veel eerder bij verschillende donoren, zoals Stokke ook zelf aangeeft, in positieve en negatieve zin een rol gespeeld (bij ernstige schendingen van mensenrechten bijvoorbeeld). Stokke constateert echter terecht dat pas vanaf het definitief verdwijnen van de Koude Oorlog zaken als systeemhervorming in politiek en economisch opzicht in het centrum van de aandacht kwamen te staan. Het is daarom misschien beter politieke en economische conditionaliteit als twee verschillende zaken te beschouwen, met een eigen geschiedenis waarin pas recentelijk sprake is van het enigszins samenvloeien van beide.
- ⁵ Utenriksdepartementet, Focus on Norwegian Development Cooperation: Statement tot the Storting on Development Cooperation Policy. Oslo, May 1999, p.18.
- ⁶ Idem.
- ⁷ Utenriksdepartementet, Support for Democratic Development. Oslo, March 1993.
- ⁸ Ministry of Foreign Affairs, Focus on Norwegian Development Cooperation. Statement to the Storting on Development Cooperation Policy, Report on Norwegian Development Cooperation in 1998, Oslo May 1999.
- ⁹ Hilde F.Johnson, Towards a new human rights agenda, Keynote Adress, Council of Europe, Global Forum for Poverty Eradication, 16 October 1999.
- ¹⁰ Utenriksdepartementet, Focus on Norwegian Development Cooperation: Statement tot the Storting on Development Cooperation Policy, Oslo May 1999, p.8-10.

- 11 Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report no.19 to the Storting: A changing world; Main elements of Norwegian policies towards developing countries, Oslo 1996.
- 12 Swedish International Development Cooperation Agency, Justice and Peace: SIDA's Programme for Peace, Democracy and Human Rights. Stockholm, May 1997.
- 13 Ministry of Foreign Affairs, Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation, Stockholm, February 1999; SIDA, 'Democratic Governance and development', Working paper Stockholm, August 1999.
- 14 SIDA, Department for Policy and Legal Services, Good Administrative Practice Counters Corruption. Stockholm, January 1997.
- 15 In de nota Democracy and Human Rights in Sweden's development cooperation (Stockholm, Ministry of Foreign Affairs, February 1999, p.8) wordt benadrukt dat mensenrechten en democratie van het begin af aan (verwezen wordt naar de eerste regeringsnota over ontwikkelingshulp uit 1962) een belangrijk 'intrinsiek aspect' van de Zweedse ontwikkelingssamenwerking was en dat de waarden en principes die spreken uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een normatieve basis vormen voor alle Zweedse ontwikkelingsinspanning.
- 16 SIDA Education Division, Public Administration Section, Making government work: Guidelines and framework for SIDA's support for the development of public administration. Stockholm, May 1991.
- 17 Voor een overzicht zie de aangehaalde nota Democracy and Human Rights in Sweden's Development Cooperation, chapter 6.
- 18 SIDA: Human rights and democratic governance: Facts and figures 1997, Stockholm 1997.
- 19 White Paper, p.8: "We shall refocus our international development efforts on the elimination of poverty and the encouragement of economic growth which benefits the poor."
- 20 idem, p.50.
- 21 Zie de tekstbox 'Good governance, corruption and the law' in: idem, p.30.
- 22 Department For International Development, Governance Department, A Working Paper: Focusing Governance on Poverty, London, March 1999.
- 23 Dit betreft een regeling die vergelijkbaar is met het Nederlandse ORET-programma. Grond voor afschaffing is de sterke 'overpricing' en het vermoeden van veel omkoping door Britse bedrijven die orders gefinancierd willen zien onder dit programma.
- 24 National Audit Office, Pergau hydro-electric project, London 1993.
- 25 Amnesty International UK, UK Foreign and Asylum Policy: Human Rights Audit 1998, London September 1998.
- 26 Deze rede op 12 mei 1997 en de 'mission statement' daarin werd wel aangeduid als 'Labour's ethical foreign policy', alhoewel Cook in latere redes en beschouwingen het woord 'ethisch' nadrukkelijk zou vermijden en bij voorkeur de term 'enlightened self-interest' gebruikte. Zie verschillende artikelen in The Guardian in januari en februari 2000, o.a. 28 januari 2000.
- 27 Foreign and Commonwealth Office and Department for International Development, Human Rights Annual Report for 1998, London, April 1998, en: Human Rights Annual Report for 1999, London, July 1999.

- 28 Zie artikelen in *The Guardian* over het Britse ‘ethische buitenlandse beleid’ o.a. in september 1999. In januari ontstond er nieuwe verdeeldheid binnen het Britse kabinet over het opheffen van een verbod op wapenexport naar Pakistan. Cook en Short stonden daar, aldus uitgelekte documenten, tegenover de ministers van Defensie en van Handel en Industrie (*The Guardian*, 12 en 26 januari en 2 februari 2000).
- 29 Omdat er geen apart sectorprogramma voor democratisering en goed bestuur is, is het moeilijk uit de begrotingen te achterhalen hoeveel middelen DFID precies besteedt aan dit onderwerp. Uit de *British Aid Statistics* blijkt dat in de jaren negentig jaarlijks zo’n 80 miljoen pond werd besteed aan ‘Public Administration’, waarvan het overgrote deel (zo’n 80 tot 85 procent) aan het uitzenden van Britse deskundigen en ambtenaren.
- 30 Brief van minister Herfkens aan de Tweede Kamer, 5 november 1998.
- 31 J.M. Otto noemde de beleidsformulering “tamelijk mistig” en zag “tekenen van haastwerk” in krakkemikkige definities en zwakke uitwerking van de begrippen o.a. in de Begroting voor 1997 (Otto 1997).
- 32 Directie Mensenrechten, Democratisering, Goed Bestuur, Bevordering van Goed Bestuur in het Nederlands buitenlands beleid. Den Haag Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 1999.
- 33 E.Herkens, Geen effect zonder goed bestuur, Rede tijdens het Cordaid Driekoninginnendebat ‘Goed bestuur en effectiviteit van hulp’ Oegstgeest, 20 januari 1999.
- 34 Een overleg van de vier vrouwelijke ministers voor Ontwikkelingssamenwerking uit Noorwegen, Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland in het klooster Utstein in Noorwegen in de zomer van 1999, dat uitmondde in een actieprogramma en verschillende gezamenlijke activiteiten.
- 35 Nota De rechten van de mens in het buitenlands beleid. Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979, 15 571, nrs. 1-2.
- 36 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Derde voortgangsnotitie over de rechten van de mens in het buitenlands beleid, Den Haag, 1997.
- 37 Deze en andere cijfers uit de Begroting Buitenlandse Zaken, Hoofdstuk V van de Rijksbegroting, verschillende jaren.
- 38 Een overzicht geeft François Verschave (1998).
- 39 Naar Jacques Foccart die dertig jaar lang het Franse Afrika-beleid vanuit het Elysée vorm gaf en ook daarna zijn grip nog op het Afrika-beleid wist te houden. Dat speelde zich onder andere af via benoemingen waarbij ook de portefeuille ontwikkelingssamenwerking van belang was.
- 40 Zie onder andere Verschave (1998) *passim*, o.a. p.334. Zo pleitte Chirac nog in februari 1990 voor het handhaven van het éénpartijsysteem in Afrika (Brüne, 1995:144).
- 41 Dit Bretonse badplaatsje is sinds 1990 een begrip, toen François Mitterand er de zestiende Frans-Afrikaanse top organiseerde en stelde dat Frankrijk zijn ontwikkelingshulp voortaan zou binden aan het op gang komen en houden van democratiseringsprocessen. Hij voegde er wel direct aan toe dat “de verschillen, in structuur, beschaving, traditie, zeden” wel in acht genomen moesten worden en dat “Frankrijk niet, ik weet niet welke, grondwet moet dicteren” (Brüne, 1995: 142-143).

- 42 Yves Tavernier, *La coopération française au développement. Rapport au Premier Ministre*, Paris, La Documentation Française, 1999.
- 43 Ministère des Affaires Étrangères, *Coopération et Francophonie: La réforme du dispositif français de coopération*, Paris Décembre 1998.
- 44 Observatoire permanent de la Coopération française 1999, Paris, Karthala, 1999, p.14.
- 45 idem, p.16. Zie ook de artikelen van Daniel Bourmaud, Émile Le Bris, François-Xavier Verschave en Jean Némo in dezelfde uitgave.
- 46 Zie o.a. de artikelen over de waarneming van verkiezingen in Togo, Niger en Tsjaad in: *Observatoire permanent de la Coopération française 1997*, Paris, Karthala, 1997.
- 47 “Deze verdwenen de een na de andere” (Gourévitch, 1997:151).
- 48 Étienne le Roy, ‘La politique française de coopération judiciaire: bilan et perspectives’ in: *Observatoire permanent de la Coopération française 1997* Paris, Karthala, 1997.
- 49 Bij het opzeggen van de hulprelatie had Nederland het overleg al enige maanden hervat. Ook Denemarken en Canada hadden hun overleg opgeschort. Canada handhaafde die opschorting bovendien tot ver na de zomer van 1992. Zie ook Hoebink (1999) en Schulte Nordholt (1995).
- 50 Mick Moore en Mark Robinson (1994) onderscheidten een viertal benaderingen: een ‘mensenrechtenbenadering’ die in hun ogen door de meeste donoren wel wordt onderschreven; een ‘democratiseringsbenadering’, waarbij democratisering, in de zin van formele verkiezingen, door de meeste donoren wel naar voren wordt gebracht in de definiëring van goed bestuur, maar waarbij in de uitvoering er behoorlijke verschillen zijn, en in het bijzonder de vs sterke nadruk leggen op het houden van verkiezingen en het opbouwen van formele democratische instituties; de ‘lage militaire uitgaven’ benadering is de derde, vooral begin jaren negentig door het IMF naar voren gebracht en sindsdien min of meer van de agenda verdwenen; de ‘praktijken en procedures van regeren’ benadering die in principe het breedst en meest diffuus is, waarin minder het accent gelegd wordt op democratisering en meer op het functioneren van staatsapparaten.
- 51 Dit mede ingegeven door hun mandaat dat politieke inmenging in lidstaten verbiedt. Een punt dat in het verleden overigens in verschillende gevallen geen belangrijke rol speelde.
- 52 Voor een overzicht van verschillende benaderingen van donoren in het geval van Tanzania zie Voipio en Hoebink (1999).
- 53 Zie bijvoorbeeld Carothers (1999).
- 54 In die zin is niet alleen het Wereldbank-rapport *Assessing Aid* zeer omstrede, ook de definiëring van wat goed bestuur is bepaalt in sterke mate welke resultaten men krijgt: zijn de Oost-Aziatische landen ‘goed bestuurd’? Is China, verreweg de belangrijkste ontvanger van particuliere investeringen en ook, sinds kort, de belangrijkste ontvanger van ontwikkelingshulp, ‘goed bestuurd’?

LITERATUUR

- Brüne, S. (1995) *Die französische Afrikapolitik: Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Carothers, T. (1999) *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Cumming, G. (1995) 'French development assistance to Africa: Towards a new agenda?' *African Affairs*, vol.94: 383-398.
- Development Assistance Committee (1993) *DAC-orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.
- Development Assistance Committee (1995) *Participatory Development and Good Governance*, Paris, OECD, Development Co-operation Guidelines Series.
- Development Assistance Committee (1997) *Final Report of the DAC Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance - Part 1*, OECD, Paris.
- Development Assistance Committee 1997 () *Lessons from experience in selected areas of Support for Participatory Development and Good Governance - Part 2 Final Report of the DAC Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.
- Development Assistance Committee (1997) *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance - Synthesis Report*, OECD, Paris.
- Gibbon, P. (1993) 'The World Bank and the New Politics of Aid', *European Journal of Development Research*, vol.5.1: 35-62.
- Gourévitch, J.P. (1997) *L'Afrique, le fric, la France: l'aide, la dette, l'immigration, l'avenir: vérités et mensonges*, Paris: Le Prés au Clers.
- Hoebink, P. (1999) 'Aid and trade coherence and development policy in the Netherlands', in O.Stokke (ed.) *Policy coherence in development co-operation*, London: Frank Cass.
- Kuitenbrouwer, M. and M. Leenders (1996) (red.) *Geschiedenis van de mensenrechten: bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering*, Hilversum: Verloren.
- Lanne, B. (1998) 'La coopération française: un témoignage', *Afrique Contemporaine, Numéro Spécial: Les aides à l'Afrique en questions*, no. 188.
- Moore, M. and M. Robinson (1994) 'Can foreign aid be used to promote good government in developing countries?', *Ethics an International Affairs*, vol.8: 141-158.
- Otto, J.M. (1997) 'Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur', *Internationale Spectator*, vol 51, nr.4.
- Petiteville, F. (1995) *La coopération décentralisée: Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris: L'Harmattan.
- Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking, O.van Cranenburg en M.Veldhuis (1995) (red.) *Good Governance: RAWOO Lunchlezingen 1993*, RAWOO Publicaties no.8, Den Haag.
- Roy, E. le (1997) 'La politique française de coopération judiciaire: bilan et perspectives', in *Observatoire permanent de la Coopération française 1997*, Paris: Karthala.
- Schulte Nordholt, N. (1995) 'Aid and conditionality: the case of Dutch-Indonesian relationships', in O.Stokke (ed.) *Aid and political conditionality* London: Frank Cass.
- Stevens, M. and S. Gnanaselvam (1995) 'The World Bank and governance', *IDS Bulletin*, vol.26, no.2: 97-105.

- Stokke, O. (1995) (ed.) *Aid and political conditionality*, London: Frank Cass.
- Tomasevski, K. (1989) *Development aid and human rights*, London: Pinter Publishers.
- Tomasevski, K. (1993) *Development aid and human rights revisited*, London: Pinter Publishers.
- Tomasevski, K. (1993) *Between sanctions and elections: Aid donors and their human rights performance*, London: Pinter Publishers.
- Uvin, P. (1993) 'Do as I Say. Not as I do: The limits of Political Conditionality', *European Journal of Development Research*, vol.5, nr.1: 63-84.
- Verschave, F. (1998) *La Françafrique: Le plus longue scandale de la République*, Paris: Editions Stock.
- Voipio, T. en P.Hoebink (1999) *European Aid for Poverty Reduction in Tanzania*, Overseas Development Institute, Working Paper 116, London.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth - A Long-term Perspective Study*, Washington.

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Joan Boer, Plv. DGIS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Antoinette Gosses, Hoofd Beleid en Coördinatie Directie Mensenrechten/Goed Bestuur, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederland

Anne-Karine Arvesen, Counsellor, Regional Desk for Africa, Ministry of Foreign Affairs, Norway

Gunnar Andreas Holm, Adviser, Regional Desk for Africa, Ministry of Foreign Affairs, Norway

Eli Jonsvik, Assistant Director General, Regional Desk for Africa, Ministry of Foreign Affairs, Norway

Dag Nissen, Assistant Director General, Development Co-operation Sector, Ministry of Foreign Affairs, Norway

Ragna Fidjestøl, Adviser Technical Department, Norwegian Agency for Development Cooperation, Norway

Olle Peter Opsand, Senior Adviser Institutional Development, Norwegian Agency for Development Cooperation, Norway

Paul Ackroyd, Senior Economic Advisor, Asia Division, Department for International Development, United Kingdom

Roger Wilson, Chief Governance Adviser, Department for International Development, United Kingdom

Hallgerd Dyrssen, Deputy Head of Division Democratic Governance, Swedish International Development Cooperation Agency, Sweden

Birgitta Johansson, Assistant Director General, Swedish International Development Cooperation Agency, Sweden

Annika Magnusson, Head of Division Department for Africa, Swedish International Development Cooperation Agency, Sweden

René Boissenin, Chef du bureau de l'Etat de droit et des libertés publiques, Direction de la Coopération Internationale et du Développement, Ministère des Affaires Etrangères

Elizabeth Thioléron, Development Assistance Committee, OECD

GOED BESTUUR ALS VOORWAARDE VOOR ONTWIKKELINGSHULP?

LOUIS EMMERIJ*

1 INTRODUCTIE

Is er een land op deze wijde wereld dat met een goed geweten kan zeggen een ‘goed bestuur’ te kennen? Zeker niet de Verenigde Staten, waar veel gerommeld wordt met de financiering van politieke verkiezingscampagnes, waar een overdaad aan democratie grenst aan dictatuur, en de particuliere sector fortuinen betaalt om de politiek te beïnvloeden. Zeker evenmin landen als Frankrijk, Spanje en Italië, waar de helft van de politici in de gevangenis heeft gezeten, er nog in zit, of er in zal zitten in de toekomst! En toch zijn deze landen – volgens gebruikelijke maatstaven - sterk ontwikkeld. Zouden de vs ontwikkelingshulp hebben ontvangen gedurende de tijd van de *robber barons* aan het eind van de negentiende eeuw volgens de huidige criteria van goed bestuur? Nee, natuurlijk. Nu is gebleken dat het land geen hulp nodig had, maar toch. . .

Het zal dan ook onmiddellijk duidelijk zijn dat landen sterk en rijk zijn geworden ondanks allerlei vormen van (slecht) bestuur. Ja, misschien wel dank zij die perverse vormen. Waarom dus nu al het kabaal rondom de meest recente vorm van conditionaliteit van de ontwikkelingshulpwereld (met de Wereldbank voorop), namelijk dat landen die hulp willen ontvangen, moeten voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur?

Aan de ene kant zou men kunnen zeggen dat landen die voldoen aan de voorwaarde van goed bestuur niet meer onderontwikkeld zijn. Dat doet mij denken aan zovele jonge ontwikkelingswerkers die voor het eerst naar arme landen gaan en verbouwereerd – ja, geschokt – zijn over de ‘wantoestanden’ die zij daar aantreffen. Het vraagt enige tijd en een beetje inzicht alvorens men begrijpt dat die toestanden een integraal onderdeel zijn van onderontwikkeling en wellicht ook van de aldaar heersende cultuur.

Maar aan de andere kant hebben we zojuist gezien, dat goed bestuur helemaal geen voorwaarde is geweest in het verleden – noch in het heden – voor landen om sterk en rijk te worden of te blijven. Ra, ra! Is er sprake van een geweldig misverstand? Is het een kwestie van definities? Is het gewoon het laatste modeverschijnsel aan het ontwikkelingsfirmanent? Of is het toch iets serieuzers? Dat gaan we onderzoeken in dit preadvies.

2 ACHTERGROND EN DEFINITIES

De achtergrond van de interesse in goed bestuur is duidelijk. In de meer ontspannen atmosfeer van de afgelopen tien jaar (na het slechten van de Berlijnse Muur), waar het niet meer nodig is elkaar landen af te snoepen, is de kwestie van corruptie en mensenrechten een veel grotere rol gaan spelen in de buitenlandse politiek van de rijke landen. De tijd dat President Kennedy kon zeggen van een dictator in een Centraal-Amerikaans land: “I know he is a bastard, but he is our bastard,” is voorlopig voorbij. Het zijn vooral de wantoestanden in een aantal arme landen met betrekking tot grootschalige corruptie en enorme schendingen van mensenrechten geweest die de expliciete aandacht voor goed bestuur gedurende de jaren negentig verklaren. De enorme bedragen die een aantal regeringsleiders deden verdwijnen naar noordelijke oorden, werden des te meer een doorn in het oog, gezien deze buit gedeeltelijk uit ontwikkelingsgelden afkomstig was. We zien nu hetzelfde gebeuren in Rusland, maar hier worden fluwelen handschoenen gehanteerd want Rusland is groot, rijk in grondstoffen en heeft nog steeds een geweldig nucleair arsenaal.

Een eerste conclusie is dat de interesse in goed bestuur iets te maken heeft met de afgang van het communisme. Denk maar aan President Carter en zijn kruistocht voor mensenrechten in Latijns-Amerika in de tweede helft van de jaren zeventig. Alleen de verbannen Argentijnen en Chilenen waren hem dankbaar, maar hij kreeg nauwelijks aandacht in zijn eigen land noch in de andere G7-landen. Een tweede conclusie is dat deze interesse werd gestimuleerd door de expliciete excessen van een aantal despoten in landen wier politieke notering kelderde in de jaren negentig.

Het is daarom niet verwonderlijk dat mensenrechten en corruptie hoog genoteerd staan in elke definitie van goed bestuur. Maar ook hoog genoteerd staan ‘democratische vormen van politiek bestuur’. Dat heeft eveneens alles te maken met het einde van de Koude Oorlog en de overtuiging van de winnende partij dat haar politieke cultuur en structuur de beste is en mondiaal moet worden uitgedragen. De verschillende vormen van democratische structuur die wij kennen in onze westerse samenleving (de Amerikaanse democratie is de Franse niet), is de minst slechte vorm van samenleven voor de individuele mens die tot op heden is uitgevonden. Maar wanneer het gaat om de relatie tot economische groei en ontwikkeling – en daar gaat het toch om in dit preadvies – is de situatie ingewikkelder. Het verband tussen politieke structuur en economische groei toont geen duidelijke tendentie. Er zijn landen die een geweldige economische ontwikkeling hebben doorgemaakt – Oost-Azië is daarvan de meest frappante illustratie – met een politieke structuur die vooral in de periode van *take-off* verre stond van wat men democratie kan noemen. Die kwam al naar gelang het inkomen omhoog sprong en de mensen druk begonnen uit te oefenen voor meer inspraak. Maar men heeft ook het tegenovergestelde kunnen waarnemen, namelijk ondemocratische vormen van bestuur met lage groei, in Latijns-Amerika bijvoorbeeld. Hetzelfde geldt voor de relatie economische groei en democratie:

een aantal landen heeft flinke groei gekend; andere niet. Samenvattend: empirisch gesproken kan niet gezegd worden dat democratische vormen van bestuur een voorwaarde zijn voor economische groei, vooral niet gedurende de periode van *take-off*.

De drie ingrediënten van goed bestuur die tot nu toe onderzocht zijn en die in bijna alle definities zijn terug te vinden – corruptie, mensenrechten en democratie – zijn goed op zich, maar hun relatie tot economische groei en ontwikkeling is onduidelijk, om het zachtjes uit te drukken. Dat is een eerste probleem. Een tweede is, dat er vele definities van goed bestuur rondwaren. Kijk bijvoorbeeld naar een brochure *Kiezen Voor Effect*, uitgegeven door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar we het volgende kunnen lezen:

Van goed bestuur is bijvoorbeeld sprake als een land openheid van zaken geeft over de overheidsuitgaven; als ambtenaren integer werken en zich niet aan corruptie schuldig maken; als er een eerlijke rechtspraak is en geen justitiële willekeur; als de bevolking zich mag organiseren in vakbonden, politieke partijen en belangenorganisaties; als de militaire uitgaven in proportie blijven; als de mensenrechten worden nageleefd. Voor Nederland is beslissend of de overheid de politieke wil toont om de maatschappij zo in te richten dat ontwikkeling mogelijk is.

De openingszin van dit preadvies blijft natuurlijk toepasbaar op deze definitie, maar zij is interessant vanwege haar algemene strekking, gezien de verwijzing naar ‘openheid’ als kenmerk van democratie en, vooral in het licht van de laatste zin van de definitie, gezien de mogelijke verschijningsvormen van democratie.

De achtergrond van de interesse in goed bestuur ligt dus in het einde van de Koude Oorlog en in de corruptie-excessen van een aantal bestuurders in een beperkt aantal landen. De definitie van goed bestuur is breed, maar houdt in alle gevallen de noties in van corruptie, mensenrechten en democratische vormen van bestuur. Alledrie begrippen zijn goed op zich, maar hebben niet veel te maken met (de beginperiode van) economische groei. De these zou verdedigd kunnen worden dat op de lange duur economische groei en ontwikkeling alleen maar mogelijk zijn als een minimumpakket van goed bestuur aanwezig is. Maar dat moet van binnenuit komen en kan moeilijk van buiten worden opgelegd.

3 INTERNATIONALE SAMENWERKING EN GOED BESTUUR

Dit preadvies gaat over de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur, hetgeen ietwat enger is dan internationale samenwerking. Nederland heeft nog niet zo lang geleden de vijftigste verjaardag gevierd van zijn ontwikkelingshulp, die op 3 oktober 1949 van start ging. Er is zoveel gebeurd in die tijd dat men de oorspronkelijke economische reden van ontwikkelingshulp is vergeten. Die reden was eenvoudig: in een arm land zal men in het begin van het economisch ontwikkelingsproces een kloof waarnemen tussen de financiële investeringsbehoeften enerzijds en nationale besparingen anderzijds. Die kloof kan worden overbrugd door een overdracht van internationale publieke besparingen. Die overdracht van kapitaal van regering tot regering is ontwikkelingshulp. Deze hulp is per definitie eindig, want uiteindelijk zullen steeds meer landen toegang hebben tot de kapitaalmarkten en dus tot privé-kapitaal. De Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken – met hun AAA-status – kunnen relatief goedkoop op die markten lenen en dus ook tegen een lage rente aan arme landen doorlenen. Dat is goed voor de transitieperiode voorafgaand aan een onafhankelijke gang van die landen naar de kapitaalmarkten.

Maar “il n’a que le provisoire qui dure.” Want wat hebben we gezien? Zoals we reeds hebben opgemerkt, kwamen er allerlei oneigenlijke redenen voor ontwikkelingshulp, zoals de Koude Oorlog, het verschaffen van werk aan mensen uit de ex-koloniën, het opdringen van producten uit eigen land (gebonden hulp), of het opdringen van ideeën en vooroordelen uit eigen (donor)land.

En zo konden we een soort vlucht naar voren waarnemen. De donorlanden sprongen van het ene probleem naar het andere zonder een vraagstuk tot een goed einde en oplossing te brengen. We slingerden van kapitaaloverdrachten naar technische hulp (overdracht van menselijk kapitaal), van plattelandsontwikkeling naar stedelijke problematiek, van vrouwen in ontwikkeling naar de milieuproblematiek, van sociale problemen naar economische groei tot elke prijs, enzovoort. En nu dan hebben we een hypothetische relatie gevonden tussen behoorlijk bestuur en economische groei en dus moet ontwikkelingshulp alleen maar gegeven worden aan landen met goed bestuur.

Ontwikkelingshulp is zichzelf aan het overleven en is reeds lang opgegaan in vormen van internationale samenwerking, die minder ‘samenwerking’ zijn dan het overdragen van een beetje kapitaal en gezond verstand en een heleboel vooroordelen. Alles is blijkbaar beter dan het opgeven van wat vijftig jaar geleden begonnen is of het op geheel nieuwe basis schoeien van internationale samenwerking.

Samenvattend vind ik niet dat aan het begrip goed bestuur (op nationaal niveau) overdreven aandacht moet worden geschonken. Het begrip noch de relatie met economische groei is duidelijk. De studies van de Wereldbank in dit verband zijn

evenmin overtuigend ondanks het trompetgeschal eromheen. Alles wijst erop, dat dit slechts de meest recente in een lange rij van mirakelremedies is waaraan men zich vastklampt.

Nee, indien men wil doorgaan met ontwikkelingshulp, waarom dan niet gewoon gezegd dat geen hulp wordt gegeven wanneer de corruptie een bepaalde graad overschrijdt (*Transparency International* kan daarvoor criteria aanreiken), of wanneer mensen met willekeur worden behandeld, in de gevangenis worden gesmeten of worden vermoord, of wanneer de overheid politieke onwil toont “om de maatschappij zo in te richten dat ontwikkeling mogelijk is.”

Overigens vind ik niet dat ontwikkelingshulp het enige middel behoort te zijn om dergelijke toestanden te bestrijden. Het gehele arsenaal van internationale beleidsinstrumenten moet daarop worden losgelaten. Want laten we wel wezen, deze doelstellingen stijgen ver boven enge economische consideraties uit. Het zijn beschavingsbegrippen die universeel worden aanvaard en als dusdanig moeten worden ingevoerd, desnoods met een duwtje in de rug van andere landen.

4 GOED BESTUUR OP VERSCHILLENDE NIVEAUS

Tot nu toe hebben we het in dit preadvies gehad over goed bestuur op nationaal niveau. We hebben geconstateerd dat er geen relatie bestaat tussen de bestanddelen van goed bestuur (corruptie, mensenrechten en democratie) en economische ontwikkeling. Natuurlijk moeten excessen op het gebied van corruptie en mensenrechten worden afgestraft op grond van beschavingsmaatstaven. Democratie bestaat in vele vormen en moet genuanceerd worden benaderd. Bijvoorbeeld, wat heeft de democratie Venezuela – een land steenrijk aan grondstoffen waaronder olie – gebracht in termen van economische ontwikkeling en inkomensverdeling? Een schandaal! President Chavez kan daarom vergeven worden paal en perk te stellen aan de excessen van democratie. Hetzelfde gold voor President Fujimori van Peru toen hij het Parlement een tijdje naar huis stuurde. We kunnen daarom niet met dezelfde drogredenen aankomen. Enige kennis van zaken en inzicht in een land is een eerste vereiste. Dus geen harde maatregelen zonder een genuanceerde analyse.

Wanneer het gaat om ontwikkelingssamenwerking en *a fortiori* om internationale samenwerking, valt op dat in deze periode van een zich snel mondialiserende economie er geen sprake is van bestuur op mondiaal niveau, laat staan van goed bestuur. Dat is een reden voor zorg voor allen die geloven dat een productief en billijk evenwicht tussen particuliere en publieke sectoren van belang is voor iedereen, inclusief multinationale bedrijven en mensen en landen die aan het korte eind van de mondialisering trekken.

De financiële en economische mondialisering die we de afgelopen jaren in versneld tempo kunnen waarnemen, is een ontwikkeling die door de particuliere sector wordt gedreven. Regionalisering daarentegen wordt door de publieke sector gestimuleerd. Het is interessant en tekenend dat de particuliere sector een aantal ronden voorloopt, omdat de door de publieke sector aangemoedigde regionalisering niet is doorgestoten tot het mondiale niveau, ondanks een initiële voorsprong ten opzichte van de particulieren.

Het is ook van belang te constateren dat alle landen weliswaar worden beïnvloed door de mondialisering, maar niet alle op een positieve wijze. Hetzelfde geldt voor individuen. Met andere woorden, niet alle boten rijzen op de golf van mondialisering. Dat is onomstotelijk vastgesteld door de serie *Human Development Reports* die sinds 1990 jaarlijks door het *United Nations Development Programme* (UNDP) wordt uitgegeven.

De huidige financieel-economische orthodoxie, versterkt door de mondialisering, is er niet in geslaagd de oude sociale problemen – zoals armoede, scheve inkomensverdeling, werkloosheid – op te lossen. Integendeel, deze problemen hebben zich in vele landen verscherpt, en niet alleen in de armere landen. Er is sprake van een nieuwe sociale kwestie die twee componenten heeft. De eerste is

de verscherping van de 'oude' sociale problemen, zoals zojuist opgemerkt. De tweede is de opkomst en intensivering van 'nieuwe' sociale problemen, zoals nieuwe vormen van internationale misdaad, een groeiend stedelijk dualisme, nieuwe vormen van internationale migratie dikwijls verbonden met burgeroorlogen en gebrek aan economische mogelijkheden, drugs die zelf een mondiale industrie zijn geworden, enzovoort. Het is de combinatie van deze twee componenten die ik de nieuwe sociale kwestie noem.

We zijn een tijdperk binnengegaan dat in vele gevallen de creatie van mondiale particuliere rijkdom ziet samenvallen met een grotere armoede op nationaal, publiek en individueel niveau. Ondanks al het trompetgeschal over de vele nieuwe miljardairen is de realiteit dat de meeste mensen op deze wereld er niet beter van zijn geworden gedurende de afgelopen tien tot twintig jaar. De mondiale bedrijven zullen hun vele en gevarieerde activiteiten daar lokaliseren waar het kosten-batenplaatje het voordeligst is. Dat geldt ook voor het betalen van belastingen. Terzelfder tijd hebben we gezien dat het huidige beleid en de mondialisering uitmondten in een nieuwe sociale kwestie. Het gevolg is dat, terwijl er schatten geld worden verdiend in de zich snel mondialiserende economie, het inkomen van vele landsregeringen vermindert op hetzelfde moment dat zij dit inkomen het hardst nodig hebben in het licht van de nieuwe sociale kwestie. De conclusie is dat mondialisering een positieve factor kan zijn omdat het bijdraagt tot het creëren van nieuwe rijkdom. Maar ze confronteert ons eveneens met een nieuw herverdelingsprobleem.

De politieke conclusie voor internationale samenwerking is dat er een dringende behoefte bestaat aan het equivalent van de (verzorgings)staat op het mondiale niveau. Aan het eind van de negentiende eeuw werd het kapitalisme een economische kracht en een sociaal probleem op nationaal niveau. Exhibitionistische rijkdom vond men naast bijna ongelooflijke narigheid. Het waren mensen als Bismarck (zeker geen radicaal figuur) die inzagen dat het zo niet verder kon zonder het gehele stelsel in gevaar te brengen. Dat werd het timide begin van de verzorgingsstaat ten einde een tegenwicht te bieden aan de kracht van de markt, een inkomensvloer te leggen waar beneden niemand zou mogen vallen, en dus het realiseren van een billijkere verdeling van de rijkdom. De nationale staat was sterk en nationale besluitvorming belangrijk en invloedrijk in een wereld-economie die grotendeels was georganiseerd langs lijnen van de nationale staat. De particuliere sector werd wat minder vrij en wat meer beschaafd.

Nu geven een goede eeuw later de, inmiddels mondiale, markten opnieuw de vrijheid aan (mondiale) bedrijven. In zeker opzicht zou men dit de 'revanche van de particuliere sector' kunnen noemen, die zich steeds meer 'emancipeert' ten opzichte van de staat en erin slaagt het 'juk' af te werpen. En zodoende hebben we, aan het begin van de eenentwintigste eeuw, opnieuw de paradoxale situatie van een bloeiende economie, gedreven door energieke en dynamische mondiale bedrijven, die samenvalt met in financiële moeilijkheden verkerende landsregeringen, die de geleidelijk na de Tweede Wereldoorlog opgebouwde verzorgings-

staat moeten stroomlijnen, en met gehele gebieden die niets van deze mondiale rijkdom merken. We hebben dus een nieuwe Bismarck nodig die de economische verantwoordelijkheid van de (mondiale) staat kan bepalen, alsmede de sociale verantwoordelijkheid van de particuliere sector en die deze twee tot samenwerking kan brengen. Dit gebeurt reeds op regionaal niveau – het sterkst in de Europese Unie – en de stap naar het mondiale niveau is dus minder ver te zoeken dan op het eerste gezicht lijkt.

Een doelmatig stelsel van regionaal en mondiaal bestuur is niet slechts in het publiek belang, maar is eveneens belangrijk voor de particuliere sector. Wanneer een bedrijf een regionale of mondiale reikwijdte bereikt – en dus geïnvolveerd raakt in regionale en mondiale zaken –, heeft het een internationaal stelsel nodig om fysieke veiligheid te garanderen, een internationale politie om terroristen te ontmoedigen, lichamen zoals de Wereldhandelsorganisatie om handelsoorlogen te beletten, een internationale mensenrechtenorganisatie voor het welzijn van zijn medewerkers wereldwijd, enzovoort. Zonder zo'n internationale publieke sector zal de mondiale zakenwereld in steeds grotere moeilijkheden komen – slechts piraten en criminelen zullen gedijen. Binnen zo'n kader is het mogelijk voor legitieme bedrijven om tot blijvende bloei te komen.

Het belangrijke inzicht hier is dat een Contract tussen landen en regio's nodig is teneinde beslissingen te nemen die ten goede komen aan alle partijen. Urgent in het huidige tijdperk is het opzetten van een Mondiaal Sociaal Contract om de basisbehoeften van de wereldbevolking – de armste 20 procent inbegrepen – te bevredigen. De grote uitdaging in de onderhandelingen van zo'n Contract is de vraag hoe een vrij en zich snel uitbreidend mondiaal kapitalisme te plaatsen in een kader dat rekenschap vraagt op sociaal, politiek en milieugebied om allen te laten profiteren van de mondiale rijkdom. De tweede uitdaging wordt dan hoe nieuwe sociaal-economische en politieke 'ruimte' te creëren op mondiaal niveau waarbinnen de nationale staat een zekere hoeveelheid soevereiniteit kwijt raakt ten gunste van nieuwe vormen van vrije en participatorische democratische instituties op een hoger niveau.

Gedurende de twintigste eeuw begon men zich in de rijkere landen te realiseren dat nationale armoede aangepakt kon worden, weliswaar met wisselend maar reëel succes. Op dezelfde manier moet de eenentwintigste eeuw de bezinning brengen dat armoede op wereldniveau moet worden aangepakt op een dynamischer wijze dan tot op heden het geval is geweest. Verschillende Europese landen, waaronder Nederland, hebben de doelstelling in hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid opgenomen om de armoede in de wereld te hebben gehalveerd in het jaar 2015. Daar is meer voor nodig dan de goede beleidsdoelstellingen van een handjevol landen.

5 HOE KAN EEN BEGIN WORDEN GEMAAKT?

Het opzetten van een Sociaal Contract – op democratische leest geschoeid – als begin van het mondiale equivalent van de nationale (verzorgings)staat, lijkt mij een typische uitdaging voor internationale samenwerking in de eenentwintigste eeuw. Het Contract kan een constructief en productief tegenwicht vormen tegen de macht van de particuliere sector in haar verovering van de mondialiserende economie. De eenentwintigste eeuw zal mondiaal en regionaal zijn en niet langer nationaal. Ontwikkelingssamenwerking zal zich dus steeds meer moeten oplossen in internationale samenwerking, hetgeen tevens een consistent beleid belooft tussen de verschillende vormen van internationale economische en politieke beleidsmaatregelen. Maar dit laatste terzijde. In een aantal landen, waaronder Nederland, kan men reeds een neiging in die richting waarnemen.

Het begin van de lange weg die bewandeld moet worden alvorens we kunnen spreken van een Mondiaal Sociaal Contract en het mondiale equivalent van de staat, ligt duidelijk bij de Verenigde Naties en bij een initiatief van een groep landen (bijv. de Europese Unie) binnen dit lichaam om het proces te beginnen. Het is ironisch dat, op het moment dat men mondiale publieke instanties het hardst nodig heeft, de vrij zwakke organisaties die wij kennen (VN, IMF, Wereldbank) het hardst worden aangevallen, vooral door de enige supermacht die is overgebleven, te weten de Verenigde Staten.

Er wordt reeds gedurende enige tijd gesproken over het opzetten van een Economische Veiligheidsraad naast de bestaande (politieke en militaire) Veiligheidsraad. Dit is mede ingegeven door de constatering dat veiligheid, naast puur politieke en militaire machtsspelen, ook in gevaar wordt gebracht door armoede, sociale uitsluiting, scheve inkomensverdeling en milieurampen. De bestaande Veiligheidsraad ontpopt zich steeds meer als een mondiale politieman – ontoereikend en feilbaar net zoals op nationaal niveau. De Economische Veiligheidsraad moet het begin betekenen van een mondiaal financieel, sociaal-economisch en milieubeleid. Met andere woorden, de twee Veiligheidsraden kunnen werkelijk behoorlijk bestuur op het mondiale vlak entameren. Een van de eerste dingen die de Economische Veiligheidsraad zou moeten ondernemen, is het opzetten van een Sociaal Contract dat kan zorgen voor een financieel-economisch beleid voor de gehele mensheid dat doelmatiger is dan het huidige. Zo'n beleid moet gericht zijn op zowel hogere economische groei (het huidige beleid is deflatoir en anti-groei) als een betere verdeling van die groei over alle landen en regio's.

Maar, zo kan men tegenwerpen, zou het niet beter en gemakkelijker zijn dit proces te beginnen op regionaal niveau? Regionalisering is immers grotendeels een zaak geweest van de publieke sector en we beginnen dan ook steeds meer het equivalent van de staat op regionaal niveau te zien. Naast het feit dat een deel van de bevolking misschien een teveel aan regionale staat begint te ondervinden (Europese Unie!), is een andere tegenwerping dat regionalisering per definitie

geen oplossingen biedt voor de gevolgen van de mondiale economie en mondiale bedrijven. Het zou natuurlijk ideaal zijn als binnen de Economische Veiligheidsraad regionale blokken vertegenwoordigd zouden zijn in plaats van een aantal landen. Dat zou een democratisch mondiaal bestuur mogelijk maken door middel van een tweetrapsraket: eerst bespreking in het regionale forum en vervolgens in de Economische Veiligheidsraad.

Het verbeteren en actualiseren van bestaande internationale instanties lijkt mij een heilzamere weg dan het overboord gooien van wat we hebben en helemaal opnieuw te beginnen, hoe verleidelijk dat laatste van tijd tot tijd kan zijn. Het zal een 'lange gang door de instituties' worden. De kloof tussen de particuliere sector en de publieke sector is echter zo groot geworden dat het dringend is de eerste stappen te zetten.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit preadvies heb ik de these verdedigd dat beleid gericht moet zijn op *the next problem*. Wanneer het gaat om het probleem van ‘behoorlijk bestuur’, ligt dat eerder op mondiaal dan op nationaal niveau. Met een variatie op Andre Malraux kan men zeggen dat de eenentwintigste eeuw mondiaal zal zijn of niet tot een goed einde zal komen. Ik heb dus getracht bouwstenen aan te dragen voor het begin van een proces dat moet uitmonden in het mondiale equivalent van de (verzorgings)staat. Dat is dringend aangezien de particuliere sector een straatlengte voorligt door zijn mondialisering van de economie, om over de financiële sector maar te zwijgen. Ik heb gepleit voor het opzetten van een Economische Veiligheidsraad, waar regionale blokken zitting hebben, zodat een democratische tweestapsbesluitvorming mogelijk is. Een van de eerste uitdagingen van deze Raad is het lanceren van een Mondiaal Sociaal Contract voor een doelmatiger economisch beleid en een betere mondiale verdeling van de vruchten daarvan. Natuurlijk moet de particuliere sector in deze operatie worden betrokken door middel van een discussie over haar sociale verantwoordelijkheid.

Het ontwikkelingsbeleid van de donorlanden moet gaan samenvallen met een beleid van internationale samenwerking geschoeid op een veel bredere basis. Het Nederlandse internationale samenwerkingsbeleid moet stappen ondernemen – zowel in de Europese Unie als in de VN, het IMF en de Wereldbank – om te komen tot het creëren van een Economische Veiligheidsraad in de VN. De tijd dat dit een utopisch idee was, is reeds lang voorbij en dit lijkt het moment zo’n initiatief te lanceren om te komen tot een minimum van mondiaal bestuur.

Wil dit zeggen dat ik behoorlijk bestuur op nationaal niveau maar op z’n beloop wil laten? Nee, maar er is veel dat riekt naar het identificeren van ‘mirakelremedies’ in het lawaai om behoorlijk bestuur. De relatie tussen economische groei en de hoofdbestanddelen van behoorlijk bestuur zijn, eufemistisch uitgedrukt, twijfelachtig en dit geldt ook voor de relatie tussen ontwikkelings-samenwerking en behoorlijk bestuur. Alle grafische presentaties van deze relaties lijken eerder op een zwerm bijen dan op een eenduidige en positieve correlatie. Statistici noemen deze afwezigheid van een duidelijke relatie *spurious correlation*.

Naast het zoeken naar een mirakelremedie is het een aantal excessen geweest die de schijnwerpers hebben laten zwenken naar behoorlijk bestuur – excessen op het gebied van corruptie en mensenrechten. Deze excessen moeten worden afgestraft, maar dat is iets geheel anders dan het postuleren van een relatie tussen behoorlijk bestuur en economische groei. Ik pleit dus voor een selectief beleid gericht op excessen op bepaalde gebieden in bepaalde landen. Ik ben tegen een algemeen beleid gebaseerd op een relatie die niet bestaat en die alweer zoveel innemingen betekent in zoveel landen met een andere politieke cultuur, andere zeden en gewoonten en een andere cultuur *tout court*. Het bestuur in de meeste

ontwikkelingslanden is net zo verschillend van het Nederlandse als deze laatste afstaat van de Italiaanse, Griekse of Belgische, en toch dragen we in het kader van de Europese Unie geweldige bedragen over naar de eerste twee landen zonder te klagen over behoorlijk bestuur.

Soepelheid en verdraagzaamheid dus in het algemeen, maar afstraffen van excessen in bepaalde gevallen. En boven alles, laten we ons concentreren op *the next problem*.

NOTEN

- * Prof. dr. L. Emmerij is Senior Research Fellow aan de City University of New York Graduate Center en co-director van het UN Intellectual History Project.

LITERATUUR

- Burnside, C. en D. Dollar (1997) *Aid, Policies and Growth*, World Bank, Washington DC.
- Dethier, J.J., H. Ghanem and E. Zoli (1990) *Does Democracy Facilitate the Economic Transition?*, World Bank.
- Emmerij, L. (1998) 'The World Economic Challenges on the Threshold of the 21st Century', in Gabor Foti (ed.) *Hungarian Responses to Global Challenges*, Institute for World Economics, Boedapest.
- Emmerij, L. (1999) *Major Development Challenges, the ILO, the Bretton Woods Institutions and the Inter-American Development Bank*, ILO, Geneve.
- Ferrer, A. (1996) *Historia de la Globalizacion: Origenes del Orden Economica Mundial*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Economca.
- Group of Lisbon (1995) *Limits to Competition*, Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Jaguaribe, H. (1997) 'Economic Development in Latin America and the need for a Theory of Functional Elites', in Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, The Johns Hopkins University Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay en P. Zoido-Lobaton (1999) *Governance Matters*, World Bank.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998) *Kiezen voor Effect*, Den Haag.
- Stiglitz, J.E. (1998) 'Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes', 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva.
- UNDP, *Human Development Reports 1990 – 1999*, Oxford: OUP.
- UNRISD (1995) *States of Disarray*, Geneva.
- World Bank (1998) *Assessing Aid: What Works, What Does Not, and Why?*, Oxford: OUP.

GOOD GOVERNANCE, INTERNATIONAAL RECHT EN INTERNATIONALE SAMENWERKING.

OVER MOGELIJKHEDEN VOOR HET VAN BUITENAF VERBETEREN VAN BINNENLANDS BESTUUR

ERNST M.H. HIRSCH BALLIN*

1 INLEIDING

1.1 LEUZE OF BEGRIP?

De ambitie om de armoede in de Derde Wereld door investeringen in de infrastructuur terug te dringen, is na enige decennia van daarop gerichte ontwikkelingssamenwerking een illusie gebleken. Centrale planning, overheidsinterventie en investeringen in industrie en infrastructuur speelden in het oude beleid een belangrijke rol. Het falen van dit beleid leidde tot twee nogal uiteenlopende reacties. Aan de ene kant voltrok zich in reactie op het beleid van centrale economische planning een herwaardering van markt en marktwerking (Todaro 1994: 579 en 585). Aan de andere kant werd gewezen op het falen van bestuurlijke en juridische structuren (Sen 1992). Dit leidde vanaf de jaren tachtig tot een sterker accent op de kwaliteit van het overheidsbeleid: “Development assistance shifted to a large extent in the 1980s from financing investment (roads and dams) to promoting policy reform” (Dollar & Svensson 1998: 2; zie ook Randel & German 1999). In deze nadruk op de kwaliteit van het overheidsbeleid overheerste aanvankelijk een negatieve benadering, in die zin dat omvangrijke overheidsuitgaven voor ambtenaren en overheidssubsidies werden gezien als beletsel voor ontwikkeling. Recent – vanaf de jaren negentig – kwam een positievere benadering van de overheid in zwang, waarbij goed bestuur – *good governance* – als doel en voorwaarde voor ontwikkelingssamenwerking centraal kwam te staan.

In het Nederlandse beleid kan de beleidsnota van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het derde kabinet-Lubbers, *A world of dispute* (1993: 10-23), worden gezien als het beginpunt van een beleid waarin de vestiging van *good governance* tot een beleidsdoelstelling werd gemaakt. In de recente beleidsdocumenten van minister Herfkens neemt *goed bestuur* een belangrijke plaats in. Voor Zuidoost-Europa worden “(n)aast macrosteun (...) fondsen beschikbaar gesteld voor humanitaire hulp en voor maatschappelijke wederopbouw, democratisering, mensenrechten en goed bestuur.”¹ In de selectie van landen voor bilaterale hulp heeft een beoordeling plaatsgevonden met de bedoeling om – zoals de Kamer in de motie-Dijkema c.s. had gevraagd² – de hulp “zoveel mogelijk te concentreren op de armste landen die voldoen aan criteria voor goed bestuur en goed sociaal-economisch beleid.”³ Deze selectie is echter bepaald niet probleemloos.

De *Human Development Index* van UNDP (*United Nations Development Program*) wijst als meest problematische categorie landen aan die voor een deel qua armoede niet het slechtst ervoor staan, maar bij de indicatoren van deze lijst (zoals onderwijs, alfabetisering en levensverwachting) achteroplopen. Daarom geeft de minister de voorkeur aan de landen die ook door de Wereldbank beoordeeld zijn als gekwalificeerd voor bijzondere steun via de *International Development Association* (ibid.).

De Wereldbank werkt sinds een aantal jaren nauw samen met UNDP en draagt via haar financieringsbeleid bij aan de realisering van de doelstellingen van *Human Development* van UNDP. In een recent werk analyseert Amartya Sen “poverty as capability deprivation” (Sen 1999). Bij ontwikkelingsprojecten wordt ‘ownership’, de relatie van het project met de doelstellingen en zeggenschap van de belanghebbenden, onderkend als cruciaal voor het welslagen. Het gaat bij *good governance* dus om een factor in de driehoek bestuur-economie-samenleving. Sen weerspreekt uitdrukkelijk de mening dat een autoritaire bestuursstijl meer bijdraagt aan de economische ontwikkeling dan een democratie die de rechten van de mens beschermt: “The reach and effectiveness of open dialogue are often underestimated in assessing social and political problems” (blz. 153).

Dit inzicht is van wezenlijk belang om te kunnen beoordelen welke plaats het streven naar *good governance* kan en moet innemen in het beleid betreffende de ontwikkelingssamenwerking. *Good governance* is niet alleen noodzakelijk voor het terugdringen van armoede en het bevorderen van een positieve economische ontwikkeling, het kan omgekeerd ook niet worden losgemaakt van de economische verhoudingen en van het functioneren van de samenleving (sociale cohesie, participatie, democratie). *Good governance* is meer dan een leuze die een nieuwe trend in het denken over ontwikkelingssamenwerking representeert, maar wat er precies onder moet worden verstaan, wordt nog te vaak in het vage gelaten.

1.2 DE RELATIE TUSSEN ONTWIKKELING EN DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR

De relatie tussen *good governance* en economie is in de hiervoor aangeduide driehoek een bijzonder gewichtige. De ervaringen bij de transitie in de landen in Midden- en Oost-Europa na 1989 laat zien dat economische vooruitgang in elk geval niet los verkrijgbaar is (vgl. Fidrmuc 1999). Zonder behoorlijk juridisch kader draait privatisering uit op een uitverkoop van nationale belangen aan behendige functionarissen met voorkennis en hun relaties. Tegelijk is echter ook de economische realiteit aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Afscherming van nationale markten is sinds de totstandkoming van de *World Trade Organization* (WTO) voor het grootste deel van de wereld achterhaald; ook een land als China staat op het punt zich aan te sluiten. Globalisering leidt tot een voortgaande vermindering van bestuurskracht. Het grensoverschrijdende karakter van handel, migratiebewegingen, milieuverontreiniging en verspreiding van epidemieën leidt ertoe dat de nationale staten ze niet kunnen hanteren: “Many

transnational processes impinge on national sovereignty. (...) These issues (...) have in common that none of them can be solved by means of solely domestic policies.”⁴

1.3 DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR ALS AANGRIJPINGS- PUNT VOOR ONTWIKKELING

De manifeste behoefte aan deugdelijk bestuur als voorwaarde voor en stimulans van ontwikkeling is dus niet gemakkelijk te vervullen. Weliswaar stellen de Verenigde Naties bestuurlijke factoren in het ontwikkelingsbeleid centraal (Annan 1998:39), maar onduidelijk is of dit betekent dat het bestuur moet ophouden de ontwikkeling te vertroebelen (door corruptie, protectionisme en verspilling), dan wel een meer ordenende rol moet spelen. Secretaris-generaal Kofi Annan (Annan 1998: 39-41) noemt de opbouw van legitieme, verantwoordelijke instituties als kernpunten: “By good governance is meant creating well-functioning and accountable institutions – political, judicial and administrative – that citizens regard as legitimate, through which they participate in decisions that affect their lives, and by which they are empowered.” Ter toelichting wijst hij op de relatie van *good governance* met de eerbiediging van de rechten van de mens en de *rule of law*, op de versterking van de rol van parlementen en de rechterlijke macht, op de bestrijding van drugsriminaliteit, en op de toerusting van burgers op lokaal niveau en eerlijke verkiezingen. In hetzelfde rapport vestigt Annan onder het trefwoord ‘globalization’ echter ook de aandacht op ontwikkelingen die de rol van de nationale staat uithollen (Annan 1998:52): “These new dimensions of globalization can only be addressed multilaterally, by the United Nations and other international institutions.” Ook hier komen drugshandel, terrorisme en andere vormen van grensoverschrijdende misdaad and de orde. In zijn opvatting moet het intense verkeer van “the forces for good and evil” in “this increasingly interconnected world” (blz. 59) vooral worden beantwoord met een versterking van de Verenigde Naties en andere multilaterale organisaties:

The task ahead, therefore, is not to try to reverse globalization – an effort which, in any case, would be futile. The task is to harness its positive potential while managing its adverse effects. Strengthening multilateral institutions can help accomplish that task. (Annan 1998: 81-82)

Een dergelijke inzet wordt wel aangeduid als de ontwikkeling van *global governance*. De ‘World Summits’ van het laatste decennium van de twintigste eeuw, waaronder de conferentie in Rio de Janeiro over *Environment and Development* (1992), die in Wenen over rechten van de mens (1993) en *the Social Summit* in Kopenhagen (1995), hebben daarvoor de lijnen uitgezet.⁵

1.4 DE PROBLEMATISCHE VERHOUDING TUSSEN DE INTERNATIONALE EN DE NATIONALE RECHTSONTWIKKELING

De verhouding tussen deze twee facetten van het beleid van de Verenigde Naties – enerzijds versterking van de nationale politieke structuren, anderzijds versterkt multilateralisme – laat een fundamenteel politiek dilemma rond de positie van het openbaar bestuur zien. De negatieve verschijningsvorm van de staat – als mechanisme voor onderdrukking en uitbreiding – wordt dankzij de wereldwijde wisselwerking in economie en cultuur onhoudbaar, maar een positieve, ordenende rol van de staat is daarmee niet vanzelf gegeven. Multilaterale instituties zoals de Verenigde Naties, de *World Trade Organization* en de Bretton Woods-instellingen kunnen dat niet compenseren, maar evenmin heeft het zin een standaardisering van constitutionele structuren naar West-Europees of Noord-Amerikaans model op te leggen.

Het zou meer in overeenstemming zijn met de *interdependency*, de wederzijdse afhankelijkheid, die de hedendaagse internationale verhoudingen kenmerkt, te zoeken naar mogelijkheden om wezenlijke kenmerken van *good governance* te identificeren die in internationaal verband worden ondersteund zonder af te doen aan legitieme nationale verscheidenheid. In dit preadvies worden mogelijkheden geschetst om deze wisselwerking tussen internationale en nationale rechtsontwikkeling te intensiveren.

Daarbij moet in elk geval acht worden geslagen op het vooroordeel dat het begrip ‘good governance’ een verholde verwijzing is naar de organisatie van westerse parlementaire democratieën (vgl. Chan 1999: 32). Ontegenzeggelijk spelen tradities en cultuur een belangrijke rol in de vormgeving van besluitvormingsprocessen en de rechtswerkelijkheid – zelfs bij gelijke regels. Dit rechtvaardigt echter geen cultureel relativisme ten aanzien van de eisen van *good governance*. Een lange ‘traditie’ van corruptie in een land neemt niet weg dat dit een aantoonbaar negatief effect heeft op de verdeling en doelmatige aanwending van middelen.

Evenmin is er reden om aan te nemen dat de burgers in derdewereldlanden maar weinig waarde hechten aan politieke en democratische rechten. “The downgrading of these rights and freedoms is certainly part of the value system of *government leaders* in many third world countries, but to take that to be the view of the people is to beg a very big question” (Sen 1999: 151). Verschillende Aziatische landen hebben integendeel een krachtige strijd voor democratie laten zien.

2 BETEKENIS VAN HET CONCEPT VAN GOOD GOVERNANCE IN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING

2.1 EEN NIEUWE FORM VAN CONDITIONALITEIT?

Niet iedereen is ervan overtuigd dat het ontwikkelingsbeleid *good governance* als conditie voor hulp centraal moet stellen. De Franse socialist Michel Rocard, voorzitter van de commissie voor ontwikkelingssamenwerking van het Europese Parlement, ondersteunt weliswaar de opname van “education in good governance and training programmes targeted at lawyers and journalists” in de Europese ontwikkelingssamenwerking, maar waarschuwt ertegen de ACS-landen te brengen tot “a rush for democracy.” Hij spreekt zich uit tegen degenen “who seek to lecture others on civilization.” Er is in Afrika, aldus Rocard, geen langdurige democratische traditie zoals in Europa. Het zou “quite unrealistic” zijn te verwachten dat men dit op korte termijn kan veranderen: “Democracy is a lengthy process and there are bound to be slip-ups on the way. A balanced judgement means taking a long-term view” (Rocard 1999: 45).

223

Het is niet zonder meer duidelijk wat Rocard met deze *long-term view* bedoelt: erop vertrouwen dat op lange termijn Afrika eigener beweging tot meer democratieën komt, danwel het ontwikkelen van een aanpak die langs de weg der geleidelijkheid tot een beter resultaat zal leiden. In beide gevallen gaat men ervan uit dat het eindresultaat gekenmerkt zal zijn door een nauwere aansluiting van de landen in de Derde Wereld bij de in West-Europa gevestigde democratische rechtsstaat. Echter, als men met Rocard onderkent dat de westerse modellen niet met goed resultaat in hoog tempo aan landen in Afrika (of, meer algemeen, de Derde Wereld) kunnen worden opgelegd, mag dat niet worden gezien als enkel een praktische of tactische kwestie. Het gaat hier in elk geval ook om de principiële vraag of de interactie tussen landen in verschillende ontwikkelingsstadia al dan niet tot grotere convergentie qua staats- en regeringsvorm zal moeten leiden.

Bij de dekolonisatie hebben in Afrika en elders de nieuwe onafhankelijke staten vrijwel altijd een klassieke democratisch-rechtsstatelijke bestuursvorm van West-Europese snit meegekregen. Na zo'n veertig jaar ervaring zijn er weinig illusies meer dat in de constitutionele voorschriften afdoende waarborgen gelegen zouden zijn voor wat nu *good governance* heet. Een opvatting van *good governance* als het bevorderen van een constitutionele ordening als democratische rechtsstaat zal dan ook weinig vertrouwen inboezemen. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de instituties en de inhoud van een cultuur, ook al zijn deze uiteraard aan elkaar gerelateerd (Margalit 1996: 165). Het nastreven van zo'n ordening zal – minstens – gepaard moeten gaan met het stimuleren van een *bestuurscultuur* van *good governance*. Bij een hernieuwde beoordeling van de institutionele kaders moet verder uitdrukkelijk de mogelijkheid onder ogen

worden gezien dat de idealen van de democratische rechtsstaat beter zijn gediend met meer ruimte voor variëteit naar gelang van cultuur en omstandigheden. Ongewenst is echter een relativering waarbij – zoals ten tijde van de Koude Oorlog in de zogenaamde ‘volksrepublieken’ – de macht van kleine groepen die een beter inzicht claimen, als een ‘andere’ of zelfs de ‘ware’ vorm van democratie aan de man wordt gebracht.

De haast wereldwijde aanvaarding – binnen en buiten het kader van de Verenigde Naties – van *good governance* als doelstelling opent op dit punt nieuwe perspectieven. In plaats van vooropgestelde staatsrechtelijke modellen zonder meer als criteria te aanvaarden, zal in het vervolg van deze studie worden getracht de waarden van het democratisch-rechtsstatelijke model te verbinden met kernpunten van de sociaal-economische vereisten. Mede aan de hand van de effecten zal moeten worden beoordeeld welke eisen zinvol in internationaal verband aan een staatsbestel kunnen worden gesteld. Een voorbeeld: in Nederland wordt democratisch gelegitimeerde politieke controle op de rechtshandhaving gezien als een vereiste om te voorkomen dat van hun taak bezeten opsporingsinstanties een loopje zouden nemen met vrijheidsrechten van de burger; in andere landen, waar de politieke partijen meer op basis van groepsbelangen dan van ideële kenmerken zijn georganiseerd, zal juist een onafhankelijke professionele aansturing de beste waarborgen geven voor onpartijdige rechtshandhaving die de rechten van de mens respecteert. Het verscholen, gedeelde uitgangspunt is dat het beleid inzake de rechtshandhaving niet afhankelijk mag zijn van specifieke (groeps)belangen.

2.2 TOEGANKELIJKHEID VOOR HET DELEN VAN MACHT

De Economic and Social Council van de VN bevordert een aantal aspecten van sociaal-economische ontwikkeling die verbonden zijn met *good governance*. Deze betreffen de erkenning van de rechten van vrouwen (*System-wide medium-term plan for the advancement of women, 2002-2005, EcoSoc resolution 1999/16*) en de bestrijding van corruptie (*Action against corruption, EcoSoc resolution 1999/22*). In een bijzondere vergadering op 29 april 1999 met vertegenwoordigers van de Bretton Woods-Instellingen – onder wie James Wolfensohn, president van de Wereldbank, en Michel Camdessus, voorzitter van het bestuur van het *International Monetary Fund* – kwam de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en *good governance* uitdrukkelijk aan de orde.⁶

Als percentage van het bruto binnenlands product van de ontwikkelde landen is de officiële ontwikkelingshulp (ODA, *official development assistance*) op het laagste punt in vijftig jaren uitgekomen. Bovendien kampen tal van ontwikkelingslanden met een ondraaglijke schuldenproblematiek. Ontwikkelingsvraagstukken werden daarom gerelateerd aan de ontwikkeling van de wereldeconomie: mede door een hervorming van de “global financial architecture” zou een betere participatie van de ontwikkelingslanden aan de wereldeconomie mogelijk moeten worden gemaakt. Volgens de betrokken plaatsvervangend secretaris-generaal van

de Verenigde Naties is het wezenlijk dat “neither its design nor its management should be the prerogative of a few States” (par. 10). Liberalisering is niet toereikend om ontwikkeling te bewerkstelligen. Ontwikkelingslanden dienen ook voorzieningen te treffen voor “economic security and social welfare for all the people”; zulke sociale onderwerpen krijgen terecht meer aandacht van de Bretton Woods-instellingen (par. 11). Ook de president van de Wereldbank sprak bij die gelegenheid uit dat het initiatief om de schuldenlast van de HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) te verminderen, deel uitmaakte van het ontwikkelingsproces. Naar zijn oordeel moet de vermindering van de schuldenlast wel in haar context worden bezien: “Good governance, capacity-building and human development were critical” (par. 68).

Terwijl aldus een nauwere verbinding wordt gelegd tussen financieel en monetair beleid, sociaal-economische ontwikkeling en *good governance*, wordt een andere nieuwe dimensie van de ontwikkelingspolitiek, namelijk het streven naar *sustainable development*, nog maar amper gerelateerd aan de deugdelijkheid van het bestuur. In het rapport van de *Commission on Sustainable Development* over behoud en verbetering van het natuurlijk leefmilieu van de zeeën en oceanen wordt bijvoorbeeld wel gepleit voor nationale en plaatselijke programma's voor “integrated coastal area management” (par. 29), maar dit pleidooi leidt niet tot voorstellen ter verbetering van het bestuur als zodanig. Deze beperking van gezichtsveld weerspiegelt een klassieke redeneerfout wanneer vanuit de internationale betrekkingen nationale activiteiten worden verlangd, namelijk dat dit enkel een kwestie van *willen* is, terwijl het in werkelijkheid vaak gaat om een vraag van *kunnen*.

Er bestaat sinds 1997 een *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance, Including for Human and Institutional Capacity-Building, to Support Least Developed Countries in Their Trade and Trade-Related Activities*. Aan dit *Integrated Framework* hebben IMF, ITC, UNCTAD, UNDP, Wereldbank en WTO zich gebonden.⁷ Dit omvat ook enige aspecten van *good governance*, maar centraal staat de internationale handel. Overwogen zou kunnen worden voor de ontwikkelingssamenwerking ten dienst van *good governance* – dus ten dienste van de bestuurlijke en juridische ontwikkeling – een dergelijk *framework* tot stand te brengen zowel op mondiaal als op EU-niveau (vgl. ook Nagle & Mahr 1999). Internationale en supranationale organisaties moeten onder de omstandigheden die met ‘globalisering’ worden aangeduid, een rol gaan vervullen die neer komt op grensoverschrijdend bestuur (*global governance*; zie par. 1.3). Zo is het bestrijden van corruptie een belangrijke doelstelling geworden, primair om daarmee eerlijke en doorzichtige internationale handelsrelaties te bevorderen. Voor nationale staten is corruptiebestrijding een deel van het streven naar *good governance*. *Integrated frameworks* dragen bij aan een goede onderlinge afstemming van de eigen werkerreinen van internationale en supranationale organisaties, en tegelijk ook met het nationale beleid waarop zij inwerken.

Een voorbeeld van hoe internationale organisaties thans invloed trachten uit te oefenen op het interne beleid van staten, biedt ook het in 1997 vastgestelde beleid van de Verenigde Naties inzake de rechten van de mens⁸. Naast hun eigen werken behoeve van de rechten van de mens stimuleren de Verenigde Naties sindsdien dat er nationale instituties functioneren die de rechten van de mens bevorderen en beschermen.

2.3 JURIDISCHE EN BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING

Een *Integrated framework* is een nuttig coördinatie-instrument voor beleid ter ondersteuning van *good governance* in het beleid van internationale organisaties. Inzake de plaats van *good governance* in de Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking en de betrokkenheid van NGO's vergen de volgende werkteerijnen aandacht:

- *Hulp bij de ontwikkeling van deskundigheid* (ontwikkelingshulp ontvangen is immers niet alleen een kwestie van willen maar ook van kunnen). De *Economic and Social Council* heeft in resolutie 1999/23 het *Centre for International Crime Prevention* van de VN en de lidstaten en *funding agencies* gevraagd technische samenwerking en ontwikkelingshulp in dienst te stellen van prioriteiten op het gebied van de misdaadpreventie en strafrechtspleging.⁹ De prioriteiten van de kant van de Verenigde Naties betreffen corruptie en mensenhandel en -smokkel. Wat corruptie betreft, omvat het programma van het Centre op nationaal niveau hulp bij het beoordelen van maatregelen tegen corruptie, legislatieve bijstand, het opzetten of versterken van diensten die corruptie bestrijden, ontwikkeling van preventiemaatregelen en training van beleidsontwikkelaars en ambtenaren (a.w., par.31). In juni 1999 werd in Hongarije samen met de betrokken diensten van de VN een *pilot project* gestart, dat onder meer betrekking heeft op het identificeren van gevallen van corruptie en het testen van een mechanisme ter verbetering van de doorzichtigheid van procedures betreffende contracten voor openbare werken. Het is wenselijk de ontwikkeling van deskundigheid een veel breder bereik te geven. Daarbij zou moeten worden gedacht aan de inrichting van de bestuurlijke organisatie en de besluitvormingsprocessen rechtspleging, en verder de rechtspleging in het algemeen, dus met inbegrip van de civiele rechtspraak en de bestuursrechtspraak.
- *Preventie*. De *Commission on Human Rights* beraadt zich over een facultatief protocol bij de *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*. Dit protocol zou moeten voorzien in een stelsel van preventie door geregelde bezoeken aan plaatsen van detentie. Ook anderszins zou de zorg voor *good governance* een meer preventief karakter kunnen krijgen. Een voorbeeld zou zijn de positie van rechters en ambtenaren te onderwerpen aan een internationale evaluatie. Hun integriteit zou moeten worden beschermd door rechtspositionele waarborgen, toegang tot een onafhankelijke instantie voor klachten en een honorering die hen niet op achterstand plaatst ten opzichte van hun (handelende) omgeving.

- *Empowerment* (toerusting, onder meer door informatierechten; zie Bovens 1999); *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (General Assembly resolution 53/144 van 9 december 1998)*. In deze resolutie wordt het recht van individuen erkend om – individueel en in samenwerking met anderen – te streven naar de bescherming en verwerkelijking van de rechten van de mens, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

3 GOOD GOVERNANCE IN DE ONTWIKKELING VAN HET INTERNATIONALE RECHT

3.1 DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT IN HET INTERNATIONALE RECHT

Lange tijd is aangenomen dat de keuze van het regeringssysteem een interne aangelegenheid is die – als onderdeel van de soevereiniteit der staten – vanuit het internationale recht als indifferet dient te worden beschouwd. Enige relativisering van dit standpunt bracht de ervaring van de Tweede Wereldoorlog: intern repressieve regimes bleken ook extern bron van geweld en onrecht te zijn.

Als onderdeel van het werk aan een duurzame vrede formuleerde de Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt nog tijdens de Tweede Wereldoorlog de *Four Freedoms*. Dit leidde tot de verankering van de rechten van de mens in de Universele verklaring van de rechten van de mens, op 10 december 1948 geproclameerd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en – als gevolg van de Koude Oorlog pas achttien jaar later – het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Ook de ervaring van de Tweede Wereldoorlog bevestigt de relatie tussen interne en internationale rechtsorde: nog nooit zijn twee democratische staten met elkaar in oorlog gekomen (Weart 1998).

In de recente ontwikkeling van het internationale recht wordt de aanvaarding van de principes van rechtsstaat en democratie steeds meer onttrokken aan ‘soevereine’ willekeur (Franck 1995; Nagle & Mahr 1999). Thomas Franck stelde reeds in 1992: “Democracy is on its way to becoming a global entitlement, one that increasingly will be promoted and protected by collective international processes” (Franck 1992: 46). Bij de erkenning van de staten die zich uit de vroegere federale staatsverbanden van Joegoslavië en de USSR hadden losgemaakt, hanteerden de West-Europese staten de aanvaarding van de democratische staatsvorm als criterium (Franck 1995: 111).

3.2 INTERNATIONALE RECHTSORDE

Tegelijkertijd is er een beweging die als het ware het gezichtsveld van het internationale recht verbreedt en ertoe leidt dat het niet alleen een ordening van het verkeer van soevereine staten maar steeds meer een mondiale, op rechtvaardigheid gerichte rechtsorde wordt. Het domein van het internationale recht wordt bepaald door de gemeenschappelijke waarden en het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid.

Het internationale recht omvat normen waarvan universele gelding wordt beoogd naast de in multilaterale en bilaterale verdragen neergelegde regels voor groepen van staten. Het universele internationale recht kan worden ingedeeld in een algemeen deel en bijzondere delen. Het algemeen deel omvat onder meer de inrichting, bevoegdheden en werkwijze van de Verenigde Naties en andere mon-

diale organisaties, het verdragenrecht en de regels betreffende het diplomatiek verkeer, geschillenbeslechting en statenaansprakelijkheid. Als bijzondere delen wordt in het recente rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de *United Nations Decade of International Law* (A/54/362 d.d. 21 september 1999) onderscheiden:

- *the law relating to human rights;*
- *the law relating to disarmament;*
- *the law relating to outer space;*
- *the law relating to economic development;*
- *the law relating to international trade;*
- *the law relating to crime prevention and criminal justice;*
- *the law relating to environment;*
- *the law of the sea.*

Hoewel in ruime zin elke positieve betrokkenheid bij het internationale recht kan worden gezien als een teken van *good governance*, zijn hier vooral de deelgebieden betreffende rechten van de mens en misdaadpreventie en -bestrijding van betekenis. De VN-Conventie ter bestrijding van de smokkel van verdovende middelen van 1988 en de Conventie van Straatsburg inzake het witwassen, enzovoort van 8 november 1990 bevatten bepalingen die staten verplichten het witwassen van criminele gelden strafbaar te stellen en samen te werken bij de bestrijding hiervan. In 1996 aanvaardde de Algemene Vergadering de *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions* (resolutie 51/191) en de *International Code of Conduct for Public Officials* (resolutie 51/59, annex). In het kader van de OESO kwam op 17 december 1997 in Parijs het Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties (Trb. 1998, 54) tot stand; het wetsvoorstel tot goedkeuring daarvan is sinds april 1999 bij de Tweede Kamer aanhangig (wetsvoorstel 26468 [R1637]). Voor de OESO is dit onderwerp van belang omdat als gevolg van corruptie middelen verkeerd terechtkomen, ontwikkeling wordt ondermijnd en mededinging vervalst. Op 10 juni 1998 aanvaardde de Algemene Vergadering een politieke verklaring en een actieplan tegen het witwassen. Indirect van betekenis is het werk aan een brede *Convention against Transnational Organized Crime*.

Als verankering van *good governance* is niet alleen het universele internationale recht van belang. Ook 'regionaal' internationaal recht stelt – bijvoorbeeld voor de kring van Afrikaanse staten, die van Noord- en Zuid-Amerika, of voor de landen van de Raad van Europa – eisen en grenzen aan de manier waarop het bestuur en rechtspleging zijn ingericht.

3.3 BINNEN EN BUITEN

De materiële inhoud van het internationale recht heeft zich zo ontwikkeld dat de juridische scheiding van binnen en buiten onhoudbaar is geworden. Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord welke gevolgen een tekort aan naleving van die internationale normen zal hebben, en al evenmin of alle andere aspecten van de interne rechtsontwikkeling *dus* interne aangelegenheden zijn gebleven.

Of impliceren de principes van solidariteit en ontwikkeling dat internationaal-rechtelijk (nog) niet geregelde onderwerpen toch onderwerp van gesprek moeten kunnen zijn als implicatie van *partnerships for peace, development*, enzovoort? In de jurisprudentie van het Internationale Gerechtshof wordt niet langer bij afwezigheid van verdrag of gewoonte voetstoots aangenomen dat de staten dan onbeperkte vrijheid van handelen zouden hebben, zoals nog het geval was in de Lotus-zaak (Permanent Hof van internationale Justitie 7 september 1927). In zijn advies van 8 juli 1996 over de toelaatbaarheid van nucleaire wapens en in zijn vonnis van 25 september 1997 over de Donau-dammen oordeelde het Hof integendeel dat op de staten een verplichting rustte om daar waar verdrag en gewoonte niet zonder meer tot conclusies leidden, in onderhandelingen tot nieuw recht te komen. Men zou wellicht mogen aannemen dat de *World Conferences* van de Verenigde Naties over ontwikkeling, rechten van de mens en sociale vraagstukken als bron van rechtsontwikkeling mogen worden gezien (*UN Briefing Papers* 1997).¹⁰

Zou dit kunnen leiden tot een soort olievlekwerking vanuit de rechten van de mens naar vragen van recht en bestuur? Sinds de Kosovo-oorlog is een intense discussie op gang gekomen over de toelaatbaarheid van militaire interventie in geval van ernstige schendingen van de rechten van de mens binnen een staat. Zulk optreden kan worden gezien als de uiterste manier van actie tegen tekorten aan *good governance*, maar is naar zijn aard zo zeer een noodmaatregel dat er in dit kader geen speciale aandacht aan hoeft te worden besteed. Wel van belang zijn andere methoden waarmee de internationale gemeenschap tegen bestuurlijke misstanden in een land in actie kan komen.

Geconcludeerd moet worden dat het internationale recht in zijn huidige stand van ontwikkeling geen bindende, positieve omschrijving geeft van het begrip *good governance*. Wel worden handelingen omschreven die aan goed bestuur in de weg staan, zoals corruptie, vernietiging van het leefmilieu en schending van fundamentele rechten van werknemers. Ook de toegang tot de rechter is in principe door het internationale recht gewaarborgd, namelijk via artikel 14 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Meer in het algemeen kan worden gezegd dat via de waarborgen voor rechten van de mens de rechtsstaat internationaal-rechtelijk vereist is. Het internationaal-juridische systeem hangt in deze jaren in tussen enerzijds een meer traditionele benadering van de staatsvorm als interne aangelegenheid die tot de eigen soevereiniteit behoort, en anderzijds een volledige toepassing van criteria die uit de verdragen over de rechten van de mens voortvloeien. Gelet op de prominente rol die het

houden van vrije verkiezingen speelt bij de normalisering van betrekkingen en soms zelfs bij de erkenning van staten (Franck 1995: 111), zou zelfs kunnen worden gezegd dat de staatsvorm van de *democratische rechtsstaat* als de onder normale omstandigheden vereiste staatsvorm kan gelden. Regimes die daarvan afwijken, beroepen zich inderdaad meestal ook op een al dan niet gefingeerde nationale noodtoestand (Franck 1995: 112).

3.4 EEN BEOORDELINGSKADER VOOR GOOD GOVERNANCE

In het werk van John Rawls is een poging gedaan een kern van minimumeisen voor redelijkerwijs aanvaardbare regeringsstelsels te bepalen. Een *constitutional democratic polity* wordt gekenmerkt door een eerlijke grondslag voor het samenleven van mensen op voet van gelijkheid, verdraagzaamheid en aanvaarding van besluitvorming bij meerderheid (Rawls 1999: 177-178). Deze benadering laat zien dat een internationaal beoordelingskader voor *good governance* op een andere leest kan worden geschoeid dan de grootste gemene deler van Westerse constituties – hetgeen niet weg neemt dat zo'n beoordelingskader wel door beproefde democratisch-rechtsstatelijke constituties zal zijn geïnspireerd. Tot de taakstelling bij een verdere precisering van de eisen van *good governance* behoort het dan ook, onderscheid te maken tussen de contingente vormen van organisatie en besluitvorming in specifieke staten enerzijds, en universele karakteristieken van deugdelijk bestuur anderzijds. Sen (1999: 10), die in zijn visie op ontwikkelingsvraagstukken vrijheid centraal stelt, identificeert vijf relevante dimensies:

- 1 *political freedoms;*
- 2 *economic facilities;*
- 3 *social opportunities;*
- 4 *transparency guarantees; en*
- 5 *protective security.*

Politieke vrijheden, doorzichtigheid van de machtsverhoudingen en bescherming tegen geweld en manipulatie zijn in elk geval ook in de context van onze taakstelling relevante factoren.

Zonder bij voorbaat de constitutionele modellen tot maatstaf te maken die in de westerse politieke en sociale cultuur zijn geworteld, zouden enige criteria voor *good governance* kunnen worden geformuleerd. Deze criteria zijn spiegelbeeldig aan uit de ontwikkelingsproblematiek bekende bestuurlijke risicofactoren:

- Zijn de staatsorganen die politiek worden aangestuurd, in staat om zich te laten leiden door programmatische kaders, en beveiligd tegen corruptie, nepotisme en cliëntelisme?
- Is de regeermacht gebonden aan een mandaat van de burgers via vrije en geheime verkiezingen?
- Kunnen individuen en groepen op gelijke voet met anderen participeren in en via openbare meningsvorming invloed uitoefenen op publieke besluitvormingsprocessen?
- Zijn de staatsorganen met een rechtsbeschermende of controlerende functie beveiligd tegen ongeoorloofde beïnvloeding (*undue influence*) van wie dan ook?

- Worden de rechten van de mens geëerbiedigd respectievelijk worden schendingen daarvan effectief gecorrigeerd?

In deze criteria zijn naast de maatstaven van Rawls en Sen met name de in verdragen neergelegde fundamentele politieke en staatsburgerlijke rechten verdisconteerd. Ten aanzien van de constitutionele vormgeving om hiertoe te komen, kan het internationale recht terughoudendheid in acht nemen; daar is verscheidenheid mogelijk. Maar zonder instituties die integriteit, participatie, eerlijke rechtspleging (*due process*) en respect voor de menselijke waardigheid verzekeren, blijft het streven naar *good governance* een slag in de lucht. Ook al verandert de rol van de staat onder invloed van – deels grensoverschrijdende – netwerken van relaties, instituties blijven van cruciaal belang (Zijderveld 2000: 177-179).

Dit leidt tot de vraag op welke wijze de inwerking van het internationale recht op de ontwikkeling van de binnen staten geldende rechtsorde kan worden versterkt: welke internationaal-rechtelijke instrumenten kunnen daaraan bijdragen, en hoe kan de receptiviteit (ontvankelijkheid) van het interne recht daarvoor rechtens en feitelijk worden vergroot? Anders gezegd: hoe kan worden bevorderd dat de opkomende internationale normering van *good governance* wordt ‘vertaald’ in de interne rechtsontwikkeling?

3.5 INTERNATIONAAL-RECHTELIJKE VERANKERING

De traditionele terughoudendheid inzake ‘interne verhoudingen’ is niet verenigbaar met de vrijwel wereldwijde aanvaarding van *good governance* als maatstaf voor goede betrekkingen, met name op het gebied van de handel en de ontwikkelingssamenwerking. Hier tekent zich een groeiende behoefte en bereidheid af aan een – in de verhouding tussen staten – juridisch bindend vastleggen. Dat zou een zinvolle verdere stap zijn in de ontwikkeling van het internationale recht, waarin immers *regulatory agreements* een steeds grotere plaats zijn gaan innemen (vgl. 3.2): “in recent decades, the main focus of treaty practice has moved to multilateral regulatory agreements addressing complex economic, political, and social problems that require cooperative action among states over time” (Chayes & Chayes 1998: 1).

Bevordering van *good governance* via verdragen is niet nieuw. Akkoorden over handel en ontwikkelingssamenwerking, zoals die van de Europese Gemeenschap met de ACS-landen – de vroegere Europese koloniën in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan –, bieden mogelijkheden om tot precisering van de eisen van *good governance* te komen. Volgens Franck (1995: 129) is er een groeiende wereldwijde consensus dat ondemocratische verkiezingsprocedures onrechtmatig zijn en tevens behoren tot de onderwerpen waarmee de internationale gemeenschap zich mag bemoeien. Een soort tribunaal van presidenten van hoogste rechterlijke colleges beoordeelde begin jaren negentig het democratisch gehalte van de vroegere deelrepublieken van Joegoslavië vooraleer de EG-lidstaten tot erkenning overgingen. Er groeit een algemeen gebruikelijk patroon van

internationaal toezicht door waarnemers op het verloop van verkiezingen, soms als uitvloeisel van een regeling na beëindiging van een intern gewapend conflict, soms ook op basis van een verzoek van de betreffende staat. Zowel in het kader van de Organisatie van Amerikaanse Staten als in dat van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa zijn tegenmaatregelen overeengekomen tegen regimes die de democratie in een der lidstaten zouden ontmantelen: “Both textually and in practice the international system is moving towards a clearly defined democratic entitlement, with national governance validated by international standards and systematic monitoring of compliance” (Franck 1995: 139).

Het is denkbaar en wenselijk de democratische staatsvorm tot onderwerp te maken van een internationaal-rechtelijk bindende conventie die:

- 1 de politieke rechten van staatsburgers en politieke partijen beschrijft;
- 2 de institutionele kenmerken van het democratisch proces vastlegt (zoals de periodiciteit van verkiezingen, het geheim verloop van de stemming en de onpartijdigheid van stembureaus); en
- 3 een mechanisme voor toezicht en behandeling van klachten creëert.

Een stap verder zou zijn daarin ook een aantal kenmerken vast te leggen van bestuurlijke procedures die de deugdelijkheid en integriteit waarborgen.

Daarbij kan worden gedacht aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor overheidsop treden, non-discriminatie bij de benoembaarheid in openbare functies, openbaarheid van besluitvormingsprocessen, uitgangspunten voor de aanbesteding van overheidsopdrachten, gewaarborgde toegang tot de rechter in geschillen met de overheid, en normen die verwijzen naar de bestaande internationale verdragen tegen corruptie.

Met zulke bepalingen in een multilaterale (VN-)conventie ter bevordering van democratie en *rule of law* zou de basis kunnen worden gelegd voor het stimuleren van *good governance* via de corrigerende werking van internationale toetsing en verantwoording. Uiteraard is dat geen alternatief voor hulp en bijstand. In de hedendaagse praktijk van de internationale betrekkingen wordt het geven van bijstand (*capacity building and technical assistance*) integendeel gezien als een van de mechanismen waarmee *compliance*, naleving van verdragen, kan worden bevorderd (Chayes & Chayes 1998: 197). Hulp en bijstand zouden zich mede moeten richten op de maatschappelijke organisaties en groeperingen die voor het culturele klimaat van een functionerende democratische rechtsstaat zo essentieel zijn (Globale Trends 1997: 426 e.v.).

Chayes en Chayes duiden het veranderde internationale klimaat, waarin staten zich wederzijds laten aanspreken op de verwerkelijking van *regulatory agreements* in hun nationale rechtsorde, als ‘new sovereignty’. Tot de mechanismen die de naleving van deze verdragen bevorderen, behoort op de eerste plaats het verzekeren van *transparency*: het opstellen en verspreiden van informatie over de stand van zaken bij de uitvoering van het verdrag (blz. 22). Via de fora van de nationale en internationale openbare mening worden regeringen ervan weerhouden, hun verplichtingen te negeren (blz. 119). Daarnaast kunnen verdragen

voorzien in commissies of instellingen voor *verification and monitoring* (blz. 174). Op het gebied van de rechten van de mens en de wapenbeheersing zijn deze mechanismen naast rapportageplichten van grote betekenis gebleken. De rol van *capacity building and technical assistance* werd al eerder vermeld (vgl. blz. 197), terwijl uiteraard ook geschillenbeslechting via internationale rechtspraak van belang blijft.

Een internationaal-rechtelijke verankering van deze voor *good governance* relevante eisen zal als gevolg van oude sentimenten rond 'soevereiniteit' en 'interne aangelegenheden' niet eenvoudig te realiseren zijn. Tegelijk echter moet worden geconstateerd dat de hiervoor aangeduide elementen van zo'n conventie thans reeds in diplomatieke contacten en specifieke akkoorden (soms in de context van economische relaties) vrijwel alle reeds breed geaccepteerd zijn.

4 AANDACHTSPUNTEN VOOR HET NEDERLANDSE BELEID

In het huidige Nederlandse beleid speelt *good governance* een belangrijke rol bij het selecteren van landen waarmee een hulprelatie wordt aangegaan. Dat is goed om verspilling van hulp gelden in een niet-receptieve omgeving te voorkomen. Deze benadering biedt echter geen soelaas voor landen die juist hulp zouden moeten krijgen om tot *good governance* te komen. Het verdient aanbeveling hieraan een belangrijke plaats toe te kennen, eventueel ook in afwijking van de nu gemaakte landenkeuze. Conditionaliteit alleen is daarvoor onvoldoende.

Bij de realisering hiervan zouden de volgende punten speciaal in het oog moeten worden gehouden:

- 1 Werken aan *good governance* vereist dat de verschillende beginselen van de democratische en sociale rechtsstaat in samenhang worden gezien. Een slechts formele democratie (verkiezingen en daarmee uit) is onvoldoende (Quashigah & Okafor 1999: 544, 546 e.v.); eerbiediging van de rechten van de mens en optreden tegen corruptie en andere misstanden, behoren daar evenzeer toe, terwijl er eveneens een relatie met milieuzorg is; *sustainable development* heeft immers ook bestuurlijke implicaties.
- 2 Werken aan *good governance* vereist relaties met de mensen en de cultuur van de betrokken samenleving. Een ruim budget alleen is onvoldoende, zoals blijkt uit de gebeurtenissen in Cambodja. Nadat via de Verenigde Naties maar liefst twee miljard dollar in de wederopbouw van een democratisch staatsbestel waren geïnvesteerd, was nog steeds de democratie onvoldoende verankerd om aan de staatsgreep van Hun Sen effectief weerstand te kunnen bieden (Quashigah & Okafor 1999: 556; vgl. blz. 563 inzake Nigeria). Daarom zijn intense bilaterale betrekkingen, ook op het gebied van recht en bestuur, met daarvoor in aanmerking komende landen ook van zoveel betekenis.
- 3 Vrouwen spelen in de ontwikkeling van goede verhoudingen tussen politiek en samenleving een niet te onderschatten rol (Mickelson in Quashigah & Okafor 1999: 562-565): “The fundamental flaw in the international human rights regime vis-à-vis women is that it simply does not provide adequate support for the battles that women are engaged in.” Een kortaf benadrukken van het individuele karakter van rechten van de mens is daarop geen adequaat antwoord.
- 4 Een voor Nederland belangrijk en goed hanteerbaar werkkerrein is dat van de juridische samenwerking. Een met medewerking van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecreëerd samenwerkingsverband van de Nederlandse juridische faculteiten, het *Centre for International Legal Cooperation (CILC)* te Leiden, speelt daarin een belangrijke rol. Door medewerking aan programma's voor opleiding van rechters en wetgevingsjuristen, alsook door legislatieve samenwerkingsprojecten wordt een tweeledig doel gediend: rechtstreekse verbetering van de kwaliteit van de rechtsstaat in de partnerlanden, en het creëren van een gevoel van betrokken-

heid bij en vertrouwdheid met de cultuur van een levende rechtsstaat. In de persoonlijke relaties tussen professionele cursusdeelnemers kan Nederland een rol van betekenis spelen doordat het boven verdenking als neo-imperialistische hulpverlener verheven is. Bovendien beschikt Nederland sinds begin jaren negentig over moderne, doordachte wetgeving inzake de algemene leerstukken van het bestuursrecht en het privaatrecht. Vergelijkbare projecten bestaan ook op specifieke terreinen van openbaar bestuur, met name ten behoeve van het milieubeleid; het zou goed denkbaar zijn, de algemene bestuurlijke ontwikkeling meer aandacht te geven, eventueel in een met het CILC vergelijkbare structuur.

- 5 Na de talrijke stappen die in het afgelopen decennium reeds zijn gezet om de eisen van democratie en rechtsstaat een meer bindend karakter te geven, zou van Nederlandse zijde kunnen worden bijgedragen aan een onderzoek naar de mogelijkheden om via een VN-verdrag – met een handhavingsmechanisme in de stijl van Chayes & Chayes' *New Sovereignty* – de verdere ontwikkeling van *good governance* te stimuleren en te bewaken.

Werken aan *good governance* is geen panacee voor ontwikkelingsvraagstukken maar wel een fundamentele voorwaarde. Er zijn voldoende aanknopingspunten om *good governance* niet alleen te hanteren als criterium voor het geven van hulp, maar ook te zien als kerntaak in de hulp en samenwerking.

NOTEN

- * Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin is lid van de Raad van State.
- ¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 433, nr. 19, blz. 2.
- ² nr. 25 (26 200-V).
- ³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 433, nr. 2, blz. 2.
- ⁴ *Role of the United Nations in promoting development in the context of globalization and interdependence, Report of the Secretary-General*, United Nations, General Assembly A/54/358, par. 8.
- ⁵ Zie *The World Conferences, Developing Priorities for the 21st Century* (UN Briefing Papers), Department of Public Information, United Nations, New York 1998.
- ⁶ Zie het verslag in *Report of the Economic and Social Council for 1999*, United Nations, General Assembly A/54/3 d.d. 9 september 1999, Chapter II.
- ⁷ *Role of the United Nations in promoting development in the context of globalization and interdependence, Report of the Secretary-General*, United Nations, General Assembly A/54/358, par. 75.
- ⁸ General Assembly resolution 52/128 d.d. 12 december 1997, par. 16.
- ⁹ *Crime prevention and criminal justice, Report of the Secretary-General*, United Nations, General Assembly A/54/289 d.d. 30 augustus 1999, par. 29.

LITERATUUR

- Annan, Kofi A. (1998) *Partnerships for Global Community, Annual Report on the Work of the Organization 1998*, New York: United Nations.
- Bovens, Mark (1999) 'Over burgerschap in de informatiemaatschappij', *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 2: 102-124.
- Burnside, Craig & David Dollar (1998) *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*, Policy Research Working Paper Nr 1937, Washington DC: The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth.
- Chan, Ronnie C. (1999) 'Asiens Zukunft in einer globalisierten Welt', *Internationale Politik* 12: 27-42.
- Chayes, Abram & Antonia Handler Chayes (1998) *The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge MA / London: Harvard University Press.
- Dollar, David & Jakob Svensson (1998) *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?*, Policy Research Working Paper Nr 1938, Washington DC: The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth.
- Fidrmuc, Jan (1999) *The Political Economy of Reforms in Central and Eastern Europe*, dissertatie Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg: CentER.
- Franck, T.M. (1992), 'The "powers of appreciation": who is the ultimate guardian of UN legality?', *The American Journal of International Law*, 86 (3).
- Franck, Thomas M. (1995) *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford: Clarendon Press.
- Ginther, Konrad, Erik Denters & Paul J.I.M. de Waart (1995) (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff.
- Margalit, Avishai (1996) *The Decent Society*, Cambridge MA / London: Harvard University Press.
- Nagle, John D. & Alison Mahr (1999) *Democracy and Democratization. Post-Communist Europe in Comparative Perspective*, London / Thousand Oaks / New Delhi: SAGE.
- Newman, Graeme (1999) (ed.) *Global Report on Crime and Justice* (published for the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention), New York / Oxford: Oxford University Press.
- Ng, Francis & Alexander Yeats (1999) *Good Governance and Trade Policy – Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth?*, Policy Research Working Paper 2038, Washington DC: The World Bank Development Research Group Trade.
- Quashigah, Edward Kofi & Obiora Chinedu Okafor (1999) (eds.), *Legitimate Governance in Africa. International and Domestic Legal Perspectives*, The Hague / London / Boston: Kluwer Law International.
- Randel, Judith & Tony German (1998) (eds.), *The Reality of Aid 1998/1999, An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, London: Earthscan.
- Rawls, John (1999) *The Law of Peoples. With "The Idea of Public Reason Revisited"*, Cambridge MA / London: Harvard University Press.

- Rocard, Michel (1999) 'Relaunching African Development', *OECD Observer* No. 216, March: 44-46.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*, New York / Oxford: Russell Sage Foundation / Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopff.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (1997) *Globale Trends 1998, Fakten – Analysen – Prognosen*, hrsg. v. I. Hauchler, D. Messner & F. Nuscheler, Frankfurt am Main: Fischer.
- Todaro, Michael P. (1994) *Economic Development*, New York / London: Longman.
- United Nations (1997) *The World Conferences (UN Briefing Papers), Developing priorities for the 21st Century*, New York: United Nations, Department of Public Administration.
- Weart, Spencer R. (1998) *Never at War. Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven / London: Yale University Press.
- Zijderveld, Anton C. (2000) *The Institutional Imperative, The Interface of Institutions and Networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

GOED BESTUUR IN AFRIKA

DE REALITEIT IN HET LICHT VAN TRADITIE EN GESCHIEDENIS

EMANUEL DE KADT*

1 INLEIDING¹

Sinds het eind van de tachtiger jaren is de nadruk in de ontwikkelingssamenwerking (OS) op het begrip ‘goed bestuur’ gestadig toegenomen. Tien jaar later geldt het bijna overal als *voorwaarde* voor het onderhouden van een duurzame OS-relatie en in bepaalde landen ook als *doel* van OS-programma’s of -projecten.² Deze bijdrage richt zich vooral op goed bestuur als *voorwaarde*.

Zo’n tien jaar geleden schreef de Wereldbank voor het eerst de ontwikkelingsproblemen van Afrika toe aan een ‘bestuurscrisis’, een stelling sindsdien door alle belangrijke donoren overgenomen. Voor de Wereldbank ging het hoofdzakelijk over het rechtsstelsel, de financiële huishouding en de efficiëntie van de publieke sector, en over ‘gepast beleid’ en transparantie. Donorlanden hadden ook aandacht voor zaken als democratie, participatie en mensenrechten. Alle waren het er over eens dat het wenselijk was om de ‘civil society’ te versterken.³

Deze karakterisering van goed bestuur (of *good governance*) heeft nogal wat stof doen opwaaien. Er is vooral vanuit de sociale wetenschappen veel kritiek op geweest.⁴ De oorspronkelijke Wereldbankbenadering is gehekelde als ‘technocratisch’ en er is op gewezen dat het idee van ‘gepast beleid’ uiteindelijk niet veel meer was dan het beleid dat op een gegeven moment door de Wereldbank werd aanbevolen.⁵ Bovendien maakte deze definitie van ‘gepastheid’ de regeerders meer verantwoordelijk tegenover de Wereldbank (of andere donoren) dan tegenover hun eigen parlement of kiezers, iets wat Van Cranenburgh de *accountability trap* heeft genoemd (1995:61). Zij pleit er dan ook voor het begrip goed bestuur te herdefiniëren, zodat het verwijst naar “... een institutioneel verankerd *proces* binnen de relatie overheid-burgers, en niet ... naar de uitkomsten van dat proces, namelijk de inhoud van het gevoerde beleid” (ibid.). Ik accepteer deze, en veel van de andere in de RAWOO-bundel geuite, kritiek geheel en heb hierover al het één en ander te zeggen gehad in mijn inaugurele rede aan de Universiteit Utrecht⁶ (De Kadt 1999). In wat volgt, gebruik ik dus het begrip ‘good governance’, of goed bestuur, onder aanzienlijk voorbehoud.

Het centrale argument in deze bijdrage is dat, in bepaalde opzichten en op bepaalde onderdelen, de bestuurlijke en politieke werkelijkheid in veel Afrikaanse staten – daaronder ook landen met welke Nederland een structurele OS-relatie wenst te onderhouden – niet strookt met wat door Westerse donoren onder goed bestuur verstaan wordt. Dit goedbestuursbegrip zal daarom om historische en

sociaal-culturele redenen de oorzaak zijn van misverstanden en teleurstellingen. Het verdient dan ook de voorkeur dit omnibusbegrip niet meer als zodanig te gebruiken maar het te ontleden in zijn componenten (en vooral een duidelijker verschil te maken tussen de technocratische en de normatieve elementen) en meer aandacht te besteden aan de wijze waarop maatregelen uit het ‘klassieke’ OS-repertoire kunnen dienen om de centrale institutionele problematiek te benaderen.

2 DE ERFENIS VAN HET (PRE)KOLONIALE TIJDPERK

Er is veel geschreven over de ‘erfelijke belasting’ van Afrika, voornamelijk rond de irrationaliteit van de koloniale, in Europa opgedeelde, kaart van Afrika en rond het erfgoed van de pogingen van het koloniale bestuur om intermediaire structuren tussen overheid en bevolking in te stellen die op – vaak misverstane – ‘traditie’ gebaseerd waren. De negentiende-eeuwse koloniale opdeling van Afrika heeft inderdaad bestuurlijke eenheden gecreëerd “... in near-total disregard for the populations’ precolonial affinities and loyalties” (Ayoob 1995:34). Na het verkrijgen van de onafhankelijkheid heeft dit allerlei consequenties gehad op het gebied van de staats- en natievorming, zoals hieronder zal worden uiteengezet. Schutz drukt het treffend uit: “All states are creations of conflict, consensus, and contrivance, but perhaps the states of Africa are the most contrived of all.” Zij zijn dan ook “...especially subject to fragmentation and reconfiguration based on the claims and consequences of internal dispute and conflict and external ambitions and operations” (Schutz 1995:112).

Toch is het moeilijk om de instabiliteit in Afrika te wijten aan de kunstmatigheid van de Afrikaanse grenzen, of aan de erfenis van de koloniale machten. Die erfenis was, tenslotte, niet alleen maar negatief: denk aan de vooruitstrevende grondwetten en andere juridische instrumenten die zeker in de Britse ex-koloniën werden achtergelaten (waarvan een belangrijk element het principe van burgerschap was, dat in de plaats moest komen van bestaande etnische loyaliteiten).⁷ In de dertig jaar sinds onafhankelijkheid zijn deze echter door een opeenvolging van door macht gebiologeerde regeerders zo sterk veranderd dat ze vaak onherkenbaar zijn geworden. Nee, waar het hoofdzakelijk om gaat, is de kunstmatigheid van de staten zelf, in de zin dat deze als bestuursapparaten en politieke structuren niet langzaam en ‘natuurlijk’ zijn gegroeid, en daardoor gewicht en duurzaamheid hebben gekregen, maar als het ware voortbestaan vanuit de schriële basis die zij op ‘kunstmatige’ wijze bij de onafhankelijkheid hadden gekregen.⁸ Aan deze kunstmatigheid kan in de tweede helft van de twintigste eeuw maar moeilijk iets gedaan worden omdat het bestaansrecht van staten, hoe kunstmatig ze ook mogen zijn, nu door de internationale rechtsorde via de VN wordt gewaarborgd. “Had these African nations been forced to defend themselves against powerful neighbours and establish their political and economic viability – as states have had to do historically – few would have survived” (Ottaway 1999:14). Ik kom hier later nog op terug.

Noch kunnen, in de meeste gevallen – de Portugese ex-koloniën die hun koloniaal bestuur kregen van het fascistische Salazar-bewind zijn hierop de uitzondering – de bestuursproblemen toegeschreven worden aan de specifieke bestuursvormen die de nieuwe staten erfden van de koloniale machten, *in casu* voornamelijk het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het is dan ook moeilijk de (meestal Afrikaanse) argumenten te accepteren dat verbetering moet komen van een bestuursstelsel dat meer bij de ‘Afrikaanse aard’ past. Ellis (1999:295) benadrukt dat het probleem

minder ligt in de formele *structuren* van bestuur, maar meer in de *kloof* die er bestaat tussen de hedendaagse realiteit en wat er volgens het boekje zou moeten zijn.⁹

Deze kloof bestaat niet alleen op het niveau van de centrale overheid – waar het in deze discussie voornamelijk over zal gaan – maar ook op lager niveau. In veel Afrikaanse staten is de competentie, nodig om een ambtelijke functie op redelijk efficiënte en doeltreffende wijze uit te voeren, nog steeds schaars. Koloniale ambtenaren verbleven voornamelijk in de nationale en provinciale hoofdsteden van de koloniale bestuursgebieden. Daarbuiten was er wel een geringe koloniale aanwezigheid, maar die was toch vaak onvoldoende om alle bestuurstaken bevredigend uit te voeren. Het bestaande ‘competentiegat’ werd gedicht door gebruik te maken van Afrikaanse, ‘traditionele’ bestuurders – of althans van personen die als zodanig beschouwd werden (ibid.).

2.1 DE INVLOED VAN TRADITIONELE GEZAGSTRUCTUREN

De prekoloniale politieke systemen hadden zich op andere wijze ontwikkeld dan in het meer recente verleden het geval is geweest in Europa: zij waren gebaseerd op een gemeenschap van afstamming, cultuur en godsdienst, die zich uitdrukte in solidariteit van clan of stam via een integrerend systeem van *linkages and lineages*, en in wederzijdse hulp, zodat de proto-staat en het leger vaak beheerst werden door één dominante etnische groep (Gross 1998: 13 en 86 e.v.). Individuen kregen, in zulke traditionele Afrikaanse proto-staten, minder bescherming van de ‘staat’ of van de openbare rechtsorde dan van hun familie, clan of stam. Dit gold in het bijzonder voor ondergeschikte stammen of etnische gemeenschappen, voor wie deze proto-staat een meedogenloze vijand kon zijn: “As the sole shield against an exploitative state in such a situation, tribal solidarity is a person’s ‘social security’...” (ibid.: 106).

De Engelse, Franse of Portugese ambtenaren begrepen vaak niet goed wat zich precies op dat lagere niveau afspeelde, hoe de grote verscheidenheid van sterk verschillende traditionele structuren in elkaar zat en hoe de traditionele mechanismen werkten. Zo werden uiteindelijk sommige traditionele structuren bedenksels van de koloniale ambtenaren zelf. Deze bedenksels of constructies consolideerden de etnische, religieuze en andere tegenstellingen (en solidariteiten) en scherpten ze vaak zelfs aan. Bij de onafhankelijkheid leidden zij vaak tot tegenstellingen tussen de traditionele gezaghebbers en hun entourage en de moderne elite die voor de onafhankelijkheid had gestreden. Zulke tegenstellingen bestaan op veel plaatsen tot op heden. Zij kunnen resulteren in rechts-onzekerheid tussen de moderne en traditionele ‘ordes’. Bovendien belemmeren die tegenstellingen de slagkracht van de toch al weinig ontwikkelde moderne bestuursstructuren, vooral op het lagere niveau (Ayoob 1995; Harding 1998).

Op veel plaatsen werden sterk autoritaire kenmerken van die traditionele bestuursvormen bestendig. Al was de slavernij in de negentiende eeuw opgeheven, *onderwerping* bleef – binnen Afrikaanse bestuursvormen – een belangrijker grondbeginsel dan het door de koloniale machten geleidelijk geïntroduceerde, en bij de onafhankelijkheid geconsolideerde, begrip *burgerschap* (Ellis 1999). De herinnering aan de (autochtone) slavernij leeft nog steeds sterk in veel Afrikaanse maatschappijen, waar ook de waarden die de slavernij rechtvaardigden nog steeds opgeld doen. Na de onafhankelijkheid vond die auto-cratische traditie vaak uitdrukking in een dictatoriaal regime of ten minste in een éénpartijsysteem, meestal gebaseerd op militaire macht; het militaire apparaat werd op zijn beurt ook weer door *tribal linkages* beheerst (Gross 1998). Ook de visie op de Afrikaanse cultuur van Monga strookt hiermee: Afrika's al te grote bekommernis met zijn traditie en verleden plaatst, volgens hem, het irrationele te veel op de voorgrond in het dagelijkse leven en leidt tot het aanvaarden van autoritaire praktijken en de "dictatuur van de gemeenschap over het individu"¹⁰ (1998:92).

2.2 TRADITIONELE INSTITUTIES EN MODERNE 'GOVERNANCE'

Heden ten dage zijn zulke al dan niet authentieke traditionele instituties vaak nog van belang en hebben (lokale) gezagsdragers een bestuursrol, het meest in de traditionele *rechtspraak*, ook al omdat het moderne justitiële apparaat onderontwikkeld en vooral ook onderbezet is. Omdat de koloniale machten en hun opvolgers zich vooral bekommerden om het strafrecht en de ambtelijke rechtscodes, bleven (en blijven) het traditionele recht (*customary law*) en de traditionele vormen van rechtspraak vooral van belang op het gebied van het burgerlijk recht, bovenal het personen- en familierecht en het erfrecht.

Zo installeerden de Britten rond de eeuwwisseling in Nigeria *Warrant Chiefs* (stamhoofden die bij fiat waren aangesteld) – in het begin vaak nogal willekeurig gekozen 'ouderen' – en later de *Local Native Authority Councils and Courts* die uiteindelijk op betrekkelijk democratische wijze door de lokale gemeenschappen werden voorgesteld. Het legitimiteitsprincipe veranderde daardoor van 'traditie' in iets dat op 'democratie' (of misschien beter 'meritocratie') begon te lijken (Harneit-Sievers 1998).

Toch was zelfs dit meest positieve aspect van de traditionele rol, namelijk het juridische, doorgaans slecht gedefinieerd en potentieel in conflict met de gezags- en juridische opzet van de moderne staat, die niet altijd goed weg wist met zulk staatsrechtelijk en juridisch pluralisme. Tegenwoordig kunnen partijen in landen zoals Tanzania en Zuid-Afrika in civiele conflicten echter kiezen welk systeem zij willen gebruiken (in Zuid-Afrika zijn naast het moderne recht het Afrikaanse gewoonterecht en het oude *Roman-Dutch* recht erkend). Maar de fundamentele principes van het moderne recht, zeker als deze mensenrechten betreffen (zoals neergelegd in een *Bill of Rights*), hebben wel altijd voorrang (Sippel 1998).

Na de onafhankelijkheid ondergingen traditionele instituties vaak een wisselend lot. In Nigeria en Niger (hun ervaring is niet atypisch) kregen lokale bestuurlijke en vooral juridische instituties uiteindelijk toch een plaats in het staatsbestel. De traditionele heersers belandden in een semi-formele rol als onpartijdige ‘vaders’ van de gemeenschap, begaan met het tot stand brengen van lokale consensus, met conflictbeslechting en traditionele rechtspraak, en met het bevorderen van ontwikkeling op lokaal niveau. Al hebben ze niet veel formele *macht*, toch kan hun invloed betrekkelijk groot zijn (Harneit-Sievers 1998). In Niger heeft sinds de tachtiger jaren (toen de moderne elite deze traditionele en conservatieve machthebbers welhaast verafschuwde) geleidelijk een wat meer genuanceerd beeld over traditionele instituties de overhand gekregen. Op dorpsniveau is er ook het één en ander veranderd: “... [si le chef] est encore une personnalité digne de respect – à un niveau comparable aux autorités religieuses locales –, il n’est plus considéré comme une autorité absolue disposant de pouvoirs indiscutables, voire arbitraires” (Soulas de Russel 1998:114). Toch behouden deze *chefs de canton, de tribu of de province* uitgesproken oligarchische opvattingen.

Het samensmelten van traditionele en moderne rollen werkt echter niet altijd zonder moeilijkheden. In Niger, zo meldt Soulas de Russel, verlangt de staat dat de traditionele leiders formele akten opmaken van hun (op traditie gebaseerde) beslissingen, en dan worden die beslissingen ook nog vaak betwist door de ‘moderne’ autoriteiten. Er rijzen problemen als de staat *la chefferie* in een moderne institutie wil ombakken. In de woorden van zo’n traditionele *chef*: “L’administration veut faire une gestion administrative occidentale de la chefferie. Il faut que l’administration accepte que la chefferie résolve certains problèmes de manière traditionnelle” (ibid.:109).

Desalniettemin zijn zulke traditionele leiders niet altijd ‘echt’ traditioneel, en kunnen hun banden met de Afrikaanse tradities zwak zijn. De traditioneel Afrikaanse religieuze ceremoniën zijn voor deze meestal christelijke mannen bijvoorbeeld niet meer aanvaardbaar, en zij lenen zowel van de Europese traditie als van de Afrikaanse. Harneit-Sievers zegt het volgende over Nigeria:

In order to understand contemporary Igbo Traditional Rulers, it is of little help to trust the rhetoric of ‘tradition’ – in the sense of historical roots from pre-colonial days – which they employ in order to legitimize their titles. Most Igbo Traditional Rulers have few such credentials ... [and] can base their claims to office to a rather recent tradition, if any at all. ... Without doubt, they are first and foremost dwellers of a contemporary, modern, and not of any ‘traditional’ world. Their ‘rule’ has, in most cases, no ‘traditional’ (in the sense of ‘pre-colonial’) roots. However, they may be said to rule a sphere called ‘tradition’, in so far as they preside over some of the cultural symbols and events which are widely perceived today as constituting ‘local custom’ or ‘local culture’.
(Harneit-Sievers 1998:73f)

Terwijl deze zogenaamde traditionele bestuurders dus wel bepaalde functies vervullen die voor de leden van hun gemeenschappen van belang zijn, gebruiken zij hun ‘traditionele’ posities vaak, zoals in Nigeria, in de moderne wereld van zaken

en politiek. Het belang van die posities ligt vooral in het feit dat zij hun dragers macht en vaak ook welzijn kunnen brengen. Die dragers worden dan ook door de bevolking vooral beschouwd als leden van een elite "...which, often enough, is corrupt and does not fulfil the functions expected of it" (ibid.: 70).

Er zijn nog andere voorbeelden te noemen van traditionele instituties en gebruiken in het bestuursstelsel van het moderne Afrika. In *Oeganda* geeft de huidige grondwet 'traditional leaders' expliciete erkenning, zij het dan zonder specifieke politiek-functionele invulling, iets waarmee sommige traditionele leiders (zoals de Toro-koning) wel moeite hebben. Zij vormen geen bedreiging meer voor de moderne staat, die echter wel baat vindt bij de steun die zij via hun traditionele status toekennen. In *Tanzania* werden de tradities en waarden van de Afrikaanse grootfamilie gebruikt om enthousiasme op te roepen voor het 'ujamaa'-beleid, en voor de staat als geheel, waar *nation-building* gepresenteerd werd als het versterken van die traditionele grote Afrikaanse familie. Zelfs in Zuid-Afrika, waar de meest ontwikkelde *civil society* van het Afrikaanse continent te vinden is, en waar deze moderne organisatievormen toch heus wel de belangen van de verschillende sociale groeperingen kunnen bevorderen, erkent de Grondwet van 1996 de *traditional leaders* en geeft aan het 'House of Traditional Leaders' een zekere stem naast het verkozen parlement (Harding 1998). Ook in het aangrenzende *Namibië* hebben traditionele leiders van de Witbooi een rol gekregen in het moderne staatsbestel, waar zij deel uitmaken van de lokale gezagsstructuur – zij het dan altijd ondergeschikt aan de verkozen autoriteiten. Maar ook hier resulteert dit vaak in conflicten, vooral betreffende de zeggenschap over land, water en andere natuurlijke rijkdommen (Kössler 1998).

Buiten het bestuursstelsel bestaan zulke traditionele vormen van organisatie, meer gebaseerd op *groepsidentiteit* dan op individuele keuzes, eveneens nog steeds: mechanismen om conflicten te beslechten, leeftijdsgroepen, wederzijdse ondersteuning, groepen die roterend krediet hanteren. Ook daar leidt 'traditie', in de confrontatie met de 'moderniteit', tot jurisdictie- (of beter gezegd: waarde-)conflicten, wanneer het individu geconfronteerd wordt met een aantal verschillende tradities en normatieve systemen. Hij of zij staat dan "...vor der Notwendigkeit, sich den jeweils vorteilhaftesten Weg zu suchen" (Harding 1998:14) – maar zo wordt de traditie ook tot een bron waaruit men put wat nuttig is.

Deze traditionele organisatievormen hebben eveneens gevolgen voor de bredere context van bestuur en politiek: "National leaders are unable to shed their ethnic identities and obligations and, therefore, despite constitutional safeguards, they use their public offices to advance their groups' material interests" (Groelsema 1998:413). Traditie kan gemakkelijk gebruikt worden om het eigenbelang van hedendaagse leiders te dienen. Zo schrijft Ellis: "Afrikaanse leiders en intellectuelen grijpen op gezette tijden het jargon van de 'Afrikaanse identiteit' aan om een pleidooi te houden voor het politieke systeem dat hun op een gegeven moment toevallig het beste uitkomt." Dit strookt met "... een van de oudste, hardnekkigste en meest verderfelijke van alle Westerse clichés over Afrika, namelijk dat er

een tijdloze, authentiek-Afrikaanse wijze van handelen bestaat die het koloniaal bewind heeft overleefd, soms ondergronds.” Fout. “Traditie is . . . geen vast geheel van praktijken of gedachten, maar een bepaalde manier van denken over historische verandering.” Iets dat ‘essentieel’ of ‘tijdloos’ Afrikaans is, bestaat niet, en zo zijn er ook geen ‘werkelijk’ Afrikaanse politieke systemen die op ontdekking wachten, al zijn er wel politieke systemen “... die een geschiedenis in Afrika hebben.” Uiteindelijk, zo houdt Ellis (1999:297) ons voor, is het zoeken naar een ‘authentiek Afrika’ het zoeken naar een drogbeeld. Ook Monga (1998) wijst op het gebruik voor eigenbelang van het traditie-*discourse* door Afrikaanse autoritaire leiders, bijvoorbeeld als zij naar ‘cultuurrelativisme’ verwijzen wanneer geconfronteerd met de eisen van democraten, en betogen dat de politiek op veel verschillende manieren georganiseerd kan worden. Hiermee verzwakken ze het belang van de *institutes* van de democratie.¹¹ Bovendien grijpen ze vaak terug op de traditie van slechts één groep – hun eigen groep, de groep die op dat moment dominant is – en ze trachten deze als basis te gebruiken voor het bevorderen van een identiteit die de gehele bevolking zou moeten omvatten.

3 DE LESSEN VAN DE EUROPESE GESCHIEDENIS

3.1 DE ROL VAN MACHT, DWANG EN OVERHEERSING

Een wederkerend refrein in de geschiedschrijving over het ontstaan en de consolidatie van staten is dat deze zijn voortgekomen uit oorlogen en de onderwerping teweegbrachten van veroverde bevolkingsgroepen. Daarbij legde de veroveraar, door middel van militaire macht, zijn eigen heerschappij en systeem van gezagsuitoefening aan hen op, hetgeen meestal leidde tot nieuwe politieke structuurtypes. Het gevolg was in eerste instantie altijd een maatschappij met markante verschillen tussen de overheersers en de veroverden, al verdwenen de scherpe kanten van die verschillen gewoonlijk in de loop der tijd (Tilly 1975; Ayoob 1995; Gross 1998).

Dit proces wordt *primitive state power accumulation* genoemd. Ayoob (1995:23) tekent daarbij nog aan: “The more primitive the stage of state building, the more primitive and, therefore, coercive the strategies employed to accumulate and concentrate power in the hands of the agents of the state.” In Europa was dit proces erg moeizaam en bijzonder gewelddadig, waarbij een wezenlijk kenmerk was dat de *state-makers* hun handen betrekkelijk vrij hadden om de eigen en veroverde bevolkingen dwang op te leggen: “The building of states in Western Europe cost tremendously in death, suffering, loss of rights, and unwilling surrender of land, goods, labor ... [It entailed] eliminating or subordinating thousands of semi-autonomous authorities ... Most of the European population resisted each phase of the creation of strong states” (Tilly 1975:71 geciteerd door Ayoob 1995:28). In onze moderne ‘gemeenschap van staten’, met haar internationale rechtsregels, wordt gemakkelijk vergeten *dat in veel Afrikaanse landen deze ‘primitive state power accumulation’ nog op volle gang is, en dat het daarom – in weerwil van de invloed van het hedendaagse internationale recht, inclusief de mensenrechten – onverstandig is de overeenkomst tussen die historische ervaring en de realiteit van vandaag over het hoofd te zien.*

Hetgeen ook weer niet wil zeggen dat we de vele veranderingen gedurende de laatste vijfhonderd jaar terzijde kunnen schuiven. Al zijn wreedheid, gruwelijkheid en vervolging niet van het toneel verdwenen (ook niet in Europa zelf), toch kan de mensheid vandaag bogen op een grotere mate van bezorgdheid voor anderen, hulpvaardigheid en ‘menschelijkheid’. Dat is ook van toepassing op Afrika. Bovendien breidt de internationale rechtsorde zich steeds verder uit, met het begin van een internationaal ‘handhavingssysteem’, waaraan ook de Afrikaanse staten zich formeel hebben onderworpen. Maar over de wijze waarop die internationale rechtsorde het beste versterkt kan worden, bestaat geen consensus. En hoeveel tijd daarvoor nodig is, wordt nogal eens veronachtzaamd zeker in het huidige beleid gericht op ‘goed bestuur’.

De Europese geschiedenis geeft nog meer stof tot nadenken. Er waren twee ‘laatkomers’ in Europa in dat proces van staatsvorming: Duitsland en Italië, beiden in de tweede helft van de vorige eeuw. Deze landen werden geconfronteerd met méér dan de externe druk van (potentiële) concurrenten of vijanden: hun staatsvorming vond plaats aan het begin van het tijdperk van de massapolitiek.

De daaruit voortkomende *interne* druk – de van binnenuit opkomende aanspraken – deed zich tezelfdertijd gevoelen als de eisen van het staatsvormingsproces, met het gevolg dat de staat moeite had op adequate wijze op het geheel te reageren. Ayoob (1995) rekent deze moeilijkheden (mede) tot de oorzaken van het opkomen van het Nationaal Socialisme en Fascisme. Als dit inderdaad zo is, dan rijst al snel de vraag of vandaag de *externe* druk op de intern zo heterogene en aan interne crises onderhevige staten van Afrika om zich naar de ‘democratische’ verworvenheden van de twintigste eeuw te voegen, geen vergelijkbare negatieve consequenties zou kunnen hebben.

3.2 STATEN EN NATIES; NATIONALE EN NATIESTATEN

Mede via het analyseren van de Europese geschiedenis heeft de politieke wetenschap bepaalde concepten ontwikkeld. Enkele daarvan zijn hier van belang. Een voor ons relevante notie is het begrip *stateness*, zoiets als de toestand die moet bestaan om van een staat te kunnen spreken. *Stateness* is heden een voorwaarde voor het participeren in het internationale systeem van staten. Centraal is de aanwezigheid van politieke instituties die de staat de autoriteit en legitimiteit geven om naleving van regels, normen en wetten af te kunnen dwingen. Deze hebben betrekking op gemeenschappelijke belangen, maar zij vertegenwoordigen ook een machtsstructuur die uiteindelijk tiranniek kan worden. Hoe minder de staat de consensus kan mobiliseren rond gemeenschappelijke belangen, hoe meer die machtsuitoefening aan legitimiteit verliest (Khadiagala 1995).

Dan zijn er de te onderscheiden begrippen *nationale staat* en *natiestaat*. De nationale staat heeft organisatie- en machtscapaciteit binnen duidelijke grenzen: hier wordt niets gezegd over de samenstelling en identiteit van de bevolking. Een natiestaat is een staat wiens bevolking zich als ‘volk’ of ‘natie’ beschouwt: niettegenstaande het bestaan van verschillen deelt men eenzelfde identiteit, een identiteit die zich meestal uitdrukt in een gemeenschappelijke taal, in een gemeenschappelijke visie op de geschiedenis, vaak in eenzelfde godsdienst, ook in andere gedeeltes symboliek. Een nationale staat kan evolueren tot een natiestaat – en dat is ook de meest voorkomende volgorde. In Europa (met uitzondering van de Balkan, maar inclusief laatkomers zoals Duitsland en Italië) gingen de moderne nationale staten vooraf aan de consolidatie van naties (Ayoob 1995).

Diezelfde evolutie kan ook in Afrika worden verwacht, en dit proces is bijna nergens voltooid. Want hoewel de politici en regeerders van dat continent over hun naties spreken, en verwijzen naar vermeende nationalisten, zijn zij in werkelijkheid bezig met de opbouw van nationale *staten*. Hierdoor bekommeren zij zich *eerst* om het bijeenbrengen van macht in handen van de staat, *dan pas* om

het voortbrengen van een gemeenschappelijk begrip over de ‘natie’, en het genereren van een consensus onder de bevolking over wat nationalisme nu precies inhoudt (ibid.). Daar komt nog bij dat dit proces zich voltrekt binnen landen (staten) waarvan de grenzen vastgelegd zijn gedurende het koloniale tijdperk, zodat (vergelijkbaar met het Europa van de 17e en 18e eeuw)¹² “... the future nation [is] expected to fit the geopolitical realities of the existing state” (ibid.: 167).

In vroegere eeuwen was die staatsopbouw de taak van de vorst en het ‘hof’; nu is het proces in handen van een ‘elite’. Deze stelt zich voor als de voogd of beschermer van de bevolking, maar concentreert ondertussen veel macht in eigen handen en speelt die, zoals we zullen zien, via patronage door aan de eigen etnische groep of regio, waardoor het des te moeilijker wordt om *algemene* legitimiteit op te bouwen.

4 BESTUUR EN POLITIEK IN AFRIKA

4.1 ETNICITEIT EN DE 'TRIBAL STATE'

Het is dit concentreren op de eigen 'etnische groep' dat problemen kan veroorzaken voor 'goed bestuur'. Enige positieve en negatieve voorbeelden volgen.

In *Guinea* vinden we vier grote groepen, ieder geconcentreerd in hun eigen regio, waarvan twee de ruggengraat vormden van het bestuur gedurende opeenvolgende perioden. De Maninkas¹³ waren dominant onder Sékou Touré's bewind van 1958 tot 1984; daarna was het de beurt van de Susu, iets dat mogelijk werd doordat een structureel aanpassingsprogramma leidde tot het ontslag van zo'n 50.000 – meest Maninka – ambtenaren. De derde grote groep zijn de Fulbes¹⁴, Moslims die oorspronkelijk uit Noord-Afrika kwamen, als buitenstaanders gekenmerkt door de Maninka-leiders en door hen niet 'geschikt' geacht voor politieke topposities. De Fulbes brachten gedurende de verkiezingen van 1993 hun eigen aanspraak op het Presidentschap naar voren (Groelsema 1998).

In *Kenia* werden, onder President Jomo Kenyatta, de Kikuyu's speciaal bevoordeeld met banen en contracten. Zijn opvolger, de huidige President Daniel arap Moi (zelf geen Kikuyu, maar een Kalenjin), heeft die Kikuyu-prominentie teruggedrongen, maar in beide gevallen waren *andere* etnische groepen niet uitgesloten van macht en patronage, zodat – tot voor kort – etniciteit geen centrale slijtcracht had (Stewart & O'Sullivan 1998).

Ook in *Tsjaad*, een land met een van de meest etnisch versnipperde sociale structuren van Afrika, omringde Hisssein Habré, de man die het land had gereed van 'etnisch-veroorzaakte chaos' zich met loyale medewerkers uit zijn eigen etnische groep. Hij deed echter ook een beroep op een opkomend overkoepelend 'nationalisme' van alle inwoners en liet anderen meeprofiteren van zijn patronage. Toch viel zijn alliantie uiteindelijk langs etnische en clanlijnen uit elkaar en gebruikte zijn regime steeds wredere methodes om zich te handhaven (Foltz 1995).

Het doet er voor de goedbestuursproblematiek nauwelijks toe dat de tegenwoordig 'erkende' etnische groepen of stammen (*tribes*) meest uitvindsel zijn van de koloniale machten, paraplubegrippen geëxtrapoleerd vanuit de kleine lokale groepen waarmee prekoloniale Afrikanen zich identificeerden. In *Zuid-Afrika* werden etnische clusters of categorieën zoals Sotho, Tswana, Tsonga en Ndebele gedurende het koloniale tijdperk gevormd – iets dat door het apartheidssysteem werd overgenomen en tegenstanders 'historische' argumenten gaf om de legitimiteit ervan aan te vechten (Kössler 1998). In *Rwanda* zijn de tegenstellingen tussen Hutus en Tutsis, twee 'groepen' die waarschijnlijk een gemeenschappelijke oorsprong hadden, na de Eerste Wereldoorlog door het Belgische gezag onder het mandaat van de Volkenbond toegespitst, met het uiteindelijke afgrijselijke resultaat (Waller 1996). In de loop der tijd zijn zulke onderverdelingen dus 'echt' geworden en zijn ze het gedrag van de bevolking en hun leiders gaan beheersen. Dezen grijpen nu terug op een misschien vermeende gemeenschappelijke afstamming, gezamenlijke helden, collectieve gewoontes (zelfs als die door

koloniale ambtenaren ‘opgezet’ waren) en gemeenschappelijke vijanden (Kössler 1998). In Afrika is etniciteit een centrale factor geworden in het politieke bestel.

In één van de ergste gevallen van ineenstorting van de staat, dat van *Somalië*, kan de oorzaak hiervan teruggevoerd worden tot het gebruik van de *clan* en zijn onderverdelingen (*subclans* enz.) als basis voor het staatsbestel, en *mutatis mutandis* voor de vervolging van hen die het toenmalige staatshoofd (Siyad Barre) niet goed gezind waren. Het gevolg was dat ook de oppositie zich (sub)clansgewijs ging organiseren en het land bevolkt werd met rivaliserende gewapende groepen (Adam 1995:76).

Dit kan zich blijven voordoen omdat de meer omvattende identiteit van ‘staatsburger’ nog steeds zwak is in Afrika. “New, broader identities, solidarity or loyalty, were and are still weak. . . . The collective – the family, clan, descent group and tribe – is still a seminal unit of native African traditional institutions – the emphasis here is on a cohesive, consanguineal group, not on an individual or a person” (Gross 1998: 111). Hetzelfde standpunt wordt ingenomen door Sam Amoo (1997). Daardoor blijft op etniciteit gebaseerde identiteit centraal in het politieke gebeuren van zoveel staten in Afrika. In de meeste Afrikaanse staten wordt dit niet formeel in de politiek erkend – behalve in Ethiopië, waar het andere uiterste beleden wordt, namelijk dat de democratie alleen gevestigd kan worden *via* de etniciteit.¹⁵

Identiteit geeft toegang tot macht, en waar verschillende groepen (potentieel) tegenover elkaar staan worden die identiteitslabels gauw beperkter, exclusiever en van toepassing op kleinere (sub)groepen die elkaar uiteindelijk met geweld via militievorming te lijf kunnen gaan. Etnische identiteit is altijd *exclusief*, *overheersend* en *alles omvattend* (Kaldor 1997). Maar wanneer de etnische identiteit de boventoon voert in het openbare leven, in landen waar traditionele gemeenschappen en ‘tribal societies’ nog een belangrijke rol spelen, manifesteert zich al gauw een spanning rond de logica van de ‘groepsrechten’ die voor zulke gemeenschappen van belang zijn, en het principe dat de staat, centralistisch, de burgerrechten – voor allen gelijk – zou moeten regelen (Kössler 1998).

Het verschil in optiek tussen groepsrechten en burgerrechten heeft allerlei consequenties voor de wijze waarop bestuur wordt ondervonden en begrepen, voor de interpretatie van de *governance*-problematiek. In traditionele gemeenschappen is het onderscheid tussen privé-bezit en wat aan de gemeenschap behoort vaak niet zo duidelijk, vooral niet voor de leiders die vrijelijk kunnen beschikken over ‘gemeenschappelijke’ middelen. Waar traditionele waarden prominent blijven voor degenen die moderne bestuursambten bekleden (we krijgen dan te maken met wat wel ‘tribal states’ genoemd worden), is de in het Westen vanzelfsprekende scheiding tussen openbaar en particulier bezit problematisch, onderontwikkeld. Daardoor is ‘corrupt’ gedrag (zie onder) dat deze scheiding verdoezelt, nog steeds wijdverbreid en acceptabel, moeilijk uit te roeien en een bedreiging niet alleen voor het functioneren, maar ook voor het eigenlijke idee van een ‘moder-

ne' staat (Gross 1998). Gross trekt daaruit de conclusie dat het riskant is de oude, nog werkende, solidariteitsbanden te verzwakken of zelfs te vernietigen zolang er geen echt vibrante en goed functionerende moderne bestuursinstituten zijn. Een even plausibel, maar tegengesteld argument is dat zolang het 'oude' zo sterk blijft, het 'nieuwe' geen kans krijgt.

4.2 DE ECONOMIE VIS-À-VIS 'THE POLITICAL KINGDOM'

Er zijn ook economische factoren die goed bestuur bemoeilijken. In veel landen van Afrika is er, in het productieve systeem, nog steeds niet veel 'te halen' uit werkzaamheden buiten de landbouw. Uitzondering vormen landen die mijnbouwproducten leveren waarnaar de vraag groot is (bijv. voormalig Zaïre), en bovenal landen waarvan de mijnbouwopbrengst zonder veel problemen te verzilveren is, met name landen zoals Sierra Leone waar diamanten gevonden worden. Daar bezorgt de macht als 'beloning' juist de capaciteit om een deel van de opbrengst van deze sterk in vraag zijnde producten af te kunnen romen. Hierdoor wordt *warlordism* gestimuleerd, worden kleine of grote burgeroorlogen aangewakkerd, wordt geweld en wreedheid bevorderd. Dit soort grondstoffen zijn dan ook, onder huidige omstandigheden van gemakkelijke bewapening, kennelijk meer een belasting voor een land dan een zegen.¹⁶

Maar in de meeste landen blijft de economie zwak en blijven de inkomens zeer laag. Zelfs waar structurele aanpassingsprogramma's (SAPs) geleid hebben tot het privatiseren van voormalige staatsbedrijven, blijft het industriële aandeel in de economie heel klein. Bovendien zijn zulke bedrijven vaak voor een belangrijk deel dienstbaar aan de overheid. De economie en het zakenleven zijn daardoor op zichzelf niet erg aantrekkelijk voor degenen die ambities hebben, voor mensen die het ver willen brengen. Voor hen lokt de weg van de politieke macht en de patronage die daarbij hoort (De Kadt 1999), al helpt het inkomen uit 'zaken' – voornamelijk handel – wel vaak om die ambities te vervullen. En als ze eenmaal in zo'n machtspositie beland zijn, dan is het zaak om er *coûte que coûte* aan vast te houden, want de privé-sector is niet dynamisch en lucratief genoeg om ernaar over te stappen als je niet meer aan de politieke en bestuurlijke touwtjes kunt trekken. De privé-sector is geen echt alternatief voor hen die macht en invloed willen. Vanwege het primaat van 'the political kingdom' (de uitdrukking is van Kwame Nkrumah) zijn veel zakenmensen daarom ook politici (Ottaway 1995). Dat zet de deur al gauw op een kier voor 'grote' corruptie. 'Kleine' corruptie heeft haar oorzaak meer in het feit dat de salarissen in de publieke sector bijna altijd miserabel zijn, een probleem dat nog verergerd is sinds de SAPs van de jaren tachtig. Dan is het geen wonder dat lagere functionarissen zoeken naar extra inkomsten – via dubbele banen of via 'corruptie'.

4.2.1 CORRUPTIE

Op een conferentie over ‘Governance in Africa’, onlangs gehouden in Wilton Park (UK)¹⁷, karakteriseerde één van de deelnemers corruptie kernachtig als “power plus discretion minus accountability.” Corruptie komt voor waar macht *straffeloos* naar believen wordt uitgevoerd. Dit is mogelijk waar bepaalde kenmerken van een modern staatsbestel zwak ontwikkeld of geheel afwezig zijn: aansprakelijkheid en toerekenbaarheid; goede controle door accountants of verificateurs; ministers die zich aan hun budget houden, ook omdat het parlement rekenschap eist; openheid van bestuur (het tegendeel is de neiging ‘alles’ geheim te verklaren). Privatisering poogt mede een antwoord op dit probleem te verschaffen. Overgecompliceerde en bureaucratische procedures, deels nog geërfd van het koloniale bewind, deels door autoritaire regeringen verder ontwikkeld, maken het moeilijk voor burgers om te weten wat van ambtenaren verwacht kan worden: ambtenaren zijn kleine machts potentaten in plaats van dienaren van het publiek. Ook het formele rechtssysteem is moeilijk toegankelijk voor de gemiddelde burger en weinig transparant.

Het bestrijden van corruptie wordt niet makkelijker gemaakt door de lage salarissen overal in het publieke domein, met ook weer als consequentie dat pensioenregelingen ontoereikend zijn. Daarom is de verleiding voor presidenten, ministers, staatssecretarissen, enzovoort groot om officiële posities voor het belang van zichzelf en de grootfamilie te gebruiken. Zo wordt corruptie gemakkelijk een cumulatief proces – van hoog naar laag, en ook van laag naar hoog. Anticorruptie maatregelen helpen in dat soort situaties niet veel. Het gevolg ervan is vaak dat je ook de anticorruptieambtenaar iets moet toesteken (De Sardan 1999).

Er is ook een grijs gebied waar het niet altijd duidelijk is of men inderdaad met corruptie te maken heeft, zoals bijvoorbeeld het geven en aannemen van ‘giften’ die tot doel hebben ambtelijke handelingen te bespoedigen, het dossier wat verder naar voren te brengen. Bij de douane is dit vaak normaal voor importdossiers. Zulke ‘faciliterende betalingen’ worden ook wel in het onderwijs geëist, door slecht betaalde onderwijzers vooral in afgelegen gebieden, of – meer gevaarlijk – in de rechtspraak, niet noodzakelijkerwijs door de rechters, maar door de griffie.

Verscheidene Afrikaanse culturele kenmerken vergemakkelijken de overgang naar daadwerkelijke corrupte praktijken en rechtvaardigen deze in de ogen van de bevolking. Men onderhandelt in Afrika niet alleen in het kader van bepaalde regels, maar vaak ook over de regels zelf, niet het minst vanwege het nog steeds naast elkaar bestaan van verschillende waarde- en rechtssystemen. Men kan zich op het ene of het andere systeem beroepen, al naar gelang het meer voordelen biedt, en de resulterende onduidelijk- en onzekerheid schept allerlei kansen, ook voor de vele culturele bemiddelaars en tussenpersonen: “[V]agueness concerning the laws governing the coexistence of various normative systems obviously favours the diffusion of corrupt practices, by widening the margin of negotiation” (ibid.: 37). Het geven van *giften* is nog steeds wijdverbreid; soms worden ze

‘bij voorbaat’ gegeven om de zaken wat te bespoedigen. Allerlei *solidariteitsnetwerken* blijven van belang, niet alleen de grootfamilie, maar ook veel *peer groups*, groepen op het werk, groepen gebaseerd op godsdienst of politiek. Zo kan iemand een bijna algemene verplichting tot bijstand hebben en is het moeilijk gunsten te negeren. Daarentegen kan men weinig anders doen dan iemand iets toestoppen als hij buiten die kring valt. En dan zijn er voor mensen in machtsposities nog vleugjes over van koloniale en prekoloniale ‘rechten’ om anderen af te persen – en dat geldt vanaf de *Directeur de Cabinet* van de Minister tot aan de politieagent op straat.

Al deze, en andere, verwachtingen zijn verstrengeld in een soort syncretisme, waardoor de specifieke waarden die een bepaalde praktijk laakbaar maken moeilijk te herkennen zijn. Het onderscheid tussen de *res publica* en de *res privata* blijft in Afrika vaag, al zou men anders mogen verwachten onder van Europa gekopieerde rechtsstelsels en van landen waar de legitimiteit van de ambtenaren berust op hun moderne ‘Europese’ opleiding. Voor hun ‘sociale’ legitimiteit volgen dezen echter regels die vaak bijzonder tegenstrijdig zijn met wat hun ambtelijke legitimiteit vereist. “In law, official functioning . . . is totally Western. In practice, it is otherwise, traversed by logics in drastic contradiction with the original model” (ibid.: 47).

Al wordt corruptie wel door velen als een ‘kwaad’ erkend en aan de schandpaal genageld, toch komt het in Afrika bijna nooit tot een gerechtelijke vervolging – of het nu gaat om de penningmeester van een dorpskas die er met de fondsen van door is gegaan, of om megacorruptie aan de top van het zakenleven of de politiek. Op zijn hoogst wordt de persoon in kwestie van zijn of haar functie ontheven. De reden hiervoor is, volgens de Sardan, dat “. . . in a ‘face to face’ society, the price of open conflicts is too high. It is unthinkable to denounce to the police a relative, a neighbour, the relative of a friend, . . . someone with whom one has a personal tie, even a weak one: social disapproval would be too heavy” (ibid.: 30). Dit wordt versterkt door de al eerder genoemde zwak ontwikkelde scheiding tussen openbaar en particulier bezit en de afwezigheid van een duidelijk begrip van het ‘publieke domein’.

Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat corruptie ook voortkomt uit de relatie tussen Afrika en het Westen zelf (wij kennen het fenomeen ook in Europa!), en niet alleen uit deze in Afrika gewortelde oorzaken.¹⁸ Het meest voor de hand liggend is dit in het commerciële vlak (in- en uitvoer) en waar multinationale bedrijven voor hun bezigheden in Afrika vergunningen nodig hebben – zoals in de mijnbouw. Onder druk van concurrentie is de verleiding groot om te trachten met een gift een gunstige beslissing uit te lokken. Al kunnen corrupte praktijken in strijd zijn met de wetgeving in het eigen land – dit is met name zo in de VS en er is wetgeving in voorbereiding in Nederland – en hebben veel multinationale bedrijven hun eigen *code of practice* op dit gebied, blijft de kans bestaan dat corruptie vanuit het Westen wordt aangewakkerd. Omdat de precieze grens tussen wat wel en wat niet oorbaar is moeilijk te trekken blijft, kan het grauwe

gebied gemakkelijk uitdijen: officiële uitnodigingen voor hen die de beslissingen moeten nemen; ‘faciliterende betalingen’; misschien indirecte suggesties dat een land van meer officiële hulp zou kunnen profiteren als de handelsmissie onder leiding van een lid van de regering (die de concurrentie uit andere Europese landen opzij probeert te schuiven) succes heeft; zelfs *tout sec* de stromen geld voor ontwikkelingsamenwerking die voor Afrikaanse landen relatief enorm groot kunnen zijn en die machthebbers bepaald niet tot prudentie hebben aangezet.

De conclusie van dit alles is niet erg opwekkend. Kwaad spreken over corruptie is niet genoeg: corruptie, nepotisme en vriendjespolitiek kunnen pas ontworteld worden als mensen dat ook werkelijk willen en bereid zijn daaruit de consequenties te trekken. Veroordeling zonder verplichting geeft weinig resultaat; zelfs het bijeenbrengen van notabelen in zogenaamde nationale conferenties (in veel Afrikaanse landen gehouden ten tijde van de overgang naar de democratie) zet weinig zoden aan de dijk waar het gaat om het ombuigen van diep gewortelde waarden en gedragspatronen. Let wel: corruptie is op zichzelf niet een *traditionele* praktijk; het is juist het gevolg van de discrepantie tussen traditionele waarden en moderne instituties. In het grootste deel van Afrika is, in tegenstelling tot wat diplomaten in internationale fora zeggen, de westerse coherentie tussen het formeel-juridische concept van corruptie en de waarden die de mensen in hun dagelijks leven hanteren, nog ver te zoeken. Ook in dit opzicht leert de Europese geschiedenis ons dat er tijd voor nodig is om die waarden te veranderen. Afrika heeft die benodigde tijd nog niet gehad. Daardoor blijft, zoals de Sardan het uitdrukt, het openbare apparaat – opgezet naar één of ander Europees model – ‘schizofreen’ functioneren. (1999:47) En blijven onze voorwaarden *en* verwachtingen over ‘goed bestuur’ althans ten dele onrealistisch.

4.3 EEN BLIK OP DE AFRIKAANSE POLITIEKE REALITEIT

In de meeste landen van Afrika is de structuur van bestuur en ‘politiek’ nog steeds onderontwikkeld, wankel en labiel. Al is dit een gemeenplaats, het is niet minder juist. Ik zal dit in deze sectie voornamelijk toelichten ten aanzien van de ‘politiek’, maar ook voor het bestuurlijke is dit relevant. In geavanceerde staten wordt het als vanzelfsprekend ervaren dat de openbare orde en de rechtsstaat in stand worden gehouden – al hoort men heden dáár, net als in bijna ieder ander tijdperk en iedere andere plaats, klachten over groeiende criminaliteit. In Afrika bestaat die vanzelfsprekendheid niet. “Even in the best of times in Africa, the maintenance of law and order as an attribute of statehood has existed only tenuously, because the instruments of the state, such as the judiciary, the police, and the army, have never really been sufficient to cope with the full demands of governance” (Gambari 1995:222).

De meeste Afrikaanse deelnemers in de eerder genoemde Wilton-Parkconferentie die zelf *niet* aan de macht waren (en ook sommige van de meer ‘democratische’ machthebbers), waren het erover eens dat Afrikaanse politici *grosso modo* de politiek niet als een arena van verantwoordelijkheid zien, maar uitsluitend als

een machtsdomein. Bestuur gaat uiteindelijk over het *zich toe-eigenen* van middelen, niet over het *verlenen* van diensten.¹⁹ De ex-koloniale machten, met Frankrijk voorop, hebben dit gedurende vele jaren verder in de hand gespeeld door zonder aarzelen diegenen te steunen die nu eenmaal aan de macht waren. Daarmee kreeg *the government of the day* beschikking over middelen van buitenaf die haar greep op de macht verder kon versterken. Dit leidde wel tot een zekere stabiliteit, van belang zowel voor de machthebbers alsook voor hun ex-koloniale mentoren; zelfs in dit tijdperk van nadruk op democratiseren geloven die machthebbers nog steeds "... in a mixture of strong political control, limited popular participation, and economic liberalization", zoals dat ook gevonden wordt in meer ontwikkelende politieke systemen als Zuid-Korea, Taiwan of Singapore (Ottaway 1999:16). In de Britse ex-koloniën wordt deze oriëntering op het machtsdomein en de middelen die dit 'aanreikt' nog versterkt door aspecten van het formele politieke systeem: presidenten met uitgebreide bevoegdheden (zonder de *checks and balances* die daarbij zouden moeten horen) en de nog steeds op het Westminster-model gebaseerde meerderheidskiesstelsels, met het *winner-takes-all*-principe, die macht concentreren (Van Cranenburgh 1995). Zulke meerderheidsstelsels, gebaseerd op kiesdistricten, werken ook in de hand dat politici primair geïnteresseerd blijven in het verkrijgen van geld en projecten voor hun *constituencies*, en niet in wijder *beleid* op nationaal niveau.

4.3.1 HOE GEBRUIKEN DE MACHTHEBBERS HET POLITIEKE SYSTEEM?

Welke middelen staan de bestuurders ter beschikking om de armslag van de oppositie, georganiseerd of niet (daarover meer hieronder), te beperken? In laatste instantie gaat het om de letterlijke machtsmiddelen, het leger en de politie, vaak ook het justitiële apparaat.²⁰ Ook de media zijn van groot belang. Formele vrijheid van meningsuiting bestaat nu wel in de meeste landen, maar het gros van de bevolking wordt noch bereikt door televisie, noch door de kranten; voor hen is alleen de radio van belang. En de radio wordt al gauw beheerst door hen die aan de macht zijn, soms wél (Zimbabwe), soms niet met behulp van een formeel staatsmonopolie.

Toen de donoren goed bestuur en democratisering op de agenda hadden geplaatst, wisten de machthebbers in Afrika vaak de nieuwe spelregels naar hun hand te zetten door effectieve toegang tot de politieke arena met allerlei kunstgrepen te blokkeren. Eén van die kunstgrepen was om een groot aantal 'oppositiepartijen' te legaliseren – vele niet anders dan schimmen opgezet op instigatie van de machthebbers zelf – om daarmee effectieve oppositie onmogelijk te maken. Het meest extreme voorbeeld was Mobutu in Zaïre, die meer dan 300 partijen formeel erkende. Maar ook elders werd deze tactiek toegepast. In 1991 waren er al 10 partijen in de Centraal-Afrikaanse Republiek, 27 in Gabon en 70 in Kameroen (Monga 1998). Monga wijst op een van de paradoxen van *multi-party politics* in Afrika: "... the higher the number of opposition parties, the weaker the opposition as a whole, and the stronger the authoritarian regime becomes"²¹ (ibid.: 59). Ook waar oppositiepartijen geen marionetten van de machthebbers

zijn, blijft dit waar, vooral omdat er niet genoeg getrainde kaders zijn, maar ook omdat die verschillende partijen geen duidelijke programma's of strategieën hebben. Vandaar dat de kiezers vaak gedesilluseerd raakten, en hun standpunten via alternatieve groeperingen tot uitdrukking trachtten te brengen.

4.3.2 ENIGE KARAKTERISTIEKEN VAN DE 'OPPOSITIE' IN AFRIKA

Monga bouwt een hele, en nogal twijfelachtige, theorie op rond het idee dat gedurende de autoritaire jaren (en misschien ook wel daarvoor, tegen het einde van de koloniale periode) de gemiddelde Afrikaan insubordinatie en 'burgerlijke ongehoorzaamheid' heeft gebruikt als protest tegen zijn of haar gebrek aan invloed en stem. Hieruit zou een mentaliteit voortgekomen zijn die mensen deed weigeren de gevestigde orde te aanvaarden, en die hen bestaande regels deed misvormen en het gezag en de hiërarchie bespottelijk deed maken. Dit zou, nog twijfelachtiger, de grondvesten van die autoritaire systemen ondermijnd hebben.

Dat er een kloof bestaat tussen machthebbers en bevolking, vooral de rurale bevolking, staat buiten kijf. Maar het is minder duidelijk (en verschilt van land tot land) in hoeverre die bevolking ooit echt in het politieke systeem geïncorporeerd was, en dus – om met Hirschman (1970) te spreken – het pad van *exit* kon kiezen. Monga suggereert dat zij wél uitdrukking hebben gegeven aan hun eigen belangen door Hirschman's alternatief – *voice*. Misschien bestaat er inderdaad in de postkoloniale periode – maar dan vooral als gevolg van de eerder genoemde naast elkaar bestaande en vaak conflicterende waardesystemen – een neiging onder Afrikanen om (staats)autoriteit in twijfel te trekken. Die neiging zou tot ongewenst gevolg gehad kunnen hebben dat ook ná de overgang tot meer democratische vormen het door Monga bespeurde en betreunde 'onordelijk gedrag' bleef voortbestaan. "Thirty years of authoritarian rule have forged a concept of indiscipline as a method of popular resistance. . . . Given that life is one long fight against the state, inventiveness has gradually conspired to craftily defy everything that symbolizes public authority" (ibid.: 148). Hoeveel vertrouwen men in deze interpretatie kan hebben, is niet duidelijk. Maar als dit werkelijk wijdverbreid is, belooft het niet veel goeds voor de capaciteit om alternatieve politieke standpunten in formele banen te leiden, en dus voor een *doeltreffende* oppositie.

Maar er is ook een andere kant van de medaille: de kiezers verwachten vaak niets van de oppositiepartijen, en deze bieden ook geen werkelijke programmatische alternatieven voor het beleid van hen die aan de macht zijn, "... frequently limiting their role to populist appeals and capitalising on a general anti-governing party sentiment or anti-system positions", zodat ze ook niet echt op hun programma's aangesproken kunnen worden (Van Cranenburgh 1998: 78). Die partijprogramma's zijn nietszeggend ("allemaal uit één of ander tekstboek overgeschreven", zo zei iemand in Wilton Park). Dit beeld wordt ook in grote lijnen specifiek bevestigd in Van Cranenburgh's analyse van de verkiezingen in Tanzania van 1995 (1996). In een notendop: de formele oppositie is uiterst zwak.

Om welke reden dan ook verzamelt de partij die in de postkoloniale periode de ‘macht’ vertegenwoordigde meestal een overweldigende meerderheid van stemmen – zelfs in een land met een vrij mild autoritaire achtergrond als Tanzania was dit bij de eerste meerpartijenverkiezing in 1995 nog 59 procent (ibid.). Oppositiepartijen zijn doorgaans minuscuul, een soort familiebedrijfjes. Zelfs de grootste zijn maar zelden intern democratisch: wie de baas is, wil de baas blijven. In Mozambique, bijvoorbeeld, bleef de uit de (destijds door apartheids-Zuid-Afrika gesteunde) guerrilla voortgekomen RENAMO oppositiepartij zijn partijcongres steeds maar uitstellen omdat de top bang was weggestemd te worden. In de periodes tussen de verkiezingen zijn oppositiepartijen nagenoeg onzichtbaar. Ook tijdens verkiezingscampagnes presenteren zij geen duidelijk alternatief. De weinige oppositieparlementariërs weten vaak niet goed *hoe* zij oppositie moeten voeren; zij die aan de macht zijn, houden ervan hen ‘onverantwoordelijk’ of ‘niet loyaal’ te noemen.

Er is echter wel een uitzondering op zulke zwakke, ongestructureerde oppositie. In landen waar de maatschappij diep verdeeld is langs etnische of religieuze lijnen, en waar *civil society* langs diezelfde lijnen georganiseerd is, kunnen sterk etnisch of religieus getinte politieke groeperingen opduiken. De islamitische fundamentalisten, die de staat naar hun principes willen organiseren en alle burgers daaraan willen onderwerpen, zijn het meest bekende voorbeeld (Ottaway 1995). Ook deze groeperingen zijn, niettegenstaande een andersluidende retoriek, vaak ‘ondemocratisch’ in hun interne organisatie.

4.3.3 VAN POLITIEKE ‘TRADITIE’ NAAR VERNIEUWING?

Verbetering in de kwaliteit van de oppositie wordt nog verder bemoeilijkt, zo werd in Wilton Park gezegd, doordat het idee van een min of meer geregeld *alterneren* tussen partijen die wel of niet ‘aan de macht’ zijn, geen basis in de Afrikaanse gebruiken heeft. Hoewel die gebruiken verschillen van land tot land, of zelfs van stam tot stam, worden er op veel plaatsen, als zich aan de basis een probleem voordoet dat om een beslissing of oplossing eist, dorpsbijeenkomsten gehouden, onder toezicht van de *chief* en de ouderlingen. In zulke bijeenkomsten kunnen opinies – en allianties – van de ene bijeenkomst naar de volgende verschuiven. Behalve rond het instandhouden van de structuur en tradities van de groep is er geen voorspelbaar beleid: mensen reageren *ad hoc* al naar gelang hun interesses in het spel zijn, niet omdat bepaalde voorstellen wél of niet coherent zijn met wat ‘hun partij’ erover denkt.

Verschillende deelnemers aan de bijeenkomst in Wilton Park – voornamelijk zelf machthebbers, hierin tegengesproken door anderen die het onder meer als “self-serving rationalisations of greedy and selfish ruling elites” bestempelden – betoogden dan ook dat in het ‘traditionele Afrika’ het idee van een ‘oppositie’, of een specifiek georganiseerd politiek alternatief, gewoon niet bestaat; dit zou geen ‘Afrikaans begrip’ zijn. De fundamentele drijfveer van besluitvorming in Afrika blijft, zo zei men, het zoeken naar *consensus*.²² Logischerwijs trekt een dergelijke

interpretatie de betekenis van verkiezingen in twijfel – want als het begrip alternatief (nog) niet echt Afrikaans is, wat is dan voor de kiezers de focus van die verkiezingen? Gaat het dan alleen maar om wie de macht heeft, en wie welke beloftes doet om patronage te verschaffen? Of slechts om het stemmen op je ‘eigen’ mensen (weer dat etnische), omdat je alleen met je ‘eigen’ mensen tot consensus kunt komen en omdat je alleen van je ‘eigen’ mensen kunt verwachten dat ze je mee laten likken uit de honingpot van de staat?

Maar misschien is die interpretatie op een te statische visie gebaseerd. Anderen in Wilton Park betoogden dat Afrika nieuwe ideeën nodig had en dat de ideeën van oppositie en alterneren juist van belang waren voor het doeltreffend en geïnstitutionaliseerd onder controle houden (of brengen) van de autoriteiten. Ook achtte men dat velen (‘public opinion’) in Afrika oprecht wilden deelnemen aan de wereldwijde democratiseringsbeweging en dat zij de bestaande politieke systemen en instituties hierop afgestemd wilden zien.

Uit deze verschillende posities is misschien toch iets nieuws voort te brengen. Macht is tot dusver steeds gebruikt in zijn *zero-sum* betekenis, dat wil zeggen als een attribuut dat men heeft of niet heeft: mijn macht is jouw onmacht. Maar dit is niet de enige manier waarop het begrip gebruikt kan worden. Meer dan dertig jaar geleden was er een controverse gaande in de sociologie of de maatschappij nu vooral op macht, machtsverdeling en dwang berustte (de visie afgeleid van Marx) ofwel op consensus, het centrale idee van de zogenaamde functionaristen, waarvan Talcott Parsons de bekendste was. Parsons ontwikkelde een alternatief machtsconcept: hij betoogde dat macht nodig was om gemeenschappelijke doelen te bereiken: macht is de sociale capaciteit om *voor de gemeenschap* zaken ‘gedaan te krijgen’ (Parsons 1963). Ik trok toen de conclusie dat macht zowel op consensuele als op dwingende wijze gebruikt kon worden (De Kadt 1965). Het machtsbegrip, zo kan men stellen, heeft een januskop. Ook voor deze Afrikaanse controversen is dit relevant.

Alles wat we tot nu toe hebben besproken, duidt erop dat macht in Afrika vooral dwingend gebruikt wordt en dat macht die zijn oorsprong heeft in het publieke domein, bovendien vaak dient voor het bereiken van particuliere doeleinden. Ook in Afrika, echter, is macht in de andere zin nodig; ook daar bestaan potentiële doelen die alleen *gezamenlijk* bereikt kunnen worden. Hiervoor moet *nieuwe* capaciteit gecreëerd en consensuele macht opgewekt worden. Dat is niet de gebruikelijke benadering van het machtsbegrip, daar, maar deze strookt wel met de eerder besproken wijdverbreide nadruk op consensus. Als dit moeilijk binnen een parlement gebeurt, dan zouden – zo redeneert Van Cranenburgh (1995 en 1998) – adviesraden een aanzet kunnen geven tot het creëren van nieuwe capaciteit, tot het benaderen van macht vanuit een consensueel perspectief. Men moet echter ook weer niet te veel verwachten van zulke institutionele innovaties, die al gauw wassen neuzen worden.²³ Ook een mechanisme dat een duidelijke limiet stelt aan de mate waarop zij die aan de top staan, zich in de macht kunnen verschansen, en aan de hoeveelheid tijd waarna een ‘alternatief’ de kans moet

krijgen, zou een uitdrukking van deze benadering kunnen zijn. Westerse landen met presidentiële systemen (ook in Latijns-Amerika) kennen dit soort mechanisme in de begrenzing van de herkiesbaarheid tot meestal twee termijnen; in Colombia bestond vele jaren, na decennia van afgrijselijk landverscheurend geweld, een pact tussen de Liberalen en Conservatieven om – zonder verkiezingen – elkaar in de macht af te wisselen. Dit was een vorm van machtsdeling, ook met de nadelen van dien (zie hieronder). Maar toch kan Afrika van deze ervaringen profijt trekken.

4.3.4 IS MACHTSDELING HET ANTWOORD?

De westerse aandrang op meerpartijenverkiezingen heeft het eerder wijdverbreide éénpartijstelsel in een slechte reuk doen geraken. En zeker ook terecht, gezien de ervaring in de toenmalige Sovjet-Unie en de staten die haar imiteerden. Maar is dan misschien de Oegandese variant van het ‘géénpartijstelsel’ een werkzame politieke oplossing voor Afrika? Zou het algemene idee van *machtsdeling* meer aandacht moeten krijgen?

Wat het Oegandese experiment aangaat, dit model heeft in (potentieel) sterk conflictueuze situaties zekere voordelen – bovenal omdat Museveni in de door hem gehanteerde politieke structuur serieus tracht *inclusief* te zijn, dat wil zeggen de verschillende stromingen in maatschappij en politiek op de één of andere manier in het machtsapparaat te doen vertegenwoordigen. Maar er zijn ook zeker grenzen aan de aantrekkelijkheid van deze oplossing. Zo vroegen velen in Wilton Park zich af waarom dit land constant door het Westen als politiek voorbeeld wordt opgehouden: er is geen echte democratie en het kan ernstig worden betwijfeld of het Oegandese consultatieproces werkelijk open is, of alternatieven er serieus in overweging worden genomen. Misschien is de reden voor die zo positieve beoordeling wel dat uiteindelijk ‘Oeganda’ half bewust door donoren wordt gezien als *het best mogelijke*, minder onrealistisch dan de steeds weer door henzelf opgedrongen westerse democratie.

Iets dergelijks kan gezegd worden over andere voorstellen tot machtsdeling. Ik bedoel hiermee *niet* machtsdeling zoals die in zekere zin gevonden wordt in een politiek systeem gebaseerd op proportionaliteit²⁴, een systeem waarbij het vormen van coalities van verschillende partijen de enige manier is om een meerderheid in het parlement te verkrijgen (Lijphart 1977). Ook gaat het niet om wat Lijphart consensusdemocratie noemt. De meer extreme vorm van ‘machtsdeling’ die wel voor Afrika bepleit wordt, is het samenbrengen, zonder kiezersmandaat, van *alle* (grotere) partijen, in feite vooral van de partijen die het sterkst tegenover elkaar hebben gestaan – vaak zelfs gewapenderwijs. Misschien is inderdaad in landen met ernstige conflicten, op de korte termijn, het bij elkaar brengen van *alle* stromingen de enige mogelijkheid om een forum te creëren waarin men geleidelijk aan over langetermijnoplossingen kan onderhandelen. In Somalië, een land waar tot voor kort slechts clanhoofden autoriteit hadden, is dat ook onlangs gebeurd, zodat het land nu weer een (indirect) gekozen President heeft. Ook de vele nationale conferenties die gehouden zijn bij het begin van de

democratisering in Afrika, hadden een dergelijke, consensus creërende opzet. Maar formele machtsdeling in de zin van gezamenlijk regeren heeft ook aanzienlijke nadelen: de kiezers, geconfronteerd met een slecht bewind, wordt hierdoor de kans op een alternatief ontnomen, wat op zijn beurt de machthebbers een grotere vrijheid van handelen geeft omdat de stok achter de deur weggehaald is. “The building of a grand coalition of all major political parties deprives the voters of the possibility of ousting the incumbent government, and a government that cannot be voted out of office is not accountable, thus not democratic” (Ottaway 1995:248).

Uiteindelijk blijft het bieden van een alternatief essentieel voor het minimaal functioneren van de democratie, want machtsdeling leidt al snel tot een *de facto* éénpartijstaat, tot corruptie, non-ontvankelijkheid en gebrek aan aansprakelijkheid. Denk maar eens aan het allerlaatste staaltje van *power sharing*, toen in Sierra Leone de leider van de meest wrede en mensenrechtenschendende bende van recente jaren met een aantal van zijn trawanten in de regering werd ‘geïncorpo-reerd’. Dit werd gedaan omdat een dergelijke integratie het geweld zou stoppen en verder lijden zou verhinderen. Dat bleek al gauw een illusie te zijn. Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of het bevorderen van vrede op *deze* wijze niet ook – voor anderen – de boodschap overbrengt dat absoluut geweld en totale wreedheid uiteindelijk vruchten afwerpen, en dus de moeite waard zijn.

4.4 BURGERSCHAP EN INCLUSIVITEIT

Het organisatieprincipe en de ideologie van etnische identiteit verschillen fundamenteel van die van het burgerschap. Het burgerschap legt de nadruk op de individuele burger en zijn of haar persoonlijke rechten en plichten; het erkent meer-voudige identiteiten naast (of in zekere zin onder) het burgerschap. Waar deze ontwikkeling zich heeft voorgedaan, wordt de rol van de staat tegenover de burger duidelijk beperkt: de staat is specifiek het recht ontzegd om zich in meer persoonlijke zaken, in andere ‘identiteiten’, te mengen (Gross 1998).

Gross onderscheidt twee fundamenteel verschillende soorten banden. Ten eerste is er de band van gemeenschappelijke afstamming (consanguïniteit; verwantschap), zelfs als deze op een fictie berust. Deze band ligt ten grondslag aan de eerder besproken ‘tribal state’, en aan de rechten die mensen van een zelfde afstamming in zulk een ‘tribal state’ hebben. Ten tweede is er de territorialiteits-band, die in Rome al ten grondslag lag aan de rechten van de burger. Lidmaatschap in de hierop gebaseerde ‘civic state’ is onafhankelijk van afstamming of andere exclusieve identiteiten, zoals godsdienst; het burgerschap is gebaseerd op de rechtsstaat en de daaraan verbonden individuele rechten. De exclusieve consanguïniteits- en afstammingsbanden – etniciteit – blijven (in het privé-domein) naast het inclusieve, andere identiteiten overkoepelende, burgerschap bestaan; dit vindt zijn uitdrukking in een nu van het privé-domein gescheiden publiek domein. Zoals al eerder is uiteengezet, is deze scheiding in Afrika nog niet voltrokken (ibid.).

Waar het burgerschap wél centraal staat en de leden van verschillende groepen gelijke rechten én (vermeende) gelijke kansen hebben, vinden we een ‘moderne’ *pluralistische* (of multiculturele) staat. Dit was meestal het legaat van de koloniale machten. In formele zin is de situatie in dit opzicht over de laatste dertig à veertig jaar in Afrika nauwelijks gewijzigd. De werkelijkheid toont echter een ander beeld, waarin aspecten van de prekoloniale *pluriforme* politieke eenheden, multi-etnische conglomeraten, vaak onderworpen aan een dominante etnische groep (zoals de Hutus ondergeschikt waren aan de Tutsis), weer te herkennen zijn. Niet zozeer omdat de grondwetten gewijzigd zijn (dat is ook wel gebeurd), of omdat er op andere manieren discriminerende regels zijn ingevoerd, meer omdat de *uitvoering* van de burgerschapswetgeving te wensen over laat.

Wat vaak gemist wordt, is de mentaliteit die bij die rechtsstaat en dat burgerschap hoort, een zekere wijze van toepassing van de wet plus een aantal verwachtingen van de burgers zelf, dat wil zeggen “... a set of customs and usages observed by large sections of the nation, above all, by the political classes.” Want: “[t]he rational political process is a subtle political and social mechanism that works, thanks to the existence and vigor of values, of a political ethics and of corresponding sentiments of a substantial section of the population” (Gross 1998: 176). Het mankeert nogal eens in Afrika aan wat Gross “das Rechtsgefühl des Volkes” noemt. Naast dit gebrek aan betrokkenheid bij de openbare *orde*, is er ook geen echt vertrouwen in de manier waarop de overheid als zodanig functioneert.

4.4.1 ‘PARTICIPATIE’ EN DEMOCRATISERING

Toch zijn ‘moderne’ democratische ideeën, zoals het belang van politieke participatie, bij velen bekend. Dit is voornamelijk zo in de steden, maar ook op het platteland is dit geen uitzondering meer, doordat zelfs sectorale ontwikkelingsprojecten – bijvoorbeeld in de gezondheidszorg – vaak participatie, ruim begrepen, bevorderen (De Kadt 1982; Oakley 1989). Daardoor beginnen armere bevolkingsgroepen of regio’s eisen te stellen aan de overheid betreffende de aan hen beschikbaar gestelde diensten, en hun levensomstandigheden in het algemeen, en is er de aanzet tot een bewustzijn over gelijkheid en ongelijkheid. Dat soort eisen werden, behoudens enkele uitzonderingen, in eerdere periodes van staatsvorming niet gesteld. Zij plaatsen hedendaagse Afrikaanse regeringen in een moeilijke positie. “Satisfying popular demands can frequently run counter to the imperatives of state making, because state making . . . is a rather unsavory task and often involves levels of coercion that are bound to be unacceptable to populations that have been influenced by notions of human rights . . . political participation and social justice”²⁵ (Ayoob 1995: 40).

In het politieke proces ligt – op aandringen van het Westen – de nadruk op vrije verkiezingen. Na de voorgaande bespreking van etnische rivaliteit en de ‘*tribal state*’ moet het ons niet verbazen dat zulke verkiezingen in zekere zin, à la Clausewitz, de voortzetting van etnische conflicten met ander middelen zijn.

Het gaat zelden om alternatieve programma's maar eerder om *wie* de handen mag leggen op de machtsinstrumenten. Zonder institutionele waarborgen dat de verschillende groepen kiezers inderdaad van een op verkiezingen gebaseerd systeem mee profiteren, dat zij zich geïncorporeerd en niet uitgesloten voelen en dat zij belanghebbenden in de democratie worden, kunnen verkiezingen gemakkelijk situaties van spanning en conflict verergeren.

Het grote probleem is dat de ervaring ons niet duidelijk leert door welke soort institutionele waarborgen die incorporatie bevorderd wordt, en dat de door Stewart en O'Sullivan geciteerde *institutional engineering approach* (bijv. het sluiten van pre-electorale overeenkomsten tussen de verschillende partijen) geen duidelijke uitkomst biedt. Hun bespreking van het geval Sri Lanka, waar deze benadering inderdaad bewust is gevolgd, levert de conclusie op dat "... these multi-ethnic coalitions of commitment – the supposed guarantors of ethnic accommodation – may not only be insufficient to promote peace, but can even be recipes for further conflict" (1998:26). Zij schrijven dat "... even the most carefully 'engineered' democratic system may still contribute to conflict rather than mitigate it" (ibid.: 28). Het is een schrale troost als wij concluderen dat het systeem in Sri Lanka, achteraf gezien, kennelijk *mis-engineered* was. Kenia is een nog markanter geval. Daar leidde een door donoren geëiste politieke 'liberalisering' tot ernstige etnische onlusten in 1993, met 1500 doden en 300.000 interne vluchtelingen. "The Government portrayed the clashes as a fulfilment of the forecast repercussions of a multiparty system. Several detailed studies, however, concluded that the regime was closely implicated in the clashes. Senior government figures were alleged to have promoted violence through sponsorship of private armies and inflammatory public statements. The domestic security apparatus failed to control the violence, or arrest the perpetrators" (ibid.: 12).

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5.1 SAMENVATTING

5.1.1 GOED BESTUUR EN DE STAAT

Capaciteitsversterking

Geheel afgezien van de meer politiek-culturele aspecten die in deze bijdrage voornamelijk ter sprake zijn gekomen, heeft het bestuursapparaat in bijna geheel Afrika een grote mate van capaciteitsversterking op het beroepsmatige niveau, al is er wel een manco aan begrip over de volgorde waarop activiteiten gericht op de versterking van het ambtelijke apparaat het best kunnen worden uitgevoerd. Er wordt ook wel gepleit voor capaciteitsversterking in het meer direct politieke milieu (politieke partijen, enz.), maar dit is een veel delicatesere zaak.

Institutionele versterking

De rechtsstaat laat in veel landen te wensen over. Deze is niet opgewassen tegen de groeiende vraag voor zulke ‘moderne’ staatsdiensten als een goed functionerend justitieel en politieapparaat. De veelal heel lage salarissen in deze sector van het publieke domein zijn een struikelpunt, omdat de werknemers bijverdiennen, ‘klussen’ en corruptie in de hand werken.

Burgers en de staat

Als in veel landen de burgers, zoals wordt gesteld, inderdaad in de staat slechts een tegenstander zien, waardoor zij geneigd zijn de autoriteit van de staat openlijk of heimelijk te trotseren, dan kan dit ook negatieve consequenties hebben voor de mogelijkheid om alternatieve politieke standpunten in formele banen te leiden, voor de opkomst van een *doeltreffende* oppositie.

5.1.2 POLITICI EN POLITIEK

Macht of verantwoordelijkheid

Afrikaanse politici zien de politiek slechts zelden als een arena van verantwoordelijkheid, veeleer als een machtsdomein. Zo betekent bestuur voor hen uiteindelijk meer het *zich toe-eigenen* van middelen dan het betrokken zijn bij het *verlenen* van diensten. De op het ‘Westminster-model’ gebaseerde meerderheidskiesstelsels werken ook in de hand dat politici primair geïnteresseerd blijven in het verkrijgen van middelen voor hun *constituencies*.

Politieke partijen

De kiezers verwachten vaak niets van de oppositiepartijen, ook al omdat deze geen werkelijke programmatische alternatieven bieden voor het beleid van hen die aan de macht zijn. Door hun nietszeggende programma’s is er ook geen aansprakelijkheid: of een partij z’n beloftes al dan niet nagekomen is kan niet worden vastgesteld. Oppositiepartijen werken ook niet samen.

5.1.3 MACHT

Het machtsbegrip heeft een januskop: macht wordt zowel gebruikt in de *zero-sum* betekenis ‘tegen’ anderen (dwingende macht), als om ‘met’ anderen gezamenlijke doelen te bereiken (consensuele macht).

Dwingende macht

In Afrika wordt macht in het publieke domein vooral gebruikt in zijn ‘dwingende’ betekenis, en vaak ook voor het bereiken van particuliere doeleinden. Het niet willen overdragen van die dwingende macht aan anderen betekent dat alternatieven moeilijk een kans krijgen.

Consensuele macht

Wellicht zou het tot enige verschuiving in politiek gedrag kunnen leiden als het openbare discours meer aandacht zou besteden aan macht in de consensuele zin, aan het genereren van capaciteit om gezamenlijke doelen te bereiken.

5.1.4 INCLUSIVITEIT, VERKIEZINGEN EN DEMOCRATIE

Inclusiviteit

Het uitoefenen van macht op consensuele wijze versterkt het idee van *inclusiviteit*, waarbij verschillende stromingen in maatschappij en politiek in het machtsapparaat vertegenwoordigd zijn (bijv. Oeganda).

Machtsdeling

Formele machtsdeling door alle grote spelers heeft echter ook nadelen. De afwezigheid van een alternatief in één- of géénpartijstaten leidt meestal tot corruptie, non-ontvankelijkheid en gebrek aan aansprakelijkheid.

Verkiezingen

Verkiezingen garanderen niet dat alle bevolkingsgroepen baat vinden bij een op verkiezingen gebaseerd systeem, zich geïncorporeerd voelen, belanghebbenden worden in de democratie. Het is niet zonder meer duidelijk hoe dit in verschillende omstandigheden bereikt kan worden, om zodoende spanning en conflict te kunnen vermijden. Het is wel duidelijk dat verkiezingen gebaseerd op proportionaliteit minder nadelen hebben dan die welke op een meerderheidssysteem (het Westminster-model) zijn gebaseerd.

Burgerschapsmentaliteit

De mentaliteit die bij rechtsstaat en burgerschap hoort, is in dit opzicht belangrijk en onmisbaar voor een democratische toepassing van wetten en andere instituties. Die mentaliteit moet vooral onder de politici bestaan en uiteindelijk van de burgers zelf komen. In veel van Afrika is deze nog zwak ontwikkeld.

5.1.5 IDENTITEIT: ETNICITEIT/BURGERSCHAP

Tegenover het nog zwakke inclusieve burgerschap staan de alom aanwezige exclusieve begrippen van stam en ‘etniciteit’. Het concentreren op de eigen stam of etnische groep maakt in veel landen van Afrika goed bestuur problematisch. Zolang etniciteit, en lagere vormen van *exclusieve* identiteit, in Afrika van zulk groot gewicht blijven, zullen de meer inclusieve, op burgerschap gebaseerde, instituties met moeilijkheden bij het functioneren blijven kampen.

5.1.6 TRADITIONEEL EN MODERN

Traditionele leiders

‘Traditionele’ instituties van leiderschap en bestuur (soms ‘uitgevonden’ door de koloniale heersers) blijven een zekere vitaliteit behouden in Afrika. Zij kunnen tot tegenstellingen leiden tussen de traditionele gezaghebbers en de moderne *post-Independence* elite. Van grotere zorg voor de bevolking is dat hier rechts-onzekerheid uit voort kan komen, bijvoorbeeld rond de zeggenschap over natuurlijke middelen.

Traditionele macht wordt vaak ook gebruikt om de houder ervan voordelen te bezorgen in de niet-traditionele maatschappij van zaken en politiek. Dat wordt door de bevolking meest als ‘corrupt’ gedrag verstaan.

Traditionele en moderne politieke waarden

Sterk autoritaire kenmerken van traditionele bestuursvormen bestaan nog op veel plaatsen, ook al omdat velen nog steeds *onderwerping* als grondbeginsel van sociale organisatie aanvaarden. Traditionele leiders hebben wel een aanzienlijk deel van hun macht verloren aan de moderne staat, maar toch kunnen zij nog uitgesproken oligarchische opvattingen hebben.

Aan de basis blijft het zoeken naar *consensus* een fundamenteel element van de besluitvorming. Soms wordt geargumenteed dat het hele begrip van een (politiek) alternatief niet traditioneel Afrikaans is, en daarom vaak niet door de Afrikanen ‘begrepen’ wordt, ook niet via verkiezingen of oppositie.

In veel van Afrika is de coherentie tussen het formeel-juridische concept van corruptie en de waarden die de mensen in hun dagelijkse leven hanteren nog ver te zoeken.

5.2 'GOED BESTUUR' EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Stewart en O'Sullivan suggereren, naar aanleiding van hun drie *case studies*, "...that imposing democracy from outside is not an effective mechanism. Outsiders may play a more effective role in monitoring gross abuses of power, and promoting shared development through aid and policy conditionality" (1998:17). Ik ben het daar in principe wel mee eens en trek hieronder ook een aantal conclusies voor ontwikkelingssamenwerking die in die richting gaan, al is het gebruik van *policy conditionality* op dit gebied nu juist een serieus probleem. Want veel van waar we hier mee te maken hebben, speelt zich af in een domein dat praktisch niet van buitenaf te beïnvloeden is, waar veranderingsprocessen gewoon hun beloop moeten krijgen: de relatie tussen burgers en staat, de rol en sterkte van politieke partijen, mogelijke ontwikkelingen in de manier waarop in Afrika het begrip macht gezien en gebruikt wordt, de evolutie van traditionele (politieke) instituties in wisselwerking met de 'moderne staat' – dit zijn slechts enkele voorbeelden. Als 'outsiders' dan toch een rol willen spelen, dan zou ik de nadruk leggen op het door Stewart en O'Sullivan genoemde begrip *shared*, op het idee dat de democratie het beste geholpen wordt door een goede verdeling van de inkomsten en de andere baten van het ontwikkelingsproces over de verschillende groepen, namelijk door economische *inclusiviteit*. Die inclusiviteit was inderdaad – ook zonder heel duidelijke 'democratische' structuren, en zeker zonder een méérpartijstelsel – in redelijke mate aanwezig in Oeganda en Kenia, totdat deze in het laatstgenoemde land verstoord werd door de bovengenoemde ontwikkelingen. Democratische structuren helpen niet noodzakelijkerwijs conflicten te voorkomen – integendeel: "political parties tend to accentuate ethnic divisions to gain support, while government forces may incite violence in order to strengthen their position and avoid democratic challenges" (ibid.). Dus hoe men de democratie zou kunnen bevorderen via goedbestuursvoorwaarden is uit het bestaande onderzoek niet duidelijk te concluderen.

Nog helemaal afgezien van de kritiek die men op het begrip 'good governance' zelf kan hebben, lijkt het erop dat de verstrengeling van bestuur, democratie en 'goed beleid' onder de naam van *good governance* slechts zelden in de ontwikkelingssamenwerking tot de gewenste resultaten heeft geleid. Algemene goedbestuursconditionaliteiten zijn niet doeltreffend geweest juist waar veranderingen het meest gewenst waren. Het goedbestuursbegrip heeft in zekere zin de internationale samenwerking vertroebeld. Daarom is het beter dat onbevredigende begrip vaarwel te zeggen en terug te keren naar een aantal meer specifieke structurele en beleidsonderdelen waar minder op aan te merken valt. De juist gemaakte samenvatting geeft daar een aantal impliciete suggesties voor. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld ervaring met programma's tot het versterken van de instituties van de rechtsstaat, met name het justitiële apparaat en de binnenlandse politie. Daar zou meer nadruk op gelegd kunnen worden, zelfs als zij de dieperliggende politieke en machtsdynamiek van de Afrikaanse landen niet fundamenteel kunnen veranderen, en daarom ook geen garantie kunnen geven voor goed bestuur. Het feit dat het staatsvormingsproces in veel Afrikaanse landen nog niet

‘voltooid’ is, en dat ook de begrippen die bij een moderne rechtsstaat horen nog niet geheel ingeburgerd zijn, neemt niet weg dat weldoordachte samenwerking, gericht op aspecten van deze problematiek, deze op zichzelf langzame processen allicht verder in de gewenste richting kan helpen. Het lijkt mij een kwestie van voorzichtig laveren tussen overdreven verwachtingen over wat er allemaal wel mogelijk zou zijn – zoals bij goed bestuur als een *doel* van ontwikkelingssamenwerking – en een overmatig pessimisme dat uiteindelijk geen enkele nuttige rol voor donors ziet in landen waar bestuur van twijfelachtige kwaliteit is en waar machtsverhoudingen beleid ten behoeve van de achtergestelden bemoeilijken.

Zoals ik heb aangegeven, zijn er principiële bezwaren tegen het idee om ‘goed beleid’ als deel van ‘goed bestuur’ op te voeren. Het karakteriseren van een bepaald beleid als ‘goed’ zet de donor weer in de stuurstoel; bovendien is het goede beleid van gisteren lang niet altijd het goede beleid van morgen. Eén stuk beleidsinhoud is echter steeds weer opgedoken wanneer meer modeachtige recepten van het toneel waren verdwenen: armoedebestrijding. Misschien is dat toch wel terecht. In vroegere eeuwen verwachtte de bevolking vooral veiligheid en bescherming van hun heersers. Dat blijft voor veel landen van Afrika de eerste vereiste. Maar sinds die eerdere tijd van staatsvorming is er een belangrijke verwachting bijgekomen: dat mensen werkelijk meedelen in de vruchten van ontwikkeling en hun levensomstandigheden zien verbeteren.

Hoe dan te kiezen? Het lijkt mij verstandig weg te blijven, met bilaterale hulp, uit landen waar problemen van bestuur en ‘uitsluitende’ machtsuitoefening zich sterk blijven manifesteren. Om met redelijke waarschijnlijkheid te kunnen voorspellen wáár dit het geval zal zijn, is diepe kennis van de realiteit in ontwikkelingslanden vereist. Ook moet er de wil zijn om het beleid te laten beïnvloeden door zulke kennis. Dit zijn twee voorwaarden die naar mijn mening nog niet volledig vervuld zijn.²⁶ Waar bilaterale ontwikkelingssamenwerking wél wordt voortgezet, valt er veel te zeggen voor meer nadruk op *gedecentraliseerde* samenwerking, voor samenwerking op subnationaal niveau met lokale overheden. Natuurlijk bestaan ook daar problemen met bestuur, niet het minst door de veel voorkomende schaarste op lokaal niveau van goed opgeleide en capabele ambtenaren. Toch kan redelijkerwijs geargumenteed worden dat het erop lijkt dat “... the tide is with local government in development cooperation” (Hertogs 1999: 6).

Daaropvolgend lijkt het een redelijke benadering om minder nadruk te leggen op bilaterale hulp en méér op de NGO-sector, voornamelijk via de medefinancieringsorganisaties, naarmate de autoriteiten in het ontvangende land minder duidelijk geëngageerd zijn met armoedebestrijding, en heel misschien ook naarmate zij niet toekomen aan een aantal *minimale* bestuurscriteria. Ik zeg dit met veel schroom, want voordat we het weten zijn we weer terug bij ons uitgangspunt in de discussie over goed bestuur – het rechtstelsel, de financiële huishouding, het goed werken van de publieke sector, democratie, transparantie, participatie en mensenrechten. Maar niettegenstaande veel grijze tussensituaties is het tegenovergestelde van democratie (dictatuur), van een *redelijk* functionerend

rechtsstelsel en het hooghouden van mensenrechten (willekeurigheid), en van transparantie (gebrek aan duidelijkheid over beleid en over genomen beslissingen) toch wel te herkennen, waarmee een soort minimum aanvaardbare situatie gegeven is.

In het algemeen zou een centrale doelstelling kunnen zijn dat het beleid zich concentreert op ontwikkelingsrelaties met landen waar de nadruk niet zozeer ligt op goed bestuur als wel op *goede verdeling* (wat Stewart en O'Sullivan hierboven *shared development* noemden).²⁷ Daarbij zou het accent ook (nog) meer kunnen vallen op bepaalde beleidsgebieden in ontwikkelingslanden die allicht minder gevoelig zijn voor de aard van het bestuur. Mogelijk²⁸ geldt dit voor aspecten van algemeen sociaal beleid (bijv. beleid gericht op vrouwen en kinderen), steun aan gezondheidszorg, bevordering van onderwijs (ook weer vooral van meisjes en vrouwen) en onderzoek, en milieugerichte programma's. In gevallen van landen die niet in de bovengestelde 'minimum aanvaardbare situatie' verkeren, zou samenwerking gefinancierd moeten worden via kanalen die het bestuursapparaat grotendeels omzeilen, zoals het Medefinancieringsprogramma. En schuldverlichting is tot op zekere hoogte ook 'bestuursneutraal', al kan men natuurlijk wel vragen stellen bij wat er met de beschikbaar gekomen middelen gedaan zou worden.

Nadruk op dit soort ontwikkelingssamenwerking zou toch nog iets kunnen redden uit de bestaande goed-bestuur-goed-beleidsbrei. Het is niet onmogelijk dat dit, zelfs in de hiervoor beschreven moeilijke omstandigheden, ook nog eens tot 'beter bestuur' leidt.

NOTEN

- * Prof. dr. E. de Kadt is hoogleraar Culturele Antropologie aan de Universiteit van Utrecht.
- ¹ Mijn hartelijke dank aan Oda van Cranenburgh, Caroline van Dullemen, en Louk de la Rive Box voor commentaar op een eerdere versie van dit stuk.
- ² De uitgaven voor ‘goed bestuur’ bedroegen in 1998 iets onder de 1% van het totale Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1999).
- ³ Hieraan zou nog toegevoegd kunnen worden dat in bijna geheel Afrika goed bestuur een enorme dosis capaciteitsversterking (vooral van het ambtelijke apparaat) behoeft, en dat de kwestie van het vaststellen van de volgorde van de te ondernemen stappen (*sequencing*) een serieus en onderbelicht probleem is.
- ⁴ Een goede recente bespreking is die van Otto (1997).
- ⁵ Dit is nog steeds zo – al is het beleid van de Wereldbank aanzienlijk verschoven sinds het begin van de negentiger jaren.
- ⁶ Die is in veel opzichten een ‘voorganger’ van deze bijdrage, en een aantal thema’s daar behandeld komen ook hier weer terug.
- ⁷ Al heeft in de Britse ex-kolonien het ‘Westminster’-verkiezingsstelsel (met kies-districten waarbinnen het meerderheidsprincipe geldt, zodat degene die de meeste stemmen verwerft gekozen wordt, ongeacht het aandeel in het totale aantal stemmen) wel voor veel problemen gezorgd in deze etnisch verdeelde maatschappijen.
- ⁸ Zie ook Amoo (1997). Hij spreekt van de ‘artificiality’ van de Afrikaanse staten.
- ⁹ Hij noemt de formele instellingen “Potemkindorpen” (naar de façadedorpen opgesteld door Potemkin langs de vaar-route van Katharina de Grote). In Brazilië zou men zeggen dat het instellingen zijn *p’ra inglês ver* – naar een met de Potemkindorpen vergelijkbare façade die in Rio aan het begin van de 19e eeuw tussen de haven en de stad voor een Engelse handelsdelegatie werd opgebouwd.
- ¹⁰ Daarnaast vermeldt hij ook nog de overdreven cultus van de blijmoedigheid en de opgeblazen rol van het irrationele (hekserij en tovernarij) in de alledaagse praktijk.
- ¹¹ Dat deed traditioneel extreem links ook als ze de marxistisch-leninistische politieke organisatie aanprezen.
- ¹² Al konden in die tijd de grenzen van de staat, door oorlogvoering, ten goede of ten kwade veranderen.
- ¹³ Engelse naam: Madingos; Franse naam: Malinke.
- ¹⁴ Engelse naam: Fulani; Franse naam: Peul.
- ¹⁵ Voor een kritische blik hierop zie Abbink (1995).
- ¹⁶ Eén van de meest nodige internationale maatregelen om dit soort situatie te voorkomen is een doeltreffende controle op de wapenhandel, vooral de illegale (AIV 1998).
- ¹⁷ Een rapport van de conferentie (WP 607, *The Challenges for Governance in Africa*), is beschikbaar op het website van Wilton Park: www.wiltonpark.org.uk.

- 18 Al mag het dan eerder een ‘Zuid-Europees’ of ‘latino’-fenomeen zijn (ook in de EU), Nederland zelf heeft toch ook z’n Lockheed-affaire gehad. Zie ook het recente jaarrapport van *Transparency International* (rapportage in NRC-Handelsblad van 27 oktober 1999).
- 19 Dat werd aanschouwelijk door een deelnemer toegelicht die onder veel bijval zei dat ‘*old style*’ parlementariërs in zijn (grote) land meer interesse hadden voor hun ‘furniture allowance’ dan voor beleidszaken. Hier heeft de ‘politics of the belly’ zelfs nog voorrang over de ‘politics of power’ – om van de ‘politics of responsibility’ maar niet te spreken.
- 20 Zie bijv. het verslag over het proces tegen een aantal mensen beschuldigd van samenzwering tegen de staat in Guinea-Bissau door een militair tribunaal van vijf ongetrainde rechters, twee ervan broers van de President. (Amnesty International 1999)
- 21 Zijn stelling is – enigszins *ex cathedra* – dat autoritaire regimes hun monopolie veilig kunnen stellen als er meer dan vier of vijf andere partijen zijn.
- 22 Ik teken daarbij aan dat dit niet uitsluit dat een machtshebber verwijderd wordt. Zo bestaat bijvoorbeeld in Ghana de mogelijkheid een *chief* af te zetten, *to destool him*.
- 23 Brazilië is deze weg ingeslagen na de democratisering van de tachtiger jaren, met *conselhos* op alle niveau’s en in bijna alle sectoren. Hun invloed is echter niet groot, en men spreekt er over *conselhitis* (Social Agenda Policy Group 1996:121).
- 24 In tegenstelling tot het Westminster-model van *winner takes all* – zie 4.3.
- 25 Dat is des te meer van toepassing op de bevolking van de Westerse donorlanden, en hun regeringen – vandaar dan ook het aanhoudende aandringen op democratisering en goed bestuur, de directe aanleiding voor deze discussie.
- 26 Het is de bedoeling in Afrika met 10-12 landen een structurele ontwikkelingssamenwerking relatie te blijven onderhouden, terwijl nog vier landen – waaronder Kenia – in aanmerking blijven komen voor het programma ‘Democratisering en Goed Bestuur’. Projecten zoals “... training van de rechterlijke macht, de instelling van een kadaster, een Rekenkamer, en training van de belastingdienst” (Ministerie Buitenlandse Zaken 1999:36), kunnen de problemen uiteengezet in dit stuk waarschijnlijk grotendeels omzeilen.
- 27 Het is bemoedigend dat dit inderdaad in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid naar voren begint te komen. Zo spreekt het Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1998 over een toespitsing in het beleid op “landen met een regering die zich daadwerkelijk inzet voor arme en achtergesteld bevolkingsgroepen” (Ministerie Buitenlandse Zaken 1999:6).
- 28 Het is moeilijk in dit opzicht definitief te zijn: er is minder duidelijkheid dan wenselijk, en zonder verder gericht onderzoek zijn wij ten dele overgeleverd aan giswerk.

LITERATUUR

- Abbink, J. (1995) 'Breaking and Making the State: The Dynamics of Ethnic Democracy in Ethiopia', *Journal of Contemporary African Studies*, 13.2: 149-163.
- Adam, Hussein M. (1995) 'Somalia: A terrible Beauty Being Born?', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Adviesraad internationale vraagstukken (AIV) (1998) *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*, AIV, Den Haag.
- Amnesty International (1999) *Equatorial Guinea. A country subjected to terror and harassment*, AI Index: AFR 24/01/99, AI International Secretariat, London.
- Amoo, Sam G. (1997) *The Challenge of Ethnicity and Conflicts in Africa: The Need for a new Paradigm*, Emergency Response Division, UNDP, New York.
- Ayoob, Mohammed (1995) *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder / London: Lynne Rienner.
- Cranenburgh, Oda van (1995) 'Naar institutionele vernieuwingen in 'governance': kritische kanttekeningen bij het debat over 'good governance'', in Oda van Cranenburgh en Marijke Veldhuis (eds.) *Good Governance; RAWOO Lunchlezingen 1993*, Publicatie No 8, RAWOO, Den Haag.
- Cranenburgh, Oda van (1996) 'Tanzania's 1995 Multi-Party Elections', *Party Politics*, 2.4: 535-547.
- Cranenburgh, Oda van (1998) 'Increasing State Capacity. What Role for the World Bank?', *IDS Bulletin*, 29:2: 75-81.
- Cranenburgh, Oda van, en Marijke Veldhuis (eds.) (1995) *Good Governance; RAWOO Lunchlezingen 1993*, Publicatie No 8, RAWOO, Den Haag.
- Ellis, Stephen (1999) 'Staatsinrichting in Afrika. Import of eigen kweek?', *Internationale Spectator*, 53.5: 294-298.
- Foltz, William J. (1995) 'Reconstructing the State of Chad', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Gambari, Ibrahim A. (1995) 'The Role of Foreign Intervention in African Reconstruction', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Groelsema, Robert J. (1998) 'The Dialectics of Citizenship and Ethnicity in Guinea', *Africa Today*, 45.3-4: 411-422.
- Gross, Feliks (1998) *The Civic and the Tribal State*, Westport Conn & London: Greenwood Press.
- Harding, Leonhard (1998) 'Einleitung: Tradition, traditionelle Institutionen und traditionelle Autoritäten in Afrika', *Afrika Spectrum* 33.1: 5-17 (special issue: *Tradition und Moderne in Afrika*).
- Harneit-Sievers, Axel (1998) 'Igbo 'Traditional Rulers': Chieftaincy and the state in Southeastern Nigeria', *Afrika Spectrum* 33.1: 57-79 (special issue: *Tradition und Moderne in Afrika*).
- Hertogs, Erik-Jan (1999) *What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé?*, ECDPM Discussion Paper No. 8, ECDPM, Maastricht.

- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass: Harvard UP.
- Kadt, Emanuel de (1965) 'Conflict and power in society', *International Social Science Journal*, XVII.3: 454-471.
- Kadt, Emanuel de (1982) 'Community Participation for Health: The Case of Latin America', *World Development*, 10.7: 573-584.
- Kadt, Emanuel de (1999) *Back to Society and Culture. On aid donors' overblown concern with 'governance' and democratisation*, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Khadiagala, Gilbert M. (1995) 'State Collapse and Reconstruction in Oeganda', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Kössler, Reinhart (1998) 'Traditional communities and the state in Southern Africa', *Afrika Spectrum* 33.1: 19-37 (special issue: Tradition und Moderne in Afrika).
- Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale UP.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999) *Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1998*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.
- Monga, Célestin (1998) *The Anthropology of Anger. Civil Society and Democracy in Africa*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Oakley, Peter (1989) *Community involvement in health development*, WHO, Geneva.
- Ottaway, Marina (1995) 'Democratization in Collapsed States', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Ottaway, Marina (1999) 'Africa. Think Again', *Foreign Policy*, 114: 13-25.
- Otto, Jan Michiel (1997) 'Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur', *Internationale Spectator*, li.4: 223-229.
- Parsons, Talcott (1963) 'On the Concept of Political Power'. *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol 107.
- Schutz, Barry (1995) 'The Heritage of Revolution and the Struggle for Governmental Legitimacy in Mozambique', in I. William Zartman (ed.) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Sippel, Harald (1998) 'Die Bedeutung afrikanischen Gewohnheitsrechts im Nationalstaat: Entwicklungen in Tanzania und Südafrika', *Afrika Spectrum* 33.1: 39-56 (special issue: Tradition und Moderne in Afrika).
- Social Agenda Policy Group (1996) *Cities Divided against Themselves: The Case of Fortaleza. Social Reform in a Brazilian Metropolis*, InterAmerican Development Bank, Washington DC.
- Soulas de Russel, Dominique (1998) 'Niveaux et degrés d'intégration des 'modernités' chez les chefs traditionnels: l'exemple du Niger', *Afrika Spectrum* 33.1: 99-116 (special issue: Tradition und Moderne in Afrika).
- Stewart, Frances and Meghan O'Sullivan (1998) *Democracy, Conflict and Development - Three Cases*, QEH Working Paper Series WP 15, QEH, Oxford.
- Tilly, Charles (1975) 'Reflections of the History of European State-Making', in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton UP.

Waller, David (1996) *Rwanda. Which Way Now?* (new Edition), An Oxfam Country Profile, Oxford: Oxfam.

Zartman, I. William (ed.) (1995) *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder/London: Lynne Rienner.

GOED BESTUUR EN RECHTSZEKERHEID ALS DOELEN VAN ONTWIKKELING

JAN MICHIEL OTTO*

1 INLEIDING ¹

In dit preadvies over goed bestuur als beleidsdoel worden de volgende vier vraagstukken aan de orde gesteld. Ten eerste, wat betekent de term goed bestuur als beleidsdoel anno 2000 tegen de achtergrond van vijftig jaar ontwikkelings-samenwerking? Ten tweede, hoe verstandig is de keuze voor goed bestuur als centraal doel in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, als met deze keuze wordt beoogd ontwikkelingslanden tot een hoger tempo en niveau van ontwikkeling te brengen? Ten derde, hoe kunnen wij een zo veelomvattend onderwerp als goed bestuur in ontwikkelingslanden overzichtelijk maken, zowel conceptueel als operationeel? Ten vierde, aan welke condities moet worden voldaan om door ontwikkelingsprojecten daadwerkelijk goed bestuur in ontwikkelingslanden te helpen realiseren? Deze vraagstukken zijn groot en complex. Deze bijdrage is dan ook niet meer dan een voorlopige verkenning. Toch wordt in de conclusie een poging gedaan de gestelde vragen te beantwoorden.

De hoofdstukindeling valt grotendeels samen met de volgorde van de genoemde vraagstukken. Het betoog in de nu volgende hoofdstukken bevat met name de volgende elementen. De erkenning van goed bestuur en rechtszekerheid, als integrale onderdelen van ontwikkelingsbeleid is in korte tijd internationaal gemeengoed geworden. Ook de Nederlandse regering heeft de laatste jaren vorderingen geboekt bij haar beleidsontwikkeling op dit terrein (zie hfdst. 2). Niettemin zijn verschillende punten van ernstige zorg op zijn plaats. Wat ontbreekt, is een goede onderbouwing en uitwerking van het beleid, bijvoorbeeld in een beleidsnota. Centrale beleidsconcepten worden inconsistent en onlogisch gehanteerd, sommige aannamen zijn zeer betwistbaar en over concrete projectdoelen en criteria is weinig bekend. Zonder verheldering is de kans groot dat het beleid uit het lood wordt geslagen (zie hfdst. 3). Voorts blijkt er nog onvoldoende inzicht in de succes- en faalfactoren die optreden in bestuurs- en rechtssystemen² van ontwikkelingslanden en in hun onderlinge samenhang. Vaak wordt over dit ingewikkelde onderwerp in stereotypen gedacht, wat tot verwarring leidt (zie hfdst. 4).

Het is een relatief jong beleidsterrein, waar nog geen samenhangend beeld bestaat van het soort ontwikkelingsprojecten dat op juridisch en bestuurlijk terrein nodig is. Tegelijk is er een forse bestedingsdruk om honderden miljoenen te spenderen. Daarom is het nodig van de ervaringskennis en de wetenschappelijke kennis die hierover beschikbaar is, optimaal te gebruiken. In deze bijdrage probeer ik de complexe problematiek inzichtelijk te maken door een onderscheid in enkele 'probleemvelden' waarover in diverse disciplines dergelijke kennis is geaccumuleerd (zie hfdst. 5). Ten slotte worden enige opmerkingen gemaakt over de opzet, organisatie en randvoorwaarden van de Nederlandse juridische en

bestuurlijke ontwikkelingssamenwerking (zie hfdst. 6). Ofschoon ik in het algemeen, om met Hyden (1983) te spreken ‘no shortcuts to progress’ verwacht, bepleit ik in dit preadvies een voortvarend beleidsstreven naar goed bestuur en rechtszekerheid als doel en middel van ontwikkelingsbeleid. Daarbij is ondersteunend onderzoek en kennisoverdracht van het grootste belang.

2 GOED BESTUUR ALS DOEL VAN NEDERLANDS ONTWIKKELINGSBELEID

2.1 DRIE BETEKENISSEN VAN GOED BESTUUR

Het begrip goed bestuur heeft in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn intrede gedaan in verschillende betekenissen die elk hun eigen beleidscontext hebben. Hoewel deze betekenissen nog niet zijn uitgekristalliseerd, is het toch al wel mogelijk een duidelijk onderscheid in drieën aan te brengen. Dit is aan het begin van dit preadvies ook noodzakelijk, want ik wil duidelijk maken over welk begrip goed bestuur ik het zal hebben. De lezer hoeft immers niet te lijden onder het feit dat in de praktijk van politiek en bestuur in Nederland deze betekenissen helemaal door elkaar zijn gaan lopen. Dit laatste heeft nu al tot een structurele verwarring geleid en kan ervoor gaan zorgen dat het begrip goed bestuur op een goed moment alleen nog maar omgeven wordt met scepsis. En dat zou buitengewoon jammer zijn.

Bij de eerste betekenis van goed bestuur gaat het om wat men beter ‘goed regeren’ zou kunnen noemen. Die laatste term komt ook meer overeen met de betekenis van het woord *governance*, waarmee het allemaal begonnen is (World Bank 1992). De context is die van het politieke signaal in de internationale betrekkingen tussen donorlanden en ontvangende landen op het hoogste politieke niveau. In die context is bepaald dat de Nederlandse regering alleen volledige ontwikkelingssamenwerking aan een land wil geven als er vertrouwen bestaat in de goede intenties van de regering van dat land. Deze intenties hebben dan betrekking op de organisatie van de staat en de regering van het land als geheel. Het gaat dan om grote zaken als de scheiding der machten, de weg naar economische groei, de sociale rechtvaardigheid en de integriteit: goed regeren dus. In de brief van minister Herfkens aan de Tweede Kamer van 26 februari 1999 over landenselectie wordt, na een uitvoerige uiteenzetting over de te hanteren criteria, dan ook gemeld dat het haar erom gaat “dat (...) we vertrouwen hebben in de regeringen” en dat “beslissend is of de overheid de politieke wil heeft en toont om maatschappelijke kaders voor ontwikkeling te scheppen” (Tweede Kamer 1999a: 4). Voor dit laatste blijkt geen uitgebreide toets nodig te zijn.

Een sprekend voorbeeld van het gebruik van de term in deze betekenis is de motivering van de plotselinge hervatting van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aan Indonesië eind november 1999, waarbij de minister in een interview met NRC Handelsblad liet weten dat ze het volste vertrouwen had in de integriteit van de nieuwe Indonesische regering. In een televisie-interview gebruikte ze in dat verband meermalen de zinsnede: “met het goed bestuur in Indonesië zit het wel snor.”³ In dezelfde week liet zij vervolgens via de NRC weten dat het met het goed bestuur in Indonesië nog niet zo goed was gesteld. Het moge hieruit duidelijk zijn dat ook de minister zich zelf wel eens voor de voeten loopt door de term goed bestuur in verschillende betekenissen te gebruiken. Dit lijkt

mij in de Nederlandse beleidscontext al lastig, maar in de relaties met ontwikkelingslanden nog problematischer.

Bij de tweede betekenis van goed bestuur gaat het om de toepassing door de regering van donorland Nederland van een reeks criteria voor de systematische beoordeling van de kwaliteit van structuren en processen van bestuur en recht, van ontwikkelingslanden. De beleidscontext is die van het streven naar een beperkte selectie van hulpontvangende landen met het oog op grotere doelmatigheid van de ontwikkelingssamenwerking. De reeks van criteria bevat een klein aantal hoofdcriteria, waaronder armoedebestrijding, goed beleid én goed bestuur. Deze hoofdcriteria zijn verder in de bovengenoemde brief van minister Herfkens aan de kamer uitgewerkt tot meer dan twintig criteria of ijkpunten. In verband met deze criteria wordt de term goed bestuur echter niet alleen gebruikt als één van de hoofdcriteria. Soms wordt de term ook gebruikt voor het geheel van alle criteria, dus als *pars pro toto*. De termen slecht bestuur en goed bestuur duiden dan op de uitkomst van de totale beoordeling van de bestuurlijke capaciteit van ontvangende landen als ondermaats dan wel bovenmaats. De voor de hand liggende metafoor hier is die van 'goed bestuur als overgangsrapport' waarin op basis van een aantal cijfers voor verschillende vakken wordt bepaald of een leerling overgaat of niet.

Bij de derde betekenis gaat het om de versterking van bestuur en recht, als beleidsdoel van regeringen van ontwikkelingslanden en tevens om de pogingen van donoren hieraan in hun ontwikkelingsprogramma's steun te verlenen. Het is de context van het beleid ván en de hulpprojecten ín de ontwikkelingslanden zelf. *Dit preadvies handelt over goed bestuur in deze derde betekenis; het gaat daarbij zowel om bestuur als recht.*

In voorgaande alinea's is het woord recht al enkele keren toegevoegd aan het woord bestuur. De rol van het recht is immers in de internationale beleidsdocumenten en literatuur over goed bestuur in de jaren '90 zeer prominent geworden. In deze context is recht sterk verweven geraakt met bestuur (World Bank 1992; Faundez 1997; Seidman et al. 1999). Hoewel ik deze verwevenheid onderken, zal ik in dit preadvies de verbetering van bestuurssystemen en de verbetering van rechtssystemen toch beschouwen als twee zelfstandige deelprocessen van ontwikkeling (zie tabel 1). Met het op één hoop gooien van bijvoorbeeld bestuur, *rule of law* en mensenrechten is immers niemand gediend. De beide doelen waarop de twee genoemde deelprocessen zijn gericht, noem ik goed bestuur, respectievelijk rechtszekerheid. Onder bestuur versta ik vorming en uitvoering van beleid in staatsverband. Onder rechtszekerheid versta ik de kans dat rechtsregels ook daadwerkelijk functioneren ter bescherming van de belangen van een gemeenschap en van haar leden, als waren die allen gelijk als burgers (zie par.3.5).⁴ Verbetering van elk van beide zaken vereist een eigen aanpak. De derde betekenis van goed bestuur duidt dus op het beleidsstreven van ontwikkelingslanden naar *verbetering van bestuur en vergroting van rechtszekerheid*, inclusief de assistentie daarbij van donoren. Dit streven manifesteert zich ook in Nederland in de vorming en uitvoering van ontwikkelingsprojecten voor bestuur en recht.

2.2 BEGRIPSBEPALINGEN: RECHT, BELEID EN BESTUUR, SECTORGERICHT EN SYSTEEMGERICHT

2.2.1 RECHT

Het voert te ver om in dit preadvies uitvoerig stil te staan bij theoretische vragen over wat recht is. Voor de helderheid zal ik wel kort toelichten wat in dit preadvies onder recht wordt verstaan. Ik beschouw recht als een geheel van gedragsregels voor mensen in een bepaalde samenleving. Deze regels dienen ter beveiliging en behartiging van hun belangen. Zij zijn tot stand gebracht volgens vaste grondregels en met de bedoeling dat de mensen zich gebonden achten tot naleving. De bindende werking van deze regels kan in laatste instantie worden afgedwongen door staatsorganen met vaste en geregelde taken inzake rechtspraak en bestuur, inclusief de toepassing van geweld.

2.2.2 GOED BELEID EN GOED BESTUUR?

Vaak komt men in deze materie het begrippenpaar goed beleid en goed bestuur tegen. Hoe verhouden deze begrippen zich tot elkaar? Ik heb hierboven gekozen voor een definitie van bestuur als de vorming en uitvoering van beleid. In het begrip goed bestuur kan het woord 'goed' dan worden betrokken zowel op vorming en uitvoering alsook op de inhoud van beleid. Zou het op beide zijn betrokken, dan zou het begrippenpaar goed bestuur en goed beleid dubbelop zijn. Daarom zou ik het volgende onderscheid willen aanbrengen. Beleid is goed als het ontwikkelingsgericht is. Deze laatste term licht ik later toe (zie par. 5.2). Bestuur is goed als de vorming en uitvoering van ontwikkelingsgericht beleid geschiedt op doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze. Aldus opgevat, kan het voorkomen dat donoren aan ontwikkelingslanden een bepaald beleid voorschrijven, dat vervolgens, al of niet aangeleverd door consultants, wordt vastgesteld met zo'n inhoud dat de donor het 'goed' vindt. In zo'n situatie kan de combinatie 'goed beleid – slecht bestuur' ontstaan, wat in de praktijk vaak voorkomt.

2.2.3 GOED BESTUUR ALS MIDDEL EN ALS DOEL: SECTORGERICHT EN 'SYSTEEMGERICHT'⁵

Het is tevens van belang een onderscheid te maken tussen projecten voor goed bestuur die gericht zijn op bepaalde beleidssectoren zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, landbouw, democratisering, huisvesting of milieubeheer, en goed-bestuursprojecten die geen ander doel hebben dan de systemen van bestuur en recht als zodanig te verbeteren. In het eerste geval is goed bestuur een middel om een ander ontwikkelingsdoel te bereiken, een doel in een andere 'sector'. In het tweede geval zijn goed bestuur en rechtszekerheid ontwikkelingsdoelen die in zichzelf als einddoel van een beleid zijn gekozen. In de ontwikkelingssamenwerking is aan beide behoefte. In het kader van dit preadvies noem ik de projecten voor goed bestuur van de eerste categorie 'sectorgericht' en van de tweede systeemgericht of systeembreed. De term sectorgericht in dit verband moet niet

verward worden met ‘de sectorale benadering’ als benaming van een nieuwe beleidslijn in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (zie par.6.3).

2.3 VERWAARLOZING VAN GOED BESTUUR ALS BELEIDSDOEL

Dat de Nederlandse regering binnen haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid sinds enkele jaren prioriteit aan dit doel geeft, komt na een lange periode van relatieve verwaarlozing van bestuurlijke en juridische aspecten van de hulp. Al jaren hebben ontwikkelingsprogramma’s op alle mogelijke terreinen, van landbouw tot gezondheidszorg, te lijden gehad van gebreken in de bestuurlijke en juridische systemen. Vaak werd dat ook wel gesignaleerd maar men was kennelijk niet bij machte om hieraan direct iets te doen, omdat de stelsels van bestuur en recht en de praktische toepassing daarvan als gegeven werden geaccepteerd. Eén van de redenen daarvoor is ongetwijfeld dat het een ingewikkeld terrein betreft waarvoor een heel specifieke deskundigheid nodig is. En die ontbrak nu eenmaal in de meeste donorlanden, waaronder Nederland.

Een tweede reden hiervoor is dat in het internationale ontwikkelingsdebat, waarin Nederland doorgaans een rol is toebedeeld als volger van trends die zijn ingezet door bijvoorbeeld de Wereldbank, OESO en USAID, een duidelijke prioriteit bestond voor andere dimensies, andere deelprocessen van ontwikkeling zoals economische groei, herverdeling, ziektebestrijding, democratisering en milieubescherming (zie par. 5.2). De verbetering van bestuur en de vergroting van rechtszekerheid werden door de Nederlandse regering niet erkend als volwaardige dimensies van ontwikkeling, als terreinen waarop grote achterstanden niet aanvaardbaar zijn. Nederlandse ontwikkelingsdeskundigen hadden dan ook vaak een technische of economische achtergrond, maar zelden een bestuurskundige, laat staan een juridische. Dit had wellicht te maken met de reacties op het koloniale verleden. Recht en orde in het binnenlands bestuur was een beleidsdoel dat in de koloniale tijd centraal had gestaan en waarop men in het moederland ook wel trots was geweest. Op de Nederlandse oorlogsbegraafplaats in Bandung staat nog altijd een gedenkteken dat de gevallen herdenkt met de woorden: ‘Voor vrede en recht’. Na de onafhankelijkheid werd buitenlandse bemoeienis met kwesties van recht, orde en bestuur een politiek gevoelig terrein. Men wilde het daarom maar zoveel mogelijk aan de jonge staten zelf overlaten.

2.4 BESTUUR EN RECHT: TERUG VAN WEGGEWEEST?

Vanaf het begin van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd op kleinere schaal wel in sectorgerichte programma’s gewerkt aan verbetering van bestuur. Maar een meer systeemgerichte bemoeienis met bestuur en recht als zodanig was na de dekolonisatie eigenlijk opgehouden. Vanuit de Verenigde Staten, nauwelijks geplaagd door een koloniaal verleden, werd gedurende de jaren ’60 en ’70 een reeks enthousiaste pogingen gedaan om programma’s gericht op *development administration* en *law-and-development* uit te voeren in ontwikkelingslanden. Deze waren vaak systeemgericht en ambitieus. Na zware kritiek

uit progressieve hoek in de donorlanden zelf werd deze vorm van assistentie de kop ingedrukt (Tamanaha 1995). Het zou autoritaire machthebbers maar in de kaart spelen, afhankelijkheden versterken en recht en beleid exporteren dat in de eigen westerse wereld zelf aan ernstige maatschappijkritiek onderhevig was, zo luidde de kritiek. Dit speelde uiteraard in de kaart van nationale overheden van ontwikkelingslanden, die bestuur en recht bij uitstek beschouwden als een gebied van eigen soevereiniteit en niet de minste behoefte hadden aan inmenging op dat punt. Het gevolg was dat in de officiële ontwikkelingssamenwerking in het midden van de jaren '70, zeker in Nederland, weinig aandacht bestond voor bestuur en recht.

In de jaren '80 begon de belangstelling toe te nemen. Het draagvlak hiervoor bestond uit een brede coalitie van verschillende belangen en politieke kleuren. Het bedrijfsleven wilde in de *emerging markets* van Azië en Latijns-Amerika investeren en had behoefte aan een doeltreffend en voorspelbaar bestuur en recht aldaar. Lagere overheden waren solidair met lokale, onderdrukte gemeenschappen in arme landen en wilden bestuurlijke hulp bieden door uitwisselingsprojecten. Vrijwilligersorganisaties voor mensenrechten, milieu en ontwikkeling vestigden eveneens aandacht op de implementatie van bestuur en recht in ontwikkelingslanden. Ook de juridische wereld, van academici tot wetgevingsjuristen, rechters en advocaten, stelde zich meer en meer beschikbaar om hulp te bieden aan vakgenoten 'in den vreemde'. Dit gebeurde al langer op kleine schaal in Suriname en de Nederlandse Antillen. Vanaf 1984 werd een breed programma van juridische samenwerking met Indonesië opgezet (1984-1992). Na de val van de muur werd de universaliteitspretentie van het mensenrechtenbeleid nog sterker, wat een krachtige impuls gaf aan het aantal projecten voor goed bestuur, zowel voor ontwikkelingslanden als voor Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Hierdoor ontstonden kweekvijvers van deskundigheid en enkele coördinerende organisaties, die projecten konden indienen bij de rijksoverheid. Een voorbeeld vormt het Centrum voor Internationale Juridische Samenwerking te Leiden, dat aanvankelijk in 1985 als de Nederlandse Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië was opgericht (zie par. 6.3).

Vanaf 1992 hielden ook de grote multilaterale donoren als de Wereldbank en het IMF en organisaties als de OESO vurige pleidooien voor goed bestuur. Het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO riep in 1993 een nieuw orgaan in het leven "to help bring 'PDGG' (Participatory Development and Good Governance, *jmo*) into the mainstream of development cooperation" en constateert in 1999 successen in "cementing the role of PDGG as an integral element in development cooperation" (DAC 1999: 1). Ook al werden in de wetenschappelijke literatuur twijfels geuit over goed bestuur, de signalen van officiële zijde werden in de loop van de jaren '90 geleidelijk onmiskenbaar: de westerse wereld zou zich intensiever moeten gaan bemoeien met de bevordering van bestuur en recht in ontwikkelingslanden. De ministers Pronk en Herfkens sloten zich hierbij aan. Goed bestuur was terug van weggeweest.

2.5 RECENTE BELEIDSONTWIKKELING IN DEN HAAG⁶

Was de eerste beleidskeuze voor goed bestuur in de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking al in 1996-1997 gemaakt onder minister Pronk, in de memorie van toelichting op de begroting voor 1997 bleven de bedoelingen daarvan nog hangen in een dichte mist van vage, tegenstrijdige uitspraken en een mislukte vertaling van een Wereldbank-tekst (Otto 1997a). Nieuwe beleidsdocumenten uit 1999 laten twee dingen zien. Ten eerste is de prioriteit gegeven aan deze beleidslijn verder toegenomen. In de begroting 1999 en de memorie van toelichting daarop wordt gesteld dat het Nederlandse beleid “nadruk” legt op goed bestuur, dat voorstellen voor “steun aan goed bestuur” worden afgewacht en wordt gesproken van “belangrijke aandachtspunten” als vergroting van de rechtszekerheid en corruptiebestrijding. Dit wordt bevestigd in de formulering van het nieuwe Afrikabeleid van de regering, neergelegd in de Afrikanotitie die de Tweede Kamer medio september 1999 heeft besproken met de ministers Van Aartsen en Herfkens. Deze notitie vermeldt twee hoofddoelstellingen: “bevordering van veiligheid en stabiliteit en de bevordering van goed bestuur en goed beleid.”⁷

Ten tweede blijkt dat er in de loop van dat jaar aan de Bezuidenhoutseweg vorderingen zijn gemaakt in de uitwerking van het begrip goed bestuur als beleidsdoel. De rede ‘Geen Effect zonder Goed Bestuur’ van minister Herfkens op 16 februari 1999 is een voorbode van wat de minister onder goed bestuur als beleidsdoel wil verstaan, namelijk bestuur dat participatief, rechtmatig, effectief en transparant is. In dit preadvies wordt voor deze vier aspecten het acroniem PRET gehanteerd.⁸ In de conceptbeleidsnota ‘Bevordering van Goed Bestuur’, die in 1999 op en rond het departement van ontwikkelingssamenwerking heeft gecirculeerd, staat in de inleiding te lezen dat de bevordering van goed bestuur wordt nagestreefd door het voeren van beleid en de inzet van concrete activiteiten voor juist deze vier aspecten van goed bestuur. De uitwerking van het vierledige PRET-concept vormt het centrale hoofdstuk van de conceptnota (zie par.3.1). In de memorie van toelichting op de begroting van ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2000 staat over goed bestuur het volgende:

Het Nederlandse beleid legt de nadruk op participatief, transparant, rechtmatig en effectief bestuur. Voorstellen voor Nederlandse steun aan goed bestuur worden onder meer aan deze vier criteria getoetst. Versterking van de rechtszekerheid voor de bevolking, versterking van de informatievoorziening van de overheid (...) en corruptiebestrijding zijn belangrijke aandachtspunten van het Nederlandse beleid. (...) Naast de landen op de lijst van structurele bilaterale hulp zal Nederland nog in achttien andere landen van overheid tot overheid samenwerken op het terrein van mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur.

In andere landen, zo blijkt voorts uit de tekst, zal steun aan activiteiten voor goed bestuur niet op de overheid maar op niet-gouvernementele organisaties zijn gericht (*sic!*).

Zo is met de formulering van de vier PRET-aspecten een eerste grondslag gelegd voor consistent beleid (zie par.3.3). Tot nu toe heeft nog niemand zich tegenstander verklaard van participatie, rechtmatigheid, effectiviteit en transparantie. Maar betekent dit nu dat er een brede consensus is over goed bestuur als beleidsdoel?

2.6 'INTERNATIONALE CONSENSUS' OF ONENIGHEID?

Een publiek debat over de helderheid, logica en consistentie van het Nederlandse beleid voor goed bestuur is tot nu toe uitgebleven. Weliswaar hebben heel wat auteurs uit de ontwikkelingspraktijk en wetenschappelijke wereld goed bestuur bekritiseerd als een vage en onsamenhangende verzameling van slogans (Van Cranenburgh 1995; Nunnenkamp 1995). Maar als puntje bij paaltje komt, is het Nederlandse beleid voor goed bestuur, als selectiecriteria en als beleidsdoel, door politici en pers eigenlijk tamelijk hartelijk omarmd. Daarbij is in de pers het autoriteitsargument "dat er internationale consensus bestaat over dit onderwerp" vaak genoemd. Doorgaans werd hierbij dan de Wereldbank vermeld en werd gewezen op het grote gezag dat deze instelling geniet. In feite is de onenigheid over goed bestuur echter groot en meerdimensionaal. Uiteraard bestaan er binnen elk land, arm of rijk, over talloze onderwerpen uiteenlopende meningen over welk beleid 'goed' is. Wat de ene goed vindt, vindt de ander slecht. De 'visie' van de één is, zoals wel eens wordt opgemerkt, de nachtmerrie van de ander. Dit is niet alleen in elk land en elke plaats zo, maar ook in de internationale politieke fora.

In de internationale arena's is er een hele serie onderwerpen waarbij rijke landen en arme landen lijnrecht tegenover elkaar staan. Dit is gebleken bij tal van mondiale topconferenties, zoals bijvoorbeeld de Mensenrechtenconferentie van Wenen en de WTO-top in Seattle. Bij deze laatste gelegenheid, eind 1999, werden de standpunten van de westerse landen over betere milieubescherming en arbeidsvoorwaarden door de ontwikkelingslanden gehekeld. Hier staan economische belangen tegenover elkaar. In Wenen ging het om tegenstellingen bij religieuze en culturele onderwerpen, bijvoorbeeld de verhouding tussen islam of Aziatische waarden en de mensenrechten, met name van minderheden. Zo bevinden ontwikkelingsprojecten voor vrouwenemancipatie in islamitische staten en voor vakbondsvrijheid in Aziatische en Afrikaanse autocratieën zich steeds in een internationaal spanningsveld van tegengestelde meningen. Wat is goed bestuur?

In de nationale zowel als de internationale arena's spelen ook de aloude ideologische tegenstellingen over de verdeling van inkomen, macht en kennis en de rol van staat versus markt. Deze kunnen kennelijk tijdelijk worden toegedekt met termen als goed beleid en goed bestuur. Dat verklaart misschien een deel van de populariteit van deze termen onder voorstanders van de 'paarse coalitie' en de 'derde weg'. Maar onder de oppervlakte woedt de strijd voort. Er zijn drie stromingen in het denken over goed bestuur te onderscheiden. De meest dominante, aangewakkerd vanuit de VS en het IMF, heeft goed bestuur en beleid nu zo'n vijftien jaar tot twintig jaar lang stelselmatig uitgewerkt in de zogenaamde

Washington-consensus. Deze hield agressieve recepten in voor economische liberalisering en terugtrek van de staat, de zogenaamde *Structural Adjustment Programmes*. Tegenstanders van deze stroming hebben betoogd dat onder de dekmantel van economische kennis politiek is bedreven ten behoeve van vrije ondernemers en ten koste van armen en zwakkeren. Hun is enig soelaas geboden door een gematigde stroming onder regeringen en bewegingen, met name in West-Europa. Deze willen in goed bestuur vooral politieke liberalisering, democratisering, aansprakelijkheid van leiders, en mensenrechten lezen.

Recentelijk is, binnen de Wereldbank en zelfs ook in het IMF, een nieuwe aandacht voor armoedebestrijding en overheidsinterventie te bespeuren. Maar men wil daar ook niet terug naar de oude centrale planning, grote overheidsapparaten en de belemmering van het particuliere ondernemen. Binnen de Nederlandse regering bestaan op dit punt eveneens oude spanningsvelden, bijvoorbeeld tussen Ontwikkelingssamenwerking en Financiën. Wat is goed bestuur?

In de schaduw van de strijd tussen beide genoemde kampen blijft er plaats voor een derde, ideologisch neutralere en onopvallende stroming, die goed bestuur meer ziet als een technische bevordering van doeltreffende en efficiënte overheidsapparaten en rechtssystemen.

Welke positie neemt de Nederlandse regering hierbij in? Het volgen van de invulling die grote multilaterale donorinstellingen geven aan goed bestuur, lijkt een logische en politiek veilige weg. Maar hoe betrouwbaar zijn deze bakens? Ook bij IMF en Wereldbank bestaan voortdurend meningsverschillen over wat goed beleid en bestuur is in concrete gevallen. Dat bleek onder meer bij de bestrijding van de Azië-crisis. De Wereldbank zelf laat bovendien om de paar jaar weten dat zijn beleid op een aantal punten toch niet juist is geweest; vaak wordt dan gezegd dat de Bank het daarom nu heel anders gaat doen. Topeconoom Joseph Stiglitz heeft in 1999 na een serie slepende meningsverschillen met de leiding over goed beleid en bestuur in ontwikkelingslanden de Bank verlaten. *Good governance* heeft dus in de wereld van multilaterale donoren ook al heel wat verschillende dingen betekend.

Het is daarom niet juist er zonder meer van uit te gaan dat er een duidelijke internationale consensus is over goed bestuur. Evenmin kan men voetstoots aannemen dat het de Nederlandse regering helder is wat zij met het zo vaak uitgesproken goed bestuur bedoelt. De Nederlandse regering en het 'veld' van de ontwikkelingssamenwerking, die ettelijke miljarden van de Nederlandse belastingbetaler uitgeven, dragen zelf de verantwoordelijkheid om het beleid voor goed bestuur een heldere inhoud te geven. Daarom is aandacht voor de onderbouwing en uitwerking van het huidige beleid op zijn plaats.

3 ONDERBOUWING VAN GOED BESTUUR

3.1 DE ONTBREKENDE NOTA

Wanneer in Nederland de regering een belangrijke beleidsvernieuwing wenst, is het niet ongebruikelijk dat daarover een nota verschijnt. Daarin wordt het nieuwe beleid dan onderbouwd en uitgewerkt om vervolgens voorwerp te worden van publiek debat. In 1999 is ten departemente gewerkt aan een dergelijke nota over goed bestuur, maar het stuk is niet officieel naar buiten gebracht. Het is wel ter vertrouwelijke inzage verstrekt maar laat zich nog niet citeren. Dat hoeft geen verbazing te wekken want de materie is complex, nieuw en gevoelig. Wel zijn inmiddels in de genoemde memorie van toelichting 2000, in brieven van minister Herfkens aan de Tweede Kamer en in persberichten enkele elementen naar buiten gebracht. Een goede en definitieve beoordeling van het beleid van de regering op dit punt is dus nog niet mogelijk. Gegeven het belang van het onderwerp, zowel voor de buitenlandse betrekkingen als voor de rijksbegroting, zou een degelijke analyse en beoordeling van het beleid en de onderliggende beleidstheorie zeer gewenst zijn. Te hopen is dan ook dat de nota spoedig publiek wordt gemaakt. Nu de nodige gegevens nog ontbreken, wil ik in dit hoofdstuk volstaan met drie zaken:

- 1 het aangeven van de soorten van veronderstellingen of aannamen die een beleidstheorie over goed bestuur zou moeten bevatten;
- 2 een commentaar op de beleidselementen, PRET, (zie par 2.5) die al wel bekend zijn gemaakt;
- 3 het signaleren van enkele fundamentele maar betwistbare aannamen waarop het huidige beleid stoelt.

Aan het slot zal ik aangeven welke elementen logischerwijs de kern moeten uitmaken van het beleidsstreven naar goed bestuur en rechtszekerheid in de ontwikkelings samenwerking.

3.2 NAAR EEN BELEIDSTHEORIE

Aan ieder beleid, dus ook het beleid tot versterking van bestuur in ontwikkelingslanden, ligt een aantal veronderstellingen of aannamen ten grondslag. Het geheel van dergelijke hypothesen over de relaties tussen middelen, doelen en effecten van een beleid wordt doorgaans de beleidstheorie genoemd (Hoogerwerf en In 't Veld-Langeveld 1985). Bij complexe beleidsvelden kennen deze theorieën allerlei tussenstappen die leiden naar tussenliggende doelen, die op hun beurt weer fungeren als middel om een volgend doel te bereiken. Uiteindelijk wordt dan het einddoel bereikt, de beoogde 'impact'. Nu is het al lastig om voor binnenlands gebruik goede beleidstheorieën op te stellen, dat wil zeggen beleidstheorieën met geldige aannamen. Maar in de ontwikkelings samenwerking is het driedubbel lastig. Immers, hier moet een doorgaans ambitieus donorbeleid van donor(land) A worden ingevlochten in het gebrekkig functionerende bestuur van

ontvangend land B, waartoe een tijdelijke projectorganisatie C wordt opgezet met eigen projectdoelstellingen. Welke elementen zou een beleidstheorie op dit terrein minimaal moeten bevatten?

Beleidswetenschappers als Fischer (1995)⁹ en met hem Van de Graaf en Hoppe (1992) zijn van mening dat een beleidstheorie niet alleen de effectiviteit van een beleid aannemelijk zou moeten maken maar ook de ideologische en morele grondslagen daarvan. Naar het voorbeeld van Fischer onderscheid ik de volgende types van aannamen, op vier niveaus van abstract naar concreet:

- 1 aannamen over wat ontwikkeling is;
- 2 aannamen over de juistheid van de keuze van goed bestuur en rechtszekerheid, in het licht van de gangbare ideologieën over ontwikkeling;
- 3 aannamen over de relevantie van de operationele projectdoelstellingen van het goedbestuursbeleid;
- 4 aannamen over de empirische gegevens die de effectiviteit van voorgestelde projecten voor goed bestuur moeten bewijzen

Uit de schaarse beleidsdocumenten, officiële uitspraken en de literatuur over goed bestuur kan nu reeds worden afgeleid dat er tal van aannamen, van elk van deze soorten, worden gedaan. Sommige daarvan lijken juist, andere zijn soms zeer aanvechtbaar. Hierna zal ik enige hiervan behandelen (par. 3.4). Eén van deze aannamen is overigens dat het begrip goed bestuur voldoende duidelijk is gedefinieerd om te kunnen gebruiken als hoeksteen van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Deze aanname is, zoals uit het voorgaande duidelijk moge zijn, niet juist (zie par. 2.1 en par. 2.6).

Goed bestuur als ontwikkelingsdoel wordt nu door de regering gedefinieerd aan de hand van vier aspecten: participatie, rechtmatigheid, effectiviteit en transparantie. Deze aspecten kunnen een goede aanzet vormen van een beleidstheorie, maar hebben een beperkte betekenis. Zij bevinden zich immers voornamelijk op Fischer's derde niveau, terwijl aan de andere niveaus nog niet veel aandacht lijkt te zijn besteed. Het is van belang voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dat wordt gewerkt aan een beleidstheorie die systematisch aandacht schenkt aan alle vier niveaus.

3.3 EEN COMMENTAAR OP ENKELE BELEIDSASPECTEN: PRET

In hoeverre bieden de vier PRET-aspecten een goede basis van het beleid? In mijn beantwoording van deze vraag, ga ik uit van eerder door mij voorgestelde definities van goed bestuur. Deze komen neer op het volgende: de vorming en uitvoering van ontwikkelingsgericht¹⁰ beleid op een rechtmatige, doelmatige en effectieve wijze. Bestuur is daarbij opgevat als de vorming en uitvoering van beleid. Goed is opgevat als de combinatie van vier eigenschappen: ontwikkelingsgerichtheid (zie par. 5.2), rechtmatigheid, doeltreffendheid en efficiëntie, af te korten als ORDE. Onder verbetering van bestuur versta ik dan ook verbetering op één of meer van deze vier punten. Het is interessant met deze ORDE in het achterhoofd, eens te kijken naar de PRET-aspecten van het regeringsbeleid.

Het aspect ‘participatief’ kan betrekking hebben op verschillende dingen: van een actieve rol van volksvertegenwoordigers in besluitvorming tot het profiteren van overheidsvoorzieningen. Volgens departementale bronnen wordt het voorshands uitgelegd als: in dialoog met de bevolking, in volksvertegenwoordiging, maatschappelijke organisaties en media. Dit is rijkelijk breed. Het lijkt mij in elk geval van belang dit begrip niet op te vatten als synoniem voor spreiding van politieke macht; daarvoor hebben we immers het begrip democratisering al. In verband met goed bestuur zou ik hier eerder de bestuurlijke interactie tussen burgers en overheidsinstellingen, op microniveau, centraal stellen. Het gaat dan ten minste om de volgende drie zaken. Ten eerste moet de burger in staat worden gesteld zijn legitieme behoeften en belangen naar voren te brengen en de overheidsinstelling dient daarmee zo veel mogelijk rekening te houden. Ten tweede moet de burger op de hoogte worden gebracht van het voor hem of haar relevante overheidsbeleid waarmee direct of indirect aan die behoeften en belangen kan worden tegemoet gekomen. Ten derde moet de burger daadwerkelijk toegang worden verleend tot die voorzieningen waarop aanspraak kan worden gemaakt.

Het aspect ‘rechtmatig’ betekent doorgaans: in overeenstemming met het geldende recht. Dit is voor het huidige bestuur in ontwikkelingslanden, dat zo wordt geteisterd door corruptie, al een zware opgave. Uit de genoemde conceptnota blijkt dat de opsteller dit begrip wil gelijkstellen aan ‘rechtvaardig’. De mate van rechtvaardigheid zou men dan vervolgens willen toetsen aan de ‘concrete uitkomsten van overheidsbeleid’. Ik vrees dat op deze wijze de begrippen rechtmatigheid, rechtvaardigheid, rechtszekerheid en effectiviteit ten onrechte op één hoop zouden worden gegooid. Dit zou de helderheid en toetsbaarheid van beleid en projecten niet ten goede komen. Het lijkt mij logischer de term rechtmatig alleen in zijn gebruikelijke betekenis te hanteren. De eis dat goed bestuur rechtmatig is, is in de context van ontwikkelingslanden, van groot belang. Het is, gezien vanuit de huidige bestuurspraktijken, wel een zware eis, die de meeste vormen van corruptie uitsluit.

De vraag hoe men verder rechtvaardigheid als beleidsdoel zou willen bevorderen, dient in een ander kader aan de orde te komen. Maatschappelijke of sociale rechtvaardigheid (*‘social justice’*) reken ik in elk geval, net als welvaart en democratie, tot algemeen erkende doelen van ontwikkeling (zie par. 5.2).

De term ‘effectief’ wordt algemeen opgevat als doeltreffend. Dit aspect ziet toe op de ‘mate’ waarin gestelde doelen worden bereikt en wordt gezien als waardevrij. De conceptnota geeft de indruk dat ten departemente de term ‘efficiënt of doelmatig’ hierbij voorshands is inbegrepen. Doelmatigheid betreft echter het oordeel over de wijze waarop de beschikbare ‘middelen’ – geld, menskracht, goederen – voor een bepaald doel zijn ingezet; zij staat tegenover verspilling; waardevrij is ze zeker niet. Doelmatigheid is overigens wel één van de meest geprononceerde beleidsinitiatieven van minister Herfkens, zij het dat daarbij wel een sterk accent ligt op de doelmatigheid van eigen beleid en organisatie. Het lijkt mij daarom weinig zinvol de beide begrippen tot één aspect ‘effectiviteit’ samen

te voegen. Het zou beter zijn doelmatigheid als zelfstandig aspect van goed bestuur in ontwikkelingslanden te handhaven, náást effectiviteit.

Het aspect ‘transparant’ is een verzamelbegrip dat enigszins in zwang is gekomen in reactie op verschillende verschijnselen, zoals corruptie, ondemocratische ‘achterkamertjespolitiek’, slechte financiële administraties, beperking van persvrijheid, gebrekkige overheidsvoorlichting, en ontoegankelijkheid van informatie in het algemeen. De term is daardoor tamelijk vaag en non-descript. Onomstreden is dat een zekere publieke beschikbaarheid van bepaalde informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor democratie, goed bestuur en rechtszekerheid. Het is de vraag of het zinvol is dit met de term transparantie tot één van de vier hoofdaspecten van goed bestuur te verheffen. In feite wordt bestuurlijke transparantie al behoorlijk afgedekt met participatie, doelmatigheid en rechtmatigheid als aspecten van goed bestuur. Voor het overige valt het eerder binnen de kaders van democratisering en rechtszekerheid.

Overigens kunnen de risico’s van het gebruik en misbruik van informatie in verschillende politieke en bestuurlijke culturen sterk verschillen. Dit probeerde bijvoorbeeld president Abdurrahman Wahid van Indonesië – juist door Nederland bestempeld als hoofd van ‘een goede regering’ – in januari 2000 duidelijk te maken in antwoord op vragen van buitenlandse journalisten over de aanstichters van het geweld op de Molukken. “Bij u,” zo zei hij, “kan zulke informatie openbaar worden gemaakt, maar bij ons kan dat niet.”

Concluderend, voor een logisch en samenhangend beleid gericht op goed bestuur behoeven de vier PRET-aspecten nog verschillende correcties en aanvullingen. Wat opvalt op basis van de spaarzame beleidsinformatie die beschikbaar is, is dat getracht wordt naar buiten te treden met een overzichtelijk rijtje van vier aspecten, maar dat aan sommige daarvan een opgeblazen en oneigenlijke inhoud wordt gegeven. Dat lijkt het geval te zijn bij de aspecten effectiviteit en rechtmatigheid. Het begrip transparantie is erg breed en biedt nog weinig houvast voor een goede operationalisering; tegelijk wordt een deel van de begripsinhoud ervan al door andere aspecten en ontwikkelingsdoelen afgedekt. Het op deze wijze reduceren van veel aspecten tot het viertal PRET oogt misschien wel efficiënt, maar het leidt onvermijdelijk tot misverstanden, ondoorzichtigheid en oncontroleerbaarheid.

3.4 ENKELE BETWISTBARE AANNAMEN

Terwijl het PRET-concept al wel door de minister is gepresenteerd, zijn enkele meer fundamentele aannamen van het regeringsbeleid voor goed bestuur alleen nog maar terloops naar buiten gebracht. In deze paragraaf wil ik een vijftal daarvan aan de orde stellen, opdat zij bij de beleidsvorming niet buiten beeld blijven.

Aanname 1. Goed bestuur en rechtszekerheid, die bij ons in Nederland onmisbaar zijn geworden voor de kwaliteit van ons bestaan, moeten in ontwikkelingslanden spoedig op een hoger plan komen, omdat zij ook daar onmisbaar zijn voor het creëren van een beter bestaan.

Dit betreft een aanname over, om met Fischer te spreken, de ‘ideale samenleving’, niveau (1) dus (zie par. 3.2). Deze aanname vormt in feite het uitgangspunt van het hele beleid voor goed bestuur. In het internationale ontwikkelingsbeleid is het belang van bestuur en recht de laatste jaren naar voren gebracht door institutionele economen als North. Zij verwijzen daarbij naar gunstige effecten op economische groei. Naast economische berekeningen zijn ook andere funderingen van dit standpunt van belang. Zelf onderschrijf ik aanname 1 omdat ik op de langere termijn weinig serieuze alternatieven zie die in de plaats kunnen komen van staat, goed bestuur en rechtszekerheid als het gaat om de vervulling van menselijke basisbehoeften (*basic needs*) en universele mensenrechten.¹¹ Deze aanname wordt nogal eens betwist met het argument dat het hier geheel andere samenlevingen betreft die helemaal geen behoefte hebben aan het soort bestuur en recht dat wij ‘goed’ vinden. Ik ben het met dit laatste argument niet eens, afgezien van uitzonderlijke situaties. De samenlevingen in ontwikkelingslanden mogen misschien aan het begin van de twintigste eeuw totaal anders zijn geweest dan de onze, nu kan men dat na een aantal grote maatschappelijke veranderingen niet meer zo eenvoudig zeggen. Ze zijn wel zeer heterogeen, maar niet als geheel principieel anders (zie par. 5.2 en par. 5.3).

Aanname 2. Het thans geformuleerde beleid voor ontwikkelingssamenwerking gericht op goed bestuur kan rekenen op een politiek draagvlak in zowel donorlanden als hulpontvangende landen.

Deze aanname, die ik plaats in Fischer’s niveau (2), is betwistbaar. Het politieke en maatschappelijke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking is in het algemeen noch in donorlanden noch in ontwikkelingslanden ijzersterk (Otto 1997b). Toch veronderstelt de huidige ‘ideologie’ van het internationale goedbestuursbeleid dat donoren zich het recht kunnen aanmeten alle regeringen van ontwikkelingslanden openlijk te beoordelen en hen desgewenst te passeren om zich rechtstreeks te wenden tot niet-gouvernementele organisaties en de bevolking. De introductie van dit beleid is in Nederland weliswaar politiek goed gevallen maar vergroot de risico’s voor het draagvlak in ontwikkelingslanden. Het is nogal wat om als regering van of namens een andere regering te horen te krijgen dat je je land ‘slecht’ bestuurt. Dit kan op den duur niet anders dan tot ergernis en gekwetstheid leiden in ontwikkelingslanden. Zij zullen het beleidsconcept van goed bestuur hierdoor wellicht ervaren als bevoogding. Bovendien liggen de programma’s en projecten toch al vaak op politiek gevoelige terreinen: de buitenlandse projectdeskundigen worden spelers in lokale belangenconflicten terwijl ze anderzijds de voetangels en klemmen in dit veld lastig kunnen inschatten. De condities voor het politieke draagvlak moeten daarom in de verdere beleidsontwikkeling bijzondere aandacht krijgen (zie par. 6.5 en par. 6.6).

Aanname 3. Het begrip goed bestuur is voldoende onderbouwd en uitgewerkt om te gebruiken als operationeel beleidsdoel in de ontwikkelingssamenwerking.

Deze aanname, die het 'operationele' einddoel betreft en zich daarmee op Fischer's niveau (3) bevindt, is vooralsnog deels onjuist en deels onverifieerbaar. Zoals hierboven is aangegeven, wordt het begrip door Nederland in drie verschillende betekenissen gehanteerd (zie par. 2.1). Deze vertonen ook onderlinge tegenstrijdigheid. Zo acht de regering het niet gewenst goed bestuur en rechtszekerheid als beleidsdoel centraal te stellen in de ontwikkelingsrelatie met de 21 landen die zijn uitverkoren het totale pakket aan bilaterale hulp te ontvangen. De eenvoudige gedachtegang is immers dat die landen al goed bestuur hebben. Dat verbaast evenwel, omdat nu juist voor het eerst sinds lange tijd de grote betekenis van bestuurlijke en juridische ontwikkelingsdoelen voor alle betrokken landen internationaal algemeen erkend is. De regering wil echter vooralsnog alleen de bestuurs- en rechtssystemen van 19 andere landen steunen, die speciaal voor dit thema zijn geselecteerd. Het bestuur van deze landen is niet goed genoeg bevonden om in aanmerking te komen voor 'structurele bilaterale hulp'. Echter, wanneer nu in die landen deze assistentie zo succesvol zou zijn dat het een land zou helpen te belanden in de eredivisie van landen-met-goed-bestuur, dan zou het afgelopen zijn met assistentie op dit terrein. Dat klinkt misschien wel logisch, maar is het niet. Immers, elk land dat ontwikkelingshulp nodig heeft, heeft ook de bestuurlijke en juridische componenten die daarbij horen. Bij een sectorgerichte aanpak van goed bestuur, hoort immers ook een systeemgericht complement (zie par. 2.2). Voorts is de internationale consensus waarop de regering zich zegt te baseren, uiterst fragiel of zelfs non-existent (zie par. 2.6). Hoewel verschillende tekenen wijzen op vorderingen in de beleidsontwikkeling, vertoont het PRET-concept zwakke plekken. Het is geen goed teken dat de regering nog steeds geen beleidsnota heeft laten zien met een heldere visie op goed bestuur. Tegen die achtergrond lijkt het mij risicovol, lastig en ondankbaar om namens de Nederlandse regering al internationaal overleg te moeten voeren over de operationalisering van goed bestuur in concrete programma's en projecten.

Aanname 4. Er bestaat voldoende technische uitvoeringscapaciteit en een geschikte organisatievorm om door Nederland gesteunde projecten voor goed bestuur uit te voeren.

Deze aanname bevindt zich ook op het niveau van de operationele doelstellingen. Zij lijkt mij nog niet houdbaar. Minister Herfkens heeft bij verschillende gelegenheden gezegd dat Nederland goed is in bestuur en recht en dus een goede bijdrage kan leveren aan de 'export' daarvan door bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking. Dit standpunt veronderstelt dat er in ons land voldoende instellingen en deskundigen zijn om die export te realiseren en dat de regering de wens en het organisatorische vermogen heeft hen daarin te ondersteunen. Maar is dat wel zo? Er is inmiddels enige technische uitvoeringscapaciteit ontwikkeld op dit terrein. In de eerste tien jaar van dit type samenwerking is immers gebleken dat het optreden van technische experts vitaal is. Maar wil de minister dit nu wel? Zij heeft laten weten dat zij de uitvoering van projecten voor goed bestuur graag overbrengt naar multilaterale organisaties en dat zij juist niet de

nadruk wil leggen op bilaterale technische assistentie in projecten, of, zoals zij het wel eens formuleert, “het opentrekken van weer een blik deskundigen.” Zij heeft voor de inzet van technische deskundigen in de ontwikkelings-samenwerking de term ‘anachronisme’ gebruikt. Toch zijn er juist in deze nieuwe sector nog weinig ervaren technische experts met de opleiding en achtergrond die nodig is (zie par. 6.4). Zonder lokaalspecifieke kennis van bestuur en recht, alsmede taal en cultuur, wordt het echter moeilijk projecten voor goed bestuur tot een goed einde te brengen. Dat geldt evenzeer voor multilaterale projecten als voor bilaterale. Alleen bij multilateralisering heeft Nederland er én geen directe invloed meer op én geen verantwoordelijkheid voor. Technische expertise blijft echter even hard nodig.

Aanname 5. De donoren beschikken over voldoende empirische kennis en inzicht om goede beleidsprogramma's op te stellen ter verbetering van bestuur.

Deze aanname betreft de beschikbaarheid van empirische kennis over bestuur en recht binnen projecten voor ontwikkelingssamenwerking en bevindt zich daarmee op niveau (4) van Fischer's beleidstheorie. Het lijkt mij geen houdbare veronderstelling. Ofschoon er in vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking veel deskundigheid is opgebouwd in Nederland, is de aandacht op bestuur en recht weer dermate nieuw dat hierover niet veel diepgaande empirische kennis is opgebouwd, laat staan dat die ook breed verspreid is. Dit geldt zowel voor sector-gerichte als voor systeemgerichte kennis. Er zijn nu wel tientallen evaluatierapporten, van bilaterale en multilaterale projecten voor goed bestuur, maar nauwelijks goede synthetiserende analyses daarvan. Hierdoor is er weinig basis voor bewijzen dat bepaalde ingrepen ook leiden tot een gewenst doel. Wat er wel bekend is, doet slechts in beperkte kring de ronde. In Nederland zijn onderwijs, onderzoek en informatieverspreiding hierover beperkt tot een kleine groep bestuurskundigen en juristen en andere maatschappijwetenschappers. Binnen deze groep is men vertrouwd met het gegeven dat bestuurs- en rechtssystemen uiterst complex zijn en dat de vereiste verbetering zelden mogelijk is door kleine, plaatselijke ingrepen. Voor doeltreffende interventie dient men de systemen te kunnen overzien, bijvoorbeeld aan de hand van een omvattende beleidstheorie die onderscheid maakt tussen relevante probleemvelden (zie par. 3.2 en par. 5.1). Concluderend: deze aanname zal pas geldig zijn nadat een betere kennisinfrastructuur voor dit beleidsveld zal zijn opgebouwd (zie par. 6.4).

3.5 DE ELEMENTEN VAN GOED BESTUUR EN RECHTSZEKERHEID

Uit het voorgaande blijkt dat in het Nederlandse beleid voor goed bestuur wordt gewerkt zonder goede beleidsonderbouwing. Verschillende centrale begrippen rammelen, het gebruik ervan is niet zelden verwarrend en van enkele belangrijke aannamen is de houdbaarheid nog hoogst onzeker. Het Nederlandse beleid is hierin niet uniek. Ook de Wereldbank heeft in diverse recente rapporten aangegeven dat zijn projecten voor goed bestuur ernstig hebben geleden onder een te magere beleidstheorie. Een recent evaluatierapport zegt het volgende over de projecten van de Bank in de sector *Civil Service Reform* (CSR): “CSR continues to

suffer from definitional, strategic and operational ambiguities”... “erratic assessment of bureaucratic dysfunctions and insufficient emphasis on performance incentives”... “in the 1990’s the Bank was slow to mainstream new thinking about institutions and the role of the state” (World Bank 1999:3).

Mede als gevolg hiervan waren “the Bank-supported CSRs largely ineffective.” Het rapport beveelt onder meer aan dat in de toekomst CSR wordt geleid door *upstream institutional assessment*. Ook in andere rapporten wordt de nadruk gelegd op het eminente belang voor ontwikkelingsprojecten van een voorafgaande analyse van de *institutional capacity* (Azam 1999). Een eigen onderzoeksrapport over decentralisatie (Parker 1995) wordt door de Bank op zijn website als volgt samengevat: “Although decentralization initiatives have a long history, much more needs to be understood about various components of decentralization before sound advice can be given to policymakers.” Onderzoek van de Bank naar de doelmatigheid van bestuur leidt tot de conclusie dat de verschillen binnen een overheidsorganisatie zo groot zijn dat het weinig realistisch is uitspraken te doen over de overheid als geheel. “Providing a realistic framework for assessing the efficiency of government intervention requires viewing the government not as a monolithic entity but as a number of different government bodies, each with its own constituencies and regulatory tools,” zo wordt een rapport over politiek, instituties en regulering samengevat (Estache and Martimort 1999). Terzijde zij hier opgemerkt dat deze stelling op gespannen voet staat met het huidige Nederlandse beleid, dat juist uitgaat van de gedachte dat het bestuur van een land als geheel als goed of slecht kan worden aangemerkt. Ten aanzien van juridische ontwikkelingssamenwerking wijst de Wereldbank op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met voorafgaande *diagnostic studies* of *sector analyses*. Deze zijn nodig, immers “legal reform is complex and long-term.”

Dit toont eens te meer hoe belangrijk het is een goede beleidstheorie te hebben, gebaseerd op zowel empirische als conceptuele inzichten. Uit dit hoofdstuk valt een aantal elementen af te leiden voor een omvattende beleidstheorie voor goed bestuur in de ontwikkelingssamenwerking.

Bij goed bestuur gaat het kennelijk om het bevorderen van de kans dat in een gegeven situatie:

- coherent en op *ontwikkeling* gericht *beleid* bestaat,
- dat door een *stelsel* van *overheidsinstellingen* wordt gevormd en *geïmplementeerd* op effectieve, rechtmatige en doelmatige wijze,
- in *interactie met de bevolking* die hierdoor in haar ontwikkeling wordt bevorderd,
- gesteund door daartoe gunstige elementen in het *bestuurssysteem* en in de *maatschappelijke context*.

Bij rechtszekerheid komen deels dezelfde elementen terug. Daar gaat het om het bevorderen van de kans dat in een gegeven situatie:

- zinvolle, heldere en consistent samenhangende *rechtsregels* bestaan, die door een *stelsel* van *overheidsinstellingen* worden *toegepast* en nageleefd,

- in *interactie met een bevolking* die de regels als juist aanvaardt,
- en die in geval van een geschil worden toegepast door een daartoe aangestelde onafhankelijke en onpartijdige *rechterlijke macht* om tot een voor partijen rechtvaardige oplossing te komen,
- gesteund door daartoe gunstige elementen in het *rechtssysteem* en in de *maatschappelijke context*.

Deze elementen bieden niet alleen de aandachtspunten voor het beleid, maar ook de relevante velden van wetenschappelijke kennis. Immers, ‘achter’ elk van de gecursiveerde begrippen – mogelijke elementen van een beleidstheorie – bevinden zich omvangrijke probleemvelden, waarover wetenschappelijke kennis beschikbaar is. Op ieder van deze terreinen hebben de bestuurswetenschappen, rechtswetenschappen en andere maatschappijwetenschappen kennis, concepten en inzichten te bieden. Inzicht in de problematiek van goed bestuur vergt dus overzicht van deze deelreinen. Het vergt ook de bereidheid over de grenzen van verschillende wetenschappelijke disciplines heen te kijken.

In het vierde hoofdstuk van dit preadvies zal ik in deze geest zeven relevante probleemvelden kort toelichten:

- 1 de wisselwerking tussen recht, bestuur en ontwikkeling;
- 2 de externe omgevingsinvloeden op bestuur en recht;
- 3 de vorming, structuur en inhoud van beleid en recht;
- 4 de implementatie van beleid en recht door instellingen op lokaal niveau;
- 5 de interactie tussen deze overheidsinstellingen en de bevolking;
- 6 de organisatorische inrichting van bestuurs- en rechtssystemen;
- 7 de doelstellingen en opzet van ontwikkelingsprojecten voor goed bestuur en rechtszekerheid.

Hoeveel wetenschappelijke kennis er ook over de verschillende probleemvelden beschikbaar mag zijn, vele betrokkenen laten zich nogal eens leiden door bepaalde stereotypen over bestuur en recht in ontwikkelingslanden, die zich in de loop van de twintigste eeuw in de gedachten hebben vastgezet. Deze stereotypen kunnen van invloed zijn op onze aannamen, waarnemingen en plannen. Om ze te kunnen herkennen, wordt hieronder een korte toelichting gegeven.

4 HARDNEKKIGE STEREOTYPEN

4.1 VIER HARDNEKKIGE STEREOTYPEN OVER BESTUUR EN RECHT IN ONTWIKKELINGSLANDEN

Over de complexe materie van bestuur en recht in ontwikkelingslanden, heb ik vier standaardmeningen of stereotypen dikwijls mogen beluisteren. Wanneer de vraag ter sprake komt hoe het in een bepaald ontwikkelingsland is gesteld met het beleid, bestuur of recht op een bepaald terrein, zoals bijvoorbeeld overheidsfinanciën of milieubeheer, dan is er altijd wel iemand die reageert volgens één van de volgende varianten:

- 1 ze kennen op dit terrein geen beleid, geen bestuur en geen recht;
- 2 ze hebben wel bestuur en recht maar het is heel anders dan het onze;
- 3 ze hebben bestuur en recht en het lijkt als twee druppels water op het onze;
- 4 ze hebben wel bestuur en recht maar het werkt niet.

Dit rijtje stereotypen vraagt om twee kanttekeningen. In de eerste plaats bevatten ze vaak een kern van waarheid, al zijn ze op zichzelf genomen eenzijdig en overdreven. In de tweede plaats is wat men wel of niet wil aanduiden met termen als beleid, bestuur of recht, tot op zekere hoogte een kwestie van definitie, maar veel mensen zijn zich daarvan niet ten volle bewust.

4.2 HET ONTBREKEN VAN BESTUUR EN RECHT

In hun eerste levensjaren hebben de jonge staten in Azië, Afrika en Latijns-Amerika op menig terrein niet of nauwelijks beleid, bestuur of recht gehad. Deze ontwikkelingslanden hadden in vele opzichten een achterstand op westerse landen en veel moest worden opgebouwd. Nog altijd is het zo dat in rijke landen meestal meer beleidsplannen, meer rechtsregels en meer overheidsfunctionarissen bestaan dan in arme. Zij hebben daar ook meer middelen voor. Maar het komt steeds minder vaak voor dat op een bepaald terrein in het ontwikkelingsland ‘nog helemaal niets’ is. Wel ontstaat door de gebrekkigheid van juridische en bestuurlijke informatiesystemen in ontwikkelingslanden, snel de indruk dat een bepaalde regeling, plan of bestuurseenheid niet bestaat. Deze indruk leeft sterk bij de meeste buitenlanders. Zij missen vaak de informele contacten om aan hun informatie te komen. De betreffende tekst is ook nog vaak gesteld in een niet internationaal gangbare taal en daardoor voor hen niet toegankelijk.

Een bijzondere variant van de gedachte ‘dat er nog niets is’, betreft de communistische landen. In de voormalige Sovjet-Unie en Oost-Europa is voor honderden miljoenen ‘omgezet’ in programma’s gericht op rechtszekerheid en nieuw bestuur. Nieuwe wetten en wetboeken, nieuw beleid en nieuwe overheidsinstellingen zijn in tien jaar tijd uit de grond gestampt. In de Volksrepubliek China is de buitenlandse invloed geringer gebleven. De Amerikaanse jurist Shapiro typeerde, juist volgens ons stereotype, China’s rechtssysteem als *non-law* (1993).

Wanneer men bedenkt dat volgens de preambule van de Chinese grondwet de communistische partij leiding geeft aan – lees: regels stelt voor – het werk van alle staatsorganen, wetgevers, bestuurders, rechters, kan men zich bij die typering wel iets voorstellen. Er is ook in de Chinese rechtstheorie tot op de dag van vandaag een polemiek gaande over de hiërarchische verhouding tussen ‘recht’ en ‘beleidsmaatregelen’ en over de begrippen *rule of law*, *rule by law* en *rule by men* (Keith 1994). Toch is de term *non-law* ook weer een karikatuur, die onrecht doet aan het vele dat sinds 1978 in China aan recht is totstandgebracht.

Het stereotype verwachtingspatroon dat er op een bepaald terrein nog ‘niks’ is, bergt enkele serieuze risico’s voor programma’s voor goed bestuur. Het kan ertoe leiden dat de buitenlandse expert in het algemeen niet de tijd krijgt of niet de tijd neemt om zich te verdiepen in het recht en beleid dat er al is, laat staan in de samenhangen binnen deze systemen en de vraag hoe het in de praktijk werkt. Het leidt ook tot onderschatting van de noodzaak van die expert om het betreffende rechts- en bestuursstelsel te onderzoeken en tot een laconieke houding ten aanzien van de vereisten van de ‘experts’ die men erheen stuurt.¹²

4.3 HET ANDERS ZIJN VAN BESTUUR EN RECHT

Ook in de sfeer van beleid, bestuur en recht blijft de gedachte populair dat elk deel van de wereld zijn eigen autochtone type en stijl van bestuur heeft, dat zijn wortels vindt in een eigen traditie. Enerzijds is dit een waarheid als een koe en zal nooit iemand ontkennen dat daarmee rekening moet worden gehouden. Maar zij kent ook een meer ideologische, polemische versie, die allerlei structuren als ‘westers’ en daarom ‘ineffectief’ of ‘ongeschikt’ afdoet. Deze gedachte is populair zowel in sommige westerse kringen als ook bij traditionele en autocratische leiders in ontwikkelingslanden en leent zich voor populistische retoriek. Zij uit zich zowel in polemische stellingnamen over bijvoorbeeld de *clash of civilisations* of *Asian values* als in een steeds terugkerend pleidooi voor de integratie van traditionele of inheemse elementen in nationaal bestuur en recht. Dit laatste is de laatste jaren bijvoorbeeld met kracht betoogd voor het bestuur in Afrika (Dia 1996). De gedachte dat bestuur en recht in ontwikkelingslanden anders zijn, uit zich bijvoorbeeld ook in de gedachte dat inwoners van islamitische landen geen recht zouden kennen zoals wij, maar voornamelijk geregeerd worden door het ‘islamitisch recht’ (*sharīa*), gebaseerd op de Koran en Soenna. In de meeste landen is de invloed van de *sharīa* echter beperkt tot familie- en erfrecht en zelfs die bepalingen zijn doorgaans gerecipieerd en gemoderniseerd in nationale wetgeving. De Leidse hoogleraar prof. mr. C. van Vollenhoven was in zijn tijd (1901-1933) een groot pleitbezorger van het idee dat de Indonesiërs een geheel eigen rechtstelsel hadden: het ‘adatrecht’, dat beter geschikt zou zijn voor dat land dan ‘westers recht’. Dit leidde tot felle discussies, met name over de rechten op grond. Van Vollenhoven werd fel bestreden door sommige collega’s en door ondernemers, die juist meenden dat Nederlandsch-Indië net zulke individuele eigendomsrechten behoefde als Nederland zelf. Zijn gedachtegoed is, zij het gehavend, de twintigste eeuw levend doorgekomen. Terwijl Indonesië op de meeste rechts-

gebieden nu wetgeving en rechtspraak kent naar Europees model, is het adatrecht nog zeer aanwezig in de regulering van familiebetrekkingen en grond (Lindsey 1997; Fitzpatrick 1997). Iets dergelijks is ook het geval in vele andere ontwikkelingslanden, in Azië, Afrika en Latijns-Amerika. Om te weten te komen in welke mate en op welke wijze het 'gewoonterecht' doorwerkt, is al heel wat rechtsantropologisch en rechtssociologisch veldonderzoek verricht.

Ook dit stereotype verwachtingspatroon bergt een aantal risico's in zich als het erom gaat programma's voor goed bestuur op te zetten. Traditioneel bestuur en recht staan, bijvoorbeeld als het gaat om de positie van vrouwen, vaak op gespannen voet met de mensenrechten en andere moderne rechtsbeginselen met universaliteitspretentie. Zij kan ook leiden tot steun aan bepaalde groepen die zich uit opportunistische overwegingen bedienen van traditionele argumenten. Als men eenmaal traditionele groepen wil steunen, wordt de afbakening van deze groepen een nieuw probleem: wie hoort er wel bij, wie niet en wie bepaalt dat eigenlijk. De verschillen tussen en binnen deze groepen zijn vaak zo groot, dat het moeilijk is op dit terrein een minimum aan rechtszekerheid te scheppen.

Toch valt het probleem van inheemse aanspraken, gezagsverhoudingen en procedures in de meeste ontwikkelingslanden niet weg te denken. In sommige gevallen gaat het hierbij om dominante groepen, maar in de meeste gevallen om etnische minderheidsgroepen die hebben geleden onder een obsessieve drang van nationale elites tot unificatie. Hun inheemse structuren, normen en procedures zijn vaak lang verwaarloosd of onderdrukt en komen in deze jaren van redemocratisering weer naar boven. Soms zijn er vrijwel 'ongeschonden' gemeenschappen en ligt het voor de hand dat zij in staat worden gesteld hun sociale cohesie te bewaren. Het is tegelijkertijd soms goed te begrijpen dat bepaalde etnische groepen worden gezien als bedreigingen voor de eenheid van de staat.

Welke zienswijze in een concreet project voor goed bestuur de juiste is, is voor buitenlanders zonder diepgaande kennis van de sociaal-politieke verhoudingen vaak buitengewoon lastig te beoordelen. Het zal moeite vragen om in programma's voor goed bestuur op dit punt een enigszins evenwichtig en consequent beleid te voeren. Maar een stereotype als uitgangspunt kan alleen maar schadelijk zijn.

4.4 DE GROTE GELIJKENIS VAN BESTUUR EN RECHT

Vreemd genoeg hoort men ook vaak het andere uiterste: de constatering dat structuren en processen van bestuur en recht in ontwikkelingslanden als twee druppels water lijken op die van westerse landen. Dergelijke gelijkenissen hebben allereerst te maken met de geschiedenis van de Europese expansie en kolonialisme en in de tweede plaats met recente internationale contacten en globalisering. Het koloniale verleden heeft de basis gelegd voor de nodige gelijkenis in structuren van recht en bestuurlijke organisatie. Tussen vrijwel alle Engelstalige landen bestaat een juridische verwantschap gebaseerd op *Common*

Law en voor de Franstalige landen geldt iets soortgelijks. Voor de Nederlanders zijn het vooral Suriname, de Antillen en het grote Indonesië die juristen en bestuurders schokken van herkenning bezorgen.

Internationale gelijkenissen in beleid en recht zijn de laatste decennia bevorderd door de doorwerking van internationale verdragen en internationale organisaties, de Amerikanisering van het internationale handelsrecht, het internationale onderwijs, de concurrentie om buitenlandse investeerders aan te trekken, en de internationale vervlechting van actiegroepen. Juridische en bestuurlijke consultants hebben de laatste jaren geen land onberoerd gelaten met hun wetsontwerpen en beleidsplannen. Zo is bijvoorbeeld Managua, de hoofdstad van Nicaragua, de afgelopen jaren bezaaid met beleidsplannen, gemaakt door, met of op verzoek van tientallen verschillende donoren. Ook in Jakarta verdrongen zich na de financiële crisis van 1997-1998 verschillende buitenlandse missies om een nieuwe faillissementswet te helpen maken en handelsrechtbanken te helpen opzetten. En dit alles bevestigt het beeld van Ferrel Heady (1996: 317-318) dat bestuur in ontwikkelingslanden in de eerste plaats ‘imitatief’ is en het beeld van Watson (1993) dat recht vooral ontstaat door internationale overplantingen (*transplants*).

Deze stereotypering van bestuur en recht van ontwikkelingslanden is voor een aantal landen niet juist, en voor een groot aantal andere landen gedeeltelijk juist – in sommige sferen en in sommige opzichten meer dan in andere. Zij is slechts voor een enkel land echt raak. Onder de eerste groep landen zouden wij grotere landen kunnen rekenen met een behoorlijk aantal geschoolde juristen en bestuurders, zoals bijvoorbeeld India. De laatste groep is die van de kleinere landen, zoals Suriname of Niger, die nauwelijks de menskracht en middelen hebben om zelfstandig nieuwe structuren te scheppen. Maar de meeste ontwikkelingslanden vallen in de middelste groep.

Een gevaar van dit stereotype is dat westerse bestuurders en juristen als zij bepaalde structuren herkennen, denken dat ze het hele systeem kennen en begrijpen. Hierdoor kan de neiging worden versterkt om recente vernieuwingen van bestuur en recht in het donorland ook in het ontwikkelingsland aan te bevelen en te recipiëren onder de warme uitroep ‘wij hebben immers hetzelfde systeem’. Of dit wel op zijn plaats is, valt te bezien. Niet alleen omdat de maatschappelijke context verschilt, waardoor op papier soortgelijke stelsels verschillen in werking; maar ook omdat er bij nadere beschouwing toch vaak veel grotere verschillen van beleid, bestuursstructuur en recht bestaan dan op het eerste gezicht lijkt. Zo is bijvoorbeeld decentralisatie in ontwikkelingslanden op het eerste gezicht vaak heel vergelijkbaar met die in Europa, maar blijkt bij nadere beschouwing hoe tal van met de ene hand gegeven taken en bevoegdheden met de andere weer worden teruggenomen. Een ander voorbeeld: het vermogensrecht in de meeste ontwikkelingslanden is veel sterker beïnvloed door administratiefrechtelijke beperkingen dan men bij oppervlakkige waarneming zou vermoeden. Alle reden om niet te snel uit te gaan van een gelijke identiteit van rechts- en bestuursstelsels, laat staan van een identieke werking daarvan in de praktijk.

4.5 DE INEFFECTIVITEIT VAN BESTUUR EN RECHT

Als er één beeld bestaat van bestuur en recht in ontwikkelingslanden dat wordt gedeeld door de ‘man in de straat’ van Rotterdam tot Rio de Janeiro, dan is het dat bestuur en recht in ontwikkelingslanden toch niet werken. Het beeld wordt bevestigd door tal van wetenschappelijke analyses en ingekleurd met menige persoonlijke ervaring van zakenlieden en andere reizigers. Riggs (1964) en Heady (1996) hebben gesteld dat één van de fundamentele kenmerken van bestuur in ontwikkelingslanden is gelegen in de grote mate van verschil tussen het voorgeschrevene en de praktijk, een beeld dat wordt bevestigd door de dagelijkse berichten in de pers.

Toch is ook dit stereotype beeld uiteraard incompleet en in tal van gevallen ook niet correct. In vele ontwikkelingslanden werkt een aantal zaken van bestuur en recht namelijk wel degelijk. Niet altijd en vaak onvolledig, maar tegelijk is zeker dat het niet *nóóit* werkt. Men bewaakt van staatswege nationale grenzen, men benoemt ambtenaren, men heeft vijfjarenplannen, men drukt geld, men geeft onderwijs, men verleent gezondheidszorg, men maakt wetten volgens geldende procedures, men werkt in nationale, provinciale en lokale bestuursorganen, men registreert personen, zaken en vennootschappen. En ook de bevolking laat zich in met bestuur en recht. Men trouwt, men leent, koopt en verkoopt, nationaal en internationaal, men sluit arbeidscontracten, men huurt woningen, men brengt zoveel zaken voor de rechtbanken dat deze niet zelden overbezet zijn, men vraagt vergunningen aan, men draagt belastingen af en men roept de politie om misdadigers op te sporen en gevangen te zetten. Zeker, er gaat veel mis. Dikwijls zijn rechtszekerheid en goed bestuur ver te zoeken. Kortom, wat ontwikkelingslanden in de regel hebben, is een systeem-in-de-maak,¹³ dat nu eens werkt en dan weer sputtert en stokt. Wetgevers, bestuurders, ambtenaren en rechters, sommigen van hen leveren verbluffend goed werk af, anderen weer verbijsterend slecht en dikwijls is het matig tot slecht, zeker naar Nederlandse maatstaven. Maar de *failed states* waar louter rechteloosheid heerst en het bestuur altijd ineffectief is, vormen eerder de uitzondering die de regel bevestigt. Een groot risico van het stereotype van ineffectiviteit is dat men geen aandacht aan bepaalde juridische of bestuurlijke aspecten besteedt, ervan uitgaand dat het toch wel niet zal werken. Het wordt dan een *self-fulfilling prophecy*.

5 ANALYSE EN PROBLEEMVELDEN

5.1 ZEVEN PROBLEEMVELDEN VAN ‘GOED-BESTUUR-IN-DE-MAAK’

In plaats van stereotypen hebben wij behoefte aan empirische kennis en goede theorie. Deze zijn echter niet te vinden op één plek, maar verspreid over een aantal terreinen. Een behoorlijk overzicht over de belangrijkste terreinen is nodig als men een goed ontwikkelingsbeleid gericht op goed bestuur en rechtszekerheid wil kunnen vormen en uitvoeren. Daarom volgt hier een kort overzicht. Ik heb gekozen voor een onderscheid in zeven probleemvelden van bestuur en recht in ontwikkelingslanden.

In het eerste probleemveld gaat het om de verhouding tussen recht, bestuur en ontwikkeling. In hoeverre mag men ervan uitgaan dat recht en bestuur bijdragen tot ontwikkeling? In het tweede probleemveld gaat het om de invloeden van de maatschappelijke omgeving – sociaal, economisch en politiek. Hoe bevorderlijk of belemmerend is deze omgeving voor de systemen van bestuur en recht? In het derde probleemveld gaat het om vorming, structuur en inhoud van beleid en recht. Op welke wijze worden beleid en recht gevormd? Hoe kan men dit beleid en recht kenmerken, naar structuur en inhoud? In het vierde probleemveld staat het vraagstuk van de implementatie van beleid en recht centraal en in het bijzonder het functioneren van overheidsinstellingen daarbij. In hoeverre vervullen deze instellingen hun taken en bevoegdheden op effectieve wijze en door welke overheidsinterne factoren wordt hun effectiviteit bepaald? In het vijfde probleemveld gaat het om de interactie tussen overheid en burger. Op welke wijze beïnvloedt deze interactie de implementatie van beleid en recht, hoe verloopt de interactie en waardoor wordt zij bepaald? Pas wanneer men in het vierde en vijfde probleemveld het implementatieproces heeft leren begrijpen op het lokale niveau van overheidsinstellingen en hun doelgroepen, kan men de implementatieproblemen op de hogere niveaus van bestuurs- en rechtssystemen zinvol analyseren. Dit is ook van belang voor de vraagstukken van organisatie en decentralisatie binnen systemen, die het zesde probleemveld vormen. Welke organisatorische vormgeving, welk type van decentralisatie en differentiatie is het meest bevorderlijk voor goed bestuur en rechtszekerheid? Het zevende probleemveld ten slotte handelt over de ontwikkelingssamenwerking. Welke bijdrage kunnen bestuurlijke en juridische projecten leveren aan het ontwikkelingsproces en welke condities moeten daarvoor worden vervuld? Dit komt echter pas in het laatste hoofdstuk aan de orde.

De complexiteit van de vraagstukken van bestuur en recht in ontwikkelingslanden vereist dat wij ons op elk van deze probleemvelden kunnen bewegen en ook van het ene probleemveld naar het andere. Hiervoor schiet een klassieke monodisciplinaire benadering tekort en wel in drie opzichten. Ten eerste dient men zich voortdurend van het ene nationale systeem in het andere te verplaatsen. Daarbij zijn alle *caveats* van de rechtsvergelijking en bestuursvergelijking van

toepassing, de strikken en valkuilen van vertalingen inclusief. Zelfs als men niet wil vergelijken, maar alleen een vreemd stelsel wil analyseren, is er nog sprake van een impliciete vergelijking met het eigen stelsel. Ten tweede moet men geregeld wisselen van analyseniveau, dat wil zeggen van macro naar meso en micro en vice versa (Esman 1991: 15-19). Voor zover men het vizier richt op één bepaalde locatie, organisatie of individu wordt wel van microniveau gesproken. Een goed begrip van wat op dit niveau omgaat, is een eerste vereiste voor elk beleid of project. Door aggregatie van informatie over verschillende locaties, organisaties en individuen in een bepaalde sector, kan men analyseren op het hogere niveau van een sector of regio, dat hier mesoniveau wordt genoemd. Ten slotte kan men ook vanaf een centraal, nationaal of zelfs internationaal niveau trachten hele systemen van bestuur en recht te analyseren. Dat noem ik macroniveau. Ik pleit ervoor om bij de analyses op macro- en mesoniveau dikwijls terug te koppelen naar het microniveau. In de bestuurs- en rechtswetenschappen is dit niet gebruikelijk. Toch is het gewenst, omdat zonder begrip van wat zich afspeelt op het microniveau, geen goed begrip kan worden gekregen van de praktijk van goed bestuur in zijn maatschappelijke context. Ten derde is het vaak nodig zich van de ene wetenschappelijke discipline naar de andere te bewegen, met name tussen rechtswetenschap en sociale wetenschappen. Zo zal men bijvoorbeeld in het derde probleemveld dikwijls juridisch bezig zijn, in het vierde bestuurskundig en in het vijfde meer antropologisch-sociologisch of politicologisch. Tegenwoordig wordt wel van transdisciplinaire benaderingen gesproken, wanneer men bij onderzoek geregeld van de ene naar de andere discipline ‘overstapt’.

Het lijkt geen twijfel dat het object ‘recht en bestuur in ontwikkelingslanden’ vraagt om een dergelijke transdisciplinaire benadering. Was de Nederlandse ‘Adatrechtschool’ al een combinatie van rechten, letteren en antropologie *avant la lettre*, in de rechtsvergelijking van vandaag klinkt ook altijd de roep om integratie met rechtssociologie. De *development administration* of ‘ontwikkelingsbestuurskunde’ is voortgekomen uit de Amerikaanse vergelijkende politieke wetenschappen en heeft stevige verbindingen met de bestuurskunde, organisatiesociologie, de sociologie van bureaucratie- en beleidsstudies en met de ontwikkelingsstudies. Het Nederlandse onderzoek naar en onderwijs over recht en bestuur in ontwikkelingslanden heeft door combinatie van bovengenoemde wetenschapsgebieden in de afgelopen vijftien jaar een eigen transdisciplinaire benadering ontwikkeld.

5.2 DE WISSELWERKING TUSSEN RECHT, BESTUUR EN ONTWIKKELING

Over de relaties tussen recht, bestuur en ontwikkeling is veel gedacht en geschreven. In tientallen landen bestaan programma’s en publicaties met als titel ‘recht en ontwikkeling’ of ‘bestuur en ontwikkeling’. Zo is er bijvoorbeeld een belangrijk vaktijdschrift *Public Administration and Development* en geeft de Asian Development Bank een eigen *Law and Development Bulletin* uit. In de meeste gevallen wordt hierbij onder ontwikkeling primair economische groei verstaan

en worden bestuur en recht uitsluitend gepresenteerd als middel om dat doel te bereiken. Bovendien worden door vele auteurs en beleidsvoerders vraagstukken van democratie, *rule of law*, rechtszekerheid en goed bestuur wel erg vaak over één kam geschoren. Natuurlijk hangen zij samen, maar tegelijk hebben politieke, bestuurlijke en juridische systemen ieder hun eigen problemen, die ook om een afzonderlijke aanpak vragen.

Ten behoeve van een degelijke onderbouwing van goed bestuur als doel van ontwikkelingsbeleid, zou ik daarom een andere visie willen bepleiten. In de eerste plaats zou ik ontwikkeling willen beschouwen als bundeling van een dozijn expliciet benoemde deelprocessen, waarvan economische groei er slechts één is. In de tweede plaats zou ik goed bestuur en rechtszekerheid niet alleen willen zien als middel tot andere ontwikkelingsdoelen – dat zijn ze óók – maar tevens als op zichzelf nastrevenswaardige ontwikkelingsdoelen. Eén en ander wordt verduidelijkt in de volgende tabel die een overzicht geeft van de bedoelde twaalf doelen en processen van ontwikkeling (Otto 1999: 18).

Tabel 1 Doelen en processen van ontwikkeling

Doelen	Processen
1 Legitieme staat	Staatsvorming
2 Veiligheid	Stabilisering en beveiliging
3 Welvaart	Economische groei
4 Sociale rechtvaardigheid	Herverdeling en armoedebestrijding
5 Capaciteit	Kennisvermeerdering door onderwijs
6 Duurzaamheid	Milieubescherming
7 Gezondheid	Ziektebestrijding
8 Authenticiteit	Culturele identificatie
9 Vrije ontplooiingskansen	Liberalisering
10 Democratie	Vergroting van volksinvloed
11 Rechtszekerheid	Vergroting van rechtszekerheid
12 Goed bestuur	Verbetering van bestuur

Bron: Otto (1999)

In het licht van bovenstaande opsomming betekent het eerdergenoemde begrip ‘ontwikkelingsgericht beleid’ dat een bepaald beleid bovenstaande doelen omvat in een aannemelijke combinatie. Tussen een aantal van de bovengenoemde processen bestaat een onderlinge afhankelijkheid. Voor vooruitgang in het ene proces is dan tevens vooruitgang in het andere nodig. Zo zijn rechtszekerheid en goed bestuur een noodzakelijke voorwaarde voor de meeste andere ontwikkelingsprocessen uit de lijst. Omgekeerd zijn andere processen ook voorwaarde voor een goed functionerend bestuur en recht; dit geldt bijvoorbeeld voor staatsvorming, democratisering, economische groei en armoedebestrijding. Zo kan men dus concluderen: geen ontwikkeling zonder recht en bestuur en geen bestuur en recht zonder ontwikkeling. Daarnaast zou ik op grond van de eerder gesignaleerde verwevenheid tussen recht en bestuur willen verdedigen: geen

recht zonder bestuur en geen bestuur zonder recht. Voorgesteld wordt deze ‘ijzeren driehoek’-relatie tussen bestuur, recht en ontwikkeling aan te nemen als grondslag van een beleidstheorie voor goed bestuur.

5.3 INVLOEDEN VAN DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Hoe moeten wij nu aankijken tegen de invloeden die uitgaan van een maatschappij in ontwikkeling op bestuurs- en rechtssystemen? Als sociologische en bestuurskundige wetenschappelijke studies ons de afgelopen decennia één ding hebben geleerd, dan is het dat dergelijke systemen in hoge mate een afgeleide zijn van hun maatschappelijke omgeving. De talloze pogingen in het verleden om beleid, recht en de betreffende instellingen (*Institution Building*) te versterken zonder grote aandacht voor de invloeden van deze maatschappelijke context, zijn inmiddels afgedaan als naïef, overoptimistisch en getuigend van een ernstige onderschatting van omgevingsfactoren (Allott 1980; Esman 1991). Gebleken is dat het maken van een juiste omgevingsanalyse één van de lastigste onderdelen is van ieder beleid gericht op goed bestuur.

Alle stelsels en organisaties van recht en bestuur zijn bedoeld om stabiel en min of meer autonoom ten opzichte van hun omgeving te functioneren. Om professioneel en effectief te zijn, hebben deze systemen een zekere graad van zelfstandigheid, van *embedded insulation* nodig. Juristen en bestuurders in ontwikkelingslanden hebben de neiging de pretentie van deze autonomie naar buiten toe ook zo lang mogelijk vol te houden. Maar toch wordt in de praktijk aan deze basisvoorwaarde vaak niet voldaan. Effectiviteit van bestuurs- en rechtssystemen wordt zeer vaak belemmerd door externe omgevingsfactoren. Bij de analyse van omgevingsinvloeden dienen verschillende aspecten te worden onderscheiden, waaronder sociaal-culturele, economische en politieke aspecten.

De heterogeniteit van de sociaal-culturele context is één van de voornaamste kenmerken van samenlevingen in ontwikkelingslanden (Riggs 1964). De maatschappij bestaat dikwijls uit duidelijk te onderscheiden etnische groepen. Op microniveau verschilt de sociaal-culturele omgeving sterk naar gelang de regio, sector en subcultuur waarin men zich bevindt. Weliswaar gaat van urbanisatie, onderwijs, en de media een unificerende werking uit, maar toch is voor de meeste mensen hun groepslidmaatschap belangrijker dan hun burgerschap van een staat. Voor de onpersoonlijke ambtenaar uit Max Weber's bureaucratie-model, die recht en beleid toepast zonder aanzien des persoons, is hier vaak weinig plaats. De normen en belangen van individuen en groepen prevaleren vaak boven de geldende rechtsregels. Wanneer er sprake is van herkenbare traditionele, inheemse gemeenschappen, kan men met Mattei (1997) spreken van de *'rule of traditional law'* en met Alderfer (1964) van *'the traditional pattern of administration'*. Maar men moet hier oppassen voor een stereotype. In de loop van de twintigste eeuw zijn immers de ongeschonden traditionele gemeenschappen eerder uitzondering dan regel geworden. Bovendien zijn ook hún normen vaak niet meer eenduidig. Van godsdienstige en gewoontenormen bestaan vrijwel steeds

orthodoxe én modernistische interpretaties. Men belijdt bovendien vaak ideaalnormen, maar leeft dan naar afwijkende praktijknormen. Mensen gaan in deze tijd van urbanisatie en modernisering vaak van traditionele structuren over in meer diffuse netwerken, waarbinnen de onderlinge persoonlijke verplichtingen nog steeds zwaar wegen. Men kan dan ook niet zeggen dat in deze maatschappijen rechtsregels algemeen worden aanvaard als de enige bindende norm.

Op macroniveau kan men hierdoor het gemis constateren van een algemeen aanvaard normatief fundament van de samenleving. Dit vormt dan één van de verklaringen voor de endemische corruptie in ontwikkelingslanden.

Ook de economische context wordt gekenmerkt door grote verschillen: tussen rijk en arm, tussen rurale en stedelijke economie, tussen de publieke sector en het particuliere bedrijfsleven, tussen buitenlandse investeerders en binnenlandse ondernemers, en tussen de formele, geregistreerde sector en de informele, ongeregistreerde sector van de economie. In de jaren '70 is dikwijls aangenomen dat een groot deel van de economie niet bestand zou zijn tegen registratie en juridisering. Onderzoek van onder andere De Soto (1989) had aangetoond dat het voldoen aan de officiële vereisten van recht en bestuur aan het kleinbedrijf te veel geld en tijd zou kosten. In de jaren '90 domineert een nieuwe wijsheid in de ontwikkelingseconomie. North (1990) en andere neo-institutionele economen hebben voorgerekend dat rechtszekerheid juist een belangrijke economische prikkel vormt. De Azië-crisis van 1997-1998 heeft het besef doen groeien dat veel regeringen de financiële wetgeving lichtvaardig hebben genegeerd ten gunste van patroon-cliëntrelaties. De bestrijding van de crisis heeft dan ook een belangrijke impuls gegeven aan de juridisering in ontwikkelingslanden en de strijd tegen illegale situaties en corruptie. Eerder waren er al tal van legaliseringsprojecten gestart, bijvoorbeeld om stedelijke *squatters* eigendomsrechten te geven op grond en huizen (Davidson 1984). Wel vraag ik mij af of North en de zijnen in hun assumpties de sociale realiteit in ontwikkelingslanden voldoende hebben verdisconteerd. De *invisible hand* van Adam Smith, die op basis van vraag en aanbod een vaste prijs zou bepalen, werkt hier immers vaak anders. De prijs van een gegeven goed of dienst wordt vaak mede bepaald door de aard van de persoonlijke relaties van partijen. Dan geldt: hoe beter de relatie, hoe lager de prijs. Wanneer die gedragsnorm ook de verhouding ambtenaar-burger beheerst, is er al snel sprake van corruptie.

De politieke context in de meeste ontwikkelingslanden toont vanouds een machtsconcentratie bij een kleine elite rond de regeringsleider, bij de executieve en het leger. Zwakkere actoren zijn volgens Heady (1996) parlement, rechter en vrije pers. De *checks and balances* van het staatsrecht zijn in de praktijk vaak ver te zoeken. In een dergelijke politieke omgeving is wetgeving eerder instrument dan waarborg. De wil van de machthebber gaat er boven de regels van het recht. Onafhankelijke rechtspraak kan men er niet automatisch verwachten. Dergelijke rechtssystemen zijn door Mattei (1997) getypeerd als de '*rule of political law*'.

In het laatste decennium zijn vele ontwikkelingslanden aangedaan door een mondiale democratiseringsgolf; niet-gouvernementele organisaties hebben zich aaneengesmeed tot brede oppositiebewegingen en de pers is dikwijls vrijer geworden. Echter, verkiezingen blijken niet automatisch tot stabiele democratische regimes te leiden. Vaak hebben zij zelfs etnische tegenstellingen aangewakkerd. In een aantal landen, met name in Afrika, is de politieke instabiliteit zo groot dat er zelfs geen duidelijke machthebbers zijn die in naam van de staat nog een regulerende rol kunnen vervullen. Met de meeste ontwikkelingslanden is het echter wat beter gesteld. Wel blijven de jonge democratieën voorlopig nog zeer kwetsbaar (Heady 1996: 308-310). De staatsideologieën, die vaak van directe invloed zijn op zowel beleid als recht, leggen het accent in de meeste landen meer op nationale eenheid en economische groei dan op herverdeling, democratisering en rechtszekerheid. Zeker in de jaren '90 is het beleid onder invloed van de Washington-consensus verschoven van socialistisch en staatgericht naar liberaal en marktgericht. Dit heeft geleid tot een explosie van wetgevingsprojecten die beogen marktwerking te faciliteren. Maar ook marktwerking behoeft een effectieve staat, autonomie van bestuur en recht en een zakelijke politieke cultuur.

Als er één land is waar Nederland de kans heeft gehad zich te bewijzen in de juridische en bestuurlijke ontwikkelingssamenwerking, dan is dat de Nederlandse Antillen. Uit een recent evaluatierapport over de pogingen het bestuur op Sint Maarten te verbeteren blijkt dat het vooral de politieke omgevingsfactoren zijn die dit hebben belemmerd:

de interventies resulteerden in een beter functioneren van de bestuurlijke besluitvorming die niet dieper gaat dan de oppervlakte. Dat die verbetering niet tot in de diepte kon doordringen heeft vier oorzaken: (...) (4) Verbetering onder de oppervlakte vereist tenslotte bovenal de bereidheid van bestuurders en ambtenaren de bestaande politieke cultuur te veranderen. Bij de bestuurders is die bereidheid niet of nauwelijks aangetroffen, zij zijn nog steeds vertegenwoordigers van de oude politieke cultuur. Onder de ambtenaren is die bereidheid wel aan te treffen (...). (Commissie Evaluatie Hoger Toezicht 1994: iii)¹⁴

Uit het bovenstaande blijkt dat omgevingsfactoren de effectiviteit van beleid en recht kunnen maken en breken. In theorie is iedereen het er dan ook wel over eens dat een goed begrip van *local conditions* essentieel is voor het effectiever maken van bestuurs- en rechtssystemen. Hiervoor zijn voorafgaande studies nodig. Echter in de jachtige praktijk van de ontwikkelingssamenwerking blijven degelijke analyses 'wegens tijdgebrek' te vaak achterwege (Faundez 1997: 15). De prijs daarvoor wordt dan vaak later betaald.

5.4 VORMING, STRUCTUUR EN INHOUD VAN BELEID EN RECHT

Een groot deel van de activiteiten voor goed bestuur bestaan uit de vorming en hervorming van beleid en recht. Dit zijn voor de ontwikkelingslanden uiteraard primair binnenlandse processen. De prioriteiten worden hierbij in de eerste plaats bepaald door wat politici in ontwikkelingslanden als hoofdprobleem en als

hoofddoel definiëren. Dit heeft direct gevolgen voor de andere ontwikkelingsdoelen. Zien zij veiligheid en stabiliteit als eerste doel, dan zullen ze daarvoor met minder democratisering en rechtszekerheid genoegen nemen. Zien zij economische groei als hun hoofddoel, dan zullen ze vaak dát economische beleid en dié wetgeving aannemen die buitenlandse investeerders naar hún land aantrekken in plaats van naar hun buurland; zij zullen daarvoor zonedig met minder authenticiteit en herverdeling genoegen nemen. Zien zij democratisering als hun hoofddoel, dan zullen zij de macht van parlementen en lagere overheden vergroten, zelfs als dat ten koste kan gaan van de stabiliteit en economische groei. De meeste discussies over beleid en recht gaan uiteindelijk over de vraag in welke mate men aan bepaalde ontwikkelingsdoelen hogere prioriteit toekent dan aan andere. Binnen elke beleidssector en over elk ontwikkelingsdoel zijn verschillende concurrerende beleidstheorieën in omloop waarmee een bepaald beleid of stuk wetgeving wordt beargumenteerd en onderbouwd. In het kader van programma's voor goed bestuur dient hiervan uiteraard terdege nota te worden genomen. Men mag niet van ontwikkelingslanden verwachten dat zij de beleidsprioriteiten van donoren klakkeloos tot de hunne maken. Wél mag men de eis stellen dat beleid en recht ontwikkelingsgericht zijn, dat wil zeggen dat zij een redelijke, verdedigbare 'mix' van ontwikkelingsdoelen weerspiegelen.

Over de actoren en processen van belevingsvorming en wetgeving zijn in de bestuurs-, rechts- en politieke wetenschappen vele studies verschenen die voor dit probleemveld een bijdrage kunnen vormen aan een beleidstheorie voor goed bestuur. Zo is er het *organizational politics model* dat beleids- en rechtsvorming ziet als de uitkomst van strijd en onderhandeling tussen machtige organisaties zoals partijen of ministeries. Politicologische studies in het voetspoor van Berman's *A Bill becomes a Law* (1966) hebben meer de nadruk gelegd op incidenten, ad-hoc allianties, lobbyen en de rol van individuele deelnemers. Ook voor de studie van ontwikkelingslanden vullen beide benaderingen elkaar goed aan. Naast de studie van beleids- en rechtsvorming als rationeel proces, is het *garbage can*-model van betekenis. Dit gaat ervan uit dat allerlei actoren, problemen en oplossingen in een bepaald beleidsveld niet rationeel samenhangen, maar elkaar met een zekere toevalligheid vinden.

Omdat het vaak gaat om beleid en recht gericht op ingrijpende maatschappelijke veranderingen, is het de vraag in hoeverre de basisideeën die hierachter liggen wel in de maatschappij kunnen worden aanvaard. Allott (1980: 175-179) heeft in de rechtspolitiek van een groot aantal ontwikkelingslanden zes basisideeën van wetgevende elites gesignaleerd: unificatie, modernisering, secularisering, regressie, liberalisering en mobilisering. Vervolgens heeft hij de weerstanden van de bevolking hiertegen beschreven. Een grote reeks studies over 'godsdienstig recht' en 'gewoonterecht' in ontwikkelingslanden wijst op de veerkracht daarvan, met name op de terreinen van familie-, grond- en erfrecht. Daar liggen de oudste historische lagen van de rechtstelsels van ontwikkelingslanden.

De structuur van rechtstelsels van ontwikkelingslanden wordt vaak geanalyseerd aan de hand van een vierlagenmodel dat de historisch opvolgende bronnen onderscheidt: gewoonte, godsdienst, koloniale en nationale bronnen. De koloniale en nationale stelsels dragen vaak de signatuur van *common law* of continentaal recht, al dan niet met significante socialistische of liberale elementen. Voor rechtshervorming moet men uiteraard goed op de hoogte zijn van de bestaande structuur. Anders is het risico groot dat men '*fremdkörper*' introduceert die niet passen. Hiermee zijn we aangeland bij één van de grote vraagstukken: kan men recht transplanteren, van het ene land naar het andere? Één stroming meent dat dat in veel gevallen mogelijk, ja zelfs wenselijk is. Zij beroept zich op de theorie van Watson (1993) over *transplants* en rechtsvergelijking. De tweede stroming meent dat recht organisch moet groeien in een maatschappij en een afspiegeling vormt van de opvattingen en gedragingen in die maatschappij. In deze tijd van globalisering lijkt de Watson-these zeer wijdverbreid te zijn. Van investeringswetten tot milieuwetten en mensenrechten, '*exporting governance*', inclusief recht, is aan de orde van de dag. Wat zojuist over de structuur van recht is gezegd, geldt *mutatis mutandis* ook voor vraagstukken van beleid en bestuur. Ook daarbij speelt, met name in Afrika, het probleem van de aansluiting bij het traditionele bestuur, bij koloniale Britse en Franse structuren en bij postkoloniale socialistische en Amerikaanse beleidsopvattingen.

Tegen deze achtergrond is het geen eenvoudige opgave om voor de grote en urgente problemen die in ontwikkelingslanden spelen, beleid en recht te maken dat coherent, helder, ontwikkelingsgericht en uitvoerbaar is. In het belang van een goede ordening van de samenleving is het echter noodzakelijk dat recht en beleid een stevige, heldere structuur vormen. De betreffende doelen, taken en regels moeten zo helder mogelijk zijn geformuleerd. Dit is in vele ontwikkelingslanden problematisch. Vage bepalingen laten veelal een ambigue situatie voortbestaan en belemmeren de effectiviteit van veel beleid en wetgeving. Ook ten aanzien van de coherentie en consistentie tussen de grotere en kleinere onderdelen van recht en beleid bestaan in de meeste ontwikkelingslanden ernstige problemen. Dit ligt niet alleen aan historische en politieke invloeden en aan de sociale heterogeniteit van de samenleving, maar ook aan een capaciteitsgebrek bij het overheidsapparaat en de juristen. Ten slotte mag men van beleid en recht eisen dat zij uitvoerbaar zijn. Dit brengt ons bij het volgende probleemveld.

5.5 IMPLEMENTATIE VAN BELEID EN RECHT: DE WERKING VAN INSTELLINGEN

Iedere staat is georganiseerd in een aantal grotere en kleinere instellingen¹⁵ voor de implementatie – de uitvoering en toepassing – van beleid en recht. Onder de staatsinstellingen laten zich onderscheiden de instellingen van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Verreweg het omvangrijkst is het geheel van uitvoerende instellingen, die vaak worden aangeduid als bestuursinstellingen (*administrative institutions*) of overheidsinstellingen. De rechterlijke instellingen worden ook wel gerekend tot de zogenaamde rechtsinstellingen

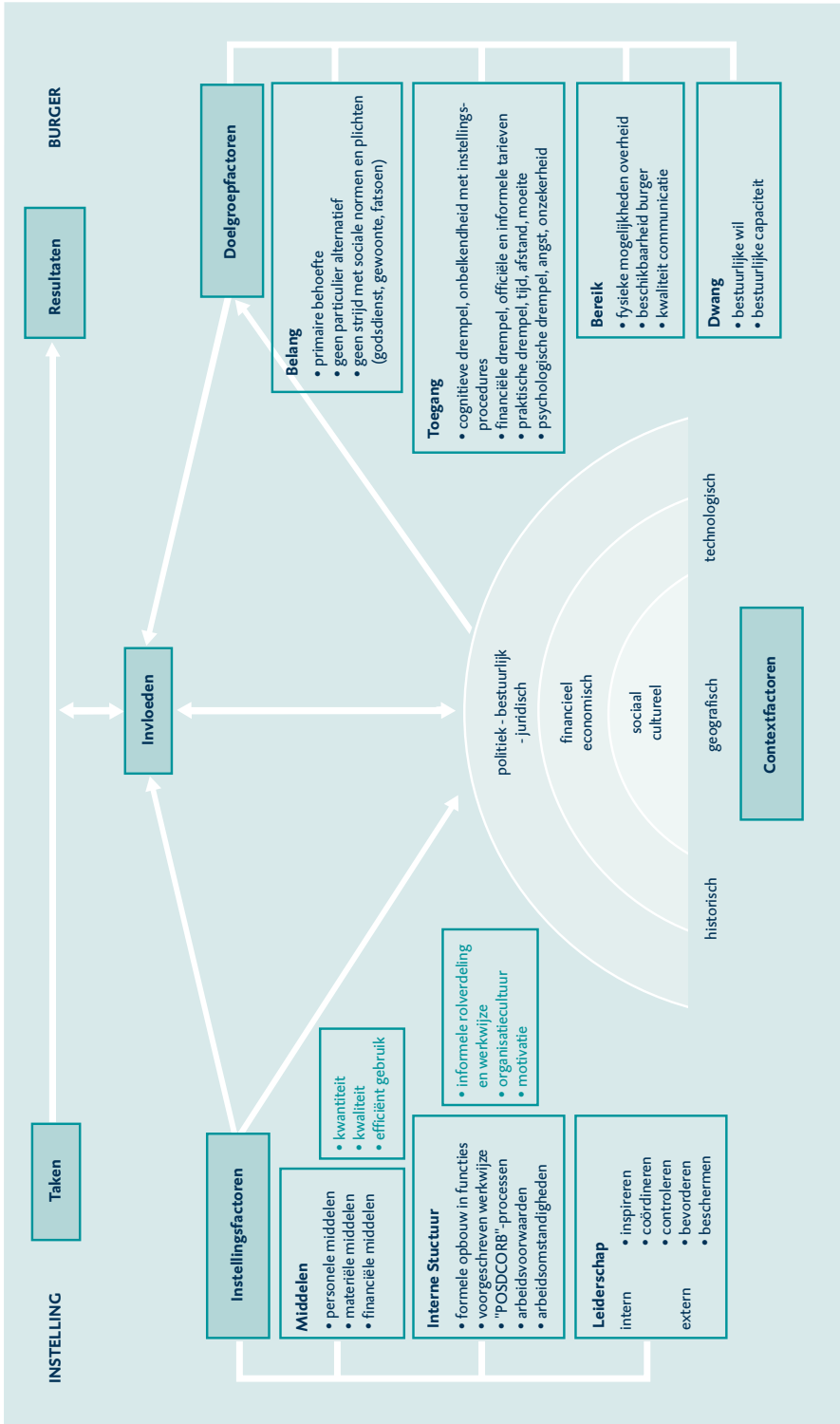
(*legal institutions*, zie par. 5.7).¹⁶ Overheidsinstellingen en hun onderdelen bestaan in alle bestuurslagen, van nationale staat tot dikwijls op het wijkniveau, en in alle beleidssectoren. Volgens de basisregels van het staatsverband behoren de ambtenaren in al deze instellingen nauwgezet hun taken uit te voeren zoals bepaald in het beleid en in het recht.

In de bestuurskunde van ontwikkelingslanden (*development administration*) is veel aandacht besteed aan de vraag hoe overheidsinstellingen in ontwikkelingslanden werken en hoe hun functioneren kan worden geanalyseerd en verklaard. Een goed vertrekpunt hierbij biedt het analytisch kader van Esman's *Institution-Building*-theorie, dat later is bewerkt tot 'Instelling-Burger Model'.¹⁷ Volgens dit model worden succes en falen bij de implementatie van taken en bevoegdheden door een instelling bepaald door drie groepen van factoren, die in dit preadvies elk zijn opgevat als een afzonderlijk probleemveld. Dit zijn ten eerste de instelling zelf met haar instellingsinterne factoren, ten tweede de factoren die betrekking hebben op de doelgroep van burgers en de relatie daarmee en ten derde de maatschappelijke omgevingsfactoren, die hiervoor reeds zijn behandeld.

In het probleemveld van de instelling zelf gaan we er allereerst van uit dat deze bepaalde taken heeft. Deze taken maken deel uit van vastgesteld beleid. Door een optimale vervulling van de taken wordt bijgedragen aan de realisering van beleidsdoelen en dus uiteindelijk aan ontwikkeling. Een goed werkende milieudienst draagt bij aan milieubescherming, goed bestuur en rechtszekerheid. Een effectieve rechtbank draagt bij aan rechtszekerheid, maar mogelijk ook aan economische groei, sociale rechtvaardigheid enzovoorts. Voor een goede taakvervulling heeft elke instelling drie zaken nodig: bepaalde middelen (*resources*), een goede interne structuur en leiderschap.

De middelen omvatten financiële, materiële en 'personele' middelen (*human resources*). Dat in ontwikkelingslanden hier dikwijls tekorten zijn is evident. Ontwikkelingssamenwerking bestaat dan ook in hoge mate uit de overdracht van financiële en materiële middelen en de capaciteitsversterking van personeel door advisering en training. Deze assistentie in de middelensfeer is vaak nodig, maar zelden afdoende, er zijn immers meer factoren.

Figuur 1 Instelling-Burger Model



Interne structuur is de meest omvattende en gecompliceerde factor. Deze beslaat het geheel van structuren en processen binnen een instelling. De analyse hiervan voert ons voor het formele raamwerk naar het bestuursrecht en de normatieve bestuurskunde en voor het feitelijk functioneren naar de organisatie- en rechts-sociologie en de bestuursantropologie. Voor het organisatorische raamwerk kijken wij allereerst naar de formele opbouw in functies, de voorgeschreven werkwijzen en de structuur van planning, begroting, rapportage en coördinatie. Op dit punt is er in vele ontwikkelingslanden al heel wat tot stand gebracht. Vervolgens kijken wij naar de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Hier liggen enorme problemen, die de laatste decennia bepaald niet verminderd zijn, mede ten gevolge van de structurele aanpassings- en bezuinigingsprogramma's. De slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden hebben bijgedragen tot gebrek aan motivatie en corruptie, waarover de laatste jaren veel is geschreven (Klitgaard 1997). Achter de publieke doelstelling van een formele organisatie gaat dikwijls een instelling schuil met een informele rolverdeling en organisatiecultuur, die andere, persoonlijke en groepsbelangen laat prevaleren (Heady 1996). Verschillende aspecten hiervan zijn reeds blootgelegd door Riggs (1964) in zijn 'sala'-model van bestuurskantoren in ontwikkelingslanden, dat nog altijd relevant is.

De factor leiderschap is voor elke instelling van groot belang ('t Hart 2000). In ontwikkelingslanden heeft deze een bijzondere moeilijkheidsgraad, omdat de overheidsinstelling met zulke gebrekkige middelen in zo'n weerbarstige omgeving moet werken, terwijl de op te lossen problemen algemeen als groot, urgent en complex worden gezien. Het is niet doelmatig assistentie te geven aan een instelling waarvan de leiding niet bekwaam is of bereid te werken aan een optimale taakvervulling, zowel intern als extern. Intern wordt van de leiding gevraagd te inspireren, coördineren en controleren; extern gaat het om de bevordering en bescherming van de doelen en institutionele belangen van de instelling.

In de jaren '90 is voor deze factoren hernieuwde aandacht ontstaan. Analyses kunnen voortbouwen op de kernliteratuur van de *development administration* uit eerdere decennia. Er zijn echter enkele nieuwe elementen bijgekomen. Dit is ten eerste de belangstelling voor rechtmatigheid en behoorlijkheid van bestuur, die tot uiting komt in de opkomst van administratieve rechtspraak, ombudsman, corruptiebestrijding en openbaarheid van bestuur. Ten tweede zijn er nieuwe strategieën ontworpen om door middel van aantrekkelijke *incentives* de prestaties van ambtenaren te verhogen. Inmiddels zijn vele deskundigen het er inmiddels ook over eens dat het enkel beschikbaar stellen van financiële middelen, zonder intensieve aandacht voor vraagstukken van interne structuur en leiderschap, niet alleen ontoereikend is, maar ook dikwijls contraproductief. Dit roept serieuze vraagtekens op over de zogenaamde 'sectorale benadering' die recentelijk door de Nederlandse regering is bepleit.

5.6 DE VERHOUDING TUSSEN STAATSINSTELLING EN BURGER

Goed bestuur en rechtszekerheid veronderstellen per definitie bepaalde interacties tussen de staat en zijn burgers. In theorie ligt deze verhouding ten grondslag aan de staat zelf en vormt zij de motivatie voor alle ontwikkelingsbeleid en recht. In de praktijk laat zij zoveel te wensen over dat het gerechtvaardigd is haar als een afzonderlijk probleemveld te beschouwen.

Op het abstracte macroniveau wordt het probleem vaak gesteld in termen van ondemocratische verhoudingen, gebrekkige politieke participatie, culturele verschillen, verwaarlozing van basisbehoeften en schendingen van mensenrechten. Op microniveau zien wij instellingen – gemeentehuizen, klinieken, landbouwkantoren, milieudiensten, politiebureaus, rechtbanken, enzovoorts – waarvan de interactie met burgers wordt gekenmerkt door vier fundamentele problemen. Ten eerste corresponderen de staatstaken vaak niet direct met de belangen en primaire behoeften van burgers. Ten tweede is er een gebrekkige toegang (*access*) van burgers tot de staatsinstellingen. Ten derde slagen staatsinstellingen er dikwijls niet in burgers met hun beleid en recht ook daadwerkelijk te bereiken. Ten vierde wordt van staatswege dikwijls autoritair en repressief opgetreden.

De wetenschappelijke kennis over dit probleemveld is verspreid over verschillende disciplines met hun eigen benaderingen. Allereerst is er de antropologie die de situatie op microniveau beschouwt, als het ware door de ogen van de gewone man of vrouw in dorp of stad. Afhankelijk van het onderwerp kan het gaan om sociale, politieke, bestuurs- of rechtsantropologie. Die benadering is voor een goed begrip en succesvolle interventies essentieel en wordt vaak ten onrechte over het hoofd gezien. Het andere gebied is dat van de bestuurskunde, ontwikkelings- en rechtssociologie. Deze disciplines beschouwen de interactie doorgaans vanuit het gegeven van bestaand beleid, bestuur en recht. Men stelt zich dan de vraag in hoeverre het werkt en welke verbeteringen nodig zouden zijn. Het is evident dat een goede analyse van de relatie overheid-burger gebruik maakt van beide benaderingen, dus transdisciplinair is.

Huisvesting van lage inkomensgroepen in de snel groeiende steden van de derde wereld is een berucht probleem geworden. Vele pogingen van nationale en lokale overheden zijn mislukt. In zijn studie over huisvesting van lage inkomensgroepen in Ismaelia heeft Davidson (1984) laten zien dat het ook anders kan. Zijn benadering was bij uitstek gericht op een optimaal begrip van het leven en denken van de doelgroep op microniveau. Door minutieus kwalitatief onderzoek naar de woongeschiedenis en woonbehoeften van arme mensen, werd duidelijk op welke wijze nieuwe huisvesting daadwerkelijk aan hen ten goede kan komen. Hier kwamen verschillende juridische en bestuurlijke problemen aan de orde, waarvoor Davidson in goed overleg optimale regelingen wist te treffen. Op deze wijze kon een illegale, verwaarloosde achterstandswijk met woningnood door een succesvol project in enkele jaren verkeren in zijn tegendeel.

Terwijl in de afgelopen decennia is gebleken dat de staat een goede verhouding met zijn burgers dikwijls niet kan realiseren, zijn in vele ontwikkelingslanden stemmen opgegaan voor alternatieven, zoals niet-gouvernementele organisaties, traditionele gezagsstructuren of particuliere ondernemingen. Alle drie hebben in veel landen een niet weg te denken rol gespeeld. De laatste jaren is evenwel de overtuiging gegroeid dat de overheid tóch, vroeg of laat, een belangrijke rol heeft te spelen, waarvoor een goede interactie met burgers is vereist. Voor een nadere uitwerking van de genoemde factoren belang en behoefte, toegang en bereik wordt hier slechts verwezen naar andere literatuur.¹⁸

5.7 ORGANISATORISCHE INRICHTING VAN SYSTEMEN

In het voorgaande zijn de termen bestuursstelsel en rechtssysteem al meer-malen gevallen. Wat is hiermee bedoeld? Waaruit bestaan deze systemen? In hoeverre kan men deze systemen verbeteren door ingrepen in hun organisatorische inrichting? In de inleiding is een systeem omschreven als iets dat meer omvat dan een stelsel. Stelsel is opgevat als een geheel van voorgeschreven regels – rechtsstelsel –, van voorgeschreven doelen en middelen en van voorgeschreven organisatorische relaties – bestuursstelsel. Een systeem omvat daarnaast ook de betreffende instellingen-in-werking op alle niveaus. Een bestuursstelsel is dus omschreven als ‘het geheel van beleid en bestuursinstellingen-in-werking’. Een rechtssysteem is opgevat als ‘het geheel van rechtsregels en rechtsinstellingen-in-werking’. Elk van de systemen wordt gekenmerkt door instellingen die deelnemen aan een cyclus van vorming-vaststelling-uitvoering-evaluatie van beleid of recht.

Meestal gebruikt men de term voor het gehele bestuurs- of rechtssysteem van een staat, van een samenleving. Men denkt dan op macroniveau en probeert greep te krijgen op het geheel. Dat is niet eenvoudig want deze systemen zijn zeer gedifferentieerd. Beleid bestaat op verschillende niveaus en sectoren van bestuur en voor verschillende termijnen. Recht bestaat eveneens op verschillende niveaus, in verschillende rechtsgebieden voor heel verschillende onderwerpen. In deze systemen worden regels, doelen en taken door talloze grotere en kleinere instellingen geproduceerd en gereproduceerd. Het systeem bestaat dankzij de activiteiten en onderlinge communicatie tussen deze instellingen. Zo wordt bijvoorbeeld een rechtssysteem wel eens voorgesteld als een geheel van elkaar aandrijvende raderen¹⁹: het juridisch onderwijs produceert juristen; wetgevingsjuristen produceren rechtsregels; bestuurders produceren overheidsbesluiten; burgers en bedrijven gaan rechtsbetrekkingen aan, die leiden tot harmonie of conflict; rechters produceren interpretaties en beslissingen over geschillen; rechtswetenschappers voorzien wetgeving en rechtspraak van kritisch commentaar; dit wordt weer gebruikt in onderwijs, bij wetgeving en rechtspraak. Een goede juridische informatievoorziening zou alle instellingen met elkaar kunnen verbinden. Op soortgelijke wijze kan men zich ook een bestuursstelsel voorstellen. Voor rechtszekerheid en voor goed bestuur is het van belang dat de verschillende elementen van het systeem goed werken en onderling communiceren.

In ontwikkelingslanden is, door hun schoksgewijze historische ontwikkeling, de onderlinge samenhang, de coherentie, van die elementen vaak een probleem.

Uiteraard is de organisatorische inrichting van een systeem van groot belang. Het vraagstuk van de decentralisatie staat daarbij centraal. Op het eerste gezicht ziet die inrichting er in de meeste ontwikkelingslanden net zo uit als in Europa en Noord-Amerika. Staatshoofden, regeringsleiders, kabinetten, ministeries, parlementen, lagere overheden, rechterlijke instanties, instellingen voor bestuurskunde en rechtswetenschap enzovoorts. Argeloze waarnemers komen al snel op de proppen met het eerdergenoemde derde stereotype: het is hier net als in het Westen (zie par.4.4). En voor zover het dat nog niet is, zo lijkt men te redeneren, moet en kan dat snel zo worden. Het Nederlandse *good-governance* beleid hamert er in elk geval op dat deze instellingen de waarden van democratie (participatie, decentralisatie), rechtszekerheid (rechtmatigheid) en goed bestuur (effectiviteit en transparantie) tot uitdrukking brengen. De werkelijkheid is echter ook hier weerbarstig, ingewikkeld en afwijkend van 'de wet'.

Onder decentralisatie versta ik de overdracht van taken, bevoegdheden, middelen en beslissingsmacht vanuit het centrum naar andere delen van de staat. Dikwijls wordt impliciet verondersteld dat duidelijk is wat met decentralisatie wordt bedoeld, dat decentralisatie bevorderlijk is voor ontwikkeling, dat na deze overdracht het centrum voldoende capaciteit overhoudt en dat de ontvangende niveaus voldoende capaciteit hebben om met de ontvangen taken, bevoegdheden, middelen en beslissingsmacht de ontwikkeling te bevorderen. Zowel empirisch als theoretisch onderzoek wijst uit dat deze vier veronderstellingen vaak niet houdbaar zijn (Frerks and Otto 1996).

Er zijn ten eerste allerlei typen en gradaties van decentralisatie, met verschillende benamingen, zoals bijvoorbeeld deconcentratie, *delegation*, *devolution* (Rondinelli 1983). Ten tweede komt in het vraagstuk van de decentralisatie ook de spanning tussen verschillende doelen en processen van ontwikkeling tot uiting (zie par. 5.2). Zo kan er in ontwikkelingslanden al gauw een spanning bestaan tussen democratisering en herverdeling. Democratisering houdt vaak verkiezingen van lokale raden in en in dergelijke raden treden dikwijls lokale machthebbers naar voren, die in staat zijn herverdeling tegen te houden. Daarom zijn in het democratische India de landhervormingen mislukt terwijl zij in het autocratische Egypte van Nasser wel zijn doorgevoerd. Bij decentralisatie naar traditioneel lokaal bestuur, zoals dat nu gebeurt in Zuid-Afrika, ontstaan verschillende spanningsvelden tussen doelen als authenticiteit, democratie, vrije ontplooiingskansen, goed bestuur en rechtszekerheid. Ten derde is de macht van het wetgevend, rechterlijk of bestuurlijk 'centrum' vaak geringer dan wordt aangenomen, wanneer er in ontwikkelingslanden verschillende etnische, politieke en economische machtscentra zijn, verspreid in de samenleving.²⁰ Uiteraard is ook een bepaalde mate van machtsconcentratie in het centrum een voorwaarde voor de stabiliteit van staten. Ten vierde is de bestuurscapaciteit op lagere niveaus vaak problematisch. Er bestaan verschillende voorbeelden van decentralisatie die voor een

bepaalde sector, bijvoorbeeld gezondheidszorg, desastreus uitpakte. Een goede analyse *ex ante* van zowel het gevende als het ontvangende niveau – instellingen, functionarissen, doelgroep en maatschappelijke omgeving – is dan ook altijd raadzaam alvorens men besluit tot decentralisatie over te gaan.

Waarschijnlijk is, naast alle politieke en bestuurlijke vraagstukken, het allergrootste probleem bij de organisatorische inrichting van rechts- en bestuursystemen van ontwikkelingslanden toch de heterogeniteit van de samenleving. Deels zal deze, door omgevingsfactoren, gereflecteerd worden in bestuur en recht. Maar voor zover beleid, bestuur en recht op macro- en mesoniveau zijn ontworpen met een uniform karakter, zullen zij toch op microniveau voor het ene deel van de bevolking heel anders uitpakken dan voor het andere. De maatschappelijke heterogeniteit vormt hierdoor ook één van de grootste uitdagingen van de bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking.

6 BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING

6.1 HET ZEVENDE PROBLEEMVELD

Anno 2000 blijkt dat de bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking althans in Nederland een tragisch lot boven het hoofd hangt. Juist op het moment dat meer dan ooit tevoren de roep klinkt om integratie van bestuur en recht in de ontwikkelingssamenwerking, lijkt de bilaterale Nederlandse ontwikkelings-samenwerking zelf zodanig te worden gereorganiseerd dat er voor die integratie nog maar weinig tijd, ruimte en capaciteit beschikbaar lijkt te zijn.

In het boek *Good government and law; Legal and institutional reform in developing countries* geeft Faundez (1997) een goed overzicht van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de nu algemeen erkende urgentie en wenselijkheid van juridische en bestuurlijke hervormingen in ontwikkelingslanden.²¹ Ook andere auteurs hebben recentelijk vanuit verschillende perspectieven het cruciale belang hiervan uiteengezet (Metzger 1999; Perry 1999; Shihata 1999). Op het eerste gezicht wijst het Nederlandse beleid in dezelfde richting: goed bestuur als criterium en doel en 'rule of law' en 'rechtmatigheid' als expliciete elementen van goed bestuur. Maar wordt dit ook weerspiegeld door de huidige beleidspraktijk ten departemente? Bepaald is dat in 1999 '17 + 4 landen' geselecteerd zijn voor een zogenaamde 'A-lijst' van landen die 'structurele bilaterale' hulp krijgen. Op deze concentratielanden, zo luidt het beleid, moet de Nederlandse hulp zich in zijn meest uitgebreide vorm gaan richten.

Betekent dit dan dus ook dat er in deze landen projecten zullen worden opgezet voor de versterking van bestuurs- en rechtssystemen? Aanvankelijk scheen dit niet de bedoeling te zijn, want de logica van het gekozen beleid schreef voor dat landen die al een goed bestuur hebben, niet ook nog eens hulp kunnen krijgen om een goed bestuur tot stand te brengen. Bovendien was er gekozen voor de zogenaamde 'sectorale benadering', een opzet waarbij op grond van beleids-overleg tussen onze ambassades en de nationale overheden per land drie sectoren worden aangewezen voor samenwerking (zie ook par. 6.3). Deze sectoren bleken aanvankelijk alleen de klassieke sectoren van ontwikkelingssamenwerking te zijn, zoals landbouw, gezondheidszorg, infrastructuur, drinkwatervoorziening enzovoorts. Dat is niet geheel onbegrijpelijk. In ontwikkelingslanden zijn dit tastbare noden. En vanuit Nederland is in die sectoren op dit moment ook de meeste expertise 'uit voorraad leverbaar'. Er is ook wel aangekondigd dat binnen die sectoren aandacht gegeven zal worden aan vraagstukken van goed bestuur. Maar sectorgerichte verbeteringen van recht en bestuur kunnen snel 'in de lucht komen te hangen' als zij niet worden ondersteund door systeemgerichte projecten (zie par. 2.2). Volgens de berichten van najaar 2000 is in de structurele samenwerkingsrelatie met enkele van de genoemde landen nu ook de thematiek van recht en bestuur als sector opgenomen. De bovengenoemde logica van het beleid is op dit punt dus inmiddels verlaten.

6.2 GOED BESTUUR EN RECHTSZEKERHEID IN SYSTEEMGERICHTE PROJECTEN

In de afgelopen tien jaar is inmiddels enige ervaring opgedaan met projecten gericht op de verbetering van bestuurs- en rechtssystemen. Omdat het om zeer omvangrijke systemen gaat, zijn de meeste projecten gericht op delen daarvan. Het gaat dan doorgaans om één of meer onderwerpen die corresponderen met de in het vorige hoofdstuk onderscheiden probleemvelden. Bepaalde projectactiviteiten komen zeer frequent voor, zowel in sectorgerichte projecten als in systeemgerichte projecten. In het eerste geval spelen zij zich af in verschillende beleidssectoren. In het tweede geval gaat het om die sectoren van staatsbemoënis die gaan over de bestuurs- en rechtssystemen als geheel. Men komt daarvoor vaak terecht bij ministeries als Justitie en Binnenlandse Zaken, bij het regionaal en lokaal bestuur, bij het parlement, bij de rekenkamers, bij de rechterlijke macht, de rechtshulp, de ombudsman, bij de bestuursopleidingen en bij de juridische opleidingen. Genoemde frequente activiteiten zijn onder meer:

- 1 advisering over de inhoud van beleid;
- 2 advisering over de inhoud van wetgeving;
- 3 versterking van beleidsvormende instellingen;
- 4 versterking van wetgevende instellingen;
- 5 versterking van instellingen met uitvoerende functies (implementatie);
- 6 bevordering van participatie van burgers en hun instellingen;
- 7 verbetering van mensenrechtensituaties door rechtsbescherming en rechtshulp aan burgers;
- 8 versterking van rechterlijke instellingen en rechtspraktijk;
- 9 versterking van controlerende instellingen voor doelmatig bestuur en corruptiebestrijding;
- 10 verbetering van stelsels van bestuurlijke organisatie, bijvoorbeeld door decentralisatie;
- 11 verbetering van onderzoek, onderwijs en training over bestuur en recht;
- 12 verbetering van informatievoorziening en vrije nieuwsgaring over bestuur en recht.

6.3 OPZET EN VORMGEVING VAN PROJECTEN

Bij de opzet en vormgeving van ontwikkelingsprojecten voor goed bestuur en rechtszekerheid moet in overleg tussen donor en ontvanger een reeks keuzes worden gemaakt. Een eerste vraag daarbij luidt als gezegd: sectorgericht of systeemgericht? Indien men problemen van bestuur en recht alleen aanpakt in het kader van projecten voor landbouw, gezondheidszorg enzovoorts, is niet te verwachten dat de kwaliteit van systemen van bestuur en recht wezenlijk zal verbeteren. Daarvoor is naast de sectorgerichte aanpak tevens een meer rechtstreekse en integrale aanpak van systemen nodig. Ik wil de meerwaarde van een systeemgerichte aanpak toelichten aan de hand van een onderdeel van de Nederlands-Indonesische juridische samenwerking, namelijk de projecten inzake administratieve rechtspraak.²²

In 1978 besloot de regering Suharto dat er speciale administratieve rechtbanken zouden moeten komen waar burgers in beroep zouden kunnen gaan tegen besluiten, *in casu* beschikkingen, van bestuursorganen. Dergelijke beschikkingen kunnen alle mogelijke sectoren van de maatschappij raken: landbouw, industrie, milieu, persvrijheid, politiek. In de daaropvolgende jaren vond enige Nederlandse expertise en literatuur over de wet-Arob op incidentele wijze zijn weg naar Indonesische juridische faculteiten. Vanaf 1984, toen een breed samenwerkingsprogramma voor juridische samenwerking met Indonesië werd opgezet, kon Nederland hieraan op verschillende vlakken systematisch gaan bijdragen. Er was nu een budget om Indonesische missies van wetgevingsambtenaren uit te nodigen. Zo'n missie naar Nederland van de hoogst verantwoordelijke wetgevingsjurist vond plaats kort voor het wetsontwerp in het parlement zou worden verdedigd. In 1986 werd in Jakarta de Wet op de Administratieve Rechtspraak uitgevaardigd, om na een overgangperiode van vijf jaar in 1991 in werking te treden. Tal van juristen werden in Nederland ontvangen en geïnformeerd. Jongere wetgevingsambtenaren namen deel aan cursussen wetgevingstechniek. Raadsheeren van de Indonesische Hoge Raad kregen een speciale cursus van enkele maanden over administratieve rechtspraak in Nederland. Op basis hiervan werden in Indonesië cursussen voor aankomende administratieve rechters gegeven. Inmiddels hadden verschillende bilaterale universitaire workshops plaatsgevonden om informatie uit te wisselen over beide systemen. In het kader van een bibliotheek- en documentatieprogramma werd ook literatuur over administratieve rechtspraak toegankelijk gemaakt en verspreid. Tevens waren onder Nederlandse begeleiding verschillende onderzoeken over administratief recht verricht. Indonesische wetenschappers, wetgevers, rechters of ambtenaren selecteerden relevante Nederlandse juridische literatuur en verwerkten deze in Indonesische juridische literatuur of overheidsdocumenten. Verschillende van hen zouden later vooraanstaande posities als topambtenaar, raadsheer of hoogleraar bereiken. In die posities werden zij spilfiguren, onder andere in de bijscholing van Indonesische ambtenaren in de beginselen van behoorlijk bestuur, en leidden zij talloze voorlichtingsbijeenkomsten in de provincies. Daarnaast werden pogingen gedaan om de organisatie van de administratieve rechtbanken te versterken, jurisprudentie te gaan verzamelen en te annoteren.

In maart 1992 kwam aan deze projecten een vroegtijdig einde doordat na een bilateraal conflict over mensenrechtenschendingen op Oost-Timor de bilaterale hulp werd stopgezet. Intussen bleven de contacten wel bestaan en werd niet alleen in Indonesië maar ook aan Nederlandse zijde doorgewerkt aan de opbouw van eigen kennis en documentatie over Indonesisch administratief recht. In het kader van een project Indonesische rechtstaal kwam ook een tweetalige publiekrechtelijke begrippenlijst tot stand. In april 2000 werd een Nederlandse dissertatie (Bedner 2000) verdedigd over de voorgeschiedenis, de wetgeving, de jurisprudentie, de organisatie en het feitelijk functioneren van deze rechtbanken in hun politiek-maatschappelijke context. Deze studie bevat een reeks aanbevelingen. Mochten beide landen besluiten de samenwerking op dit terrein te hernieuwen, dan zou dergelijk wetenschappelijk werk natuurlijk van pas komen.

Immers, het opzetten van dergelijke projecten kán eigenlijk niet zonder een goede analyse van juridische en institutionele knelpunten. Dit voorbeeld staat niet alleen. Ook op andere rechtsgebieden zijn dergelijke activiteiten verricht die elkaar wederzijds versterken.²³

Wat is nu de projectmatige opzet geweest van een dergelijke systeemgerichte benadering? De projecten vielen binnen het kader van een breed meerjarenprogramma, dat werd geleid door een organisatie, de Stichting Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië. In deze stichting participeerden vertegenwoordigers van juridisch Nederland: de juridische faculteiten, de beroepsorganisaties van rechtspraak, advocatuur en notariaat, een aantal bijzondere juridische instituten en enige betrokken ministeries, met name Justitie, Buitenlandse Zaken en Onderwijs. De deelnemende organisaties voerden met hun Indonesische *counterparts* de projecten uit, die elk tijdelijk waren en een duidelijk doel hadden. In dat kader kon een aantal vertrouwensbanden worden opgebouwd die nodig waren voor een zinvolle en bestendige samenwerking. Jonge juristen aan beiden zijden konden met elkaar in contact komen en gaan samenwerken. De benadering wordt dus gekenmerkt door langetermijndenken, systeembrede opzet, coördinatie van een grootschalig programma dat bestaat uit afzonderlijke bilaterale projecten, investering in kennisopbouw aan beide zijden, uitwisseling tussen wetenschap en praktijk, een stroom van juristen die in beide richtingen reist, al met al vooral technische assistentie.

Deze benadering contrasteert nogal sterk met wat sinds een jaar op het departement van ontwikkelingssamenwerking 'de sectorale benadering' heet (zie par. 6.1). Deze benadering schijnt de volgende kenmerken te hebben:

- per ontvangend land worden, na beleidsoverleg tussen nationale overheid en Nederlandse ambassade, drie sectoren voor ontwikkelingssamenwerking geselecteerd;
- Nederland geeft geen 'aanbodgestuurde' hulp, maar wacht af om welke activiteiten het ontvangende ministerie vraagt en zegt de *ownership*²⁴ te willen nemen;
- Nederland verleent niet primair technische assistentie volgens het '*expert-counterpart*-model', maar maakt een fors bedrag ineens over waarmee het ontvangende 'sectorministerie' haar eigen beleid naar eigen inzicht en zonder voortdurende bemoeienis van buitenlandse experts uitvoert;
- Nederland verleent geen rechtstreekse bilaterale hulp aan het betreffende 'sectorministerie' maar heeft zijn nationale inbreng in een multilateraal samenwerkingproject.

Deze 'sectorale benadering' vormt een reactie op ontwikkelingen in en klachten uit het recente verleden: in ontwikkelingslanden, zo heet het, is de behoefte aan buitenlandse experts afgenomen omdat inmiddels veel eigen mensen zijn opgeleid; veel buitenlandse experts hebben dan te weinig toegevoegde waarde; er zijn te veel ambitieuze bilaterale projecten geweest waar een deel van het Nederlandse apparaat van dol draaide en gedemotiveerd raakte; er was dikwijls te weinig donorcoördinatie en te weinig afstemming van het hulpaanbod op de reële behoeften.

Toch lijken de elementen van deze sectorale benadering niet zo geschikt voor systeembrede versterking van bestuur en recht. Zij zou het bovenstaande voorbeeld van geslaagde juridische ontwikkelingssamenwerking niet mogelijk hebben gemaakt. Dit voorbeeld werd immers juist gekenmerkt door een groot aantal *expert-counterpart*-banden en een bewust aanbod van bijzondere expertise. Het ligt voor de hand dat dit coherentie, continuïteit en kwaliteitsverbetering heeft opgeleverd. En wat hierboven voor juridische samenwerking is betoogd, kan *mutatis mutandis* ook worden gezegd voor bestuurlijke samenwerking.

Wanneer het gaat om de vragen multilateraal of bilateraal en aanbodgestuurd of vraaggestuurd, dient men zich te realiseren dat in de internationale juridische en bestuurlijke ontwikkelingssamenwerking ook nog eens een fikse concurrentiestrijd woedt. De multilaterale projecten worden niet zelden gedomineerd door Amerikanen en anderen die hun opleiding of werkervaring in de Verenigde Staten hebben genoten. Via deze programma's wordt nogal wat bestuurskundig en juridisch imperialisme gepleegd.

Legal imperialism?

Zo had een aantal jaren geleden een Wereldbankmissie naar Indonesië, gedomineerd door Angelsaksisch opgeleide juristen, weinig tijd nodig om te constateren dat de basis van het Indonesische privaatrecht met zijn wetboeken naar continentaal model uit de tijd (*'obsolete'*) was en snel vervangen diende te worden. Een Amerikaans project volgde, met het doel in hoog tempo nieuwe vermogensrechtelijke wetgeving in te voeren, veelal naar Amerikaans model. Omdat het bestaande rechtssysteem andere structuren en begrippen kent, werd de samenhang van het systeem en de rechtszekerheid hierdoor geschaad.

Een ander voorbeeld. Een onderzoek naar juridisch-bestuurlijke instrumenten voor de regulering van het gebruik van opdrogende grondwaterreservoirs in Zuid-Azië, liet zien dat Amerikaanse adviseurs voor oplossingen kiezen volgens een Amerikaans sociaal-juridisch model. In dit model wordt uitgegaan van sterke particuliere eigendomsrechten, een teruggetreden overheid en een sterke, onpartijdige rechter, aan wiens gerespecteerd en onafhankelijk oordeel alle partijen hun conflicten kunnen en willen onderwerpen. Dit model is in Zuid-Azië niet van toepassing. Ofschoon India en Pakistan een rechtssysteem hebben dat is gebaseerd op het Anglo-Amerikaanse 'common law', ligt de Amerikaanse aanpak dus weinig voor de hand. Franse, Duitse of Nederlandse adviseurs zouden eerder aan een sterkere rol van overheid en bestuursrecht denken, en dat sluit in feite beter aan bij de bestaande politiek-maatschappelijke verhoudingen in ontwikkelingslanden (Otto 1997c).

Op de mondiale Amerikanisering van het recht is inmiddels heel wat kritiek gekomen. Shapiro (1993) geeft fundamentele kritiek; Faundez (1997 :23) constateert dat de meeste projecten terecht komen bij de grote firma's in de Verenigde Staten en Engeland, die inschrijven op *tenders*. Dat resulteert wellicht in een *bias* voor Anglo-Amerikaans recht, wat in tientallen *civil-law*-landen toch echt wel

voor grote problemen kan zorgen. Tegen deze achtergrond rijzen verschillende vragen. Zal multilateralisering van bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking nu echt de aanbodgerichtheid verminderen, of zal zij deze alleen maar verplaatsen in de richting van Amerika en Engeland? Wat is het gevolg van een multilaterale aanpak op dit terrein voor de coherentie van bestuursystemen en vooral van rechtsstelsels? Is het juridisch-technisch gezien wel een verstandige beleidslijn om advisering over een bepaald juridisch onderwerp steeds in handen te leggen van een multilateraal team, waarvan de leden expertise in heel verschillende stelsels hebben?

De multilateralisering en amerikanisering van *good-governance*projecten heeft naast een technische ook nog een ideologische kant. In Amerika bevindt zich een relatief harde ideologische kern van het marktdenken als ontwikkelingsmodel. Europese donoren hebben relatief meer oog voor een pragmatische consensus tussen markt, staat en niet-gouvernementele organisaties als *'movers of development'* (Esman 1991) en aandacht voor kwesties van herverdeling. Bedacht moet worden dat dit verschil vaak zal doorwerken in projecten voor bestuur en recht.

Het is daarom van belang zowel voor de kwaliteit van de hulp als voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak dat de Nederlandse bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking een sterke bilaterale component heeft met technische assistentie. Op dit terrein zijn programma's nodig waarbinnen echt samenwerking plaatsvindt, geen chequehulp. Er zijn voorts investeringen nodig in onze nationale kennisinfrastructuur over bestuur en recht in ontwikkelingslanden. Immers, alleen wanneer Nederland de nodige expertise heeft, kunnen daar de vruchten van worden geplukt. Het gaat er daarbij om dat men deskundigen heeft die enerzijds van een hoog technisch kaliber zijn en anderzijds zoveel ervaring hebben met bepaalde landen en culturen dat zij in staat zijn goed in te spelen op de bijzonderheden van de betreffende lokale context. Het is in de ontwikkelingssamenwerking bekend dat dit soort expertise komt na jarenlange ervaring en niet een-twee-drie uit een boekje is op te doen. Volgens Parker (1995), een decentralisatiedeskundige van de Wereldbank, is het juiste beleid in een bepaalde omstandigheid niet met een grof universeel recept voor te schrijven. Het komt aan, zo zegt hij, op een zorgvuldig en precies afgewogen geheel, waarbij alle ingrediënten in afgewogen hoeveelheden met zachte hand zorgvuldig worden gemixt. Omdat op die wijze ook het beslag voor een soufflé wordt gemaakt, spreekt Parker van de soufflétheorie. Een andere overeenkomst is dat als men de oven te vroeg opent, de soufflé weer instort. Ofschoon Parker zijn culinaire metafoer opstelde voor rurale decentralisatieprojecten, is deze even relevant voor andere soorten projecten voor bestuur en recht. Het gaat daarbij maar zelden om een snelle, mechanische transplantatie van een vooropgezette *blueprint*. Doorgaans zijn voor de invoering van verbeteringen langlopende programma's nodig. Daarbinnen moet ruimte zijn voor projecten met experts, die al lerend, analyserend en begrijpend wat zich in het betreffende systeem voordoet, aan de *counterparts* verbeteringen kunnen voorstellen en de invoering daarvan begeleiden (Korten 1982). Wat zouden nu de consequenties zijn van een dergelijke aanpak voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid inzake goed bestuur?

6.4 CONDITIES IN DONORLAND: ENKELE SUGGESTIES VOOR HET BELEID

Bij de bespreking van de onderbouwing van het Nederlandse beleid inzake goed bestuur, zijn verschillende problemen gesignaleerd (zie par. 3.4). Voorts zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij het politieke draagvlak, de beschikbare kennis, de organisatievorm en de uitvoeringscapaciteit. In deze paragraaf worden enkele suggesties gedaan om aan de kritiek tegemoet te kunnen komen.

1 *Een duidelijke commitment van de Nederlandse regering voor langlopende programma's.*

Eén van de risico's van de selectie van landen op grond van goed bestuur is dat bij gewijzigde situaties – en daarvan is geregeld sprake – de lijst van geselecteerde landen weer zou moeten veranderen. Doordat regeringen openlijk met een soort van cijferlijst worden beoordeeld, kan voortdurend, al was het alleen al op grond van berichtgeving in de media over bepaalde incidenten, de discussie oplaaien over de vraag of een bepaald land niet op de lijst of van de lijst moet. Het ligt voor de hand dat daarbij politieke druk op de bewindslieden zal ontstaan om een stap te nemen, zoals dat bijvoorbeeld in 1992 en 1999 gebeurde ten aanzien van Indonesië. Hierdoor komt ook de relatie met het betreffende land onder druk te staan. Dit alles kan licht leiden tot een zekere onvoorspelbaarheid en grilligheid, en uiteindelijk tot een gebrek aan Nederlandse *commitment* voor langlopende projecten. Stysteemgerichte programma's en projecten voor goed bestuur en rechtszekerheid behoeven een looptijd van tenminste vijf tot tien jaar en liefst langer. Alleen dan kunnen de noodzakelijke vertrouwensbanden ontstaan met partners in ontwikkelingslanden, zowel binnen regering en overheid alsook met de experts uit niet-gouvernementele organisaties en wetenschappelijke kring. Daarom is een duidelijke inzet voor langlopende programma's geboden.

2 *De systematische opbouw en ontsluiting van kennis op de genoemde probleemvelden.*

Gewezen is op de noodzaak van landenstudies over bestuurs- en rechtssystemen. Voor zover bekend, ontbreken deze elementen nu nog in de bestaande reeks van landen- en thematische beleidsdocumenten die door of voor het departement worden vervaardigd. Het is gewenst dat de opstelling van dergelijke studies plaatsvindt door externe experts in samenwerking met de ambassades. Dit betreft zowel inleidende overzichtsstudies, diagnostische sectorstudies, specifieke probleemanalyses als evaluatiestudies. Dit soort studies heeft een positieve invloed op de kwaliteit van de hulpprojecten (Dollar 1998:140).²⁵ Hiervoor is een minimale kennisinfrastructuur nodig, in de vorm van enkele plaatsen binnen en buiten het departement waar op dit vlak systematische vergaring, ordening en cumulatie van kennis plaats vindt. Omdat informatie over de hoofdlijnen en knelpunten van bestuurs- en rechtssystemen een zeer omvangrijk terrein beslaat, is goed kennismangement, met gebruik van moderne informatietechnologie, vereist.

- 3 *Adequate organisatorische inrichting van ambassades en departement.*
Op de ambassades in de betreffende landen zouden systeemdeskundigen voor bestuur en voor recht – of desnoods gecombineerd tot één deskundige voor bestuur én recht – beslist geen overbodige luxe zijn. Deze ambassademede-werkers zouden onder andere tot taak hebben de projecten op dit gebied te begeleiden en het landendocument ‘bestuur en recht’ jaarlijks te actualiseren. Een dergelijke functie zou een aanzienlijke *spin-off* kunnen hebben. Immers, hoofdlijnen en knelpunten van recht en bestuur zijn niet alleen van belang voor ontwikkelings samenwerking maar ook voor handelsbevordering, migratiezaken, milieubeheer en politieke analyse. Het zou de Nederlandse rol in de donorcoördinatie van projecten voor *good governance* ook kunnen versterken. Bepleit wordt op het departement een eenheid voor bestuurlijke en juridische ontwikkeling op te richten. Dit zou een centraal punt kunnen worden voor beleidsontwikkeling inzake goed bestuur: terugkoppeling door de ambassades en externe coördinatie in EG-, VN- en ander verband.
- 4 *De opbouw en scholing van een ‘pool’ van inzetbare deskundigen op de relevante terreinen van goed bestuur.*
Minister Herfkens heeft hoog ingezet op kwaliteitsverhoging van de hulp door sterkere inzet in een gereduceerd aantal landen. De huidige hulp richt zich op 21 concentratielanden, alsmede enige tientallen landen voor meer beperkte programma’s. Indien concentratie op bestuur en recht in tientallen landen werkelijk nodig wordt geacht, dan zou Nederland op korte termijn ten minste enkele honderden deskundigen in bestuur en recht met lokaalspecifieke kennis nodig hebben om in de betreffende landen aan het werk te gaan. Die deskundigen zijn er nu nog niet. Er zijn, naar schatting, wel enige tientallen experts, verspreid over verschillende instellingen. Dit zijn onder andere de departementen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Defensie, gemeenten, consultancybureaus, particuliere ontwikkelingsorganisaties, universiteiten en het internationale onderwijs. Eerder heb ik gewezen op het belang van ‘dubbelkenners’ voor projecten voor *good governance* (Otto 1997b: 196). Hiermee doelde ik op bestuurs- en rechtswetenschappers die diepgaand geschoold zijn in de kennis van systemen van zowel donorland als ontvangend land. Voor een dergelijke transnationale of vergelijkende benadering is kennis van de betreffende talen en vaktalen essentieel. De huidige internationalisering van het onderwijs biedt kansen als nooit tevoren om experts uit Noord en Zuid bij te scholen en op te leiden tot het gewenste niveau. Rechtsvergelijking en vergelijkende bestuurskunde dienen bij een dergelijke opleiding een centrale plaats in te nemen.

6.5 EEN SPECIFIEK NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN INTERNATIONALE PROGRAMMA’S VOOR GOED BESTUUR?

Er wordt nogal eens gezegd, ook van regeringswege, dat Nederland bij uitstek geschikt is om zich op dit beleidsterrein te manifesteren, omdat wij zulke goed functionerende rechts- en bestuursystemen hebben. Wij zijn kennelijk trots op onze goede wetgeving, rechtspraak, lokaal bestuur, waterbeheer, infrastructuur

en dergelijke. Menige opletende krantenlezer zal zich echter ook de talloze affaires van de laatste jaren herinneren: de bankierende provincie Zuid-Holland, de IRT-affaire, corruptie bij het Amsterdamse GVB, het vertrek van super-procureur Docters van Leeuwen, de eindeloze discussies over de bestuurlijke herindelings, de hervorming van de rechterlijke macht, de deregulering, de privatisering, de Betuwelijn, het diepgewortelde gedoogbeleid. Hoezo goed functionerend, kan men vragen. Het antwoord hierop moet luiden, dat Nederland, in weerwil van allerlei mislukkingen en schandalen, vergeleken met de middenkaders van de overheidsapparaten in de meeste ontwikkelingslanden, nog altijd een groot surplus aan technische expertise en toerusting heeft.

Als we evenwel echt willen weten hoe goed of slecht wij Nederlanders zijn in het versterken van recht en bestuur in ontwikkelingslanden, is het nuttig eens te kijken hoe we het er vanaf brengen in de paar landen waarmee wij op dit gebied grote vertrouwde hebben. In paragraaf 5.3 is een voorbeeld gegeven van de Nederlandse Antillen. Al decennia lang voert Nederland daar projecten uit voor goed bestuur, inclusief juridische projecten. De rechterlijke macht wordt deels bemand door rechters die vanuit Nederland voor een aantal jaren ter beschikking worden gesteld. Binnen het overheidsapparaat werken heel wat Nederlanders in het kader van technische assistentie. Maar Nederland heeft nooit echt greep kunnen krijgen op de politieke cultuur, die kennelijk zo'n grote invloed heeft op bestuur en recht op de eilanden. Dat geldt ook voor Suriname waar vanuit het Nederlandse Ministerie van Justitie in de jaren '80 een programma is opgezet om het rechtssysteem te versterken, en waarvoor een aantal technische experts in Paramaribo is gestationeerd. De recente berichten over de ineenstorting van de rechtsspraak zijn niet erg hoopgevend. Wellicht zijn uit de evaluatierapporten nog nuttige lessen te trekken.

Het bovenstaande dwingt ons tot een zekere relativering van de vermeend hoge exportkwaliteit van ons recht en bestuur. Maar, dat gezegd zijnde, moet men tegelijk erkennen dat Nederland op dit jonge beleidsterrein over een aantal comparatieve voordelen beschikt.

Het algemene imago van Nederland in het buitenland is dat het goed wordt bestuurd en gereguleerd. De laatste jaren heeft het woord 'poldermodel' een positieve bijklank. Vanuit veel ontwikkelingslanden kijkt men met bewondering naar ons land, met zijn goede infrastructuur, beheerd door nationale, provinciale en lokale overheden. Nederland heeft zijn wateroverlast onder controle mede dankzij zijn waterschapsorganisatie. Er is een gerenommeerde landbouw en plattelandsontwikkeling dankzij een goede samenwerking tussen overheid, agrobusinessleven, onderwijs, onderzoek en voorlichting. Nederland heeft een paar grote industrieën en een sterke financiële sector. Daarnaast oogt de gematigde sociaal-liberale ideologie met een vleug christen-democratie ook aantrekkelijk voor veel ontwikkelingslanden. Weliswaar is onze taal een zware handicap – die is moeilijk te leren voor buitenlanders – maar daartegenover staat dat steeds meer informatie door ons in het Engels kan worden overgedragen.

Op juridisch en bestuurlijk terrein heeft ons land een aantal 'extra's' te bieden. Ons land kan op het gebied van wetgeving een paar grote wetten en wetboeken tonen waarmee ontwikkelingslanden wereldwijd hun voordeel kunnen doen. Dat is allereerst het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Vanaf het begin van de negentiende eeuw heeft vooral de Franse *Code Civil mondiale* invloed gehad. Rond de vorige eeuwwisseling was het toen nieuwe Duitse *Bürgerliche GesetzBuch* populair. En op dit moment is het Nieuw Burgerlijk Wetboek voor een aanzienlijk aantal staten een belangrijk referentiepunt. Dit geldt nu nog vooral voor de landen van de voormalige Sovjet Unie, gevolgd door verschillende landen in Azië. Maar ook de Algemene Wet Bestuursrecht, de Algemene Wet Milieubeheer en verschillende andere wetten waaraan lang en gedegen is gewerkt trekken de aandacht. Verder heeft Den Haag zich weten te profileren als *International Legal Capital*. Het feit dat Nederland te klein is om imperialistische ambities te hebben, kan voor ontwikkelingslanden een reden zijn voor een Nederlands model van bestuur of recht te kiezen. Een bijzonder voordeel bestaat hierin dat Nederland enkele wetenschappelijke instituten in stand heeft weten te houden voor de studie van bestuur en recht van ontwikkelingslanden. Hier worden de stelsels van een aantal landen intensief bestudeerd in de landstaal. Via dergelijke instituten verlopen de contacten met deze landen en de identificatie van zinvolle projecten dikwijls een stuk sneller en soepeler. Deze expertise heeft in verschillende van de genoemde landen de grondslag gelegd of een hefboomfunctie vervuld voor een intensieve en vergaande samenwerking inzake bestuur en recht.

7 CONCLUSIES

In de inleiding van dit preadvies heb ik vier vraagstukken aan de orde gesteld. Het eerste vraagstuk betrof de betekenis van goed bestuur tegen de achtergrond van vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking. Na een korte periode van bloei in de jaren '60-'75 en een langere periode van verwaarlozing, is goed bestuur in de jaren '90, terecht, hoog op de internationale agenda's komen te staan. Nu zijn er in de ontwikkelingssamenwerking al veel trends gepasseerd. Het risico dreigt steeds dat zo'n trend na enige tijd wordt gereduceerd tot een versleten stokpaard, dat aan vervanging toe is. Dat is met goed bestuur niet anders, dus de vraag is hoe dit te voorkomen. Zeker is dat er nu een unieke kans bestaat om, staande op de toppen van een grote golfbeweging, ernst te maken met deze zaak. Daarbij is helderheid geboden. Er blijkt immers veel onenigheid en verwarring te zijn over de begrippen goed beleid en goed bestuur. Zo gebruikt de Nederlandse regering goed bestuur terloops in drie verschillende betekenissen: 'goed regeren, in algemene zin', 'bestuur dat voldoet aan een reeks specifieke criteria en daarom hulp mag ontvangen', en 'het beleidsstreven naar verbetering van bestuur en vergroting van rechtszekerheid'. Dit preadvies handelt over goed bestuur in de derde betekenis. Dat beleidsstreven maakt inmiddels deel uit van het Nederlandse beleid.

Het tweede vraagstuk betrof de opportuniteit van de beleidskeuze van de Nederlandse regering voor goed bestuur als beleidsdoel van ontwikkelingssamenwerking. Betoogd is op inhoudelijke gronden dat deze beleidskeuze verstandig en zelfs noodzakelijk is ten behoeve van het ontwikkelingsproces. Aan de onderbouwing van het beleid valt het nodige te verbeteren. Er heerst veel conceptuele onduidelijkheid op dit beleidsveld en daarnaast is een aantal aannamen in het huidige beleid niet of onvoldoende onderbouwd. Het kan niet anders zijn dan dat ook de uitvoering, opzet en evaluatie van projecten hiervan te lijden hebben. Het door de regering gehanteerde 'PRET'-concept (participatie, rechtmatigheid, effectiviteit en transparantie) behoeft nog de nodige correctie en aanvulling. Bovendien is er sterke behoefte aan operationele criteria en projectdoelen. Een degelijke beleidsnota zou zeer gewenst zijn om op dit belangrijke beleids-terrein duidelijkheid en enige 'ORDE' te scheppen. Het beleid, dat in hoge mate door een departementaal doelmatigheidsstreven lijkt te worden bepaald, is overigens niet zonder risico's. Een eerste risico is dat projecten gaan falen ten gevolge van een onvoldoende degelijke voorbereiding, een te zwak kennismanagement en een departementale organisatie en ambassades zonder ankerpunten voor dit beleid. Een tweede risico is dat het de bilaterale relaties te zeer onder druk zet en het politieke draagvlak in ontwikkelingslanden voor de projecten ondermijnt. Het uitgangspunt van goed bestuur als overgangsrapport plaatst de donor-beoordelaar in een expliciet superieure positie die licht in strijd kan komen met de 'vriendschappelijke betrekkingen tussen staten' waarvan in de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wordt uitgegaan. Dit risico wordt niet geringer wanneer westerse regeringen enerzijds vooropstellen dat de

ontwikkelingslanden zelf mogen bepalen hoe zij projectgelden willen besteden en *ownership* van hun projecten aan deze regeringen overdragen, maar tegelijkertijd stellige meningen uitdragen over wat goed regeren is en ‘overgangsrapporten’ uitschrijven. Een derde, wat andersoortig, risico is dat het huidige beleid voor de selectie van landen in zijn eigen staart bijt. Het selectie criterium ‘goed bestuur’ dient immers primair om het aantal landen met een structurele hulprelatie – wat dit ook precies moge zijn – te verkleinen van ruim 80 naar 20. Maar wanneer nieuwe Nederlandse projecten voor goed bestuur in zo’n twintig andere ontwikkelingslanden, de zogenaamde themalanden met een goed-bestuursprogramma, ertoe zouden leiden dat het bestuur daar sterk verbetert, dan zou het aantal landen met een structurele hulprelatie weer moeten toenemen, wat nu juist weer niet de bedoeling is.

Het derde vraagstuk betrof de kwestie hoe een zo omvangrijk en gecompliceerd onderwerp als de verbetering van bestuurs- en rechtssystemen zo inzichtelijk kan worden gemaakt dat men op basis van kennis en inzicht interventies optimaal kan voorbereiden en uitvoeren.

In dit verband is allereerst getracht een aantal veelvoorkomende stereotype opvattingen te schetsen, waarmee men vaak geconfronteerd wordt. Deze werken belemmerend op pogingen een helder inzicht te krijgen in de werkelijke situatie. In de tweede plaats is, op grond van een uitwerking van de begrippen goed bestuur en rechtszekerheid, een overzicht gemaakt van de belangrijkste deelreinen of probleemvelden, waarmee men zoal te maken krijgt. Dit zijn achtereenvolgens:

- 1 de wisselwerkingen tussen bestuur, recht en ontwikkeling;
- 2 de invloeden van de bredere maatschappelijke context op vorming en uitvoering van bestuur en recht;
- 3 de vorming, structuur en inhoud van beleid en recht;
- 4 de implementatie van beleid en recht door de instellingen;
- 5 de verhouding tussen staatsinstelling en burger;
- 6 de organisatorische inrichting van nationale stelsels van bestuur en recht; en
- 7 juridische en bestuurlijke ontwikkelingssamenwerking.

Voor elk van deze probleemvelden is een aantal relevante begrippen en verbanden aangereikt. Gezamenlijk kunnen zij de elementen vormen van een meeromvattende beleidstheorie over goed bestuur als ontwikkelingsdoel. Een fundamentele veronderstelling hierbij is dat ik ontwikkeling beschouw als bundeling van een aantal expliciet benoemde deelprocessen, waarvan economische groei er slechts één is (zie par. 5.2). Een tweede veronderstelling is dat ik verbetering van goed bestuur en rechtszekerheid niet slechts zou willen zien als middel tot andere ontwikkelingsdoelen – dat zijn ze óók – maar tevens als afzonderlijke, op zichzelf nastrevenswaardige ontwikkelingsdoelen. In de genoemde paragraaf staat een tabel die een overzicht geeft van twaalf doelen en deelprocessen van ontwikkeling. Hieruit kan men afleiden dat de kwaliteit van bestuurs- en rechtssystemen afhankelijk is van de vooruitgang in andere deelprocessen van ontwikkeling. Omgekeerd vormt het disfunctioneren van bestuurlijke en juridische systemen een belangrijke belemmering voor vooruitgang in andere deelprocessen van ontwikkeling.

De implementatiefase is verreweg het meest complex, weerbarstig en moeilijk te controleren. Bestuurs- en rechtssystemen zijn zo sterk als hun zwakste schakel en aan de implementatiefase komt een heel aantal schakels te pas. Betoogd is dat het enkele sturen van geld en materiële middelen niet afdoende is. Dikwijls treedt in de implementatiefase van beleid en recht een vorm van disfunctie of stagnatie op, die mede veroorzaakt wordt door andere factoren dan geldgebrek. Dit kunnen instellingsinterne factoren zijn, doelgroepfactoren of omgevingsfactoren. Om de belemmeringen te doorbreken is technische assistentie, betrokkenheid en aanwezigheid van relatieve buitenstaanders vaak behulpzaam. Bestuurlijke en juridische ontwikkelingssamenwerking is dikwijls een subtiele strijd voor verzakelijking en professionalisering van bestuur en recht, die veel vergt: persoonlijke inspanning, expertise, geduld en, om met De Kadt²⁶ te spreken, een voorzichtig laveren tussen overdreven verwachtingen en een overmatig pessimisme.

Het vierde vraagstuk dat aan de orde is gesteld, betreft de vraag aan welke condities moet worden voldaan om goed bestuur tot een succes te maken. Erkend moet worden dat hiervoor niet alleen in ontwikkelingslanden veel moet gebeuren maar ook in Nederland: voorbereiding van beleid en projecten, departementale organisatie, kennismanagement en deskundigheidsbevordering. Daarnaast is het voor succesvolle programma's op dit terrein gewenst dat de regering zich vastlegt op langlopende projecten. Een aanzienlijk deel hiervan dient gericht te zijn op het bestuursstelsel en/of rechtstelsel als geheel en niet alleen op een bepaalde sector zoals landbouw, gezondheidszorg of milieu. Het preadvies bevat in dit verband enkele suggesties die bij nadere uitwerking kunnen leiden tot concrete beleidsaanbevelingen (zie par. 6.4). Opleiding en onderzoek ten aanzien van de hoofdlijnen en knelpunten van bestuurs- en rechtssystemen in de betreffende landen dienen met spoed te worden uitgebreid en gesystematiseerd om de ambities van het huidige beleid te kunnen schragen.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat een voortgaand streven naar goed bestuur als beleidsdoel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zowel zinvol als uitvoerbaar is, mits de regering er op korte termijn in slaagt vorderingen te boeken bij de conceptualisering, onderbouwing en coherentie van het beleid, alsmede de middelen voor kennis- en capaciteitsopbouw vrijmaakt en de nodige organisatorische voorzieningen treft.

NOTEN

- * Prof. dr. J.M. Otto is hoogleraar Recht en Bestuur in Ontwikkelingslanden aan de Universiteit Leiden.
- ¹ De auteur dankt drs. Joost Tennekes voor zijn assistentie bij het onderzoek voor dit preadvies, met name ten behoeve van het hoofdstuk over beleidstheorie, waarbij onder andere het acroniem 'PRET' ontstond. Drs. Tennekes is medewerker onderwijs aan de Universiteit Twente en bereidt een dissertatie voor getiteld *What Donors mean by Good Governance*. Verder dankt de auteur dr. Adriaan Bedner van het Van Vollenhoven Instituut van de Universiteit Leiden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit stuk, alsmede mr. Albert Dekker en Sylvia Holverda van het zelfde instituut voor hun bibliothecaire ondersteuning.
- ² In onderstaande analyse wordt het geheel van beleid en bestuursinstellingen-in-werking een bestuurssysteem genoemd. Het geheel van recht en rechtsinstellingen-in-werking wordt een rechtssysteem genoemd. Voor het geheel van geldende rechtsregels wordt in dit preadvies de term 'rechtsstelsel' gehanteerd. Beide systemen worden gekenmerkt door een cyclus, namelijk voorbereiding-vorming-vaststelling-uitvoering-evaluatie.
- ³ Een transcript van dit interview is via Internet in het NOS-archief te vinden: <http://www.nieuwsbank.nl/inp/1999/11/1125J031.htm>.
- ⁴ Ik heb de term rechtszekerheid als ontwikkelingsdoel en basisbehoefte van mensen verder uitgewerkt in mijn inaugurele rede van 16 juni 2000 in Leiden. Daar heb ik dit begrip omschreven als 'reële rechtszekerheid'. Het begrip onderscheidt zich van het juridische beginsel van rechtszekerheid, dat ziet op de bestendige interpretatie van rechtsregels. Zie ook par. 3.5.
- ⁵ Zie voor de term 'systeem' voetnoot 2.
- ⁶ Dit preadvies is gedeeltelijk afgerond in mei 2000. Beleidsdocumenten die later zijn verschenen, zoals de Memorie van Toelichting bij het begrotingshoofdstuk voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2001, zijn niet meer in de beschouwingen betrokken. Deze hebben overigens geen fundamentele beleidswijzigingen met zich meegebracht.
- ⁷ Internationale Samenwerking oktober 1999, blz.34
- ⁸ Met de afkorting PRET wordt geenszins beoogd negatieve of flauwe suggesties te wekken. Het is enkel bedoeld om deze begrippen kort samen te vatten, zodat men ze kan onthouden. In hoofdstuk 2 wordt PRET gesteld tegenover de elementen van mijn eerdere definitie van goed bestuur, waarvoor het acroniem ORDE wordt gehanteerd: ontwikkelingsgericht, rechtmatig, doelmatig, effectief.
- ⁹ In Fischer's gedachtegang dient een beleidstheorie te bestaan uit aannamen op vier verschillende niveaus, van abstract naar concreet: aannamen omtrent wat *de ideale samenleving* is, aannamen omtrent de juistheid van de gekozen einddoelen in het licht van een door de beleidsmaker gekozen gangbare *ideologie* met betrekking tot de ideale samenleving, aannamen omtrent de relevantie van de gekozen *operationele* (lagere) doelstellingen in de betreffende situatie, in het licht van het gekozen einddoel, aannamen omtrent de *empirische gegevens* die de effectiviteit van beleidsmaatregelen moeten bewijzen.

- ¹⁰ Zie voor een toelichting op de term ‘ontwikkelingsgericht’ par. 5.2.
- ¹¹ In sommige gevallen zijn er natuurlijk wel alternatieven. Bepaalde gemeenschappen kunnen zich redelijk reguleren en besturen, zonder bemoeienis van staat, met zijn apparaten voor bestuur en recht. Maar dit zijn over het geheel genomen toch relatief kleine uitzonderingsgevallen.
- ¹² Het geldt als normaal om voor werk in ontwikkelingslanden bosbouwers te selecteren die tropische bosbouw hebben gestudeerd, artsen met tropenopleiding en niet-westerse sociologen. Maar op het terrein van recht en bestuur zijn de niet-westerse experts zo schaars en is tegelijkertijd het westerse model vaak zo begeerd dat westerse adviseurs worden uitgezonden met minimale ervaring buiten bijvoorbeeld het Nederlandse bestuur of recht en de Nederlandse cultuur en taal.
- ¹³ Deze term is ontleend aan de woorden van een Aziatische collega, die steevast, als ik het rechtssysteem van zijn land ter sprake bracht repliceerde met: “We have no legal system. We have only a legal system-in-the-making”.
- ¹⁴ Zie over *good governance* op de Nederlandse Antillen ook Munneke (1997).
- ¹⁵ In dit preadvies is de voorkeur gegeven aan de term instelling boven institutie. In de wetenschappelijke literatuur over institutionele economie, organisatie-sociologie en bestuurskunde worden de termen institutie en institutioneel vaak gebruikt, maar voor geheel verschillende doelen. Hierdoor is er inmiddels een veelheid van verschillende, geaccepteerde betekenissen. Daarom is het in een advies als het onderhavige niet zinvol de termen institutie en institutionele ontwikkeling te gebruiken zonder nadere definitie. Zo is de term institutie allereerst zeer vaak gebruikt voor een organisatie of instelling. Vervolgens is de term institutie ook wel gereserveerd voor een organisatie of instelling die is ingebed geraakt of geïnstitutionaliseerd in haar maatschappelijke omgeving. In de sociologie en institutionele economie is men de term institutie gaan gebruiken in een andere en veel ruimere zin. In de sociologie wordt de term institutie wel gebruikt om sociale structuren, constellaties van duurzame gedragspatronen in een maatschappij, aan te duiden, zoals bijvoorbeeld de kerk of het rechtssysteem. Institutionele economen als North hebben de term institutie gebruikt voor de beloningsstructuur van samenlevingen, bestaande uit de normen – zowel officieel (beleid, wetgeving) als feitelijk (waarden, gewoontes) – waarmee gedrag wordt beloond of bestraft. Ook al vermijdt dit preadvies de genoemde termen, dit neemt niet weg dat deze termen een nuttige ingang vormen op informatie over bestuur en recht in ontwikkelingslanden. Dit blijkt onder andere uit de recente concept-beleidsnotitie *Institutionele Ontwikkeling van de voormalige Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken*. In deze notitie wordt op overzichtelijke wijze aandacht besteed aan elementen van bestuurlijke ontwikkelingssamenwerking. Het bevat handleidingen voor sectoranalyse, organisatie-analyse, monitoring en de opname van bestuurlijk-institutionele aspecten in de projectcyclus. Daarnaast wordt aandacht besteed aan onder andere decentralisatie, reorganisatie, transparantie en capaciteitsversterking. Deze notitie is opgesteld onder redactie van een aantal ‘Thema-deskundigen Institutionele Ontwikkeling’ op het departement. Hierbij is ook een interne referentiegroep betrokken geweest van medewerkers van verschillen-

de Thema- en Regio-directies en andere dienstonderdelen, waarin departementsbreed de expertise en belangstelling van het ministerie op dit terrein is gebundeld (vgl. par. 6.4).

- 16 Bij *legal institutions* wordt doorgaans gedacht aan de rechterlijke macht, inclusief het openbaar ministerie, daarnaast vaak ook advocatuur en rechtshulp, het notariaat en ten slotte soms ook aan juridische opleidings- en onderzoekscentra, wetgevingsbureaus, politiediensten enzovoort.
- 17 Esmans oorspronkelijk theorie, genaamd het *Institution Building Universe*, is door mij niet integraal overgenomen maar op enkele belangrijke onderdelen bewerkt, gewijzigd en aangevuld om tot het instelling-burgermodel te kunnen komen. Zie hiervoor Otto (1999).
- 18 Er is op dit probleemveld inmiddels zeer veel lokaalspecifiek en sectorspecifiek onderzoek, waarvan bij interventies raadpleging vereist is. Een globale uitwerking van de genoemde factoren is te vinden bij Otto (1999:111-124).
- 19 Dit beeld heb ik ontleend aan Teubner (1989) wiens 'autopeïse'-theorie juist ook voor het recht van ontwikkelingslanden bruikbare inzichten oplevert. De gebreken van bepaalde juridische instellingen belemmeren de effectiviteit van andere juridische instellingen. Het systeem drijft zichzelf dan niet aan; er is geen 'autopeïse'. Bij systemen van bestuur en recht gaat het overigens in hoge mate om staatsinstellingen, maar niet alleen.
- 20 Riggs (1964) spreekt in dit verband van het *authority-control*dilemma. Er zijn wel veel bevoegdheden maar er is geen feitelijke controle over de situatie.
- 21 In Faundez' (1997) belangwekkende hoofdstuk 'Legal technical assistance' (blz. 1-24) wordt geëindigd met de constatering dat 'legal and institutional reform in developing countries is both urgent and desirable (...)'. (blz.24).
- 22 De Nederlands-Indonesische juridische samenwerking (1985-1992) was het eerste grootschalige programma in zijn soort. De werkzaamheden van de hiervoor opgerichte stichting breidden zich na 1992 sterk uit naar Oost-Europa en andere regio's. De naam van de stichting veranderde eveneens. Het huidige *Centre for International Legal Cooperation* speelt in Nederland nu een coördinerende rol in de juridische ontwikkelingssamenwerking. (Hirsch Ballin 1998). Zie over de administratieve rechtspraak in Indonesië vooral Bedner (2000) en voorts Hadjon (1987), Otto (1991), Scheltema (1992).
- 23 Zo is in 1996 ook een Nederlandse dissertatie verdedigd over het Indonesische Hooggerechtshof door dr. S. Pompe. Een handelseditie hiervan zal naar verwachting in 2001 verschijnen. Deze wetenschapper is vervolgens ingeschakeld bij juridische projecten van het *International Monetary Fund* in Indonesië ter versterking van de rechterlijke macht.
- 24 De term *ownership*, die bij juristen direct associaties opwekt met het eigendomsbegrip, heeft in de ontwikkelingssamenwerking een eigen betekenis gekregen, namelijk de mate waarin een bepaald project door de ontvangende zijde ook werkelijk wordt beschouwd als háár zaak, háár belang, háár verantwoordelijkheid. Het vereiste van *ownership* in de ontwikkelingssamenwerking komt als een logische reactie op een projectpraktijk waarin buitenlandse technische assistentie veelal een externe aangelegenheid bleef.

- ²⁵ David Dollar spreekt in zijn geruchtmakende werk *Assessing Aid* over een ‘significant positive impact’. Hij baseert zich daarbij op een studie van Deininger, Squire en Basu, eveneens van 1998.
- ²⁶ Zie E. de Kadt’s preadvies in deze bundel, paragraaf 5.2.

LITERATUUR

- Alderfer, H. (1964) *Local government in developing countries*, New York: MacGraw-Hill.
- Allott, A. (1980) *The Limits of Law*, London: Butterworth.
- Azam, Jean-Paul, Shantayanan Devarajan, and Stephen A. O'Connell (1999) *Aid Dependence Reconsidered*, World Bank Policy Research Paper 2144, Washington.
- Bedner, A.W. (2000) *Administrative Courts in Indonesia. A Socio-Legal Study*, Dissertatie Universiteit Leiden.
- Berman, D.M. (1966) *A Bill Becomes a Law: Congress Enacts Civil Rights Legislation*, second edition, London: Macmillan.
- Commissie Evaluatie Hoger Toezicht Sint Maarten (1994) *Rapport*, Den Haag.
- Cranenburgh, O. van en M. Veldhuis (red.) (1995) *Good Governance, RAWOO Lunchlezingen 1993*, Den Haag: Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking.
- DAC (1999) *Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report*, DAC Home Page, update 1 October 1999, <http://www.oecd.org//dac/html/pubs/p-pdggev.htm>.
- Davidson, F. (1984) 'Ismaelia: Combined Upgrading and Sites and Services Projects in Egypt' blz.125-148 in G.K.Payne (ed.) *Low-Income Housing in the Developing World*, Chichester: John Wiley.
- Deininger, K., L. Squire and S.Basu (1998) 'Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?', *World Bank Economic Review* 12(3): 385-418
- Dia, M. (1996) *Africa's management in the 1990s and beyond: reconciling indigenous and transplanted institutions*, Washington, D.C.:The World Bank.
- Dollar, D. (1998) *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, A World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press.
- Esman, M.J. (1991) *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Estache, Antonio, and David Martimort (1999) *Politics, Transactions, and the Design of Regulatory Institutions*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2073, Washington.
- Faundez, Julio (1997) 'Legal technical assistance', blz. 1-24 in Julio Faundez (ed.) *Good government and law. Legal and institutional reform in developing countries*, The British Council, Houndmills: MacMillan Press .
- Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fitzpatrick, Daniel (1997) 'Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law', *The Yale Journal of International Law*, 22,1: 172-212.
- Frerks, G. and J.M.Otto (1996) *Decentralisation and Development: A review of Development Administration Literature*, in *Commemoration of Dr. K. Haile Asmerom*, Leiden: Van Vollenhoven Institute.
- Graaf, H. van de en R.Hoppe (1992) *Beleid en politiek*, Muiderberg: Coutinho.
- Hadjon, Ph. (1987) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, dissertatie Surabaya.
- Hart, P. 't. (2000) *Hervormend leiderschap: over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Inaugurele rede, Leiden.
- Heady, F. (1996) *Public Administration: a Comparative Perspective*, fifth edition, New York: Marcel Dekker.

- Hirsch Ballin, E.M.H. (1998) 'Internationale juridische samenwerking in perspectief: verleden, heden en toekomst', blz. 9-13 in *Internationale juridische samenwerking: een verkenning van grenzen en mogelijkheden voor juridisch Nederland*, Leiden: CILC.
- Hoogerwerf, A. en H.M. in 't Veld-Langeveld (1985) 'Evaluatie van overheidsbeleid', in A. Hoogerwerf (red.) *Overheidsbeleid*, derde herziene druk, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Hyden, G. (1983) *No shortcuts to progress: African Development Management in Perspective*, London: Heinemann.
- Kadt, Emanuel de (2001) 'Goed bestuur in Afrika. De realiteit in het licht van traditie en geschiedenis', blz. 241-276 in WRR (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 58, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Keith, R. (1994) *Rule of Law in China*, London: Macmillan Press.
- Klitgaard, R. (1984) 'Managing the Fight against Corruption', *Administration and Development* 4: 77-98.
- Klitgaard, R. (1997) 'Cleaning up and invigorating the civil service', *Administration and Development*, 17: 487-509.
- Korten, David C. (1982) 'Organising for rural development: a learning process', *Development Digest* xx,2: 3-30.
- Lindsey, T.C. (1997) 'Paradigms, Paradoxes and Possibilities: Towards Understanding of Indonesia's Legal System', blz.90-110 in Veronica Taylor (ed.) *Asian Laws through Australian Eyes*, Sydney: LBC Information services.
- Mattei, U. (1997) 'Three Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems', *American Journal of Comparative Law* 45: 5-44.
- Metzger, B. (1999) 'An Asian Perspective on Legal Modernization', in A. Seidman, R. Seidman and Th. Wälde (eds.) *Making Development Work. Legislative Reform for Institutional Reform and Good Governance*, The Hague: Kluwer Law International.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999) *Geen Effect zonder Goed bestuur. Toespraak minister Herfkens op 20 januari 1999 bij Cordaid Driekoninginnendebat*, Directie Voorlichting Ontwikkelingssamenwerking.
- Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (1999) *Bevordering van Goed Bestuur. Concept-Beleidsnota*, Directie Mensenrechten, Democratisering en Goed Bestuur.
- Munneke, H.F. (1997), 'Good Governance in the Dutch Realm', *Tilburg Foreign Law Review*, 6 (4): 369-385.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Nunnenkamp, P. (1995) 'What donors mean by good governance', *IDS Bulletin* 26, 2: 9-16.
- OECD (1995) *Participatory Development and Good Governance*, Development Cooperation Guideline Series, Paris: OECD.
- Otto J.M. (1991) *Conflicts between citizen and state in Indonesia: the development of administrative jurisdiction*, Research Report 1991/1, Leiden : Van Vollenhoven Institute.
- Otto, J.M. (1997a) 'Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur', *Internationale Spectator* 51, 4: 223-229.

- Otto, J.M. (1997b) 'Good Governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking', *Beleid en Maatschappij* 24, 4: 189-200.
- Otto, J.M. (1997c) 'Groundwater law and administration in developing countries', blz. 45-63 in A. Schrevel (ed.) *Groundwater Management: Sharing Responsibility for an open access resource*, proceedings of the first Wageningen Water Workshop.
- Otto, J.M. (1999) *Lokaal Bestuur in Ontwikkelingslanden*, Muiderberg: Coutinho.
- Parker, Andrew N. (1995) *Decentralization: The Way Forward to Rural Development?*, World Bank Policy Research Paper 1475, Washington.
- Perry, A. (1999) 'International Economic Organisations and the Modern Law and Development Movement', blz. 19-32 in A. Seidman, R. Seidman and Th. Wälde (eds.) *Making Development Work. Legislative Reform for Institutional Reform and Good Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Riggs, F.W. (1961) *An Ecological approach, the 'Sala' model*, Paper for the 1961 Annual Meeting of the American Political Science Association, St. Louis.
- Riggs, F.W. (1964) *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, Boston: Houghton Mifflin.
- Rondinelli, D.A. (1983) 'Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis', *Public Administration and Development*, 3: 181-207.
- Scheltema, M. (1992) *Training Project Administrative Judges*, Evaluation Report for the Netherlands Council for Legal Co-operation with Indonesia, Groningen.
- Seidman, A., R. Seidman and Th. Wälde (1999) *Making Development Work. Legislative Reform for Institutional Reform and Good Governance*, The Hague: Kluwer Law International.
- Shapiro, M. (1993) 'Globalization of Law', *Global Legal Studies* 1, 7: 37-64.
- Shihata, I. (1999) 'Preface. Good Governance and the Role of Law in Economic Development', in A. Seidman, R. Seidman and Th. Wälde (eds.) *Making Development Work. Legislative Reform for Institutional Reform and Good Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Soto, H. de (1989) *The other Path – the invisible revolution in the Third World*, Bogota.
- Tamanaha, B.Z. (1995) 'The Lessons of Law-and-Development Studies', *The American Journal of International Law* 89: 470-486.
- Teubner, G. (1989) *Law as an autopoietic system*, Oxford: United Kingdom
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999a), vergaderjaar 1998-1999, 26 433, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999b), vergaderjaar 1999-2000, 26 800 hoofdstuk V, nr 2, *Rijksbegroting voor Ontwikkelingssamenwerking 2000*.
- Watson, A. (1993) *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, second edition, London (etc.): University of Georgia Press.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1994) *Governance. The World Bank's Experience*, Development in Practice, Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1995) *The World Bank and Legal Technical Assistance, Initial Lessons*, Washington, D.C.: The World Bank's Legal Department.
- World Bank (1999) *Civil Service Reform. A Review of World Bank Assistance*, Report No 19599, Washington: Operations Evaluation Department.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)



Plein 1813 nrs. 2 en 4, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website <http://www.wri.nl>

