

---

Vergaderjaar 2000–2001

---

**27 820**

**Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-  
KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2001

Hierbij zend ik u het in de Ministerraad van heden vastgestelde standpunt van het kabinet over het door de Wetenschappelijke Raad voor het Rege-  
ringsbeleid op 10 april 2001 aangeboden rapport *Ontwikkelingsbeleid en  
Goed Bestuur* (rapport nr. 58).

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens

**REGERINGSREACTIE**

**Inleiding**

Op 10 april 2001 zond de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) haar rapport *Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur* (rapport nr. 58) toe aan de Regering. In het rapport tracht de Raad de vraag te beantwoorden op grond van welke overwegingen goed bestuur in het kader van ontwikkelingsamenwerking van belang is. Vervolgens formuleert de Raad een aantal consequenties voor de vormgeving van het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsbeleid. De Raad meent dat het bilaterale beleid, complementair aan de multilaterale inspanningen gericht op armoedevermindering, meer reliëf aan de goedbestuursprioriteit zou moeten geven en dat recht gedaan moet worden aan een tweezijdig belang waarmee het accent op «ownership» enigszins gerelativeerd zou worden. Voorts is de Raad van mening dat het onderkennen van het belang van recht en bestuur gevolgen zou moeten hebben voor de keuze van landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt; m.n. gaat het er dan om landen waar de situatie juist in dit opzicht gebrekkig is, maar waar zich uit rechtsstatelijk of democratisch oogpunt wel interessante ontwikkelingen voordoen, in aanmerking te laten komen voor de meest intensieve hulprelatie. De Raad pleit voor een aanpak waarbij goedbestuurshulp wordt geïntegreerd met hulp in andere belangrijk geachte sectoren, geeft aan dat hulp slechts effectief kan zijn wanneer voldoende kennis aanwezig is van systemen van recht en bestuur en de historische, geografische, sociaal-culturele, economische en politieke context van de landen waarmee wordt samengewerkt, en meent dat meer dan in het verleden ook andere ministeries betrokken dienen te worden bij het ontwikkelingsbeleid.

De Regering heeft het rapport van de WRR zorgvuldig bestudeerd. Zij onderschrijft een aantal van de bevindingen van de Raad; met andere aspecten van het rapport is de Regering het echter fundamenteel oneens. De opzet van deze regeringsreactie is als volgt: na een eerste paragraaf met algemene kanttekeningen over de opzet en de theoretische en empirische onderbouwing van het rapport wordt vervolgens ingegaan op het beleidsbegrip «goed bestuur» (2), op goed bestuur en het bilaterale ontwikkelingsamenwerkingsbeleid (3), en tenslotte op de conclusies en aanbevelingen van de Raad (4).

**1. Algemeen**

Het eigenlijke rapport wordt voorafgegaan door een samenvatting en eindigt met een reeks aanbevelingen. Als bijlage bij het rapport is een aantal preadviezen gevoegd. Samenvatting en aanbevelingen reflecteren echter slechts in beperkte mate de inhoud van het rapport en de preadviezen. Daarnaast wordt in het rapport geen eenduidige definitie van goed bestuur gebruikt. Waar aanvankelijk een brede definitie wordt bepleit – overigens niet zo breed als de definitie die internationaal en in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid wordt gehanteerd en die elementen van goed beleid insluit -, wordt de definitie verder in het rapport allengs versmald naar bestuur en recht. Internationaal is de laatste tien jaar een intensieve discussie gevoerd over «good governance». Nederland heeft deze discussie nadrukkelijk mede vormgegeven. De WRR stelt aanvankelijk dat er geen basis is om een causale relatie te veronderstellen tussen goed bestuur en ontwikkeling zoals Dollar en Kraaij (2000) aangeven. Later in het rapport wordt deze bevinding gerelati-

veerd en in een wat breder perspectief geplaatst. Uiteindelijk wordt aangegeven dat de verschillende componenten van goed bestuur wel degelijk te beschouwen zijn als functioneel voor ontwikkelingsprocessen. Met dat laatste is de Regering het van harte eens; in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt van meet af aan een verband gelegd tussen goed bestuur en ontwikkeling, waarbij de elementen van goed bestuur ten dienste staan aan de hoofddoelstelling armoedebestrijding.

Naar het oordeel van de Regering speelt de «civil society» een cruciale rol bij het ter verantwoording roepen van regeringen. De civil society mag dan ook bij het formuleren en voeren van een beleid gericht op verbetering van de bestuurskwaliteit niet over het hoofd worden gezien. In het algemeen komt de wisselwerking tussen overheid en «civil society» in het rapport nauwelijks aan de orde. Hetzelfde geldt voor de relatie – gebaseerd op een taakverdeling op grond van comparatieve voordelen – tussen bilaterale, multilaterale en niet-gouvernementele hulpkanalen. De WRR stelt dat «de rol van internationale organisaties bij bestuurlijke verbetering of het Nederlandse beleid ten aanzien van multilaterale organisaties in algemene zin» buiten de optiek van het rapport zijn gebleven. De Regering meent dat het Nederlandse beleid niet goed kan worden beoordeeld zonder het te plaatsen in de context van het internationale c.q. multilaterale beleid. Bilateraal beleid is immers complementair aan multilateraal beleid; de keuze tussen de kanalen hangt af van de te verwachten effectiviteit en ontwikkelingsrelevantie. Bilaterale hulp zou zich met name moeten richten op sectoren waar multilaterale hulp effectief ontbreekt en het investeren in verbetering van het multilaterale kanaal («global governance») vooralsnog onvoldoende soelaas biedt.

## **2. Het begrip «goed bestuur»**

De WRR geeft aan dat «goed bestuur» een belangrijke beleidsprioriteit is voor ontwikkelingssamenwerking, en constateert terecht dat het begrip «good governance» door de meeste donoren en instituties breed wordt geïnterpreteerd. De Regering onderschrijft deze constatering ten volle. In het internationale debat omvat het begrip «good governance» tevens elementen die in Nederland veelal onder «beleid» worden begrepen.

«Goed bestuur» als beleidsdoel onderstreept tevens het grote belang van instituties en van «empowerment» van de bevolking in de bestrijding van armoede. Ontwikkeling vindt niet plaats als de armen geen toegang hebben tot de publieke, de maatschappelijke en de private instituties, als regeringen geen verantwoording afleggen aan de bevolking. Het *World Development Report 2000* van de Wereldbank zegt daarover ondermeer: «Er zijn drie uitgangspunten voor het verkrijgen van meer inkomen voor de armen, namelijk herverdeling van middelen door de staat, effectief bestuur en gebruik van markten, en participatie». En: «Voor het bereiken van een overheid die volledige verantwoordelijkheid neemt en verantwoording aflegt, is het betrekken van de civil society in de planning, het monitoren en evalueren van publieke programma's en beleid cruciaal». Ook in het denken van het United Nations Development Programme (UNDP), zoals neergelegd in het *Human Development Report 2000*, wordt «empowerment» van de armen centraal gesteld, worden ontwikkeling en mensenrechten in relatie met elkaar gezien en wordt armoedebestrijding niet alleen als ontwikkelingsdoel maar ook als een zaak van (zowel politieke als sociaal-economische) mensenrechten gezien.

Met genoemde multilaterale instellingen constateert de WRR een verandering in het internationale denken over de rol van de overheid. Deze moet, volgens het internationaal breed gesteunde rapport van de Wereldbank *Assessing Aid*<sup>1</sup>, efficiënt zijn en aanspreekbaar. In *Assessing Aid*

---

<sup>1</sup> Burnside en Dollar (1998)

legden de auteurs een verband tussen goed beleid, goed bestuur en de effectiviteit van de hulp. Het rapport kwam op een moment dat er internationaal intensieve discussies werden gevoerd over het effectiever maken van de hulp, en is mede aanleiding geweest tot de internationaal breed omarmde «Poverty Reduction Strategy» (PRS). In april 2000 werd hierover ook op politiek niveau internationaal overeenstemming bereikt; de ministers bijeen in het Development Committee van de Wereldbank bepleitten nadrukkelijk samenwerking tussen lidstaten op het gebied van «Poverty Reduction Strategies» en concentratie op een beperkt aantal doelstellingen – met name de «International Development Goals»<sup>1</sup>.

De Raad heeft kritiek op het «conformisme» van het Nederlandse armoedebeleid in het kader van de PRSP-aanpak. Naar het oordeel van de Regering is er bij het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geen sprake van het zich conformeren aan een «elders» overeengekomen benadering. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is vanzelfsprekend onderdeel van een internationaal krachtenveld waarin beleidsvorming, ontwikkeling en -uitvoering plaatsvinden. Nederland heeft, met o.m. de Utstein-coalitie, aan de wieg gestaan van het tot stand brengen van internationale eensgezindheid over de PRSP-aanpak. Deze nieuwe aanpak was met name een doorbraak vanwege de brede erkenning dat de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling in de eerste plaats ligt bij de ontvangende landen zelf. Alleen als deze verantwoordelijkheid serieus wordt genomen – hetgeen zich dient te uiten in eigen beleidskeuzen onder meer gereflecteerd in de eigen budgettaire prioriteiten – en donorinspanningen zich daar vervolgens bij aansluiten heeft internationale hulp (immers qua omvang altijd veel minder dan de eigen middelen) zin. De slotverklaring van de zeer recent (14 – 20 mei, 2001) in Brussel gehouden Derde VN-Conferentie voor de Minst Ontwikkelde Landen geeft duidelijk aan dat deze internationale consensus inmiddels ook ten aanzien van de armste landen geldt.

Er is overigens geen sprake van dat dan ten principale nog slechts een financiële band zou bestaan, zoals de WRR betoogt; wel legt deze benadering de verantwoordelijkheid daar waar deze hoort, namelijk bij het ontvangende land. De gedachte dat de eerste verantwoordelijkheid voor ontwikkeling bij de donoren zou liggen is, zo wordt onderstreept door vele evaluaties, een langdurige en geldverslindende illusie gebleken. Donoren zijn niet degenen die «ontwikkelen», ontwikkelingslanden ontwikkelen zichzelf. Daarbij gaat het niet uitsluitend om «ownership» aan de zijde van de overheid – het PRSP-proces probeert te waarborgen dat de «civil society» nadrukkelijk bij de vormgeving van de ontwikkeling is betrokken en ook Nederland zet zich daarvoor in, zowel op regeringsniveau als via de Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (waaronder de MFO's) en hun partners in het Zuiden. Niet voor niets is «maatschappij-opbouw» nadrukkelijk onderdeel van het nieuwe medefinancieringsprogramma. Ontwikkelingssamenwerking is een samenspel van verschillende kanalen (multilateraal, bilateraal en niet-gouvernementeel), waarbij onderlinge afstemming en coördinatie (harmonisatie en taakverdeling) van fundamenteel belang zijn voor effectieve hulp. Het PRS-proces dat aan de basis ligt van het huidige armoedebeleid en bij de ontwikkeling waarvan Nederland – zoals boven aangegeven – een belangrijke rol heeft gespeeld, is thans onderdeel van de internationale consensus en beoogt het daadwerkelijk realiseren van de zeven internationale ontwikkelingsdoelstellingen waaraan de internationale gemeenschap, d.w.z. niet alleen donoren maar juist ook de ontwikkelingslanden, zich heeft verbonden. PRSP's vormen de paraplu voor de internationale hulpverlening, nadat ze onder leiderschap van het ontvangende land en in brede consultatie met de samenleving zijn opgesteld; donorinspanningen zijn slechts effectief wanneer ze aansluiten bij dergelijke PRSP's.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage I.

De Raad meent dat goed bestuur niet zowel voorwaarde voor als doelstelling van ontwikkeling kan zijn. De Regering is van mening dat armoedebestrijding via regeringen alleen doelmatig kan zijn wanneer het sociaal-economische beleid van deze regeringen zelf transparant is en gericht op het verbeteren van de positie van de armen («pro-poor»). Voor een structurele brede relatie met landen is de kwaliteit van het bestuur en het beleid een prealabele voorwaarde; de externe hulp van donoren is immers per definitie aanvullend aan de eigen inspanningen van deze landen. Met landen waar aan deze prealabele voorwaarde niet wordt voldaan, kan niet effectief een brede, structurele ontwikkelingsrelatie worden onderhouden. Wel kan in deze landen op andere wijze gewerkt worden aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur – daarmee is goed bestuur niet langer een voorwaarde, maar veeleer een (sub-) doelstelling. Er is dan ook geen tegenstrijdigheid in goed bestuur als voorwaarde voor structurele bilaterale hulp enerzijds en als bredere sub-doelstelling van de hulp in meerdere landen anderzijds. Voor de partnerlanden is «goed bestuur» bovendien veelal een dwarsdoorsnijdend thema evenals gender, institutionele ontwikkeling en milieu. Sommige partnerlanden hebben «goed bestuur» of onderdelen ervan (justitie, decentralisatie) als specifieke samenwerkingssector gekozen. Daarnaast is er de themalijst van 19 GMV-landen (GMV= «goed bestuur», mensenrechten en vredesopbouw), waarmee de samenwerking beperkt is tot genoemde thema's<sup>1</sup> Ten slotte financiert Ontwikkelingssamenwerking tal van niet-landenspecifieke activiteiten via nationale, internationale of multilaterale organisaties die bijdragen aan verbetering van bestuur<sup>2</sup>. «Goed bestuur» wordt dus in meerdere functies, van verschillende orde, gehanteerd.

### **3. Goed bestuur en het bilaterale ontwikkelingsbeleid**

Armoedebestrijding, al 25 jaar de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, is inmiddels ook internationaal – van EU tot IMF – erkend als hoofddoel<sup>3</sup> van ontwikkelingsbeleid. Het huidige Nederlandse beleid is gebaseerd op de vigerende internationale consensus, vertaald in het Regeerakkoord, een aantal brieven aan de Kamer in 1998<sup>4</sup> en 1999<sup>5</sup> en het daarover gevoerde debat met de Kamer. In het beleid gericht op armoedebestrijding staat «ownership» centraal; uit een grote hoeveelheid evaluaties – inclusief die van de eigen evaluatiedienst IOB – is namelijk gebleken dat hulp niet helpt en niet bekijft als er geen «ownership» is van de betrokken landen. De centrale plaats die «ownership» inneemt is ook vastgelegd in het Regeerakkoord<sup>6</sup>. Vanzelfsprekend gevolg van het benadrukken van «ownership» is dat ontwikkelingssamenwerking altijd vraaggestuurd dient te zijn. Het inachtnemen van Nederlands eigenbelang staat met dit uitgangspunt op gespannen voet.

In het Regeerakkoord is vastgelegd dat «de steunverlening in het kader van ontwikkelingssamenwerking via regeringen [plaatsvindt] onder de conditie van goed beleid, w.o. economisch beleid, en goed bestuur, aan de hand van internationale maatstaven.»<sup>7</sup> Dit beleid is eind 1998 kamerbreed ondersteund in de motie Dijkema c.s.<sup>8</sup>

De in het pre-advies van dr. Hoebink onderscheiden benaderingen van «goed bestuur» (technocratisch, mensenrechten en democratie, goed bestuur als middel voor armoedebestrijding) duiden op de veelomvattendheid van het begrip. Aan de hand hiervan analyseert de WRR het selectieproces van de landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt (de zogenaamde 17+3 landen). De Raad constateert dat bij de keuze van landen «sterk is aangesloten bij de

<sup>1</sup> De «GMV-lijst» omvat de volgende landen: Albanië, Armenië, Bosnië-Herzegovina, Cambodja, China, Colombia, El Salvador, Georgië, Guatemala, Guinee Bissau, Honduras, Kenia, Moldavië, Namibië, Nepal, Pakistan, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Zimbabwe.

<sup>2</sup> Zie aan het einde van paragraaf 3.

<sup>3</sup> Uitgewerkt in de zeven internationale ontwikkelingsdoelen, de zgn. «Seven Pledges», ontleend aan de grote VN-conferenties van de afgelopen jaren. Zie bijlage I.

<sup>4</sup> 26 200 V, nr. 8.

<sup>5</sup> 26 433, nr. 1.

<sup>6</sup> 26 024, nr. 10, p. 93: «De doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid worden in eerste instantie door de bevolking van de betrokken landen zelf bepaald. Deze landen zullen dat beleid in hoofdzaak zelf moeten uitvoeren.»

<sup>7</sup> 26 024, nr. 10, p. 93.

<sup>8</sup> 26 200 V, nr. 25.

landen die door Burnside en Dollar konden worden aangemerkt als landen met goed bestuur in smalle zin».

Bij de selectie van landen zijn echter meer aspecten betrokken dan goed macro-economisch beleid en aanwezigheid van marktondersteunende instituties, zoals hieronder nog eens zal worden toegelicht. De WRR doet overigens enigszins geringschattend over de bevinding dat de geselecteerde landen inderdaad beschikken over relatief «marktvriendelijker beleid en instituties» c.q. «geschiktheid voor economische groei». De Regering is van mening dat voor een dergelijke geringschattendheid geen aanleiding is; het gaat hier om een cruciale en prealabale voorwaarde voor effectieve hulp. Immers, het heeft geen enkele zin financiële steun te verlenen aan regeringen die zelf niet in staat of bereid zijn behoorlijk macro-economisch beleid te voeren en de juiste budgettaire prioriteiten te stellen noch de institutionele capaciteit hebben of beschikbaar stellen om beleid te implementeren in de sectoren waarvoor de hulp bestemd is. Integendeel, evaluaties tonen aan dat het zelfs contraproductief is om financiële steun te geven waar een receptieve beleidsomgeving ontbreekt – daardoor werd vaak uitstel van noodzakelijke hervormingen mogelijk gemaakt.

De WRR geeft aan dat «het aantal voor hulp geselecteerde landen niet te groot (moet) zijn». De Regering onderschrijft deze stelling geheel. Bij het aantreden van deze Regering is dan ook, mede vanuit doelmatigheids-criteria, de intentie kenbaar gemaakt om het aantal bilaterale partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking te beperken<sup>1</sup>. Het vervolgens gestarte selectieproces is in diverse reeds eerder genoemde brieven aan de Kamer uitgelegd en toegelicht<sup>2</sup>.

Het eerste selectie criterium was de mate van armoede. Met het teruglopen van concessionele middelen wereldwijd meende en meent de Regering dat de hulp in eerste instantie ten goede moet komen aan de armste landen. Ook de voorzitter van de WRR geeft overigens in zijn begeleidend schrijven bij het rapport aan dat de Raad met het rapport niet beoogt af te doen aan de oriëntatie van het ontwikkelingsbeleid op de armere landen in de wereld. Voor operationalisering van het armoedecriterium is gebruik gemaakt van de lijst van landen die in aanmerking komen voor zachte leningen van de Wereldbank, verstrekt door de International Development Association (IDA). De toegang tot IDA-hulp wordt mede bepaald op basis van de relatieve armoede van het land en het gebrek aan kredietwaardigheid op de internationale kapitaalmarkten. Gegeven de, ook door de WRR onderkende, empirische relatie tussen armoede en bestuurskwaliteit spreekt het voor zich dat daarmee een aantal landen met relatief «goed bestuur» werd uitgesloten.

Vervolgens werd voor de overgebleven landen een eigen selectieproces op touw gezet aan de hand van twee criteria te weten de kwaliteit van het beleid en de kwaliteit van het bestuur. De gehanteerde ijkpunten voor de kwaliteit van het beleid omvatten met name het sociaal-economische beleid, inclusief het macro-economische beleid, het economische structuurbeleid en het sociale beleid (onder meer samenstelling en armoedegerichtheid van de overheidsuitgaven). Ter beoordeling van de kwaliteit van het bestuur werd gekeken naar de integriteit van het overheidsapparaat, het voorkomen van corruptie, transparant beheer van openbare middelen, toezicht op de overheidsuitgaven, de mate van bevolkingsparticipatie, de scheiding van machten, rechtszekerheid, democratisering, naleving van mensenrechten en de relatieve hoogte van de defensie-uitgaven. Er was dus sprake van een breed toetsingsproces.

<sup>1</sup> Het Regeerakkoord (26 024, nr.10, p.93) stelt: «De Nederlandse hulp wordt geconcentreerd op landen die aan alle bovengenoemde criteria voldoen».

<sup>2</sup> Zie noten 6 en 7.

Naast een eigen beoordeling van landen is bij het selectieproces gebruik gemaakt van de *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), een systeem dat door de Wereldbank wordt gebruikt om te bepalen welk landen voor zachte (IDA-)leningen in aanmerking komen. De WRR is van

mening dat dit instrument te «economisch» gericht zou zijn en te weinig op elementen als bestuur, recht en democratie. Dat is echter niet juist. In het CPIA-proces wordt een twintigtal criteria voor IDA-eligibility en IDA-performance gehanteerd, die deels onder goed bestuur, deels onder goed beleid gerangschikt kunnen worden. Waar deze criteria enkele jaren geleden nog tekortschoten op aspecten als mensenrechten, rechtmatigheid en democratie, werd dit toen gecompenseerd in het eerder beschreven eigen screeningsproces. Inmiddels is het CPIA-proces juist op deze punten verbreed, mede onder Nederlandse druk. Momenteel hebben 6 van de 20 criteria direct betrekking op «goed bestuur» in brede zin.

Ten slotte hebben ook andere overwegingen in het selectieproces een rol gespeeld zoals de Nederlandse uitvoeringscapaciteit (waaronder de vraag of in het desbetreffende land een Nederlandse Ambassade is gevestigd – zonder bilaterale presentie is immers geen bilaterale ontwikkelings-samenwerkingsrelatie mogelijk) en de donordichtheid (ontvangen ODA per hoofd van de bevolking).

Het feit dat enkele praktische criteria werden gebruikt onderstreept nog eens dat doelmatigheid (het effectief inzetten van de beperkte eigen capaciteit, onder meer door te komen tot taakverdeling onder donoren) een van de uitgangspunten van de landenconcentratie was.

In het verlengde van de discussie over de landenkeuze vraagt de WRR zich af wat de ratio is van bilateraal beleid voor Nederland als de multilaterale strategie en daarbinnen de rol van ownership doorslaggevend is geworden. De Regering zou nog eens willen benadrukken dat bilateraal beleid complementair dient te zijn aan multilateraal beleid. De twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het beleid van de multilaterale instellingen wordt bepaald door de aandeelhouders respectievelijk de lidstaten (en zeker in de Wereldbank worden deze gedomineerd door de donorgemeenschap). Vanuit de overtuiging dat armoede alleen bestreden kan worden met regeringen die dat zelf effectief willen en doen<sup>1</sup>, dient ownership vanzelfsprekend centraal te staan in zowel het multilaterale als het bilaterale ontwikkelings-samenwerkingsbeleid. Ontvangers moeten bouwen op hun eigen ontwikkelingspotentieel. Donoren kunnen hen daarbij helpen. Over vorm en inhoud wordt onderhandeld waarna bepaalde afspraken worden gemaakt hoe aan de vraag van de desbetreffende landen kan worden voldaan – waarbij taakverdeling tussen donoren, op basis van comparatieve voordelen, doelmatigheid bevordert<sup>2</sup>. Een teveel aan verschillende donoren, elk met hun eigen eisen, procedures en verlangens, legt een te zware claim op de toch al beperkte institutionele capaciteit in ontwikkelingslanden en ondergraaft die capaciteit daarmee<sup>3</sup>. Nederland heeft deze problematiek met succes op de internationale agenda geplaatst, hetgeen inmiddels in EU-, Development Committee en DAC-verband geresulteerd heeft in afspraken om procedures te harmoniseren en te werken aan de hierboven bedoelde taakverdeling tussen donoren gebaseerd op comparatieve voordelen. Hiervan afgeleid ontstaat partnership in de zin van externe partners die zich houden aan de in deze kaders gemaakte afspraken – partnership gebaseerd op ownership.

Hierboven werd reeds aangegeven dat het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingsbeleid ruimte biedt om ook landen die (nog) niet goed scoren op het terrein van goed bestuur te ondersteunen, waarmee het bevorderen van goed bestuur tot (sub-)doelstelling – onder de hoofddoelstelling armoedebestrijding – wordt.

In het bilaterale beleid is onderscheid gemaakt tussen drie groepen landen die zich bevinden op een glijdende schaal van «verbetering van mensenrechten» tot een structurele bilaterale relatie:

<sup>1</sup> Dit is vanzelfsprekend ook de redengeving waarom de door de Raad op p.73 gedane suggestie dat het bestaan van een aanzienlijke immigratiestroom uit een bepaald land reden zou kunnen zijn voor een samenwerkingsrelatie met dat land onhoudbaar is; als een dergelijk land aan de criteria voldoet, dan hebben we die samenwerkingsrelatie (Ghana), maar de Raad zal toch niet willen bepleiten dat we een ontwikkelingsrelatie aangaan met de regeringen van landen als Afghanistan of Irak?

<sup>2</sup> Dit geldt te meer voor een donor als Nederland, met een zeer beperkte eigen uitvoeringscapaciteit.

<sup>3</sup> Taakverdeling tussen donoren gebaseerd op comparatieve voordelen impliceert tevens dat de relevantie van Nederlandse betrokkenheid bij rechtssystemen die (zoals in Afrika) gebaseerd zijn op in de koloniale tijd geïntroduceerde (Angelsaksische dan wel Franse) systemen beperkt is.

- In de eerste groep landen kunnen mensenrechtenactiviteiten worden ondersteund via met name NGO's. Steun via de overheid is niet aan de orde, daar deze landen behoren tot de zogenaamde groep van «poor performers» die «kunnen noch willen».
- In de tweede groep landen gaat het om landen die wel willen maar (nog) niet kunnen, waarbij de samenwerking – ook via de overheid – zich beperkt tot de thema's goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Op deze «GMV-lijst»<sup>1</sup> staan ongelijksoortige landen, deels doordat de samenstelling is beïnvloed door de wens («good donorship») hulpverlening niet te abrupt af te breken bij de introductie van het nieuwe beleid. Sommige landen op deze lijst gaan de IDA-eligibility-grens te boven en kwalificeerden zich daardoor niet voor een structurele bilaterale relatie. In een aantal landen die wel aan het IDA-criterium voldoen is sprake van een positieve ontwikkeling op het gebied van goed bestuur. Mogelijk kunnen deze landen te zijner tijd in aanmerking komen voor opname op de 17+3 lijst. Andere landen op de GMV-lijst zoals bijvoorbeeld Kenia en Guatemala glijden af.
- De derde groep betreft de landen waarmee een langdurige samenwerking is voorzien in een beperkt aantal sectoren (17+3). Conform ook de wens van de WRR wordt in deze landen een geïntegreerde aanpak toegepast; in sommige landen zijn – zoals de WRR ook onderkent – onderdelen van goed bestuur als sector gekozen en verder is in alle 17+4 landen goed bestuur een dwarsdoorsnijdend thema<sup>2</sup>.

Hoewel Nederland internationaal voorop heeft gelopen bij het toesnijden van de samenwerkingsmodaliteiten met ontwikkelingslanden op hun specifieke positie op bovengenoemde glijdende schaal, hanteren ook andere donoren (Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Duitsland) in toenemende mate dergelijke criteria. Het is daarnaast verheugend te constateren dat ook in het Zuiden het belang van een dergelijke (dynamische) categorisering meer en meer onderkend wordt, zoals mag blijken uit de Ministeriële Verklaring van de recente bijeenkomst van de OAE in Algiers<sup>3</sup>.

Ten slotte ondersteunt Nederland vele niet-landenspecifieke activiteiten die bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van bestuur in ontwikkelingslanden. Het gaat daarbij om activiteiten uitgevoerd door multilaterale organisaties dan wel Nederlandse of internationale organisaties, die zich bijvoorbeeld richten op versterking van lokaal bestuur, corruptiebestrijding, ontwikkeling van Rekenkamers of ondersteuning van politieke partijen.<sup>4</sup>

#### 4. Conclusies en aanbevelingen WRR

De WRR heeft zich de vraag gesteld of externe hulp zich effectief kan richten op de opbouw van bestuurlijke instituties in ontwikkelingslanden en komt tot de conclusie dat moet worden aangesloten bij endogene dynamiek en al in gang gezette transformatieprocessen in landen. De Regering is het geheel met deze conclusie eens. Een voorbeeld is de werkwijze van het World Bank Institute, dat op verzoek van ontwikkelingslanden en tezamen met hen corruptie-analyses uitvoert en op basis van de uitkomsten trainingen aanbiedt aan journalisten, overheidsambtenaren, rechters, etc. Het belang van aansluiten bij endogene dynamiek onderstreept eens te meer de centrale rol van ownership en vraagsturing: een aanbodgestuurde ontwikkelingsinspanning, die tot stand is gekomen buiten de specifieke context van het desbetreffende land, is tot mislukken gedoemd.

De WRR pleit voor meer profilering van het Nederlands beleid via een sterkere beleidsinzet op het terrein van goed bestuur. Hierbij moet het tweezijdig belang, aldus de Raad, niet uit de weg worden gegaan. Bila-

<sup>1</sup> Zie noot 3.

<sup>2</sup> 17+3 landen waar (een onderdeel van) goed bestuur als specifieke samenwerkingssector is aangemerkt zijn Bolivia, Oeganda, Tanzania en Zuid-Afrika.

<sup>3</sup> Ministerial Statement of the Ministers of Finance and Ministers of Economic Development and Planning of Africa, Algiers, 10 May 2001, para 13: «We recognise the recent evolution of development cooperation based on the diverse circumstances and performance of African countries. First, where countries have established or are well on the way to establishing an enabling environment for sustainable development and poverty reduction including effective public management systems, they can absorb a full range of enhanced assistance, including budget support and predictable long term commitments, aimed at achieving major development goals. Second, where countries are some distance from putting in place these governance and macro-economic fundamentals, concerted internal efforts and focused international support should be able to bring these countries to the point where they can take advantage of a fuller range of development support. Thirdly, those countries emerging from conflict require different strategies and support to enable them to resume the course of development (...).»

<sup>4</sup> Een overzicht is opgenomen in bijlage II.



teraal beleid zou, aldus de WRR, nadrukkelijk andere uitgangspunten kunnen en moeten hanteren dan multilateraal beleid.

De Regering acht evenwel de samenhang tussen bilateraal en multilateraal beleid van groot belang, evenals taakverdeling en coördinatie tussen donoren onderling. «Tweezijdig belang» staat bovendien op gespannen voet met de centrale positie van ownership. Voor wat betreft de internationale consensus wijst de regering op de recente verklaring van de OAE-top in Algiers inzake het Millennium Partnership for the African Recovery Programme (MAP), dat mede gebaseerd is op een recent initiatief van de OAE en de Economic Commission for Africa van de VN om een eigen ontwikkelingsagenda voor Afrika te propageren en om Afrikaans intellectueel potentieel te versterken, beleidsonderzoek te doen en het maatschappelijk middenveld meer te betrekken bij de eigen Afrikaanse ontwikkeling. Ook moet Afrika een sterkere stem krijgen in de internationale beleidsontwikkeling.<sup>1</sup> In DAC-verband hebben de donoren vorig jaar tijdens de «High Level Meeting» in hun verklaring de noodzaak van ownership, donorcoördinatie en goed bestuur in de brede zin nog weer onderstreept. De «High Level Meeting» van april jl. onderschreef onder meer de volgende uitgangspunten: armoede is multidimensioneel, coherentie van het ontwikkelingsbeleid van de individuele donoren is van groot belang, vermindering van armoede door snelle, duurzame «pro-poor» groei, politieke wil van alle partners is de sleutel tot armoedevermindering, hulp-allocatie op grond van behoeftes en prestaties. De ministers verenigd in het Development Committee van de Wereldbank benadrukten tijdens hun zitting van 30 april jl. nog eens het belang van «harmonizing operational policies and procedures by the Bank, other MDBs and bilateral aid donors, with the objective of enhancing development effectiveness, increasing efficiency, and reducing administrative burdens and costs on recipient governments»<sup>2</sup>.

Aanbodgestuurde, projectmatige activiteiten bleken in het verleden niet duurzaam omdat zij niet aansloten bij de eigen prioriteiten van en de lokale context binnen de ontvangende landen. Dit is ook in andere onderdelen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geconstateerd. In het nieuwe beleidskader Technische Assistentie<sup>3</sup>, gebaseerd op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek inzake uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking, werd bijvoorbeeld geconstateerd:

- dat ownership en gebonden technisch hulp met elkaar in strijd zijn;
- dat het aanbod van deskundigheid meestal niet beantwoordt aan het gebrek aan deskundigheid in ontwikkelingslanden omdat dit veelal wordt veroorzaakt door een braindrain;
- dat lokale expertise geen kans krijgt bij aanbod van externe expertise; en
- dat zonder degelijke analyse van de oorzaken van het tekort aan lokale expertise, gekoppeld aan een goede institutionele analyse, het aanbod van ex-patriate deskundigheid niet verantwoord is.<sup>4</sup>

De Raad meent dat «de toekenning van prioriteit aan de bevordering van bestuur en recht voor Nederland als donorland moet doorwerken in de landenkeuze, in de samenhang tussen de verschillende vormen van steun en in de vormgeving van de Nederlandse inbreng in de relatie».

De Regering onderschrijft in algemene zin deze opinie. Hierboven is reeds aangegeven dat de relatieve kwaliteit van het bestuur een van de doorslaggevende criteria is geweest bij het bepalen van de modaliteiten van samenwerking. Tevens is echter aangegeven, dat de Regering daarbij is uitgegaan van de internationale definiëring van «good governance».

De Regering onderschrijft tevens de constatering van de Raad dat er nog heel wat te doen valt op het gebied van goed bestuur, zowel in de prioritaire alsook in andere landen. Gesuggereerd wordt naast armoede-

<sup>1</sup> Op 20 november 2000 vond, mede op initiatief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, een zogenaamde «Big Table Ministerial Consultation» plaats in Addis Abeba. Deze bijeenkomst werd gekenmerkt door een grote mate van openheid en zakelijkheid en mag model staan voor een nieuwe wijze van Noord-Zuid samenwerking waarbij ownership en «mutual commitment» voorop staan. Een verslag van de bijeenkomst ging de Kamer toe per brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 31 januari 2001 (Niet-Dossierstuk 2000–2001, buza000 066, Tweede Kamer).

<sup>2</sup> Development Committee Communique, Washington D.C., 30 April 2001, para 6.

<sup>3</sup> 26 958, nr. 3.

<sup>4</sup> Deze constatering sluiten overigens benutting van in Nederland beschikbare capaciteit geenszins uit; zo wordt bijvoorbeeld in het Governance Programme in Indonesië succesvol op Nederlandse expertise getrokken – dat programma is echter nadrukkelijk vraaggestuurd en multilateraal afgestemd.

bestrijding verschillende aspecten van goed bestuur in brede zin als nevenschikkende doelstellingen van een ontwikkelingsgericht beleid te benoemen. In dit verband worden goed bestuur, rechtszekerheid en democratisering genoemd. De consequentie hiervan zou, aldus de WRR, moeten zijn dat ook ondersteuning zou moeten worden gegeven aan landen met relatief slecht bestuur, waar niettemin sprake is van positieve signalen die wijzen op verbetering<sup>1</sup>, zonder dat een direct verband wordt gelegd met de hoofddoelstelling armoedebestrijding. Met deze redenering is de Regering het niet eens. Boven is reeds gewezen op de centrale doelstelling armoedebestrijding en voor wat betreft de overheid tot overheid samenwerking op de noodzaak van redelijk beleid. Verder brengt de Regering nog eens de in paragraaf 3 uitgewerkte «glijdende schaal» in herinnering, op basis waarvan onderscheid wordt gemaakt tussen drie groepen landen. In de GMV-landen vindt de facto reeds plaats wat de Raad bepleit, terwijl daarbuiten via niet-gouvernementele organisaties en door middel van niet-landenspecifieke activiteiten op tal van wijzen aan goed bestuur wordt bijgedragen.

De Regering onderschrijft de aanbeveling van de WRR om goed bestuur te verbeteren en te verdiepen. Dit geldt zowel voor goed bestuur in het kader van de 17+3 landen, waar gewerkt wordt aan het beter doorzetten van de uitvoeringspraktijk met zogenoemde dwarsdoorsnijdende thema's waaronder goed bestuur, als voor de landen op de GMV-lijst. Deze lijst is thans nog heterogeen en de te hanteren werkwijze is nog niet overal uitgekristalliseerd. Per land op de lijst zal in de komende periode in nauwe onderlinge consultatie een landenbeleidskader worden ontwikkeld, waarin duidelijke prioriteiten, tijdsperspectieven e.d. zullen worden vastgelegd. De Kamer is hierover al eerder geïnformeerd. Het rapport van de WRR bevat wellicht aanknopingspunten voor verdere ordening en operationalisering; in dit verband zouden concrete suggesties over welke landen de Regering ten onrechte over het hoofd zou hebben gezien, maar waar vanuit het oogpunt van democratisering of mensenrechten veelbelovende ontwikkelingen gaande zijn, welkom zijn.

De Raad merkt terecht op dat «de samenwerking niet alleen dient 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». Teveel is, aldus de Raad, in het verleden uitgegaan van «de veronderstelling dat wat in eigen land werkt, elders ook moet werken». Dit is voor de Regering mede de reden geweest om het aantal samenwerkingslanden drastisch terug te brengen, ook gezien de beperkte mensekracht bij ontwikkelingssamenwerking. Het is inderdaad essentieel dat t.a.v. landen waarmee bilateraal wordt samengewerkt voldoende kennis aanwezig is van de specifieke context. Deze kennis hoeft echter niet alleen door Nederlanders beheerst te worden. Nederland en/of andere donoren kunnen een rol spelen in bijvoorbeeld het verbeteren van kennismanagement in samenwerkingslanden, maar wanneer hiervoor lokaal geen voedingsbodem aanwezig is of de regering ter plaatse daarin niet is geïnteresseerd, heeft een inspanning van donorzijde via de regering geen kans.

De Raad bepleit een cumulatie van beleidsinzet door een grotere betrokkenheid van verschillende departementen bij het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De Regering benadrukt, dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid integraal onderdeel uitmaakt van het kabinetsbeleid, waarvan de parameters zijn aangegeven in het Regeerakkoord. In die zin hebben dan ook vanzelfsprekend alle leden van het kabinet, elk vanuit hun eigen specifieke verantwoordelijkheden, een inbreng in de vormgeving en uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De Raad consta-

---

<sup>1</sup> Overigens wordt ook hier niet aangegeven welke landen de Regering dan ten onrechte over het hoofd heeft gezien.

teert evenwel terecht dat «kennis van de 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». Bovendien gaat het, zoals boven meermalen gesteld, niet om wat Nederland te bieden heeft, het gaat om een landenspecifieke vraag en landenspecifieke omstandigheden, om aansluiting bij het internationale gedachtegoed, om ownership en om donorcoördinatie. Zoals eerder aangegeven kan ondersteuning vanuit Nederland daar een plaats in hebben, mits vraaggestuurd.

De Raad trekt een parallel met de recente ervaringen in EU-verband in de toekomstige toetrederslanden. De Regering meent echter dat deze vergelijking niet zonder meer opgaat. Zoals de Raad zelf aangeeft: «De bevolkingen in Midden- en Oost-Europa zijn goed opgeleid (...) 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.»

De WRR bepleit coherentie van beleid. De Regering is het met dit pleidooi geheel eens. Coherentie van beleid staat dan ook al vanaf het begin centraal in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Dat beleid speelt zich af in een internationale context. De Regering vindt het daarom van het grootste belang dat het beleid dat Nederland voert eenduidig is, dat we niet met verschillende monden spreken. Dat wat bilateraal wordt uitgedragen correspondeert met de internationale consensus die wij mede vormgeven, en dus met het beleid via andere kanalen zoals het multilaterale en het particuliere kanaal.

**7 Pledges on Sustainable Development***Reducing extreme poverty*

The proportion of people living in extreme poverty in developing countries should be reduced by at least one half by 2015. *(Copenhagen)*

*Universal primary education*

There should be universal primary education in all countries by 2015. *(Jomtien, Beijing, Copenhagen)*

*Gender equality*

Progress towards gender equality and the empowerment of women should be demonstrated by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005. *(Cairo, Beijing, Copenhagen)*

*Infant and child mortality*

The death rates for infants and children under the age of five years should be reduced in each developing country by two-thirds the 1990 level by 2015. *(Cairo)*

*Maternal mortality*

The rate of maternal mortality should be reduced by three-fourths between 1990 and 2015. *(Cairo, Beijing)*

*Reproductive health*

Access should be available through the primary health-care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages, no later than 2015. *(Cairo)*

*Environment*

There should be a current national strategy for sustainable development, in the process of implementation, in every country by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015. *(Rio)*

**Niet-landenspecifieke activiteiten die bijdragen aan het versterken van goed bestuur, 2001**

- Steun voor IDEA
- Gemeentelijke samenwerking via VNG
- Ondersteuning van het International Development Law Institute (IDLI)
- Corefunding voor Penal Reform International (PRI)
- Steun voor Transparency International (TI)
- Ondersteuning Association for Law and Administration International (ALADIN) in het kader van de ontwikkeling van goed bestuur en rechtszekerheid
- Ondersteuning Institute for Multiparty Democracy (IMD)
- Ondersteunen ontwikkeling trainingspakket Civil Service Reform UNDP (regionaal Afrika)
- Ondersteunen campagne van Global Witness gericht op accountability en transparantie afdrachten oliemaatschappijen aan Angolese regering
- Ondersteunen «Legislature and Citizens (ontwikkelen van een actieve werkrelatie tussen parlementen en NGO's in Zuid-Oost Europa)
- Ondersteunen South East Europe Municipal Training Capacity Development
- Training Latijnsamerikaanse journalisten op het terrein van corruptiebestrijding
- Partnership-programma met de Wereldbank op terrein van goed bestuur
- Ondersteunen Municipal Development Programme (regionaal Afrika – versterking van lokaal bestuur)
- Ondersteunen Development Policy Management Forum (regionaal Afrika – versterken netwerk overheid/civil society/academia)
- Ondersteunen INTOSAI (regionaal Afrika – trainingsprogramma voor Algemene Rekenkamers)  
Voorts behoort Nederland tot de grootste donoren van de volgende VN-instellingen die nadrukkelijk goed bestuur in hun mandaat hebben:
- UNDP (governance in brede zin, met name ook waar het gaat om post-conflict situaties);
- UNHCHR (mensenrechten);
- UNCDF (lokaal bestuur).