

Good Governance, opkomst en ondergang van een concept

De ontwikkeling van goed bestuur in het Nederlands beleid

Naam: Willemijn Westerlaken
Studentnummer: 3929531
Naam begeleider: Dhr. P. M. Malcontent
Datum: 19-8-2013

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Verandering van koers binnen de Wereldbank, het rapport in 1989: ‘Sub-Saharan Africa, from Crisis to Sustainable Growth’	10
1.3 Introductie van <i>good governance</i>	13
1.3.1 <i>Rapport 1992: de definitie van good governance</i>	13
1.3.2 <i>Bad Governance in het Rapport van 1992</i>	15
1.3.3 <i>Definities van andere invloedrijke actoren</i>	16
1.3.4 <i>Kritieken op good governance</i>	18
1.4 De definitie van de Wereldbank na 1994.....	21
1.4.1 <i>Rapport 1994: reactie op definities van anderen</i>	21
1.4.2 <i>De discussie rondom effectiviteit van hulp en de opkomst van de MDG’s</i>	23
1.5 De definitie van de Bank vanaf 1992; formulering stabiel maar uitwerking aan verandering onderhevig	25
Hoofdstuk 2 – Good governance in het Nederlands beleid	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voorafgaand aan 1994.....	27
2.3 Minister Pronk in het Kabinet Kok I, 1994-1998	28
2.3.1 <i>Kabinet Kok I, het eerste Paarse kabinet</i>	28
2.3.2 <i>Good governance ondergeschikt aan mensenrechten</i>	28
2.3.3 <i>Debat in de Kamer niet van invloed op goed bestuur</i>	30
2.3.4 <i>Goed bestuur nog niet op de voorgrond in het beleid</i>	31
2.4 Minister Herfkens in het Kabinet Kok II, 1998-2002	31
2.4.1 <i>Koerswijziging; de ‘ontpronking’ van het beleid en ‘eigen’ definitie van goed bestuur</i>	33
2.4.2 <i>Goed bestuur in het beleid: toepassing van goed bestuur als criterium</i>	34
2.4.3 <i>Debat in de Kamer</i>	35
2.4.4 <i>Aanpassing beleid na kritiek van de Kamer: GMV-landen</i>	37
2.4.5 <i>Scherpe keuzes, maar wel inconsequenties</i>	38

2.5 Minister van Ardenne in het Kabinet Balkenende (I-) II-III, 2003-2006	39
2.5.1 <i>Bredere definitie, lagere prioriteit</i>	39
2.5.2 <i>Focus op stabiliteit-afzwakking criterium</i>	41
2.5.3 <i>Debat in de Kamer</i>	43
2.5.4 <i>Voortzetting en verandering</i>	43
2.6 Minister Koenders in het Kabinet Balkenende IV, 2007-2010	44
2.6.1 <i>Goed bestuur in het teken van democratisering en mensenrechten</i>	45
2.6.2 <i>De toepassing: goed bestuur als politiek instrument en in de 3D-benadering</i>	46
2.6.3 <i>Debat in de Kamer</i>	48
2.6.4 <i>Goed bestuur meer in het teken van democratisering en andere plaats in het beleid</i>	48
2.7 Staatssecretaris Knapen in het Kabinet Rutte I, 2010-2012.....	49
2.7.1 <i>Selectiever beleid, goed bestuur krijgt een andere plek</i>	50
2.7.2 <i>Goed bestuur in de speerpunten</i>	50
2.7.3 <i>Debat in de Kamer</i>	51
2.7.4 <i>Goed bestuur naar de achtergrond</i>	52
2.8 Goed bestuur van centraal onderwerp naar randvoorwaarde	53
Hoofdstuk 3 - Casestudy Guatemala: goed bestuur in de praktijk.....	57
3.1 Inleiding	57
3.1 Voorgeschiedenis Guatemala.....	57
3.1.1 <i>Het conflict en de vredesakkoorden van 1996</i>	57
3.1.2 <i>Moeizaam verloop van de opbouwprocessen</i>	58
3.2 Nederlands beleid in Guatemala	59
3.2.1 <i>Ontwikkelingen op de begroting</i>	61
3.3 Evaluatie en perceptie Nederlands beleid	65
3.4 Succes van goed bestuur programma's geen garantie voor continuering.....	66
Conclusie	68
Literatuurlijst	73
Register Afkortingen.....	82

Inleiding

Begrippen en concepten worden zowel in de wetenschap als in het dagelijks leven gebruikt om de wereld om ons heen te begrijpen. Ook de politiek en ambtenarij gebruiken concepten om het beleid vorm te geven en uit te voeren. Maar beleid is aan verandering onderhevig, en dit kan een groot aantal oorzaken hebben. Macro verklaringen kunnen een veranderende economische context zijn of het verschuiven van het machtsevenwicht in de wereld maar ook het ontwikkelen van nieuwe technologie bijvoorbeeld. Op een ander niveau heeft verandering in beleid veel te maken met bijvoorbeeld de samenstelling van het kabinet of de ambtenaren die werkzaam zijn op het ministerie. Ministers zullen zelf hun stempel willen drukken op het ministerie dat zij onder hun hoede hebben. Dit is ook het geval geweest bij de verschillende ministers die verantwoordelijk waren voor Ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Het beleid voor Ontwikkelingssamenwerking heeft daarnaast ook te maken met een context die sterk beïnvloed wordt door wat er op internationaal niveau gebeurt. Het onderdeel van de begroting Buitenlandse Zaken voor Ontwikkelingssamenwerking wordt, direct en indirect, besteed buiten de Nederlandse grenzen. Hierdoor is het beleid deels ook afhankelijk van wat er speelt binnen internationale organisaties als de VN en de Wereldbank en wat er is vastgelegd in internationale verdragen.

Het begrip goed bestuur, of *good governance* heeft sinds de jaren '90 invloed gehad op hoe hulp gelden werden besteed. De Wereldbank introduceerde dit begrip om de landen die op dat moment worstelden om hun economie verder te helpen. Het concept werd snel overgenomen door beleidsmakers wereldwijd. Ook in Nederland werd *good governance* geïntroduceerd, in de daarop volgende jaren zou het begrip gebruikt worden in het beleid.

De vraag die centraal staat binnen de scriptie is op wat voor manier *good governance* vorm heeft gekregen in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid en op hoe dit veranderd is tijdens verschillende kabinetsperiodes. Hiermee moet duidelijk worden op wat voor manier 'modieuze' concepten en termen vorm krijgen en op wat voor manier deze opkomen en weer verdwijnen in beleid van de overheid.

Good governance is sinds de introductie van het begrip in de jaren negentig onderwerp geweest van onderzoek. Hierin werd gekeken naar *good governance* als concept maar ook als beleidsinstrument. De studie van Dollar en Burnside is het meest van invloed geweest op de manier waarop *good governance* werd gedefinieerd en geïmplementeerd door de Wereldbank. In hun toonzettende

studie onderbouwden Burnside en Dollar dat hulp alleen effect heeft wanneer het terecht komt in een 'bed' van goed (economisch) beleid. Ontwikkeling stelden zij gelijk aan groei en onder beleid verstonden zij economisch beleid. Latere studies die voortborduurden op het werk van Burnside en Dollar richtten zich meer op het onderscheiden van effectieve en ineffectieve *good governance*-criteria.¹ In deze studies lopen de meningen uiteen over het effect van goed bestuur. Een studie van Hanssen en Tarp stelt dat de these van Burnside en Dollar weliswaar het meest solide is maar dat het effect van *good governance* wel varieert per land.² Kritiek was er ook op de effectiviteit van *good governance*. Volgens Gray zou er eigenlijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen verschillende types beleid waarop *good governance* effect zou hebben. Dit onderscheid zou bloot leggen waar hervormingen van het beleid het meeste effect op hebben. Bij de eerste categorie van kernfuncties van de overheid zou het moeilijker zijn effect te zien vanwege de grotere omvang van de functies (het innen van belasting, het produceren van macro-economisch en sociaal beleid). Het zou daarom langer duren voor hervormingen effect hadden. Kapur en Webb belichten de toenemende nadruk op *good governance* en conditionaliteit binnen het beleid van de Wereldbank en het IMF. Zij concludeerden dat *governance* een centrale plek heeft gekregen in het beleid van de Bank. Dit brengt volgens de auteurs wel het risico met zich mee dat door het groeiende beleidsveld van *good governance* het pakket aan voorwaarden voor hulp complexer en dus inefficiënter wordt. Toch zou de introductie van *good governance* instituties als de Wereldbank opnieuw bestaansrecht hebben gegeven binnen de ontwikkelingshulp, na het falen van het beleid van de Bank in de jaren tachtig.³

Andere studies richtten zich meer op *good governance* als concept en de invloed van het idee binnen ontwikkelingssamenwerking. Over het algemeen wordt aangenomen dat sinds het begrip is geïntroduceerd, het aan invloed gewonnen heeft en inmiddels een vast onderdeel van beleid is. Vooral vanwege de lange termijn effecten van capaciteitsopbouw (onderdeel van *good governance*) wordt door bijvoorbeeld Neumayer veel waarde gehecht aan het gebruik van *good governance* zowel als instrument en als ontwikkelingsdoel op zich in het beleid van de Wereldbank.⁴ Kritiek is er ook op de grote nadruk die *good governance* kreeg in het beleid van de Bank. Volgens Weiss is het concept te snel in gebruik genomen door beleidsmakers. Hierdoor zou in het beleid op *good governance*, ook dat van de Wereldbank, voorbij zijn gegaan aan sommige aspecten van *good governance*. Dit ging vooral over de selectiviteit in de manier waarop het begrip *good governance* aangepast werd zodat

¹ Burnside, C. & Dollar, D. (1997), 'Aid Spurs Growth- in a sound policy environment', Finance and Development, Vol. 34, No. 4

² Hanssen, H. & Tarp, F. (2000), 'Policy Arena Aid Effectiveness Disputed', *Journal of International Development*, Vol. 12

³ Kapur, D. & Webb, R. (2000), 'Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions', G-24 Discussion Paper, No. 6

⁴ Neumayer, E. (2000), *The Pattern Of Aid Giving, The Impact of Good Governance on Development Assistance*, London: Routledge

het in lijn was met het andere, al bestaande, beleid. Dit lijkt aan te geven dat *good governance* een trendgevoelig begrip is in plaats van een vast en constant onderdeel van beleid.

Ondanks dat er in de literatuur over *good governance* ook aandacht is besteed aan het Nederlandse beleid, mist deze een bepaalde invalshoek. Wil Hout maakte een studie van de mate waarin selectie criteria voor partnerlanden van de Wereldbank en Nederland overeenkwamen.⁵ Waar deze studie echter niet naar kijkt is of er verschil zat in de definitie van de Bank en Nederland en hoe zij die hanteerden om tot deze criteria te komen. Andere studies richten zich meer op het effect van *good governance*. Maar geen van de studies bekijkt wat voor ontwikkeling *good governance* doorgemaakt heeft binnen het ontwikkelingssamenwerkingbeleid van een bepaald land. Wel kwam het WRR in 2001 met een rapport waarin 'goed bestuur' en ontwikkeling in het Nederlands beleid werden bekeken. De WRR constateert in dit rapport dat er verschil bestaat tussen het perspectief van de Wereldbank op goed bestuur en dat van Nederland. Hiermee probeerde de WRR aan te geven dat dit verschil in perspectief zou kunnen leiden tot een ander gebruik van goed bestuur in het beleid. Hieruit valt op te maken dat ook de WRR goed bestuur, ondanks dat het wel waardevol genoeg wordt ingeschat om er een rapport aan te wijden, ziet als een concept dat niet vastomlijnd is. Maar in het rapport wordt de vergelijking met de Wereldbank, als leidende actor op het gebied van *good governance* niet diepgaander gemaakt dan de constatering dat de Bank belangrijk is geweest voor de introductie van het begrip.

Er is in de literatuur dus een leemte wat betreft kennis over de manier waarop een populair concept als *good governance* vanuit de literatuur en leidende instituties vertaald wordt in het beleid, in dit geval het Nederlandse beleid. Door dit in beeld te brengen kan verklaard worden wat er toe leidt dat bepaalde concepten opgepakt worden op nationaal niveau en op welke manier dit gedaan wordt.

Voor er gekeken kan worden naar het Nederlandse beleid, is het relevant om te kijken hoe het concept *good governance* zich ontwikkeld heeft. Om in kaart te brengen wat de definitie van *good governance* is zal gekeken worden naar de rol die de Wereldbank heeft gespeeld in de vorming en inhoud van *good governance*. Naast de Wereldbank hebben ook organisaties als het IMF, de UNDP (United Nations Development Programme) en de OESO hier een bijdrage aan geleverd. Een literatuurstudie moet het verloop van het debat over *good governance* in kaart brengen. Met de introductie van *good governance* ontwikkelde zich een debat over of dit instrument op een goede manier een bijdrage leverde aan de ontwikkeling van de landen die leningen kregen van de Wereldbank. Doordat de Wereldbank (en ook het IMF) *good governance* onderdeel maakten van de voorwaarden voor het verstrekken van leningen, beïnvloedden zij hiermee ook de wijze van besturen

⁵ Hout, (2007), 'Qualitative-empirical analysis of World Bank, Dutch and US aid selectivity'

van de landen die de leningen afsloten bij de Bank en het IMF. Hierdoor werd *good governance* gelinkt aan discussies over de effectiviteit en de normatieve klank die doorklonk in de hulp zoals verstrekt door de Bank. Een aantal van deze kritiekpunten op het beleid van de Wereldbank zullen daarom ook aandacht krijgen in het eerste hoofdstuk. Om hier een compleet beeld van te geven zijn de volgende deelvragen relevant:

- Hoe kan *good governance* gedefinieerd worden?
- Wat is de definitie die aangehouden werd door de Wereldbank (en eventuele andere instituties als het IMF)?
- Op wat voor manier implementeerde de Wereldbank *good governance* in haar beleid?
- Wat is de definitie die wordt gebruikt in de literatuur over *good governance*?
- Hoe verliep het debat rondom *good governance*, wat waren de negatieve en positieve visies hierop?

Wanneer er een goed beeld is van hoe het begrip zich (internationaal) ontwikkeld heeft, kan er worden gekeken hoe dit terug te zien is in het Nederlandse beleid. Eveline Herfkens was de eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking die *goed bestuur* onderdeel maakte van het beleid. In de daarop volgende kabinetsperiodes bleef dit begrip hiervan een onderdeel.

Interessant is om te kijken op wat voor manier er per kabinetsperiode invulling is gegeven, op wat voor manier *goed bestuur* is gebruikt binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en wat hiervoor de motivatie is geweest. De deelvragen die in het tweede hoofdstuk centraal staan en per kabinetsperiode zullen worden beantwoord zijn:

- Hoe werd *good governance* gedefinieerd door de minister?
- Waarom werd het gezien als een nuttig of effectief ontwikkelingsinstrument?
- Hoe verliep het debat over de implementatie van *good governance* in het Nederlandse beleid, wat waren de posities van de verschillende politieke partijen hierin? In wat voor moties en amendementen werden er door de Tweede Kamer ingediend op de voorstellen van de minister was dit terug te zien?
- Op wat voor manier verschilde goed bestuur van het *good governance* van de Wereldbank?

Hoewel zich door het verschijnen van de meest recente beleidsnota onder minister Ploumen weer nieuwe veranderingen hebben voorgedaan is het niet mogelijk om in deze scriptie het actuele

politieke proces mee te nemen en te analyseren omdat zich dat op dit moment nog ontwikkelt. De periodes die wel relevant zijn, zijn de volgende kabinetsperiodes:

- Kok I, Minister Pronk (1994-1998)
- Kok II, Minister Herfkens, (1998-2002)
- Balkenende I t/m III, Minister van Ardenne (2003-2006)
- Balkenende IV, Minister Koenders (2007-2010)
- Rutte I, Staatssecretaris Knapen (2010-2012)

Hoewel de discussie rondom *goed bestuur* (of *good governance*) op internationaal niveau al eerder begon, is gekozen voor deze kabinetsperiodes vanwege de volgende redenen. Ten eerste is op deze manier er een zo evenredige verdeling tussen de twee partijen die, in de Nederlandse parlementaire geschiedenis, een bewindspersoon voor Ontwikkelingssamenwerking hebben geleverd. Zowel van de PvdA als de CDA zijn vier ministers (en één staatssecretaris van het CDA) onderdeel van de analyse. Er ontbreekt één kabinet, dit vanwege de korte duur dat deze regering actief is geweest, dit was het eerste kabinet Balkenende. De bewindspersoon in dat kabinet was overigens Agnes van Ardenne, dus het valt te verwachten dat er tussen het laatste kabinet Kok en het eerste kabinet Balkenende zich niet veel drastische veranderingen hebben voorgedaan.

Om een wat bredere context te geven zal ook een korte voorgeschiedenis geschetst worden van de tijd voorafgaand aan minister Pronk om aan te geven wat de aanloop was voor het eerste kabinet onder premier Wim Kok. Wat betreft de andere kabinetsperiodes zal vooral de manier waarop (ook bij het beleid van Pronk) *goed bestuur* werd gedefinieerd belangrijk zijn. Ook de rol van de Tweede Kamer zal worden meegenomen om te kijken of er (op momenten) de Kamer veranderingen heeft aangebracht wat betreft goed bestuur in de nota's en begrotingen van de ministers. Te verwachten valt namelijk dat de Kamer ook invloed heeft gehad in de uiteindelijke formulering van beleid. Tot slot kunnen bijvoorbeeld evaluaties van het IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) een beeld geven van hoe uiteindelijk het beleid geïmplementeerd is en hoe dit gewaardeerd werd. Aan de hand van beleidsnotities, debatten, kamerbrieven kan een beeld worden geschetst van het tot stand komen van beleid in Nederland.

De eerste twee hoofdstukken geven vooral aan op wat voor manier *good governance* werd gedefinieerd en vervolgens hoe dit concept werd geïmplementeerd. In het derde hoofdstuk zal meer aandacht worden besteed aan goed bestuur in de praktijk. Een gedetailleerde casestudy van

Guatemala, waar goed bestuur centraal onderdeel was van het beleid, moet uitwijzen wat de uiteindelijke toepassing is geweest. De keuze is op Guatemala gevallen omdat de banden met dit land werden aangehaald in 1997 (na het beëindigen van de burgeroorlog). Hierdoor loopt de bestudeerde periode in Guatemala bijna geheel parallel aan de periode van Nederlands beleid in hoofdstuk 2. De casestudy vormt ondersteuning van de eerdere analyse van de totstandkoming van het beleid in Nederland, om te kunnen vaststellen hoe de vertaling van de theorie naar de praktijk is geweest. Dit zou ook kunnen verklaren waarom *good governance* verdween uit het beleid of een andere vorm kreeg. Hiervoor kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de Strategische Meerjarenplannen en beleidsevaluaties, de deelvragen in dit hoofdstuk zullen zijn:

- Hoe werd *good governance* toegepast in de praktijk?
- In welke projecten was dit terug te zien?
- Werd *good governance* ervaren als een nuttig, effectief beleidsinstrument?
- Hoe werd *good governance* ervaren door de partners (overheid, lokale ngo's, bevolking) in de landen waar dit concept onderdeel was van beleid?

De drie hoofdstukken samen geven vanuit drie verschillende invalshoeken een beeld van *good governance* als begrip en als beleid. Door te kijken naar verschillende kabinetsperiodes wordt een context geboden die ook een beter beeld geeft van de relativiteit van dit begrip binnen ontwikkelingssamenwerking. Hoewel in deze scriptie slechts naar één begrip gekeken wordt, kan het dienen als een bijdrage aan onderzoek naar het debat over concepten binnen ontwikkelingssamenwerking en de manier waarop deze opkomen en weer verdwijnen.

Hoofdstuk 1- De definitie van Good Governance

*'the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood.'*⁶

1.1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog groeide de aandacht voor multilaterale hulp. Verschillende internationale instituties werden opgericht om de middelen te verdelen en te besteden. Voorbeelden van deze instituties zijn de UNDP (United Nations Development Program) en de Bretton Woods instellingen: de Wereldbank en het IMF (International Monetary Fund). De twee laatste instituties werden opgericht in 1944 en werden in de jaren negentig aangevuld met de WTO (World Trade Organization). Alle drie hadden ze als doel landen met een ontwikkelingsachterstand vooruit te helpen. Zoals in de *Articles of Agreement* van de Wereldbank staat te lezen:

'To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories.'⁷

De Wereldbank richtte zich met name op handel en economische ontwikkeling door het verstrekken van leningen en fondsen. Omdat de Bank niet alleen een financiële actor is maar ook invloed heeft op de intellectuele discussies over ontwikkeling en hulp, werd het beleid van de Bank toonzettend op het gebied van *good governance*. In de jaren zeventig verschoof de focus van de Bank naar de micro-economie en het vraagstuk van welvaartsverdeling en armoedebestrijding. De grote schulden crisis in de jaren tachtig vernieuwde de interesse voor groei-vraagstukken.⁸ Het was in deze crisisjaren dat de Bank het begrip *good governance* ten tonele voerde. In dit hoofdstuk staat centraal op wat voor manier de Wereldbank, vanaf de jaren tachtig de discussie over hulp en de wijze van besteding van de middelen vormgaf door de introductie van het begrip *good governance*. Het brengt in beeld hoe de Wereldbank vorm gaf aan dit begrip, op wat voor manier andere organisaties navolging gaven

⁶ Weiss, T. G. (2000), 'Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges', *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, p. 796

⁷ World Bank (2012), *Articles of Agreement*, Article 1: Purposes, www.worldbank.org

⁸ Stern, N., 'The World Bank as 'Intellectual Actor'' in Kapur, D. et. al.(1997), *The World Bank, Its First Half Century*, Volume 2: Perspectives, Washington D. C.: The Brookings Institution, p. 530-532

hieraan en op wat voor manier het debat en de kritiek vanuit de wetenschap de koers van de Bank deden veranderen halverwege de jaren negentig.

1.2 Verandering van koers binnen de Wereldbank, het rapport in 1989: 'Sub-Saharan Africa, from Crisis to Sustainable Growth'

De jaren tachtig betekenden voor de Wereldbank een decennium van koersverandering. De Bank bezon zich op het beleid dat tot die tijd gevoerd werd. De koersverandering leidde ertoe dat de Bank inzette op het belang van *good governance* in hulpontvangende landen. De institutionele capaciteit van veel landen was ontoereikend om hulp effect te laten hebben. De hervormingen die de Bank eiste van landen waren gebaseerd op de principes van *good governance* die de Bank introduceerde.

De oliecrisis in de jaren zeventig had ervoor gezorgd dat in de jaren tachtig een groot aantal ontwikkelingslanden te maken gekregen met grote schulden.⁹ De Bank begon met het verstrekken van een bepaald soort leningen, de *Structural Adjustment Lendings (SALs)*. Deze leningen werden verstrekt onder bepaalde voorwaarden. Landen die aanspraak wilden maken op een *SAL* moesten hun macro-economisch beleid hervormen.¹⁰ De hervormingsprogramma's die verbonden waren aan de leningen waren vooral gericht op structurele verbeteringen in het financiële beleid van de overheden, zoals het privatiseren van staatsbedrijven en het verkleinen van de overheid door middel van bezuinigingen. Maar de *SALs* waren vooral gericht op het snel oplossen van problemen, wat leidde tot korte termijn oplossingen. De meer structurele fouten in het beleid van de betreffende landen werden niet aangepakt omdat de leningen maar voor korte termijn werden afgesloten en ook omdat de ondersteuning door de Bank niet langer werd gegeven dan de lening liep. Ondanks dat het doel was ontwikkeling op gang te brengen, bleken de leningen veel landen in structurele problemen te brengen.¹¹ De aanpassingen die landen hadden doorgevoerd werden teniet gedaan doordat gemaakte winsten gebruikt moesten worden om de leningen terug te kunnen betalen.

Een ander onderdeel van het hervormingspakket van de *SALs* was dat landen versneld hun economie open moesten stellen om zo te integreren in de wereldmarkt. Landen konden het snelle tempo dat geëist werd niet altijd bijhouden en raakten in grotere (economische) problemen. Bovendien waren er gemengde resultaten voor wat betreft het doorvoeren van de hervormingen. Dit probleem werd in het rapport van de Bank in 1989 erkend:

⁹ Stern, N., 'The World Bank as 'Intellectual Actor'' in Kapur, D. et. al.(1997), *The World Bank, Its First Half Century, Volume 2: Perspectives*, Washington D. C.: The Brookings Institution, p. 539

¹⁰ Easterly, W. (2005), 'What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans', *Journal of Development Economics*, Vol. 76, p. 2

¹¹ Gray, C. (1999), 'Reforming Public Institutions and Stengthening Governance: A World Bank Strategy', *World Bank Public Sector Board*, p. 41

“The outlook for Africa is potentially devastating. This threat can only be averted through urgent action. Yet there are no quick fixes, no simple blueprints.”¹²

De Bank zelf erkende dat deze programma's herzien moesten worden om de hervormingen en aanpassingen effectief en langdurig te maken.¹³ Zij noemde een aantal concrete gebieden waarop actie of verandering nodig was maar de rode draad hierin was een verschuiving van de aandacht voor financiële markten en economie naar de noodzaak van een effectief functionerende overheid.¹⁴ Uit een aantal rapporten van de Wereldbank zelf halverwege de jaren tachtig bleek dat de Bank te optimistisch zou zijn geweest over de capaciteit van minder ontwikkelde landen om de leningen terug te betalen.¹⁵

Het ontbreken van succes van de *SALs* betekende een verandering in de rol van de Wereldbank. De Bank raakte steeds meer betrokken bij het herstructureren en vormen van (economisch) beleid in de leenlanden, en de Wereldbank droeg oplossingen aan die steeds meer een normerend karakter hadden.¹⁶ De Bank wilde hervormingen op het gebied van financieel beheer, op economisch beleid maar ook voor wat betreft de capaciteit van de overheid in het algemeen. Zo bemoeide de Bank zich met het reguleren van de rentestand en valutakoersen (het financiële beheer) en beleid rondom ondernemen, export en import (het economische beleid). De Wereldbank gaf aan dat corruptie binnen de overheid een storende factor was voor armoedebestrijding. Het geld dat de landen kregen zou hierdoor op een inefficiënte manier besteed worden.¹⁷ Als oplossing hiervoor wilde de Bank het 'enabling environment' verbeteren. Dit moest zorgen voor duurzame en gelijkmatige groei. Met dit 'enabling environment' bedoelde de Bank vooral de aanwezigheid van efficiënte infrastructuur (zoals wegen en spoor) en goed beleid om de economie zich zo optimaal mogelijk te kunnen laten ontplooiën.¹⁸ Voorbeeld hiervan was dat de Bank van landen vroeg regulering op wisselkoersen te ontwikkelen om inflatie tegen te gaan en hervormingen liet doorvoeren waardoor de overheid gevoeliger zou worden voor de vraagkant van de economie. Wat ook bij het *enabling environment* hoorde volgens de Bank, was een beter functionerend politiek systeem¹⁹ en een goede verdeling van invloed tussen de private en publieke sector. Volgens de Wereldbank hadden slechte besluiten van politici geleid tot zwak ontwikkelde instituties en daarnaast had de overheid in sommige landen te veel in-

¹² Wereldbank rapport 1989, p. 183

¹³ Wereldbank rapport 1989, p. 184

¹⁴ Wereldbank rapport 1989, p. 184

¹⁵ Stern, N., 'The World Bank as 'Intellectual Actor'' in Kapur, D. et. al.(1997), *The World Bank, Its First Half Century, Volume 2: Perspectives*, Washington D. C.: The Brookings Institution, p. 542

¹⁶ Gray (1999), p. 40

¹⁷ Wereldbank rapport 1989, p. 63

¹⁸ Wereldbank rapport 1989, p. 38

¹⁹ Wereldbank rapport 1989, p. 54

vloed op de economie.²⁰ Ook het einde van de Koude Oorlog had invloed op de koersverandering van de Bank. Met de 'derde golf van democratisering' kwam er meer aandacht voor het herdefiniëren van de rol van de staat. Veel landen hadden behoefte aan hervormingen die hun overheid beter aan lieten sluiten bij de veranderingen.²¹

In 1989 publiceerde de Wereldbank een rapport dat veel stof zou doen opwaaien; 'Sub-Saharan Africa, from Crisis to Sustainable Growth'. In dit rapport gaf de Wereldbank aan dat er noodzaak was om in de Afrikaanse economieën te hervormen omdat de uitzichten op welvaart op dat continent niet heel rooskleurig waren. De Bank constateerde op dat ogenblik een diepgewortelde economische crisis in Afrika.²² Niet alleen was er geen groei, de Bank constateerde zelfs een achteruitgang in sommige landen. Het aandeel van Afrikaanse economieën in de wereldmarkt daalde en industrialisering en export konden de bevolkingsgroei niet bijbenen waardoor er geen kans was op groei van welvaart of afname van armoede.²³ Maar de belangrijkste oorzaak was misschien wel dat Afrikaanse landen door grootschalig lenen een grote schuld hadden opgebouwd: zeker de helft van het geld dat de Afrikaanse landen uitging werd besteed aan schuldaflossing.²⁴

Een trend die, volgens de Bank, ontwikkeling bemoeilijkte was de afname van institutionele capaciteit.²⁵ Deze verslechtering van institutionele capaciteit had ook effect op de politieke situatie in de landen.²⁶ De afname van de kwaliteit van het politieke systeem leek gepaard te gaan met een toename van corruptie en onderdrukking.²⁷ Dit belemmerde veel staten om overheidsinkomsten op zo'n manier te verdelen dat stabiele ontwikkeling op gang kon komen. Met investeringen werd geen winst gemaakt en de leningen van (onder andere) de Wereldbank werden op een inefficiënte manier besteed. Door het staatsmonopolie verdwenen initiatieven en impulsen uit de markt waarmee de groei afnam, aldus de analyse van de Wereldbank. De Bank schetste in het rapport een neerwaartse spiraal waarin deze landen terecht kwamen door: slecht management, verstoorde prijzen, een steeds meer toenemende staatsschuld en hierdoor een onmogelijke positie om eigenstandig verbetering aan te brengen en de armoede in deze landen terug te dringen.

²⁰ Wereldbank rapport 1989, p. 180

²¹ Hout (2007), p. 1

²² Wereld Bank rapport 1989, foreword

²³ Wereld Bank rapport 1989, p. 2

²⁴ Wereld Bank rapport 1989, p. 2

²⁵ Onder institutionele capaciteit verstond de bank de kwaliteit van het overheidsbestel. Het was belangrijk dat er gekwalificeerde ambtenaren waren om het beleid vorm te geven en uit te voeren en dat een overheid bijvoorbeeld in staat was belastingen te innen en het financiële beleid op orde had.

²⁶ Wereld Bank rapport 1989, p. 23

²⁷ Wereld Bank rapport 1989, p. 22

Het rapport uit 1989 was baanbrekend omdat de Bank hiermee het startpunt gaf tot de koersverandering die ingezet werd in de jaren negentig. Hiermee begaf de Bank zich op een nieuw gebied. Het falen van programma's die zich slechts richtten op het doen groeien van de economie en het aanreiken van korte termijn oplossingen werd erkend. Het nieuwe inzicht van de Bank was dat de schulden crisis veroorzaakt werd door een diepere, onderliggende crisis en constateerde het volgende:

“... underlying the litany of Africa's development problems is a crisis of governance”²⁸

1.3 Introductie van *good governance*

1.3.1 Rapport 1992: de definitie van *good governance*

Met het rapport in 1989 werd het startsein gegeven voor *good governance* als nieuw begrip en als instrument binnen het beleid van de Bank. In 1992 bracht de Bank een publicatie uit waarin uitgewerkt werd wat zij precies verstond onder *good governance*. Volgens de Bank waren vier pijlers nodig om te kunnen spreken van *good governance*: het management van de publieke sector, een overheid die verantwoording aflegt over beleid (*accountability*), transparantie en de aanwezigheid van een wettelijk kader.²⁹ In de publicatie kwam de Bank met een duidelijke definitie van *good governance*:

“...sound management of a country's economic and social resources, central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development [and is an essential complement to sound economic policies]”³⁰

Deze definitie stond voor de Bank centraal en de pijlers waren een uitwerking die als optelsom *good governance* als resultaat zouden hebben. In elk van de vier pijlers besteedt de Bank aandacht aan de rol die de overheid zich zou moeten aanmeten. Bij het managen van de publieke sector wordt vooral gekeken naar de manier waarop inkomsten en uitgaven door de overheid worden besteed. Bij dit onderdeel van *good governance* is het duidelijkst de voortzetting van de *SALs* te zien. Decentralisering, privatisering en het verkleinen van het ambtelijk apparaat staan hierin centraal.³¹ Bij de tweede pijler draait het om het feit dat een overheid verantwoording moet kunnen afleggen voor het ge-

²⁸ Wereldbank rapport 1989, p. 60

²⁹ Wereldbank rapport 1992, p. 2

³⁰ Wereldbank rapport 1992, p. 3

³¹ Wereldbank rapport 1992, p. 12-13

maakte beleid. Deze verantwoording legt de Bank bij de politiek neer.³² De Bank vermeldt hier niet expliciet dat hiervoor bijvoorbeeld ook een functionerend parlement nodig is, maar uit de concrete uitwerking blijkt wel dat deze verantwoording gebaseerd is op de aanwezigheid van een functionerende democratische overheid. Toch hoeft de verantwoording niet alleen via politieke weg afgelegd te worden. De Bank stelt dat het ook van belang is een objectief controlesysteem te hebben dat toeziet op de besteding, zoals een Rekenkamer.³³

Transparantie is een derde pijler waarop *good governance* gebaseerd is. Hiermee doelt de Wereldbank op de beschikbaarheid van informatie. Voor bedrijven en burgers zou het van belang zijn te weten wat het beleid van de overheid precies inhoud. Op deze manier kan corruptie worden voorkomen en worden er stimulansen in het systeem ingebouwd om de economie te doen groeien.³⁴ Ook kan door meer transparantie en informatie een draagvlak worden gecreëerd voor het beleid dat de overheid uit wil voeren.³⁵

De vierde pijler betreft het wettelijk kader. Er zou een coherent en helder kader aan wetten en regels moeten bestaan zodat hierop geanticipeerd kan worden door bijvoorbeeld bedrijven. Er moet dan ook een goed functionerende rechterlijke macht zijn die kan toezien op de naleving en procedures die fouten in de wetgeving kunnen corrigeren. Dit verkleint de kans op conflict en corruptie, zodat de stabiele ontwikkeling plaats kan vinden.

De keuze voor deze vier pijlers bevestigde de inmenging van de Bank in de interne politiek, een ontwikkeling die al eerder dan de introductie van *good governance* was ingezet. De Bank raakte met *good governance* direct betrokken bij het hervormen van beleid en de rol van de Wereldbank veranderde. De betrokkenheid van de Bank die het gevolg was van de politieke en economische hervormingen bracht de Wereldbank wel in conflict met het eigen mandaat. Hierin stond namelijk dat de Bank zich op geen enkele manier zou mogen mengen in de interne politiek van een hulpontvangend land:

“The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.”³⁶

³² Wereldbank rapport 1992, p. 13

³³ Wereldbank rapport 1992, p. 15

³⁴ Wereldbank rapport 1992, p. 41

³⁵ Idem noot 27

³⁶ Articles of Agreement Wereldbank (2012), Artikel 4.10

De ondersteuning moest beperkt blijven omdat de Bank wilde voorkomen zich te mengen in de interne politiek van de landen.³⁷ De Wereldbank zelf gaf duidelijk aan welke rol zij kon vervullen in het ondersteunen van deze landen om de nodige veranderingen door te voeren. Daarom benadrukte de Bank het *ownership* van de hervormingen, landen moesten zelf op eigen initiatief deze doorvoeren. Op deze manier zouden verbeteringen niet verdwijnen wanneer programma's van de Bank stopten. Maar de gevolgen van de hervormingen strekten verder dan alleen technocratische, beleidsmatige veranderingen en dus mengde de Bank zich indirect wel degelijk in de interne politiek. Wat betreft de transparantie, en een overheid die rekenschap aflegde voor beleid, waren de hervormingen van politieke aard. Ook op deze twee pijlers formuleerde de Bank beleid en werden programma's opgezet om de landen de geëiste hervormingen door te laten voeren. Doordat de Bank de landen ondersteunde en voorschreef wat zij moesten doen verbond de Bank zich ook aan politieke hervormingen.

38

1.3.2 *Bad Governance in het Rapport van 1992*

In het rapport van 1992 gaf de Wereldbank ook een duidelijke definitie van *bad governance*. De Bank introduceerde dit begrip voor de afbakening van het begrip *good governance* en onderbouwing te geven aan het belang van *good governance* voor ontwikkeling. De Bank constateerde dat door gebrek aan capaciteit deze ontwikkeling traag op gang komt.³⁹ Een vijftal aspecten zijn hier volgens de bank symptomen van *bad governance*. Zo noemt de Bank bijvoorbeeld het onvermogen om het private en publieke domein te scheiden en daardoor ook het verkeerd besteden van middelen. Daarnaast is het ontbreken van een vaststaand wettelijk kader een belangrijke oorzaak voor 'falend bestuur'.⁴⁰ De staten die te maken hebben met *bad governance*, hebben na hun onafhankelijkheid niet de tijd gehad het proces van staatsvorming helemaal te doorlopen. Direct na de onafhankelijkheid moest er een overheid gecreëerd worden die er voor die tijd niet (natuurlijkerwijs) was.⁴¹ Een ander belangrijk symptoom noemt de Bank een teveel aan regels zodat ontwikkeling en vernieuwing binnen overheid en markt in de kiem gesmoord worden. Gevolg van deze bovenstaande verschijnselen is dat het voor overheden moeilijk is om goede prioriteiten te stellen en de middelen effectief te besteden en dat corruptie in de hand gewerkt wordt.⁴² De economische kosten van het beleid zijn hiermee hoog. De correctieve rol van de overheid op de koers van de economie heeft hieronder het meest te lijden. Deze rol is juist van belang omdat de markt niet zichzelf kan corrigeren

³⁷ Wereldbank rapport, 1992, p. 50

³⁸ Wereldbank rapport 1992, p. 56

³⁹ Moore, M. (2001), 'Political Underdevelopment, What causes 'bad governance'', *Public Management Review*, Vol. 3, No. 3, p. 286

⁴⁰ Wereldbank rapport 1992, p. 9

⁴¹ Moore (2001), p. 388

⁴² Idem noot 32

wanneer ontwikkeling achter blijft of wanneer de middelen op de verkeerde manier worden besteed. Een reden voor de Bank om van landen de aanwezigheid van een wettelijk kader te eisen was dat het internationale economische systeem gebaseerd is op de aanwezigheid van financiële infrastructuur en een wettelijk kader. Daarom worden de landen als het ware 'gedwongen' zich te vormen naar dit systeem om mee te kunnen groeien op economisch gebied.

1.3.3 Definities van andere invloedrijke actoren

De organisaties die het meest van invloed zijn geweest op de discussies zijn de OESO en de UNDP. In navolging van de Wereldbank ontwikkelden zij ook een visie op *good governance*. De definities en uitwerking van deze organisaties en het wetenschappelijke debat over *good governance* geven weer hoe het debat zich ontwikkelde na de introductie van het begrip door de Wereldbank in 1992. Omdat de OESO en de UNDP een mandaat hadden dat zich ook richtte op meer sociale aspecten van ontwikkeling verbreedde de definitie zich. Dit was voor deze organisaties mogelijk omdat zij zich, in tegenstelling tot de Wereldbank, niet gebonden zagen door een mandaat dat politieke inmenging verbod. De kritiek van op de definitie van de Bank was gericht op de invloed die de Bank uitoefende door *good governance* en de normerende, maatnemende manier waarop de Bank vorm had gegeven aan *good governance*. De OESO en UNDP deden dat ook, maar kwamen hiermee niet in conflict met hun doelstellingen of mandaat.

In 1995 kwam de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) met een rapport waarin zij uiteen wilde zetten wat de rol van de OESO en haar lidstaten kon zijn bij het definiëren en implementeren van *good governance*. Een aantal landen was al begonnen met het verwerken van *good governance* in hun eigen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De OESO legt een link tussen *good governance* en de kwaliteit van mensenrechten, ontwikkeling over de breedte van de samenleving en democratisering. Mensenrechten moesten onderdeel worden van het beleid omdat de respectering ervan een gunstiger klimaat kweekt om tot economische ontwikkeling te komen. Armoedebestrijding kon op deze manier effectiever worden vormgegeven.⁴³

Deze verbindingen werden door de Wereldbank niet gelegd. De Bank zag *good governance* meer in technocratische, economische termen en richtte zich in het beleid op *good governance* vooral op het stimuleren van economische ontwikkeling. Door deze ontwikkeling zou armoede worden bestreden. Het mandaat van de Bank was beperkt doordat er geen inmenging met de interne politiek van het geholpen land was toegestaan.⁴⁴ In de eigen rapporten gaf de Bank al aan afstand te willen nemen

⁴³ OESO Orientations (1995), p. 24

⁴⁴ Hout (2007), p. 25

van beleid dat zich richt op het verbeteren van de mensenrechten of het vergroten van de deelname van de samenleving. Indirect wilde de Bank dit wel bereiken maar dan vooral door economische ontwikkeling op gang te brengen. Integendeel, de Bank vond dat teveel inmenging van de overheid in economie en samenleving geen verbeteringen opleverde. De definitie die de OESO gaf van *good governance* was:

“(…) the processe by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources; and the capacity of government to formulate and implement policies and discharge government functions (..)”⁴⁵

De OESO probeerde hierbij de definitie zoveel mogelijk in lijn te houden met die van de Wereldbank. Maar de OESO maakt vervolgens niet dezelfde verdeling in pijlers van *governance* als de Bank. Duidelijk werd dat er een verschil is in de benadering en de manier waarop de Bank en de OESO denken dat de aandacht moet liggen in programma’s die zich bezig houden met *good governance*. De OESO legt sterk de nadruk op het ondersteunen van democratiseringsprocessen, het vergroten van de deelname van *civil society* aan de taken die de overheid moest uitvoeren en het verstevigen van het respecteren van mensenrechten. Daarentegen erkende de OESO weer wel dat de hervormingen moeten plaatsvinden in het wettelijk kader (en de naleving daarvan), het verbeteren van de prestaties van overheidsinstuties (*public sector management*) en het terugbrengen van de uitgaven aan defensie.⁴⁶

De VN, middels de UNDP, legde in haar definitie sterk het verband tussen democratie en *good governance*. Er moesten op vijf gebieden hervormingen doorgevoerd worden, waaronder het versterken van de *civil society*, politieke transitie en vrede en stabiliteit.⁴⁷ Met haar beleidsstuk wilde de UNDP vooral proberen aan te geven op wat voor manier *good governance* van belang is voor *sustainable human development*. Hier ligt het accent, net als bij de OESO, duidelijk niet op de economische ontwikkeling, maar op de meer sociaal-economische kant van ontwikkeling. Ook stelt de UNDP dat *governance*⁴⁸ niet tot puur het functioneren van de overheid en samenleving beperkt is, maar inmiddels door globalisering ook sterk was gaan samenhangen met veranderingen op internationaal niveau.⁴⁹ Kofi Annan verwoordde dit als volgt:

⁴⁵ Idem noot 39

⁴⁶ OESO Orientations (1995), p. 16

⁴⁷ Adejumobi, S. (2001), ‘Africa and the Challenges of Democracy and Good Governance in the 21st century’, UN Discussion Paper, p. 4

⁴⁸ In het beleidsstuk over *good governance*, besteedde de UNDP ook kort aandacht aan het begrip *governance*, een concept dat meer gaat over de technocratische, bestuurlijke aspecten van de staat.

⁴⁹ UNDP (1997), Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document, New York: UNDP, p.

“Good governance is ensuring respect for human rights and the rule of law; strengthening democracy; promoting transparency and capacity in public administration.”⁵⁰

De definitie van *good governance* van de UNDP (United Nations Development Programme) in het door hen uitgebrachte paper over dit onderwerp luidt als volgt:

“Good governance has many attributes. It is participatory, transparent and accountable. It is effective in making the best use of resources and is equitable. And it promotes the rule of law.”⁵¹

Hieraan voegde de UNDP nog toe dat *governance* gaat over het geheel van mechanismen, processen en instituties die burgers en groepen in staat stellen hun belangen te articuleren tegenover een overheid die in staat is de rechten van burgers te garanderen. Dit kan een overheid doen door transparant te handelen en ervoor te zorgen dat de gehele samenleving kan deelnemen in de ontwikkeling.⁵² Voor een deel wilde de UNDP op dezelfde gebieden als de Bank hervormingsprogramma's inzetten, maar de UNDP heeft ook aandacht voor de ontwikkeling van *civil society* organisaties. De UNDP refereerde ook aan de door de Wereldbank genoemde decentralisatie van autoriteit als middel om transparantie en verantwoording dichterbij te brengen.⁵³ Het argument van de UNDP hiervoor is dat hervormingen binnen de overheid zoals bij het *public sector management* ook impact hebben op de samenleving en dat de ontwikkeling zich in een gelijk tempo moet ontwikkelen. Op die manier zullen ook de hervormingen binnen het overheidsapparaat en de economie meer effect hebben. Voor de UNDP was niet alleen de economische ontwikkeling van belang, maar vooral ook de context van deze ontwikkeling met inbegrip van factoren als etnische diversiteit en traditionele netwerken van *governance*.

1.3.4 Kritieken op *good governance*

Het begrip dat door de Bank werd geïntroduceerd ontving zowel lof als kritiek. Ook was men niet unaniem lovend over het *good governance* beleid van de Bank dat volgde na de introductie van het begrip. De kritiek richtte zich vooral op de keuzes van de Bank en de implicaties op de landen die hun overheidsapparaat moesten hervormen. De Wereldbank koppelde ontwikkeling sterk aan economische groei. Dit is niet heel verwonderlijk gezien het feit dat de Wereldbank een financiële institutie is. Maar deze aanname heeft ook een aantal andere implicaties die doorklinken in de manier waarop de

⁵⁰ Weiss, T. G. (2000), 'Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges', *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, p. 797

⁵¹ UNDP policy document, 1997, p. 2

⁵² UNDP policy document, 1997, p. 2

⁵³ UNDP policy document, 1997, p. 15

Bank vorm heeft gegeven aan *good governance*. Eén daarvan is het koppelen van *good governance* aan de welvaart in een land, waarmee ook *bad governance* gekoppeld wordt aan armoede. Deze dichotomie impliceert dat een welvarend land beschikt over *good governance* en armere landen te kampen hebben met *bad governance*. De vraag is echter wat hier precies het oorzakelijk verband is. De Wereldbank gaat ervan uit dat wanneer er een degelijke overheid is ontstaan, economische ontwikkeling op gang gebracht kan worden. Maar niet in alle gevallen kwam economische ontwikkeling op gang nadat deze landen helemaal klaar waren met het ontwikkelen van overheidsinstituties.⁵⁴

Ook was er kritiek op het feit dat *good governance* door de Bank sterk gekoppeld werd aan maar één soort staatsvorm; democratie. Resultaten kunnen ook bereikt worden in een niet-democratisch systeem⁵⁵, zoals bij de zogeheten Aziatische tijgers die onder autoritaire regimes in korte tijd hun economieën wisten te laten groeien. Voor het bereiken van *good governance* op technocratisch, beleidsmatig niveau is vooral een effectief functionerend overheidsapparaat van belang. De Bank zou door de *good governance* programma's proberen het neo-liberale gedachtegoed te bevorderen. Door het bevorderen van dit gedachtegoed kreeg de Bank het verwijt dat *good governance* een nieuwe vorm van kolonialisme was. De afhankelijkheidsrelatie zou door de *structural adjustment* leningen en de *good governance* programma's alleen nog maar sterker worden.⁵⁶

Een ander punt van kritiek heeft te maken met de smalle focus van de Bank op de nationale overheid. Een internationale instelling als de Wereldbank zou ook rekening moeten houden met de globale en regionale context van landen. Staten kunnen niet meer gezien worden als geïsoleerde entiteiten maar hun ontwikkeling wordt ook beïnvloed door externe factoren. De programma's van de Bank zelf zijn hier een voorbeeld van, maar ook de invloed van het wereldwijde economische systeem op het functioneren van de overheid. In plaats van alleen maar te focussen op hervormingen in de landen die kampen met *bad governance* zou de Bank ook moeten kijken of er op andere plekken hervormingen nodig zijn die het mogelijk maken voor landen om zich te kunnen ontwikkelen. Daarnaast zijn er binnen een samenleving, naast ministeries, Rekenkamers en parlementen ook actoren buiten de overheid die invloed hebben op de ontwikkeling van een land. Door deze focus op de overheid is in veel landen *good governance* een project geworden van de regerende elites, maar is het belang hiervan niet overgebracht op de rest van de samenleving vanuit de programma's van de Bank.⁵⁷ De hervormingen zouden puur gericht zijn op het creëren van een *enabling environment* dat de markt

⁵⁴ Moore (2001), p. 392

⁵⁵ Adejumobi (2001), p. 6

⁵⁶ Moore (2001), p. 388

⁵⁷ Adejumobi (2001), p. 3

zoveel mogelijk tegemoet zou komen, waardoor andere aspecten, naast economische ontwikkeling, uit het oog verloren zouden worden.⁵⁸

Een andere kritiek was dat de term *good governance* 'gekaapt' zou zijn en vervormd was van 'een geheel van processen en structuren in het publieke en private domein' tot puur 'bestuur door de overheid'.⁵⁹ In eerste instantie werd in de literatuur *governance* vooral beschouwd als een term die kon worden gebruikt om het management van een organisatie, privaat of publiek, te meten. *Governance* is dus niet alleen beperkt tot het functioneren van de staat maar juist ook op de interactie tussen staat en *civil society*.⁶⁰ Door de definitie te versmallen werd het makkelijker om het begrip in te passen in programma's van de Bank. Het gevolg hiervan was alleen wel dat het het concept een aantal dimensies (zoals die van de ontwikkeling van de *civil society*) verloor. Dit is ook terug te zien in de definitie die de UNDP ontwikkelde en die een bredere reikwijdte had.

In de jaren negentig werd in het debat over ontwikkelingssamenwerking meer de nadruk gelegd op de effectiviteit van hulp en deze focus kwam er ook op het gebied van *good governance*. Hoewel algemeen bewezen werd geacht dat een goed functionerende overheid een positief effect had op ontwikkeling, werd de keuze van de Bank wat betreft de hervormingen in twijfel getrokken door uitblijvende resultaten. Na de introductie van *good governance* werd er onderzoek gedaan naar de effecten van de nieuwe programma's. Slechts een derde van deze programma's kon beschouwd worden als voldoende effectief.⁶¹ De verklaring die hiervoor werd gegeven was dat de programma's te technocratisch waren en geen rekening hielden met complexiteit van de context waarin zij uitgevoerd werden. Voorbeelden van landen waar de programma's wel succesvol waren werden gekopieerd naar andere landen, zonder dat daar ook succes gegarandeerd was.⁶² Dit vormde een onderbouwing voor de kritiek dat de Bank teveel probeerde een normatieve blauwdruk op te leggen zonder rekening te houden met de verschillen tussen landen aan wie de hulp gegeven werd. De inbreuk op het principe van soevereiniteit was een ander punt van kritiek wat raakt aan de spanning die er bestond tussen *good governance* en het beperkte mandaat van de Bank.⁶³ Hoewel de Wereldbank probeerde te vermijden betrokken te raken bij de interne politiek hadden de hervormingen gevolgen die ertoe leidden dat dit wel gebeurde. Bij *public sector management* bijvoorbeeld, is het van groot belang dat er de politieke *commitment* is. De Bank erkende zelf dat

⁵⁸ Adejumobi (2001), p. 4

⁵⁹ Weiss (2000), p. 795

⁶⁰ Weiss (2000), p. 800

⁶¹ Gray, C. (1999), 'Reforming Public Institutions and Stenghtening Governance: A World Bank Strategy', World Bank Public Sector Board, p. 14

⁶² Gray (1999), p. 15

⁶³ Weiss (2000), p. 796

deze dimensie een spanning oproept tussen economische vooruitgang en politieke kosten⁶⁴ omdat de politieke leiders keuzes moeten maken die misschien ongunstig uitpakken voor hun eigen positie. Als staten verplicht worden een transparantere boekhouding te voeren kan dit ook betekenen dat sommige politiek leiders in de problemen komen en daardoor minder welwillend zijn mee te werken. Een tweede punt is dat de eis van meer transparantie en tegelijkertijd deregulering elkaar niet ondersteunt. Landen zullen meer mechanismes in het leven moeten roepen om uitgaven en inkomsten te monitoren. Decentralisatie kan dit probleem verkleinen en naar een kleinere schaal brengen. Maar kan juist ook het proces minder transparant en diffuser maken.⁶⁵ Wat betreft het vormgeven van een wettelijk kader kan er een conflict ontstaan tussen de wetten en traditionelere regels die wellicht al bestaan binnen een land.

1.4 De definitie van de Wereldbank na 1994

Het uitkristalliseren van de *good governance* was na 1992 een continu proces. De Wereldbank bleef het beleid op *good governance* evalueren en aanpassen, ook in reactie op de manier waarop andere instellingen omgingen met het concept. De definitie die de Bank had geïntroduceerd in 1992, bleef dezelfde. Maar er waren wel veranderingen te zien in de uitwerking van deze definitie in het beleid. De Bank specificeerde op wat voor manier de hervormingen zouden moeten worden doorgevoerd. *Good governance* in het beleid van de Bank werd hierdoor steeds gericht toegepast. De Wereldbank begon met algemene hervormingen (die moesten leiden tot stabiele overheidsinstellingen), maar paste dit later aan naar hervormingen die moesten leiden tot een effectief (kostenbesparende) functionerende overheid. Kortom, de Bank legde meer nuances in de hervormingen op het gebied van *good governance*.

1.4.1 Rapport 1994: reactie op definities van anderen

De definitie van *good governance* ontwikkelde zich verder door het rapport dat de Bank in 1994 uitbracht. Hierin werd meer duidelijk over de uitvoering van *good governance*. Inmiddels hadden meer instituties en organisaties dan de Wereldbank nagedacht over de definitie van *good governance*. De Bank nam afstand van deze definities omdat deze definities teveel nadruk zouden leggen op de normatieve kant van *good governance*. Hiermee bedoelde de Bank dat deze definities ook kijken naar de politieke dimensie van de problemen die zouden kunnen worden opgelost met *good governance* zoals de samenhang met mensenrechten en de legitimiteit van het democratische stelsel. Andere organisaties zouden bij *good governance* vooral kijken naar de rol van de overheid ten opzichte van

⁶⁴ Wereldbank Rapport, 1992, p. 13

⁶⁵ Idem noot ..., p. 21

het beschermen van burgerrechten en participatie.⁶⁶ Ook al erkent de Bank in het rapport van 1992 het belang van brede nationale steun voor het stelsel en geeft zij daarbij de voorkeur aan een democratisch systeem omdat dat meer mogelijkheden voor transparantie beleidsverantwoording biedt, zelf wilde de Bank vooral kijken naar de economische kant van (*good*) *governance*. Het ging de Bank vooral om het effectief organiseren van het *public sector management*, naast verantwoording, wettelijk kader en transparantie. Dit werd door Bank gezien als de kern die hervormd moet worden om een effectief functionerend overheidsapparaat neer te zetten dat kon voldoen aan de eisen van transparantie, verantwoording en het naleven van de *rule of law*.

Interessant is dat de Bank in dit rapport een element toevoegde dat in de rapporten van 1989 en 1992 niet werd genoemd namelijk het beperken van het budget dat staten besteden aan defensie omdat de aanwezigheid van een grote militaire macht sneller zou kunnen leiden tot instabiliteit. Dit werd door de Bank gezien als een gevaar voor de ontwikkeling van de economie, vooral voor landen die net uit een conflictsituatie komen.

Inmiddels had de Bank al enige ervaring met het in praktijk brengen van de *governance* en dit vormde dan ook de basis van het rapport van 1994. Tot aan het publiceren van dit rapport waren de programma's van de Bank vooral gericht geweest op *public sector management*. Op basis van deze ervaringen keek de Bank opnieuw naar het begrip *good governance*. Doel van de hervormingen en programma's was het omvormen van de overheid tot een overheid die marktgeleide economieën op een goede manier kon ondersteunen.⁶⁷ In antwoord op de kritiek dat de *governance* programma's gebruikt werden als blauwdruk erkende de Bank dat deze aanpak niet effectief genoeg werkte. De Bank pleitte daarom om te proberen de *governance* hervormingen aan te passen aan de behoefte per land.⁶⁸

De Bank begon zich te specialiseren op enkele pijlers die *good governance* ondersteunden. In de eerste jaren van *good governance* duidelijk dat *public sector management* de kern was en dat de andere te hervormen dimensies pas konden worden veranderd wanneer er een effectieve bureaucratie ontstaan was om de andere instituties de capaciteit te geven voor ontwikkeling. Hiermee verschoof de inzet van de Bank meer naar een inzet op effectiviteit binnen de overheid. Ook decentralisatie werd nadrukkelijker naar voren geschoven. Meer *accountability* kan worden bereikt door de overheid dichterbij het publiek te brengen, bijvoorbeeld door decentralisatie van overheidstaken, maar ook door beter ontwikkelde Rekenkamers, die erop toe moesten zien dat de

⁶⁶ Wereldbank rapport 1994, p. xiv

⁶⁷ Wereldbank rapport 1994, p. 2

⁶⁸ Wereldbank rapport 1994, p. 7

overheid correct omging met de middelen.⁶⁹ Tegelijkertijd benadrukt het rapport dat het belangrijk is om de inmenging van de overheid in de economie zoveel mogelijk te beperken. Hier zou de rol zoveel mogelijk beperkt moeten zijn tot faciliterende rol. De bredere definities van de OESO en UNDP hadden ook als gevolg dat de Bank erkende dat in veel landen 'informele' of traditionele vormen van *governance* al aanwezig waren. Hoewel de Bank deze 'informele' *governance* afkeurde, werd wel erkend dat er rekening moest worden gehouden met de aanwezigheid van deze structuren.⁷⁰ Gebruik maken van de bestaande bestuurlijke tradities kon het draagvlak voor het beleid van de Wereldbank vergroten. Andere oplossing voor het creëren van een draagvlak was transparantie, zowel richting beleidsmakers als het publiek.⁷¹ Hierbij hoort ook privatisering, omdat dit de overheidsinstellingen zou dwingen transparanter om te gaan met informatie.⁷²

Ook constateerde de Bank dat er inmiddels door verschillende andere actoren elementen uit het *good governance* beleid van de Bank werden overgenomen. Dit wordt door de Bank als positief beoordeeld, zeker ook omdat dit betekende dat de lidstaten van de Bank en andere instellingen zoals de UNDP zich konden buigen over aspecten van *good governance* zoals mensenrechten die buiten het mandaat van de Bank vallen. noemt de Bank opnieuw de noodzaak tot demilitarisering en geeft aan dat dit ook toegevoegd zou moeten worden aan de *governance*-agenda.⁷³

1.4.2 De discussie rondom effectiviteit van hulp en de opkomst van de MDG's

Wat in de jaren negentig ook sterk het beleid van de Bank bepaalde was de discussie rondom de effectiviteit van hulp. Een van de resultaten van deze discussie was dat een groot aantal VN-lidstaten zich in 2000 committeerden aan de Millenniumdoelen. Deze discussie heeft eveneens invloed gehad op de definitie en het beleid op *good governance*. Nog steeds ging de Bank uit van de definitie zoals die van 1992. Transparantie, een wettelijk kader, *accountability* en effectief management van de overheid waren nog steeds de bouwstenen voor *good governance* volgens de Wereldbank. Wel werd er anders gekeken naar het doel dat *good governance* moest dienen. Uit de criteria en hervormingen die de Bank uitwerkte in de loop van de jaren negentig bleek dat er een verschuiving zichtbaar was in de accenten die de Ban zelf legde. Waar in eerdere jaren de nadruk werd gelegd op capaciteitsopbouw en het vestigen van stabiele overheidsinstellingen lag in de tweede helft meer de nadruk op een overheid die de kosten beperkte en zo effectief mogelijk economische groei kon creëren.

⁶⁹ Wereldbank rapport 1994, p. 14

⁷⁰ Wereldbank rapport 1994, p. 27

⁷¹ Wereldbank rapport 1994, p. 30

⁷² Wereldbank rapport 1994, p. 34

⁷³ Wereldbank rapport 1994, p. 48

Onderzoek in de loop van de jaren negentig had namelijk uitgewezen dat *good governance* programma's niet overal hetzelfde effect hadden gehad. Er waren een aantal landen die voldeden aan de criteria van *good governance*, maar waar economische ontwikkeling nog steeds ontbrak.⁷⁴ Een onderzoek door Wereldbankeconomen Craig Burnside en David Dollar over de impact van hulp op het gebied van *public sector management* en andere aspecten van *good governance* leek uit te wijzen dat hulp effectiever was wanneer dit in een 'bodem' van goed beleid valt. Wanneer een land beschikt over goed functionerende instituties is de kans groter dat de hulp ook daadwerkelijk groei genereert.⁷⁵ Een belangrijk middel dat de economische ontwikkeling op gang moest brengen was volgens de Bank het controleren van de inflatie. Dit kon alleen als een sterke overheid daartoe in staat was. Hoge inflatie zou de economie van een land in een neerwaartse spiraal brengen.⁷⁶ Wat hier sterk mee samenhang was het belang van begrotingsevenwicht, om de schade door grote schulden te beperken. Daarnaast zouden de hervormingen in het wettelijk kader, waar de Bank over spreekt als dimensie van *governance*, vooral gericht moeten zijn op het stimuleren van concurrentie, het beschermen van consumenten en toegang verschaffen tot kapitaal.⁷⁷ Tegelijkertijd is deregulering van belang om de rol van de overheid in de economie zo klein mogelijk te maken. Uitgangspunten moeten concurrentie en vrijhandel zijn.⁷⁸

Tevsn was er een (hernieuwde) oriëntatie op theorieën die uitgingen van het belang voor ontwikkeling van instituties en van vormen van *governance* zoals bij Joseph Stiglitz.⁷⁹ Instituties, en dus ook de overheid, zouden een belangrijke rol spelen in het terugbrengen van de economische kosten en het oplossen van conflict en collectieve actieproblemen. Voor economische ontwikkeling is een goed functionerende overheid dus van belang volgens deze institutioneel-economische theorie.⁸⁰ De overheid zou problemen kunnen oplossen die door de markt niet opgepakt worden, participatie van groepen die minder toegang hebben tot markt, en van kapitaal kunnen waarborgen en taken als welvaartsverdeling en armoedebestrijding uitvoeren.⁸¹ Om ervoor te kunnen zorgen dat de vooruitgang van de landen kon worden vastgelegd gebruikte de Bank de zogenaamde *Country Policy and Institutional Assessment*, op basis van een aantal indicatoren werd gemeten wat de

⁷⁴ Wereldbankrapport 1998, p. 46

⁷⁵ Burnside, C. & Dollar, D. (2000), 'Aid, Policies and Growth', World Bank Policy Research Paper, No. 1777, p. 864

⁷⁶ Stiglitz, J. E. (1998), 'More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus', WIDER Annual Lectures 2, p. 8

⁷⁷ Stiglitz (1998), p. 15

⁷⁸ Stiglitz (1998), p. 19

⁷⁹ Hout (2007), p. 12

⁸⁰ Hout (2007), p. 13

⁸¹ Hoff, K. & Stiglitz, J. E. (2001), 'Modern Economic Theory and Development', in Meier, G. M. & Stiglitz, J. E. (2001), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: World Bank/OUP, p. 419

resultaten waren. De keuze voor indicatoren geeft aan wat de Bank naast de definitie ziet als kenmerkend voor *good governance*. De drie categorieën binnen het CPR (Country Performance Report) zijn *short-term economic management*, *long-term economic management* en *poverty alleviation policies*. Hierbij werd gekeken naar beleid op thema's als wisselkoersen, handelsregimes, private sector ontwikkeling, belastingen, infrastructuur en sociale dienstverlening.⁸² Op basis van de prestaties werd berekend op hoeveel geld de landen aanspraak konden maken van het IDA (International Development Association).

1.5 De definitie van de Bank vanaf 1992; formulering stabiel maar uitwerking aan verandering onderhevig

Vanaf de introductie van *good governance* in 1992 kreeg het begrip steeds meer inhoud. De Bank hield al die tijd wel vast aan de eerste definitie uit het rapport van 1992 namelijk;

“...sound management of a country's economic and social resources, central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development [and is an essential complement to sound economic policies].”⁸³

Maar door een aantal factoren zag de Bank zich genoodzaakt de uitwerking van deze definitie in haar beleid in de loop van de jaren negentig aan te passen. Er was bijvoorbeeld kritiek op het beleid van de Bank om *good governance* als normatieve 'blauwdruk' aan hulpontvangende landen te presenteren. Daarnaast was er spanning met het mandaat van de Bank omdat de Wereldbank inmenging in de interne politiek zoveel mogelijk probeerde te mijden. Deze spanning, samen met de discussie over het effect van hulp op ontwikkeling leidden ertoe dat de Bank zich 'specialiseerde' en zich meer richtte op een effectieve, kostenbesparende overheid die in staat was economische ontwikkeling te stimuleren. Hiermee legde de Bank vooral nadruk op het laatste deel van de definitie; *good governance* moest vooral een omgeving creëren en ondersteunen waarin duurzame (economische) ontwikkeling op gang kon komen. De Bank wilde met de introductie van *good governance* dichterbij het uiteindelijke doel komen van economische ontwikkeling en welvaart. Maar dit doel was latent, *good governance* kreeg in de jaren negentig nadrukkelijk de aandacht in het beleid. Hierdoor kreeg het concept een centrale plek. *Good governance* werd het doel van de programma's die de Bank uitvoerde in de hulpontvangende landen in plaats van een instrument dat gebruikt werd om andere doelstellingen te behalen.

⁸² Hout (2007), p. 29

⁸³ Wereldbank rapport 1992, p. 3

Hoofdstuk 2 – Good governance in het Nederlands beleid

‘(...)Je kunt de hele geschiedenis van het ontwikkelingsbeleid beschrijven in termen van opeenvolgende snelle conceptuele veranderingen en daarop aansluitende beleidsveranderingen.’⁸⁴

2.1 Inleiding

In 1992 introduceerde de Wereldbank *good governance*, dit concept werd in de jaren daarop overgenomen door organisaties als de VN, de OECD en de landen die hierbij aangesloten waren. Hoewel de uitwerking van *good governance* in het beleid van de Bank in de loop van de jaren veranderde, hield de Bank vast aan de volgende definitie:

“...sound management of a country’s economic and social resources, central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development [and is an essential complement to sound economic policies].”⁸⁵

De nadruk van de Bank lag vooral op het creëren van een *enabling environment* om economische ontwikkeling tot stand te brengen. *Good governance* werd na de introductie een belangrijke doelstelling van de Bank. Nederland gaf navolging aan het nieuwe beleid van de Wereldbank en rond 1994 deed het begrip zijn intrede in het beleid. In de jaren die daarop volgden werd *good governance* steeds meer verwerkt in het Nederlandse beleid. Het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid vormt daarom een goede casus om aan te tonen of *good governance* beschouwd kan worden als modieus concept of als vaste waarde in het beleid. Een studie van het Nederlandse beleid kan uitwijzen of er inderdaad sprake is geweest van een tijdelijke aandacht voor *good governance*. Om de ontwikkelingen sinds 1994 in een goed perspectief te kunnen plaatsen zal eerst kort aandacht worden besteed aan de belangrijkste thema’s in de periode voorafgaand aan 1994. Het vervolg van dit hoofdstuk is opgedeeld in een vijftal kabinetsperiodes. Per periode wordt in beeld gebracht wat voor definitie van *good governance* de bewindspersoon aanhield en wat de vertaling hiervan was in het beleid. Ook zal gekeken worden hoe het debat in de Kamer verliep rondom dit onderwerp en of deze gedachtewisselingen tussen Kamer en bewindspersoon van invloed zijn geweest op het beleid van de minister. Deze ontwikkeling zal vergeleken worden met de definitie die de Wereldbank aanhield om

⁸⁴ Interview met Jan Pronk in L.J. van Damme en M.G.M. Smits (red.), "Voor de ontwikkeling van de Derde Wereld. Politici en ambtenaren over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1989", Den Haag, 2009, p.

18

⁸⁵ Wereldbank rapport 1992, p. 3

beter in beeld te brengen of in het Nederlandse beleid dezelfde definitie van good governance is gehanteerd als die van de Wereldbank.

2.2 Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voorafgaand aan 1994

Hoewel ontwikkelingssamenwerking al sinds 1950 onderdeel was van beleid⁸⁶, creëerde minister Bot pas in 1965 een aparte ministerspost voor dit beleidsgebied. Na zestig jaar beleid op Ontwikkelingssamenwerking zijn er drie thema's die het Nederlands beleid het beste karakteriseren. Ten eerste stond in de vroege jaren de relatie met de oude koloniën centraal. De hulp werd verstrekt om ook in deze delen van het oude rijk de welvaart te bevorderen⁸⁷ en om invloed te houden op de ontwikkeling van deze landen.⁸⁸ Lange tijd heeft ook de Koude Oorlog invloed gehad op het beleid voor de koloniën. Het beleid was gericht op het indammen van het communisme in de oude koloniale gebieden. Door hen door middel van hulp een alternatief te bieden moest het communisme voor deze landen minder aantrekkelijk worden. Ontwikkelingssamenwerking werd daarom soms als instrument gebruikt om de invloedssfeer van het communisme in te dammen.⁸⁹ Een tweede thema binnen het Nederlands beleid zijn de rollen van dominee en koopman die door Nederland werden aangenomen; de afweging tussen 'moreel besef' en eigenbelang.⁹⁰ Het beleid was in de eerste decennia gebaseerd op een duidelijke morele, humanitaire ideologie.⁹¹ Nederland zag het als haar taak om andere landen te helpen zich te ontwikkelen en de welvaart te laten groeien uit medemenselijkheid. Toch speelde toen ook al het idee dat de hulp Nederland uiteindelijk iets moest opleveren. Nederland had belang bij stabiliteit over de grenzen. Deze stabiliteit bood een betere bodem voor Nederlandse economische groei. De welvaart in andere landen betekende groei voor de Nederlandse handel.⁹² Ten derde is Nederland zich vanaf de start bewust geweest, als klein land met een open economie, van de internationale context. Daarom lag vanaf de beginjaren van de Ontwikkelingssamenwerking sterk de nadruk op internationale samenwerking. Multilaterale hulp via kanalen als de VN en de EU hebben altijd een centrale plek ingenomen in het beleid. In de jaren tachtig had ook de internationale context veel invloed op de keuzes die gemaakt werden binnen het beleid. Een meer conservatieve,

⁸⁶ De 'Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laag-ontwikkelde landen' (1950), kan beschouwd worden als de eerste officiële beleidsnota over ontwikkelingshulp, WRR rapport 'Minder pretentie, Meer ambitie' (2010), p. 36

⁸⁷ Kuitenbrouwer, M. (1994), *De Ontdekking van de Derde Wereld, Beeldvorming en Beleid in Nederland, 1951-1990*, Den Haag: SDU, p. 134

⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990), *Beleidsnota, Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag: SDU, p. 44

⁸⁹ Nota 1990, p. 45

⁹⁰ Spitz, G., Muskens, R., Van Ewijk, E. (2013), 'The Dutch and Development Cooperation, Ahead of the Crowd or Trailing Behind?', NCDO, p. 10

⁹¹ Kuitenbrouwer (1994), p. 136

⁹² Idem noot *boven*

neoliberale tendens leidde toen tot bezuinigingen en een focus op herstructurering van de economie door privatisering en het openen van markten, dit gebeurde ook in Nederland in de jaren tachtig tijdens de Kabinetten van Lubbers.

2.3 Minister Pronk in het Kabinet Kok I, 1994-1998

2.3.1 Kabinet Kok I, het eerste Paarse kabinet

In 1994 leed het CDA een grote nederlaag waardoor voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis een kabinet werd gevormd zonder deelname van de christendemocraten. Na een formatie van 111 dagen presenteerde men een kabinet dat samengesteld was uit drie partijen; PvdA, VVD en D66 onder leiding van premier Wim Kok.⁹³ Dit bood minister Pronk de kans om het ingezette beleid van het laatste kabinet Lubbers een vervolg te geven. In 1993 had minister Pronk een nieuwe nota uitgebracht onder de titel 'Een wereld in geschil: de grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend'. Samen met de eerdere nota en de korte beleidsbrief in 1995 ('Hulp in Uitvoering') zet deze nota uiteen hoe Pronk invulling wilde geven aan ontwikkelingssamenwerking tijdens zijn ministerschap.

Pronk was geen voorstander van *good governance* zoals dat door de Wereldbank werd gedefinieerd en gebruikt. De inzet van zijn beleid was dan ook niet het bereiken van *good governance* maar de verzelfstandiging van ontwikkelingslanden, onder andere door schuldenkwijtschelding en integratie van deze landen in de wereldeconomie. Hij stelde in een interview vraagtekens bij de definitie van *good governance*.⁹⁴ Pronk was sceptisch over het *good governance*-beleid van het IMF en de Wereldbank en de gevolgen die dit had op hulpontvangende landen.⁹⁵ Zijn kritiek kwam overeen met de kritiek die geleverd werd vanuit wetenschappelijke hoek op het feit dat de Bank *good governance* presenteerde als een blauwdruk. Dit paste volgens Pronk niet bij de inzet op verzelfstandiging in het beleid van omdat het volgens hem weinig overliet aan de verantwoordelijkheid van landen zelf.

2.3.2 Good governance ondergeschikt aan mensenrechten

Ondanks dat Pronk sceptisch was over het gebruik van *good governance*, kwam de term toch voor het eerst voor in zijn beleid. Hij week wel af van de definitie van de Wereldbank omdat hij, in tegen-

⁹³ Andweg, R. B. (1994), 'De formatie van de Paarse coalitie: democratisch en politicologisch gehalte van een kabinetsformatie', Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 155, p. 157

⁹⁴ Idem noot 10, p. 20

⁹⁵ Van Damme & Smits (2009), p. 7

stelling tot de Bank, sterk de nadruk legde op de link tussen *good governance* en democratisering. Pronk besteedde in zijn nota van 1993 wel aandacht aan *good governance*, maar deed dit in de context van een 'democratiserende' wereld na het einde van de Koude Oorlog. Hij legde de nadruk op de noodzaak van verantwoord en transparant regeren en dan vooral in combinatie met het belang daarvan voor sociaal-maatschappelijke ontwikkeling.⁹⁶ Als reden voor de aandacht die hij hieraan besteedde gaf Pronk aan dat dit kwam door de hernieuwde belangstelling in de internationale politiek voor de manier waarop staten hun overheid inrichten. Maar omdat de hervorming van het Buitenland beleid prioriteit had, definieerde Pronk *good governance* niet. Later gaf hij aan dat hij liever sprak van 'beter' bestuur, vooral ook omdat Pronk moeite had met de blauwdruk die door donorlanden of instituties als de Wereldbank werden opgelegd aan hulp-ontvangende landen. Het doel dat centraal stond *self reliance* van partnerlanden in het beleid van Pronk.⁹⁷ In de nota werd op enkele plekken al wel aangegeven dat *good governance* ook in het Nederlands beleid aandacht zou gaan krijgen omdat voor goed bestuur een groter internationaal draagvlak zou zijn ontstaan. Dit gaf aan dat Pronk in lijn wilde blijven met de accenten die er op internationaal niveau werden gelegd binnen het beleid op ontwikkelingssamenwerking. Maar ondanks dat de Bank ook door Pronk als leidende actor werd gezien, was de definitie van goed bestuur van Pronk niet die van de Wereldbank. Het beleid van Pronk moest er vooral op gericht zijn om democratisering op gang te brengen en hierin paste Pronk goed bestuur bij in.⁹⁸ Dit in tegenstelling tot de Bank die bewust democratisering buiten de definitie hield. Pronk gaf in debatten met de Kamer aan dat *good governance* door hem werd gedefinieerd als democratisch pluralisme. Vooral het verloop van het proces daar naartoe was van belang om te ondersteunen omdat zo in het betreffende land draagvlak kon worden gecreëerd.⁹⁹ In eerste instantie lijkt hierin overeenkomst te zitten met de aanpak van de Wereldbank, die ook wilde zorgen voor de opbouw van instituties. Maar de nadruk van Pronk verschilde, namelijk op democratisering en sociale ontwikkeling. De Wereldbank focuste in eerste instantie vooral op het verbeteren van economisch beleid. Goed bestuur, de term die door Pronk gebruikt werd in plaats van *good governance*, had al wel een apart beleidsartikel op de begroting. Dit betekent dat er al een deel van de begroting was gereserveerd voor programma's op het gebied van goed bestuur. Maar goed bestuur was ondergebracht bij het onderdeel van de mensenrechten-paragraaf van de begroting, wat opnieuw aangeeft dat *good governance* door Pronk alleen werd gebruikt binnen het beleid op mensenrechten en minder op economisch beleid gericht was. Belangrijker voor Pronk in deze kabinetsperio-

⁹⁶ Nota 1993, p. 21

⁹⁷ Met *self reliance* bedoelde Pronk dat hulpontvangende landen uiteindelijk in staat moesten zijn zelfstandig te functioneren zonder externe hulp en ondersteuning, Debat Herijkingsnota 1995, p. 41

⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnota (1993), Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend, p. 22

⁹⁹ Lijst vragen en antwoorden begroting 1997, TK 25000, nr. 19, p. 27

de was de 'Herijking van het Buitenlands Beleid', de hervorming die hij inzette met de nota uit 1994. Dit was vooral een nota waarin hervormingen binnen het ministerie uiteen werden gezet. Opvallend is wel dat in deze nota goed bestuur duidelijk werd genoemd als belangrijk element van het nieuwe beleid.¹⁰⁰ Maar omdat in 1998 de termijn van Pronk als minister voor ontwikkelingssamenwerking afliep is in de jaren van het kabinet Kok I niet uitgebreid vervolg gegeven aan het verwerken van goed bestuur in het beleid.

2.3.3 Debat in de Kamer niet van invloed op goed bestuur

In de debatten in de Kamer over Ontwikkelingssamenwerking was goed bestuur geen groot onderwerp, tijdens het kabinet Kok I stond met name de 'herijking' centraal. Maar omdat de term goed bestuur inmiddels door de Bank was geïntroduceerd en door Pronk was genoemd, sprak de Kamer wel over hoe het begrip gedefinieerd moest worden. In het debat over de definitie stond vooral de vraag centraal hoe goed bestuur als instrument kon helpen de Nederlandse hulp effectiever te maken. De Kamer zag goed bestuur dus niet als doel maar als instrument om hulp te verlenen.¹⁰¹ Ondanks dat hierin wel een verschil zat tussen minister en Kamer werd dit deel van het debat niet omgezet in concrete moties of amendementen die het beleid probeerden te wijzigen. Dit kwam waarschijnlijk omdat een groot deel van de Kamer net als de minister kritisch was over het opleggen van de criteria en over de vraag of het opleggen van voorwaarden de hulp effectiever zou maken. Bovendien stelde de Kamer zich, net als de minister, kritisch op ten opzichte van het beleid van de Wereldbank op het gebied van goed bestuur. Met name het CDA besteedde aandacht aan de link tussen goed bestuur en democratisering, en uitte daarmee dezelfde kritiek als de minister op de Bank.

De Kamer heeft geen verandering gebracht in de manier waarop Pronk goed bestuur plaats gaf in zijn beleid. Er werden geen moties of amendementen in over goed bestuur ingediend tijdens de jaren dat Pronk minister was. Hoewel er wel vragen werden gesteld door verschillende Kamerleden, leidde ook dit niet tot verandering van beleid. Dit kan verklaard worden uit het feit dat de minister en Kamer niet van mening verschilden over de manier waarop goed bestuur onder Pronk in het beleid werd gebruikt. De minister had, met de introductie van goed bestuur, het initiatief genomen in plaats van de Kamer, waardoor de Kamer de minister volgde in de uitgezette lijn en geen kritiek uitte hierop.

¹⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Herijkingsnota (1995), Hulp in Uitvoering: ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitelandse beleid, Den Haag: SDU, p. 22

¹⁰¹ Begrotingsbehandeling 1998, TK 36 2864, nr. 4

2.3.4 Goed bestuur nog niet op de voorgrond in het beleid

Onder minister Pronk vervulde goed bestuur nog geen centrale rol in het beleid op ontwikkelingssamenwerking. Maar daar waar Pronk de term wel gebruikte werd de definitie anders ingevuld dan door de Wereldbank. Bij Pronk lag de nadruk meer op het belang van goed bestuur voor democratisering en dus niet zoals de Bank van belang voor economische ontwikkeling. In latere interviews heeft Pronk ook wel aangegeven dat hij de term 'goed bestuur' terughoudend wilde gebruiken binnen Ontwikkelingssamenwerking. Hij gaf eerder de voorkeur aan 'beter bestuur' omdat hij wilde voorkomen te dwingend hervormingen op te leggen aan hulplanden. Ondanks dat Pronk geen beleid uitwerkte is wel duidelijk dat hij net als de Wereldbank goed bestuur zag als doel, het proces erheen werd door Pronk gezien als de plek waar Nederland landen kon ondersteunen. Dit blijkt uit de doelstelling van *self reliance* die Pronk centraal stelde en waarvan goed bestuur, wanneer het genoemd werd, onderdeel van uitmaakte. De Kamer leek in dit opzicht van mening te verschillen met de minister maar bracht geen veranderingen aan in het beleid omdat ze voor de rest de minister volgden in de manier waarop hij goed bestuur definieerde. Wat het beleid en de debatten vooral beheerste was de 'herijking' van het buitenlands beleid, Het einde van de Koude Oorlog dwong ook Nederland het beleid aan te passen aan de nieuwe context. Hoewel het debat in de Kamer op momenten wel ging over de definitiekwestie van goed bestuur, leidde dit niet tot een wijziging in het beleid. Dit kwam omdat minister en Kamer geen uiteenlopende opvatting hadden

2.4 Minister Herfkens in het Kabinet Kok II, 1998-2002

In het kabinet Paars II werd Eveline Herfkens minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Nadat het eerste kabinet onder leiding van premier Wim Kok de termijn van vier jaar had afgemaakt werd de PvdA bij de volgende verkiezingen opnieuw de grootste partij. Onderhandelingen met D66 en VVD resulteerden in het tweede kabinet onder leiding van premier Wim Kok.¹⁰² Na twee keer eerder kandidaat te zijn geweest voor het ministerschap (in 1989 en 1994) volgde Eveline Herfkens Jan Pronk op.¹⁰³ Herfkens deelde het departement Buitenlandse Zaken samen met Jozias van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken voor de VVD.

¹⁰² Andeweg, R. B. (1998), 'De Formatie van Paars II, Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken', Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 190

¹⁰³ 'Herfkens rekent af met Tinbergen-syndroom', Trouw, 3 december 1998

Goed bestuur¹⁰⁴ had al in het regeerakkoord een plek in het hoofdstuk over Buitenland Beleid. Dit geeft aan wat voor belang er door minister Herfkens en de rest van het kabinet eraan werd gehecht. Om duidelijke keuzes te maken in de steunverlening zou goed bestuur gebruikt worden als leidend criterium:

‘De steunverlening in het kader van ontwikkelingssamenwerking via regeringen vindt plaats onder de conditie van goed beleid, w.o. economisch beleid, en goed bestuur, aan de hand van internationale maatstaven.’¹⁰⁵

Deze formulering geeft aan op wat voor manier minister Herfkens goed bestuur wilde gebruiken in haar beleid. In tegenstelling tot de Wereldbank zag Herfkens goed bestuur niet alleen als doelstelling maar ook als voorwaarde voor het verlenen van hulp. Door goed bestuur zo expliciet te noemen in het Regeerakkoord werd aangegeven dat goed bestuur het begrip was waarmee Herfkens zich wilde onderscheiden als bewindspersoon. De keus om goed bestuur hiervoor te gebruiken werd, zowel vanuit de politiek als in de publieke opinie, als controversieel beschouwd en leidde tot kritiek. Er bestonden aanvankelijk twijfels of het gebruik van goed bestuur als criterium effect zou hebben omdat dit arme landen zou benadelen en omdat er geen definitie zou bestaan van de term.¹⁰⁶ Bovendien zou de minister te voortvarend te werk gaan door geen uitgebreid onderzoek te doen naar de effecten van haar keuzes.¹⁰⁷ Ook Herfkens voorganger Pronk viel zijn opvolgster af door bijvoorbeeld vraagtekens te zetten bij het effect van een criterium als goed beleid.¹⁰⁸ De media haakte hier op in en beschreef de keuzes van Herfkens als een breuk met Pronk.¹⁰⁹ Herfkens bevestigde dit beeld door te betogen dat het met de aanvang van het kabinet Kok II tijd was voor een verandering van koers. De door Pronk ingezette herijking had geen effect, door met goed bestuur de landenkeuze te beperken moest bijgedragen worden aan een verandering in het beleid.¹¹⁰ Ondanks dat zij grote nadruk legde op goed bestuur werd er in het regeerakkoord geen definitie gegeven.¹¹¹

¹⁰⁴ Ook door minister Herfkens werd niet de engelse term *good governance* gebruikt maar het Nederlandse synoniem ‘goed bestuur’.

¹⁰⁵ Regeerakkoord Kok 2, ‘Regeerakkoord 1998’, TK 26024, nr. 10, 3 augustus 1998, p. 93

¹⁰⁶ ‘Herfkens maakt van landselectie een loterij’, De Volkskrant, 8 mei 1999

¹⁰⁷ ‘Waarom is goed bestuur geen doel van ontwikkelingshulp?’, De Volkskrant, 1 november 1999

¹⁰⁸ ‘Pronk zet opnieuw aanval in’, Algemeen Dagblad, 16 oktober 1999

¹⁰⁹ ‘Minister gelooft niet dat je goed bestuur kunt kopen’, Trouw, 6 februari 1999

¹¹⁰ Hoebink, P. (2002), ‘Paul Hoebink, Van wervelwind tot nachtkaaers? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking. In: Internationale Spectator, Vol.: 56, nr.: 4, pp.191-198

¹¹¹ Behandeling begroting 1999, TK 26200 V, nr. 33

2.4.1 Koerswijziging; de 'ontpronking' van het beleid en 'eigen' definitie van goed bestuur

Ondanks dat Herfkens aangaf de Wereldbank te willen volgen in de definitie van goed bestuur, bleek al snel -zoals ook uit de tekst van het regeerakkoord, dat zij op een eigen manier invulling gaf aan goed bestuur in de uitvoering van haar beleid. De minister leek er voor te kiezen goed bestuur op een andere manier te gebruiken dan de Bank, namelijk als criterium (in plaats van als doelstelling). Zij legde voor goed bestuur binnen haar beleid een grote rol weg maar kwam niet met een duidelijke definitie. Dit was het gevolg van de wrijving tussen het gebruik van goed bestuur als criterium aan de ene kant, maar de ambitie van Herfkens om goed bestuur als doel te presenteren aan de andere kant. De minister maakte hierin geen duidelijke keuze en dit leidde tot ogenschijnlijk inconsequente keuzes in haar beleid.

Een van de redenen voor de eigen invulling van goed bestuur is de algemene koerswijziging die Herfkens inzette. Herfkens gebruikte goed bestuur om deze wijziging uit te voeren. Al in haar eerste jaar als minister creëerde Herfkens ophef door de koers over een andere boeg te gooien. Ontpronken hield vooral in dat Herfkens de eisen voor hulp meer aanscherpte, goed bestuur werd hiervoor gebruikt.¹¹² De door Herfkens ingezette vernieuwingen hadden vooral tot doel de hoeveelheid beleid in te dammen en het overgebleven beleid gericht toe te passen. Kernwoorden in dit nieuwe beleid waren effectiviteit, efficiency en management. Deze termen nam de minister direct mee vanuit de periode dat zij de Wereldbank actief was.¹¹³ Ook wilde Herfkens de nota Herijking van haar voorganger Pronk preciezer inkleuren door prioriteiten te stellen in het beleid en zo de 'versnippering' van de hulp te verminderen. Al snel werd deze koerswijziging in de media benoemd tot het 'ontpronken' van het beleid, waarmee geïmpliceerd werd dat Herfkens afstand nam van de lijn van Pronk. Er bestonden in die tijd inderdaad spanningen tussen beide bewindspersonen omdat Pronk in diezelfde media kritiek had geuit op het beleid van zijn opvolgster.

Eenzijds gaf Herfkens aan de Wereldbank te willen volgen in de definitie van goed bestuur. Het belang dat zij hechtte aan de Wereldbank bleek uit het feit dat zij zelf de Bank positioneerde als 'een zeer belangrijke en niet te negeren instelling'. Maar anderzijds sprak de minister zichzelf tegen. Het verschil tussen Herfkens' definitie en de Wereldbank definitie was al duidelijk geworden in de manier waarop Herfkens goed bestuur wilde gebruiken (als criterium en niet als doel op zich). Dat er verschil was in de manier waarop goed bestuur werd gebruikt werd door Herfkens zelf ook erkend. De verklaring die zij hiervoor gaf was dat de Wereldbank een smallere definitie aan zou houden van goed bestuur. Hiermee bedoelde zij dat de Bank alleen keek naar goed 'economisch' beleid, daar waar zij ook wilde kijken naar sociaal beleid. Ondanks dat de minister aangaf wat het verschil was

¹¹² Trouw, 1998, 3 december, p. 4

¹¹³ 'Er is te veel beleid op Ontwikkelingssamenwerking', Volkskrant, 11 september 1998

kwam zij niet met een eigen formulering van goed bestuur. De enige overgebleven overeenkomst tussen de definitie van Herfkens en de Bank was dat zij vasthield aan dezelfde pijlers als de Bank.

Om goed bestuur onderdeel te kunnen maken van haar koerswijziging paste zij een aantal kunstgrepen toe. Een voorbeeld hiervan is het opsplitsen van goed bestuur in een drietal criteria. Deze drie waren: goed beleid, goed bestuur en de mate van armoede in een land. Dit onderscheid werd door de Wereldbank niet gemaakt. Een andere kunstgreep was het onderscheid dat Herfkens maakte tussen goed bestuur en goed beleid. Hiermee splitste zij de definitie van de Wereldbank uiteen waardoor zij gericht beleid kon maken op sociale ontwikkeling (waarbinnen ook aandacht was voor mensenrechten en participatie) en op economische ontwikkeling. Voor Herfkens was goed beleid vooral van belang voor economische ontwikkeling en goed bestuur gunstig voor sociaal-maatschappelijke ontwikkeling. Dit was een onderscheid dat door de Wereldbank niet gemaakt werd vanwege de knelpunten die dit gaf met het mandaat van de Bank.

Het gevolg van deze kunstgrepen was echter dat de definitie van goed bestuur complexer werd en dit had een aantal gevolgen. Ten eerste gebruikte de minister zelf de termen 'goed bestuur' en 'goed beleid' door elkaar heen. Zij was zelf dus niet consequent in het scheiden van de twee begrippen. Ten tweede vermengde de minister goed bestuur als doelstelling en instrument door niet duidelijk te zijn wat zij precies verstond onder goed bestuur. De minister maakte aan de ene kant namelijk de keus goed bestuur te willen gebruiken als hard criterium voor het toekennen van hulp. Maar binnen het gebruik van goed bestuur als criterium was de minister niet consequent. In de uitwerking van de criteria voor goed bestuur hield minister Herfkens de definitie en pijlers aan zoals gegeven door de Wereldbank in het rapport van 1992. Tegelijkertijd benadrukte zij soms juist voor een andere aanpak te willen kiezen, hierdoor ontstond onduidelijkheid over het beleid van de minister. Door tegelijkertijd de Bank te willen volgen en goed bestuur in haar eigen beleid te willen verwerken manoeuvreerde Herfkens zich in een lastige positie. Het beleid dat zij moest vormgeven werd hierdoor complex en zij maakte in haar aanpassingen geen duidelijke keuze in de manier waarop zij goed bestuur wilde inzetten. De precieze definitie die zij aanhield kwam niet duidelijk naar voren. Hierdoor kwam haar beleid onduidelijk en inconsequent over.

2.4.2 Goed bestuur in het beleid: toepassing van goed bestuur als criterium

Ondanks het uitblijven van een concrete definitie had Herfkens een belangrijke overweging om goed bestuur te introduceren; het bood haar een objectieve maatstaf om een (nieuwe) landenlijst samen te stellen.¹¹⁴ Herfkens zag hiertoe noodzaak omdat zij het aantal landen waaraan hulp werd geboden

¹¹⁴ Brief uitwerking criteria structurele bilaterale hulp, TK 26433, nr. 8, p. 5

wilde verminderen. Om te kunnen minderen maakte Herfkens goed bestuur één van de twee belangrijkste criteria op basis waarvan hulp werd toegekend.¹¹⁵ Goed bestuur werd gebruikt als een objectief criterium omdat in de opvatting van de minister aan landen met kwalitatief goed bestuur de hulp effectiever verleend kon worden. Dit was een breuk met Nederlands beleid in het verleden, waarbij de gedachtegang was dat landen die ondermaats presteerden hulp op het bereiken van goed bestuur nodig hadden om op een hoger niveau te komen.¹¹⁶ Een aantal criteria gingen over beleid gericht op armoedebestrijding en mensenrechten. Hieraan valt te zien dat het accent van de minister (in tegenstelling tot wat zij zelf beweerde) anders lang dan dat van de Wereldbank, ook democratisering zou speciale aandacht moeten ontvangen in de beoordeling.¹¹⁷ Dit was een aspect wat de Wereldbank niet mee wilde nemen vanwege het conflict met het mandaat. Andere criteria van de minister richtten zich meer op de kwaliteit van het management van de publieke sector, vooral deze set criteria was de uitwerking die het dichtst bij de definitie van de Wereldbank lag omdat dit één van de pijlers was die de Bank gebruikte. Maar de minister werkte niet precies uit hoe dit in de praktijk gebracht moest worden. Hierdoor bleef er veel van het beleid onuitgewerkt en dus onduidelijk. Zo was Herfkens bijvoorbeeld niet duidelijk over op wat voor manier zij democratisering wilde meten. Hierdoor leek het criterium niet zo objectief te zijn als de minister wilde. Hiermee leek Herfkens goed bestuur niet consequent toe te passen als criterium.¹¹⁸

2.4.3 Debat in de Kamer

De houding van de Kamer ten opzichte van het beleid van minister Herfkens was kritisch, vooral wat betreft de keuze en motivatie van de minister rondom de selectie van partnerlanden. Een groot deel van de commotie rondom de nieuwe invalshoek van Herfkens was niet zozeer de introductie van *good governance* als belangrijk criterium van het beleid, maar wel de manier waarop Herfkens goed bestuur wilde gebruiken om het aantal partnerlanden te verminderen. De minister en de Kamer waren het oneens over het belang van goed bestuur als selectiecriterium omdat volgens de Kamer hierdoor een deel van de landen buiten de boot viel. Doordat de minister niet verder uitwerkte hoe zij goed bestuur zou toepassen als criterium bleef dit onduidelijk en werd Herfkens verweten niet consequent om te gaan met deze criteria.¹¹⁹ De conclusie van de Kamer was dat de minister de door

¹¹⁵ Het andere criterium was hier overigens aan gerelateerd: het sociaal-economisch beleid van een land

¹¹⁶ Idem noot 57, p. 3

¹¹⁷ Brief uitwerking criteria structurele bilaterale hulp, TK 26433, nr. 8, p. 4

¹¹⁸ Brief Landenbeleid structurele bilaterale hulp, TK 26433, nr. 2, p. 3

¹¹⁹ Wat Herfkens niet herhaalde in de debatten was de uitgebreide definitie die zij gaf als antwoord op schriftelijke vragen. Hierbij haalde zij niet alleen aspecten aan als transparantie en verantwoord sociaaleconomisch beleid maar gaf zij ook aan dat participatie, emancipatie, rechtszekerheid en democratie onderdeel vormden van goed bestuur. Als snel kregen deze criteria een meer politieke ondertoon doordat de minister aangaf dat

haar opgestelde criteria van goed bestuur niet consequent toepaste bij het selecteren van hulplanden.

Ook had de Kamer problemen met de morele consequenties van goed bestuur als criterium waar de minister voor gekozen had. Zo zou door dit criterium een kwalitatief oordeel worden geveld over een andere regering. Deze kritiek was dezelfde als er in wetenschappelijke kring was geuit tegen het beleid van de Wereldbank. In eerste instantie toonde Herfkens zich ongevoelig voor deze kritiek. Zij gaf aan zich te scharen bij de internationale consensus rondom goed bestuur, waarmee zij zich beriep op een autoriteit buiten het Nederlands beleid. De minister plaatste de Kamer hiermee voor een voldongen feit. Echter, doordat de minister zich beriep op de Wereldbank, vreesde de Kamer dat de invloed van de Bank op het Nederlandse beleid te groot zou worden.¹²⁰ Zelfs de PvdA, die de minister wel ondersteunde in haar keuzes¹²¹, merkte de spanning net als de inconsistentie en subjectiviteit in de redenering van de minister.¹²²

Na 2001 zetten de aanslagen van 11 september de toon van het debat. Voor Ontwikkelingssamenwerking betekende dit dat veiligheid en dan met name de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en het bevorderen van veiligheid centraal stond.¹²³ Tijdens de begrotingsbehandeling werd er door de PvdA een motie ingediend die de minister ondersteunde in haar beleid om te kiezen voor landen die voldeden aan het criterium van goed bestuur. Dit geeft aan dat in ieder geval de coalitiepartijen de agendering van het onderwerp en de definitie ervan door minister Herfkens volgden.¹²⁴ Een andere motie kwam van de kant van de oppositie en was qua inhoud tegenovergesteld aan die van de PvdA. De motie Karimi (Groen Links) gaf kritiek op het feit dat door hulpverlening alleen te richten op landen met goed bestuur, de minst ontwikkelde landen hulp misliepen die zij eigenlijk heel hard nodig hadden.¹²⁵ In lijn met deze kritiek kwamen er van het CDA en D66 twee moties die om aanscherping vroegen van de goed bestuur criteria omdat het huidige gebruik van het criterium geleid had tot een inconsequente samenstelling van de landenlijst..¹²⁶

de politieke wil in het partnerland de doorslag gaf binnen de criteria. Deze politieke wil bestond uit de ruimte die regeringen gaven aan democratie en participatie, Antwoorden op schriftelijke vragen (26433-3), 1999, p. 28

¹²⁰ Verslag AO Kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking, TK 26976, nr. 6, 4 juli 2000

¹²¹ Behandeling begroting 1999, TK 26200 V, nr. 33

¹²² AO Landenbeleid, 14 juni 1998

¹²³ Behandeling begroting 2002, TK 28000, nr. 34

¹²⁴ Behandeling begroting 1999, TK 26200, nr. 25

¹²⁵ Motie van het lid Karimi, 'Motie over een strategie om meer hulp te kunnen richten op de minst ontwikkelde landen', TK 26433, nr. 10, 1 juli 1999

¹²⁶ Motie van het lid Verburg, 'Motie om Rwanda niet op de landenlijst voor een bilaterale structurele ontwikkelingssamenwerkingsrelatie te zetten', TK 28000 V, nr. 30, 6 november 2011 en Motie van het lid Van 't Riet, 'Motie om Rwanda, onder voorwaarden, wel op de landenlijst te plaatsen', TK 28 000 V, nr. 33, 6 november 2001

2.4.4 Aanpassing beleid na kritiek van de Kamer: GMV-landen

Een aanpassing op het ‘goed bestuur’-beleid werd door de minister gedaan toen het kabinet halverwege de termijn was, dit na aanhoudende kritiek vanuit de Kamer. Om de programma’s die met goed bestuur te maken hadden effectiever te maken, besloot de minister de landen waarin goed bestuur programma’s het grootste onderdeel waren van het beleid op een gezamenlijke lijst te zetten. Dit was de zogenaamde GMV-lijst (goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw). Dit was een reactie van de minister op de zorg die de Kamer herhaaldelijk had uitgesproken over landen die niet aan de criteria van de minister voldeden en zo buiten de boot zouden vallen. Juist deze landen zouden volgens de oppositie veel baat hebben bij hulp.¹²⁷ Een andere reden om deze criteria en landen te bundelen, was om de Kamer beter inzicht te geven hoe dit beleid was opgebouwd. Tot hiervoor was beleid op goed bestuur verdeeld geweest over de verschillende sectoren en was niet inzichtelijk op wat voor manier het geld besteed werd.

De GMV-criteria waren een specifiekere invulling van goed bestuur en goed beleid als selectie criterium. De minister herschikte de criteria bij het opstellen van deze lijst om ze beter aan te laten sluiten bij de behoeftes van de betreffende landen. Twee elementen van goed bestuur verdwenen uit de criteria op de GMV-lijst. Waar de minister eerder sprak over sociaal beleid en macro-economisch beleid, werden deze twee niet meer genoemd als criteria in de GMV-lijst. ‘Goed’ financieel beleid (zoals het beheersen van wisselkoersen) was eerder door de verschillende criteria verweven maar werd nu een apart genoemd als *transparant bestuur*.¹²⁸

De op de GMV-lijst overgebleven criteria lieten alsnog veel ruimte over aan eigen interpretatie. Een voorbeeld hiervan was het criterium van een onafhankelijke kiescommissie. De minister gaf niet aan hoe breed het mandaat van een kiescommissie moest zijn. Ook werd niet uitgewerkt wat het belang was van de aandacht voor decentralisatie ondanks dat dit wel werd genoemd als criterium op de GMV-lijst.¹²⁹ Door een aparte lijst criteria op te stellen voor een aparte groep landen nam Herfkens verder afstand van het beleid van de Bank, die de het pakket van criteria voor goed bestuur als totaalpakket aan landen oplegde en geen uitzondering maakte voor landen die niet helemaal binnen dit pakket pasten. Het opstellen van de lijst kan dan ook gezien worden als een reactie op de kritiek van de Kamer, die moeite had met deze ‘blauwdruk’ van goed bestuur, de manier waarop

¹²⁷ Stand van Zaken GMV landen, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28000, nr. 10, p. 4

¹²⁸ Beleidskader GMV-criteria, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27400, nr. 80, p. 4,

¹²⁹ Idem noot ..., p. 2

goed bestuur in eerste instantie door de minister werd toegepast.¹³⁰

Het gevolg van de creatie van de GMV-lijst was een verbreding van het aantal landen dat aanspraak kon maken op hulp, het aspect waar vanuit de Kamer de meeste kritiek op werd geleverd. Maar door deze aanpassingen, het opsplitsen van groepen landen en herschikken van de criteria was wel een verwijdering van de definitie van de Bank. Hieraan valt te zien dat de Kamer de minister niet aansprak op het verschil tussen het beleid van de Bank en haar beleid. De Kamer greep dus niet terug op de definitie van de Wereldbank in haar kritiek maar reageerde op goed bestuur zoals het door de minister werd gepresenteerd.

2.4.5 Scherpe keuzes, maar wel inconsequenties

Minister Herfkens was de eerste minister van Ontwikkelingssamenwerking die goed bestuur een grote rol toebedeelde in haar beleid. Maar deze rol was niet onbetwist, door de keuzes van de minister ontstond veel discussie tussen de minister en de Tweede Kamer. Deze discussie ontstond met name doordat de minister op momenten niet consequent haar beleid uitlegde en uitvoerde. Zij probeerde goed bestuur te hanteren als objectief (hard) criterium, en definieerde dit tegelijkertijd ook op een normatievere manier door een oordeel te vellen over de kwaliteit van bestuur in andere landen. Herfkens wilde aan de ene kant de Bank volgen in de definitie maar aan de andere kant probeerde goed bestuur te verwerken in haar beleid. Herfkens probeerde namelijk goed bestuur te gebruiken om het Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te hervormen. Zij wilde een verandering teweeg brengen waardoor hulp effectiever en gericht werd toegepast. Dit dwong de minister juist af te wijken van de definitie van de Wereldbank, die zich meer richtte op het faciliteren van economische ontwikkeling en daarom landen 'goed bestuur' wilde laten ontwikkelen. Het beleid van Herfkens was gericht op landen die al beschikten over 'goed bestuur' en dit betekende dat de minister goed bestuur anders uitwerkte in haar beleid.

Herfkens paste goed bestuur zowel toe als criterium maar ook als doel. Echter, goed bestuur hanteren als criterium of als doelstelling vereist twee verschillende benaderingen waartussen de minister in haar beleid geen keuze maakte. Beleidsstukken die hierop meer duidelijkheid zouden kunnen geven werden niet naar buiten gebracht vanuit het ministerie waardoor het beleid op punten niet werd uitgewerkt. Deze onduidelijkheid en inconsequentie was dan ook het grootste punt van kritiek vanuit de Tweede Kamer. Dit leidde wel tot aanpassingen aan de kant van de minister. Zij verzwakte goed bestuur als criterium door de GMV-lijst te creëren. Hierdoor kon een groter aantal lan-

¹³⁰ De Bank probeerde, ook vanwege het grote aantal landen dat hulp ontving, een meer uniform kader voor goed bestuur te handhaven.

den hulp ontvangen en werden de criteria gericht toegepast. Maar door de bredere toepassing van goed bestuur week de minister alleen maar meer af van de Wereldbank.

2.5 Minister van Ardenne in het Kabinet Balkenende (I-) II-III, 2003-2006

In het eerste kabinet Balkenende kreeg Agnes van Ardenne een plek als staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit kabinet kreeg vorm nadat Kok 2 in 2002, vlak voor de verkiezingen, ontslag indiende vanwege het Srebrenica-rapport.¹³¹ Vanwege de korte duur van de kabinetsperiodes van de kabinetten Balkenende I tot en met IV zal in deze paragraaf gekeken worden naar de periode 2003-2006, de periode waarin Van Ardenne staatssecretaris en minister was (in plaats van de kabinetsperiodes apart te behandelen). De verkiezingen volgend op het ontslag van Kok II zouden de geschiedenis ingaan als de meest turbulente verkiezingen in Nederland door de moord op Pim Fortuyn, lijsttrekker van de LPF. Het CDA en de LPF waren de grote winnaars van deze verkiezingen ten koste van de voormalig coalitiepartners VVD en PvdA. Samen met de VVD werd een kabinet gevormd met CDA en LPF onder leiding van Jan Peter Balkenende. Voor het eerst sinds de jaren zestig werd Ontwikkelingssamenwerking toebedeeld aan een staatssecretaris in plaats van een minister. Helaas was dit kabinet geen lang leven beschoren en al in het najaar werd een nieuwe coalitie gevormd. Dit werd een kabinet bestaande uit CDA, VVD en D66. In Balkenende 2 behield Van Ardenne haar post, dit keer als minister. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende 1 wordt goed bestuur genoemd, vooral vanwege het belang hiervan voor stabiliteit en vrede.¹³² Dat goed bestuur als één van de doelen werd genoemd om na te streven was opvallend, een paar jaar geleden had Van Ardenne nog duidelijk stelling genomen tegen de keuzes die Herfkens maakte vooral op de manier waarop zij goed bestuur betrok bij haar afwegingen.¹³³

2.5.1 Bredere definitie, lagere prioriteit

Minister Van Ardenne legde de nuance binnen de goed bestuur-definitie anders dan de Wereldbank. De oorzaak van dit verschil was dat het beleid van Van Ardenne in het teken stond van (het bereiken van) de MDG's. Goed bestuur-beleid was ondergeschikt aan het bereiken van deze doelen. Hierdoor besteedde Van Ardenne bij goed bestuur aandacht aan aspecten die meer te maken hadden met

¹³¹ Hippe, J., Lucardie, P., Voerman, G. (2003), 'Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen in het jaar 2002', Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 5

¹³² Regeerakkoord Balkenende 1, 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', 1998, p. 28

¹³³ Behandeling begroting 1999, TK 26200, nr. 34

‘sociaal’ beleid, zoals onderwijs en gezondheid. Hierdoor probeerde Van Ardenne meer coherentie te bereiken tussen het beleid voor goed bestuur en dat voor de MDG’s. Zij gaf in de definitie minder aandacht aan de economische en ‘technocratische’ aspecten van goed bestuur zoals de Wereldbank deed maar meer aan het belang van mensenrechten, de bescherming hiervan en objectieve wetgeving.¹³⁴

De minister introduceerde vier nieuwe aspecten in de definitie van goed bestuur. Allereerst benoemde zij als aandachtsveld binnen goed bestuur het ondernemersklimaat. Om hier vorm aan te geven introduceerde Van Ardenne de term *economic governance*. Daarmee wilde zij aangeven dat er ook beleid op *governance* was specifiek gericht op het bevorderen van beleid voor ondernemers.¹³⁵ Dit deel van de definitie van Van Ardenne kwam dichterbij die van de Wereldbank omdat het meer gericht was op economisch beleid, en met name het faciliteren van economische groei hierdoor.

Van Ardenne kwam in haar Afrika-notitie met een concrete formulering van wat zij verstond onder goed bestuur:

‘Een overheid die de orde bewaard en investeert in de opbouw van de samenleving is een cruciale actor bij het op gang brengen van een duurzaam ontwikkelingsproces.’¹³⁶

Deels is hier een overlap met de definitie van de Wereldbank, die ook de nadruk legde op het creëren van een milieu waarin ontwikkeling op gang kon komen. Maar tegelijkertijd is ook een verschil op te merken; Van Ardenne noemt expliciet de opbouw van de samenleving in relatie tot het op gang komen van ontwikkeling. Dit was een tweede nieuw aspect, de Wereldbank keek namelijk vooral naar de opbouw van overheidsinstellingen en het beheer hiervan.

Ten derde legde Van Ardenne sterker de nadruk op het verband tussen effectiviteit en legitimiteit van goed bestuur. Beide aspecten waren door de Bank al genoemd in de vier pijlers die de definitie ondersteunden maar Van Ardenne haalde deze naar voren. Effectief bestuur zou zorgen voor meer legitimiteit en andersom zou er ook sprake kunnen zijn van een positief effect. Hiermee was het voor de minister makkelijker om haar beleid te verantwoorden. Zij kon zich beroepen op het feit dat er draagvlak was door de effectiviteit van haar beleid en kon beargumenteren dat effectief beleid meer draagvlak zou creëren. Omdat goed bestuur in ontwikkelingslanden eenzelfde effect zou hebben bood dit goed bestuur een plek in haar beleid.

Het vierde en laatste aspect dat de minister toevoegde aan de definitie van goed bestuur

¹³⁴ Beleidsnota ‘Aan elkaar verplicht’, 3 oktober 2003, p. 7

¹³⁵ Lijst van vragen en antwoorden begroting Buitenlandse Zaken 2004, TK 29200 V, nr. 73, p. 117

¹³⁶ Afrika-notitie ‘Sterke mensen, zwakke staten’, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29237, nr. 1, p. 5

werd veroorzaakt door de aanslagen van 11 september 2001. Hierna was er meer aandacht gekomen voor het belang van veiligheid en stabiliteit. Volgens de minister leidde goed bestuur tot meer vrede en stabiliteit.¹³⁷ Door dit aspect toe te voegen aan de definitie bracht Van Ardenne een eigen nuance aan in goed bestuur. Ook hierin zat een verschil met de definitie van de Wereldbank, die de connectie tussen stabiliteit en goed bestuur niet direct legde.

2.5.2 Focus op stabiliteit-afzwakking criterium

Onder Van Ardenne was er sprake van een verandering in de manier waarop goed bestuur werd verwerkt in het beleid. Goed bestuur bleef een zelfstandig en belangrijk onderdeel maar werd ingekaderd door een ander thema. In 2003 presenteerde minister van Ardenne haar eerste nota met daarin grote nadruk op de MDG's (Millennium Development Goals). Om de doelen in 2015 te kunnen bereiken koos de minister om de prioriteit te geven aan een aantal thema's (en hierin volgde zij het lijstje van de MDG's¹³⁸). Nog voor de nota van de minister bekend werd gemaakt gaf zij aan waar in het beleid zij de accenten wilde leggen, zij noemde hierbij niet goed bestuur.¹³⁹

Het beleid dat Van Ardenne maakte op goed bestuur verschilde met dat van haar voorgangster, maar kwam tegelijkertijd niet dichterbij de definitie van de Wereldbank. Onder Herfkens werd goed bestuur gehanteerd als een hard criterium. Volgens Van Ardenne zou goed bestuur weliswaar een centrale plaats krijgen maar niet gehanteerd worden als absolute voorwaarde voor het ontvangen van hulp.¹⁴⁰ Daarom veranderde Van Ardenne de criteria. Het zou onmogelijk zijn goed bestuur als blauwdruk op te leggen, omdat elk land zijn eigen afwegingen moest maken in het maken van beleid, passend binnen de cultuur en tradities van het eigen land. Ook was de minister kritisch over hoeveel effect externe 'bemoeienis' had op veranderingen in ontwikkelingslanden.¹⁴¹ Volgens Van Ardenne kon hulp al toegekend worden wanneer landen goede bedoelingen leken te hebben in het verbeteren van de kwaliteit van bestuur. Dit in tegenstelling tot Herfkens die landen niet in aanmerking wilde laten komen voor hulp ondanks dat zij goede intenties hadden. Van Ardenne voegde de door Herfkens geïntroduceerde GMV-lijst weer samen met de andere partnerlanden. Dit gaf aan dat goed bestuur weer werd geïntegreerd in het gehele beleid.

¹³⁷ Achtergrond notitie goed bestuur, 2004, p. 4

¹³⁸ De MDG's bevatten acht doelen: armoede en honger verminderen, primair onderwijs voor alle kinderen realiseren, gelijke posities tussen mannen en vrouwen, kindersterfte tegengaan, lager sterftcijfer onder zwangere vrouwen, aids en malaria verminderen, creëren van een duurzaam leefmilieu, meer eerlijke handel mogelijk maken

¹³⁹ Uitgangspunten van het beleid van Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28600 V, nr. 65, p. 2-3

¹⁴⁰ Beleidsnota 'Aan elkaar verplicht', 3 oktober 2003, p. 7

¹⁴¹ Achtergrond notitie goed bestuur, 2004, p. 9

Het verschil met de Wereldbank was te zien aan het feit dat Van Ardenne koos voor een algemene formulering van de criteria ('het dienen van een algemeen belang' en het 'ten uitvoer kunnen brengen van besluiten'). Deze criteria waren niet dezelfde als die gehanteerd werden door de Wereldbank die goed bestuur preciezer formuleerde dan alleen het dienen van het algemeen belang.¹⁴² Later focuste Van Ardenne zich vooral op één criterium waarop landen beoordeeld werden wanneer het ging over goed bestuur: 'politieke stabiliteit en gebrek aan geweld'. Dit criterium werd geïntroduceerd vanwege de instabiliteit die ontstond na de aanslagen van 11 september 2001.¹⁴³

De minister koos ervoor om goed bestuur te gebruiken als instrument en niet als doel van het beleid.¹⁴⁴ Hierin zat het grootste verschil met het *good governance* beleid van de Bank, waarin *good governance* een doel was. Toch valt er in de uitwerking hiervan een overeenkomst te zien met de manier waarop de Bank in de tweede helft van de jaren negentig goed bestuur vormgaf. De minister legde op de noodzaak van (goed en) effectief bestuur om de gegeven hulp effectief te laten zijn.¹⁴⁵ Goed bestuur was onder Van Ardenne vooral gericht op het versterken van de overheid om ontwikkeling extra te ondersteunen. Een extra dimensie bij deze minister was de aandacht voor internationaal goed bestuur die Van Ardenne hieraan toevoegde. Het zou van belang zijn dat ontwikkelingslanden konden zien dat er een kader van mondiale normen en waarden bestond dat zij konden hantieren als voorbeeld en als doel om naartoe te kunnen werken.¹⁴⁶ Op die manier zou het voor ontwikkelingslanden makkelijker zijn eenzelfde standaard te bereiken en zo op gelijk niveau zich te kunnen ontwikkelen.

Van Ardenne koos ervoor om goed bestuur te gebruiken om de rol van de overheid effectiever in te zetten in het stimuleren van ontwikkeling. Hiervoor was het niet per se nodig dat het overheidsapparaat heel groot was. Juist een kleinere, maar effectieve overheid kon de samenleving stimuleren om ontwikkeling op gang te brengen.¹⁴⁷ Hierin paste ook een andere verandering die Van Ardenne doorvoerde binnen goed bestuur-beleid, een deel van de verantwoordelijkheid voor bestaand *slecht* bestuur werd gelegd bij de ontwikkelingslanden zelf.¹⁴⁸ Hiermee probeerde de minister het effect van hulp van buitenaf te relativeren.¹⁴⁹ Dit laatste was wel weer een verschil met de manier waarop de Wereldbank *good governance* zag, waarbij juist de ondersteuning van buiten als essentieel werd gezien om verbetering tot stand te brengen.

¹⁴² Afrika-beleid, 3 oktober 2003, p. 19

¹⁴³ Lijst van vragen en antwoorden beleidsnota, TK 29234, nr. 6, p. 13

¹⁴⁴ Achtergrond notitie goed bestuur, 2004, p. 7

¹⁴⁵ Afrika-beleid, 3 oktober 2003, p. 14

¹⁴⁶ Behandeling begroting 2004, TK 29200, nr. 17

¹⁴⁷ Behandeling begroting 2004, TK29200 V, nr. 38, p. 26

¹⁴⁸ Achtergrond notitie goed bestuur, 2004, p. 14

¹⁴⁹ Overzicht van de door Nederland ondersteunde democratiseringsprojecten, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 30800 V, nr. 42, p. 3

2.5.3 Debat in de Kamer

Opnieuw ging het debat in de Kamer over goed bestuur als criterium en de keuzes die de minister hierin maakte.¹⁵⁰ Ondanks dat er vanuit de Kamer kritiek kwam op het beleid van de minister, ook op haar goed bestuur-beleid, leidde dit niet tot aanpassingen van de kant van de minister. Dit kwam omdat de kritiek van de Kamer te divers was en er dus niet veel druk uitgeoefend werd op de minister. Een deel van de Kamer merkte namelijk op dat het opmerkelijk was dat de minister tegelijkertijd goed bestuur en centralere plek wilde geven maar er vervolgens voor koos het als voorwaarde voor hulp af te zwakken.¹⁵¹ Met name de SP had bezwaar tegen de plek die goed bestuur innam als prioriteit in het beleid van de minister. Tegelijkertijd had bijvoorbeeld de VVD een totaal andere kritiek en wilde terug naar het beleid van minister Herfkens, waarbij goed bestuur als hard criterium werd gebruikt, ook de ChristenUnie had hierop kritiek.¹⁵² Wat deze partijen met name terug wilden zien was een strengere selectie op basis van 'effectief' bestuur (in plaats van het eerder gebruikte goed bestuur). De partijen legden hiermee minder de nadruk op de connectie tussen 'goed' bestuur en bijvoorbeeld mensenrechten en democratie. De nadruk lag voor deze partijen meer op het beheer van overheidsfinanciën en adequate capaciteit, een definitie die wel dichterbij de Wereldbank kwam. Omdat de VVD twijfels had bij de keuze van de minister om goed bestuur als criterium af te zwakken diende zij in 2003 een motie in om de minister te vragen om meer onderbouwing van het beleid. Deze motie werd ondersteund door een groot deel van de Kamer en leidde uiteindelijk tot een achtergrondnotitie op goed bestuur, maar niet tot een wijziging in het beleid.¹⁵³

De discussie die in de Kamer gevoerd werd over goed bestuur moet gezien worden in de context van een grotere discussie omtrent de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Kamerleden gebruikten goed bestuur om hun standpunt in deze discussie kracht bij te zetten. In zekere zin kan vastgesteld worden dat het vierde aspect dat de minister introduceerde in haar definitie van goed bestuur (de connectie tussen legitimiteit en effectiviteit) hierop een reactie was. Maar tot een verschil in de plek van goed bestuur en de manier waarop de minister het toepaste leidde dit niet.

2.5.4 Voortzetting en verandering

Ten opzichte van minister Herfkens vertoonde het beleid van minister Van Ardenne zowel overeenkomsten als verschillen, wat betreft de definitie van de Wereldbank verschilde Van Ardenne's definitie sterk. Van Ardenne maakte duidelijk de keuze voor goed bestuur als instrument en hield vast aan

¹⁵⁰ Verslag AO beleidsnota 'Aan elkaar verplicht', TK 29234, nr. 17, p. 12

¹⁵¹ Lijst van vragen en antwoorden beleidsnota, TK 29234, nr. 6, p. 13

¹⁵² Verslag WGO begroting 2004, TK 29200, nr. 17 p. 14

¹⁵³ Behandeling begroting Ontwikkelingssamenwerking 2006, 30300 V, nr. 25 p. 3

het hanteren van goed bestuur als criterium. Wel zwakte zij dit criterium af. Van Ardenne voegde een aantal aspecten toe aan de definitie van goed bestuur waardoor haar definitie meer verschilde van de Wereldbank-definitie. De opbouw van de samenleving en aandacht voor veiligheid en stabiliteit waren elementen die niet voorkwamen bij de Bank. Deze laatste verandering valt te verklaren vanuit de veranderde kijk op veiligheid en stabiliteit die ontstaan was na de aanslagen van 9/11. Door staten te ondersteunen die te kampen hadden met problemen rond bestuur kon worden voorkomen dat er een instabiele situatie zou ontstaan. De oorzaak voor het verschil met de definitie van de Wereldbank was dat onder Van Ardenne de MDG's het grote thema waren in het beleid. Hoewel goed bestuur nog steeds een belangrijk onderdeel was, moest Van Ardenne proberen dit beleid coherent te laten zijn met het beleid voor de MDG's, waar meer de focus naartoe verschoof. Ook accentueerde Van Ardenne legitimiteit en effectiviteit vanwege het debat over de effectiviteit van hulp.

2.6 Minister Koenders in het Kabinet Balkenende IV, 2007-2010

'Goed beleid [in ontwikkelingslanden, red.] alleen is niet voldoende om de millennium ontwikkelingsdoelen te realiseren.'¹⁵⁴

De opvolger van minister Van Ardenne, Bert Koenders, trad aan in het vierde kabinet onder leiding van premier Balkenende. Hij deelde het departement samen met Maxime Verhagen (CDA) die minister van Buitenlandse Zaken werd. In het regeerakkoord lag de nadruk binnen de paragraaf Ontwikkelingssamenwerking op het behalen van de MDG's, goed bestuur werd niet meer genoemd.¹⁵⁵ Minister Koenders legde bij de aftrap van zijn beleid sterk de nadruk op het belang van context voor ontwikkeling. Dit hield in dat Koenders met meer factoren dan alleen hulp rekening hield in zijn beoordeling of ontwikkelingssamenwerking een bijdrage kon leveren aan ontwikkeling. Koenders maakt zijn keuzes op basis van de samenhang van verschillende processen en actoren in de wereld. Naast de nadruk op de MDG's kwam ontwikkelingssamenwerking in het teken te staan van mensenrechten. Koenders koos voor intensivering op vier gebieden, maar 'goed bestuur' was geen zelfstandig beleidsgebied.¹⁵⁶ Kernwoorden in het beleid van Koenders waren 'solidariteit' en 'gelijke kansen'. Hulp moest erop gericht zijn kansen te creëren voor minder ontwikkelde landen en de MDG's waren de oplossing voor de problemen en instabiliteit die door globalisering waren ontstaan.¹⁵⁷ Zonder kwali-

¹⁵⁴ Beleidsnota 'Een zaak van iedereen', 2007, p. 35

¹⁵⁵ Regeerakkoord Balkenende 4, 'Samen werken, samen leven', 2007, p. 13

¹⁵⁶ De vier gebieden waarop Koenders koos om te intensiveren waren: 1) veiligheid en ontwikkeling, 2) economische groei en verdeling, 3) meer rechten en kansen voor vrouwen, 4) klimaat, duurzaamheid en energie, Beleidsnota 'Een zaak van iedereen', 2007, p. 3

¹⁵⁷ Beleidsnota 'Een zaak van iedereen', 2007, p. 6

tatief goed bestuur konden de MDG's niet worden behaald en behouden. Daarom bleef er in de programma's wel aandacht voor goed bestuur, maar kwam de nadruk ergens anders op te liggen, namelijk op groei, verdeling en gelijke kansen. Goed bestuur werd een randvoorwaarde om de andere doelen (MDG's) te kunnen behalen. Ook koos Koenders voor een andere benadering om tot een partnerlanden-keuze te komen. Hij deelde landen in op basis van drie categorieën. Bij de overwegingen om landen in te delen in één van deze categorieën woog het zwaarst hoe ver zij waren met het bereiken van de MDG's.¹⁵⁸ Dit in tegenstelling tot Herfkens en Van Ardenne die meer dan Koenders het zwaartepunt lieten liggen bij de vorderingen die landen maakten op goed bestuur. Weliswaar was goed bestuur voor Koenders wel één van de onderdelen op basis waarvan landen werden ingedeeld in deze drie categorieën maar het was niet langer doorslaggevend voor het verlenen van hulp.

2.6.1 Goed bestuur in het teken van democratisering en mensenrechten

Goed bestuur werd in de nota van Koenders vaak aangehaald, maar de precieze definitie werd niet gegeven. Meer aandacht ging uit naar het uitwerken van het beleid op de MDG's, waaraan goed bestuur een bijdrage kon leveren als randvoorwaarde.¹⁵⁹ Wanneer er wel over goed bestuur werd gesproken was dit vooral in termen van democratisering en mensenrechten. Indirect valt uit de nota op te maken dat voor goed bestuur de nadruk lag op voldoende capaciteit bij de overheid om ontwikkeling te faciliteren en stabiliteit (en veiligheid) te waarborgen. Later werd in een Handreiking wel duidelijk gemaakt dat dezelfde definitie werd gehanteerd als door Van Ardenne.¹⁶⁰

Hiermee ontstaat wel een duidelijk beeld van de definitie van goed bestuur die Koenders hanteerde. Deze verschilde van de Wereldbank, net als bij Van Ardenne met name vanwege het noemen van de opbouw van de samenleving. Daarnaast was het accent dat Koenders legde op de democratisering ook een duidelijk verschil met de definitie van de Wereldbank. Hoewel impliciet in de uitwerking van de pijlers, wel mag worden aangenomen dat de Bank onder goed bestuur de aanwezigheid van een democratische rechtstaat verstond, kan dit niet worden opgemaakt uit de definitie van de Bank.

Omdat mensenrechten in het beleid van Koenders een centrale plek innamen, is het niet opmerkelijk dat goed bestuur vooral gericht was op het bevorderen van een democratisch stelsel waarin alle belangen en rechten gewaarborgd werden. Goed bestuur, de ondersteuning of opbouw

¹⁵⁸ Deze drie profielen waren: 1) versnelde MDG-bereiking, 2) Veiligheid & Ontwikkeling, 3) Brede Relatie, Beleidsnota 'Een Zaak van Iedereen' (2007), p. 32

¹⁵⁹ Letterlijk gebruikt minister Koenders deze formulering in zijn beantwoording op vragen n.a.v. de begroting 2008

¹⁶⁰ Handreiking goed bestuur: rechtstaat:, p. 1

daarvan, kwam in het teken te staan van democratisering.¹⁶¹ Hierbij ging de minister naar eigen zeggen niet uit van een blauwdruk voor democratie maar juist van een proces dat per land op een andere manier verliep. Met name door ondersteuning bij verkiezingen en het ondersteunen van de gekozen parlementen bij hun werkzaamheden werd geprobeerd democratisering zo veel mogelijk te ondersteunen. Ook Koenders maakte, net als Van Ardenne, het onderscheid tussen effectiviteit en legitimiteit van goed bestuur.

De inzet op goed bestuur was volgens Koenders met name nodig in landen waar hier nog geen sprake van was. Vooral fragiele staten zouden daarom ondersteuning nodig hebben om de stabiliteit te vergroten. De elementen die hierbij worden genoemd door Koenders komen in grote mate overeen met de originele pijlers zoals gebruikt door de Wereldbank waaronder: het tegengaan van corruptie; het ontwikkelen van een rechtssysteem en het creëren van mogelijkheden om de ambtenaren en politiek aansprakelijk te stellen voor het beleid. Toch verschilde de manier waarop Koenders deze pijlers en goed bestuur gebruikte wel van de Wereldbank, omdat het concept door Koenders werd gebruikt als randvoorwaarde en instrument.

2.6.2 De toepassing: goed bestuur als politiek instrument en in de 3D-benadering

Koenders verwerkte goed bestuur op twee verschillende manieren in zijn beleid. Een eerste manier waarop Koenders aandacht besteedde aan goed bestuur was binnen het toekennen van begrotingssteun. Om te besluiten welke landen begrotingssteun konden ontvangen werd goed bestuur een criterium dat gebruikt werd om *track records* op te stellen.¹⁶² Hiermee werden de vorderingen van landen bijgehouden op verschillende beleidsgebieden. Op deze manier was volgens Koenders goed bestuur extra effectief omdat het 'sector-overstijgend' was en hierdoor een breder effect kon hebben.¹⁶³ Er kon beter in beeld worden gebracht wat voor negatieve effecten de vereiste hervormingen zouden hebben. Koenders leverde hiermee ook kritiek op het beleid van de Wereldbank, die de mogelijke negatieve bijverschijnselen van deze hervormingen (gericht op het verbeteren van de kwaliteit van bestuur) zou hebben genegeerd. Koenders legde door het opnemen van goed bestuur bij het opstellen van track records de nadruk op de politieke kant van goed bestuur. De minister wilde namelijk door middel van een politieke dialoog aandacht vragen voor transparantie en corruptiebestrijding, en hiervoor wilde hij goed bestuur gebruiken om landen aan te kunnen spreken op de kwaliteit van bestuur. Deze dialoog kon volgens hem gevoerd worden op het moment dat er sprake was van een partnerschap (of hulprelatie) tussen Nederland en een ander land. Dit was een duidelijk verschil tussen Koenders en zijn voorgang(st)ers, omdat hij als eerste minister expliciet uitging van goed be-

¹⁶¹ Handreiking 1, 'Goed bestuur-democratisering', p. 6

¹⁶² Schriftelijke beantwoording vragen begroting 2009, 31700 V, nr. 24, p. 1

¹⁶³ Idem noot 97, p. 23

stuur als politiek instrument.

De keus voor het ‘politieker’ inzetten van goed bestuur leidde tot een tweede verandering in het beleid. Posten kregen een nieuw analysemiddel aangereikt, SGACA (*Strategic Governance and Corruption Analysis*). Hiermee kregen ambassades een beter beeld van de politieke processen in de partnerlanden. Het doel hiervan was de ontwikkelingssamenwerking politieker in te kunnen zetten, hoewel niet werd uitgewerkt wat dit precies inhield.¹⁶⁴ Met de SGACA zou het de ambassades makkelijker worden gemaakt om in kaart te brengen hoe zij, direct of indirect, een beter functionerende, *substantiële* democratie konden ondersteunen. Ook dit laatste begrip wordt niet nader gedefinieerd. Wel kwam de nadruk meer te liggen op politieke aspecten van goed bestuur.¹⁶⁵ Door de keuze voor maatwerk werd de verantwoordelijkheid voor goed bestuur bij de hulplanden zelf werd gelegd. In de beoordeling en evaluatie van prestaties werd dan ook sterker de nadruk gelegd op het initiatief dat hulplanden zelf namen op de verbetering hiervan.¹⁶⁶

Een derde nieuwe toepassing van goed bestuur was terug te vinden in de zogenaamde 3D-aanpak. Met deze aanpak werd gebruik gemaakt van de expertise van drie ministers; het ministerie van Defensie (*defense*), Buitenlandse Zaken (*diplomacy*) en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (*development*). Door deze drie sporen in één benadering te combineren wilde Nederland de invloed en het effect van haar beleid versterken.¹⁶⁷ In de 3D-aanpak besteedde Nederland aandacht aan wat het beste *peace enforcement* en *peace building* genoemd kan worden, op hetzelfde moment. Deze aanpak werd toegepast in onder andere Afghanistan en was gericht op creëren van meer veiligheid en stabiliteit. Goed bestuur was terug te vinden in de derde D, *development*. Het hield in dat in fragiele staten de verbetering van bestuur vooral moest dienen om democratiseringsprocessen op gang te brengen en te ondersteunen, goed bestuur was hierin een randvoorwaarde. De keuze van Koenders om goed bestuur te gebruiken als randvoorwaarde of flankerend beleid is ook terug te zien in de mensenrechtennotitie. Weliswaar was deze notitie uitgebracht onder verantwoordelijkheid van minister Verhagen, maar de mensenrechten-notitie had toch veel raakvlakken met het beleid waar Koenders verantwoordelijk voor was. Goed bestuur had hierin dezelfde plek als in de beleidsnotitie van Koenders zelf. Goed bestuur werd gebruikt in de dialoog met hulplanden om de mensenrechten situatie te verbeteren.¹⁶⁸ Ook werd in deze notitie de constatering gedaan dat goed bestuur, in te-

¹⁶⁴ Lijst van vragen en antwoorden begroting 2010, TK 32123, nr. 8p. 72

¹⁶⁵ Verslag van een SO Afrikabeleid, TK 29237, nr. 79, p. 24

¹⁶⁶ Beleidsreactie IOB Beleidsevaluatie ‘Het Nederlandse Afrikabeleid 1998–2006’, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29237, nr. 66, p. 7

¹⁶⁷ Bestrijding internationaal terrorisme, Brief ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 925, nr. 248, p. 1

¹⁶⁸ Mensenrechtennotitie ‘Naar een menswaardig bestaan’, p. 100

genstelling tot een paar jaar eerder, minder hoog op de internationale agenda stond, wat ook een indicatie was voor de plek van goed bestuur in het Nederlandse beleid op dat moment.¹⁶⁹

2.6.3 Debat in de Kamer

De discussie over goed bestuur verdween in deze periode in de Kamer enigszins naar de achtergrond. Dit kan deels verklaard worden door de geringe aandacht die in de nota besteed werd aan het thema, er werd immers door de minister niets controversieels over gemeld. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat goed bestuur inmiddels een algemeen geaccepteerd begrip was geworden en dat men het Kamerbreed eens was over de manier waarop dit vorm kreeg (na jaren van discussie over de juiste toepassing). Het gevolg hiervan was dat de Kamer niet probeerde goed bestuur in het beleid van de minister te veranderen.

Maar ondanks de veronderstelde consensus, bleven er vragen open over de precieze inhoud van de indicatoren waarop het Nederlandse goed bestuur kon worden beoordeeld. De conclusie van een deel van de Kamer was dat deze er dus niet waren, maar hierop werd door Koenders niet ingegaan. Op algemene beleidslijnen ondersteunde de Kamer de keuze van Koenders in zijn beleid.¹⁷⁰ Alleen de VVD was, vanuit een meer principiële argumentatie, blijvend kritisch op de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. In de nota was goed bestuur slechts van ondergeschikt belang, en stond vooral ten dienste van het bereiken van de MDG's. Ook de partijen die voorheen veel nadruk hadden gelegd op goed bestuur (CDA, PvdA) bevroegen de minister nu niet op de precieze plek en definitie van goed bestuur in het beleid. Het enige punt waarop de Kamer de minister langer bevroeg, waarschijnlijk omdat dit als nieuwe benadering werd geïntroduceerd, was de 3D-benadering. De 3D-benadering (*diplomacy, defence, development*) werd geïntroduceerd als nieuwe 'holistische' benadering die problemen in fragiele staten moest oplossen. Goed bestuur had in het *development*-deel van deze benadering een duidelijke plek. Er werden geen moties ingediend op specifieke goed bestuur programma's en ook kwamen er geen moties en amendementen die vroegen om goed bestuur als prioritair thema te herstellen.

2.6.4 Goed bestuur meer in het teken van democratisering en andere plaats in het beleid

In het beleid van minister Koenders had goed bestuur een andere plek dan in dat van zijn twee voorgang(st)ers, Herfkens en Van Ardenne. In plaats van op goed bestuur, lag de focus op het bereiken van de MDG's (meer nog dan onder Van Ardenne). Goed bestuur functioneerde hierbij als randvoorwaarde, en dus als flankerend beleid. Het doel dat Koenders hiermee wilde bereiken was de pro-

¹⁶⁹ Mensenrechtennotitie 'Naar een menswaardig bestaan', p. 22

¹⁷⁰ Behandeling begroting 2009, TK31700 V, nr. 24

gramma's voor de MDG's zoveel mogelijk impact te laten hebben.

Koenders verschildte in zijn definitie niet alleen van eerdere Nederlandse ministers, maar vooral ook van de Wereldbank. De minister deed nog meer dan Herfkens en Van Ardenne afstand van de definitie van de Wereldbank door nog nadrukkelijker de verbinding te maken tussen goed bestuur en democratisering. Goed bestuur vond ook een weg in twee andere onderdelen van het beleid van Koenders, namelijk ten eerste in begrotingssteun, ten tweede bij de 3D benadering. Dit reflecteert de holistische benadering van Koenders, waarbij rekening werd gehouden met een groot aantal factoren die invloed uitoefenden op ontwikkeling. Koenders koos wel voor een specifiekere invulling van goed bestuur, namelijk meer gericht op het politiek-bestuurlijke aspect en het belang van mensenrechten.

2.7 Staatssecretaris Knapen in het Kabinet Rutte I, 2010-2012

Na Koenders werd de post voor Ontwikkelingssamenwerking weer bezet door een CDA-bewindspersoon. Hiermee was vanaf Herfkens de verdeling tussen ministers van het CDA en de PvdA gelijk. De verkiezingsuitslag van juni 2010 zorgde voor een unieke constructie in de Nederlandse politiek. De grote winnaar van de verkiezingen, de VVD, vormde samen met het CDA een minderheidskabinet dat vanuit de Kamer werd gesteund door de PPV. Deze samenwerking was gebaseerd op een gedoogakkoord. Ben Knapen (CDA) werd in dit kabinet staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking.

In het regeerakkoord wordt *good governance* (weer) als voorwaarde genoemd voor het toekennen van begrotingssteun. Het kabinet was van plan goed bestuur als criterium strenger toe te passen om zo tot een selectie van (minder) partnerlanden en (minder) programma's te komen. Het uiteindelijke doel van dit selectieve beleid was de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden te bevorderen.¹⁷¹ Bovendien kwam er meer aandacht voor de rol die het bedrijfsleven kon spelen binnen ontwikkelingssamenwerking. De taak voor Knapen was om deze vereisten te verwerken in nieuw beleid. Staatssecretaris Knapen kwam niet met een beleidsnota zoals zijn voorgangers deden maar presenteerde zijn beleid in twee delen. Het eerste deel was een brief (op aanvraag van de Kamer): de basisbrief, en het tweede deel was het vervolg hierop (waarin de staatssecretaris zijn keuzes preciseerde); de focusbrief.

¹⁷¹ Regeerakkoord Kabinet Rutte 1 (2010), 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid', p. 8

2.7.1 Selectiever beleid, goed bestuur krijgt een andere plek

Ondanks dat goed bestuur wel werd genoemd in het akkoord, kreeg het concept verder weinig tot geen aparte aandacht in het beleid van de staatssecretaris. In de Basisbrief werd nog niet uitgebreid ingegaan op wat Knapen verstond onder goed bestuur. Wel werd een koppeling gemaakt met begrotingssteun en het hanteren van *good governance* als criterium voor het toekennen daarvan.¹⁷² Ook in de Focusbrief besteedde Knapen geen duidelijke aandacht aan wat er door hem verstaan werd onder goed bestuur. In de brief werden een aantal aspecten genoemd waaruit geconcludeerd kan worden dat onder goed bestuur verstaan werd; een functionerende rechtstaat, stabiliteit, effectieve mechanismen om corruptie te bestrijden en een effectief functionerend ambtenarenapparaat. Goed bestuur leek meer procesmatig gedefinieerd te worden, de manier waarop een effectief ambtenarenapparaat tot stand werd gebracht was belangrijker. Knapen richtte zich hiermee op één deel van de definitie van de Wereldbank namelijk het effectief beheren van de publieke sector. De overige pijlers liet hij buitenwege. Vanuit programma's kon in de partnerlanden gewerkt worden aan de opbouw van (beter) functionerende overheden.¹⁷³ De focus in de definitie die Knapen aanbracht kan verklaard worden uit de noodzaak tot bezuinigen, hierdoor richtte Knapen zijn beleid anders in en goed bestuur speelde hierin een kleinere rol.

Goed bestuur werd niet beschouwd als een zelfstandig doel van ontwikkeling door Knapen, hierin verschilde hij ook van de Wereldbank. Hij koos ervoor om zijn beleid op te delen in speerpunten. Goed bestuur vond vooral een plek in het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde, omdat daarin alle aspecten in eerder gebruikte definities over goed bestuur terugkwamen. De keuze om goed bestuur onder te brengen dit speerpunt geeft aan waar Knapen de nadruk legde in de definitie van goed bestuur. Het speerpunt was volgens Knapen namelijk in het leven geroepen omdat zaken als basisvoorzieningen, functionerende rechtsorde en een capabele overheid konden zorgen dat de Millenniumdoelen werden bereikt.¹⁷⁴

2.7.2 Goed bestuur in de speerpunten

De staatssecretaris koos ervoor goed bestuur op twee manieren te verwerken in zijn beleid. In beide gevallen hanteerde Knapen goed bestuur als instrument. Ten eerste werd goed bestuur als voorwaarde gehanteerd voor het toekennen van begrotingssteun. Bij de toets op goed bestuur werd

¹⁷² Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking, TK 32500 V, nr. 15, p. 1

¹⁷³ Beleidsreactie IOB Beleidsevaluatie Capaciteitsopbouw, Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 32605, nr. 50, p. 1

¹⁷⁴ De MDG's waren door Koenders tot centraal onderwerp van zijn beleid gemaakt maar zouden tot 2015 onderdeel blijven, Brief speerpunt Veiligheid en Rechtsorde, TK 32 605, nr. 94, p. 2

daarom gekeken naar in hoeverre landen in hun begroting geld reserveerden voor de opbouw van capaciteit van overheidsinstituten. Ten tweede zette Knapen goed bestuur in als flankerend beleid. Het moest een randvoorwaarde vormen teneinde de ontwikkeling van de private sector te stimuleren en de Millenniumdoelen te bereiken. Vanwege de bezuinigingen koos Knapen ervoor goed bestuur niet als oplosstaand beleidsonderdeel te handhaven. Maar omdat er toch belang aan werd gehecht door de staatssecretaris, werd goed bestuur bij de zogeheten speerpunten ondergebracht. Deze speerpunten waren onderdeel van een herstructurering die Knapen aanbracht binnen het beleid op Ontwikkelingssamenwerking. Deze herstructurering was ingegeven doordat er bezuinigd moest worden op het Ontwikkelingssamenwerkingsdeel van de begroting.

Goed bestuur werd gezien als een instrument en werd daarom selectief ingezet daar waar het beleid binnen de speerpunten kon ondersteunen, het werd door Knapen benoemd tot (dwars)doorsnijdend thema. Dit hield in dat bijvoorbeeld bij het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde de opbouw van overheids capaciteit werd ondersteund en een politieke dialoog met de overheid in het betreffende land werd aangegaan.¹⁷⁵ Daarnaast werd goed bestuur (of liever de eis van de aanwezigheid daarvan) gehanteerd als criterium bij de selectie van partnerlanden en bij het toekennen van begrotingssteun. Maar dit criterium was een vaag geformuleerde vereiste. De staatssecretaris gaf niet aan waar precies op beoordeeld zou worden. Knapen paste goed bestuur vooral toe wanneer het ging om het toekennen van algemene begrotingssteun en maakte van de aanwezigheid van goed bestuur geen hard criterium. Een andere verandering die Knapen introduceerde waren de strategische plannen (Meerjaren Strategische Plannen, MJSP's)¹⁷⁶ die door de ambassades opgesteld moesten worden. Hierin moest worden aangegeven wat zij, aan de hand van het door 'Den Haag' opgestelde beleid, van plan waren uit te voeren in hun eigen land. Het doel hiervan was om de ambassades in staat te stellen de programma's specifiekere toe te passen. Te verwachten zou zijn dat in de landen waar dit aan de orde was, ook aandacht werd besteed aan goed bestuur.

2. 7. 3 Debat in de Kamer

In vergelijking met eerdere kabinetsperiodes leek het debat rondom goed bestuur te zijn verdwenen. Waar de discussie die aan goed bestuur richtte de Kamer zich vooral op het beleid rondom begrotingssteun (en dan met name op het toekennen van steun aan regimes die als slecht werden beoordeeld door de Kamer).¹⁷⁷ De staatssecretaris hield echter vast aan selectief gebruik van begrotings-

¹⁷⁵ Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, TK 32605 V, nr. 2, p. 6

¹⁷⁶ Verslag AO MJSP's, TK 32605, nr. 95, p. 26

¹⁷⁷ Behandeling begroting 2011, TK 32500, nr. 38 p. 30

steun als hulpmiddel.¹⁷⁸ Goed bestuur kon worden ingezet om te selecteren welke landen er hulp zouden kunnen ontvangen. De definitie van goed bestuur die hierbij leidend was ging vooral over een effectief functionerende overheid, een redelijk smalle definitie. D66 pleitte voor meer aandacht voor goed bestuur om een context te creëren waarin de speerpunten van de staatssecretaris meer effect hadden.

Door goed bestuur over de verschillende speerpunten te verspreiden had Knapen indirect een bezuiniging gerealiseerd maar de Kamer maakte hier geen politiek punt van gemaakt. Dit gebeurde overigens wel met het punt onderwijs, net als goed bestuur een voormalige prioriteit. Alleen de PvdA had kritiek op het feit dat het budget voor goed bestuur onder druk kwam te staan. Waarschijnlijk stond het belang van goed bestuur minder hoog op de agenda bij de Kamer.

Een aantal ingediende moties en amendementen hadden indirect wel betrekking op goed bestuur, zoals een motie van het CDA over het *enabling environment* bij de begrotingsbehandeling in 2011.¹⁷⁹ Met het *enabling environment* bedoelde het CDA vooral de omstandigheden die ontwikkeling konden stimuleren. Hetzelfde gold voor amendementen die voor bepaalde programma's geld probeerden vrij te maken. Deze programma's waren bijvoorbeeld gericht op capaciteitsopbouw of corruptiebestrijding. Deze moties werden aangenomen, wat betekende dat de staatssecretaris hier uitvoering aan moest geven. Maar ze veranderden het beleid van de staatssecretaris niet in hoge mate. Hieruit valt op te maken dat goed bestuur voor de Kamer geen issue was.

2.7.4 Goed bestuur naar de achtergrond

Het beleid van Knapen liet opnieuw een verschuiving zien in het beleid op goed bestuur in vergelijking met eerdere ministers. Knapen verminderde de aandacht voor goed bestuur in zijn beleid en verspreidde onderdelen ervan over de speerpunten. De belangrijkste reden hiervoor waren de bezuinigingen waar Knapen voor kwam te staan en de aard van de coalitie. VVD, en gedoogpartner PVV gaven geen prioriteit aan geld voor Ontwikkelingssamenwerking en door de crisis zag het kabinet Rutte 1 zich ook nog eens genoodzaakt te bezuinigen. Door middel van een reorganisatie probeerde Knapen de middelen efficiënter te verdelen. Goed bestuur werd door Knapen gebruikt als een instrument en vooral ingevuld als het effectief beheren van overheidsinstuties. Zowel de toepassing als de definitie kwamen niet overeen met de Wereldbank, die een bredere definitie aanhield en goed bestuur zag als doel van beleid.

Een drietal zaken vallen op in het beleid van Knapen ten opzichte van het beleid van zijn voorgangers. Ten eerste deed Knapen geen moeite goed bestuur duidelijk te definiëren. Toch had

¹⁷⁸ Verslag vragen en antwoorden Focusbrief, Ministerie Buitenlandse Zaken, 2011D21016, p. 30

¹⁷⁹ Motie van het lid Ferrier, 'Motie over ontwikkelen van een duurzame lokale economie', TK 32500, nr. 36

goed bestuur wel een plek als beleidsartikel op de begroting en bleef het onderdeel van het beleid. Ten tweede verdween goed bestuur door de reorganisatie als prioriteit en werd het verspreid over de 'speerpunten'. Vooral binnen Veiligheid en Rechtsorde werd veel aandacht besteed aan het belang van goed bestuur. Ten derde was goed bestuur, net als bij minister Koenders, vooral een instrument en randvoorwaarde om ontwikkeling te stimuleren. Hoewel goed bestuur op grote beleidslijnen minder aandacht kreeg, leek er juist op programma- en ambassade niveau meer aandacht te zijn voor goed bestuur in de MJSP's. Vanuit de Kamer was er, net als onder Koenders, ook geen vraag naar een grotere nadruk op goed bestuur, waardoor het debat in de Kamer ook niet leidde tot verandering in het beleid. Met de verspreiding nam Knapen afstand van de definitie van de Wereldbank doordat goed bestuur vooral werd gedefinieerd in termen van veiligheid, en als randvoorwaarde voor het bereiken van andere doelen.

2.8 Goed bestuur van centraal onderwerp naar randvoorwaarde

Met uitzondering van minister Pronk, hebben alle ministers in de periode 1994-2012 'goed bestuur' onderdeel gemaakt van het Nederlands ontwikkelingsamenwerkingsbeleid. Er is in deze periode sprake van een opwaartse en neergaande lijn wat betreft de aandacht voor goed bestuur en het belang dat eraan werd toegekend door de verschillende ministers. De oorzaak hiervan is dat alle bewindspersonen goed bestuur ingekaderd in het beleid aan de hand van hun eigen voorkeuren en prioriteiten. Het gevolg hiervan was dat zij de definitie en toepassing van goed bestuur dusdanig aanpasten dat het begrip verschilde van *good governance* zoals gebruikt door de Wereldbank. Hierdoor was er geen structureel, lange termijn beleid op goed bestuur en was er geen sprake van goed bestuur als vaste waarde in het Nederlands beleid.

Minister Herfkens was de eerste minister die goed bestuur naar voren schoof als centraal onderdeel van haar beleid. Met haar achtergrond bij de Wereldbank zou het te verwachten zijn dat haar definitie dichtbij die van de Bank lag. Maar zij nam hier afstand van op twee manieren. Allereerst wilde Herfkens goed bestuur breder definiëren dan alleen economisch beleid. Ten tweede wilde zij goed bestuur, in tegenstelling tot de Bank, als instrument gebruiken. Maar door de aanpassingen aan de definitie die zij hiervoor deed (goed bestuur opsplitsen in goed beleid en goed bestuur bijvoorbeeld) maakte zij van goed bestuur een complex concept dat moeilijk om te zetten was in concreet beleid. Herfkens kreeg het beleid op goed bestuur niet helder en kwam hierdoor niet met een concrete definitie. De invulling van het begrip, en de toepassing ervan stuitte echter op weerstand binnen de Kamer. De meeste kritiek werd veroorzaakt doordat de minister geen consequente keuzes leek te maken. Deze inconsequentie kwam het meest naar voren bij het gebruik van goed

bestuur als selectiecriteria voor het ontvangen van hulp. Doordat de minister aan de ene kant aangegeven had goed bestuur als instrument te gebruiken maar het tegelijkertijd ook als doel in haar beleid centraal te stellen was niet duidelijk waarop zij haar keuzes bij selectie van partnerlanden baseerde. Ook vanuit de Tweede Kamer kwam hier kritiek op. Kamerleden vonden dat goed bestuur niet gebruikt kon worden als hard criterium omdat een aantal landen hierdoor hulp misliep. In reactie hierop paste de minister haar beleid aan en creëerde de GMV-lijst met landen die nog niet beschikten over goed bestuur. Dit was echter geen toenadering tot de definitie van de Wereldbank.

Ook minister Van Ardenne leek in haar definitie niet dicht bij die van de Wereldbank te komen. Zij verbreedde de definitie nog meer dan Herfkens door in haar definitie ook de opbouw van de samenleving te noemen. Wel kreeg goed bestuur een lagere prioriteit omdat Van Ardenne de Millennium Development Goals (MDG's) introduceerde en het beleid richtte op het bereiken van deze doelen. Een andere reden voor het verminderen van de aandacht voor goed bestuur was dat voorrang werd gegeven aan stabiliteit en veiligheid na de aanslagen van 11 september 2001. Goed bestuur werd daarom niet meer als hard criterium gehanteerd in de keuze voor partnerlanden maar werd gebruikt om fragiele staten ook van hulp te kunnen voorzien. Zo wilde Van Ardenne bijdragen aan de internationale veiligheid en stabiliteit. Maar hiermee kwam Ardenne niet dichtbij de oorspronkelijke definitie. Van Ardenne werd in haar aanpak gesteund door de Kamer, die geen grote wijzigingen aanbracht in haar beleid.

Voor minister Koenders was goed bestuur een randvoorwaarde om de MDG's te kunnen bereiken. Dit was deels een voortzetting van het beleid van Van Ardenne, maar voor Koenders lag de bijdrage van goed bestuur in het beleid vooral op het gebied van democratisering. Deze nuance hadden vorige ministers nog niet zo nadrukkelijk aangebracht in de definitie. Dit was terug te zien in het 3D beleid dat Koenders introduceerde. De D van *development* was met name gericht op de opbouw van een democratische rechtstaat. Maar ook Koenders gebruikte goed bestuur als criterium, namelijk in het toekennen van begrotingssteun, hierin paste hij goed bestuur specifiek toe dan andere ministers, maar behield het gebruik van goed bestuur als instrument. Noch in zijn definitie, noch met de plek van goed bestuur in het beleid, benaderde Koenders de definitie van de Wereldbank.

Staatssecretaris Knapen besteedde het minst aandacht aan goed bestuur. Een definitie van goed bestuur werd niet gegeven door Knapen. Bovendien zag hij zich genoodzaakt door de bezuinigen en verspreidde goed bestuur in zijn beleid over de speerpunten. Ingegeven door de noodzaak tot bezuinigen werd het beleid specifiek en meer gefocust op een aantal sectoren. Hierdoor verminderde de aandacht voor goed bestuur in het beleid sterk. Alleen uit de plek waar Knapen goed bestuur onderbracht valt op te maken op wat voor manier hij goed bestuur definieerde. Knapen besteedde het meeste aandacht aan goed bestuur binnen het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. De

aandacht voor economisch goed bestuur was verdwenen. Knapen legde een ander accent dan in de definitie van de Wereldbank werd gedaan. In het debat met de Kamer leek goed bestuur geen groot punt van discussie meer te zijn, er werden dan ook op dit gebied geen aanpassingen gedaan in het beleid van de staatssecretaris.

Concluderend zijn er een aantal ontwikkelingen zichtbaar wanneer gekeken wordt naar de behandelde periode. Ten eerste is in een aantal kabinetten de keuze voor een grotere of kleinere nadruk op goed bestuur beïnvloed geweest door het politieke klimaat en de samenstelling van het kabinet. De ministers van de PvdA hadden duidelijk een grotere voorkeur van een grotere rol van goed bestuur in hun beleid. Ten tweede hebben de ministers de definitie van goed bestuur zoals door de Wereldbank gegeven niet overgenomen. Alle ministers pasten in meer of mindere mate aan zodat zij het in konden passen in hun eigen beleid. Dit betekende dat zij hun eigen nuances aanbrachten. Wel verschilde de mate van aandacht voor goed bestuur per minister. Herfkens en Van Ardenne ruimden meer plek hier voor in. Met name Herfkens probeerde goed bestuur als doel én als instrument te handhaven. Van Ardenne koos ervoor goed bestuur nog wel prioriteit te maken in haar beleid maar gebruikte het concept vooral in verband met het bereiken van de MDG's. Maar vanaf minister Koenders werd de 'neergaande' lijn ingezet. Koenders en Knapen hadden in hun beleid minder aandacht voor goed bestuur. Het concept werd verwerkt en verspreid waardoor het minder op de voorgrond stond als in de eerdere kabinetsperiodes.

Een tweetal andere discussies hebben de keuze voor goed bestuur tevens beïnvloed. Ten eerste de aanslagen van 9/11 en ten tweede de meer algemene discussie over de effectiviteit van hulp. Beide discussies dateren van na 2000. Door de aanslagen op 11 september kwamen veiligheid en stabiliteit centraal te staan in het beleid. De tweede discussie werd onder andere aangezwengeld door het WRR rapport uit 2001. Het gevolg was dat de programma's op goed bestuur vooral meetbare resultaten moesten opleveren en vanuit de politiek ook op die manier beoordeeld werden. De discussie ging dus niet langer over het doel dat beleid op goed bestuur moest bereiken maar over of goed bestuur wel effectief was.

Uiteindelijk kan worden gesteld dat onder Herfkens de echte opkomst van goed bestuur kan worden waargenomen. Maar onder minister Koenders, twee bewindspersonen later, was de aandacht voor goed bestuur al weer dusdanig afgenomen dat het geen centraal onderdeel van het beleid meer vormde. Bovendien was er geen sprake van een vastomlijnde definitie die als constante door de verschillende periodes heen gebruikt werd. Goed bestuur was onderhevig aan veranderingen doordat de verschillende ministers hun eigen definitie opmaakten om goed bestuur te laten aansluiten bij de voorkeuren in hun eigen beleid. Dit laat zien dat goed bestuur in het Nederlandse be-

leid beschouwd kan worden als 'modegevoelig' concept, ondanks dat het begrip door de Wereldbank niet op deze manier geïntroduceerd is.

Hoofdstuk 3- Casestudy Guatemala: goed bestuur in de praktijk

3.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is besproken op wat voor manier het concept *good governance* vorm heeft gekregen en hoe dit in het beleid in Nederland verwerkt werd. Dit hoofdstuk probeert de vervolgstap in beeld te brengen, de implementatie van het beleid. Goed bestuur is door de jaren heen op veel verschillende plekken in het Nederlands beleid verwerkt geweest. Vanwege de verspreiding door het beleid heen is het lastig om te proberen alle programma's die voortvloeiden uit goed bestuur in het beleid onder de loep te nemen, hiervoor is goed bestuur te verspreid door het beleid. Het ligt daarom meer voor de hand om één land als constante te nemen en te gebruiken voor een casestudy. Op die manier wordt een casestudy een voorbeeld van hoe Nederland het goed bestuur in de praktijk uitvoerde. Er zal worden gekeken naar dezelfde periode als in hoofdstuk 2, namelijk van 1994 tot 2012. Tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2, definitie en beleid, bleek al verschil te zitten in tussen de Wereldbank en Nederland. Ministers gebruikten goed bestuur verschillend, en niet helemaal in lijn met hoe het concept in eerste instantie door de Wereldbank gedefinieerd was. Na de introductie van het begrip nam goed bestuur in het Nederlands beleid een vogelvlucht nadat minister Herfkens dit introduceerde en het tot onderdeel van haar beleid maakte. Hoewel goed bestuur constant aanwezig bleef, was er wel variatie in de prioriteit die het begrip kreeg. In het beleid van staatssecretaris Knapen uiteindelijk, was de omvang en aandacht voor goed bestuur aanzienlijk kleiner en verdween het concept van de voorgrond in het Nederlands beleid. Het doel van dit hoofdstuk is om in beeld te brengen of dezelfde ontwikkeling waar te nemen valt bij de implementatie van goed bestuur-beleid in Guatemala en of er in de implementatie verschil zat met de definitie van de Wereldbank. Hiertoe zullen de beleidsplannen, begroting en evaluaties van de goed bestuur programma's in Guatemala behandeld worden.

3.1 Voorgeschiedenis Guatemala

3.1.2 Het conflict en de vredesakkoorden van 1996

Het conflict in Guatemala dat eindigde in 1996, heeft 36 jaar geduurd. In Guatemala waren jarenlang delen van de bevolking buitengesloten van deelname aan het politieke proces. Dit kwam voor een

deel voort uit de koloniale geschiedenis van het land, waardoor in de loop van de tijd de overheid en politiek een bepaalde structuur hadden gekregen. Het politieke systeem, de wetten en ook politieke partijen, waren erop gericht met name de inheemse bevolking (de Guatemalteekse Maya-bevolking) van Guatemala te onderdrukken en uit te sluiten. Maar ook partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum, zoals de communistische partij, waren uitgesloten van deelname aan de politiek. Tijdens het conflict vielen er zo'n 200.000 slachtoffers. De schattingen zijn dat zo'n 80% van de slachtoffers bestond uit Maya's. Het gevolg van deze onderdrukking was dat er groepen ontstonden die hiertegen in (gewelddadig) verzet gingen en deze *guerilla's* werden door de overheid met veel geweld onderdrukt. De twee belangrijkste partijen in het conflict waren dan ook het leger en het 'rebellener' de RAF (Rebel Armed Forces). Door het gewelddadig optreden om de *guerilla's* te onderdrukken groeide de invloed van het leger. Het leger en de politiek raakten steeds meer met elkaar verweven. De overheid wist de politieke stabiliteit in stand te houden door terreurtactieken toe te passen tegen de *guerilla* groepen maar hierdoor militariseerde de samenleving.

Het conflict duurde 36 jaar, de onderhandelingen om tot een vredesakkoord te komen duurden ongeveer net zo lang; 27 jaar. Ook onder druk en invloed van andere landen was meerdere malen geprobeerd om de strijdende partijen in Guatemala dichterbij elkaar te brengen. Het startpunt voor de uiteindelijke vrede in 1996 was het zogeheten 'Esquipulas Proces' dat een routekaart uitzette om te komen tot herstel van de vrede. Hierna volgden de Oslo-akkoorden in 1990, waarbij opnieuw een dialoog werd gestart. Uiteindelijk, onder leiding van de VN, werden in 1994 de akkoorden besproken die in 1996 ondertekend werden.¹⁸⁰

3.1.2 Moeizaam verloop van de opbouwprocessen

Het is van groot belang geweest dat de akkoorden aan Guatemala een strategie boden voor de wederopbouw. Zonder deze akkoorden (en zonder de inmenging van de VN en andere landen) had het land waarschijnlijk meer moeite gehad met het herstel. Maar ook mét de akkoorden heeft Guatemala moeite gehad met het implementeren van de hervormingen die nodig waren om het land te laten herstellen van de burgeroorlog. De CEH (*Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, de waarheidscommissie) en de CICIG (*Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, commissie om straffeloosheid tegen te gaan) hebben ervoor gezorgd dat het land grote stappen heeft kunnen zetten. Maar ondanks dat deze processen vanaf 1996 werden ingezet, had het land ook te maken met tegenslag. Het bleek moeilijk om het leger en de politiek van elkaar te scheiden en ervoor te zorgen dat minderheden ook echt meer rechten kregen. Oude partijen kwamen alsnog aan de macht en de

¹⁸⁰ 'Negotiation rights: The Guatemala Peace process', Conciliations Resources, <http://www.c-r.org/accord-article/chronology-peace-talks-accord-guatemala>, bezocht op 19 juli 2013

hervormingen die op democratische wijze moesten worden doorgevoerd kregen geen meerderheid.¹⁸¹ Ook ontstonden er door de demilitarisatie campagne groepen die buiten de staatsstructuur opereerden en functioneerden als illegale veiligheidstroepen die op eigen titel de veiligheid in Guatemala handhaven. Onder andere om deze groeperingen te kunnen vervolgen werd de CICIG opgericht in 2006.¹⁸²

3.2 Nederlands beleid in Guatemala

Nederland heeft niet altijd een officiële vertegenwoordiging gehad in Guatemala, de ambassade werd gevestigd in 1997¹⁸³, na het einde van het conflict. Wel was er daarvoor sprake van een hulprelatie en was er een Nederlands OS-kantoor (Ontwikkelingssamenwerking-kantoor) aanwezig. Het feit dat na het sluiten van de vredesakkoorden Nederland een officiële vertegenwoordiging vestigde in Guatemala laat al zien dat het accent binnen de banden met Guatemala lagen op het ondersteunen van de wederopbouw van de staat. Met de start van de Nederlandse vestiging in Guatemala begint ook deze casestudy.

3.2.1 Nederlandse (strategische) inzet in Guatemala

In 1997 werd gestart met een officiële bilaterale relatie met Guatemala. Omdat er in 1996 een vredesakkoord gesloten was, was de inzet van Nederland dan ook om de uitvoering van de akkoorden zo veel mogelijk te ondersteunen.¹⁸⁴ In eerste instantie werd dit gedaan door de Guatemalteekse overheid te steunen in de capaciteitsopbouw en het demobiliseren van het leger. De ondersteuning was vooral nodig om Guatemala in staat te stellen de vredesakkoorden uit te voeren. Het Nederlandse beleid in Guatemala heeft vanaf 1997 goed bestuur als basis gehad. Vanaf het begin van de hulprelatie was een belangrijk onderdeel van het beleid het tegengaan van de straffeloosheid, dit was ook onderdeel van de strategie na het vredesproces. Deze Nederlandse ondersteuning sloot aan op de definitie van de Wereldbank. De aanwezigheid van een effectief en betrouwbaar rechtssysteem was ook volgens de Wereldbank definitie één van de pijlers van goed bestuur. Om dit in Guatemala op te bouwen steunde Nederland bijvoorbeeld projecten om de positie van minderheden in Guatemala te versterken. Het belangrijkste moment in de opbouw was in 1997 toen het waarheidstribunaal werd opgezet. Doel van dit tribunaal was om de misdaden gepleegd tijdens de oorlog onder-

¹⁸¹ IOB Evaluatie (2004), 'Dutch governance and human rights program in Guatemala, 1997-2003', p. 17

¹⁸² Mandaat CICIG, <http://cicig.org/index.php?page=mandate>

¹⁸³ Memorie van Toelichting, Begroting Buitenlandse Zaken 1997, TK 25394, nr. 2

¹⁸⁴ Brief minister, Stand van zaken Guatemala, 1997, 25 000 V, nr. 73, p. 3

zoeken en berechten.

Met de vestiging van de ambassade nam ook de omvang van de financiële hulp toe. Opvallend is dat deze intensivering van hulp werd ingezet onder minister Pronk, die niet nadrukkelijk aandacht besteedde aan goed bestuur in zijn beleid. Onder Herfkens, die juist bekend stond vanwege goed bestuur, werd de hulp aan Guatemala weer afgebouwd. Wel bleef goed bestuur een van de 'themaspecifieke instrumenten' waarop Guatemala hulp ontving, maar niet op structurele basis.¹⁸⁵ Later voegde Herfkens Guatemala toe aan de GMV-lijst, wat niks veranderde aan de inhoud van de programma's, maar wat wel betekende dat Guatemala op meer structurele basis hulp zou ontvangen. Bovendien was deze lijst, zoals ook al beschreven in hoofdstuk 2, bedoeld om landen specifiek te ondersteunen in de opbouw van goed bestuur.

Met het aantreden van minister Van Ardenne was er sprake van een toename van aandacht voor Latijns- en Midden-Amerika. Van Ardenne ontwikkelde beleid specifiek gericht op dit continent. Zo zette zij bijvoorbeeld in op een 'twee sporenbeleid', waarbij aandacht werd besteed aan zowel het ondersteunen van de overheid als van de *civil society*.¹⁸⁶ Deze strategie was het gevolg van de Nederlandse ontevredenheid over het feit dat de akkoorden vertraagd werden geïmplementeerd door de Guatemalteekse overheid. Volgens Nederland kon een actievere *civil society* hieraan bijdragen door dit proces te versnellen.¹⁸⁷ Het tweede spoor bleef het versterken van democratie en rechtsorde. Ondanks dat Nederland hierop al ondersteuning gaf werd dit door minister Van Ardenne apart benadrukt en benoemd tot de '*rights based approach*'.¹⁸⁸ Door de grotere aandacht voor Midden-Amerika, kwam er ook meer aandacht voor de specifieke behoeften van de landen op dit continent. Voor Guatemala betekende dit dat er nadrukkelijker werd gekeken naar de behoefte van het land aan een goed functionerende, niet-corrupte overheid en een politiek systeem waarin meerdere partijen konden deelnemen.

Onder Koenders gold Guatemala als een land dat in de categorie Veiligheid en Ontwikkeling viel, hiermee legde Koenders de nadruk op programma's zoals het tegengaan van straffeloosheid en het verdedigen van mensenrechten.¹⁸⁹ De hulp aan Guatemala bleef gehandhaafd, maar kwam, net als goed bestuur in het algehele beleid van deze minister, in het teken te staan van de MDG's. Hoewel Koenders de 3D-benadering introduceerde, werden er geen programma's in Guatemala uitgevoerd op basis van dit beleid. Dit had echter goed gekund, omdat in de periode dat Koenders minister was Guatemala nog steeds kenmerken vertoonde van een land dat herstellende was van een conflict. De *development D* binnen de 3D-benadering had gepast bij de behoeftes in Guatemala.

¹⁸⁵ Brief minister, Onderwijsprogramma Guatemala, 1999, 26433 nr. 15, p. 1

¹⁸⁶ LAC-beleid, 29653 nr. 1, p. 11

¹⁸⁷ Brief minister, Verslag reis Nicaragua, Colombia en Guatemala, 29200 V nr. 6, 2003

¹⁸⁸ LAC-beleid, 29653 nr. 1, p. 11

¹⁸⁹ Koenders gebruikte namelijk een aantal categorieën om de hulp gericht aan te kunnen bieden.

Door staatssecretaris Knapen werd Guatemala beschouwd als fragiele staat, en viel daarom onder het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde waardoor Guatemala programma's kreeg die hierop van toepassing waren. De reden voor Knapen om de hulp in Guatemala gerichter te verstrekken was dat de vorderingen met het uitvoeren van de akkoorden in Guatemala opnieuw vertraging hadden opgelopen en nog niet tot een significante verbetering in met name de veiligheid in Guatemala hadden geleid. Door middel van het Meer Jaren Strategie Plan (MJSP), dat de ambassade voor de periode van 2012-2015 moest opstellen, werd de ambassade verplicht meer continuïteit en strategie in het beleid aan te brengen. Voor het Nederlands beleid in Guatemala hield dit in dat Nederland voort wilde bouwen op de expertise die in de loop van de jaren was opgedaan met capaciteitsopbouw van de overheid en tegengaan van straffeloosheid.¹⁹⁰ Het MJSP was gestoeld op twee pijlers; het speerpunt 'Veiligheid en Rechtsorde' en het mensenrechtenbeleid. Nederland wilde zogenaamde 'niche diplomatie' bedrijven door thema's bespreekbaar te maken die niet door de grote donoren of *civil society* bespreekbaar konden worden gemaakt vanwege de politieke gevoeligheid. Ondanks de behaalde successen besloot staatssecretaris dat de ambassade in 2013 zou worden gesloten. Gevolg hiervan was dat een aantal programma's werden stopgezet en voor een deel de bijdrage vanuit de Nederlandse overheid werd verminderd. Men besloot zich meer te richten op de regionale aanpak. Hiermee kwam er een einde aan de hulp-periode die startte in 1996, en een eind aan de bilaterale hulp-relatie met Guatemala.

Over de periode 1994 tot 2012 kan geconcludeerd worden dat het beleid in Guatemala met name gericht en gebaseerd was op goed bestuur. De strikte definitie van goed bestuur zoals geformuleerd door de Wereldbank werd echter niet aangehouden. Vanaf het begin (met het vestigen van de ambassade in 1997) was de inzet in Guatemala met name om het land te helpen een overheid op te bouwen die in staat was de straffeloosheid tegen te gaan, de mensenrechten te waarborgen en een democratisch stelsel te ontwikkelen waarin alle bevolkingsgroepen konden deelnemen. Dat er in Guatemala geen ruimte was voor programma's die zich richten op het ontwikkelen van economisch beleid (wat bij de Bank uitgangspunt van de definitie was) is te verklaren uit het feit dat het land nog lang na het sluiten van de vredesakkoorden herstellende was van het conflict. Er was in eerste instantie geen aandacht voor economische ontwikkeling.

3.2.2 Ontwikkelingen op de begroting

De ontwikkeling die de hulp aan Guatemala heeft doorgemaakt op de Nederlandse begroting geeft ook een beeld van de manier waarop goed bestuur zich ontwikkeld heeft in het Nederlandse beleid. In de eerste jaren na 1996 was de hulp aan Guatemala zo'n 14 miljoen dollar in totaal per jaar. In de

¹⁹⁰ MJSP MAP (Midden-Amerika Programma), 2011, p. 6

jaren hiervoor bedroeg de hulp slechts de helft van dit bedrag maar speciaal voor de ondersteuning van het vredesproces zegde Pronk toe dit te verdubbelen.¹⁹¹ Deze inzet was dan ook met name gericht op de verbetering van de post-conflict situatie. In de jaren voor 1997 was er wel sprake van hulp aan Guatemala, maar pas na de vredesakkoorden werd er door Nederland actief en met meer onderbouwing van beleid hulp gegeven aan het land.

De inzet van Pronk verdween echter twee jaar na het einde van het conflict in Guatemala. Minister Herfkens besloot namelijk om Guatemala van de partnerlandenlijst af te halen en dit betekende dat het land minder geld ontving. De reden die hiervoor gegeven werd was dat het (volgens de minister) met Guatemala zodanig goed ging dat het land geen hulp meer nodig had. Dit is opvallend omdat het grote verschil tussen minister Herfkens en Pronk was dat voor Herfkens goed bestuur een belangrijk onderdeel was van haar beleid. Het zou in de lijn der verwachting liggen wanneer Herfkens de hulp aan Guatemala had verhoogd om in te zetten op de verbetering van goed bestuur, ook omdat dit aansloot bij de behoeftes van het land. In de jaren van Pronk ging er echter zo'n 32 miljoen euro naar programma's in Guatemala (vooral voor programma's op goed bestuur, mensenrechten en capaciteitsopbouw).¹⁹² Twee jaar later werd het land toegevoegd aan de zogeheten GMV-lijst. Dit betekende dat er opnieuw op structurele basis weer meer geld vrijkwam voor Guatemala, specifiek gericht op het ondersteunen van programma's die goed bestuur moesten verbeteren (dit in reactie op het aandringen vanuit de Kamer).

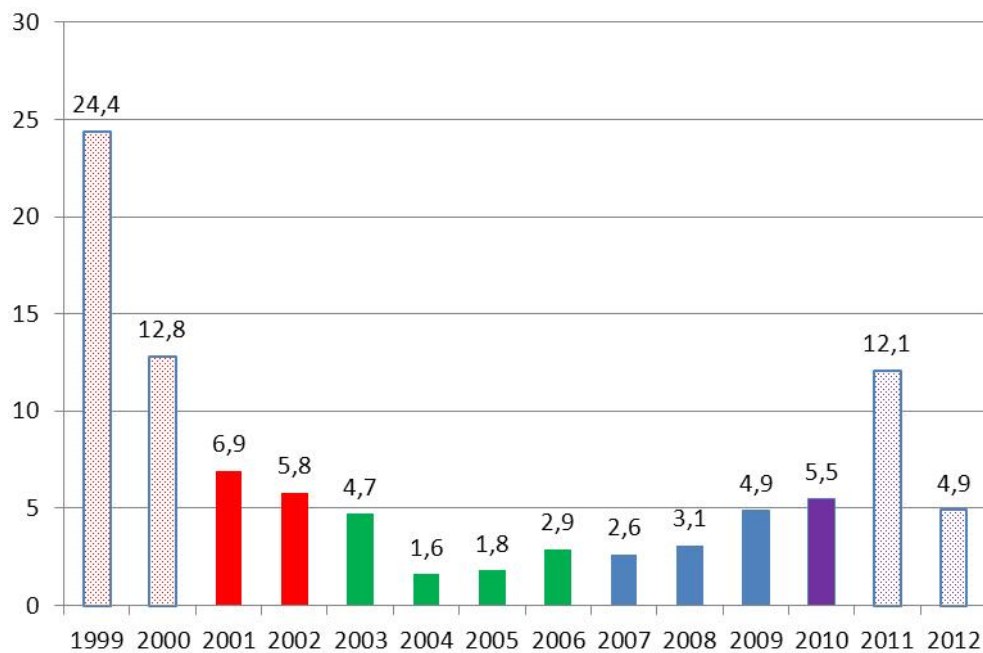
Minister Van Ardenne had meer aandacht voor Latijns- en Midden-Amerika en hierdoor werd Guatemala weer een vast partnerland. Ook onder Koenders bleef Guatemala deel uit maken van de groep partnerlanden waaraan Nederlands structurele bilaterale hulp verstrekte. Een paar jaar later, met het aantreden van staatssecretaris Knapen werd besloten de hulprelatie met Guatemala stop te zetten, de programma's werden als positief ervaren, maar men wilde zich meer richten op een regionale benadering. Dit betekende dat er minder middelen beschikbaar waren voor Guatemala, in 2011 was er voor Guatemala in totaal nog 12,1 miljoen beschikbaar¹⁹³, wat al minder was dan in voorgaande jaren. In 2012 was er voor Guatemala nog maar 4,9 miljoen genoteerd op de begroting.¹⁹⁴ Bovendien werd besloten om de ambassade te sluiten in 2013. Hoewel de middelen bedoeld voor goed bestuur in de begroting nog steeds ook besteed werden in Midden-Amerika, geeft het sluiten van de ambassade wel aan dat in een land waar goed bestuur een belangrijk onderdeel was, goed bestuur minder prioriteit heeft. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van goed bestuur programma's in Guatemala goed zichtbaar.

¹⁹¹ Idem noot 2

¹⁹² IOB Evaluatie, 'Dutch governance and human rights programme in Guatemala, 1997-2003', 2004, p. 3

¹⁹³ HGIS Jaarverslag 2011

¹⁹⁴ HGIS Jaarverslag 2012



Tabel 1: Goed bestuur en democratisering (x mln.): 1999-2000 en 2011-2012 zijn de totaal-bedragen die besteed zijn in Guatemala, omdat het land geen onderverdeling bekend gemaakt werd. De kleuren geven de opeenvolgende kabinetperiodes aan, beginnende met Herfkens en met Knapen als laatste bewindspersoon.¹⁹⁵

Tabel 1 geeft een overzicht van de bedragen die er voor Guatemala beschikbaar waren, maar verdient enige toelichting. De gestippelde kolommen zijn de totaal bedragen, tot 1999 werd er geen onderverdeling gemaakt waardoor niet inzichtelijk was hoeveel geld er naar het thema goed bestuur ging. De hulp voor Guatemala daalde na 1999 fors vanwege het verdwijnen van het land van de partnerlanden-lijst. Omdat het land in 2001 op de GMV-lijst kwam te staan lijken de bedragen lager, maar werd wel gespecificeerd hoeveel er besteed werd aan goed bestuur. Met een dip aan het begin van de groene kolommen (de periode waarin Van Ardenne minister was) steeg het bedrag dat aan goed bestuur werd besteed toch, zelfs onder Koenders en Knapen, maar komt ook tot een eind omdat Guatemala vanaf 2011 een exit land werd, alle programma's werden toen afgebouwd. Hieraan is te zien dat vanaf het moment dat er gericht beleid werd ontwikkeld voor goed bestuur, er in Guatemala ook een stijging was in het bedrag dat hieraan werd besteed. De reden voor de daling van het bedrag in 2003 kan te maken hebben met de verkiezingen in Guatemala, die minder stabiel verliepen dan verwacht en leidden tot terughoudendheid aan Nederlandse zijde. Opvallend is wel dat onder de bewindspersonen die goed bestuur naar de achtergrond van hun beleid verschoven, Koenders en Knapen, de bedragen licht stegen. Tekenend is ook het besluit het land uit te faseren vanaf 2011. Hiermee kwam een eind aan de structurele, bilaterale relatie op een moment dat de aandacht

¹⁹⁵ De gegevens uit Tabel 1 zijn gebaseerd op de financiële overzichten uit: de begrotingen Buitenlandse Zaken 1997-2012; HGIS-jaarverslagen 1999-2012; Memorie van Toelichting bij de begrotingen Buitenlandse Zaken 1997-2012

voor goed bestuur in het beleid ook drastisch verminderd was.

3.2.3 Nederlandse (ondersteunde) programma's en projecten

In de paragrafen hierboven is aandacht besteed aan het beleid en de financiële kant van het beleid op goed bestuur in Guatemala. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de specifieke programma's die Nederland uitvoerde of ondersteunde. Nederland gaf steun aan goed bestuur in Guatemala door programma's en projecten te ondersteunen van Nederlandse en Guatemalteekse ngo's. Een van de Nederlandse ngo's die een rol speelde in de democratisering in Guatemala was het NIMD, die politieke partijen ondersteunde in Guatemala.¹⁹⁶ Daarnaast waren er ook een aantal ngo's die werk deden op het gebied van straffeloosheid of het versterken van de positie van minderheden en democratiseringsprocessen (Hivos was hier bijvoorbeeld als Nederlandse organisatie bijvoorbeeld bij betrokken). Ook deze organisaties ontvingen steun vanuit Nederland. Ook gaf het ministerie ook direct ondersteuning aan programma's die geïnitieerd werden door de Guatemalteekse overheid. De CICIG (*Comision Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*) was een internationale commissie speciaal ingesteld om de straffeloosheid tegen te gaan. Door het judiciële systeem op te bouwen moest de kwaliteit van het rechtssysteem in Guatemala verbeterd worden. Hierbij was het vooral van belang dat door het werk van de CICIG de kans op corruptie in het nieuwe systeem verkleind werd. Een andere belangrijke taak van het CICIG was het onderzoek dat zij deden (en doen) naar de criminele netwerken in Guatemala die een groot aandeel hebben in de veiligheidssituatie van het land. Door deze netwerken bloot te leggen was het voor het Guatemalteekse judiciële apparaat makkelijker deze groepen voor het gerecht te dagen. De rol van Nederland en Nederlandse ngo's bestond met name uit het ondersteunen en trainen van de staf van het CICIG maar ook door op politiek niveau aandacht te vragen in Guatemala voor het ondersteunen van de activiteiten van het CICIG in het publieke debat. De ondersteuning kwam in financiële vorm maar ook door middel van het delen van eigen ervaringen en informatie zodat de CICIG op basis hiervan effectievere strategieën kon ontwikkelen.

Andere opbouwactiviteiten werden ondernomen door de VN-missie MINUGUA te ondersteunen in verband met de opbouw na het conflict ook hier leverde Nederland een bijdrage in. Naast het ondersteunen van programma's en projecten zette Nederland ook in op de politieke dialoog. Door middel van de Dialooggroep werd gesproken met regering en ambtenaren. Dit gebeurde vooral onder minister Koenders en is in lijn met de inzet van Koenders op een politieker gebruik van goed

¹⁹⁶ Brief minister, Verslag reis Nicaragua, Colombia en Guatemala, 29200 V nr. 6, 2003

bestuur in het beleid. Om Guatemala te ondersteunen in de bevordering van mensenrechten¹⁹⁷ werd gebruik gemaakt van het FSA (Fonds Strategische Activiteiten), ook wel het mensenrechtenfonds genoemd.¹⁹⁸ Hieruit ontvingen organisaties steun die projecten uitvoerden die zich bijvoorbeeld richtten op het ondersteunen en opbouwen van lokale overheden of het ontwikkelen van beleidsontwikkeling zoals het *Fondo de Gobernabilidad de Guatemala*.¹⁹⁹ In veel gevallen was het ministerie van Buitenlandse Zaken direct betrokken bij de uitvoering van deze programma's. Wat goed te zien is aan de soort programma's is dat goed bestuur in Guatemala werd ingevuld met het opbouwen van de rechtsorde, het vestigen van een democratisch systeem en de opbouw van een samenleving waarin mensenrechten en minderheden werden gerespecteerd. Dit is een ander accent en een ander doel dan door de Wereldbank gelegd werd. De Bank wilde dat een land beschikte over een kwalitatief goed functionerende overheid, dit vanwege de mogelijkheden voor economische groei.

3.3 Evaluatie en perceptie Nederlands beleid

Tot slot is het nog van belang om antwoord te geven op de vraag hoe het beleid dat Nederland ten uitvoer bracht in Guatemala beoordeeld werd. Met de beantwoording van deze vraag kan een compleet beeld geschetst worden van goed bestuur in het Nederlands beleid in Guatemala. Dit laat namelijk zien waar de sterke kanten lagen in dit beleid en wat de programma's uiteindelijk hebben opgeleverd. Maar een uiteindelijke beoordeling kan nog niet gegeven worden. Een aantal programma's die Nederland is gestart of heeft gesteund bevinden zich in de afrondingsfase of worden zonder Nederlandse steun gecontinueerd. De CICIG is bijvoorbeeld nog steeds actief in Guatemala en wordt via het multilaterale kanaal ook nog ondersteund door Nederland. Het werk van deze commissie is nog steeds nodig omdat de veiligheidssituatie in Guatemala nog altijd niet verbeterd is. Een recent voorbeeld van het werk op het gebied van straffeloosheid werd gegeven door de rechtszaak die mogelijk aangespannen wordt tegen oud-*president* Rios Montt. De generaal die als dictator regeerde in Guatemala werd aangeklaagd voor genocide op een groep van 1771 Maya's ten tijde van zijn regime.²⁰⁰ De veroordeling was van historisch belang omdat in Latijns-Amerika nog nooit een dictator was veroordeeld. Zeker in een land waar straffeloosheid één van de grootste problemen is, was de veroordeling een belangrijk moment. Echter, de rechtbank constateerde dat er teveel fouten waren gemaakt

¹⁹⁷ In veel beleidsstukken wordt gesproken over de bevordering van mensenrechten, aangenomen mag worden dat hiermee bedoeld wordt dat men de waarborg van mensenrechten wil bevorderen

¹⁹⁸ Actualisering LAC-beleid, 29653, 2009, p. 11

¹⁹⁹ GUA Fondo de Gobernabilidad, http://search-api.openaid.nl/projectdetail_api/2052/, bezocht op 18 juli 2013

²⁰⁰ 'Rechtszaak dictator Rios Montt moet over', NRC, 21 mei 2013,

<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/21/rechtszaak-oud-dictator-van-guatemala-rios-montt-moet-over/>

tijdens het proces en dat de veroordeling niet gegrond was. Dit is tegelijkertijd een voorbeeld van het feit dat het rechtssysteem in Guatemala nog de nodige verbeteringen moest maken, maar ook dat het in 2013 wel in staat was zelf eerdere uitspraken te controleren en herroepen.

Over het algemeen werden andere programma's die ondersteund werden door Nederland als positief ervaren door ngo's en maatschappelijk middenveld in Guatemala. Wat met name veel effect heeft gehad is de zogenaamde 'stille diplomatie'. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken steunde achter de schermen *civil society* organisaties en andere groeperingen die probeerden de mensenrechten te verbeteren. Ook werd steun verleend aan politieke partijen die een zwakkere positie hadden in het systeem, het gaat hier vooral om steun aan politieke partijen van minderheden.²⁰¹ Ook de ondersteuning van het CICIG werd gezien als positief, zeker omdat door de jaren heen Nederland in de programma's continuïteit had opgebouwd.

De Nederlandse programma's zijn altijd sterk beïnvloed geweest door de context waarin zij werden uitgevoerd. Een belangrijk moment waren de verkiezingen in 2003. Dit waren na de vrede van 1996 bijna de eerste verkiezingen die gehouden werden. Nederlandse ngo's en de ambassade hadden blijkbaar niet gerekend op de polarisatie die tijdens de campagne de verschillen uitvergrootte. Dit maakte het samenwerken van de partijen na de verkiezingen moeilijk en zorgde voor met name terugslag in de programma's die het (N)IMD uitvoerde.²⁰²

Aan de waardering van de programma's is ook goed te zien waar Nederland zich op richtte binnen goed bestuur, namelijk op de opbouw van de *civil society*, een effectief functionerende rechtspraak en een democratisch systeem waarin de mensenrechten werden gerespecteerd. Hierop specialiseerde en focuste Nederland zich namelijk en werden de meeste programma's ontwikkeld. In de loop van de jaren omdat bleek dat hierop goede resultaten te behalen waren.

3.4 Succes van goed bestuur programma's geen garantie voor continuering

Het beleid en de begroting voor hulp aan Guatemala lijken gebaseerd te zijn op een definitie van goed bestuur die afwijkt van de definitie van de Wereldbank. Dit is terug te zien in de keuze voor programma's die zich met name richten op de opbouw van het rechtssysteem, het politieke systeem, en het waarborgen van mensenrechten in Guatemala. Voor Nederland ligt niet de nadruk op het creëren van een omgeving waarin economische ontwikkeling op gang kan komen. In de Nederlandse definitie wordt meer uitgegaan van het opbouwen van de samenleving en het versterken van een democratisch stelsel waarin mensenrechten gewaarborgd worden. Dit is een onderscheid dat door

²⁰¹ IOB Evaluatie, p. 15

²⁰² IOB Evaluatie, p. 27

de Wereldbank niet gemaakt werd in de definitie.

Zowel in het beleid, in de programma's als ook in de begroting reflecteert de ontwikkeling in Guatemala de algemene trend in het Nederlands beleid wat betreft goed bestuur. De gerichte aanpak op vredesopbouw in Guatemala kreeg in de eerste jaren de meeste aandacht omdat het land zich in een voortdurende ontwikkeling bevond na het sluiten van de vredesakkoorden in 1996. Vanaf de introductie van de GMV-lijst werd er steeds gericht aandacht besteed in Guatemala aan de programma's die hoorden bij het onderdeel goed bestuur en mensenrechten. De keuze om de ambassade te sluiten is een indicatie van de plek en prioriteit die goed bestuur had in het Nederlands beleid in de latere jaren. Een ander voorbeeld hiervan is de keuze van Herfkens om goed bestuur te gebruiken als selectiecriteria gereflecteerd in het beleid op Guatemala tijdens haar periode als minister. In eerste instantie verwijderde zij Guatemala van de partnerlijst omdat het land niet voldeed aan het criterium van goed bestuur. door de kritiek van de Kamer creëerde zij de GMV-lijst, waardoor het mogelijk was weer hulp te verstrekken aan Guatemala, gericht op goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Er kwam meer structuur in de hulprelatie bij Van Ardenne, en de stijgende lijn (in de begroting) bleef zichtbaar in de jaren daarna ondanks de verminderde aandacht voor goed bestuur in het beleid van Koenders en Knapen. Bij minister Koenders was de voorkeur voor het inzetten van goed bestuur als politiek instrument goed zichtbaar. En onder Knapen pasten de goed bestuur programma's in Guatemala goed bij het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Bij deze beide ministers zijn de grote lijnen in hun beleid goed terug te zien in Guatemala, zeker wat betreft goed bestuur. Het sluiten van de ambassade loopt ook gelijk met de verminderde aandacht voor goed bestuur in het algemeen. Ondanks deze verminderde aandacht in de loop van de jaren is het (des te opmerkelijker) dat de programma's en ondersteuning op goed bestuur als positief en succesvol werden ervaren in Guatemala.

Het beleid en de programma's waren wel gebaseerd op de Nederlandse invulling van goed bestuur, van de definitie van de Wereldbank was in Guatemala weinig tot niks terug te vinden. Hiermee laat de case study van Guatemala zien dat ook bij de implementatie van goed bestuur geen sprake was van het concept als vaste waarde in het Nederlands beleid. Doordat het begrip door de verschillende ministers veranderlijk gebruikt werd was er geen vaste structuur in het beleid vanaf 1997, en waren de programma's in Guatemala speelbal van de verschuivingen die zich voordeden op macro-niveau in het Nederlandse beleid.

Conclusie

Met de introductie van een nieuw begrip in de vroege jaren negentig wist de Wereldbank verandering aan te brengen in het denken over ontwikkeling en het beleid dat daarop effect kon hebben. Dit begrip, *good governance*, werd een belangrijk onderdeel van het beleid omdat het gezien werd als de oplossing voor problemen die waren ontstaan in ontwikkelingslanden in de jaren tachtig. Net als *good governance* zijn er nog een aantal begrippen die zouden kunnen worden genoemd als belangrijke nieuwe concepten die in beleid op Ontwikkelingssamenwerking de aandacht vanaf een bepaald moment voor toeneemt. Zo was in het beleid van de Wereldbank vóór *good governance* meer aandacht voor de *structural adjustment lending*. In het huidige Nederlandse beleid staat bijvoorbeeld *private sector ontwikkeling* erg in de belangstelling. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van begrippen die op een bepaald moment worden genoemd worden aangedragen als dé nieuwe oplossing voor de problemen in ontwikkelingslanden. Deze scriptie heeft in het bijzonder *good governance* onder de loep genomen om meer te kunnen zeggen over de manier waarop zulke begrippen opkomen en weer verdwijnen uit het beleid in Nederland.

Het concept heeft ook vanuit wetenschappelijke hoek na introductie veel aandacht ontvangen, ook de Wereldbank heeft naast het omzetten van *good governance* in haar beleid tegelijkertijd veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van de theoretische onderbouwing van het concept. In deze literatuur wordt met name aandacht besteed aan de effectiviteit van *good governance* voor het op gang brengen van economische ontwikkeling en op wat voor manier het beste gebruik kan worden gemaakt van *good governance*. De Wereldbank richtte zich vooral op het evalueren van het beleid en ook in Nederland lag de nadruk met name op het effect van het beleid op ontwikkeling. Een ontbrekende schakel in de literatuur over *good governance* is een blik op hoe het begrip zich ontwikkeld heeft van concept naar beleid en praktijk. Het drieluik waarmee deze scriptie is opgebouwd heeft daarom het begrip gevolgd vanaf definitie-vorming, naar implementatie in het beleid naar toepassing van het beleid.

Om meer duidelijkheid te krijgen over het ontstaan van dit begrip en de manier waarop het een belangrijke plek is gaan innemen in het Nederlandse beleid, is eerst gekeken naar de manier waarop goed bestuur werd gedefinieerd door de Wereldbank. Deze internationale organisatie was de eerste die een concrete definitie formuleerde van het begrip en die deze definitie ook omzette in concreet beleid. Omdat de Wereldbank een leidende internationale actor is, kreeg het nieuwe beleid van de Bank veel navolging van andere organisaties en landen. Nederland is traditioneel een land geweest

dat geprobeerd heeft in het eigen beleid zoveel mogelijk aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen. Ook in Nederland kreeg *good governance*, of de Nederlandse term goed bestuur, plek in het beleid. Daarom is het Nederlandse beleid als voorbeeld genomen om te kunnen zien hoe goed bestuur zich bewogen heeft door de jaren heen. Tot slot is een partnerland van Nederland (Guatemala) genomen als casestudy om met goed bestuur in de praktijk te kunnen laten zien op wat voor manier de ontwikkeling in de uiteindelijke uitvoering zich verhoudt tot het beleid en het begrip. De rode lijn hierin is geweest om te kijken of Nederland dezelfde definitie aanhield als in eerste instantie door de Wereldbank geformuleerd. Het antwoord op deze vraag werpt licht op de mate waarin goed bestuur beschouwd kan worden als vaste waarde of als veranderlijk concept.

Na het falen van het beleid van de Wereldbank in de jaren zeventig en de daaropvolgende crisissituatie in de jaren tachtig moest de Bank zich bezinnen op een oplossing voor de ontstane problemen. Het antwoord van de Bank kwam met de introductie van *good governance* in de vroege jaren negentig. Wanneer landen (economische) ontwikkeling op gang wilden brengen was het volgens de Bank van belang dat het beleid dat door de overheid werd ontwikkeld deze ontwikkeling zo veel mogelijk stimuleerde en ondersteunde. De definitie waar de Bank uiteindelijk mee kwam luidde als volgt:

“...sound management of a country’s economic and social resources, central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development [and is an essential complement to sound economic policies]”²⁰³

In de jaren die volgden namen wetenschap en verschillende andere internationale organisaties dit begrip over en ontstond er een debat over *good governance*. Op begrip van de Bank kwamen kritieken en werden door andere organisaties aanpassingen gedaan. De UNDP bijvoorbeeld verbreedde de definitie van *good governance* en betrok ook de opbouw van de *civil society* en democratisering bij de definitie. De kritiek op de definitie van de Bank had met name betrekking op de manier waarop de Bank *good governance* gebruikte. De Wereldbank zou teveel uitgaan van *good governance* als blauwdruk. De hervormingen die doorgevoerd moesten worden door landen zouden volgens de Bank in elk land hetzelfde effect hebben. In antwoord op deze kritiek en de aanpassingen die werden gedaan probeerde de Bank zelf ook op een andere manier om te gaan met *good governance*. Het resultaat was dat erkende dat het ondersteunen van de opbouw van het politieke systeem en maatschappelijk middenveld (*civil society*) ook van belang was. Dit leverde voor de Bank wel een knelpunt op met het mandaat, dat de Bank verbood om zich te mengen in de interne (politieke) aangelegenheden van de landen die door de Bank geholpen werden. De oplossing van de Bank hiervoor was door aan-

²⁰³ Wereldbank rapport 1992, p. 3

dacht te besteden aan het *enabling environment* dat economische ontwikkeling kon stimuleren. Ook politieke hervormingen konden horen bij dit *enabling environment*.

Ook in Nederland werd *good governance* opgenomen in het beleid. Het beleid vanaf 1996 vormt daarom een goed voorbeeld van hoe een concept als *good governance* in beleid wordt opgenomen en aangepast. De aanpassingen in het Nederlandse beleid, met als startpunt het beleid van minister Pronk, laten zien dat *good governance* noch als vaste waarde is overgenomen door de Bank, noch als vaste waarde onderdeel is gebleven van het beleid. *Good governance* in het Nederlandse beleid is een voorbeeld van hoe begrippen als 'modieuze' term worden gehanteerd om het eigen beleid van bewindspersonen inhoud te geven. Concluderend kan worden gesteld dat onder Herfkens de echte opkomst van goed bestuur kan worden waargenomen. Maar onder minister Koenders, twee kabinetsperiodes later, was de aandacht voor goed bestuur al weer dusdanig afgenomen dat het geen centraal onderdeel van het beleid meer vormde. Bovendien was er geen sprake van een vastomlijnde definitie die als constante door de verschillende periodes heen gebruikt werd. Goed bestuur was onderhevig aan veranderingen doordat de verschillende ministers hun eigen definitie gaven.

Onder Pronk was er nog geen aandacht voor goed bestuur, het beleid van de minister in deze periode werd vooral gekenmerkt door de beleidshervormingen die volgens Pronk doorgevoerd moesten worden vanwege de veranderingen in de wereld die leidden tot een veranderde internationale context (de zogenaamde derde golf van 'democratisering' als gevolg van het einde van de Koude Oorlog). Het was Eveline Herfkens die, na haar periode als bewindvoerder bij de Wereldbank, goed bestuur een centrale plek gaf in haar beleid. Al snel werd duidelijk dat zij wel het begrip van de Wereldbank over wilde nemen, maar dat zij hier op een eigen manier invulling aan gaf. Herfkens gebruikte goed bestuur namelijk als selectiecriteria waarmee zij in staat was het aantal partnerlanden te verminderen. Tegelijkertijd was er sprake van grote onduidelijkheid in het beleid van Herfkens. Dit kwam doordat zij niet duidelijk de keuze maakte om goed bestuur toe te passen als criterium. Zij probeerde goed bestuur ook als doelstelling van het beleid te houden zoals ook de Wereldbank deed. Om dit te kunnen doen bracht zij een aantal nuances aan in de definitie (zoals het onderscheid tussen goed beleid en goed bestuur) waarmee Herfkens het tegenovergestelde bereikte van wat zij eigenlijk wilde, namelijk een complexere definitie die niet helder te gebruiken was als doel van het beleid. In reactie op de kritiek vanuit de Kamer hierop paste Herfkens haar beleid aan en introduceerde de GMV-lijst (goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw). Deze lijst bood landen die niet voldeden aan de criteria van de minister alsnog een kans op hulp.

Ook Van Ardenne gaf een eigen invulling aan de definitie van goed bestuur om dit begrip beter in haar beleid te kunnen passen. Zij voegde een element toe aan de definitie van de Wereldbank: de

opbouw van de samenleving. Dit is vergelijkbaar met de definities zoals die van de UNDP, waarbij de *civil society* onderdeel was van *good governance*. Door deze aanpassing was het mogelijk voor Van Ardenne om ook mensenrechten en democratisering te betrekken bij haar beleid op goed bestuur en zo meer landen hulp te geven. De reden hierdoor was dat Van Ardenne goed bestuur ten dienste wilde laten zijn aan de MDG's. Dit was niet in lijn met de definitie van de Wereldbank die hervormingen richting goed bestuur vooral ten goede wilde laten komen aan economisch beleid en het stimuleren daarvan.

Minister Koenders verschoof goed bestuur binnen zijn beleid, door zijn aantreden was er duidelijk minder aandacht voor goed bestuur in het Ontwikkelingssamenwerkingbeleid. De minister besteedde geen uitgebreide aandacht aan goed bestuur in beleidsstukken en ontwikkelde geen apart beleid voor goed bestuur. Het concept was een randvoorwaarde geworden en was het (nog meer dan bij minister van Ardenne) ondergeschikt aan beleid gericht op het bereiken van de MDG's. De enige plek waar nog aspecten van goed bestuur te ontdekken waren was binnen de zogenaamde 3D-benadering. In de derde 'D', *development*, was aandacht voor de opbouw van onder andere het ondersteunen van de *civil society* en het opbouwen van democratie. Hieraan valt te zien dat Koenders het accent in de definitie anders legde dan de Wereldbank. Koenders definieerde goed bestuur meer in termen van democratisering. Hierdoor kwam het beleid van Koenders niet overeen met de definitie van de Wereldbank. Een ander verschil met de Wereldbank was dat Koenders minder belang hechtte aan goed bestuur dan de Bank.

Met het aantreden van Ben Knapen als staatssecretaris kwam er nog minder aandacht voor goed bestuur. De verklaring hiervoor kan gevonden worden in de noodzaak tot bezuiniging waartoe deze staatssecretaris zich gedwongen zag. Knapen maakte daarom de keus het Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid toe te spitsen op vier speerpunten. Het beleid dat buiten deze speerpunten lag kon worden afgestoten en zo kon Knapen de bezuinigen realiseren. Goed bestuur werd niet helemaal verwijderd uit het beleid, in het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde was nog wel aandacht voor het ondersteunen van landen in de opbouw van rechtssystemen en democratie. Hieruit valt, net als bij Koenders, af te leiden op wat voor manier Knapen goed bestuur invulde. Ook in het geval van Knapen werd niet de definitie van de Wereldbank gevolgd maar legde de staatssecretaris ook de nadruk op het belang van goed bestuur voor democratie. Het enige punt van overeenkomst was de opbouw van rechtssystemen. Voor de Bank was dit onderdeel van de vier pijlers, terwijl zich Knapen focuste op met name dit aspect.

De rol van de Tweede Kamer op het goed bestuur-beleid is beperkt geweest. Alleen onder minister Herfkens heeft de Kamer een fundamentele verandering bewerkstelligt in het beleid op goed be-

stuur. Dit kan verklaard worden vanuit het feit dat de Kamer in veel gevallen verdeeld was over het onderwerp. In de meeste gevallen volgde de Kamer de lijn van de bewindspersoon, hierdoor verdween goed bestuur op een gegeven moment uit het debat, omdat het door minister Koenders en staatssecretaris Knapen niet meer apart benoemd werd. Ook dit is een onderbouwing van het feit dat goed bestuur in Nederland (in dit geval door de Kamer) niet als constante waarde in het Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid werd beschouwd.

Het beleid in Nederland heeft aangetoond dat de Nederlandse bewindspersonen het begrip, vanuit de definitie zoals opgesteld door de Wereldbank, zich eigen hebben gemaakt. Het gevolg hiervan was dat de definitie anders werd ingevuld. Hierdoor werd goed bestuur een veranderlijk begrip en geen vaste waarde in het beleid. Omdat het zich niet als vaste constante vestigde in het beleid was het voor bewindspersonen een logische keuze om het beleid naar de achtergrond te schuiven wanneer andere onderwerpen of concepten als belangrijk werden beschouwd.

Deze trend is ook duidelijk zichtbaar wanneer gekeken wordt naar de praktische toepassing van goed bestuur. Als casus is in deze scriptie gekeken naar Guatemala. Dit land vormt een uitstekend voorbeeld omdat vanaf het begin van de hulprelatie goed bestuur centraal heeft gestaan. De vestiging van de ambassade in Guatemala in 1997 loopt min of meer parallel met de introductie van goed bestuur in het Nederlandse beleid. In de eerste jaren zat er nog geen vaste lijn in het beleid, Pronk vermeerdeerde de hulp en Herfkens besloot Guatemala te verwijderen van de partnerlandenlijst. Dit was weliswaar in lijn met het beleid van de minister, maar klopt niet met het grote belang dat Herfkens hechtte aan goed bestuur voor ontwikkeling. Ook wat betreft de begroting is goed zichtbaar dat het concept de meeste aandacht ontving in de jaren dat Herfkens (de GMV-lijst) en Van Ardenne minister voor Ontwikkelingssamenwerking waren. Het meest tekenend is het besluit de hulprelatie met Guatemala te beëindigen en de ambassade te sluiten. De meeste programma's op goed bestuur hadden een positief effect gehad en waren afgesloten. Dit geeft aan dat goed bestuur binnen het Nederlands beleid grotendeels verdwenen is.

De conclusie, wanneer deze drie hoofdstukken bij elkaar worden gevoegd, laat het volgende zien: *good governance* is als reactie op het falend beleid van de Wereldbank geïntroduceerd, waarmee het een nieuw concept leek. Dat concept werd overgenomen door andere landen en organisaties zoals de UNDP en Nederland. Deze gaven een eigen invulling aan het begrip *good governance*. In Nederland was dit het gevolg van het feit dat bewindspersonen goed bestuur gebruikten om hun eigen voorkeuren tegemoet te komen. Daardoor had het begrip geen vaste basis in het beleid en verdween het in de vijftien jaar die volgden op de introductie.

Literatuurlijst

Literatuur

- Adejumobi, S. (2001), 'Africa and the Challenges of Democracy and Good Governance in the 21st century', *UN Discussion Paper*
- Andweg, R. B. (1994), 'De formatie van de Paarse coalitie: democratisch en politicologisch gehalte van een kabinetsformatie', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, pp. 149-171
- Andweg, R. B. (1998), 'De Formatie van Paars II, Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, pp. 177-198
- Burnside, C. & Dollar, D. (1997), 'Aid Spurs Growth- in a sound policy environment', *Finance and Development*, Vol. 34, No. 4, pp. 4-7
- Burnside, C. & Dollar, D. (2000), 'Aid, Policies and Growth', *World Bank Policy Research Paper*, No. 1777
- Gray, C. (1999), 'Reforming Public Institutions and Stengthening Governance: A World Bank Strategy', World Bank Public Sector Board
- Easterly, W. (2005), 'What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans', *Journal of Development Economics*, Vol. 76, pp. 1-22
- Hanssen, H. & Tarp, F. (2000), 'Policy Arena Aid Effectiveness Disputed', *Journal of International Development*, Vol. 12, pp. 375-398
- Hippe, J., Lucardie, P., Voerman, G. (2003), 'Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen in het jaar 2002', *Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*
- Hoebink, P. (2002), 'Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', *Internationale Spectator*, Vol.: 56, No.: 4, pp.191-198

- Hoff, K. & Stiglitz, J. E. (2001), 'Modern Economic Theory and Development', in Meier, G. M. & Stiglitz, J. E. (2001), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: World Bank/OUP
- Hout, W. (2007), 'Qualitative-empirical analysis of World Bank, Dutch and US aid selectivity' in Hout, W. (2007), *The Politics of Aid Selectivity, Good Governance Criteria in World Bank, US and Dutch development assistance*, London: Routledge
- IOB Evaluatie (2004), 'Dutch governance and human rights programme in Guatemala, 1997-2003'
- Kapur, D. & Webb, R. (2000), 'Governance-related Conditionality of the International Financial Institutions', G-24 Discussion Paper, No. 6
- Kuitenbrouwer, M. (1994), *De Ontdekking van de Derde Wereld, Beeldvorming en Beleid in Nederland, 1951-1990*, Den Haag: SDU
- Moore, M. (2001), 'Political Underdevelopment, What causes 'bad governance'', *Public Management Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 385-418
- Neumayer, E. (2000), *The Pattern Of Aid Giving, The Impact of Good Governance on Development Assistance*, London: Routledge
- Spitz, G., Muskens, R., Van Ewijk, E. (2013), 'The Dutch and Development Cooperation, Ahead of the Crowd or Trailing Behind?', NCDO
- Stern, N., 'The World Bank as 'Intellectual Actor'' in Kapur, D. et. al.(1997), *The World Bank, Its First Half Century, Volume 2: Perspectives*, Washington D. C.: The Brookings Institution
- Stiglitz, J. E. (1998), 'More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus', *WIDER Annual Lectures 2*
- Van Damme, L. J. en Smits, M.G.M. (red.) (2009), *Voor de ontwikkeling van de Derde Wereld. Politici en ambtenaren over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1989*, Amsterdam: Instituut van de Nederlandse Geschiedenis
- Weiss, T. G. (2000), 'Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges', *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, pp. 795-814

WRR (2001), *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Den Haag: SDU

WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie, Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam:
Amsterdam University Press

Bronnen

Publicaties Wereldbank:

World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth, a long-term perspective study*, Washington D. C.: World Bank

World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington D. C.: World Bank

World Bank (1994), *Development in Practice: Governance, the World Bank's Experience*, Washington D. C.: World Bank

World Bank (1998), *Assessing Aid: What works, what doesn't, and why*, Washington D. C.:
World Bank

IBRD Articles of Agreement, World Bank (2012),

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:63000601~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>,

Beleidsnota's:

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990), Beleidsnota, *Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag: SDU

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnota (1993), *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Herijkingnota (1995), *Hulp in Uitvoering: ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitlands beleid*, Den Haag: SDU

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnota (2003), *Aan elkaar verplicht*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnota (2007), *Een zaak van iedereen*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Beleidsnota (2009), *Naar een menswaardig bestaan: de nieuwe mensenrechtenstrategie*

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking,
Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking, TK 32500 V, nr. 15, 26 november 2010

Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Focusbrief
Ontwikkelingssamenwerking, TK 32605 V, nr. 2, 18 maart 2011

Krantenartikelen

'Er is te veel beleid op Ontwikkelingssamenwerking', Volkskrant, 11 september 1998

'Herfkens rekent af met Tinbergen-syndroom', Trouw, 3 december 1998

'Herfkens maakt van landenselectie een loterij', De Volkskrant, 8 mei 1999

'Waarom is goed bestuur geen doel van ontwikkelingshulp?', De Volkskrant, 1 november 1999

'Pronk zet opnieuw aanval in', Algemeen Dagblad, 16 oktober 1999

'Minister gelooft niet dat je goed bestuur kunt kopen', Trouw, 6 februari 1999

'Pronk heeft felle kritiek op opvolger; Herfkens te voorzichtig', NRC Handelsblad, 28 september 1999

'Rechtszaak dictator Rios Montt moet over', NRC Handelsblad, 21 mei 2013

Handelingen

Motie van het lid Karimi, 'Motie over een strategie om meer hulp te kunnen richten op de minst ontwikkelde landen', TK 26433, nr. 10, 1 juli 1999

Motie van het lid Van 't Riet, 'Motie om Rwanda, onder voorwaarden, wel op de landenlijst te plaatsen', TK 28 000 V, nr. 33, 6 november 2001

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2011, TK 32500, nr. 61, 15 december 2010

Motie van het lid Verburg, 'Motie om Rwanda niet op de landenlijst voor een bilaterale structurele ontwikkelingssamenwerkingsrelatie te zetten', TK 28000 V, nr. 30, 6 november 2011

Motie van het lid Ferrier, 'Motie over ontwikkelen van een duurzame lokale economie', TK 32500, nr. 36, 8 december 2012

Verslag van een Nota-overleg, TK 24337, nr. 13, 7 december 1995

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1994, TK 24183 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1996, Begrotingsbehandeling, deel Ontwikkelingssamenwerking, TK 24400 V, nr. 18, 16 november 1995

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1998, TK 36 286 V, nr. 4, 11 december 1997

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999, TK 26200 V, nr. 25, 3 december 1998

Verslag Notaoverleg Landenbeleid Structurele Bilaterale Hulp, TK 26433, nr. 14, 28 juni 1999

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999, TK 26200 V, nr. 33, 11 december 1998

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1999, TK 26200 V, nr. 32, 3 december, 1998

Verslag AO Kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking, TK 26976, nr. 6, 4 juli 2000

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2002, TK 28000 V, nr. 34, 1 november 2001

Verslag AO nota 'Aan elkaar verplicht', TK 29234, nr. 17, 17 november 2003

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2004, verslag van een notaoverleg, TK 29200, nr. 17, 24 november 2003

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2004, TK 29200 V, nr. 38, 29 december 2003

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2006, TK 30300 V, nr. 25, 6 december 2005

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2009, TK 31700 V, nr. 24, 9 januari 2009

Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2011, TK 32500, nr. 38, 14 december 2010

Verslag AO MJSP's, TK 32605, nr. 95, 30 mei 2012

Parlementaire documenten

Achtergrond notitie goed bestuur, Ministerie van Buitenlandse zaken, 2004

Actualisering LAC-beleid, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29653, nr. 6, 23 februari 2009

Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten', Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29237, nr. 1, 3 oktober 2003

Antwoorden op schriftelijke vragen begroting Buitenlandse Zaken 2000, TK 26511, nr. 3, 21 juni 1999

Beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben, Brief van de minister voor
Ontwikkelingssamenwerking, TK 29653, nr. 1, 5 september 2011

Beleidskader GMV-criteria, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 27400, nr. 80,
5 juli 2001

Beleidsreactie IOB Beleidsevaluatie 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998–2006', Brief van de minister
voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29237, nr. 66, 8 februari 2008

Beleidsreactie IOB Beleidsevaluatie Capaciteitsopbouw, Brief van de staatssecretaris voor
Ontwikkelingssamenwerking, TK 32605, nr. 50, 4 augustus 2011

*Beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van de structurele bilaterale
ontwikkelingshulp*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26200, nr. 8, 5
november 1998

Bestrijding internationaal terrorisme, Brief ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor
Ontwikkelingssamenwerking, TK 27 925, nr. 248, 30 maart 2007

Handreiking 1, 'Goed bestuur-democratisering', Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007

HGIS Jaarverslag 2011, Ministerie van Buitenlandse Zaken

HGIS Jaarverslag 2012, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Lijst vragen en antwoorden begroting Buitenlandse Zaken 1997, TK 25000, nr. 19, 1 november 1996

Lijst van vragen en antwoorden beleidsnota, TK 29234, nr. 6, 21 november 2003

Lijst van vragen en antwoorden begroting Buitenlandse Zaken 2004, TK 29200 V, nr. 73, 13 april 2004

Lijst van vragen en antwoorden begroting Buitenlandse Zaken 2008, TK 31200 V, nr. 12, 5 november 2007

Lijst van vragen en antwoorden begroting Buitenlandse Zaken 2010, TK 32123, nr. 8, 2 november 2009

Memorie van Toelichting, Begroting Buitenlandse Zaken 1997, TK 25394, nr. 2, 17 juni 1997

Onderwijsprogramma Guatemala, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999, TK 26433, nr. 15, 26 februari 1999

Overzicht van de door Nederland ondersteunde democratiseringsprojecten, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 30800 V, nr. 42, 24 oktober 2010

Schriftelijke beantwoording vragen begroting Buitenlandse Zaken 2009, TK 31700 V, nr. 1, 13 november 2008

Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde, Brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 32 605, nr. 94, 21 mei 2012

Stand van zaken Guatemala, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 25 000 V, nr. 73, 11 april 1997

Stand van Zaken GMV landen, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28000, nr. 10, 15 oktober 2001

Uitwerking criteria structurele bilaterale hulp, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 26 433, nr. 2, 17 mei 1999

Uitgangspunten van het beleid van Ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 28600 V, nr. 65, 17 juni 2003

Verslag reis Nicaragua, Colombia en Guatemala, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29200 V, nr. 6, 3 oktober 2003

Verslag van een SO Afrikabeleid, TK 29237, nr. 79, 2 oktober 2008

Verslag vragen en antwoorden Focusbrief, Ministerie Buitenlandse Zaken, 2011D21016, 16 mei 2011

Meer Jaren Strategisch Plan Midden-Amerika Programma, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011

Regeerakkoorden

Regeerakkoord Kok 2, 'Regeerakkoord 1998', TK 26024, nr. 10, 3 augustus 1998

Regeerakkoord Balkenende 1, 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', 3 juli 2002

Regeerakkoord Balkenende 4, 'Samen werken, samen leven', 7 februari 2007

Regeerakkoord Kabinet Rutte 1, 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid', 30 september 2010

Overige publicaties

Conciliations Resources, 'Negotiation rights: The Guatemala Peace process'

<http://www.cr.org/accord-article/chronology-peace-talks-accord-guatemala>, bezocht op 19 juli 2013

GUA Fondo de Gobernabilidad, http://search-api.openaid.nl/projectdetail_api/2052/, bezocht op 18 juli 2013

Mandaat CICIG, <http://cicig.org/index.php?page=mandate>

OECD (1995), *Participatory Development and Good Governance*, Development Cooperation Guidelines Series, Paris: OECD

UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP Policy Document, New York: UNDP

Lijst van afkortingen en begrippen

AO	Algemeen Overleg
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
Civil Society	Burgermaatschappij, maatschappelijk middenveld
Enabling Environment	Term gebruikt om het bredere systeem te beschrijven waarin individuen en organisaties functioneren en waarin hun bestaan en prestaties worden gefaciliteerd (UNDP 2008)
FSA	Fonds Strategische Activiteiten, mensenrechtenfonds
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IMF	International Monetary Fund
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
MDG	Millennium Development Goal
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas de Guatemala
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SGACA	Strategic Governance and Corruption Assesment
SO	Schriftelijk Overleg
UNDP	United Nations Development Program
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WGO	Wetgevingsoverleg