

Sturen van goed bestuur

Een onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van bilaterale gouvernementele samenwerking om goed bestuur in Centraal Afrika te bevorderen.

Scriptie
Boudewijn Grievink
0347302
Master Bestuur & Beleid
Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht

Eerste begeleider: dr. Wieger Bakker
Tweede begeleider: drs. Helene de Vries



Universiteit Utrecht

I. Voorwoord

In het voorjaar van 2008 reisden Mila Bouwense en ik af naar donker Afrika om daar data te verzamelen voor onze scripties. Bestemming: Oeganda en Rwanda. Enkele maanden eerder wist ik vrijwel niets van deze landen, behalve dan dat er een verschrikkelijke genocide had plaatsgevonden in Rwanda en ik wist nog net waar beide landen lagen. Het was ook beetje een verrassing dat we ons veldwerk in Oeganda en Rwanda gingen doen. Oorspronkelijk was namelijk het plan om het voor ons iets bekendere Kenia als case te nemen. Door de politieke onrust daar rond januari 2008, hoe relevant ook qua onderwerp voor deze scriptie, hebben we onze bestemming moeten veranderen.

Achteraf ben ik daar eerlijk gezegd blij om. Hierdoor ben ik namelijk in de gelegenheid geweest mijn onderzoek te doen in twee voor mij totaal onbekende landen. Waar films als ‘The last king of Scotland’, ‘Hotel Rwanda’ en ‘Shooting dogs’ voornamelijk gruwelijkheden uit beide landen hebben laten zien, heb ik beide landen van hun mooie kanten meegemaakt. Naast dat ik veel te weten ben gekomen over het bestuur daar, heb ik beide landen en hun mensen een stuk beter leren kennen. Niet alleen waren de safari door Murchison Falls national park in Oeganda en het bezoek aan de berggorilla’s in Rwanda fantastisch, ook het dagelijks leven en de ontmoetingen met Oegandezen en Rwandezen zal ik niet snel vergeten.

Behalve mooie ervaringen heeft de reis naar het Grote Merengebied me ook veel informatie opgeleverd over het onderwerp van deze scriptie, namelijk het stimuleren van goed bestuur. Hiervoor ben ik veel dank verschuldigd aan al mijn respondenten, uit zowel Nederland, als Oeganda en Rwanda. Vaak wisten ze op korte termijn toch een gaatje te vinden in hun agenda en Mila en mij van nuttige informatie te voorzien. Dank hiervoor.

Wieger wil ik graag hartelijk bedanken voor zijn deskundige begeleiding, nuttige en scherpe opmerkingen en zijn geduld om rustig te wachten tot er, zoals hij het zelf verwoordde, weer eens witte rook uit mijn schoorsteen kwam en ik weer stukken naar hem opstuurde. Daarnaast wil ik Helene graag bedanken voor haar feedback en voor het feit dat zij op het laatste moment heeft willen inspringen als tweede lezer. Ook Mirko Noordegraaf, die tijdens het eerste gedeelte van het onderzoek mijn tweede lezer was bedank ik voor zijn helder commentaar en suggesties. Verder bedank ik Bart Lijmbach, Eddy van Veghel, Janske School en mijn vader voor het doorworstelen van eerdere versies van deze scriptie en het nuttige commentaar dat zij hierop hadden. Mijn tutorgroepgenoten Mila en Sjoerd Hogenbirk bedank ik voor hun steun, feedback en gezelligheid tijdens het scriptieproces. Mila wil ik uiteraard speciaal bedanken voor de mooie reis die we samen hebben gemaakt en de mooie herinneringen die ik daar aan heb.

Tot slot bedank ik mijn vrienden en familie die voor vele momenten van ondersteuning en ontspanning hebben gezorgd. Ook al hebben die momenten van ontspanning niet altijd een even positieve invloed gehad op mijn productiviteit, ze zorgden er wel voor dat ik met bijzonder veel plezier terug kijk op het afgelopen half jaar.

Rest mij niets anders dan u veel plezier toe te wensen bij het lezen van deze scriptie.

Boudewijn Grievink
Augustus 2008

II. Samenvatting

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er onder donoren veel aandacht voor het concept goed bestuur. De gedachte hierachter is dat als een land goed bestuur heeft, het land zich beter zal ontwikkelen. Hiermee draagt goed bestuur bij aan het behalen van de Millennium Development Goals en het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking, namelijk armoedebestrijding. Bovendien zijn er ook donoren die van mening zijn dat de waarden die goed bestuur in zich heeft, zoals het respecteren van mensenrechten en het besturen van een land op democratische, zo belangrijk zijn voor een land dat dit op zich al gestimuleerd moet worden. In dit onderzoek is nagegaan hoe dit stimuleren van goed bestuur vorm krijgt in het Nederlandse bilaterale gouvernementele ontwikkelingsbeleid en welke factoren hierop van invloed zijn.

Om dit te doen is onderzoek gedaan naar de bestaande (inter)nationale literatuur over goed bestuur, de beleidsstukken die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft over dit onderwerp en naar de uitvoeringspraktijk in Oeganda en Rwanda. Uit deze verschillende bronnen blijkt duidelijk dat goed bestuur een breed concept is met uiteenlopende invullingen en toepassingen. Ondanks het feit dat goed bestuur een normatief en op westerse percepties op bestuur gebaseerd concept is besteden donoren veel aandacht aan het stimuleren van goed bestuur.

Bij het stimuleren van goed bestuur worden donoren geconfronteerd met een scala aan factoren van invloed op het stimuleren van goed bestuur, die onder te verdelen zijn in de categorieën landgebonden factoren, donorgebonden factoren en factoren die voortkomen uit de samenwerking tussen ontwikkelingslanden en donoren. Belangrijk hierin zijn onder andere de cultuur van het ontvangende land, de politieke wil in een land en de mate van inzicht van donoren in een land.

De Nederlandse ambassades in Oeganda en Rwanda proberen op een pragmatische wijze met deze factoren om te gaan. Door sterk de beleidsdialogoog aan te gaan met de overheid van een land worden misstanden en mogelijkheden rondom goed bestuur besproken met de betreffende overheid. Verder worden instituties opgebouwd en personen getraind en opgeleid om op deze wijze te bewerkstelligen dat de overheid beter gaat functioneren. Hierbij wordt achter de façade gekeken om na te gaan wat er daadwerkelijk aan de hand is in een land en hier de inzet op af te stemmen.

Op basis van de informatie uit de drie typen bronnen kan gesteld worden dat Nederland mogelijkheden heeft om de kwaliteit van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden te stimuleren. Hierbij krijgen de ambassades echter wel te maken met moeilijk te beïnvloeden beperkende factoren. Goed bestuur is duidelijk een onderwerp van de lange termijn, waarbij op korte termijn niet snel resultaat te zien is. Het huidige beleid en daarmee de financiering vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken is echter wel op de korte termijn gericht. Dit is niet onlogisch gezien de politieke termijnen in Nederland, maar het is wel de vraag of dit wenselijk is voor een onderwerp van de lange termijn als goed bestuur. Op basis van dit onderzoek wordt dan ook aanbevolen om eens kritisch naar de werkwijze van het ministerie van Buitenlandse Zaken te kijken en het goed bestuurbeleid zowel qua financiering, als doelstellingen als personeel meer op de lange termijn te richten.

III. Inhoud

I. Voorwoord	2
II. Samenvatting	3
III. Inhoud	4
1. Inleiding	6
1.1. Vraagstelling.....	7
1.2. Methoden & Technieken	9
1.2.1. Literatuuronderzoek.....	9
1.2.2. Beleidsonderzoek.....	9
1.2.3. Empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk	9
1.3. Leeswijzer	10
2. Goed bestuur: operationalisatie van een containerbegrip	12
2.1. Achtergrond van goed bestuur	12
2.2. Elementen van goed bestuur	15
2.3. Factoren van invloed op goed bestuur	17
2.3.1. Structurele factoren.....	18
2.3.2. Culturele factoren	19
2.4. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren	22
2.5. Factoren van invloed op interventies	24
2.6. Conclusie	25
3. Goed bestuur in het Nederlands ontwikkelingsbeleid.....	27
3.1. Achtergrond van goed bestuur	27
3.2. Elementen van goed bestuur.....	28
3.3. Factoren van invloed op goed bestuur	30
3.3.1. Structurele factoren.....	30
3.3.2. Culturele factoren	32
3.4. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren	33
3.5. Factoren van invloed op interventies	34
3.5. Conclusie	36
De cases.....	38
4. Oeganda: ‘de parel van Afrika’	40
4.1. Geschiedenis van Oeganda in vogelvlucht	40
4.2. Huidige stand van zaken	41
4.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren	44
4.4. Factoren van invloed op goed bestuur	47
4.5. Factoren van invloed op interventies	49
4.6. Conclusie	53
5. Case Rwanda: Pays de Milles de Collines	54
5.1. Geschiedenis van Rwanda in vogelvlucht.....	54
5.2. De huidige stand van zaken.....	56
5.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren	61

5.4. Factoren van invloed op goed bestuur	63
5.5. Factoren van invloed op interventies	65
5.6. Conclusie:	68
6. Uitvoeringspraktijk, literatuur en beleidsstukken	70
6.1. Definitie en elementen van goed bestuur	70
6.2. Factoren van invloed op goed bestuur	70
6.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren	71
6.4. Factoren van invloed op interventies	73
6.5. Manieren om met factoren van invloed om te gaan	77
6.6. Conclusie	78
7. Conclusie & Aanbevelingen.....	80
7.1. Conclusie	80
7.2. Aanbevelingen.....	84
8. Discussie	87
IV. Literatuurlijst	88
V. Respondentenlijst.....	90
VI. Bijlage I: Topiclijst.....	91

1. Inleiding

Een ontwikkelingssamenwerkingmedewerker komt in Azië thuis bij een gouverneur van een regio. De man woont in een schitterende villa en is van alle gemakken voorzien. De medewerker complimenteert de gouverneur met zijn huis en zegt: 'U woont in een mooi huis gouverneur. Mag ik vragen hoe u daar aan komt?' De gouverneur antwoordt: 'Ziet u die grote weg daar achter lopen? Tien procent van de kosten van die weg is dit huis.'

Niet lang daarna komt dezelfde medewerker in Afrika bij een gouverneur thuis. Ook deze man woont in een buitengewoon mooie villa. Ook nu complimenteert de medewerker de gouverneur met zijn huis en zegt: 'U woont in een mooi huis gouverneur. Mag ik vragen hoe u daar aan komt?' De gouverneur antwoordt: 'Ziet u daar achter die brug over de rivier de Congo?' 'Nee,' antwoordt de medewerker verbaasd. 'Nou, precies,' zegt de gouverneur.'

Bovenstaande, fictieve, anekdote van één van de respondenten uit de ontwikkelingssector illustreert één van de grote problemen van Afrika, namelijk corrupt en slecht bestuur. In plaats van het publieke belang te dienen en effectief haar taken uit te voeren, zijn veel overheden in ontwikkelingslanden bezig publieke middelen voor private doeleinden in te zetten of zijn overheden simpelweg niet in staat om haar taken fatsoenlijk uit te voeren. Hierdoor gaan publieke middelen verloren voor de meerderheid van de bevolking en ontwikkelen landen zich minder dan wanneer er wel goed bestuur zou zijn.² In internationale vergelijkingen scoren ontwikkelingslanden vaak erg slecht op zaken als democratisch gehalte, corruptie, het respecteren van mensenrechten enzovoort.³ Oplossing voor het probleem van slecht bestuur is logischerwijs het stimuleren van goed bestuur. Sinds het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw is er binnen de ontwikkelingssamenwerkingssector dan ook veel aandacht voor dit onderwerp.

Het probleem met het concept goed bestuur is echter dat er geen eenduidige definitie van het begrip is, wat het meteen een moeilijk operationaliseerbaar concept maakt.⁴ Sommigen zien goed bestuur als goed macro economisch beleid met bijpassende instituties. Anderen trekken de definitie veel breder en vinden ook democratisering en het respecteren van mensenrechten onder goed bestuur vallen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de veelheid van indelingen en definities rond goed bestuur. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) bestond goed bestuur voor het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken rond 2001 uit vier kenmerken, samengevat in het acroniem PRET: Participatief, Rechtmatig, Effectief en Transparant. Voor Burnside en Dollar (1997) bestaat goed bestuur alleen uit marktondersteunende instituties en goed fiscaal-, monetair- en handelsbeleid, terwijl Kaufmann et al. (2004) onderscheid maken tussen een zestal dimensies van goed bestuur, namelijk: 'Voice & Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law en Control of Corruption'. Over het algemeen komen de definities van goed bestuur uiteindelijk neer op 'legitiem en effectief bestuur'. Dit is echter een bijzonder abstracte definitie van goed bestuur, die verder geoperationaliseerd dient te worden om de mate van goed bestuur te kunnen meten en interventies te kunnen plegen om goed bestuur te bevorderen. Bovenstaande indelingen geven daar een aanzet toe, maar ook deze indelingen blijven bijzonder vaag en abstract.

Alsof dit nog niet genoeg onduidelijkheid schept, zijn er ook verschillen van mening over de toepassing van het concept goed bestuur. Sommigen vinden dat landen moeten voldoen aan de vereisten van goed bestuur voordat deze landen hulp mogen krijgen van donoren, vanuit de

¹ Interview journalist Oeganda

² Burnside & Dollar, 1997

³ Bijvoorbeeld op de failed states index 2008 van het blad Foreign Policy.

⁴ WRR, 2001.

redenering dat hulp geen zin heeft zolang een land geen goed bestuur kent, omdat het dan toch maar verdwijnt of verkeerd besteed wordt. Anderen vinden juist dat goed bestuur ook een doel moet zijn van ontwikkelingssamenwerking en dat je dit moet stimuleren, juist omdat goed bestuur essentieel is voor de ontwikkeling van een land. Deze discussie komt zowel in de literatuur over het onderwerp als in de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking sterk terug.⁵

Ook in Nederland speelt de discussie over goed bestuur sinds toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Herfkens het begrip introduceerde als selectiemiddel voor ontwikkelingslanden die hulp mochten krijgen en de WRR met haar rapport 'Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur' in 2001 een inhoudelijke impuls aan de discussie gaf. De huidige minister van Ontwikkelingssamenwerking Koenders besteedt in zijn beleid veel aandacht aan goed bestuur en fragiele staten, waarbij goed bestuur ook een (neven)doel van ontwikkelingssamenwerking is en niet alleen een selectie criterium. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt voor een groot gedeelte uitgevoerd door de ambassades, die in de landen zelf zitten en 'de mond, oren en ogen van Nederland zijn'.⁶ Daardoor kunnen ambassades beter interveniëren dan dat het ministerie dat vanuit Den Haag kan. Het ministerie heeft in 2004 verschillende instrumenten, een achtergrondnotitie, een handboek goed bestuur en een trackrecord (een meet instrument om jaarlijks de stand van zaken mee te monitoren) voor het bevorderen van goed bestuur ontwikkeld om zo de ambassades te helpen goed bestuur in ontwikkelingslanden te bevorderen. Uit de evaluatie 'het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006' van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) blijkt echter dat de ambassades deze instrumenten met uitzondering van de trackrecord, nauwelijks gebruiken. De vraag is dan wat Nederlandse ambassades dan wel doen om goed bestuur te bevorderen.

Voordat we verder gaan met het behandelen van de vraagstelling en de vormgeving van dit onderzoek is het van belang te weten waar dit onderzoek binnen het Nederlands ontwikkelingsbeleid geplaatst dient te worden. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt via vier verschillende kanalen uitgevoerd.⁷ Dit zijn, in willekeurige volgorde 1. het multilaterale kanaal, 2. het particuliere kanaal, 3. het bedrijfsleven en tot slot 4. het bilaterale kanaal. Hulp via het multilaterale kanaal loopt via organisaties als de Wereldbank, IMF en het UNDP, waar Nederland een financiële bijdrage aan levert en waar de multilaterale organisatie het beleid uitvoert. Hulp via het particuliere kanaal loopt via non gouvernementele organisaties (NGO) als Oxfam Novib en andere particuliere initiatieven, die gefinancierd worden vanuit het medefinancieringsstelsel (MFS). Aangezien het bedrijfsleven door het ministerie als een sector gezien wordt die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de economische ontwikkeling van een land, wordt ook aan dit kanaal aandacht besteed in het Nederlands ontwikkelingsbeleid. Het vierde kanaal, waar dit onderzoek zich op richt, is het bilaterale kanaal. Dit is ontwikkelingshulp die Nederland direct aan een partnerland geeft. Deze samenwerking verloopt grotendeels via de Nederlandse ambassade in het betreffende land.

1.1. Vraagstelling

Goed bestuur is, zoals blijkt uit de inleiding een abstract, diffuus en bovendien normatief begrip waar verschillende veronderstellingen achter zitten. Zoals de WRR aangeeft, maakt dit goed bestuur moeilijk te operationaliseren. Toch probeert Nederland goed bestuur te stimuleren. De vraag is echter hoe dit gebeurt en tegen welke mogelijkheden en beperkingen de ambassades aanlopen bij hun inzet om goed bestuur te stimuleren. Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de praktijkervaringen bij het stimuleren van goed bestuur zich verhouden tot de beleidsteksten en literatuur over goed bestuur, na te gaan welke belemmeringen en mogelijkheden

⁵ WRR, 2001

⁶ www.minbuza.nl, 11-08-08

⁷ Schulpen & Klem, 2005.

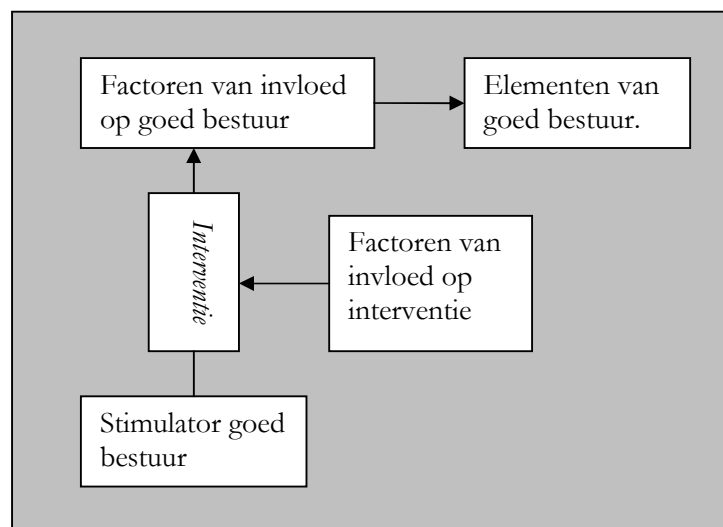
ambassades tegenkomen bij het stimuleren van goed bestuur en hoe hier mee omgegaan kan worden. In de beleidsteksten en literatuur zit namelijk een aantal aannames over goed bestuur, waarbij het de vraag is of dit overeenkomt met de dagelijkse praktijk van de uitvoerders in het veld, die daadwerkelijk goed bestuur moeten stimuleren. Het is een beschrijvend onderzoek op basis waarvan aanbevelingen worden gedaan aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en mogelijk ook andere donoren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

‘Wat zijn mogelijkheden en beperkingen voor Nederlandse bilaterale gouvernementele ontwikkelingsamenwerking om goed bestuur te bevorderen in landen in Centraal Afrika?’

Om tot een antwoord op deze vraag te komen, wordt op drie niveaus naar goed bestuur gekeken, namelijk die van literatuur, beleid en de praktijk. Hierbij is per niveau gekeken naar de veronderstellingen achter goed bestuur, dus waar goed bestuur eigenlijk uit bestaat en waarom landen zich beter zouden ontwikkelen op het moment dat er in een land goed bestuur is. Daarbij wordt gekeken welke elementen aanwezig moeten zijn wil er überhaupt sprake zijn van goed bestuur.

Vervolgens is de logische vervolgvraag welke factoren (elementen van) goed bestuur beïnvloeden. Om goed bestuur als afhankelijke variabele te bevorderen is het immers noodzakelijk te weten van welke onafhankelijke variabelen goed bestuur afhankelijk is.

Ten derde wordt gekeken welke van deze factoren volgens de literatuur, de beleidsteksten en in de praktijk te beïnvloeden zijn. Om tot handvatten voor interventies voor het stimuleren van goed bestuur komen is daarbij gekeken door wie de factoren beïnvloed moeten worden en op welke wijze dit kan gebeuren. Tot slot is gekeken welke factoren de interventies van ambassades beïnvloeden. In onderstaand overzicht is weergegeven hoe deze verschillende onderdelen met elkaar in verband staan.



Het doorlopen van bovenstaande stappen gebeurt aan de hand van de volgende vijf deelvragen.

1. *Wat wordt in het nationale en internationale discours verstaan onder goed bestuur?*
2. *Op welke wijze(n) probeert Nederland goed bestuur te stimuleren in ontwikkelingslanden?*
3. *Welke factoren ondersteunen of beperken het stimuleren van goed bestuur?*
4. *Hoe gaat Nederland om met deze beperkende of stimulerende factoren?*
5. *Welke aanbevelingen kunnen opgesteld worden voor het stimuleren van goed bestuur?*

1.2. Methoden & Technieken

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de in paragraaf 1.1 genoemde stappen zullen worden doorlopen, welke keuzes er in dit onderzoek gemaakt zijn en hoe deze rapportage opgebouwd is. In de eerste fase van dit onderzoek is een aantal verkennende interviews gehouden met medewerkers van Oxfam/Novib, het ministerie van Buitenlandse Zaken en een consultant. Daarna is per onderdeel van dit onderzoek het volgende gedaan.

1.2.1. Literatuuronderzoek

Om in kaart te brengen wat de belangrijkste theoretische inzichten over goed bestuur zijn, is de nationale en internationale literatuur over dit onderwerp bestudeerd. Hierbij is gekeken naar de effecten die aan goed bestuur toegeschreven worden, welke benaderingen van goed bestuur onderscheiden worden, welke veronderstellingen hier aan ten grondslag liggen, uit welke elementen goed bestuur volgens de literatuur bestaat, welke factoren van invloed zijn op goed bestuur en hoe en door wie die factoren van invloed op goed bestuur gestimuleerd kan worden. Doel is om het abstracte concept goed bestuur te operationaliseren, zodat een vergelijking tussen de literatuur, het Nederlandse beleid en de praktijk mogelijk wordt.

1.2.2. Beleidsonderzoek

Om na te gaan wat de rol van goed bestuur is in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zijn verschillende methoden gebruikt. Allereerst is gekeken wat in de literatuur bekend is over het doel en gebruik van goed bestuur in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast is een documentstudie uitgevoerd waarbij achtergrondnotities, beleidsstukken, handboeken en evaluaties doorgenomen zijn. Tot slot is gesproken met vier ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en twee medewerkers van Oxfam/Novib. De keuze om ook met medewerkers van een NGO te spreken over dit onderwerp is gemaakt vanwege het feit dat het ministerie van Buitenlandse Zaken in haar beleid aangeeft dat de inzet van het ministerie zelf en van het maatschappelijk middenveld complementair aan elkaar zijn.⁸ Door te spreken met medewerkers van Oxfam/Novib is getracht aanvullende informatie en andere perspectieven op het goed bestuur beleid te verkrijgen. De reden waarom voor Oxfam/Novib gekozen is als respondent van het maatschappelijk middenveld in Nederland is vanwege het feit dat deze organisatie één van de vijf grote NGO's is die gefinancierd wordt vanuit het medefinancieringsstelsel. Daarnaast is Oxfam/Novib actief in de landen die als casus dienen voor dit onderzoek, namelijk Oeganda en Rwanda. Doel van dit gedeelte van het onderzoek is om net als bij de literatuur na te gaan welke effecten aan goed bestuur worden toegeschreven, hoe goed bestuur gebruikt zou moeten worden, welke elementen van goed bestuur in het beleid onderscheiden worden, etcetera.

1.2.3. Empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk

Het derde deel van dit onderzoek bestaat uit een empirisch onderzoek van de uitvoeringspraktijk waarbij onderzocht is op welke wijze Nederlandse ambassades goed bestuur stimuleren, welke veronderstellingen achter hun interventies zitten, wat voor resultaat de ambassades behalen en welke mogelijkheden en belemmeringen de ambassades tegen komen bij hun pogingen goed bestuur te bevorderen. Omdat de invulling die gegeven wordt aan goed bestuur per situatie verschillend en vaak ook situatie afhankelijk is, is voor het praktijkonderzoek gebruik gemaakt van een tweetal case studies.⁹ Door gebruik te maken van cases studies is het mogelijk om samenwerking tussen ontwikkelingsorganisaties te bestuderen in de context waarin de samenwerking plaatsvindt.¹⁰

⁸ Koenders, 2007

⁹ Koenders, 2007

¹⁰ Yin, 1994

In dit onderzoek is gekozen voor een tweetal cases, namelijk Rwanda en Oeganda. Beide landen liggen in het Grote Meren gebied in Centraal Afrika, in één van de regio's waaraan het ministerie van Buitenlandse Zaken veel aandacht besteedt.¹¹ Beide landen zitten in het profiel van de versnelde Millenium Development Goals (MDG) bereiking en kennen beiden (potentiële) veiligheidsproblemen.¹² Aangezien goed bestuur de stabiliteit en veiligheid in een land kan bevorderen, wordt er in deze landen veel aandacht besteed aan goed bestuur. Dit blijkt tevens uit het feit dat de Nederlandse ambassades in Kigali en Kampala aparte medewerkers hebben voor goed bestuur.¹³ Er is voor twee cases gekozen om de uitkomsten van beide cases tegen elkaar af te kunnen zetten en landafhankelijke factoren beter te kunnen duiden. Een andere reden waarom juist voor deze twee landen is gekozen is vanwege het feit dat Oeganda een redelijk 'normaal' ontwikkelingsland is waar Nederland al decennia ontwikkelingshulp aan verleent, terwijl Rwanda een meer speciaal geval is vanwege het verleden omtrent de genocide in 1994.

In zowel Oeganda als Rwanda is met een zo breed mogelijk spectrum aan respondenten gesproken om zoveel mogelijk perspectieven op het stimuleren van goed bestuur te verzamelen. In Oeganda is gesproken met drie medewerkers van de Nederlandse ambassade, een freelance journalist uit de ontwikkelingssector, twee medewerkers van het United Nations Development Programme (UNDP), twee NGO's die zich bezig houden met mensenrechten en met de directeur van een denktank uit het maatschappelijk middenveld van Oeganda.

In Rwanda is ook met drie medewerkers van de Nederlandse ambassade gesproken. Daarnaast zijn er interviews gehouden met een medewerker van het UNDP, een Rwandese senator, een medewerker van de Wereldbank, een medewerker van de African Development Bank, een medewerker van Human Rights Watch, een medewerker van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie en een medewerker van USAID, de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Staten. In totaal, inclusief de verkennende interviews, is dus met 27 nauw betrokkenen en deskundigen gesproken in zowel Nederland, als in Oeganda en Rwanda. Door met een zo groot mogelijke verscheidenheid van betrokken instanties en personen te spreken is getracht zoveel mogelijk verschillende visies op het stimuleren van goed bestuur te verzamelen en daarmee een zo volledig mogelijk beeld te geven van het stimuleren van goed bestuur in Rwanda en Oeganda. De citaten uit de interviews in deze scriptie zijn op verzoek van de respondenten geanonimiseerd.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die met MAXQDA, een programma voor kwalitatieve dataverwerking, zijn gecodeerd en vergeleken. De uitkomsten hiervan zijn vervolgens vergeleken met de data uit de literatuur en de beleidsteksten. Aan de hand van de combinatie van deze gegevens wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen.

1.3. Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. Na de aanleiding en vraagstelling in hoofdstuk één, wordt in hoofdstuk twee dieper ingegaan op de theoretische veronderstellingen achter goed bestuur. Na een historisch kader wordt in dit hoofdstuk het concept goed bestuur geoperationaliseerd. Er wordt een kader gegeven waarmee de beleidsteksten en de bevindingen uit het empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk vergeleken kunnen worden met de literatuur.

In hoofdstuk drie wordt nader in gegaan op de vraag hoe goed bestuur terugkomt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en hoe dit wordt vormgegeven. Hoofdstukken vier en vijf

¹¹ Koenders, 2007

¹² Koenders, 2007, p34

¹³ <http://rwanda.nlabassade.org/> en <http://uganda.nlembassy.org/> 1-3-2008

vormen de case beschrijvingen van Oeganda en Rwanda, waarbij een zo gedetailleerd mogelijk beeld wordt gegeven van hoe verschillende actoren goed bestuur proberen te stimuleren, tegen welke factoren ze hierbij aan lopen en hoe hier mee omgegaan wordt of kan worden.

In hoofdstuk zes worden de data uit beide cases geanalyseerd en wordt gekeken hoe de bevindingen uit de praktijk aansluiten bij de theorieën en veronderstellingen rond goed bestuur in de literatuur en de Nederlandse beleidsstukken.

Tot slot wordt in hoofdstuk zeven antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en de hoofdvraag, waarna enkele aanbevelingen voor het stimuleren van goed bestuur worden gedaan.

2. Goed bestuur: operationalisatie van een containerbegrip

In hun ontwikkelingsbeleid gaan donoren, waaronder Nederland, er van uit dat goed bestuur iets is wat te stimuleren valt. Goed bestuur is echter een diffuus en complex concept dat moeilijk te operationaliseren is.¹⁴ De vraag is dus of het stimuleren van goed bestuur überhaupt wel mogelijk is. Dit hoofdstuk heeft als doel om het concept goed bestuur te operationaliseren aan de hand van de literatuur en na te gaan of, en zo ja hoe, goed bestuur te stimuleren valt. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een referentiekader geschetst waartegen de Nederlandse beleidsteksten en de bevindingen uit de case studies afgezet zullen worden. Eerst is het echter belangrijk om duidelijk te hebben waar de aandacht van goed bestuur vandaan komt en welke veronderstellingen er ten grondslag liggen aan het concept goed bestuur. Vervolgens zal duidelijk worden dat 'het' concept goed bestuur niet bestaat, aangezien er meerdere invullingen aan goed bestuur gegeven worden en dat ook de toepassing van goed bestuur kan verschillen. Verder wordt in dit hoofdstuk nagegaan uit welke elementen goed bestuur volgens de literatuur bestaat, aan welke voorwaarden voldaan moet worden wil er volgens donoren sprake zijn van goed bestuur en welke factoren van invloed zijn op die voorwaarden en elementen. Tot slot wordt nagegaan welke factoren volgens de literatuur te beïnvloeden zijn en op welke wijze en door wie dit kan gebeuren. We beginnen met de opkomst van goed bestuur.

2.1. Achtergrond van goed bestuur

Historie van goed bestuur

Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is de aandacht voor goed bestuur binnen de internationale gemeenschap sterk gegroeid. Deze aandacht kwam niet uit het niets. De WRR beschrijft in haar rapport 'Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur'¹⁵ een viertal ontwikkelingen, dat heeft bijgedragen aan de grotere aandacht voor goed bestuur. Allereerst is de internationale bemoeienis met interne aangelegenheden in staten sterk toegenomen. Verkiezingen worden onder internationaal toezicht gehouden en ook het internationaal rechtsbestel heeft veel meer vorm gekregen, bijvoorbeeld in de vorm van het Joegoslavië tribunaal. Ten tweede heeft de val van de Berlijnse Muur ervoor gezorgd dat de Westerse visie op staatsinrichting meer naar de voorgrond is gekomen en misstanden in landen met een dictatuur niet langer genegeerd konden worden. Verder heeft de mondialisering ervoor gezorgd dat internationale samenwerking steeds belangrijker wordt om onder andere misdaad te bestrijden en economische ontwikkeling te bevorderen. Hiervoor is op nationaal niveau een goed functionerende overheid nodig. Tot slot oefenen het transnationale bedrijfsleven en transnationale non-gouvernementele organisaties (NGO's) steeds meer druk uit op nationale overheden om aspecten van goed bestuur te bevorderen. Deze ontwikkelingen maakten dat landen elkaar steeds meer gingen aanspreken op elkaars bestuur. Daar komt bij dat de Wereldbank zich door teleurstellende resultaten van haar hulp aan ontwikkelingslanden heroriënteerde op haar beleid. De Wereldbank legde vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw meer nadruk op goed bestuur, met de redenatie dat een efficiënte en aanspreekbare overheid voor een beter macro-economisch beleid kan zorgen, wat de economische ontwikkeling van een land ten goede komt. Vanaf dit moment groeide de aandacht voor goed bestuur binnen de gehele internationale donorgemeenschap. Met name de Wereldbank publicaties 'Aid, policies and growth' en 'Assessing Aid: what works, what doesn't, and why?' van respectievelijk Burnside & Dollar in 1997 en van Easterly in 1998 werkten als katalysatoren voor de aandacht voor goed bestuur. Ondertussen ontwikkelde het UNDP haar eigen benadering van

¹⁴ WRR, 2001

¹⁵ 2001

goed bestuur, die breder is dan de ‘smalle’, economische benadering van de Wereldbank.¹⁶ Dit onderscheid en de veronderstellingen daarvan komen in de volgende paragraaf aan bod.

Twee benaderingen van goed bestuur

Als gezegd wordt er op verschillende manieren naar goed bestuur gekeken. Een aantal donoren, zoals de Wereldbank, gebruikt een ‘smalle’ definitie van goed bestuur, waarbij de nadruk ligt op economische aspecten.¹⁷ In deze benadering wordt goed bestuur gezien als een middel en voorwaarde voor economische groei en ontwikkeling van een land. In eerste instantie werd er binnen deze benadering alleen gekeken naar de groei van het BNP van een land om het effect van de hulp op de ontwikkeling van een land te meten en lag de focus op de aanwezigheid van goed monetair, fiscaal en handelsbeleid en de aanwezigheid van ondersteunende economische instituties.¹⁸ Sinds het onderzoek van Dollar en Kraay uit 2000 wordt er echter ook naar de armoedevermindering in een land gekeken en niet alleen naar de groei van het BNP. Dit heeft gevolgen voor de elementen van goed bestuur die onderscheiden worden. Dollar en Kraay voegen democratische structuren toe aan het goed bestuursbegrip, al blijkt uit hun onderzoek dat deze democratische structuren geen invloed hebben op het BNP van een land of op inkomensverdeling in een land. De economische aspecten van goed bestuur blijven binnen deze benadering het belangrijkste.

Aan de andere kant van het goed bestuur spectrum staat de benadering waarin goed bestuur als intrinsiek onderdeel van de ontwikkeling van een land wordt gezien. Ook in deze benadering wordt er vanuit gegaan dat een land beter functioneert en zich beter ontwikkelt als er goed bestuur aanwezig is. Deze benadering beperkt zich echter niet alleen tot goed bestuur als instrument voor economische groei, maar ziet goed bestuur als een doel op zich wat nagestreefd dient te worden. De definitie van goed bestuur is in deze benadering dan ook uitgebreider dan bij de smalle benadering en omvat bijvoorbeeld ook het beschermen en promoten van mensenrechten. De WRR noemt deze benadering in haar rapport de brede benadering van goed bestuur. Twee grote en bepalende organisaties binnen het goed bestuur discours zijn de Wereldbank en het UNDP, waarbij de Wereldbank meer de smalle definitie van goed bestuur hanteert en het UNDP de brede definitie. Andere donoren zitten met hun definities tussen deze twee in. De meeste definities van goed bestuur, ongeacht de benadering, komen er op neer dat goed bestuur legitiem en effectief bestuur is.¹⁹ Het UNDP verwoordt goed bestuur bijvoorbeeld als volgt: ‘Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law.’

De twee benaderingen verschillen zowel in de aandacht die ze aan onderdelen van goed bestuur besteden, maar ook in de wijze waarop goed bestuur gebruikt wordt. Goed bestuur kan gebruikt worden als instrument om een land beter te laten functioneren en daarmee een doel op zich zijn, maar goed bestuur wordt ook gebruikt als selectiecriteria op basis waarvan hulp al dan niet wordt toegekend.²⁰ Dit onderzoek is vooral gericht op goed bestuur als doel en niet op goed bestuur als selectiecriteria. In de praktijk worden deze verschillende typen gebruik van goed bestuur ook door elkaar heen gebruikt, wat het werken met het concept goed bestuur er niet makkelijker op maakt²¹, aangezien goed bestuur een onafhankelijke variabele is op het moment dat het gebruikt wordt als selectiecriteria, maar een afhankelijke variabele is op het moment dat goed bestuur een doel op zich is. Bovendien roept het door elkaar heen gebruiken van beide

¹⁶ WRR, 2001.

¹⁷ WRR, 2001

¹⁸ Burnside & Dollar, in WRR 2001

¹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

²⁰ Hoebink, 2001

²¹ WRR, 2001.

typen gebruik vraagtekens op. Want wat doe je met een land dat geen goed bestuur kent maar eigenlijk wel hulp nodig heeft om uit de huidige slechte situatie te komen. Als je goed bestuur als selectie criterium gebruikt krijgt zo'n land geen structurele hulp, terwijl je die eigenlijk wel wilt geven op het moment dat je goed bestuur ook als doel ziet, zoals in Nederland het geval is. In Nederland is er voor gekozen om een aantal van dergelijke landen toch hulp te geven.²²

Ook al lijkt er op het eerste gezicht een veelheid aan definities en toepassingen van goed bestuur te bestaan die het onderwerp van goed bestuur lastig behandelbaar maken, toch valt het hele spectrum van goed bestuur op te delen in twee tweedelingen qua benadering en gebruik. De tweedeling in benadering onderscheidt de 'smalle' economische benadering waarbij goed bestuur als onafhankelijke variabele wordt gezien, die aanwezig dient te zijn wil een land zich kunnen ontwikkelen en de 'brede' benadering waarbij goed bestuur afhankelijke variabele wordt gezien die gestimuleerd dient te worden. De tweedeling in gebruik hangt samen met de eerste tweedeling en maakt een onderscheid tussen goed bestuur als instrument en goed bestuur als doel.

Kritiek op goed bestuur

Ondanks het feit dat de aandacht voor goed bestuur binnen de donorwereld erg groot is, is goed bestuur niet vrij van kritiek. Zo zijn er aanwijzingen dat donoren teveel hulp geven aan landen die voldoen aan de maatstaven van goed bestuur, waardoor ze initiatieven voor goed bestuur weer vernietigen doordat er 'teveel' geld beschikbaar is.²³ De overheden in die betreffende landen hebben dan namelijk zoveel geld tot hun beschikking dat ze het oude, corrupte patronage systeem in stand kunnen houden naast de nieuwe initiatieven om corruptie tegen te gaan.²⁴

Daarnaast is er kritiek op de veronderstelling dat goed economisch beleid tot een betere ontwikkeling leidt. Verschillende onderzoekers laten met empirisch bewijs zien dat beter economisch beleid niet daadwerkelijk leidt tot een grotere groei. Daarnaast is het lastig om de invloed van economisch beleid op groei te meten, aangezien er een scala aan andere factoren is dat ook van invloed is op groei.²⁵ Deze kritiek richt zich met name op de smalle definitie van goed bestuur die door de Wereldbank gehanteerd wordt.

Ook in het WRR rapport 'Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur' wordt fundamentele kritiek geleverd op het gebruik van goed bestuur in ontwikkelingssamenwerking. Zo wordt gesteld dat de visie die donoren op goed bestuur hebben een afgeleide is van de eigen situatie, waardoor het de vraag is of goed bestuur wel bij ontwikkelingslanden past en of het überhaupt mogelijk is dat ontwikkelingslanden aan de vereisten van goed bestuur kunnen voldoen. Goed bestuur is volgens de auteurs een sterk normatief concept, waardoor vraagtekens gezet kunnen worden bij de toepasbaarheid.

Een ander kritiekpunt van de WRR op goed bestuur is de slechte operationaliseerbaarheid. Zoals duidelijk geworden is uit bovenstaande tekst zijn de definities en het gebruik van goed bestuur erg diffuus en abstract. De WRR stelt dan ook de vraag in hoeverre en op welke wijze goed bestuur hanteerbaar gemaakt kan worden. In de volgende paragraaf wordt naar een antwoord op die vraag gezocht.

²² Koenders, 2007

²³ Loots, 2006 en Mwenda & Tangri, 2005

²⁴ Mwenda & Tangri, 2005.

²⁵ Hermes & Lensink, 2006, Loots, 2006.

2.2. Elementen van goed bestuur

Uit de discussie in de literatuur blijkt dat er consensus bestaat over de definitie goed bestuur als bestuur dat op een legitieme en effectieve wijze haar taken uitvoert.²⁶ Dit houdt in dat een overheid enerzijds haar beleid zo doeltreffend mogelijk uitvoert op een zo efficiënt mogelijk wijze. Dit moet ondertussen wel op een zo legitiem mogelijke wijze worden uitgevoerd, wat inhoudt dat de overheid aanspreekbaar moet zijn op haar handelen, de gehele bevolking gelijke kansen moet bieden en overheidsfunctionarissen geen publieke middelen voor eigen gewin mogen gebruiken.²⁷ Als overheden in ontwikkelingslanden op een legitieme en effectieve manier haar taken uitvoeren, levert dit volgens donoren een zo groot mogelijk resultaat van de hulp op, waarbij zoveel mogelijk burgers profiteren van de ontwikkeling en vrijheden hebben om hun overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheden ten einde het belang van een zo groot mogelijke groep burgers te dienen.²⁸ Volgens de literatuur moet een land verschillende elementen hebben om legitiem en effectief te kunnen functioneren.²⁹ Deze elementen van goed bestuur zullen één voor één behandeld worden.

Stabiliteit

Om goed bestuur te kunnen hebben moet een land stabiel zijn. Dit houdt in dat de macht zonder geweld wordt overgedragen op het moment dat de bevolking andere leiders kiest en dat een land niet geteisterd wordt door oorlogen met andere landen, burgeroorlogen, geweld of terreur. Deze stabiliteit is nodig om de bevolking te vrijwaren van geweld en om ervoor te zorgen dat beleid uitgevoerd kan worden.

Effectieve overheid

Wil er in een land sprake zijn van goed bestuur, dan moet de overheid van dat land in staat zijn op een effectieve manier, dus met zo min mogelijk verspilling van publieke middelen, haar publieke dienstverlening weten te verlenen en haar beleid goed te implementeren. Ook moet de ambtenarij onafhankelijk zijn van de politiek, zodat iedereen gelijkwaardig geholpen wordt.

Geen dan wel minimale corruptie

Samenhangend met het element van de effectieve overheid is het element van goed bestuur dat er in een land geen dan wel minimale corruptie is. Publieke middelen mogen niet ingezet worden voor persoonlijk gewin. Zo mag er geen publiek geld in de zakken van een bestuurder verdwijnen, maar mogen gezagsdragers hun macht en invloed ook niet gebruiken voor eigen gewin. Verder mogen gezagsdragers zich niet laten omkopen om personen of organisaties te bevoordelen.

Transparantie van overheid

Om goed bestuur in een land te kunnen hebben, moet de overheid in een land transparant zijn en verantwoording afleggen aan haar bevolking over haar acties. Deze verantwoording en transparantie kan via verschillende manieren vormgegeven worden. Een manier is het instellen van onafhankelijke controle organen en inspecties als een Ombudsman en een Rekenkamer. Verder kunnen media een belangrijke rol spelen in het controleren van een overheid door informatie te verstrekken aan de bevolking. Hetzelfde geldt voor een maatschappelijk middenveld dat zich kritisch opstelt ten opzichte van een overheid en daarmee een tegenwicht biedt en ervoor zorgt dat een overheid verantwoording aflegt.³⁰ Verder is een via vrije verkiezingen gekozen parlement een belangrijke manier waarop een regering verantwoording aflegt aan haar bevolking.

²⁶ Van Montfort, 2004

²⁷ Jain

²⁸ IOB, 2008

²⁹ Kaufmann et al, 1999 & Collingwood, 2002, Jain, 2006

³⁰ Jordan & van Thuijl, 2006

Goede regelgeving

Goede regelgeving is binnen goed bestuur een belangrijk element, omdat een overheid met slechte regelgeving voor veel overlast naar haar burgers en het bedrijfsleven kan zorgen. Daarom is het belangrijk dat de regelgeving in een land wel de noodzakelijke dingen regelt, maar geen overbodige lasten creëert. Verder is het belangrijk dat regels en wetten iedereen gelijk behandelen en dat niet bepaalde bevolkingsgroepen voorgetrokken worden of juist worden gediscrimineerd. Dit is bijvoorbeeld ook belangrijk voor bedrijven die willen investeren in een land. Als sommige bedrijven meer structurele voordelen krijgen van de overheid dan is eerlijke concurrentie en marktwerking niet mogelijk, hetgeen een land zal remmen in haar economische ontwikkeling.

Suprematie van de wet

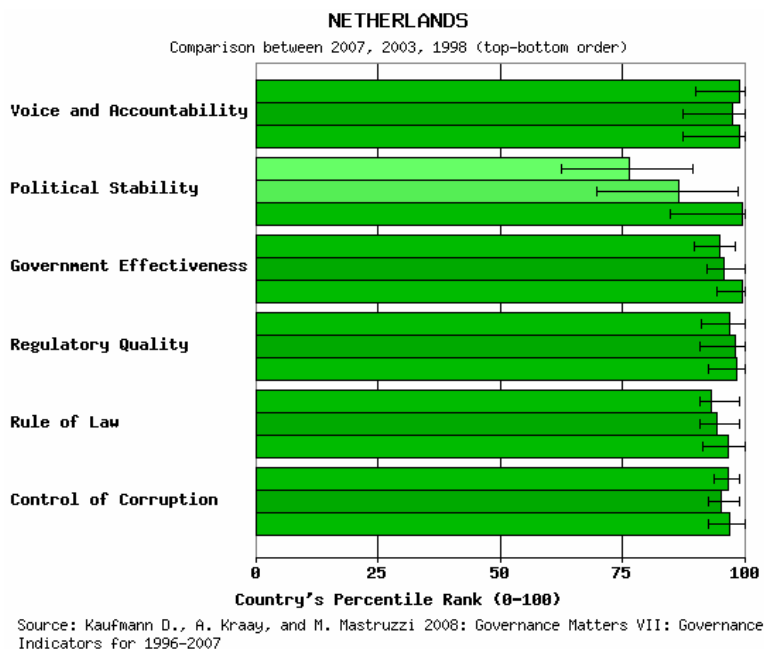
In een laatste element van goed bestuur dat onderscheiden wordt binnen de literatuur is de suprematie van de wet. Iedereen moet in een land de wet erkennen en hier ook naar leven. Je kunt immers wel allerlei goede wetten hebben, maar als niemand zich hieraan houdt en er niet op gecontroleerd wordt, zijn die wetten niets waard. Als de wet bijvoorbeeld zegt dat een regering moet aftreden als een meerderheid in het parlement dat wil, dan moet een regering zich hier aan houden en niet bijvoorbeeld door middel van geweld in het zadel blijven zitten.

Aan de hand van de bovenstaande zes elementen wordt goed bestuur per land gemeten in een jaarlijks onderzoek van Kaufmann et al. Zij gebruiken verschillende metingen van 40 verschillende donoren, instituten en NGO's uit 30 verschillende landen, om de mate van goed bestuur in landen te meten.³¹ De elementen van goed bestuur die hierbij onderscheiden worden zijn ook wel bekend als de Kaufmann indicatoren.³² Door middel van statistische berekeningen worden de scores uit de verschillende bronnen omgerekend naar een score van -2,5 tot 2,5. Op basis hiervan wordt het percentiel van een land op een indicator berekend. Als een land een percentiel van 95 scoort, houdt dat in dat 95 procent van de overige scores onder de score van dit land ligt. Deze percentielscore kan vervolgens worden weergegeven in grafieken. Deze metingen worden sinds 2000 voor meer dan 150 landen jaarlijks gedaan en bieden daarmee de mogelijkheid om ontwikkelingen van landen op goed bestuur te volgen. Afhankelijk van de benadering en gebruik van goed bestuur kunnen deze metingen ook gebruikt worden als ondersteuning van goed bestuur als selectie criterium. In onderstaande grafiek is de score van Nederland voor de jaren 2007, 2003 en 1998 gegeven.³³ Zoals blijkt uit de grafiek scoort Nederland erg goed op de verschillende indicatoren. Dit geldt overigens voor de meeste Westerse landen. Om duidelijk te maken hoe goed de situatie in een land is maken Kaufmann et al. gebruik van zes verschillende kleuren in hun grafieken. Deze kleur is afhankelijk van de score van een land. Percentielscores van nul tot 25 zijn rood, 25 tot 50 oranje, 50 tot 75 geel en 75 tot 100 groen. Bovendien worden de laagste en hoogste 10 percentiel respectievelijk donkerrood en donkergroen gekleurd. De foutmarge wordt aangegeven door de horizontale streep aan de rechterzijde van elk balkje.

³¹ Kaufmann & Kraay, 2007.

³² Kaufmann et al 1999

³³ www.govindicators.org, 16-08-08



De metingen van Kaufmann et al. zijn niet vrij van kritiek. Critici vinden dat de methode van meten te statistisch is en daarmee geen recht doet aan de complexe realiteit van goed bestuur in landen.³⁴ Zelf geven Kaufmann et al. aan dat de indicatoren die ze gebruiken voor een groot gedeelte gebaseerd zijn op percepties van goed bestuur en daarmee dus niet objectief zijn. Hier brengen ze zelf tegenin dat ze, doordat ze zich op zoveel verschillende onderzoeken en lijsten baseren, de foutmarge door percepties tot een minimum beperken. Daarnaast wordt met de indicatoren zowel gemeten hoe het in een land op papier, de jure, ervoor staat met goed bestuur, maar ook hoe het er in de praktijk, de facto, met goed bestuur voor staat.³⁵ Met name dit laatste is op percepties gebaseerd, maar zo stellen Kaufmann en Kraay, ook voor goed bestuur geldt Einsteins uitspraak *'Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted.'*

2.3. Factoren van invloed op goed bestuur

Om de verschillende elementen van goed bestuur uit paragraaf 2.2. te kunnen bevorderen, is het noodzakelijk te weten welke factoren van invloed zijn op die zes elementen. De vraag die dan ook centraal staat in deze paragraaf is welke onafhankelijke variabelen goed bestuur beïnvloeden. Het onderscheid tussen elementen van goed bestuur en factoren die hier op van invloed zijn, wordt in de literatuur lang niet altijd even scherp gemaakt. In dit onderzoek is daar wel een poging toe gedaan om na te gaan waar donoren op basis van theoretische inzichten wel en niet op kunnen sturen. Deze factoren zijn ingedeeld naar factoren die van invloed zijn op de structuur van goed bestuur en factoren die van invloed zijn op de cultuur van goed bestuur. Met de structuur worden de aanwezige instituties en organisaties binnen een land bedoeld, terwijl de cultuur betrekking heeft op de houding van personen en organisaties ten opzichte van goed bestuur. Mayntz en Scharpf³⁶ maken dit onderscheid omdat volgens hen een land qua structuur wel goed georganiseerd kan zijn, maar dat de cultuur in een land ook sterk van invloed is, omdat actoren binnen een land eigen handelingsvrijheid hebben en daarmee de structuur beïnvloeden.

³⁴ IOB, 2007

³⁵ Kaufmann & Kraay, 2007.

³⁶ In van Montfort, 2004, p68.

Zo kan er wel een Ombudsman zijn, maar als deze vervolgens niets doet of als er niet naar de Ombudsman geluisterd wordt, heeft het bestaan van een Ombudsman weinig effect.

2.3.1. Structurele factoren

I. De aanwezigheid van een goed functionerende bureaucratie

Om als overheid op een neutrale en zo effectief mogelijke manier taken uit te voeren is volgens Weber een bureaucratische organisatievorm nodig. In een bureaucratie ligt de nadruk op regels en procedures en niet op persoonlijke voorkeuren. Het gaat hier niet om bureaucratie in de negatieve zin van bureaucratisme zoals bureaucratie in Nederland vaak met de paarse krokodil in het nieuws komt, maar om de neutrale betekenis van bureaucratie. De bureaucratische organisatievorm beschermt burgers en overheidsfunctionarissen tegen willekeur en biedt de garantie dat het werk zorgvuldig, consistent en voorspelbaar wordt uitgevoerd.³⁷ Dit is nodig om alle burgers een gelijke en eerlijke behandeling te geven. Een ander voordeel van Webers bureaucratie is dat keuzes gemaakt worden op basis van deskundigheid in plaats van persoonlijke voorkeur. De politiek geeft aan wat er moet gebeuren, maar de bureaucraten kijken vervolgens hoe dit het beste kan gebeuren. Jain (2001) plaatst overigens wel de kanttekening dat een Weberiaanse organisatievorm van een overheid niet altijd aansluit bij de complexe dagelijkse praktijk van een ontwikkelingsland, die zich moeilijk in vaste hokjes of categorieën van een bureaucratie laten plaatsen. De werkwijze en waarden en normen van een goed functionerende bureaucratie beïnvloeden echter wel verschillende elementen van goed bestuur, zoals de effectiviteit van een overheid en met een goed functionerende bureaucratie zou er ideaal typisch geen corruptie voorkomen. De factor van een goed functionerende bureaucratie valt te beïnvloeden door mensen goed op te leiden en bureaucratische instituties op te bouwen.

II. De aanwezigheid van onafhankelijke controlerende instituties

Een volgende factor die van invloed is op de verschillende elementen van goed bestuur is de aanwezigheid van onafhankelijke controlerende instituties. Een scheiding der machten zoals Montesquieu verwoordde zorgt ervoor dat onafhankelijke instituties als een vrij gekozen parlement, een senaat of een rechterlijke macht de overheid kan controleren, waar nodig kan corrigeren en daarmee de bevolking kan beschermen tegen willekeur van de eigen overheid. Daarnaast kunnen instanties als een Rekenkamer of een Ombudsman de overheid ook controleren en waar nodig misstanden aanpakken. Dergelijke instanties zorgen voor checks & balances voor de overheid.³⁸ Ook een actief maatschappelijk middenveld en vrije onafhankelijke media zijn onafhankelijke controlerende instituties. Door dergelijke instituties op- en in te richten en te ondersteunen valt deze factor te beïnvloeden. Daar moet wel bij aangetekend worden dat vervolgens wel naar dergelijke instanties geluisterd dient te worden, dit omvat het element van de suprematie van de wet, willen dergelijke instituties daadwerkelijk invloed hebben. Anders zijn de instituties niet meer dan een lege huls.

III. Mate van stabiliteit en geweld

De mate van stabiliteit en afwezigheid van geweld is een element van goed bestuur, maar tegelijkertijd ook een factor die goed bestuur beïnvloedt. Zoals uit de beschrijving van de elementen van goed bestuur blijkt, is stabiliteit nodig om beleid uit te kunnen voeren en de bevolking te kunnen vrijwaren van geweld. Deze factor wordt in sterke mate bepaald door het geweldsmonopolie van een overheid. Doordat de overheid de enige is die in sommige gevallen geweld mag gebruiken, kunnen andere groeperingen niet met geweld hun macht afdwingen. Op het moment dat een overheid geen geweldsmonopolie heeft, bestaat de kans dat andere groeperingen geweld gebruiken en voor instabiliteit zorgen. Een geweldsmonopolie kan een

³⁷ Bovens et al, 2001.

³⁸ Kaufmann, 2007

overheid afdwingen, waardoor deze factor te beïnvloeden is, mits een regering hier sterk genoeg voor is.³⁹

IV. Mate van decentralisatie

Veel ontwikkelingslanden centraliseerden na hun onafhankelijkheid om te voorkomen dat macht en middelen door lokale groeperingen gebruikt zouden worden om de nieuwe eenheidsstaat te ondermijnen.⁴⁰ De publieke dienstverlening aan de burgers had hier echter zwaar onder te lijden, omdat vanuit de centrale machtspositie slecht zicht was op de behoeften op lokaal niveau. Decentralisatie draagt volgens de literatuur dan ook bij aan betere dienstverlening door de overheid aan haar burgers, vanwege het feit dat decentrale overheden zich dichterbij de bevolking bevinden en daarmee ook beter zicht hebben op de behoeften van de bevolking. Hierdoor valt beter en sneller in te spelen op problemen en kritieken. Door decentralisatie wordt bestuur volgens de literatuur zowel effectiever als democratischer omdat er beter naar de wensen van de bevolking geluisterd kan worden.⁴¹ Daarmee is de mate van decentralisatie van invloed op goed bestuur. Rondinelli (2006) plaatst echter wel de kanttekening dat, net als bij de controlerende instituties, politieke wil van essentieel belang is om decentralisatie te laten bijdragen aan goed bestuur. Als deze wil er niet is en decentrale overheden daardoor onvoldoende middelen en vrijheden krijgen zal decentralisering bijvoorbeeld niet tot grotere effectiviteit leiden.

De mate van decentralisatie valt te beïnvloeden door het delegeren van taken van het centrale naar het decentrale niveau, met bijhorende verantwoordelijkheden en middelen. Dit kan betekenen dat er op lokaal niveau overheidsorganisaties moeten worden ingezet of mensen opgeleid.

V. Kwaliteit wetten en juridische kaders

Ook de kwaliteit van wetten en juridische kaders is zowel een element van goed bestuur als een factor die van invloed is op goed bestuur. Omdat de kwaliteit van regelgeving slecht is kunnen bepaalde groepen in een land voorgetrokken of juist achtergesteld worden. Bovendien zullen verschillende groeperingen minder snel geneigd zijn de suprematie van de wet te erkennen op het moment dat er sprake is van slechte regelgeving en slechte juridische kaders.⁴² De factor kwaliteit wetten en juridische kaders is te beïnvloeden door de makers van wetten beter op te leiden en advies te geven in het wetgevingsproces.⁴³

2.3.2. Culturele factoren

VI. Respecteren van mensenrechten en vrijheden

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens liggen dertig mensenrechten vastgelegd. De mate waarin deze mensenrechten in een land gerespecteerd worden is van invloed op de mate van goed bestuur in een land. Vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging⁴⁴ zijn bijvoorbeeld essentieel voor een goed functionerend maatschappelijk middenveld of voor vrije media om hun werk te kunnen doen. Zonder het respecteren van die rechten kan een maatschappelijk middenveld, de media of een burger veel moeilijker een overheid aanspreken op haar taken, omdat mensen bijvoorbeeld het risico lopen hiervoor te worden opgepakt.⁴⁵ Deze factor wordt met name beïnvloed door de regering van een land zelf, deze respecteert de mensenrechten immers wel of niet. Als een regering de UVRM ondertekent belooft ze daarmee

³⁹ Kaufmann, 1999

⁴⁰ Rondinelli, 2006

⁴¹ Rondinelli, 2006

⁴² Kaufmann, 1999

⁴³ Hoebink, 2001

⁴⁴ artikel 19 & 20 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

⁴⁵ Vlassenroot & Romkema, 2007

de mensenrechten niet alleen te respecteren maar ook te promoten.⁴⁶ Andere landen kunnen een regering bovendien aanspreken op de wijze waarop een regering met mensenrechten omgaat. Daarnaast kunnen donoren ontwikkelingslanden helpen door middel van training en onderwijs om op die manier mensenrechten aan de orde te stellen en mensen op te leiden.⁴⁷ Organisaties uit het maatschappelijk middenveld zoals mensenrechtenorganisaties Amnesty en Human Rights Watch vragen aandacht voor mensenrechten door de mensenrechtensituatie in landen te monitoren en (publiekelijk) aan de bel te trekken bij de betreffende overheid in het geval van misstanden.

VII. Corruptie

Ook de mate van corruptie is zowel een element van goed bestuur als een factor die goed bestuur beïnvloedt. Corruptie is een factor van invloed vanwege het feit dat het elementen van goed bestuur als de effectiviteit van een overheid beïnvloedt. Corruptie is volgens de literatuur lastig te bestrijden en te beïnvloeden door de veelzijdigheid van deze factor.⁴⁸ Manieren om corruptie toch te bestrijden en daarmee deze factor te beïnvloeden is door het inbouwen van controlemechanismen en de mentaliteit van overheidsfunctionarissen te veranderen. Functionarissen in de publieke sector moeten namelijk een publieke spirit hebben en de wil om de publieke zaak te dienen.⁴⁹ Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan, aangezien ook hier de wil om corruptie aan te pakken van belang is, terwijl het vaak de zittende machthebbers zijn die profiteren van corruptie.⁵⁰ Hoebink (2001) noemt het opleggen van sancties als instrument om zware gevallen van corruptie te bestraffen.

VIII. Politieke wil

De factor die ook in andere factoren een rol speelt is de mate van politieke wil in een land om volgens de principes van goed bestuur te besturen. Patrick Chabal beschrijft in 'Africa works' (1999) dat sommige Afrikaanse elites juist gebaat zijn bij de chaos in hun land, waardoor zij zelf kunnen profiteren. Op het moment dat er in een land geen politieke wil is voor goed bestuur, is dit van grote invloed op de verschillende elementen van goed bestuur omdat deze dan verwaarloosd zullen worden of geen aandacht krijgen. Politieke wil is lastig te beïnvloeden omdat je niet zomaar tegen leiders van een land kunt zeggen wat ze moeten doen of waar ze voorstander van moeten zijn. Door een dialoog met een regering aan te gaan en te lobbyen kunnen pogingen gedaan worden om politieke wil te creëren voor goed bestuur.⁵¹ Deze factor is erg belangrijk omdat deze factor ook andere factoren van invloed op goed bestuur beïnvloedt. Zonder politieke wil valt weinig te beginnen op het gebied van goed bestuur.

IX. Cultuur van land

De cultuur van een land is een factor van invloed op goed bestuur.⁵² In een Afrikaans land heersen andere waarden en normen dan in het Westen, waardoor er ook anders naar de verschillende elementen van goed bestuur gekeken wordt. Dit beïnvloedt de invulling die aan de verschillende elementen van goed bestuur en openbaar bestuur in het algemeen wordt gegeven. Deze factor is moeilijk tot niet te beïnvloeden aangezien de cultuur van een land diepgeworteld zit en daardoor niet zomaar te veranderen is.⁵³

⁴⁶ Universal Declaration of Human Rights

⁴⁷ Hoebink, 2001

⁴⁸ Jain, 2006

⁴⁹ van Montfort, 2004

⁵⁰ Chabal, 1999

⁵¹ Hoebink, 2001

⁵² WRR, 2001

⁵³ de Kadt, 2001

X. Donoren

In vrijwel alle literatuur over goed bestuur wordt er van uit gegaan dat goed bestuur door donoren gestimuleerd kan worden. Hoebink (2001) noemt verschillende soorten instrumenten die donoren kunnen gebruiken op het moment dat zij goed bestuur willen stimuleren. Ook al wordt dat niet zo expliciet aangegeven toch zijn donoren hiermee zelf ook een onafhankelijke factor die de mate van goed bestuur in ontwikkelingslanden beïnvloedt. Deze factor is te beïnvloeden, bewijs daarvan is de Parijs declaratie waarin donoren en ontwikkelingslanden aangeven meer te zullen gaan doen om onder ander hun beleid op elkaar af te stemmen en hun inzet te harmoniseren. Het moet echter nog blijken of ook daad bij het woord gevoegd wordt. Donoren voeren namelijk allemaal hun eigen ontwikkelingsbeleid⁵⁴ en kunnen dus zelf bepalen in welke mate zij de lijn van beleid van andere donoren volgen. Dit beperkt de mate waarin deze factor te beïnvloeden valt.

De verschillende factoren en de mate waarin ze beïnvloedbaar zijn, zijn weergegeven in onderstaand schema. De mate waarin de factoren beïnvloedbaar zijn is een eigen indeling op basis van de verschillende bronnen uit de literatuur. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen factoren die te beïnvloeden zijn (ja), factoren die in zekere mate te beïnvloeden zijn en factoren die beperkt te beïnvloeden zijn. Het verschil tussen 'in zekere mate' en 'beperkt' is dat factoren die in zekere mate te beïnvloeden zijn voor een gedeelte wel te beïnvloeden zijn, maar voor een gedeelte ook maar beperkt, terwijl factoren die beperkt te beïnvloeden zijn in zijn geheel beperkt te beïnvloeden zijn. Voorbeeld hiervan zijn de donoren die voor een deel wel te beïnvloeden zijn door overleg als bij de Parijs declaratie, maar voor een gedeelte ook maar beperkt te beïnvloeden zijn omdat iedere donor zijn eigen beleid kan voeren zonder dat andere donoren daar echt iets aan kunnen doen.

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?
<i>Structurele factoren</i>	
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate
Mate van decentralisatie	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja
<i>Culturele factoren</i>	
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt
Corruptie	Beperkt
Politieke wil	Beperkt
Cultuur van land	Niet tot beperkt
Donoren	In zekere mate

Wat opvalt, is dat de structurele factoren vaak ook zelf weer beïnvloed worden door culturele factoren die moeilijker te beïnvloeden zijn, zoals politieke wil. Dit lijkt het sturen van relatief makkelijk beïnvloedbare structurele factoren lastiger te maken dan in eerste instantie lijkt. Daarom wordt in de volgende paragraaf gekeken wie deze factoren kunnen sturen en hoe dit gedaan kan worden.

⁵⁴ Hoebink, 2001

2.4. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren

Het stimuleren van goed bestuur is volgens Jain een zaak van collectieve actie.⁵⁵ Verschillende actoren zullen zich in combinatie met elkaar moeten inzetten om goed bestuur in een ontwikkelingsland te stimuleren. De drie partijen die deze collectieve actie moeten vormen zijn de overheid van het land zelf, NGO's en donoren. Iedere partij is weer op een andere manier van invloed op goed bestuur in een land.

De instrumenten voor interventies om goed bestuur in een ontwikkelingsland te stimuleren zijn door Hoebink (2001) opgesplitst in vier categorieën: I. Dialoog, II. Capaciteitsopbouw, III. Institutieopbouw en IV. Sancties.

I. Dialoog

De dialoog (ook wel beleidsdialoog genoemd) wordt vooral door donoren en NGO's gebruikt om de overheid in een land aan te spreken op gebreken op het gebied van goed bestuur of om maatregelen ter bevordering van goed bestuur aan te dragen.⁵⁶ NGO's kunnen in dit geval internationale NGO's zijn maar ook lokale NGO's, die veel informatie over het land zelf hebben en hiermee input voor de dialoog kunnen leveren.⁵⁷

De dialoog tussen donoren en de ontvangende overheden vindt vooral plaats rond jaarlijkse bijeenkomsten, waarbij de steun aan het land wordt doorgesproken. Vanuit het oogpunt van ownership, dus dat een land zelf 'eigenaar' is van het probleem dat moet worden aangepakt, stelt een land zelf een zogeheten Poverty Reduction Strategy Paper op, waarin het land zelf aangeeft op welke gebieden het hulp nodig heeft. Het is nadrukkelijk niet zo dat er sprake is van een 'u vraagt, wij draaien' principe, waarbij de donoren klakkeloos leveren waar het land om vraagt. Hier vinden gesprekken over plaats waarbij ook de donoren aangeven waar volgens hen prioriteiten moeten liggen. In die zin wordt er dan ook meer gesproken over partnerschap tussen de donoren en de ontvangende landen.⁵⁸ Bij de verschillende gesprekken over de te geven of gegeven steun kan de dialoog over goed bestuur aangegaan worden.

II. Capaciteitsopbouw

Bij capaciteitsopbouw wordt training en onderwijs gegeven om bepaalde groepen beter toe te rusten voor hun taak.⁵⁹ Dit kunnen politieagenten zijn die opgeleid worden hoe ze met hun arrestanten moeten omgaan, oppositiepartijen die verdere opleiding nodig hebben om beter oppositie te kunnen voeren of leden van minderheden die geleerd krijgen hoe ze beter voor zichzelf kunnen opkomen. In principe kunnen NGO's, overheid en donoren allemaal aan capaciteitsopbouw doen, al is het onwaarschijnlijk dat een regering aan capaciteitsopbouw gaat doen bij groepen die ze juist probeert te onderdrukken.

III. Institutieopbouw

Dit instrument richt zich, zoals de naam al zegt, op het opbouwen van cruciale staatsorganisaties, organisaties in het maatschappelijk middenveld of decentrale instituties.⁶⁰ Dit kan bijvoorbeeld de opbouw van de rechterlijke macht zijn, het opbouwen van een belastingdienst of het opzetten van maatschappelijke organisaties. Net als bij capaciteitsopbouw geldt dat alle drie de partijen deze instrumenten kunnen inzetten.

⁵⁵ Jain, 2006, p532

⁵⁶ Hoebink, 2001

⁵⁷ Jordan & van Thuijl, 2006

⁵⁸ Schulpen & Klem, 2005

⁵⁹ Hoebink, 2001

⁶⁰ Hoebink, 2001

IV. Sancties

Mocht er iets grondig misgaan op het gebied van goed bestuur waarbij de andere instrumenten niet helpen, bijvoorbeeld zware verkiezingsfraude, zware corruptie of bij schendingen van mensenrechten, dan kunnen donoren en NGO's ervoor kiezen om sancties op te leggen aan een land. In dit soort gevallen kan de hulp aan een land stopgezet of tijdelijk opgeschort worden.⁶¹

In onderstaand schema is weergegeven welke factoren van invloed zijn op elk van de elementen van goed bestuur. Bij de factoren van invloed is met een plus, een min of een plusmin aangegeven of de factor respectievelijk beïnvloedbaar is, beperkt beïnvloedbaar is of in zekere mate beïnvloedbaar is. Verder is aangegeven welke instrumenten volgens de literatuur de factoren van invloed kunnen beïnvloeden. Tot slot is aangegeven wie deze instrumenten kunnen inzetten. Deze indeling is een eigen interpretatie en combinatie van verschillende bronnen uit de literatuur.

Element Goed Bestuur	Factoren van invloed	Instrument	Stimulator
Stabiliteit	- mate van stabiliteit (+/-) - kwaliteit wetten en juridische kaders (+) - respecteren mensenrechten (-) - politieke wil (-)	- institutieopbouw - dialoog - sancties	- overheid - donoren
Effectieve overheid	- goed functionerende bureaucratische organisaties (+) - mate van decentralisatie (+) - politieke wil (-) - mate van corruptie (-)	- institutieopbouw - capaciteitsopbouw	- overheid - donoren
Geen/ minimale corruptie	- goed functionerende bureaucratische organisaties (+) - politieke wil (-) - mate van corruptie (-)	- dialoog - institutieopbouw - sancties	- overheid - donoren - NGO's
Transparantie	- aanwezigheid onafhankelijke controle organen (+) - goed functionerende bureaucratische organisaties (+) - mate van decentralisatie (+) - respecteren mensenrechten (-) - politieke wil (-) - mate van corruptie (-)	- dialoog - capaciteitsopbouw - institutieopbouw - sancties	- overheid - donoren - NGO's
Goede kwaliteit regelgeving	- goed functionerende bureaucratische organisaties (+) - kwaliteit wetten en juridische kaders (+) - respecteren mensenrechten (-) - politieke wil (-)	- capaciteitsopbouw - institutieopbouw	- overheid - donoren
Suprematie wet	- kwaliteit wetten en juridische kaders (+) - respecteren mensenrechten (-) - politieke wil (-) - mate van corruptie (-)	- dialoog - sancties	- overheid - donoren - NGO's

Wat opvalt in bovenstaande tabel is dat beperkt beïnvloedbare factoren op vrijwel alle elementen van goed bestuur van invloed zijn. Zo komt politieke wil bij ieder element terug en ook de mate

⁶¹ Hoebink, 2001

van corruptie komt bij vier van de zes elementen terug. Verder zijn er bij de helft van de elementen meer beperkt beïnvloedbare factoren dan makkelijker beïnvloedbare factoren van invloed. Hier komt bovendien de eerdere constatering dat de beperkt beïnvloedbare factoren ook de makkelijker beïnvloedbare factoren beïnvloeden bij. Deze constateringen gecombineerd creëren een beeld dat de mogelijkheden om goed bestuur te stimuleren slechts beperkt zijn. Dit beeld sluit aan bij de twijfels van de WRR over de stimuleerbaarheid van goed bestuur, maar contrasteert met het beeld dat overwegend in de literatuur over goed bestuur naar voren komt, namelijk dat goed bestuur wel te stimuleren is.

2.5. Factoren van invloed op interventies

Aangezien dit onderzoek zich met name richt op het stimuleren van goed bestuur door donoren, is gekeken welke factoren van invloed op de interventies de literatuur onderscheidt. De volgende factoren kunnen van invloed zijn op de interventies van ambassades wanneer zij goed bestuur proberen te stimuleren.

Soevereiniteit van ontvangend land

Donoren kunnen in een ontwikkelingsland niet zomaar alles doen wat goed is voor goed bestuur. Ze hebben te maken met het feit dat ze niet rechtstreeks mogen interveniëren in een ander land als dat land dat niet wil. Donoren kunnen dit omzeilen door bijvoorbeeld NGO's te financieren die wel actief zijn in een land, maar dan nog moet de regering van het ontwikkelingsland dit wel goed vinden. Ook al is het de laatste decennia meer geaccepteerd dat landen zich bemoeien met de gang van zaken in andere landen⁶², dan nog zitten hier wel grenzen aan.

Beleidstermijnen van donoren

Een andere beperkende factor waar donoren tegen aan lopen bij het stimuleren van goed bestuur zijn hun eigen beleidstermijnen. Zoals de WRR aangeeft is het stimuleren van goed bestuur een zaak van de lange termijn, omdat instituties niet per direct werken zoals ze zouden moeten en voor goed bestuur vaak een mentaliteitsomslag nodig is. De beleidstermijnen van donoren zijn vaak gekoppeld aan de termijnen van de bewindslieden in eigen land. Met de komst van een nieuw bewindspersoon in het donorland, kan een andere wind gaan waaien. Een voorbeeld hiervan is het aantreden van minister Herfkens als minister van Ontwikkelingssamenwerking, die het aantal landen dat steun ontving terugbracht van over de honderd naar minder dan vijftig.⁶³ Dergelijke beleidswisselingen dragen uiteraard niet bij aan het creëren van goed bestuur op de lange termijn.⁶⁴

Culturele context

Een van de kritieken op goed bestuur, namelijk dat goed bestuur een afgeleide is van de bestuurlijke situatie in een donorland die niet perse bij de situatie in een ontwikkelingsland hoeft te passen⁶⁵, is een volgende mogelijke belemmering die in de literatuur wordt beschreven. De mentaliteit en cultuur in ontvangende landen zijn vaak totaal verschillend van die in het donorland, hetgeen voor problemen zorgt bij het implementeren van een 'westers' concept als goed bestuur.⁶⁶

Politieke wil

Verder komt het gebrek aan politieke wil ook hier weer terug als belemmering. Deze factor die ook rechtstreeks van invloed is op de mate van goed bestuur, is daarmee ook van invloed op

⁶² WRR, 2001

⁶³ www.parlement.com

⁶⁴ WRR, 2001

⁶⁵ de Kadt, 2001

⁶⁶ WRR, 2001 & Luyten, 2003

pogingen van donoren om goed bestuur te bevorderen. Als een bestuurlijke elite in een land geen baat heeft bij goed bestuur, dan zal deze zich op basis van de soevereiniteit van haar land ook weinig willen laten wijsmaken over goed bestuur.

Hoeveelheid donoren

De hoeveelheid donoren in een land kan een belemmering zijn voor het stimuleren van goed bestuur. Door de diffusiteit van het begrip goed bestuur kunnen verschillende donoren in hetzelfde ontwikkelingsland verschillende invullingen geven aan het begrip goed bestuur. Dit werkt contraproductief en maakt de situatie nog complexer dan die vaak al is. Met de Parijs declaratie proberen donoren dit probleem aan te pakken, maar het feit dat donoren een declaratie ondertekenen hoeft niet automatisch te betekenen dat dit ook daadwerkelijk verbetering in de praktijk oplevert.

Mate van ruimte om een maatschappelijk middenveld op te bouwen

Een aantal donoren, waaronder Nederland maakt gebruik van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden om enerzijds aan informatie te komen en anderzijds haar beleid te implementeren. Een belemmerende factor kan hierbij zijn, dat er geen ruimte is voor een maatschappelijk middenveld. Lang niet altijd is er vanzelfsprekend de ruimte in een land om een maatschappelijk middenveld op te bouwen vanwege een autoritair regime of vanwege het gebrek aan een goed functionerend rechtssysteem. Hierdoor worden lokale NGO's niet beschermd door de wet en kunnen dus niet (optimaal) functioneren.⁶⁷

2.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat ondanks de grote rol die goed bestuur speelt in de hedendaagse ontwikkelingssamenwerking, er discussie is over de benadering en het gebruik van goed bestuur. De literatuur over goed bestuur en ontwikkelingssamenwerking is niet eenduidig en de consensus die er is, is in abstracte bewoordingen geformuleerd. Op deze manier blijft er veel ruimte voor eigen invulling en interpretatie van goed bestuur, wat verschillende inzet van goed bestuur tot gevolg heeft. Ondanks de diffusiteit rond goed bestuur zijn twee duidelijke benaderingen te onderscheiden, namelijk de 'smalle' economische benadering en de 'brede' benadering van goed bestuur waarin veel aandacht is voor mensenrechten en het op democratische wijze besturen van een land. Aansluitend op deze twee benaderingen van goed bestuur zijn er ook twee benaderingen van gebruik van goed bestuur. Aansluitend bij de 'smalle' benadering wordt goed bestuur gebruikt als noodzakelijk instrument/ middel voor de ontwikkeling van een land. Bij de 'brede' benadering wordt goed bestuur gezien als doel op zich, dat naast het hoofddoel van ontwikkelingshulp, armoedebestrijding, gestimuleerd dient te worden vanwege de positieve effecten die goed bestuur op een land heeft.

Het concept goed bestuur is lang niet vrij van kritiek en kunnen er ook vraagtekens gezet worden bij de effecten die goed bestuur daadwerkelijk heeft. Deels omdat aangetoond is dat de resultaten van goed bestuur minder spectaculair blijken te zijn dan aanvankelijk verondersteld werd, deels echter ook vanwege de slechte operationaliseerbaarheid van het begrip wat het meten van resultaten lastig maakt. Op zich hoeft dit niet problematisch te zijn, maar zodra goed bestuur door donoren in een land wordt ingezet conflicteren de verschillende benaderingen met elkaar, wat nadelige gevolgen heeft voor het stimuleren van goed bestuur in een land.

Verder worden de elementen van goed bestuur in de literatuur lang niet altijd expliciet en duidelijk gekoppeld aan de factoren die deze elementen beïnvloeden. In het schema op pagina 23 is dit wel gedaan, al wil dit niet zeggen dat dit schema uitputtend is. Daarnaast zijn de

⁶⁷ Vlassenroot & Romkema, 2007.

instrumenten voor het stimuleren van goed bestuur die in de literatuur genoemd worden naast de factoren van invloed gezet, waarbij ook is aangegeven in welke mate deze factoren te beïnvloeden zijn. Een belangrijke constatering die hieruit opgemaakt kan worden, is dat de factoren die slechts beperkt te beïnvloeden zijn, relatief vaak van invloed zijn op elementen van goed bestuur in vergelijking met de factoren die makkelijker te beïnvloeden zijn. Daarnaast beïnvloedden de beperkt beïnvloedbare factoren ook de makkelijker beïnvloedbare factoren, waardoor deze ook minder makkelijk te beïnvloeden zijn dan aanvankelijk lijkt. Deze constatering vormen een contrast met een groot gedeelte van de literatuur qua stimuleerbaarheid van goed bestuur.

Naast de factoren die van invloed zijn op goed bestuur, is een zestal factoren van invloed op de interventies onderscheiden. De operationalisatie van goed bestuur in dit hoofdstuk naar zes elementen en de factoren die hierop van invloed zijn, vormen het referentiekader voor de vervolg hoofdstukken. In de volgende hoofdstukken zullen de factoren van invloed op elementen van goed bestuur, de interventiemogelijkheden en de factoren van invloed op de interventies aangevuld worden met informatie uit beleidsstukken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en met informatie uit de uitvoeringspraktijk in Oeganda en Rwanda.

3. Goed bestuur in het Nederlands ontwikkelingsbeleid

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw veel aandacht voor goed bestuur. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke rol goed bestuur in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft en hoe goed bestuur volgens het beleid ingezet moet worden. Om dit te doen wordt eerst nagegaan waar goed bestuur binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vandaan komt en hoe goed bestuur gebruikt wordt. Vervolgens wordt gekeken welke onderdelen van goed bestuur onderscheiden worden in de beleidsteksten en welke veronderstellingen daaraan ten grondslag liggen. Dan wordt nagegaan welke factoren van invloed al dan niet impliciet onderscheiden worden en hoe deze factoren beïnvloed kunnen worden. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de onderdelen van goed bestuur, de factoren van invloed en instrumenten die onderscheiden worden in de beleidsteksten zich verhouden tot deze punten zoals ze in de literatuur beschreven worden.

3.1. Achtergrond van goed bestuur

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Herfkens werkte, voorafgaand aan haar ministerschap tussen 1998 en 2002, bij de Wereldbank. Zij gebruikte goed bestuur als selectiecriteria om het aantal ontwikkelingslanden dat steun van Nederland kreeg terug te brengen van meer dan honderd naar minder dan vijftig.⁶⁸ Naast het gebruik van goed bestuur als selectiecriteria is goed bestuur ook een neven doel naast het hoofddoel armoedebestrijding. Nederland maakt gebruik van een mix van benaderingen van zowel de Wereldbank als het UNDP, waarin zowel aandacht is voor de economische en financiële aspecten van goed bestuur, als voor het promoten van mensenrechten en democratiseringsprocessen.⁶⁹ De huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders schrijft in zijn beleidsbrief 'een zaak van iedereen'⁷⁰ aan de Tweede Kamer veel aandacht te hebben voor goed bestuur, aangezien goed bestuur bijdraagt aan de stabiliteit in een land en mensenrechten beschermd.

In verschillende documenten⁷¹ geeft het ministerie van Buitenlandse Zaken aan dat goed bestuur via verschillende kanalen gestimuleerd moet worden. Zo is er een belangrijke rol weggelegd voor het multilaterale kanaal om via de internationale rechtsorde landen ter verantwoording te roepen. Gezien het feit dat deze scriptie zich op het bilaterale kanaal richt zal hier niet verder op in gegaan worden, maar het is belangrijk te onthouden dat goed bestuur via meer kanalen dan alleen het bilaterale kanaal gestimuleerd wordt. De uitvoering van het goed bestuur beleid via het bilaterale kanaal wordt vooral gedaan door de ambassades in de betreffende partnerlanden. Dit omdat ambassades in de betreffende landen veel dichterbij het vuur zitten en dus beter kunnen interveniëren. Na het verschijnen van de eerste notities over goed bestuur rond de eeuwwisseling op het ministerie en bij het UNDP hadden de ambassades behoefte aan een duidelijk en helder uitgewerkt kader om goed bestuur ook daadwerkelijk te kunnen stimuleren. Het ministerie voorzag in deze behoefte door het schrijven van een achtergrondnotitie goed bestuur, een handboek goed bestuur en het ontwikkelen van een trackrecord, waarmee de ontwikkeling van een land gemonitord kan worden.⁷² Ook al worden deze instrumenten niet of nauwelijks (en met uitzondering van de trackrecord) door de ambassades gebruikt⁷³, toch vormen deze documenten

⁶⁸ www.parlement.com

⁶⁹ WRR, 2001. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

⁷⁰ Koenders, 2007

⁷¹ Koenders, 2007 & Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

⁷² Interview beleidsmedewerker Goed Bestuur, Ministerie van Buitenlandse Zaken

⁷³ IOB, 2007

de operationalisatie van goed bestuur door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn daarmee de basis van de rest van dit hoofdstuk.

3.2. Elementen van goed bestuur

Goed bestuur wordt in de achtergrondnotitie ‘Goed bestuur: perspectief op ontwikkeling’ (2004, p6) als volgt omschreven. *‘In het kader van een politiek en institutioneel klimaat dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat beschermt, wordt onder goed bestuur verstaan het transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling.’* In deze notitie wordt erkend dat goed bestuur een normatief concept is dat gebaseerd is op de westerse samenleving, maar dat dit ook mag. Het ministerie is namelijk van mening dat goed bestuur goed is voor een land en ook andere landen kan helpen met het oplossen van problemen. Daarnaast helpt goed bestuur het promoten van mensenrechten vanwege de rechtszekerheid die goed bestuur biedt. Aangezien over de rechten van de mens is gesteld dat deze universeel zijn, moeten die dus ook in andere landen met andere culturen gepromoot worden en is het dus geen bezwaar om goed bestuur in landen met een andere cultuur te willen stimuleren.

Effectiviteit en legitimiteit van bestuur

In de verdere uitwerking van goed bestuur wordt door het ministerie een onderscheid gemaakt tussen legitimiteit van bestuur en effectiviteit van bestuur. Deze twee begrippen worden in een assenstelsel tegen elkaar afgezet zodat landen in dit stelsel geplaatst kunnen worden, op basis waarvan bepaald kan worden of er op legitimiteit of effectiviteit geïntervenieerd moet worden. Bij de effectiviteit van bestuur wordt gekeken naar hoe een overheid i) haar geweldsmonopolie handhaaft, ii) de interne rechtsorde handhaaft, iii) het financieel en economisch verkeer geregeld heeft en tot slot iv) openbare diensten levert.

Bij de legitimiteit van bestuur gaat het volgens het ministerie om het *‘politieke en institutionele klimaat dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat beschermt.’*⁷⁴ Elementen van goed bestuur die onder dit onderdeel van goed bestuur vallen zijn transparantie, participatie en inclusiviteit van openbaar bestuur. Alle (groepen) burgers moeten dus kunnen zien wat de overheid met publieke middelen doet en deel kunnen nemen aan het politieke proces.

Een beleidsmedewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaf over het onderscheid tussen legitimiteit en effectiviteit aan, dat ambassades zich in de praktijk vooral richten op technische interventies op het gebied van effectiviteit. Deze interventies bijvoorbeeld op het gebied van financieel management zijn namelijk makkelijker te plegen dan interventies op onderdelen van goed bestuur als participatie en verantwoording. *‘Vaak wordt er gedacht: ‘als de overheidsfinanciën en de dienstverlening op orde zijn dan komt de rest vanzelf wel.’* De legitimiteit elementen van goed bestuur zijn echter ook van belang omdat effectiviteit niet zonder legitimiteit kan en vice versa. Dit wordt geïllustreerd door de uitspraak ‘no taxation without representation’ uit de Amerikaanse Revolutie.⁷⁵

Aangezien de ambassades om een helder handelingskader voor het stimuleren van goed bestuur vroegen is behalve de achtergrond notitie ook een handboek goed bestuur ontwikkeld met daarin een vijftal handreikingen voor het stimuleren van goed bestuur. Deze handreikingen geven aan welke elementen van goed bestuur het ministerie van Buitenlandse Zaken onderscheidt en hoe ze deze elementen denkt te kunnen stimuleren.

⁷⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004, p11.

⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004, p11.

Handreiking 1: Democratisering

Volgens deze handreiking valt goed bestuur te stimuleren door democratische structuren en cultuur te bevorderen. Dit omdat democratie een kader van checks and balances biedt. Dit kader wordt gevormd door vrije en onafhankelijke media, eerlijke en vrije verkiezingen, scheiding der machten, een meerpartijenstelsel, een actief maatschappelijk middenveld, etcetera. In deze handreiking wordt gewaarschuwd dat democratische structuren zoals het Westen die kent niet perse bij een land hoeven te passen. Daarom is het volgens deze handreiking belangrijk om ook open te staan voor lokale initiatieven die misschien niet qua vorm overeenkomen met wat we in het Westen kennen, maar wel de democratische waarden in acht nemen. Enigszins tegenstrijdig met deze laatste opmerking wordt in deze handreiking gesteld dat democratisering bewerkstellend kan worden door capaciteit- en institutieopbouw bij onder andere parlementen, media en maatschappelijk middenveld. Daarnaast wordt ook de beleidsdialoog als instrument genoemd.

Handreiking 2: Mensenrechten

De handreiking mensenrechten benadrukt dat beleid en instituties in een land moeten voldoen aan de vereisten die gesteld worden in internationale mensenrechtenverdragen.⁷⁶ Hierbij staat centraal dat een burger niet gediscrimineerd wordt en dat een regering rekenschap aflegt aan haar burgers. Volgens deze benadering is het de verantwoordelijkheid van landen zelf voor de implementatie van mensenrechten te zorgen, maar kunnen donoren als Nederland een land hier wel op aanspreken. De beleidsdialoog is hierin het belangrijkste instrument.

Handreiking 3: Rechtsstaat

Aan het begrip rechtsstaat worden volgens de handreiking verschillende beginselen toegekend: algemeenheid van regels, helderheid en stabiliteit van regels, bekendheid van regels, invoering zonder terugwerkende kracht, een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht en toegang tot de rechter voor allen. Deze beginselen moeten burgers beschermen en de effectiviteit van een overheid verhogen. De rechtsstaat is te versterken door institutie- en capaciteitsopbouw. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het lokale rechtsbestel.

Handreiking 4: Ondernemingsklimaat

De vierde handreiking betreft het stimuleren van een ondernemingsklimaat. Een goed ondernemingsklimaat biedt inwoners van een land kansen op werk en een groter inkomen in de private sector. Goed bestuur speelt hier een belangrijke rol in omdat een overheid kaders moet stellen voor de private sector. In veel ontwikkelingslanden is er een grote informele sector, die op verschillende manieren nadelig is voor ondernemers. Enerzijds is er in de informele sector geen rechtsbescherming voor ondernemers waardoor bedrijven gesloten kunnen worden en geen toegang hebben tot een rechter om contractverplichtingen af te dwingen. Anderzijds betalen bedrijven in de informele sector geen of minder belasting dan bedrijven in de formele sector, waardoor die een concurrentienadeel hebben. Voor een goed ondernemingsklimaat moet een overheid zorgen voor juridische, financiële en sociale diensten door goede wetten en regels. Het ondernemingsklimaat kan versterkt worden door institutie- en capaciteitsopbouw.

Handreiking 5: Corruptiebestrijding

De laatste handreiking heeft betrekking op het bestrijden van corruptie. Corruptie wordt hierbij omschreven als 'misbruik van een (publieke) machtspositie voor privébelangen'. Corruptie schaadt zowel de legitimiteit als effectiviteit van bestuur aangezien corruptie het marktmechanisme in een land verstoort, reputaties van publieke personen schaadt en daarmee voor instabiliteit kan zorgen, regelgeving ondermijnt, tot verspilling leidt en bovendien de armste mensen in een samenleving disproportioneel benadeelt. Het is van belang om corruptie met een

⁷⁶ Zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

geïntegreerde aanpak te bestrijden en niet op losse onderdelen. Ambassades kunnen corruptie bestrijden door een goede analyse van de situatie te maken, de beleidsdialoog met een overheid aan te gaan, institutie- en capaciteitsopbouw en door de financiering van het land vanuit Nederland aan te passen.

De bovengenoemde handreikingen verschillen onderling sterk zowel qua opzet als invulling. Waar de ene handreiking heel concrete instrumenten noemt, blijft de ander juist op de oppervlakte en biedt meer een algemeen kader. Het handboek wordt in de IOB evaluatie 'het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006' ook wel omschreven als een kerstboom waar iedereen iets in heeft willen hangen. De handreikingen blijken in de praktijk, net als de achtergrondnotitie, nauwelijks gebruikt door de degenen voor wie ze bedoeld waren, namelijk de ambassades.

Metten van goed bestuur

Voor het meten van ontwikkeling in goed bestuur heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een 'trackrecord' ontwikkeld. Hiermee kan ieder jaar worden nagegaan wat de stand van zaken is op het gebied van goed bestuur door te kijken naar de kwaliteit van armoedebestrijding in een land, begrotingssystemen, mensenrechten en het functioneren van het rechtssysteem. Tevens wordt nagegaan hoe het contact tussen Nederland en het ontvangende land is in de beleidsdialoog. Op basis van dit trackrecord wordt vervolgens bepaald of met de hulp wordt doorgegaan of aanpassingen nodig zijn in het geven van de hulp. Als een land onvoldoende scoort op het trackrecord kan ervoor gekozen worden om te stoppen met begrotings- of sectorale steun en overgegaan worden op alleen projectsteun. Bij projectsteun ligt de verantwoording direct bij Nederland en kan Nederland direct hulp geven aan groepen burgers die hulp nodig hebben. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een hoge mate van corruptie.⁷⁷

Bij het invullen van het track record wordt gebruikt gemaakt van de Kaufmann indicatoren van goed bestuur.⁷⁸ De definities en onderscheiden die in het Nederlandse beleid gemaakt worden voor goed bestuur sluiten nauw aan bij deze indicatoren. Zo vallen de indicatoren transparantie en stabiliteit onder de legitimiteit van bestuur, kwaliteit van regelgeving en effectiviteit van een overheid onder effectiviteit van bestuur en suprematie van de wet en corruptiebeheersing onder zowel legitimiteit als effectiviteit.⁷⁹

3.3. Factoren van invloed op goed bestuur

In de verschillende documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden al dan niet expliciet de volgende factoren genoemd die van invloed zijn op goed bestuur. Om een vergelijking met de factoren uit de literatuur te vergemakkelijken is ook hier weer een onderscheid gemaakt tussen structurele en culturele factoren. Als een factor in een beleidstekst anders genoemd werd dan in de literatuur maar wel dezelfde lading dekte, is de benaming uit de literatuur aangehouden om de vergelijking te vergemakkelijken.

3.3.1. Structurele factoren

Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie

Net als in de literatuur wordt in de beleidsstukken de aanwezigheid van een Weberiaanse bureaucratie als factor van invloed gezien.⁸⁰ Hierbij speelt de capaciteit van deze organisaties ook

⁷⁷ www.minbuza.nl & handreiking corruptie

⁷⁸ Tweede Kamer 31 200 V

⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

⁸⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

een belangrijke rol. Deze factor is volgens de beleidsteksten te beïnvloeden door middel van institutie- en capaciteitsopbouw.

Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties⁸¹

Ook de aanwezigheid van onafhankelijke controlerende instituties wordt net als in de literatuur als factor van invloed gezien in de beleidsstukken. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor controlerende instituties als onafhankelijke vrije media, een actief maatschappelijk middenveld en parlement dat in een meerpartijstelsel door middel van vrije en periodieke verkiezingen wordt gekozen.⁸² Het stimuleren hiervan kan gebeuren via zowel de beleidsdialoog als institutie- en capaciteitsopbouw.

Mate van stabiliteit en geweld

Uit de beleidsbrief 'een zaak van iedereen'⁸³ blijkt dat het ministerie de stabiliteit in een land ook erkent als factor die van invloed is op goed bestuur in een land. Daarom besteedt minister Koenders ook aandacht aan fragiele staten om de stabiliteit te bevorderen en de mate van goed bestuur te verbeteren. In dergelijke slechte situaties moeten 'eilanden van goed bestuur' gezocht en ondersteund worden.

Mate decentralisatie⁸⁴

De mate van decentralisatie is volgens het ministerie van invloed op zowel de effectiviteit van een overheid, als de legitimiteit van een overheid. Doordat een decentrale overheid dichterbij de bevolking staat kan er effectiever voorzien worden in de behoeften van burgers en andersom is het voor burgers makkelijker om een overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheden. Dit laatste tweerichtingsverkeer is van invloed op de mate van goed bestuur. Nederlandse ambassades kunnen de mate van decentralisatie beïnvloeden door het trainen en opleiden van mensen op decentraal niveau en te helpen decentrale instituties in te richten.

Kwaliteit wetten en juridische kaders

Ook deze factor komt regelmatig naar voren in beleidsstukken als factor van invloed op goed bestuur. Beïnvloeding is mogelijk door het opbouwen van capaciteit en instituties.

Aanwezigheid middenklasse

De aanwezigheid van een middenklasse is een factor die wel expliciet in de beleidsteksten genoemd wordt, maar niet in de literatuur. De reden waarom een middenklasse in een land van invloed is op goed bestuur, is vanwege de veronderstelling dat een middenklasse zich kritisch opstelt ten opzichte van haar overheid en om checks en balances vraagt.⁸⁵ De aanwezigheid van een middenklasse zorgt dus voor prikkels van binnenuit voor goed bestuur. Een maatschappelijke middenklasse ontstaat echter pas bij enige economische voorspoed in een land. Het is dan ook lastig om deze factor te beïnvloeden. Met de handreiking ondernemingsklimaat wordt hier wel een poging toe gedaan.

Situatie land

Een andere factor die genoemd wordt in de beleidsteksten, maar niet in de literatuur is de situatie in een land. Volgens het ministerie willen sommige overheden wel graag effectief en legitiem opereren maar in sommige gevallen is dit simpelweg niet mogelijk vanwege de omstandigheden in een land. Hierbij kan gedacht worden aan de HIV/AIDS epidemie in Afrika, gebrek aan

⁸¹ Handreiking democratisering

⁸² Handreiking democratisering

⁸³ Koenders, 2007

⁸⁴ Handreiking democratisering

⁸⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004, p15.

markttoegang, etcetera. Allemaal zaken die ervoor kunnen zorgen dat een overheid niet in staat is om haar taken goed uit te voeren. Deze factor is niet tot beperkt te beïnvloeden.

3.3.2. Culturele factoren

Respecteren van mensenrechten en vrijheden

De aanwezigheid van grondwettelijke vrijheden waarin mensenrechten worden gerespecteerd is volgens de beleidsstukken een factor die de mate van goed bestuur beïnvloedt. De mate waarin mensenrechten en vrijheden gerespecteerd worden is van invloed op goed bestuur. Deze factor kan beïnvloed worden via de beleidsdialoog.

Politieke wil

Net als in de literatuur wordt de politieke wil om goed bestuur te bewerkstelligen van invloed geacht op goed bestuur. In de achtergrondnotitie wordt aangegeven dat veranderingen het meeste effect hebben op het moment dat de prikkel hiervoor van binnenuit komt. Dit maakt dat de politieke wil van invloed is op de mate van goed bestuur. Deze factor is volgens de beleidsstukken te beïnvloeden door enerzijds de beleidsdialoog aan te gaan met de overheid van een land en anderzijds andere partijen in een land ook te ondersteunen zodat die zelf de dialoog aan kunnen gaan met hun overheid om zo politieke wil voor goed bestuur te creëren.⁸⁶

Corruptie

Ook in de beleidsteksten wordt corruptie aangeduid als nadelige factor van invloed op goed bestuur. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het lastig is om corruptie te bestrijden. In de handreiking corruptiebestrijding worden, zoals eerder aangegeven, verschillende suggesties voor interventies gedaan waarmee getracht kan worden corruptie terug te dringen.

Donoren

Het feit dat Nederland probeert goed bestuur in ontwikkelingslanden te bevorderen maakt dat Nederland (en andere donoren) een factor van invloed op goed bestuur zijn. De mate waarin de donoren samenwerken om goed bestuur te stimuleren is ook van invloed, aangezien donoren meer impact hebben op het moment dat ze met één mond spreken.

Cultuur van land

Om volgens democratische waarden het bestuur van een land in te richten is, behalve de noodzakelijke instituties, vooral een democratische cultuur nodig. Als de cultuur in een land niet bij de democratische waarden past valt ook weinig resultaat te verwachten van inspanningen om een land naar democratische waarden in te richten.⁸⁷ In de beleidstekst werd hier nadrukkelijker op ingegaan dan in de behandelde literatuur is gebeurd waardoor in deze lijst van factoren op basis van de beleidsteksten niet volstaan is met het noemen van culturele factoren, maar ook de cultuur van een land als factor apart te noemen. Deze factor is moeilijk te beïnvloeden. In een islamitisch land kun je niet zomaar een cultuur omslag naar westerse waarden bewerkstelligen, waardoor hier rekening mee moet worden gehouden bij het stimuleren van goed bestuur. Tevens heeft dit gevolgen voor goed bestuur in het land, omdat er met andere waarden en normen naar het openbaar bestuur wordt gekeken.⁸⁸

De factoren die van invloed zijn op goed bestuur zijn wederom in onderstaand schema gezet, waarbij de factoren die wel nadrukkelijk naar voren komen in de beleidsteksten van het ministerie

⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004 & handreiking democratisering

⁸⁷ Handreiking democratisering

⁸⁸ Handreiking democratisering

van Buitenlandse Zaken, maar niet (of nauwelijks) naar voren kwamen in de literatuur cursief zijn toegevoegd.

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?
<i>Structurele factoren</i>	
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate
Mate van decentralisatie	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja
<i>Aanwezigheid middenklasse</i>	<i>Ja</i>
<i>Situatie land</i>	<i>Niet tot beperkt</i>
<i>Culturele factoren</i>	
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt
Corruptie	Beperkt
Politieke wil	Beperkt
Cultuur van land	Niet tot beperkt
Donoren	In zekere mate

Uit de tabel valt op te maken dat vanuit de beleidsstukken twee structurele factoren toegevoegd worden aan het schema van factoren van invloed op goed bestuur uit de literatuur. Dit zijn de aanwezigheid van een middenklasse en de situatie van een land.

3.4. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren

De verschillende instrumenten die in de literatuur⁸⁹ onderscheiden worden komen allen terug in de beleidsteksten. Dit is logisch aangezien Hoebink onder andere de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssector heeft onderzocht voor het opstellen van de vier typen instrumenten. Deze instrumenten kunnen op vier verschillende niveaus ingezet worden. Nederland onderscheidt begrotingssteun waarbij de ontvangende overheid steun ontvangt die via de begroting van het land ingezet wordt. Daarnaast is er sectorale steun waarbij Nederland zich richt op een specifieke sector, bijvoorbeeld de juridische of onderwijs sector in het land. Verder is er thematische/programma steun rond, zoals de naam al laat raden, specifieke thema's als bijvoorbeeld verkiezingen. Tot slot worden ook afzonderlijke projecten ondersteund. Bij de laatste ligt de verantwoording voor de hulp in zijn geheel bij Nederland. Deze hulp kan worden ingezet als de overheid van een land zelf niet in staat is of niet bereid is bepaalde hulp te geven. Op deze manier worden de mensen die de hulp echt nodig hebben niet de dupe van onwil of onmacht van hun eigen regering.

De nadruk ligt in de beleidsteksten wel nadrukkelijk op de beleidsdialog en de institutie- en capaciteitsopbouw. Het sanctie instrument wordt duidelijk minder genoemd en beperkt zich vooral tot het heroverwegen van de manier waarop hulp gegeven wordt of tot het verminderen van hulp. Het stopzetten van hulp wordt niet specifiek genoemd, waar Hoebink dit wel doet.⁹⁰

SGACA

Goede kennis van de context van een land is volgens verschillende wetenschappers en praktijkdeskundigen nodig om te kunnen bepalen op welke wijze goed bestuur gestimuleerd kan

⁸⁹ Hoebink, 2001

⁹⁰ Handreiking corruptie

worden in een land.⁹¹ Het ministerie noemt dit achter de façade kijken, waarbij wordt nagegaan wat er speelt in een land.⁹² Om het kijken achter de façade handen en voeten te geven, ontwikkelde Instituut Clingendael in 2007 het Strategic Governance And Corruption Analysis (SGACA) framework als instrument voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. SGACA bestaat uit twee delen. In het eerste analytische gedeelte worden drie stappen genomen. Allereerst wordt er gekeken naar de geschiedenis van een land en de aanwezigheid van hulpbronnen. Vervolgens wordt er naar de ‘rules of the game’ gekeken, waarbij nagegaan wordt wat de formele en informele instituties zijn, hoe het maatschappelijk middenveld eruit ziet, hoe de verkiezingen in het land verlopen en wat formele en informele regels en praktijken in het land zijn. Tot slot wordt er in dit eerste gedeelte gekeken naar hoe de huidige politieke situatie in het betreffende land is en wat hierbij opvalt. In het tweede gedeelte wordt een inschatting gemaakt van de bedreigingen en kansen om goed bestuur te stimuleren in het betreffende land, op basis waarvan vervolgens bepaald wordt welke actie ondernomen wordt.⁹³

Een ander punt van belang bij het stimuleren van goed bestuur is het feit dat *‘goed bestuur overal doorheen sijpelt.’*⁹⁴ Dit impliceert dat een brede aanpak van goed bestuur nodig is omdat het stimuleren van één element van goed bestuur niet afdoende is. Dit wordt bevestigd door het eerder genoemde feit dat de legitimiteit en effectiviteit van bestuur niet zonder elkaar kunnen en dus beide gestimuleerd dienen te worden.

Bij het stimuleren van goed bestuur is het volgens de beleidsteksten van belang dat dit in goede afstemming met andere donoren gebeurt om een zo groot mogelijke impact te hebben. Met name in de beleidsdialoog op lastige onderwerpen als mensenrechten en corruptie is het volgens de beleidsteksten van belang om een eenduidig geluid te laten horen.⁹⁵ Ook dient er bij het stimuleren van goed bestuur nauw samengewerkt te worden met partners uit zowel het internationale als lokale maatschappelijk middenveld.

In vergelijking met de literatuur worden in de beleidsstukken dezelfde instrumenten genoemd. De beleidsstukken voegen hier wel enkele specifieke toevoegingen aan toe om de instrumenten beter te laten werken. Dit zijn het kijken achter de facade met behulp van het SGACA framework en het samenwerken met andere donoren en NGO’s om grotere impact te hebben.

3.5. Factoren van invloed op interventies

Binnen de beleidsstukken worden vier verschillende belemmeringen en mogelijkheden voor het stimuleren van goed bestuur genoemd. Deze vier punten zijn van invloed op het proces van het stimuleren zelf en niet direct van invloed op (elementen van) goed bestuur, ook al is de politieke wil een factor die ook bij de factoren van invloed op elementen van goed bestuur terug te vinden is.

Culturele context

In de beleidsstukken en interviews wordt aangegeven dat de culturele context van invloed is op het stimuleren van goed bestuur. Bij het stimuleren van goed bestuur moet rekening gehouden worden met de lokale culturele context, waarin bijvoorbeeld patronage of corruptie wijd verspreid is. Deze context heeft invloed op hetgeen een ambassade kan doen om goed bestuur te bevorderen. De culturele context is dus niet alleen van invloed op elementen van goed bestuur

⁹¹ IOB, 2007

⁹² Interview beleidsmedewerker Ministerie van Buitenlandse Zaken

⁹³ Instituut Clingendael, 2007

⁹⁴ Interview beleidsmedewerker Goed Bestuur, Ministerie Buitenlandse Zaken

⁹⁵ Handreiking mensenrechtenbenadering

zelf, maar ook op de pogingen van donoren als Nederland om goed bestuur te bevorderen. Zo kan ontwikkelingsgeld bijvoorbeeld minder efficiënt ingezet worden op het moment dat er sprake is van veel corruptie. De culturele context van een land is zoals eerder gezegd een niet tot zeer beperkt te beïnvloeden factor.

Politieke wil

In zowel de beleidsstukken als in de interviews met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam het belang van politieke wil naar voren als factor van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Op het moment dat de overheid van een land geen interesse in goed bestuur heeft is het een stuk lastiger om goed bestuur in dat land te stimuleren. Door de dialoog aan te (blijven) gaan kan geprobeerd worden om politieke wil voor goed bestuur te creëren. Hierbij wordt ook aangegeven dat het belangrijk is om een betrouwbare partner te zijn en niet ineens dingen te gaan doen die de overheid van een land tegen de haren in strijken.

Manier van benaderen overheid

Omdat het stimuleren van goed bestuur het stimuleren van een normatief concept is, is het volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken belangrijk om dit met een open agenda te doen. Het partnerland weet dan namelijk waar het aan toe is en weet waar Nederland mee bezig is. Als Nederland een open agenda voert, maakt dit het ook makkelijker om hierover de dialoog aan te gaan met partners.

Mate van zicht achter de façade

Veranderingen die vanuit een land zelf komen hebben ook het meeste impact op een land. Daarom is het belangrijk om goed in beeld te hebben wat zich in een land afspeelt en welke actoren actief zijn binnen een land. Hierbij gaat het zowel om voor- als tegenstanders van goed bestuur. Dit is belangrijk omdat vooral interne prikkels bepalen wat er gebeurt in een land.⁹⁶ Door een goed beeld te hebben van de situatie in een land kan een donor als Nederland beter interveniëren en daarmee beter goed bestuur stimuleren.⁹⁷ SGACA is hier een instrument voor.

Mate van donorsamenwerking

Zoals bij de instrumenten al aangegeven kunnen donoren meer impact hebben door samen te werken met andere donoren en daar hun interventies op af te stemmen. Door dit te doen is de veronderstelling in de beleidsstukken dat de inzet van instrumenten effectiever wordt.

In onderstaand schema is weergegeven welke factoren van invloed op het stimuleren van goed bestuur zijn volgens de literatuur en de beleidsteksten.

Factor van invloed op interventies	Literatuur	Beleidsstukken
Soevereiniteit van ontvangend land	X	
Beleidsstermijn donoren	X	
Culturele context	X	X
Politieke wil	X	X
Hoeveelheid donoren	X	
Ruimte voor maatschappelijk middenveld	X	
Manier van benaderen overheid		X
Mate van inzicht in land		X
Mate van donorsamenwerking		X

⁹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004

⁹⁷ Interview beleidsmedewerker Goed Bestuur, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ten opzichte van de factoren van invloed op interventies uit de literatuur zijn er meerdere verschillen met de factoren van invloed op interventies uit de beleidsstukken. Vanuit de beleidsstukken worden de factoren ‘manier van benaderen overheid’, ‘mate van inzicht in land’ en ‘donorsamenwerking’ toegevoegd aan de factoren uit de literatuur. Factoren van invloed op interventies uit de literatuur die niet duidelijk terugkomen in de beleidsstukken zijn ‘sovereiniteit’, ‘de beleidstermijnen’, ‘de hoeveelheid donoren’ en ‘ruimte voor het maatschappelijk middenveld’. Het is niet duidelijk waarom deze factoren niet in de beleidsstukken staan. Dit kan te maken hebben met keuzes, maar ook met interpretaties van woorden.

3.5. Conclusie

Elementen van goed bestuur

Het ministerie van Buitenlandse Zaken deelt goed bestuur op in twee componenten, namelijk legitimiteit en effectiviteit. Ook al is dit onderscheid grover dan het onderscheid dat in de literatuur gemaakt wordt, toch sluiten beide onderscheiden goed op elkaar aan. Zo worden de Kaufmann indicatoren gebruikt in het meetinstrument van het ministerie. Qua definitie en veronderstellingen komen de literatuur en de beleidsteksten vrijwel overeen. De beleidsteksten zijn grotendeels ook gebaseerd op de beschikbare literatuur over goed bestuur.

Factoren van invloed op goed bestuur

De factoren die in de beleidsteksten genoemd worden komen in grote mate overeen met de factoren uit de literatuur. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de literatuur over goed bestuur veelvuldig wordt aangehaald in de beleidsteksten. In sommige gevallen was de benaming van de factor anders, maar de lading is grotendeels hetzelfde. Dit sluit aan bij de discussie over goed bestuur in de literatuur waar een veelheid aan definities wordt gebruikt die in essentie wel dezelfde betekenis hebben.

Instrumenten voor interventies

Ook de instrumenten die genoemd worden in de literatuur komen overeen met de instrumenten die in de beleidsteksten onderscheiden worden. Dit is niet verrassend aangezien de literatuur zich onder andere gebaseerd heeft op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid om tot de vier typen instrumenten te komen. Verder wordt er groot belang gehecht aan een goede analyse van de situatie in een land, voordat er geïntervenieerd wordt. Dit achter de façade kijken en het politiek maken van ontwikkelingssamenwerking is echter wel vrij nieuw en het valt dus af te wachten in hoeverre dit ook in de praktijk al gebeurt. De beleidsteksten geven hiermee wel specifieke aanvullingen om de resultaten van de instrumenten te vergroten. Deze specifieke aanvullingen spelen in op de factoren van invloed op de interventies.

Factoren van invloed op interventies

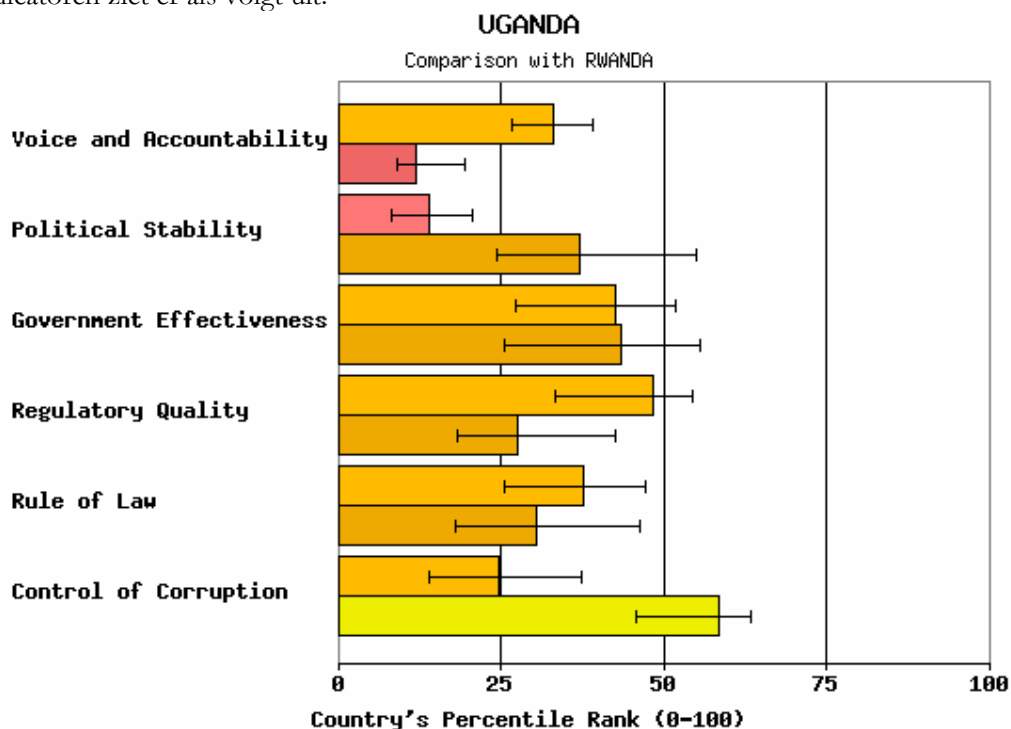
Bij de factoren van invloed op de interventies voegen de beleidsstukken enkele factoren toe aan de factoren uit de literatuur. Tegelijkertijd is er ook een aantal factoren uit de literatuur dat niet terug komt in de beleidsteksten. Dit kan te maken hebben met interpretatie van begrippen in dit onderzoek, maar als dit het geval is geldt nog steeds dat deze factoren niet duidelijk genoemd worden.

Uit dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er een grote mate van overlap dan wel aansluiting bestaat tussen de literatuur over goed bestuur en de beleidsteksten waarop het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gestoeld is. Deze overeenkomst beperkt zich niet alleen tot de instrumenten, factoren en elementen van goed bestuur, maar strekt zich ook uit tot het gebrek aan eenduidigheid. Dit is niet verwonderlijk gezien de verscheidenheid aan benaderingen en definities van goed bestuur, maar dit heeft wel gevolgen voor bijvoorbeeld het handboek goed bestuur, wat een bonte verzameling aan invalshoeken en benaderingen van goed bestuur is.

Uit de IOB evaluatie 'het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006' blijkt dan ook dat de instrumenten die het ministerie haar ambassades heeft aangereikt om vorm te geven aan het stimuleren van goed bestuur nauwelijks tot niet gebruikt worden. Het feit dat de achtergrondnotitie en handreikingen nauwelijks gebruikt zijn door ambassades kan mogelijk verklaard worden door het feit dat medewerkers op de ambassades hun situaties niet herkennen in de theoretische inzichten en indelingen. Een andere verklaring hiervoor is te vinden in het feit dat (een aantal van) de handreikingen vrij abstract blijven en daarmee niet echt een concrete handreiking vormen. Hierdoor blijft de vraag open hoe en op basis waarvan de Nederlandse ambassades invulling geven aan het stimuleren van goed bestuur. In de hoofdstukken vier en vijf wordt daarom ingegaan op de uitvoeringspraktijk van twee van de Nederlandse ambassades.

De cases

In de vorige twee hoofdstukken is nagegaan hoe in de literatuur en beleidsstukken over goed bestuur gesproken wordt. In de volgende twee hoofdstukken wordt stilgestaan bij de uitvoeringspraktijk. Om te achterhalen hoe goed bestuur door Nederland in de praktijk gestimuleerd wordt zijn twee cases onderzocht, namelijk de landen Oeganda en Rwanda. In deze hoofdstukken wordt per land beschreven wat er door donoren en Nederland in het speciaal ondernomen wordt om goed bestuur te stimuleren. De keuze voor deze cases is gebaseerd op het feit dat in beide landen veel aandacht is voor goed bestuur, beide landen in het Grote Meren gebied liggen en het er veilig is. Dit laatste punt was vooral van persoonlijk belang, zodat het empirisch veldonderzoek op een veilige manier uitgevoerd kon worden. Zoals uit dit en het volgend hoofdstuk zal blijken verschillen beide landen behoorlijk, ondanks dat de landen aan elkaar grenzen, de presidenten oud-strijdmakkers zijn en de landen samen én tegen elkaar gevochten hebben in de Eerste Afrikaanse Wereldoorlog.⁹⁸ Een vergelijking op de Kaufmann indicatoren ziet er als volgt uit.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

99

Rwanda scoort op een aantal indicatoren beter dan Oeganda, wat een prestatie genoemd mag worden gezien het recente verleden. Daarnaast ontwikkelt Rwanda zich stukken beter dan Oeganda zoals in dit en het volgend hoofdstuk zal blijken. In deze hoofdstukken zullen de bevindingen van het empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk worden weergegeven. Daarna zullen deze data in hoofdstuk zes worden geanalyseerd en vergeleken worden met de bevindingen uit hoofdstuk twee en drie.

⁹⁸ Corduwener, 2004

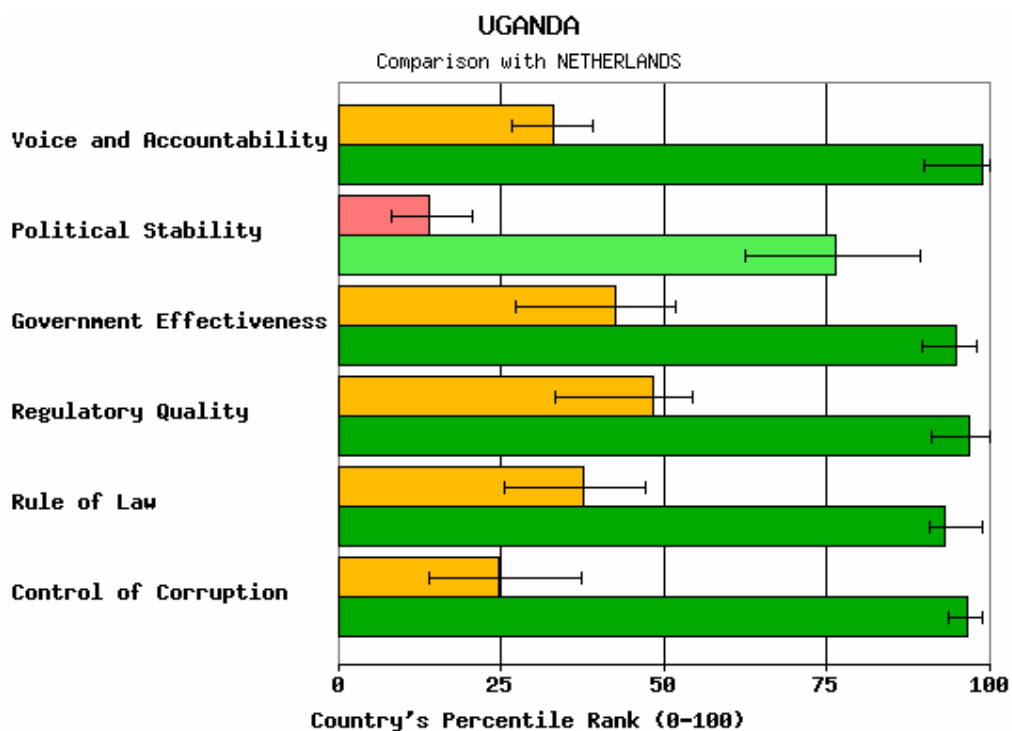
⁹⁹ www.govindicators.org

Aangezien interventies binnen de ontwikkelingssamenwerking sterk contextgebonden zijn is er in de komende twee hoofdstukken veel aandacht voor de geschiedenis en huidige situatie in beide landen. Zonder inzicht in de situatie is het namelijk niet mogelijk om aan te geven waarom voor bepaalde strategieën, interventies en instrumenten gekozen wordt. Tevens is achtergrond kennis van het land nodig om aan te kunnen geven wat de resultaten van de interventies zijn en waarom de resultaten zijn zoals ze zijn. Daarom wordt in ieder hoofdstuk stil gestaan bij de geschiedenis van het land en de huidige situatie in het land. Vervolgens wordt gekeken naar de instrumenten die voor interventies gebruikt worden. Omdat de factoren van invloed op goed bestuur die de ambassade probeert te beïnvloeden in grote mate te herleiden zijn uit de interventies van de ambassade en de resultaten hiervan, worden vervolgens de resultaten van deze interventies weergegeven, waarna gekeken wordt welke factoren van invloed op goed bestuur hieruit naar voren komen. Tot slot wordt in beide hoofdstukken gekeken naar de factoren die van invloed zijn op de interventies.

4. Oeganda: ‘de parel van Afrika’

Tijdens zijn rondreis door Oeganda aan het begin van de twintigste eeuw noemde Winston Churchill het land ‘de parel van Afrika.’¹⁰⁰ Wie door het land aan de noordkant van het Victoriameer reist, snapt wat hij bedoelde. Het land kent een enorme verscheidenheid aan flora en fauna en is door het vele water in de regio erg groen. Oeganda is echter niet alleen bekend om haar natuurschoon. Veel mensen herinneren zich het schrikbewind van dictator Idi Amin en de beëindiging van een vliegtuigkaping door Israëlische militairen in 1976. Daarnaast is het beruchte Leger van de Heer al jaren actief in het noorden van Oeganda. Dit leger ontvoert kinderen om ze te gebruiken als seksslavin of kindsoldaat. Verder staat Oeganda 16^e op de lijst van mislukte staten van het blad Foreign Policy.¹⁰¹ Er zijn echter ook positieve kanten aan Oeganda, zoals zal blijken uit de volgende paragrafen.

Om een idee te geven hoe Oeganda op de Kaufmann indicatoren scoort ten opzichte van Nederland is onderstaande grafiek weergegeven.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

102

4.1. Geschiedenis van Oeganda in vogelvlucht

Tot 1962 maakte Oeganda deel uit van het Britse koloniale imperium. In de 36 jaar na de onafhankelijkheid van de Britten vonden er acht regeringswisselingen plaats, waarvan enkelen met zeer veel geweld.¹⁰³ In 1971 kwam Idi Amin door middel van een coup aan de macht. Tijdens zijn bewind richtte hij het land economisch te gronde en werden (vermeende) tegenstanders

¹⁰⁰ Churchill, 1907

¹⁰¹ www.foreignpolicy.com

¹⁰² www.govindicators.org

¹⁰³ www.uganda.nlembassy.org

zonder pardon vermoord. Honderdduizenden Oegandezen zijn tijdens zijn bloedige schrikbewind verdwenen of vermoord. Uiteindelijk werd hij door de verenigde krachten van guerrillastrijders en het Tanzaniaanse leger verdreven. Echte stabiliteit kwam pas nadat Museveni in 1986 Amins opvolger Obote had verdreven. Museveni deed in de ogen van de westerse wereld alles goed: hij richtte instituties als een belastinginspectie en andere instituties die in het IMF kader pasten op en voerde een goed macro economisch beleid. Het imago van het land werd internationaal door Museveni een stuk beter: 'Vroeger reed je om, in plaats van door, Oeganda heen. Dat veranderde met Museveni.'¹⁰⁴

Om destabilisering te voorkomen verbood Museveni politieke partijen. In plaats daarvan regeerde de 'movement' het land. In de praktijk kwam dit neer op een één partijensysteem. Vrijwel alle burgers kregen tijdens 'the movement' een training in een door de overheid geregeld opleidingsprogramma voor 'civic competence'.¹⁰⁵ De eerste jaren van het nieuwe bewind verliepen zeer succesvol. Oeganda behaalde goede economische resultaten en het land zat duidelijk in de lift.¹⁰⁶ De internationale gemeenschap zag in Museveni een nieuw soort Afrikaans leider en investeerde veel in Oeganda. Tijdens deze periode aan het begin van de jaren negentig werd Oeganda een zogenaamde 'donordarling'. Talloze donoren vestigden zich in het land om steun te geven. Het enthousiasme voor Museveni en Oeganda bekoelde toen Museveni de grondwet aanpaste om extra regeertermijnen voor hem als president mogelijk te maken en bij de presidentsverkiezingen van 2006 de kandidaat van de oppositie gevangen liet zetten. Een respondent omschreef de verhoudingen tussen Oeganda en de donorgemeenschap als die van een bedrogen vrouw: na een geweldige begintijd volgde er een periode van totale teleurstelling.¹⁰⁷ Inmiddels zijn de verhoudingen tussen de Oegandese overheid en de donoren weer goed.

4.2. Huidige stand van zaken

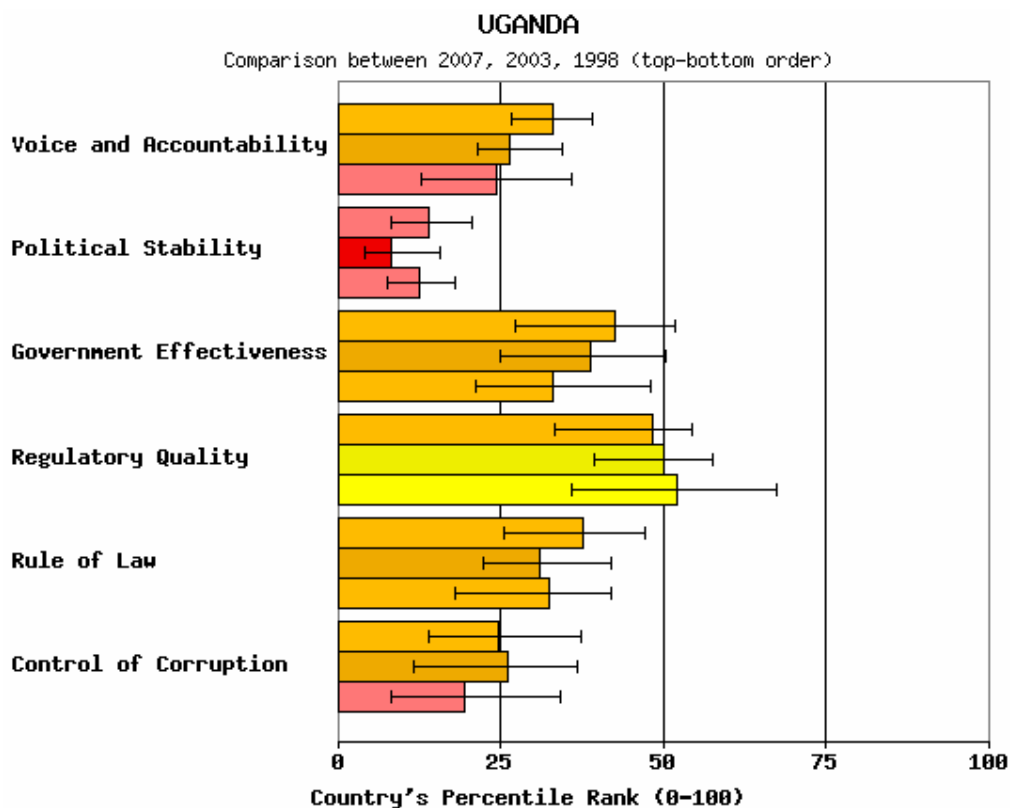
Op dit moment is de situatie in Oeganda redelijk te noemen. Er is een mate van welvaart, al concentreert deze zich vooral in de hoofdstad Kampala, maar mensen gaan niet dood van de honger. Er zijn gezondheidsklinieken en scholen door het hele land, al wil dat niet zeggen dat deze ook goed functioneren, maar er zijn dus voorzieningen. Ook is het land relatief veilig als je het vergelijkt met andere landen in Afrika. Uitzondering hierop is het noorden van Oeganda waar het regeringsleger al jaren tegen het Leger van de Heer vecht. Het lukt het Oegandese leger maar niet om een einde te maken aan de terreur van dit rebellenleger. Daarnaast zijn er ook geluiden dat soldaten van het Oegandese leger ook misdaden tegen de lokale bevolking begaan.

¹⁰⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁰⁵ Interview directeur Oegandese denktank

¹⁰⁶ UJAS, 2006

¹⁰⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

108

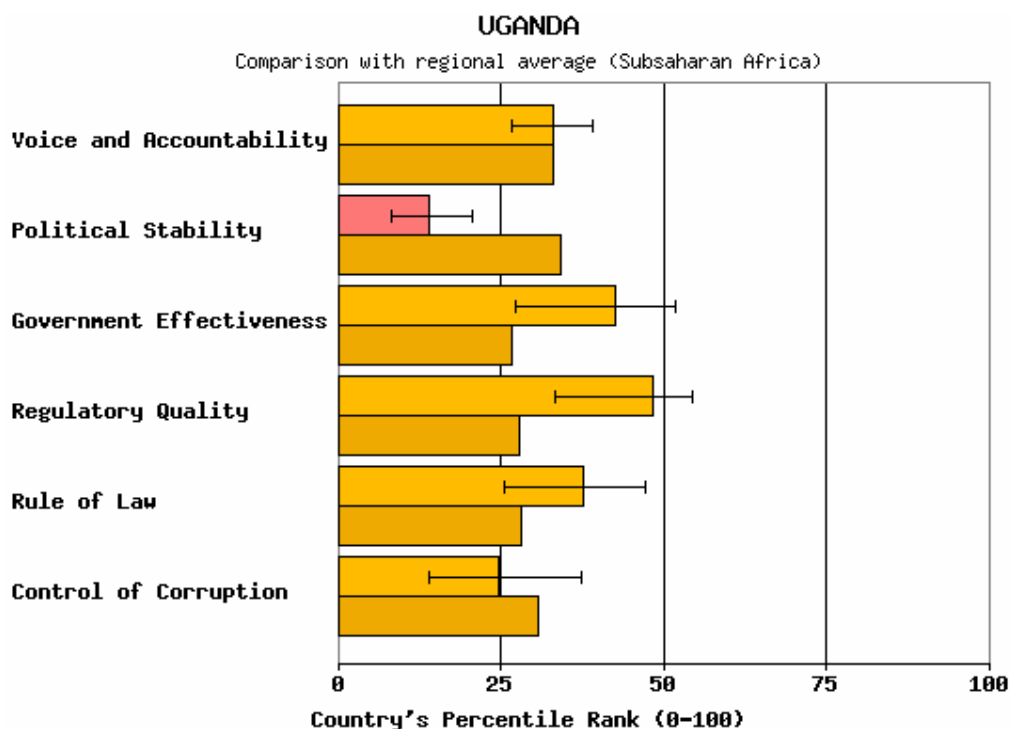
Er kan veel beter in Oeganda, maar in vergelijking met bijvoorbeeld 10 jaar geleden hebben mensen het al beter, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit bovenstaande grafiek van de Kaufmann indicatoren. Dit is ook het referentiekader dat veel burgers in Oeganda nemen, 'mensen zeggen: 'Vroeger was het erger dus we hoeven de overheid niet aan te spreken op haar prestaties.'¹⁰⁹ Toch begint er een verschuiving plaats te vinden in die houding, aangezien de huidige overheid minder begint te presteren, dan ze eerder heeft gedaan.¹¹⁰

Voor Oeganda kan gesteld worden dat er in vergelijking met andere Afrikaanse landen een redelijke vrijheid van meningsuiting is, er is redelijke persvrijheid en er is ruimte voor NGO's om zich te organiseren in het maatschappelijk middenveld. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit onderstaande grafiek met de vergelijking tussen Oeganda en de rest van de regio op basis van de Kaufmann indicatoren. Een Oegandese respondent omschreef de situatie in het land als volgt: 'Als je kijkt waar Oeganda vandaan komt dan is het bestuur in Oeganda momenteel best in orde, als je echter kijkt naar hoe een democratie hoort te functioneren dan zie je dat er van alles mis is.' Deze misstanden treden vooral op zodra de macht van de regering in het gedrang komt.

¹⁰⁸ www.govindicators.org

¹⁰⁹ Interview directeur Oegandese denktank

¹¹⁰ Interview directeur Oegandese denktank



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

111

Media

In het geval van de media heeft de pers vrij veel vrijheid om dingen te schrijven die ze wil, mits dat niet te sterk tegen de machthebbers ingaat. 'In Oeganda kun je zeggen dat je Museveni een gek vindt, er gebeurt dan niks met je. Zodra je echter aan het leger komt heb je wel een probleem.'¹¹² Een voorbeeld hiervan werd geleverd tijdens het veldwerk voor dit onderzoek. De hoofdredacteur van het tijdschrift 'the Independent' had een intern legerdocument gepubliceerd en werd enkele dagen later van zijn bed gelicht door de autoriteiten. Tot 2001 gebeurden dit soort dingen niet en legde de overheid de media geen strobreed in de weg, simpelweg omdat er geen oppositie tegen het regime was. Toen er in 2001 vanwege de enorme corruptie bij politie en leger wel tegengeluiden opkwamen, maakte de regering de grootste onafhankelijke krant monddood door de eigenaar te dreigen andere zakelijke contracten op te zeggen. Een Oegandese respondent vatte de situatie als volgt samen: 'There is freedom of speech, but no freedom after speech. Je kunt zeggen en schrijven wat je wilt, maar het heeft consequenties.'

Maatschappelijk middenveld

Een soortgelijke actie lijkt de regering momenteel uit te voeren met het invoeren van een nieuwe NGO wet. Door deze wet zijn NGO's verplicht zich te registreren bij de overheid en daar om toestemming vragen om met bepaalde mensen of groepen te mogen spreken. Reden voor deze wet is dat de overheid zich bewust wordt van de invloed dan wel dreiging van het maatschappelijk middenveld.¹¹³ Ook worden andere politieke partijen hard aangepakt door de regering. Zoals gezegd werd in 2006 de presidentskandidaat van de oppositie gevangen gezet op basis van valse beschuldiging van onder andere verkrachting. Ook wordt het politieke partijen moeilijk gemaakt doordat de overheid eigenaren van de panden waar politieke tegenstanders hun

¹¹¹ www.govindicators.org

¹¹² Interview journalist in Oeganda

¹¹³ Interview directeur Oegandese denktank

kantoor in hebben, bedreigt, waardoor de politieke tegenstanders uit hun kantoor worden gezet en geen werkplek hebben.

Corruptie & patronage

‘Corruptie zit in Oeganda in iedere vezel van de samenleving.’¹¹⁴ Deze quote van een respondent geeft duidelijk aan hoe diep corruptie geworteld is in Oeganda. Op de internationale ranglijsten zit Oeganda in de categorie met de zwaarste corruptie en er zijn volgens respondenten aanwijzingen dat de situatie zelfs nog meer gaat verslechteren. De mate van corruptie lijkt in Oeganda gekoppeld te zijn aan de populariteit van de machthebbers: ‘Opvallend is dat de corruptie toeneemt naar mate de populariteit van Museveni afneemt. Dit komt omdat hij nu meer en meer vriendjes moet kopen nu hij niet meer zo geliefd is.’¹¹⁵ Instituties die in Oeganda zijn opgericht om corruptie te bestrijden, zoals de inspectie voor het leger en de inspectie voor de politie, zijn volgens respondenten compleet incompetent. Er worden wel onderzoeken gedaan, maar de resultaten en aanbevelingen van deze onderzoeken verdwijnen en er wordt dus niks mee gedaan. Het is erg moeilijk om in Oeganda iemand veroordeeld te krijgen voor corruptie, aangezien dit op basis van bewijs moet gebeuren. In Oeganda wordt het echter niet zo nauw genomen met de scheiding der machten, waardoor bewijslast weer van tafel wordt geveegd.¹¹⁶ Een Oegandese respondent verwoordde het als volgt: ‘De Oegandese overheid is niet committed om goed bestuur te bewerkstelligen of corruptie te bestrijden.’

Oeganda kent een neo-patronaal systeem dat nauw samenhangt met de hoge corruptie in het land. Banen worden weggegeven aan mensen van de eigen groep en vrienden worden ook met banen gekocht. Hierdoor is er een enorm overheidsapparaat ontstaan, wat door een respondent omschreven werd als de non productieve sector binnen de overheid. Er is een enorm parlement, een groot kabinet en in de districten bestaan er dubbele instituties. Een groot deel van deze mensen doet geen werk, maar kost wel geld. ‘There are over 200 presidents advisors, but some of them never even seen the president, so what presidents advisor are you then?’ De overheid zou volgens een Oegandese denktank makkelijk met de helft van haar personeel af kunnen.¹¹⁷ ‘Van de 3000 ambtenaren op het ministerie van Onderwijs in Oeganda doen er misschien 200 wat en de rest zit compleet uit zijn neus te eten.’¹¹⁸

De vraag voor donoren is hoe zij om kunnen dan wel moeten gaan met de corruptie en het neo-patronale systeem in Oeganda. Aan de ene kant wil je als donor graag corruptie bestrijden en goed bestuur stimuleren, dus wil je als donor niet meegaan in de corruptie, maar het is dan de vraag hoeveel je in een land als Oeganda gedaan krijgt. Aan de andere kant kun je ook stellen dat als jij een beter resultaat kunt behalen als er wat geld gebruikt wordt om het patronale systeem te smeren dan wanneer je dit niet smeert, dat je dit ook gewoon moet toestaan. Corruptie is namelijk nooit helemaal uit te bannen.¹¹⁹

4.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren

De inzet van donoren in Oeganda wordt in grote mate bepaald door het Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) en de daarop volgende Poverty Eradication Action Plan. De bedoeling van deze documenten is het harmoniseren van de donorinzet in Oeganda. De donorharmonisatie wordt verder uitgewerkt in het Uganda Joint Assistance Strategy. In dit document wordt door een

¹¹⁴ Interview journalist in Oeganda

¹¹⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹¹⁶ Interview medewerker UNDP Oeganda

¹¹⁷ Interview directeur Oegandese denktank

¹¹⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹¹⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

groot aantal donoren gezamenlijk uitgewerkt hoe Oeganda er op een aantal deelgebieden voor staat en wat voor doelen voor deze deelgebieden worden gesteld. Op deze manier proberen de donoren op één lijn te komen omtrent wat er moet gebeuren in Oeganda en proberen ze de onderlinge comparatieve voordelen te vinden. Dit houdt in dat donoren zich richten op sectoren waar zij in vergelijking met andere donoren het meeste te bieden hebben. Een respondent vergeleek de UJAS met de bijbel: ‘UJAS zweeft boven de donoren als een Bijbel om willingness te creëren. Net als de Parijs declaratie geeft het visie en richting, maar helpt het niet echt voor de concrete uitwerking.’¹²⁰ Die concrete uitwerking krijgt gestalte in bijvoorbeeld de Joint Budget Support (JBS), waarbij de donoren gezamenlijk indicatoren voor budgetsupport vaststellen en aan de hand waarvan ook gekeken kan worden wat de voortgang is op die gebieden.

Nederland

Nederland kijkt bij het bepalen van de sectoren waaraan hulp wordt gegeven in Oeganda naar de zogenoemde ‘circles of interest’. Nederland vindt duurzame armoedebestrijding belangrijk en Museveni wil vooral aan de macht blijven. Op het gebied van onderwijs overlappen beide circles of interest elkaar. Nederland ziet onderwijs namelijk als middel voor duurzame armoedebestrijding en ook Museveni vindt onderwijs belangrijk. Op basis van deze overlap wordt vervolgens vrij zakelijk onderhandeld over hoeveel Nederland moet bijdragen om 100.000 kinderen daadwerkelijk te leren lezen en schrijven. De ambassade noemt dit zelf ‘het kopen van resultaten.’ Hierbij werd ook direct aangetekend dat het kopen van resultaten wel mogelijk is met concrete zaken als onderwijs, maar dat goed bestuur niet te kopen valt.¹²¹ De ambassade probeert bij haar interventies ook ‘achter de façade te kijken’, zoals dat genoemd wordt. Dit houdt in dat de ambassade niet alleen kijkt naar hoeveel scholen er gebouwd moeten worden, maar ook of kinderen ook daadwerkelijk leren lezen en schrijven. Dit gebeurt naar eigen zeggen al enige tijd op de ambassade in Kampala, zelfs al voordat het SGACA instrument geïntroduceerd werd, wat hetzelfde doel probeert te bereiken. Naast de onderwijssector is Nederland ook actief in de Justice Law and Order Sector (JLOS).¹²² In dit kader ondersteunt Nederland projecten die zich richten op het professionaliseren van de politie, gevangenis en rechtbanken door onder meer trainingen.¹²³

Goed Bestuur

Het stimuleren van goed bestuur is volgens de Nederlandse ambassade een package deal van interventies op tal van terreinen waarbij een waaier van interventies ingezet dient te worden. Bij deze interventies dient geschakeld te worden tussen technische ontwikkelingssamenwerkinginstrumenten en politieke instrumenten.¹²⁴ Het verstrekken van financiering en capaciteitsopbouw door het geven van training behoort tot de eerste categorie. Het voeren van de beleidsdialoog met de Oegandese regering behoort tot de tweede categorie. Het voeren van een beleidsdialoog houdt in dat donoren met de Oegandese overheid bespreekt hoe problemen in het land aangepakt kunnen worden. ‘Nederland vraagt aan de Oegandese regering; wat gaat u doen? Het Noorden is uw verantwoordelijkheid, wij willen best helpen, maar wat gaat u doen?’¹²⁵ Daarnaast spreken donoren de regering aan op eventuele misstanden, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten. Deze beleidsdialoog wordt vooral aangegaan vanuit de budget/ begrotingssteun, zoals bij het eerder beschreven kopen van resultaten.¹²⁶ ‘De JBS operatie moet leiden tot een beter debat over waar geld heen gaat. Hierbij wordt zowel

¹²⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹²¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹²² Interview landen coördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

¹²³ Interview landen coördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

¹²⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 2

¹²⁵ Interview landen coördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

¹²⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

gekeken waar het geld heen moet volgens de begroting, maar ook waar het geld feitelijk naar toe gaat. Om invloed uit te oefenen op de Oegandese regering heb je een ingang/ vehikel als JBS nodig om dit bij de regering te bewerkstelligen.¹²⁷ Respondenten geven aan dat het in gesprek zijn met Oegandese partners en het feit dat deze partners in een bepaalde sector de ambassade weten te vinden om zaken te bespreken, belangrijker is voor het stimuleren van goed bestuur dan de financiële support.¹²⁸

De laatste jaren is er op het gebied van de beleidsdialoog actie ondernomen door de donoren om hun beleid meer op elkaar af te stemmen. Zo zitten alle donoren die actief zijn binnen de JLOS samen in één werkgroep waarvan Nederland de leiding heeft. Nederland spreekt dan ook namens deze hele groep met de Oegandese regering. Dit heeft als voordelen dat de donoren meer overredingskracht hebben naar de Oegandese overheid toe en dat de Oegandezen maar met één (lead)donor te maken krijgen in de JLOS. Ze hoeven dan niet meer per donor met vertegenwoordigingen te spreken of controlemissies te ontvangen. Bovendien zit er meer continuïteit in het beleid, omdat het voorzitterschap voor langere tijd bij één donor ligt en er dus niet wisselende agenda's van wisselende voorzitters een rol spelen op het beleid. Daarnaast kan het persoonlijk contact tussen de voorzittende donor en de Oegandese partners dieper worden, dan wanneer alle donoren op eigen houtje opereren. Dit is belangrijk om de eerder genoemde reden dat het erg belangrijk is dat Oegandese partners en de donoren elkaar weten te vinden om zaken te bespreken binnen een bepaald beleidsterrein. De reden dat Nederland voorzitter van de donoren is in de JLOS, is vanwege het grote budget dat Nederland beschikbaar stelt voor deze sector. In andere sectoren hebben andere donoren het voorzitterschap, hierbij speelt mee dat vervullen van een voorzitterschap erg veel tijd en mankracht kost.¹²⁹ Doordat de donorgemeenschap al zolang actief is in Oeganda, is de afstemming en samenwerking tussen donoren vrij goed. In de reguliere ontwikkelingslanden (zoals Oeganda, Tanzania, Ghana) zijn de donoren goed op elkaar afgestemd, zowel qua geld als qua inzet. In de meeste MDG landen is dit goed geregeld en werkt de sectorale hulp goed.¹³⁰ Donoren spreken elkaar ook aan op elkaars werkwijzen en houden elkaar daarmee scherp.

Maatschappelijk middenveld

Behalve via de Oegandese overheid, probeert de Nederlandse ambassade ook via het maatschappelijk middenveld goed bestuur te stimuleren. Door organisaties in het maatschappelijk middenveld te ondersteunen, hoopt de ambassade een tegenkracht tegen de overheid te creëren die de overheid kan controleren. Hiervoor worden NGO's ondersteund, die actief zijn op het gebied van mensenrechten en mensenrechten schendingen registreren en aan de kaak stellen. Ook worden NGO's gefinancierd die onafhankelijk onderzoek doen naar de overheidsuitgaven en met beleidsalternatieven komen, scorekaarten bijhouden van hoe vaak parlementariërs aanwezig zijn, wetsvoorstellen indienen, etcetera. Op deze manier wordt inzichtelijk wat parlementariërs doen en worden ze aangesproken als ze te weinig doen.¹³¹ De verschillende donoren bundelen hun financiën voor NGO's op dit gebied onder de naam deepening democracy, waardoor NGO's slechts op één plek financiering bij de donoren kunnen aanvragen en niet van donor naar donor gaan.

Verder wordt input vanuit het maatschappelijk middenveld gebruikt in de beleidsdialoog met de Oegandese overheid. Daarbij is het wel belangrijk bij gevoelige issues als homorechten dat de

¹²⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹²⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 2

¹²⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹³⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹³¹ Interviews medewerker Nederlandse ambassade 1 & directeur Oegandese denktank

ambassade niet én de homorechten-organisatie financiert én de beleidsdialoog over dit onderwerp met de overheid voert.¹³²

Er moet echter ook een belangrijke kanttekening bij het maatschappelijk middenveld worden geplaatst. De Nederlandse ambassade kijkt erg kritisch naar het bestaansrecht van Oegandese NGO's, aangezien er veel organisaties zijn die enkel en alleen bestaan vanwege de financiering en steun door donoren, maar zouden verdwijnen op het moment dat de donoren hun steun intrekken. Er zijn veel organisaties in Oeganda die draagvlak in de samenleving missen en enkel blijven bestaan door de bestedingsdrang van donoren.¹³³

Wanneer we kijken naar de interventie instrumenten uit de literatuur en beleidsstukken zien we dat de beleidsdialoog, capaciteitsopbouw en institutieopbouw gebruikt worden in Oeganda. Op basis van de gegevens uit het empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk worden sancties, zoals beschreven door Hoebink, niet gebruikt. De mogelijkheid om sancties op te leggen wordt wel genoemd. In zekere zin kan het 'kopen' van resultaten ook als instrument voor sancties gezien worden. Als de Oegandese overheid niet met duidelijke data en plannen van aanpak komt, geeft Nederland namelijk geen steun. In onderstaande tabel is aangegeven of de interventie instrumenten gebruikt worden in Oeganda.

Interventie instrumenten	Gebruikt in Oeganda
Beleidsdialoog	Ja
Capaciteitsopbouw	Ja
Institutieopbouw	Ja
Sancties	Nee

4.4. Factoren van invloed op goed bestuur

Voor het onderscheiden van factoren van invloed op goed bestuur moet gekeken worden naar de interventies van de ambassade, en daarmee ook naar de resultaten van deze interventies. Na de resultaten van de interventies worden de factoren van invloed op goed bestuur die in Oeganda beïnvloed worden weergegeven.

Resultaten van de interventies

Het is moeilijk vast te stellen wat precies de resultaten zijn van de interventies die donoren plegen en de steun die ze geven. Tot voor kort werd er nauwelijks systematisch data verzameld over de inzet die gedaan werd door de ambassade. In de sector onderwijs gebeurt dit sinds kort wel en de conclusie was: onderwijs is een faliekante mislukking.¹³⁴ Uit de cijfers bleek namelijk dat slechts 17% van de tijd een docent voor de klas staat en dat 75% van de kinderen voortijdig de school verlaat. Door achter de façade te kijken en onderzoek uit te voeren naar waarom docenten zoveel absent zijn, kwam de ambassade erachter dat docenten te ver van de scholen wonen en daardoor de scholen vaak niet kunnen bereiken. Om de Oegandezen te laten zien dat het slimmer is om zes in plaats van tien docenten aan te nemen en voor het overige geld huisjes voor docenten bij de scholen te bouwen, worden in twee districten nu projecten ondersteund waarbij dit gebeurt.

Met de resultaten van deze projecten kan de ambassade vervolgens weer de beleidsdialoog aangaan met de Oegandese overheid in de hoop dat de Oegandezen dit overal in het land gaan

¹³² Interview medewerker Nederlandse ambassade 2

¹³³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹³⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

doen.¹³⁵ Ook het kopen van resultaten is een strategie die voortkomt uit de mislukking van het onderwijs, aangezien nu van de Oegandese regering verwacht wordt dat zij eerst met de data over bijvoorbeeld absentie in het onderwijs en een plan van aanpak komen waarbij ze ook aangeven hoe dit gemeten kan worden, voordat de Nederlandse ambassade het geld ter beschikking stelt. Saillant detail hierbij is dat de vraag om een dergelijk plan al in juni 2007 bij de Oegandese regering is weggelegd en er in mei 2008 nog steeds geen voorstel was.¹³⁶

Voor de JLOS kan voorzichtig gesteld worden dat hier resultaten behaald worden. ‘Oeganda is een hele juridische maatschappij geworden, met heel veel regeltjes, maar ook veel mogelijkheden voor de rechterlijke macht.’¹³⁷ Dat Oeganda een rule of law kent is erg positief, al zijn er ook voorbeelden uit Oeganda te noemen waarbij de overheid diezelfde rule of law gebruikt om het haar tegenstanders lastig te maken. ‘Maar dat er überhaupt relatief eerlijke rechtspraak mogelijk is zegt toch al heel wat.’¹³⁸ Aan de andere kant wordt het in Oeganda lang niet altijd even nauw genomen met het scheiden der machten. In een zaak waarbij een hoge rechter verdachten vrijspak werden de verdachten dezelfde dag weer opgepakt, wat de president toelichtte met de woorden: ‘the Judge was simply wrong.’¹³⁹ Voor de JLOS in Oeganda geldt eigenlijk hetzelfde als voor de algemene situatie in Oeganda: in vergelijking met andere Afrikaanse landen gaat het relatief goed.

Het meten van resultaten van interventies om goed bestuur te verbeteren is erg moeilijk, omdat je pas over een groot aantal jaren mogelijk resultaat ziet. ‘Het is vooral hopen dat het iets beter gaat.’¹⁴⁰ Daar komt bij dat het voor de JLOS en onderwijs sector wel mogelijk is om resultaten te kopen, maar voor goed bestuur niet. Je kunt goed bestuur bijvoorbeeld niet uitdrukken in aantallen kinderen die kunnen lezen en schrijven. ‘De wereld is niet één groot Nederland, daar moet je niet naïef in zijn. Je kunt in Oeganda wel instituties kopen, maar daar verandert verder niets mee.’¹⁴¹ In het verlengde hiervan wordt het belang van een zekere mate van pragmatisme benadrukt. ‘Nederland wil bijvoorbeeld veel aandacht voor homorechten, terwijl in Uganda 95% van de bevolking homo’s het liefst het meer in kiepert. Op dit punt zul je dus niets bereiken al gooi je er nog zoveel miljoenen of miljarden tegenaan.’¹⁴² Hetzelfde geldt voor het stimuleren van het meerpartijensysteem in Oeganda: ‘Het meerpartijensysteem in Oeganda is belangrijk voor het draagvlak in Nederland, maar in feite is het trekken aan een dood paard. Een oppositie partij zal zich namelijk net zo gedragen als de huidige regering als ze aan de macht komen.’¹⁴³ ‘Je moet bij ontwikkelingswerk vooral pragmatisch te werk gaan, je kunt wel aankomen met allerlei idealistische ideeën, maar de realiteit is vaak gewoon anders.’¹⁴⁴

Vanuit het maatschappelijk middenveld zijn er echter ook klachten over de inzet en interventies van de donoren. Deze zouden zich volgens respondenten teveel richten op de overheid, met name via de budgetsupport, en tegelijkertijd te weinig op het maatschappelijk middenveld. ‘They created a monster.’¹⁴⁵ Doordat er veel steun naar de overheid ging heeft deze zich kunnen ontwikkelen zonder dat het maatschappelijk middenveld zich voldoende heeft kunnen ontwikkelen om tegenwicht te kunnen bieden aan de overheid. ‘Er is geen controle op de

¹³⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹³⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹³⁷ Interview landen coördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

¹³⁸ Interview landen coördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

¹³⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 2

¹⁴¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴² Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴⁵ Interview directeur Oegandese denktank

budgetsupport en dat is slecht, omdat je nu niet weet waar het geld eindigt. Op zich is het idee van budgetsupport goed, maar niet voor struggling countries als Oeganda.¹⁴⁶

Factoren van invloed op goed bestuur

In onderstaande tabel is aangegeven op welke van de uit de literatuur en beleidsteksten genoemde factoren van invloed op bestuur pogingen tot beïnvloeding worden genomen.

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?	Pogingen tot beïnvloeding in Oeganda?
<i>Structurele factoren</i>		
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate	Ja
Mate van decentralisatie	Ja	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja	Ja
Aanwezigheid middenklasse	Ja	Nee
Situatie land	Niet tot beperkt	Nee
<i>Culturele factoren</i>		
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt	Ja
Corruptie	Beperkt	Ja
Politieke wil	Beperkt	Ja
Cultuur van land	Niet tot beperkt	Ja
Donoren	In zekere mate	Ja

Bij de pogingen om deze factoren te beïnvloeden wordt gebruik gemaakt van een waaier aan interventies. Wat opvalt is dat de ambassade wel pogingen doet om factoren die vanuit die literatuur zijn onderscheiden te beïnvloeden, maar niet voor de factoren die vanuit de beleidsstukken zijn onderscheiden, namelijk de aanwezigheid van een middenklasse en de situatie in een land. Verder valt op dat op vrijwel alle factoren geprobeerd wordt invloed uit te oefenen, ook op de factoren waarvan eerder gesteld is dat deze slechts in beperkte mate te beïnvloeden vallen. Wat interessant zou zijn om te weten, maar wat moeilijk te meten en niet in dit onderzoek onderzocht is, is wat de resultaten de pogingen per factor van invloed zijn. Nu kan alleen geconstateerd worden dat de ambassade op vrijwel alle factoren probeert te beïnvloeden ongeacht de beïnvloedbaarheid.

4.5. Factoren van invloed op interventies

In Oeganda zijn verschillende factoren die interventies om goed bestuur te stimuleren beïnvloeden. Onderstaande factoren zijn niet uitputtend, maar geven wel een overzicht van de belangrijkste factoren.

Politieke wil

Zoals eerder in dit hoofdstuk al beschreven is heeft de Oegandese overheid niet echt de wil om goed bestuur te bewerkstelligen of corruptie te bestrijden. Dit is een bijzonder beperkende factor in het stimuleren van goed bestuur, aangezien de Oegandese overheid zelf anders te werk moet gaan en problemen moet aanpakken om goed bestuur te bereiken. Dat is niet iets waar donoren

¹⁴⁶ Interview directeur Oegandese denktank

de Oegandese overheid voor kunnen passeren en zelf kunnen regelen, zoals dat bij het bouwen van huizen voor docenten bij scholen wel mogelijk is. De enige manier om dit probleem aan te pakken is de beleidsdialoog aan te gaan met de Oegandezen, het maatschappelijk middenveld stimuleren en in sommige gevallen minder geld te geven, zoals gebeurde toen Museveni de grondwet aanpaste om extra regeertermijnen voor zichzelf mogelijk te maken.

Belangrijk bij deze politieke wil is ook de mening van de president. 'Museveni is de baas van iedereen, dit heeft als voordeel dat als je hem overtuigt dat je dan iedereen mee hebt. Maar dit heeft als negatief aspect dat je niet langs hem heen kunt als je iets gedaan wilt krijgen.'¹⁴⁷ Dat Museveni niet heel erg gemotiveerd is om goed bestuur te bewerkstelligen ondervond de minister voor ontwikkelingssamenwerking enige tijd geleden aan den lijve, toen Museveni hem bij een onderlinge ontmoeting in duidelijke bewoordingen vertelde niet te zullen luisteren naar allerlei op- en aanmerkingen over goed bestuur.¹⁴⁸

Corruptie & patronage

Corruptie en patronage zijn in Oeganda aan de orde van de dag. Bij het stimuleren van goed bestuur kan je hier dan ook niet om heen. 'Het patronage systeem is een running show waar je maar beter mee om kan gaan, want veranderen lukt op de korte termijn toch niet.'¹⁴⁹ Dit beïnvloedt uiteraard wel de wijze waarop donoren te werk kunnen gaan in Oeganda, want ze zitten met het eerder genoemde dilemma: ga je er in mee om resultaten te halen, of blijf je trouw aan de principes die je probeert te stimuleren en doe je er niet aan mee met minder kans op succes. Het beïnvloedt ook de mate van effectiviteit van interventies. Een gedeelte van de begrotingssteun die Oeganda krijgt belandt bijvoorbeeld in de non productieve sector van de overheid. Echter, zoals bovenstaande quote al aangeeft, valt er op korte termijn weinig te doen aan de corruptie en de patronage. Zeker omdat de Oegandese overheid niet gemotiveerd is om dit probleem aan te pakken¹⁵⁰, ze maken immers zelf deel uit van het probleem. Het enige wat donoren kunnen doen is door onderwijs te ondersteunen hopelijk stukje bij beetje een cultuuromslag te bewerkstelligen.

Papieren werkelijkheid

Een andere factor die het stimuleren van goed bestuur beïnvloedt en waar donoren mogelijk wel iets aan kunnen doen is de zogenaamde 'papieren werkelijkheid'. 'Er is een papieren werkelijkheid van mooie rapportjes die naar Den Haag worden gestuurd en die verschilt met de realiteit op de ambassade.'¹⁵¹ Hetzelfde geldt voor rapportages die lokale NGO's naar hun donoren sturen en die deze donoren weer naar hun hoofdkwartieren sturen. Reden hiervoor is enerzijds dat de ontvangers bang zijn hun financiering kwijt te raken (dit speelt ook mee bij de mooie rapportjes die de ambassade naar den Haag stuurt). Anderzijds willen donoren ook graag horen dat het goed gaat in een land. 'Toen ik een slecht rapport over Oeganda naar Den Haag stuurde werden ze daar zelfs boos: 'Oeganda gaat toch goed?''¹⁵² Dit heeft weer te maken met het feit dat ook de donoren weer een kritische achterban hebben, die sowieso de laatste jaren erg kritisch is op de ontwikkelingssamenwerkingssector.¹⁵³

Hoewel het op sommige momenten misschien wel begrijpelijk is dat zowel donoren als ontvangers van steun een papieren werkelijkheid creëren, toch is dit funest voor (onder andere)

¹⁴⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁴⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁵⁰ Interview directeur Oegandese denktank

¹⁵¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3, interview medewerker Nederlandse ambassade 1

¹⁵² Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁵³ Easterly, 2004

het stimuleren van goed bestuur. Hoe kun je immers interventies plegen in een land zonder dat je correcte data hebt? Daarnaast kun je interventies of projecten die slecht of niet functioneren niet aanpassen of stopzetten. Simpelweg omdat je er niet vanaf weet. ‘De afgelopen jaren zijn honderden miljoenen uitgegeven aan onderwijs. Het echte resultaat is echter nergens te zien.’¹⁵⁴ De reden waarom de papieren werkelijkheid kan blijven bestaan ligt voor Nederland volgens sommige respondenten verscholen in de werkwijze van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Personen en ambassades worden namelijk niet afgerekend op resultaten. Ze worden niet aan de hand van indicatoren afgerekend op wat zij in een land bereiken.¹⁵⁵ Een voorbeeld hiervan is de onderwijs sector in Oeganda waar gedurende twintig jaar geld in gestopt is, maar waar pas recent op initiatief van ambassade medewerkers gekeken is wat voor resultaat deze inzet heeft gehad. Een respondent merkte hierover op: ‘Philips zou failliet gaan op deze manier.’¹⁵⁶

Personen

Personen zijn op verschillende manieren van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Ten eerste is het persoonlijk (informele) contact tussen medewerkers van donoren en Oegandese partners erg belangrijk voor de wijze waarop de beleidsdialoog gevoerd wordt en wat de resultaten hiervan zijn. Ten tweede zijn wisselingen van personen op functies van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Door het mobiliteitsbeleid dat het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert wisselen haar medewerkers iedere vier jaar van baan. Dit om de dynamiek binnen de organisatie te bevorderen en te voorkomen dat medewerkers vastroesten op een functie. Er zitten echter ook nadelen aan dit beleid. De komst van een nieuwe ambassadeur beïnvloedt namelijk het beleid van een ambassade. Een Oegandese partner van de Nederlandse ambassade gaf het volgende voorbeeld dat betrekking heeft op oppositie partijen die door de Oegandese overheid uit hun kantoor worden gezet, zoals eerder beschreven. ‘Met de vorige Nederlandse ambassadeur was overeengekomen dat de ambassade voor werkruimte zou zorgen, aangezien de partijen daar niet uitgezet kunnen worden. Met de nieuwe ambassadeur is er echter een policy change geweest en nu is het maar afwachten of het plan nog doorgaat.’¹⁵⁷ Deze beleidswijziging wordt door ambassade personeel onderschreven: ‘Met de komst van de nieuwe ambassadeur is er dus ook een nieuwe beleidswind gaan waaien, eigenlijk is dit heel slecht, dat het beleid verandert afhankelijk van de ambassadeur die op een post zit.’¹⁵⁸ Deze veranderingen in beleid zijn zeker niet bevorderlijk voor het stimuleren van goed bestuur, aangezien dit een zaak van de lange termijn is.

Naast de wisseling van ambassadeurs is ook de wisseling van andere medewerkers op de ambassade van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Nu moeten mensen zich iedere vier jaar weer opnieuw inwerken in een onderwerp en kennis op een onderwerp opdoen. Vervolgens werken ze slechts enkele jaren op dat onderwerp totdat ze ergens anders weer op een ander onderwerp komen. ‘Je hebt technocratische kennis nodig en dat kan niet als je iemand vanuit Mali, waar hij met veiligheid is bezig geweest naar Oeganda stuurt om daar onderwijs te gaan doen. [...] Je hebt mensen nodig die minimaal tien jaar op onderwijs zitten. Nu is het een vorm van amateurisme’¹⁵⁹ Uiteraard kan dit citaat gerelativeerd worden als één van de gevolgen die het systeem van mobiliteit nou eenmaal met zich mee brengt. Aan de andere kant is de invulling van een bepaalde functie sterk afhankelijk van de persoon die op die functie zit. Medewerkers op

¹⁵⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁵⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁵⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁵⁷ Interview directeur Oegandese denktank

¹⁵⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁵⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

ambassades hebben namelijk een behoorlijk grote discretionaire ruimte waarin zij kunnen opereren.¹⁶⁰ Het is de vraag of dit wenselijk is voor lange termijn onderwerpen als goed bestuur.

Een derde en laatste manier waarop personen invloed hebben op het stimuleren van goed bestuur is het aantal personen dat beschikbaar is op een ambassade. Gezien de hoeveelheid geld die ambassades wegzetten in een land, zouden er eigenlijk meer medewerkers moeten zijn. 'De miljoenen vliegen er hier uit. De ambassade is te klein en met te weinig mensen om dit verantwoord te kunnen doen. Er zijn twee keer zoveel mensen nodig voor het budget dat hier weggezet wordt.'¹⁶¹

Financiering maatschappelijk middenveld

Een laatste factor die van invloed is op het stimuleren van goed bestuur is de financiering die donoren het Oegandese maatschappelijk middenveld geven. Naast de eerdere opmerking dat het maatschappelijk middenveld in vergelijking met de overheid te weinig ondersteund is om tegenwicht te kunnen bieden, is er ook kritiek op de wijze waarop donoren het maatschappelijk middenveld financieren. Dit is namelijk (een uitzondering daargelaten) slechts voor één jaar. Als donoren voor langere periodes financiering toe zouden zeggen zouden NGO's personeel voor langere tijd in dienst kunnen nemen waardoor er meer consistentie in hun werk komt. 'Ik snap niet waarom de Nederlandse ambassade ons niet voor een langere termijn geld wil toezeggen. Ze waren erg enthousiast over ons werk en we hebben ook strategische plannen voor vijf jaar.'¹⁶² Naast de termijn van financiering was er ook kritiek op de donoren omdat die nauwelijks overhead willen financieren. 'Soms lijkt het alsof ze niet beseffen dat die dingen essentieel zijn voordat je resultaten kan leveren, die komen namelijk niet uit het niks.'¹⁶³

Ook vanuit de donoren zelf is er kritiek op de wijze waarop donoren NGO's financieren. Veel NGO's worden door donoren in stand gehouden en er wordt onvoldoende gekeken in hoeverre deze NGO's wel echt bestaansrecht hebben.¹⁶⁴

Factor van invloed op interventies	Literatuur	Beleidsstukken	Van invloed in Oeganda
Soevereiniteit van ontvangend land	X		X
Beleidsstermijn donoren	X		X
Culturele context	X	X	X
Politieke wil	X	X	X
Hoeveelheid donoren	X		X
Ruimte voor maatschappelijk middenveld	X		
Manier van benaderen overheid		X	X
Mate van inzicht in land		X	X
Mate van donorsamenwerking		X	X
<i>Corruptie & patronage</i>			X
<i>Papieren werkelijkheid</i>			X
<i>Personen</i>			X
<i>Financiering maatschappelijk middenveld</i>			X

Afgezien van de ruimte voor het maatschappelijk middenveld zijn alle eerder genoemde factoren van invloed op interventies ook daadwerkelijk in Oeganda van invloed op interventies. Zoals

¹⁶⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁶¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

¹⁶² Interview directeur Oegandese denktank

¹⁶³ Interview directeur Oegandese denktank

¹⁶⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

eerder aangegeven is de Oegandese overheid wel bezig met regelgeving voor NGO's waardoor deze factor in de toekomst ook van invloed kan worden. Tot nu toe is er echter voldoende ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Verder zijn er op basis van de gegevens uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk vier factoren toegevoegd: corruptie & patronage, papieren werkelijkheid, personen en financiering van het maatschappelijk middenveld.

4.6. Conclusie

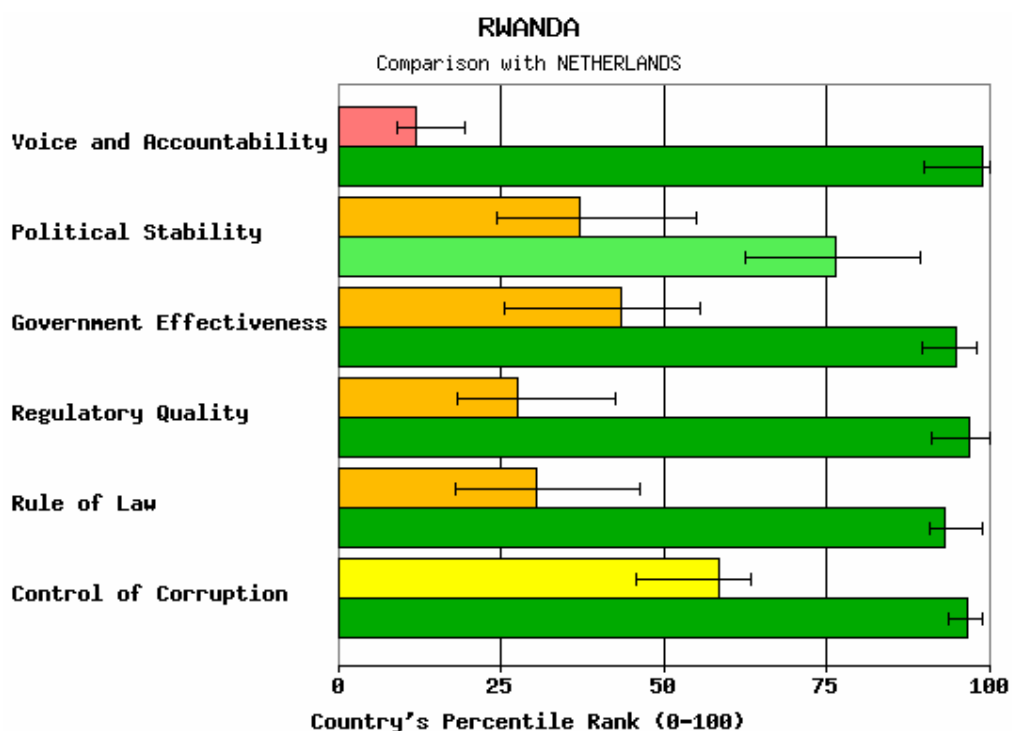
Ondanks het feit dat het in Oeganda op een heleboel vlakken redelijk gaat, blijkt het erg lastig om echt iets te veranderen in het land. Het ontbreekt er aan politieke wil om de corruptie aan te pakken en de patronage en corruptie bemoeilijken het werk van de donoren. Ook de donoren zullen zelf nog eens kritisch naar hun werkwijze moeten kijken. Met het kijken achter de façade en het kopen van resultaten probeert de Nederlandse ambassade de problemen aan te pakken, waar zij zich in haar werk voor gesteld ziet en op die manier betere en aantoonbare resultaten te behalen dan in het verleden. Desalniettemin zal het stimuleren van goed bestuur in Oeganda een grote opgave blijven. Zoals een respondent het samenvatte: 'Het is kleine stapjes zetten om op den duur de piketpaaltjes iets te verzetten. [...] Het is vooral hopen dat het iets beter gaat.'¹⁶⁵

Respondenten zien goed bestuur vooral als een cross cutting issue dat veel verschillende factoren raakt, ook in de twee sectoren waarin Nederland sectorale hulp geeft aan Oeganda. De instrumenten voor interventies die genoemd worden in de literatuur en beleidsstukken worden behalve de sancties allemaal gebruikt om de factoren van invloed op goed bestuur te beïnvloeden. Voor deze factoren geldt dat alle factoren die eerder in hoofdstuk twee en drie zijn onderscheiden ook door de ambassade beïnvloed worden met uitzondering van de middenklasse en de situatie van het land. Verder zijn er geen aanvullende factoren van invloed op goed bestuur ontdekt bij het empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk. Dit is wel het geval bij de factoren van invloed op de interventies.

¹⁶⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 2

5. Case Rwanda: Pays de Milles de Collines

Rwanda roept bij de meeste mensen associaties op met de verschrikkelijke beelden van de genocide in het voorjaar van 1994. Binnen drie maanden werden een kleine miljoen Tutsi's en gematigde Hutu's vermoord door Hutu extremisten.¹⁶⁶ Nu, veertien jaar na de genocide, is het land hard bezig met haar wederopbouw, profileert het zich richting toeristen onder andere door middel van haar wereldberoemde families berggorilla's en heeft het de ambitie om de ICT-hub van Afrika te worden.¹⁶⁷ Om de Rwandese situatie op het gebied van goed bestuur te kunnen begrijpen is het belangrijk om de geschiedenis van Rwanda in het achterhoofd te houden. Daarom wordt in dit hoofdstuk eerst een korte schets van de recente geschiedenis gegeven, die eindigt in een beschrijving van de huidige situatie. Vervolgens wordt stilgestaan bij de strategieën, interventies en instrumenten die donoren gebruiken om goed bestuur te bevorderen en wat hier de resultaten van zijn. Daarna wordt beschreven welke factoren van invloed zijn op het stimuleren van goed bestuur in Rwanda. Tot slot volgt een conclusie. Om een idee te geven hoe Rwanda op de Kaufmann indicatoren scoort ten opzichte van Nederland is onderstaande grafiek weergegeven.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

168

5.1. Geschiedenis van Rwanda in vogelvlucht

Rwanda kent van oorsprong drie verschillende bevolkingsgroepen: de Twa, de Hutu's en de Tutsi's. Van oudsher behoorden de Tutsi's tot de heersende klasse in Rwanda. Toen in 1916 de Belgen de macht van de Duitsers overnamen in Rwanda, pasten zij een tactiek van verdeel en heers toe door de Tutsi's (die 14% van de bevolking uitmaken) sterk te bevoordelen en Hutu's te weren uit machtsposities. Tijdens de jaren vijftig van de 20^{ste} eeuw kwamen er verschillende Hutu

¹⁶⁶ Corduener, 2004.

¹⁶⁷ Interview Rwandees senator

¹⁶⁸ www.govindicators.org

emancipatie groeperingen op, wat leidde tot het aan de macht komen van de Hutu's bij de onafhankelijkheid van Rwanda in 1962. Vanaf dat moment waren de rollen omgedraaid en vele Tutsi's vluchtten in de jaren na de onafhankelijkheid dan ook naar het buitenland. Bovendien vonden er in die periode de eerste moorden op Tutsi's plaats. In 1973 pleegde een andere Hutu partij een coup en kwam Juvénal Habyarimana aan de macht. Hij zou enkele malen herkozen worden als president en aan de macht blijven tot zijn dood in 1994.¹⁶⁹

In Oeganda organiseerden de Tutsi vluchtelingen zich ondertussen in een organisatie die uiteindelijk het Rwandese Patriotic Front zou gaan heten. Deze militante organisatie verzette zich tegen de discriminatie van de toenmalige Oegandese president Obote en bereidde een terugkeer naar Rwanda voor. Deze terugkeer vond in 1990 daadwerkelijk plaats, waarmee de RPF Rwanda in een burgeroorlog stortte. Onder grote internationale druk werd in 1993 vrede gesloten en de RPF opgenomen in de Rwandese regering. De spanningen tussen de verschillende partijen waren echter nog onverminderd groot.¹⁷⁰

Op 6 april 1994 wordt in Kigali een vliegtuig met daarin onder andere de Rwandese president Juvénal Habyarimana aan boord neergeschoten. Deze aanslag is de directe aanleiding voor het Rwandese leger en milities genaamd de Interahamwe om Tutsi's te vermoorden. Gedurende de drie maanden die volgen worden ongeveer 800.000 gematigde Hutu's en vooral Tutsi's door Hutu's vermoord. De genocide eindigt doordat de RPF oprukt vanuit het noorden van het land naar de hoofdstad Kigali. Er werd een regering van nationale eenheid geïnstalleerd, met daarin vertegenwoordigingen van alle politieke partijen uit het meerpartijensysteem dat Rwanda sinds 1990 kende. De Hutu partij van de voormalig president werd verboden en zat dus niet in deze nieuwe regering.¹⁷¹ Tijdens de genocide hebben de vrije media een belangrijke rol gespeeld in het haat zaaien en de brainwashing van de bevolking. Radio Libre de Milles de Collines is bijvoorbeeld berucht vanwege haar haatzaaiende boodschappen waarin Hutu's opgeroepen werden de Tutsi 'kakerlakken' te doden.

In de jaren na de oorlog kwam de Rwandese overheid voor een enorme uitdaging te staan. Het land was volkomen verwoest en vrijwel alle gezinnen waren ontwricht. Daders en slachtoffers van de genocide leefden naast elkaar, rond de 700.000 daders zaten vast in gevangenschappen zonder dat er de capaciteit was om deze mensen voor de rechter te laten komen.¹⁷² Bovendien waren restanten van het oude Rwandese leger en de Interahamwe vlak over de grens in Congo nog steeds actief en bezig zich op te maken voor een terugkeer naar Rwanda. Daarom trok de RPF in 1996 Congo (toen nog Zaïre) binnen om korte metten te maken met de laatste onderdelen van het oude Rwandese leger en de Interahamwe.¹⁷³ Ondertussen werden de binnenlandse problemen met behulp van de internationale donorgemeenschap die vele miljarden in het land investeerde aangepakt. Nederland was één van de eerste donorlanden die terugkeerden naar Rwanda en het land helpt de juridische sector op orde te krijgen. Zo worden bijvoorbeeld de traditionele rechtbanken, de gacaca, die opnieuw ingesteld werden om de grote hoeveelheid verdachten aan te kunnen, gesteund en heeft Nederland de bouw van een nieuwe gevangenis gefinancierd.¹⁷⁴ In 2000 kwam de huidige president Paul Kagame aan de macht, nadat zijn voorganger (Hutu en RPF lid) aftrad omdat hij vond dat de RPF te weinig voor de Hutu's deed.¹⁷⁵ Sinds de komst van Kagame is het in Rwanda stabiel en veilig geworden¹⁷⁶, er is echter wel kritiek op de wijze waarop

¹⁶⁹ Corduwener, 2004.

¹⁷⁰ Dallaire, 2004.

¹⁷¹ Corduwener, 2004.

¹⁷² Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

¹⁷³ Corduwener, 2004.

¹⁷⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

¹⁷⁵ Corduwener, 2004.

¹⁷⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

tegenstanders van het regime werden aangepakt. Dit ging gepaard met intimidatie, verdwijningen en beschuldigingen van genocide, waardoor tegenstanders gevangen kwamen te zitten.¹⁷⁷

5.2. De huidige stand van zaken.

Sinds 2000 is er veel ten goede veranderd in Rwanda. In vrijwel alle interviews werd de Rwandese overheid geprezen om haar effectiviteit. 'In feite zijn ze net geboren en moeten ze nog veel leren. In die paar jaar kan gewoon niet zo heel veel gebeuren, maar desondanks vind ik dat ze grote stappen maken. Het verschil met veel andere Afrikaanse landen is dat de regering hier zeker politieke wil heeft, nauwelijks corrupt is en echt wat doet.'¹⁷⁸ Er is erg veel gedaan om de situatie in Rwanda te verbeteren. Zo zijn er goede wegen door het hele land aangelegd en heeft het land de ambitie om de ICT-hub van Afrika te worden.¹⁷⁹ Binnen de overheid heeft iedere overheidsorganisatie/ functionaris die betaald wordt met publiek geld een prestatiecontract met daarin indicatoren voor de te behalen doelen. Als de targets niet gehaald worden, dan wordt de betreffende functionaris daar op afgerekend.¹⁸⁰ Eén van de redenen waarom de Rwandese overheid zo efficiënt kan werken is vanwege de grootte van het land. Rwanda is goed beheersbaar en resultaten worden snel zichtbaar. Op het moment dat je in een groot land wegen gaat aanleggen zie je veel minder snel resultaat dan in Rwanda wat een stuk kleiner is. Een Rwandese respondent zei hierover: 'I don't know any country with as much as resources as Congo, but I also don't know a country as poor as Congo. It's just too big to handle.'¹⁸¹ Een andere reden waarom de overheid zo efficiënt kan handelen is vanwege het feit dat Rwandezen een sterke follow the leader mentaliteit hebben.¹⁸² Een andere respondent zei hierover: 'Het is een ongelooflijk effectief en gedisciplineerd land'.¹⁸³ Een voorbeeld hiervan zijn de nationale schoonmaakdagen. Iedere laatste zaterdag van de maand is iedere Rwandees, met uitzondering van ouderen en zieken, verplicht om te helpen de straat schoon te maken. Er zijn controleurs of iedereen zijn schoonmaakplicht wel doet en als dit niet het geval is, heeft de desbetreffende persoon een probleem op het moment als hij of zij bijvoorbeeld een nieuw paspoort wil aanvragen.

Onderstaande grafiek geeft aan hoe Rwanda op de Kaufmann indicatoren scoort ten opzichte van andere landen in de regio.

¹⁷⁷ Interview landencoördinator Oxfam Novib

¹⁷⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

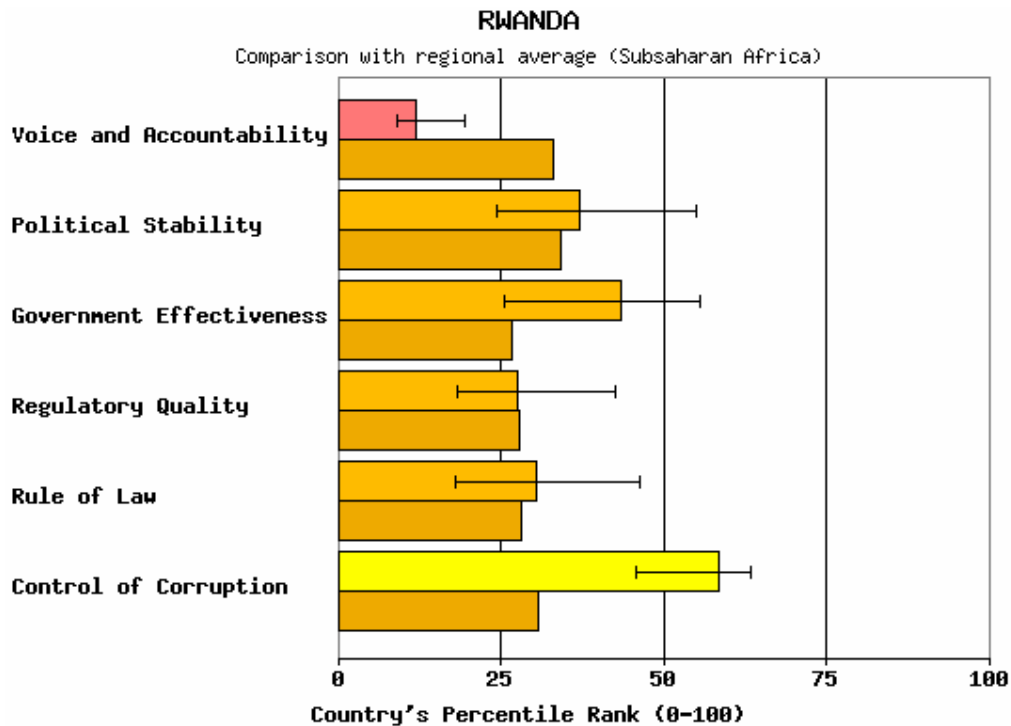
¹⁷⁹ Interview Rwandees senator

¹⁸⁰ Interview Rwandees senator

¹⁸¹ Interview Rwandees senator

¹⁸² Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

¹⁸³ Interview journalist in Oeganda



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

184

Corruptie

Een ander aspect waarin Rwanda sterk verschilt met andere Afrikaanse landen en wat de vooruitgang stimuleert is het feit dat er nauwelijks corruptie is in Rwanda. Volgens een Rwandese overheidsfunctionaris is 'corruption like a shot in the head. That's why we have to fight it at all cost'.¹⁸⁵ Dankzij de harde aanpak van corruptie scoort Rwanda het beste op corruptiebestrijding in Oost-Afrika en behoort het land bij de besten op dit gebied in sub-Sahara Afrika.¹⁸⁶ 'De papieren worden hier goed geregeld, er worden hier geen bedragen zo even in de pocket gestopt'.¹⁸⁷ Dit wil niet zeggen dat er helemaal geen corruptie is, maar zoals verschillende respondenten aangaven is er geen land ter wereld waar geen corruptie is: 'Maar je houdt natuurlijk bepaalde vormen van corruptie, dat hebben wij in Nederland ook. Ik geef graag het voorbeeld van een school die geschilderd moet worden. In Nederland is daar een hele aanbestedingsprocedure voor, maar als een schilder tegen de directeur zegt: 'Ik zag dat uw huis ook nog geschilderd moet worden, maken we er een leuk prijsje van?', dan komt niemand daar achter. Is dat dan corruptie? Zulke dingen gebeuren hier ook, gemeentesecretarissen beginnen hier bijvoorbeeld vaak een bedrijf en tenderen mee. Ze zijn vaak goedkoper dan anderen omdat ze sneller aan de vergunningen kunnen komen. Dit is een win-win situatie, de klant krijgt het goedkoper en er is persoonlijk gewin voor de secretaris. Ben je daar dan voor of tegen? Het is efficiënt, maar het is natuurlijk niet het soort rechtsstaat die we willen hebben. Het is een grijs gebied en daarom zo moeilijk aan te pakken.'¹⁸⁸

¹⁸⁴ www.govindicators.org

¹⁸⁵ Interview Rwandees senator

¹⁸⁶ Interview medewerker Wereldbank Rwanda

¹⁸⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

¹⁸⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

Instituties

Sinds 2000 is er ook hard gewerkt aan het opbouwen van verschillende instituties als de senaat en een nationale ombudsman. Deze instituties moeten de transparantie van de Rwandese overheid vergroten. Enkele respondenten gaven aan dat deze instituties nog niet helemaal naar behoren functioneren en dat er sprake is van window-dressing.¹⁸⁹ Daarbij wordt wel direct aangetekend dat dit niet vreemd is, aangezien deze instituties nog maar kort geleden opgezet zijn. Belangrijk is dat deze instituties wel de gelegenheid krijgen om te gaan functioneren en dat er niet constant hervormingen blijven plaatsvinden. 'De Rwandese overheid is gewend geraakt aan succesverhalen en hervormt daarom zoveel. Dit is echter gevaarlijk omdat het geen stabiliteit biedt. Er moeten nu ook dingen gebeuren als het opbouwen van instituties. Dit heeft meer tijd nodig. Ook donoren houden daar niet altijd rekening mee, omdat ze gewend zijn geraakt aan de eerdere snelle successen en denken dat de ontwikkeling van Rwanda stagneert.'¹⁹⁰

Consensusdemocratie

Rwanda kent een meerpartijensysteem in de vorm van een consensusdemocratie. Iedere partij heeft twee zetels in een overlegforum waarin de verschillende partijen issues kunnen aankaarten. Op deze manier kunnen verschillende geluiden worden gehoord en meegenomen worden in de besluitvorming. 'Even when you don't win, five percent of ten million people is a lot, they also have an opinion and it is important to be heard'.¹⁹¹ Dit overleg tussen de verschillende partijen vindt plaats achter gesloten deuren en in veel gevallen komt het standpunt van de regeringspartij RPF uit dit overleg.¹⁹² Een Rwandese overheidsfunctionaris zei hierover dat het overlegorgaan nog jong is, maar dat het goed is een dergelijk orgaan de komende jaren verder te ontwikkelen.¹⁹³ Enkele jaren geleden probeerden donoren nadrukkelijk een westers model van democratie aan Rwanda op te dringen, nu geven de verschillende ambassades het forum een kans en ondersteunen het forum door verschillende partijen te trainen en sterker te maken: 'Geef ze tijd en kijk hoe het werkt'.¹⁹⁴

Uitdagingen

Ondanks het feit dat Rwanda op veel gebieden (grote) stappen vooruit heeft gemaakt, kent het land ook nog vele problemen en uitdagingen. Eén van de grootste uitdagingen waar Rwanda mee te maken heeft is de nasleep van de genocide in 1994. Daders en slachtoffers leven naast elkaar en er zit dan ook nog een enorme spanning in de samenleving. De regering heeft officieel het onderscheid afgeschaft onder het motto 'we zijn allemaal Rwandezes', maar in 2007 riep iemand nog op de radio op 'om het karwei van 1994 af te maken'. De overheid probeert de spanningen te onderdrukken, maar het is de vraag of dit uiteindelijk de oplossing is. Duidelijk is wel dat de Rwandese overheid in een bijzonder gevoelig krachtenveld moet opereren.

De spanning in de samenleving en de herinnering aan de genocide komt in vrijwel alle discussies in Rwanda terug. De Rwandese overheid wil koste wat kost voorkomen dat er nog een keer zoiets plaats vindt. Dit is van grote invloed op discussies rond bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting. Momenteel is er geen onafhankelijke pers in Rwanda. Donoren dringen hier wel op aan, aangezien een onafhankelijke pers een belangrijke rol speelt op het gebied van goed bestuur. Onafhankelijke pers kan immers het volk informeren over wat de overheid goed en niet goed doet en daarmee verantwoording van de overheid naar de bevolking afdwingen. De laatste ervaring die de Rwandezes echter hadden met vrije pers, was tijdens de genocide in de vorm van radiostations als de eerder genoemde Radio de milles de collines. Het is dus enorm zoeken naar

¹⁸⁹ Interview medewerker Human Rights Watch

¹⁹⁰ Interview medewerker African Development Bank

¹⁹¹ Interview Rwandees senator

¹⁹² Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

¹⁹³ Interview Rwandees senator

¹⁹⁴ Interview medewerker vertegenwoordiging van Europese Commissie in Rwanda

een vorm waarbij de pers zich kritisch kan opstellen naar de overheid, maar niet vervalt in haatzaaiende activiteiten zoals dat eerder wel gebeurde.

Over het algemeen vindt de Rwandese overheid het niet prettig om publiekelijk aangesproken te worden op haar tekortkomingen. 'De regering heeft het hier niet zo op NGO's. Ze zijn er gefrustreerd over dat wij dingen publiceren die fout gaan en anders moeten.'¹⁹⁵ Dit is van invloed op de wijze waarop NGO's kunnen functioneren in Rwanda. In 2004 heeft er een parlementaire enquête plaatsgevonden, waarbij veel personen en organisaties beschuldigd zijn van etnische discriminatie. Hierdoor zijn veel NGO's verzwakt en monddood gemaakt.¹⁹⁶ Veel organisaties passen nu zelfcensuur toe, zitten dicht tegen de overheid aan en laten nauwelijks kritische geluiden horen. Hierdoor krijgen bijvoorbeeld ambassades maar weinig input vanuit het maatschappelijk middenveld om de Rwandese overheid aan te spreken. Uitzondering hierop vormen regionale NGO's die ook in andere landen in de regio opereren en zo minder gevoelig zijn voor pressie vanuit de Rwandese overheid.¹⁹⁷

Doordat de regering de samenleving zo strak controleert en tegenstanders hard aanpakt om de stabiliteit en veiligheid te bewaken, is er een gebrek aan politieke ruimte.¹⁹⁸ Er is nauwelijks tot geen plaats voor geluiden die sterk tegen de overheid in gaan. Ondanks het feit dat de verschillende partijen in het politieke forum formeel de ruimte hebben om punten aan te dragen, is er voor de echte tegenstanders van het regime geen ruimte om hun standpunten aan te dragen, deze partijen zijn namelijk verboden. De regering durft haar controle over de samenleving niet te laten vieren, hoewel dat misschien wel kan op sommige gebieden.¹⁹⁹ Een voorbeeld hiervan is de laatste presidentsverkiezing die Kagame met 95% van de stemmen heeft gewonnen. Zoals een respondent zei: 'Dat lijkt onwaarschijnlijk.'²⁰⁰ Vlak voor de verkiezingen was de belangrijkste oppositiepartij de MDR verboden, waardoor alle tegenstand in één klap weg was. Het is de vraag hoe dit in de toekomst zal gaan lopen en of Kagame het aandurft om de lijntjes wat te laten vieren. De steun voor hem onder de bevolking is vrij groot vanwege de vrede en stabiliteit die hij heeft gebracht.²⁰¹ Voorlopig wordt hij nog gezien als het wonderkind van ontwikkeling, maar dit kan omslaan naar het beeld van een scary dictator als hij de macht zo strak in handen blijft houden als hij nu doet. Op de lange termijn is dat namelijk geen goede optie.²⁰²

Een ander belangrijk issue dat aandacht vraagt is het feit dat de Rwandese overheid nauwelijks verantwoording aflegt aan haar bevolking. Er wordt weliswaar gebruik gemaakt van prestatiecontracten om de prestaties van de overheid te meten, maar deze worden enkel gebruikt voor upward accountability en niet voor downward accountability.²⁰³

Verder heeft de Rwandese overheid te kampen met de capaciteit van haar organisatie. Na 1994 lag het land volledig op haar gat. Veel mensen die voor de genocide voor de overheid hadden gewerkt stonden tijdens de genocide aan de verkeerde kant, waardoor het land volledig op nul moest beginnen.²⁰⁴ Bovendien heeft Rwanda een groot gebrek aan goed opgeleide mensen.²⁰⁵ De mensen die hoog opgeleid zijn, zijn grotendeels Rwandezen die in Oeganda gestudeerd hebben,

¹⁹⁵ Interview medewerker Human Rights Watch

¹⁹⁶ Interview landencoördinator Oxfam Novib

¹⁹⁷ Interview landencoördinator Oxfam Novib

¹⁹⁸ Interview medewerker UNDP Rwanda, Interview medewerker USAID

¹⁹⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²⁰⁰ Interview medewerker UNDP Rwanda

²⁰¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²⁰² Interview medewerker UNDP Rwanda

²⁰³ Interview medewerker USAID

²⁰⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁰⁵ Interview Rwandese senator

aangezien de universiteiten in Rwanda slechts sinds kort functioneren. ‘In de dertig jaar voor 1994 studeerden er in totaal slechts 1900 mensen af. Inmiddels zijn er 11 universiteiten en studeren er 3000 mensen per jaar af.’²⁰⁶

Tot slot liggen er op economisch vlak nog de nodige uitdagingen voor Rwanda. Op dit moment kent Rwanda nauwelijks een vrije markt. Alleen in de financiële sector kunnen bedrijven vrij met elkaar concurreren, maar in vrijwel alle andere sectoren zijn prijsafspraken gemaakt, waardoor bijvoorbeeld ook heel slechte hotels nog steeds vol zitten en niet failliet gaan, doordat er geen marktwerking is. Rwanda kent geen regelgeving die voor alle bedrijven hetzelfde is, waardoor buitenlandse bedrijven meer belasting moeten betalen dan lokale bedrijven. Bovendien worden er door de overheid gunsten verleend aan investeerders, die andere bedrijven weer benadelen. ‘Jurisprudentie geldt hier niet, als de regering een bedrijf een gunst verleent is de kans groot dat zij dat bij de volgende niet doet. Ze zeggen hier vaak: ‘Maar het gaat toch om het resultaat?’ Alles gaat voor het grote belang, de vision 2020. Maar dat is niet hoe je een rechtsstaat opbouwt. Wij gaan daar een dialoog over aan met Kagame, maar die zegt dat we moeten accepteren dat er verschillen zijn.’²⁰⁷

Over het algemeen kan gezegd worden dat Rwanda goed op weg is om zich te ontwikkelen, maar er moet nog veel gebeuren. De politieke wil om te veranderen en vooruit te komen is er. Dit blijkt bijvoorbeeld uit strategiedocumenten als Rwanda 2020 waarin de ambities van Rwanda worden weergegeven. Volgens één van de respondenten ‘moet er nog veel gebeuren, maar ze hebben het in zich om het Zwitserland van Afrika te worden.’²⁰⁸ Een andere respondent verwoordde de houding en ambitie van de Rwandese overheid als volgt: ‘They know what they want, they only not always know how to get there.’²⁰⁹

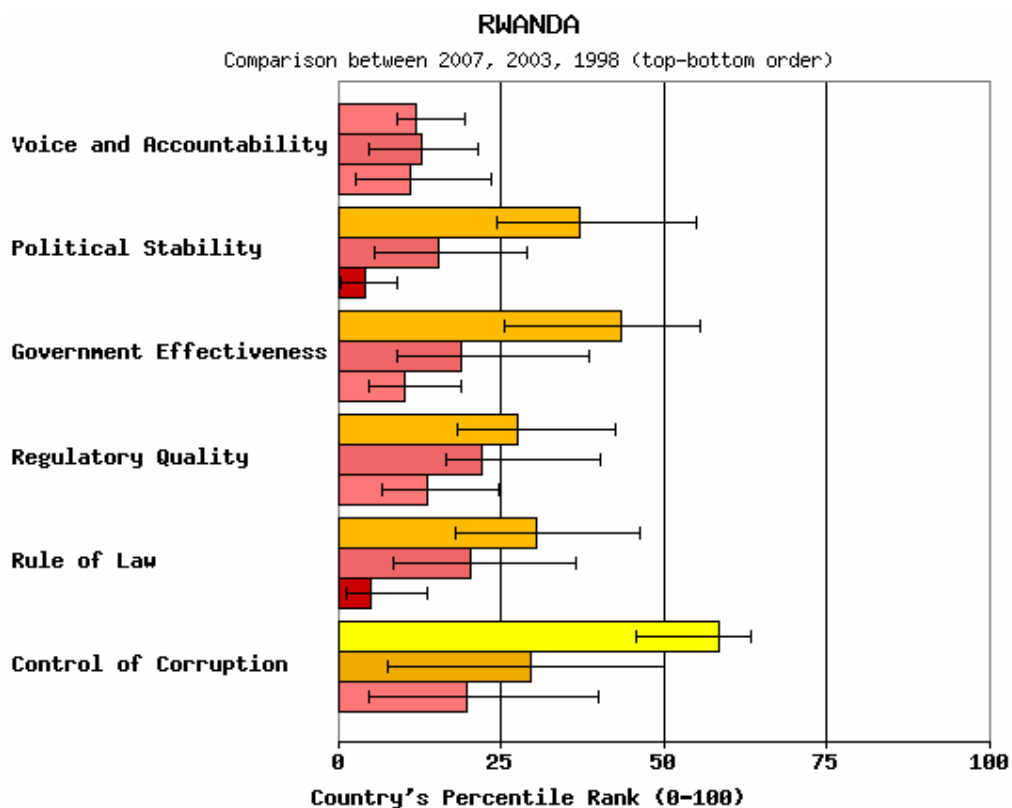
De ontwikkeling van Rwanda op de Kaufmann indicatoren is weergegeven in onderstaande grafiek. Het is duidelijk te zien hoe Rwanda binnen tien jaar op vijf van de zes indicatoren een spectaculaire ontwikkeling heeft gemaakt.

²⁰⁶ Interview Rwandese senator

²⁰⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²⁰⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²⁰⁹ Interview medewerker African Development Bank



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007

210

5.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren

Na de genocide in 1994 heeft de internationale donorgemeenschap vele miljarden geïnvesteerd in de wederopbouw van Rwanda. Nederland was één van de eerste donoren die Rwanda steunde na de genocide. Aangezien de Rwandese overheid zich met name in de justitiële sector voor grote uitdagingen gesteld zag, is Nederland daarin gaan steunen door de lokale rechtbanken, gacaca, te ondersteunen en een gevangenis te bouwen. Deze inzet is uiteindelijk gegroeid naar de inzet die Nederland nu doet in de juridische sector/ goed bestuur.²¹¹

De Nederlandse ambassade tracht goed bestuur te bevorderen door financiële steun aan Rwanda te geven, de beleidsdialog met de Rwandezen aan te gaan en technische assistentie te bieden. ‘Het is fijn aan een klein land als Rwanda, dat je echt nog technische assistentie kan geven, in een land als China hoef je daar niet mee aan te komen, maar hier is dat fijn dat je gewoon direct een aantal praktische zaken voor elkaar kan krijgen.’²¹²

De Nederlandse financiële steun aan Rwanda is op te delen in budgetsupport, sectorsupport en projectsteun. Het is pas sinds kort dat er in Rwanda budgetsupport gegeven wordt. Vanwege het verleden van Rwanda had de Tweede Kamer lange tijd bezwaren tegen het geven van budgetsupport. Koenders heeft nu toestemming gegeven om budgetsupport te geven aan Rwanda, maar dit wordt wel scherp in de gaten gehouden. Daarnaast wordt er sectorsupport gegeven aan de ontwikkeling van de rurale/private sector en aan de juridische/ goed bestuur sector. Naast deze twee sectoren wordt er via silent donorschap ook aan andere sectoren steun

²¹⁰ www.govindicators.org

²¹¹ Interview landencoördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

²¹² Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

gegeven waar andere donoren de leiding in hebben.²¹³ Tot slot worden projecten gesteund. Een voorbeeld hiervan is Radio Benevolencia, een radioprogramma dat de kloof tussen de verschillende bevolkingsgroepen probeert te overbruggen door middel van een hoorspel. Een andere wijze waarop de ambassade financiën als instrument kan gebruiken is door het dichtdraaien van de geldkraan. Dit wordt niet snel gedaan want ‘het dichtdraaien van de geldkraan is een zwaar instrument dat pas heel laat ingezet wordt. Je moet namelijk wel een betrouwbare partner zijn.’²¹⁴

Concreet doet de Nederlandse ambassade de volgende dingen om goed bestuur in Rwanda te bevorderen:²¹⁵

- Er is een trainingscentrum opgezet voor capaciteitsopbouw.
- De Nederlandse ambassade helpt bij het voorbereiden van wetsvoorstellen en helpt de Rwandese overheid op het gebied van mensenrechten.
- De Nederlandse ambassade ondersteunt het basketfund voor de verkiezingscyclus 2008-2011.
- De Nederlandse ambassade doet mee aan het Joint Governance Assessment
- De Nederlandse ambassade werkt in EU verband aan mensenrechten.

Bovendien financiert de Nederlandse ambassade lokale NGO's en probeert de ambassade deze NGO's kritischer te laten worden, ‘maar dat is hier moeilijk. Men houdt er hier niet zo van om gevoelige issues te bespreken.’²¹⁶

Beleidsdialoog

Voor de beleidsdialoog is de wijze waarop de Rwandese overheid wordt aangesproken sterk van belang. Zoals gezegd houdt de Rwandese overheid er niet van om publiekelijk aangesproken te worden op haar tekortkomingen. De Fransen zijn bijvoorbeeld na beschuldigingen aan leden van de Rwandese regering met betrekking tot de genocide het land uit gezet. ‘Je kunt hier best kritiek uiten, één op één, maar niet publiekelijk. Dat is gewoon niet handig, via de informele weg kun je veel meer bereiken.’²¹⁷ Voor deze beleidsdialoog wordt er tussen donoren in EU verband eens in de twee weken overlegd tussen de heads of mission om te kijken welke issues aan de kaak moeten worden gesteld en welke persoon het meest geschikt is om dat te doen. Daarbij wordt dan gekeken wie de beste persoonlijke contacten heeft bij de Rwandese overheid. Ook is er eens in de maand een mensenrechten overleg, waarbij hetzelfde wordt gedaan.

Joint Governance Assesment

Een ander overleg forum waarlangs de beleidsdialoog op het gebied van goed bestuur plaatsvindt en plaats zal vinden is het Joint Governance Assesment (JGA). In 2006 werd op initiatief van de Rwandese overheid een begin gemaakt met de JGA. Tot die tijd kwam iedere donor namelijk met een eigen analyse van Rwanda met verschillende indicatoren. Vaak was de Rwandese overheid het ook niet eens met de analyses die de donoren maakten. Bovendien was het werk dat de verschillende donoren verzetten op het gebied van goed bestuur erg versnipperd. Het JGA vormt enerzijds een forum om gevoelige governance issues bespreekbaar te maken en anderzijds geeft het indicatoren op verschillende gebieden van goed bestuur waarop gemeten kan worden. Op het moment van schrijven van deze scriptie was de conceptversie van het JGA nog onder embargo, waardoor het niet mogelijk is om aan te geven welke indicatoren in de JGA opgenomen zijn. Wel is duidelijk geworden dat het JGA uit twee gedeelten bestaat, namelijk uit een historische schets

²¹³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²¹⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²¹⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²¹⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²¹⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

van Rwanda en de verschillende indicatoren. Over de indicatoren zijn de donoren en Rwandese overheid het eens, de Rwandese overheid had echter grote bezwaren bij de historische schets van het land. Naar aanleiding van de kritiek van de Rwandese overheid is de concept versie van het JGA aangepast. Deze versie moet echter nog worden goedgekeurd.²¹⁸

Ondanks het feit dat er nog discussie is over de concept versie van het JGA en een enkele respondent twijfelt of er tot een consensus gekomen zal worden, is het merendeel van de respondenten erg hoopvol over het JGA. Elk jaar kan op basis van het JGA bekeken worden waar Rwanda staat op het gebied van goed bestuur. Bovendien biedt het een instrument om te kijken hoe het in een land gesteld is met de onderliggende principes van de budgetsteun.²¹⁹ Aan deze onderliggende principes moet een land voldoen wil het land in aanmerking komen voor budgetsupport en ze omvatten onder andere zaken als mensenrechten.

Interventie instrumenten	Gebruikt in Oeganda	Gebruikt in Rwanda
Beleidsdialoog	Ja	Ja
Capaciteitsopbouw	Ja	Ja
Institutieopbouw	Ja	Ja
Sancties	Nee	Ja

De instrumenten die onderscheiden worden in de literatuur en beleidsstukken worden allen gebruikt in Rwanda. Het feit dat sancties in Rwanda wel ingezet worden en Oeganda niet heeft waarschijnlijk grotendeels te maken met het recente verleden van Rwanda, waardoor Rwanda veel meer in de gaten wordt gehouden door het westen.

5.4. Factoren van invloed op goed bestuur

Voor het onderscheiden van factoren van invloed op goed bestuur moet gekeken worden naar de interventies van de ambassade, en daarmee ook naar de resultaten van deze interventies. Na de resultaten van de interventies worden de factoren van invloed op goed bestuur die in Rwanda beïnvloed worden weergegeven.

Resultaten van interventies

De resultaten van het stimuleren van goed bestuur zijn moeilijk meetbaar. Met het JGA wordt het mogelijk om dit beter te meten. Ook wordt het JGA zelf als resultaat genoemd van de inspanningen die verricht zijn op het gebied van goed bestuur. In de juridische sector zijn de resultaten in de vorm van instituties zichtbaar. ‘The donors do great work. Nederland ondersteunt verschillende juridische instituties waardoor de overheid nu accountable kan worden gehouden.’²²⁰ Anderzijds worden door donoren ook wel vraagtekens gezet bij de resultaten die behaald worden: ‘Het is de vraag of de wetten ook daadwerkelijk in de praktijk doorwerken.’²²¹ Bovendien is het ook maar de vraag of je met het meten van resultaten ook daadwerkelijk meet wat je wilt meten: ‘De Rwandese overheid wil ook liever worden beoordeeld op output dan op outcome, omdat ze output kunnen beïnvloeden. Ze houden zich dus perfect aan alle contractjes. Maar wij moeten geen output willen, maar outcome: minder armoede, betere gezondheidszorg, beter onderwijs.’²²²

²¹⁸ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda & interview medewerker African Development Bank

²¹⁹ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

²²⁰ Interview Rwandees senator

²²¹ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

²²² Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

Verder is er kritiek op de wijze waarop de Nederlandse ambassade afgerekend wordt op haar resultaten. Dit is vooral gericht op de financiële afrekening van een ambassade en niet zozeer op de impact die een ambassade heeft met haar werk. ‘Financieel worden we heel streng gecontroleerd, maar naar de werkelijke resultaten wordt niet gekeken. Ik stoer me er aan dat dit geen dingen zijn die we rapporteren. Het zou goed zijn om voor iedere ambassade te kijken: wat doen ze daar? Wat is de meerwaarde? Die momenten van reflectie zijn er echt te weinig.’²²³

In 2003 heeft Nederland het relatief zware instrument van het dichtdraaien van de geldkraan ingezet toen Kagame Congo wilde binnenvallen na een rebellenaanval op Rwanda. Dit was volgens een respondent een puur symbolisch gebaar, waarvan het maar sterk de vraag is wat uiteindelijk het nut is geweest, aangezien het maar om twee miljoen euro ging, ‘maar reken maar dat de hele overheid er van doordrongen was. De waarschuwing was duidelijk.’²²⁴

Op het gebied van de capaciteitsopbouw die Nederland doet is het lastig te zeggen wat het uiteindelijke resultaat van deze inspanning is. Rechters en advocaten worden opgeleid, maar het is heel moeilijk na te gaan of deze mensen vervolgens ook voor de overheid blijven werken en niet naar het bedrijfsleven vertrekken.²²⁵

Ook het resultaat van de beleidsdialogen is lastig meetbaar, aangezien dit veelal via informele kanalen gaat. Toch hebben de respondenten het idee dat de beleidsdialoog een efficiënt instrument is. ‘Als je direct het debat met de overheid aangaat in plaats van dit via publieke wegen te doen krijg je een hoop ‘ge-ja, maar’, maar de overheid luistert wel naar je.’²²⁶ Ook andere respondenten geven aan dat de Rwandese overheid gevoelig is voor internationale kritiek, met name omdat ze hun imago in het buitenland goed willen houden voor investeerders.²²⁷ Door de beleidsdialoog worden zaken bespreekbaar gemaakt en kan de Rwandese overheid uitleggen waarom bepaalde dingen gebeuren zoals ze gebeuren. Dit wil niet zeggen dat er bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten direct correcties worden uitgevoerd, maar het issue wordt in ieder geval geadresseerd en in een heel aantal gevallen worden er later dan ook aanpassingen gedaan.²²⁸

Factoren van invloed op goed bestuur

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?	Pogingen tot beïnvloeding in Oeganda?	Pogingen tot beïnvloeding in Rwanda?
<i>Structurele factoren</i>			
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja	Ja	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate	Ja	Ja
Mate van decentralisatie	Ja	Ja	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid middenklasse	Ja	Nee	Ja

²²³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²²⁴ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²²⁵ Interview landencoördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

²²⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²²⁷ Interview medewerker African Development Bank

²²⁸ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

Situatie land	Niet tot beperkt	Nee	Nee
<i>Culturele factoren</i>			
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt	Ja	Ja
Corruptie	Beperkt	Ja	Ja
Politieke wil	Beperkt	Ja	Ja
Cultuur van land	Niet tot beperkt	Ja	Ja
Donoren	In zekere mate	Ja	Ja

Net als in Oeganda worden in Rwanda vrijwel alle factoren van invloed op goed bestuur beïnvloedt door de Nederlandse ambassade. Hierbij moeten wel een paar kanttekeningen geplaatst worden, aangezien een aantal factoren anders is dan in Oeganda. Zo is de mate van corruptie in Rwanda veel kleiner en is er meer politieke wil voor goed bestuur. Ondanks dat in beide landen deze factoren beïnvloedt worden door de ambassades is de situatie weldegelijk anders. Ook in Rwanda zijn er geen aanvullende factoren van invloed op elementen van goed bestuur gevonden.

5.5. Factoren van invloed op interventies

Aangezien goed bestuur een zogeheten cross-cutting-issue is, wordt het stimuleren van goed bestuur zoals eerder beschreven door veel factoren beïnvloed. Uit de interviews is echter ook een aantal factoren naar voren gekomen dat meer specifiek voor Rwanda geldt.

Politieke wil

De eerste factor die het stimuleren van goed bestuur in Rwanda vergemakkelijkt is de aanwezigheid van politieke wil. In tegenstelling tot veel andere Afrikaanse landen wil de Rwandese regering echt vooruit komen. Er is een sense of urgency bij de overheid dat er wat moet gebeuren om te voorkomen dat de genocide zich zal herhalen.²²⁹ De politieke wil om vooruit te gaan komt naar voren in bijvoorbeeld de Rwanda 2020 strategie, de prestatiecontracten bij de Rwandese overheid en de behaalde resultaten van de laatste jaren. 'In Rwanda is er politiek commitment, wat in wetgeving een hoop resultaat oplevert.'²³⁰ Ook het initiatief tot het Joint Governance Assesment is een teken dat de Rwandezen met de donoren willen samenwerken om het land vooruit te helpen. Een Rwandese overheidsfunctionaris zei over de politieke wil van de Rwandezen: 'You don't need a donor to do it, your mind has to do it.'²³¹

In het verlengde van de politieke wil speelt de president een belangrijke rol in de vooruitgang van Rwanda. Hij heeft stabiliteit en vrede gebracht en bovendien lange termijn plannen gemaakt. Een Rwandese respondent prees Kagame voor zijn inzet: 'Rwanda is blessed with a good president who does it extremely well. He has a lot of political will.'²³² Ook donoren gaven aan dat Kagame erg belangrijk is voor Rwanda. Qua effectiviteit is Kagame een stimulerende factor voor het bevorderen van goed bestuur, op het gebied van legitimiteit moet dit nog blijken. Als Kagame de komende jaren de controle een beetje durft te laten vieren en politieke ruimte laat voor tegengeluiden, dan zou hij daarmee goed bestuur kunnen stimuleren. Op het moment dat hij deze ruimte niet creëert en tegenstanders blijft onderdrukken, wordt hij een belemmerende factor in het stimuleren van goed bestuur. 'For now Kagame is the development wonder kid, but in the next years this can change to the image of another scary dictator.'²³³ Bij de volgende verkiezingen

²²⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

²³⁰ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

²³¹ Interview Rwandees senator

²³² Interview Rwandees senator

²³³ Interview medewerker UNDP Rwanda

zal moeten blijken of Kagame de macht durft te laten vieren of dat hij gaat proberen deze koste wat kost vast te houden.

Wijze benaderen trotse overheid

Een andere factor die erg belangrijk is bij het stimuleren van goed bestuur is de wijze waarop donoren de Rwandese overheid aanspreken. De Rwandese overheid is een trotse overheid die er niet van houdt om publiekelijk aangesproken te worden op haar tekortkomingen. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat het imago van het land erg belangrijk is voor de regering, aangezien ze graag investeerders naar het land wil trekken.²³⁴ Anderzijds is de Rwandese overheid nog erg jong in vergelijking met bijvoorbeeld de Nederlandse overheid. Dit heeft impact op de wijze waarop er met kritiek omgegaan wordt. 'In Nederland is de overheid vele honderden jaren oud en kun je ervan uitgaan dat de overheid blijft bestaan. Hier is die zekerheid er niet.'²³⁵ Donoren kunnen de Rwandese overheid daarom het beste via informele wegen aanspreken en daarbij niet direct de confrontatie zoeken, maar vragen stellen waarom bepaalde zaken lopen zoals ze lopen. Het persoonlijk contact tussen de overheidsfunctionarissen en de medewerkers van de donoren is daarbij erg belangrijk. 'Het is in Rwanda erg moeilijk gevoelige issues bespreekbaar te maken. Veel hangt af van de individuele medewerkers bij de donoren. Het is nu de trend om eerst vertrouwen op te bouwen en daarna gevoelige issues te bespreken. Doe je dit niet, dan heb je na drie maanden ruzie en problemen om ook maar iets gedaan te krijgen.'²³⁶ Daar komt bij dat de Rwandese overheid zich op bepaalde punten niet de les laat lezen door donoren. Op het gebied van veiligheid laat de Rwandese overheid zich niet aanspreken door donoren, omdat dit ontzettend belangrijk voor hen is.

Culturele context: genocide

De genocide is 14 jaar na dato nog altijd een factor met grote impact op de Rwandese samenleving en openbaar bestuur. Het belangrijkste voor de Rwandezers is dat een dergelijke situatie zich niet kan herhalen. Daarom is gekeken welke factoren de genocide mede mogelijk hebben gemaakt, zoals het gebrek aan een rule of law en daar wordt vervolgens aan gewerkt.²³⁷ 'In Rwanda wordt iedere beslissing genomen met de genocide in het achterhoofd.'²³⁸ Dit speelt ook mee in discussies met donoren over vrije media en een meerpartijensysteem. Voor donoren maakt dit deel uit van goed bestuur en moeten er vrije media en een meerpartijensysteem komen. De Rwandezers hebben beide al een keer ingevoerd, namelijk begin jaren negentig voor de genocide. Logischerwijs hebben ze daarom twijfels en zijn ze voorzichtig met het invoeren van vrije media en een meerpartijensysteem naar westers model. 'De rol van de radio is nog steeds moeilijk. De regering is bang dat als je ze te veel vrijheid geeft, dat opnieuw leidt tot een genocide, tot het vermoorden van mensen. En deze angst is ook wel gegrond, op de radio werd vorig jaar nog gezegd: 'We moeten het karwei nog afmaken.'²³⁹ Volgens een aantal respondenten gaat het Westen soms nogal makkelijk voorbij aan de impact die de genocide op het land heeft (gehad). 'Ons westerlingen raakt het nauwelijks meer, wij zijn het snel vergeten, hebben er überhaupt nauwelijks beelden van gezien.'²⁴⁰ Daarom is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat de genocide nog maar 14 jaar geleden heeft plaats gevonden. Een respondent trok een vergelijking naar de westerse geschiedenis: 'De Tweede Wereldoorlog heeft bij ons ook nog steeds impact.'²⁴¹

Papieren werkelijkheid

²³⁴ Interview medewerker African Development Bank

²³⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²³⁶ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

²³⁷ Interview Rwandees senator

²³⁸ Interview medewerker African Development Bank

²³⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁴⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁴¹ Interview landencoördinator ministerie van Buitenlandse Zaken

De factor van de papieren werkelijkheid speelt op twee manieren een rol in Rwanda. Aan de ene kant geven respondenten aan dat de resultaten die de Rwandezen in rapporten weergeven niet altijd met de werkelijkheid overeenkomen. 'Er is sprake van window-dressing, maar het is de vraag of dit bewust gebeurt. Er is wel een aantal echt goede personen binnen de overheid, dus ik denk persoonlijk dat die niet de intentie hebben om de wet te overtreden, maar het gebeurt wel.'²⁴² 'Er is een papieren werkelijkheid, maar die dient een ander doel, namelijk gezichtsverlies voorkomen. Maar er is hier geen papieren werkelijkheid zoals in Oeganda, waar alles en iedereen corrupt is.'²⁴³ Aan de andere kant geven respondenten ook aan dat er sprake is van een papieren werkelijkheid vanuit de donoren. Veel rapporten van donoren worden geschreven op de hoofdkantoren van de donoren en niet door de veldkantoren. Deze rapporten zijn wetenschappelijk sterk, maar geven niet de werkelijkheid weer waar de veldkantoren mee te maken hebben.²⁴⁴ Een voorbeeld hiervan is het landprofiel van Rwanda dat ieder jaar door de Europese Commissie in Brussel wordt geschreven. De Rwandese overheid herkent zich hier totaal niet in, waardoor het voor de vertegenwoordiging van de Commissie in Rwanda niet bruikbaar is.²⁴⁵ In veel gevallen worden de rapporten die op het hoofdkantoor opgesteld worden echter wel als basis genomen voor het te voeren beleid. Met het Joint Governance Assessment kan dit probleem aangepakt worden.

Haast

Een volgende beperkende factor voor het stimuleren van goed bestuur in Rwanda is de haast die zowel donoren als de Rwandese overheid hebben om resultaten te boeken. Beide zijn gewend geraakt aan snelle successen door de snelle vooruitgang die Rwanda de afgelopen jaren heeft gemaakt. Sommige donoren denken nu dat de ontwikkeling in Rwanda stagneert, maar er moeten nu ook dingen gebeuren als het opbouwen van instituties wat tijd nodig heeft. De Rwandese overheid blijft op haar beurt hervormen om snelle successen te halen, terwijl dit geen stabiliteit biedt voor de lange termijn.²⁴⁶ Donoren zijn in hun beleid ook vooral gericht op de korte termijn: 'Een lange termijn visie bestaat hier uit vier jaar.'²⁴⁷ Het is de vraag of met dergelijke korte termijnen het mogelijk is goed bestuur op de lange termijn te bevorderen. Een respondent vond dit korte termijn denken in het Nederlandse beleid 'echt een zwak punt in het beleid.'²⁴⁸

Rwandese cultuur

Verskillende respondenten gaven aan dat de Rwandezen erg volgzaam zijn en niet snel hoger geplaatsten zullen bekritisieren. Dit is lastig wanneer je goed bestuur wilt stimuleren, omdat je er hierbij juist vanuit gaat dat burgers zich kritisch opstellen ten opzichte van hun overheid. Een ander aspect van de Rwandese cultuur is de hoge mate van organisatie. Binnen de Rwandese samenleving bestaat een stelsel van families, groepen en heuvels, waardoor problemen snel opgepakt kunnen worden en effectief aangepakt kunnen worden.

Grootte van Rwanda

Een laatste factor die het stimuleren van goed bestuur in Rwanda beïnvloedt is de beperkte grootte van het land. Doordat Rwanda een klein land is, is het land goed te beheersen en is het mogelijk om quick wins te bewerkstelligen. Een voorbeeld hiervan is het asfalteren van het wegennet. Doordat het land zo klein is kunnen vrij snel alle doorgaande wegen van asfalt voorzien worden.

²⁴² Interview medewerker Human Rights Watch

²⁴³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁴⁴ Interview medewerker Wereldbank Rwanda

²⁴⁵ Interview medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Rwanda

²⁴⁶ Interview medewerker African Development Bank

²⁴⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁴⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

Factor van invloed op interventies	Literatuur	Beleidsstukken	Van invloed in Oeganda	Van invloed in Rwanda
Soevereiniteit van ontvangend land	X		X	X
Beleidstermijn donoren	X		X	X
Culturele context	X	X	X	X
Politieke wil	X	X	X	X
Hoeveelheid donoren	X		X	
Ruimte voor maatschappelijk middenveld	X			X
Manier van benaderen overheid		X	X	X
Mate van inzicht in land		X	X	X
Mate van donorsamenwerking		X	X	X
Corruptie & patronage			X	
Papieren werkelijkheid			X	X
Personen			X	X
Financiering maatschappelijk middenveld			X	
<i>Haast</i>				X
<i>Grootte land</i>				X

Veel van de eerder onderscheiden factoren van invloed op de interventies zijn ook in Rwanda van invloed op interventies. De factoren hoeveelheid donoren, corruptie & patronage en financiering van het maatschappelijk middenveld spelen in Rwanda geen rol. Dit omdat er (nog) niet zoveel donoren in Rwanda zijn, corruptie en patronage zijn, zeker in vergelijking met Oeganda, nauwelijks een probleem en de financiering van het maatschappelijk middenveld speelt geen rol vanwege het feit dat er nauwelijks een maatschappelijk middenveld is. Dit door de factor ruimte voor maatschappelijk middenveld. Die is er namelijk nauwelijks voor een onafhankelijk maatschappelijk middenveld. Verder zijn er nog twee factoren toegevoegd op basis van de informatie uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk in Rwanda. Dit zijn 'haast' en de 'grootte van het land' die reeds eerder zijn toegelicht.

5.6. Conclusie:

Ook al kent Rwanda nog vele uitdagingen, het land is op de goede weg om zich te ontwikkelen. Ondanks het feit dat er kritiek is op de Rwandese overheid qua legitimiteit, namelijk een gebrek aan politieke ruimte voor tegenstanders, geen vrije media en sterke controle van de overheid op de samenleving, zijn de meeste respondenten ervan overtuigd dat Rwanda op de goede weg is om zich te ontwikkelen. Het feit dat de overheid zelf veel politieke wil heeft om vooruit te komen en het feit dat het land nauwelijks corruptie kent, zijn belangrijke factoren die het makkelijker maken om goed bestuur te stimuleren. Door middel van het Joint Governance Assessment kunnen de donoren en de Rwandese overheid hopelijk de beleidsdialoog over gevoelige goed bestuur issues beter aangaan en daarmee uitdagingen als de rol van de vrije media aan gaan.

Een aantal respondenten gaf aan dat het belangrijk is om de Rwandese overheid ook het vertrouwen te geven om zelf de issues aan te pakken. Het is immers ontzettend moeilijk om met de spanning die de genocide in land teweeg heeft gebracht om te gaan. Aan de andere kant betekent dat niet dat de donoren niet kritisch mogen zijn op wat er in Rwanda gebeurt. Hoe Rwanda zich de komende jaren ook zal gaan ontwikkelen, veel zal afhangen van wat er zoal

gebeurt rond de verkiezingen, of de private sector meer ruimte krijgt en of de overheid de controle op de samenleving durft te laten vieren. Wel valt al te constateren dat Rwanda de laatste jaren veel vooruitgang heeft geboekt en dat de Rwandezen zelf druk bezig zijn aan de weg te timmeren. Iets wat redelijk uniek te noemen valt voor een Afrikaans land.

6. Uitvoeringspraktijk, literatuur en beleidsstukken vergeleken

In de afgelopen hoofdstukken zijn afzonderlijk de literatuur, de Nederlandse beleidsstukken en de uitvoeringspraktijk in Oeganda en Rwanda besproken. In dit hoofdstuk worden deze verschillende niveaus vergeleken en aan elkaar gekoppeld om na te gaan in hoeverre deze drie niveaus in lijn met elkaar liggen of juist verschillende elementen en factoren onderscheiden. Achtereenvolgens zullen de onderdelen van goed bestuur, de factoren die goed bestuur beïnvloeden en het stimuleren van goed bestuur aan de orde komen.

6.1. Definitie en elementen van goed bestuur

Bij aanvang van elk interview is aan iedere respondent om zijn of haar definitie van goed bestuur gevraagd. Deze vraag was vooral bedoeld om voor het interview zelf scherp te krijgen waar het gesprek over zou gaan. De antwoorden wisselden tussen ‘goed bestuur is een vervuild containerbegrip’, ‘good governance is the source of everything’ en ‘good governance is the pursuit of happiness of a government for its people’. In de meeste gevallen sloot de definitie die gegeven werd aan bij de definities uit de literatuur of de beleidsteksten. Alle respondenten van de Nederlandse ambassades noemden het onderscheid tussen legitimiteit en effectiviteit van bestuur.

Een verschil in benadering tussen de literatuur en beleidsteksten enerzijds en de respondenten anderzijds zat in de democratische onderdelen van goed bestuur. Waar in de handreikingen van het ministerie nadrukkelijk aandacht is voor democratisering merkten verschillende respondenten op dat de legitimiteit van bestuur naar hun mening niet perse op een democratische wijze vormgegeven hoeft te worden. Volgens de respondenten zijn er ook alternatieven voor een overheid om haar legitimiteit te tonen. Doordat een overheid effectief is wint een overheid ook aan legitimiteit. Hiervoor is echter wel enige ruimte voor kritiek en feedback nodig al hoeft dit dus niet op een westerse democratische wijze te gebeuren. Dit sluit niet aan bij het beleid, een aantal respondenten gaf ook aan dat het echt een persoonlijke mening betrof, maar het geeft wel aan dat er een discrepantie is tussen wat in het beleid staat en wat in de uitvoeringspraktijk ervaren wordt.

Uit zowel de IOB evaluatie als de interviews blijkt ook dat de sturingsinstrumenten die het ministerie ontwikkeld heeft om goed bestuur stimuleren te sturen en te faciliteren niet gebruikt worden of niet werken. De ambassades lijken vooral pragmatisch te werk te gaan in de twee sectoren waarin Nederland actief is. Daarnaast is er op beide ambassades veel aandacht voor mensenrechten waarbij misstanden aan de kaak worden gesteld. Ook hierin wordt gekeken wat haalbaar is en wat niet. Toch valt de inzet die de ambassades plegen in Oeganda en Rwanda wel onder te brengen onder de handreikingen van het ministerie, maar dit heeft wellicht meer te maken met het abstractieniveau en de breedte van deze handreikingen dan dat er daadwerkelijk aan de hand van de handreikingen is gewerkt.

6.2. Factoren van invloed op goed bestuur

Aan de hand van de factoren die goed bestuur volgens de literatuur en beleidsteksten beïnvloeden is nagegaan in hoeverre deze factoren ook in de uitvoeringspraktijk terugkomen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt zijn alle factoren te herkennen. Dit bevestigt het idee van goed bestuur als cross cutting issue. Goed bestuur komt op alle beleidsterreinen wel op één of andere manier terug, waardoor het ook niet verrassend is dat alle factoren terugkomen in de uitvoeringspraktijk. De ambassades beïnvloeden (of proberen dit) bij hun interventies dan ook alle factoren, zelfs als deze beperkt of niet te beïnvloeden zijn. Verder zijn tijdens het veldwerk geen aanvullende onafhankelijke factoren van invloed op goed bestuur ontdekt. Dit is wel het geval voor de factoren die van invloed zijn op het stimuleren van goed bestuur. Deze factoren

komen in paragraaf 6.4. aan de orde. In onderstaand schema staan de factoren die de Nederlandse ambassade probeert te beïnvloeden bij haar inzet in Oeganda en Rwanda.

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?	Pogingen tot beïnvloeding in Oeganda?	Pogingen tot beïnvloeding in Rwanda?
<i>Structurele factoren</i>			
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja	Ja	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate	Ja	Ja
Mate van decentralisatie	Ja	Ja	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja	Ja	Ja
Aanwezigheid middenklasse	Ja	Nee	Ja
Situatie land	Niet tot beperkt	Nee	Nee
<i>Culturele factoren</i>			
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt	Ja	Ja
Corruptie	Beperkt	Ja	Ja
Politieke wil	Beperkt	Ja	Ja
Cultuur van land	Niet tot beperkt	Ja	Ja
Donoren	In zekere mate	Ja	Ja

Op basis van de vergelijking tussen de literatuur en beleidsteksten enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds kan gesteld worden dat ambassades vrijwel alle factoren proberen te beïnvloeden met hun inzet. Hierbij lijkt weinig rekening gehouden te worden met de beïnvloedbaarheid van een factor en het is zelfs de vraag of de beïnvloedbaarheid van een factor nagegaan wordt. In de literatuur en beleidsteksten zijn hier weinig tot geen expliciete aanwijzingen voor. Beide onderzochte ambassades geven aan achter de facade van hun land te kijken en een analyse van de situatie te maken op basis waarvan ze hun beleid vaststellen. Hierbij wordt nagegaan waar de mogelijkheden en beperkingen liggen voor inzet in een land.

6.3. Interventiemogelijkheden om goed bestuur te stimuleren

Ook de instrumenten die in de beleidsteksten en literatuur genoemd worden komen vrijwel allemaal terug in de uitvoeringspraktijk. In sommige gevallen gebruiken de ambassades een specifiek instrument dan in de literatuur of beleidsteksten naar voren komt. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde kopen van resultaten. Dit is een specifieke benadering van begrotingssteun die Nederland aan landen geeft, met als doel meer resultaat te behalen dan met gewone begrotingssteun haalbaar is. Verder zijn het achter de façade kijken en de donorsamenwerking instrumenten die toegevoegd kunnen worden aan de instrumenten die bekend zijn uit de literatuur. Hieronder is kort toegelicht hoe ieder instrument in de uitvoeringspraktijk gezien wordt.

Beleidsdialoog

Belangrijker dan financiële steun is volgens de ambassades de beleidsdialoog. De Nederlandse ambassades treden in gesprek met de overheid in een land over de problemen, misstanden en mogelijkheden tot ontwikkeling die het land kent. Via de beleidsdialoog proberen de Nederlandse ambassades overheden te sturen in hun aanpak van problemen. Het geven van financiële steun

biedt vaak de opening voor de beleidsdialoog. Zoals een respondent het verwoordde: ‘Je kunt een stem aan tafel kopen.’²⁴⁹ Het is belangrijk dat er een goede band opgebouwd wordt tussen de medewerkers van de donor en de overheid in een land, omdat op die manier het makkelijker is om een regering aan te spreken op misstanden, de betreffende regering kritiek vaak beter ontvangt en de betreffende regering de donor ook makkelijker weet te vinden om bijvoorbeeld advies te vragen. De beleidsdialoog wordt niet gevoerd met het maatschappelijk middenveld, maar dit speelt hierin wel een belangrijke rol, namelijk als leverancier van informatie op basis waarvan de beleidsdialoog aan gegaan kan worden.

Capaciteitsopbouw

Bij capaciteitsopbouw helpt de ambassade een overheid of NGO met het vergroten van de capaciteit van de organisatie. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van training van functionarissen als politieagenten, rechters, leden van de oppositie of medewerkers van NGO’s.

Institutieopbouw

Verder komt ook het opbouwen van instituties zoals rechtbanken, een senaat of een ombudsman terug in zowel de literatuur, als beleidsstukken en de uitvoeringspraktijk. In beide landen wordt binnen de JLOS veel gebruik gemaakt van dit instrument. Zo zijn in Oeganda door het hele land rechtbanken gebouwd en ondersteunt Nederland in Rwanda onder andere de rechtbanken.

Sancties

Wat tijdens de interviews met ambassademedewerkers, maar ook met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken opviel, was de terughoudendheid met het gebruik van sancties. Vrijwel alle respondenten benadrukten het belang van een betrouwbare partner zijn voor een ontwikkelingsland en vonden het dichtdraaien van de geldkraan een zwaar middel. Verder werden vraagtekens gezet bij het effect van dit instrument. In Rwanda is enkele jaren geleden de geldkraan een stukje dichtgegaan, maar is het onduidelijk wat het precieze effect hiervan is geweest. Duidelijk is wel dat de hele Rwandese overheid er zich van doordrongen was dat het Nederland ernst was op dat moment.

Interventie instrumenten	Gebruikt in Oeganda	Gebruikt in Rwanda
Beleidsdialoog	Ja	Ja
Capaciteitsopbouw	Ja	Ja
Institutieopbouw	Ja	Ja
Sancties	Nee	Ja

Bij de inzet van de bovenstaande interventie instrumenten wordt gebruik gemaakt van donorsamenwerking en achter de façade kijken om een beter resultaat te behalen.

Donorsamenwerking

Om de resultaten van hun inzet te vergroten proberen de donoren sinds de Parijs declaratie hun inzet te harmoniseren en onderling meer samen te werken. Dit heeft tot voordeel dat de donoren met één mond met de hulpontvangende overheid kunnen spreken, waardoor de beleidsdialoog makkelijker gevoerd kan worden. Daarnaast kunnen er comparatieve voordelen worden behaald, doordat gekeken wordt welke donor op welk gebied het meest gespecialiseerd is en het meeste resultaat kan behalen. Verder hoeft de ontvangende overheid niet van alle donoren delegaties te ontvangen en verantwoording af te leggen, maar kan dit richting de voorzitter van de donoren op een bepaald gebied doen, waardoor de betreffende overheid meer tijd over heeft om problemen aan te pakken.

²⁴⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

Oeganda en Rwanda verschillen op het gebied van donorsamenwerking vrij sterk. Doordat er in Oeganda al vele jaren donoren aanwezig zijn, is de donorsamenwerking daar veel verder ontwikkeld dan in Rwanda. In Oeganda werken de donoren samen via donorwerkgroepen waarbij één van de donoren de voorzitter is. Zoals beschreven in de case van Oeganda is Nederland de voorzitter in de JLOS. Daarnaast worden de financiële middelen van verschillende donoren voor programma's en projecten ter bevordering van democratie gebundeld in het deepening democracy fonds. Op deze manier is er één fonds waar lokale NGO's geld kunnen aanvragen, in plaats van dat dit per donor gebeurt.

In Rwanda wordt tussen de aanwezige EU donoren wel veel overleg gevoerd, maar dat uit zich niet in werkgroepen als in Oeganda. Daarnaast zijn alle donoren die zich bezig houden met goed bestuur in Rwanda op dit moment bezig om samen met en op initiatief van de Rwandese regering tot een gemeenschappelijk framework op het gebied van goed bestuur te komen, het Joint Governance Assessment.

Achter de façade kijken

Bij de inzet van de verschillende instrumenten gaan de Nederlandse ambassades vrij pragmatisch te werk. Door achter de façade te kijken proberen de ambassades de resultaten van hun inzet zo groot mogelijk te maken en te ontdekken waarom er op bepaalde gebieden geen resultaten worden gehaald. Het ministerie ondersteunt dit achter de façade kijken door het SGACA instrument aan te reiken aan de ambassades. Opvallend is dat men op beide ambassades niet heel enthousiast was over de resultaten van de pilots van dit instrument, maar het wel eens waren met de gedachtegang achter SGACA. 'Het gedachtegoed van de SCAGA is heel goed, maar 14 dagen is veel te kort om een land goed te kunnen analyseren. [...] Wij hadden een zelfde analyse ook al gemaakt en dachten dus overal 'dat doen wij al'. Voordeel is wel dat de analyse die je in je hoofd maakt, nu ook een keer netjes op papier staat.'²⁵⁰ Verder benadrukten respondenten het belang van wisselwerking tussen verschillende instrumenten en de inzet van een waaier aan interventies.

6.4. Factoren van invloed op interventies

Beleidstermijnen

Goed bestuur is een onderwerp van de lange termijn. Instituties hebben tijd nodig om zich te ontwikkelen en het neemt tijd in beslag om cultuuromslagen te bewerkstelligen. Dit blijkt uit zowel de literatuur, als de praktijk en ook in de beleidsstukken wordt er op gewezen dat er op het gebied van goed bestuur geduld nodig is om resultaat te behalen. In de praktijk blijken interventies zowel op het gebied van financiering als van programma's op de korte termijn gericht. Organisaties in het maatschappelijk middenveld worden bijvoorbeeld slechts voor één jaar gefinancierd, terwijl ze goed werk afleveren. Hierdoor worden deze organisaties in hun werk beperkt, omdat ze relatief veel tijd kwijt zijn met het aanvragen en verantwoorden van financiële steun, terwijl ze zich ondertussen niet op de lange termijn kunnen richten, omdat er slechts geld beschikbaar is om iemand voor een jaar aan te nemen.²⁵¹ Ook ambassades krijgen slechts per jaar budget toegewezen. Dit maakt het lastig om beleid voor lange termijn op te zetten. 'Een lange termijn visie bestaat hier uit vier jaar. [...] Dat is echt een zwak punt in het beleid, dat korte termijn denken en daarin te veel worden gedomineerd door de politiek.'²⁵² En: 'Er wordt geen rekening gehouden met doelen op de langere termijn. [...] Continuïteit zou vastgelegd moeten worden in doelen en beleid en dan vervolgens tien jaar lang hetzelfde doen.'²⁵³

²⁵⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²⁵¹ Interview directeur Oegandese denktank

²⁵² Interview medewerker Nederlandse ambassade 5

²⁵³ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

Politieke wil

Het grootste verschil tussen Oeganda en Rwanda in het stimuleren van goed bestuur lijkt te zitten in de aanwezigheid van politieke wil. Waar in Oeganda de machthebbers niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in het bevorderen van goed bestuur is de Rwandese overheid wel zeer geïnteresseerd aan het stimuleren van goed bestuur. Dit uit zich bijvoorbeeld in de aanpak van corruptie. In Oeganda wordt dit nauwelijks aangepakt en tiert de corruptie welig. De Rwandezen zien corruptie als ‘a shot in the head’ en pakken dit probleem hard en met resultaat aan.

In het verlengde van de politieke wil zijn de presidenten van beide landen van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Voor beide mannen geldt dat donoren niet om hen heen kunnen. Dit kan beperkend werken, zoals in geval van Museveni die aangeeft geen zin te hebben om over goed bestuur te praten. Het kan ook stimulerend werken, zoals in het geval van Kagame, die met een duidelijke visie het land vooruit helpt, al blijft het bij hem afwachten in hoeverre hij de macht durft los te laten en ook tegengeluiden wil toestaan.

Maatschappelijk middenveld

De aanwezigheid van een onafhankelijk maatschappelijk middenveld bevordert het stimuleren van goed bestuur. Het maatschappelijk middenveld kan donoren van informatie voorzien, waarmee de beleidsdialoog aangegaan kan worden met de regering van een land of een donator kan besluiten de regering en het maatschappelijk middenveld samen aan tafel te zetten, zodat deze samen de geconstateerde problemen, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten, kunnen bespreken. In Rwanda zijn er nauwelijks onafhankelijk en goed functionerende lokale NGO's die de donoren van informatie kunnen voorzien. Hierdoor komen donoren minder makkelijk aan informatie over wat er speelt in het land. Bij USAID in Rwanda zien medewerkers het vinden van geschikte partners om mee samen te werken dan ook één van de grootste uitdagingen.²⁵⁴

Patronage & Corruptie

De aanwezigheid van een patronagesysteem en corruptie in Oeganda, maakt mede dat het erg lastig is om daar goed bestuur te stimuleren. Overheidsfunctionarissen zitten vast in het systeem en er wordt van hen verwacht dat zij vriendendiensten leveren. Vanuit deze situatie is het heel lastig om daar ineens mee op te houden, iets wat wel nodig is voor het stimuleren van goed bestuur. De afwezigheid van corruptie maakt in Rwanda dat de overheid stukken effectiever kan functioneren dan in Oeganda. Dit komt goed bestuur ten goede.

Papieren werkelijkheid

In zowel Oeganda als Rwanda werd de papieren werkelijkheid door respondenten als beperkende factor aangeduid. De steun ontvangende organisaties leveren sociaal wenselijke rapporten af bij de donoren en de donoren zijn nauwelijks kritisch op deze rapporten. Ook de veldkantoren van de donoren sturen ‘mooie rapportjes’ naar hun hoofdkantoren, waar men ook nauwelijks kritisch is. In deze papieren werkelijkheid worden de resultaten van inzet stukken gunstiger voorgesteld dan dat deze in de realiteit zijn. Redenen waarom deze papieren werkelijkheid bestaat en in stand gehouden wordt, is omdat de steun ontvangers bang zijn hun steun te verliezen of geen gezichtsverlies willen leiden en omdat de donoren ook graag willen dat het goed gaat. Dit is een beperkende factor omdat op deze manier de problemen die daadwerkelijk spelen niet aangepakt worden.

In Rwanda was er bovendien sprake van een ander type papieren werkelijkheid, namelijk die van rapporten over landen die geschreven worden op een hoofdkantoor van de donator en niet

²⁵⁴ Interview medewerker USAID

overeenkomen met de realiteit in Rwanda maar ondertussen wel de basis vormen voor het beleid dat een donor voor Rwanda voert.

Wijze van verantwoording van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Op beide ambassades klonken geluiden door waarin respondenten zich negatief uitlieten over de wijze waarop ambassades verantwoording afleggen over hun acties. De verantwoording is vooral financieel en niet op effect. 'Financieel worden we heel streng gecontroleerd, maar naar de werkelijke resultaten wordt niet gekeken. Ik stoer me er aan dat dit geen dingen zijn die we rapporteren. Het zou goed zijn om voor iedere ambassade te kijken: wat doen ze daar? Wat is de meerwaarde? Die momenten van reflectie zijn er echt te weinig.'²⁵⁵ Met de ambassades worden ook personeelsleden van het ministerie van Buitenlandse Zaken volgens respondenten te weinig op het resultaat van hun daden afgerekend.²⁵⁶ Tegelijkertijd wordt gewaarschuwd dat alleen richten op zaken die meetbaar zijn ook geen optie is. Door de bank genomen zijn de respondenten van mening dat er door Nederland meer gekeken moet worden naar wat de resultaten van interventies zijn en dat je, als er geen resultaten worden behaald, ook moet stoppen met de interventie. Dit gebeurt tot nu toe te weinig.

Personeel van donoren

Het personeel van donoren is op verschillende wijzen van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Allereerst zijn de persoonlijke contacten tussen de medewerkers van de donor en de partners in het ontvangende land erg belangrijk. In zowel Oeganda als Rwanda wordt aangegeven dat de informele contacten tussen de verschillende medewerkers erg belangrijk zijn voor de manier waarop gevoelige issues besproken kunnen worden en voor de mate waarin er naar kritiek geluisterd wordt.

Een tweede wijze waarop het personeel van de Nederlandse ambassades van invloed is op het stimuleren van goed bestuur is door de grote discretionaire ruimte die medewerkers hebben om hun functie in te vullen. Sommige respondenten geven aan dat dit beleidsbreuken oplevert bij de personeelwisselingen in het kader van het mobiliteitsbeleid. Anderen geven juist aan dat het beleid redelijk goed is vastgelegd. 'Je kunt wel 100% van mening verschillen met je voorganger, maar dat zie je niet terug in het programma.'²⁵⁷ Wisselingen van ambassadeurs lijken in ieder geval wel voor beleidsbreuken te zorgen, in welke mate dit ook voor andere functies op de ambassade geldt, is niet duidelijk geworden in dit onderzoek. Feit is wel dat medewerkers van de Nederlandse ambassade iedere vier jaar opnieuw moeten worden ingewerkt in een nieuw land en in veel gevallen ook een nieuw beleidsterrein. Sommige respondenten zien dit als een inherent feit aan het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, anderen beklagen zich hierover omdat dit opnieuw inwerken iedere keer veel tijd kost en ten koste gaat van de kwaliteit van het beleid.

Tot slot werd in meerdere interviews aangegeven dat de Nederlandse ambassades eigenlijk te klein zijn en te weinig personeel hebben om het deel van het ontwikkelingssamenwerkingbudget dat via de ambassades besteed wordt verantwoord weg te kunnen zetten. 'De miljoenen vliegen er hier uit. De ambassade is te klein en met te weinig mensen om dit verantwoord te kunnen doen.'²⁵⁸ En: 'Er is zoveel bezuinigd op ambtenaren dat we met te weinig ambassadepersoneel zijn om zulke bedragen uit te geven.'²⁵⁹

²⁵⁵ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²⁵⁶ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

²⁵⁷ Interview medewerker Nederlandse ambassade 4

²⁵⁸ Interview medewerker Nederlandse ambassade 3

²⁵⁹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

Politiek in Nederland

Samenhangend met de vorige factor is de factor van de Nederlandse politiek. In Rwanda wordt de ambassade in sterke mate gestuurd door Den Haag, vanwege de aandacht die de Tweede Kamer heeft voor dit land wegens de genocide. Een voorbeeld hiervan is het feit dat pas sinds kort begrotingssteun gegeven wordt aan Rwanda, terwijl dit wellicht al eerder had gekund. De Tweede Kamer legt het land echter onder een vergrootglas, waardoor de ministers voor ontwikkelingssamenwerking dit niet eerder toestonden.²⁶⁰ Een ander voorbeeld van de invloed van de Nederlandse politiek op het stimuleren van goed bestuur zijn de beleidsveranderingen die met iedere nieuwe minister voor ontwikkelingssamenwerking kwamen. Sinds de introductie van goed bestuur in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid *'heeft iedere minister een beetje zijn eigen ei gehad over dit onderwerp.'*²⁶¹

Wegstromen van capaciteit

Een laatste factor die het stimuleren van goed bestuur beperkt is het wegstromen van capaciteit uit de publieke sector in ontwikkelingslanden. Als donoren mensen in ontwikkelingslanden opleiden, is lang niet altijd zeker dat deze mensen ook daadwerkelijk binnen de overheid van het land werkzaam blijven. In veel gevallen kunnen deze mensen meer verdienen in het bedrijfsleven en worden ze weggekocht. Dit is een beperkende factor omdat juist de mensen die je opleidt om het bestuur in een land verbeteren verdwijnen naar het bedrijfsleven en je dus opnieuw kunt beginnen.

Factor van invloed op interventies	Literatuur	Beleidsstukken	Van invloed in Oeganda	Van invloed in Rwanda
Soevereiniteit van ontvangend land	X		X	X
Beleidstermijn donoren	X		X	X
Culturele context	X	X	X	X
Politieke wil	X	X	X	X
Hoeveelheid donoren	X		X	
Ruimte voor maatschappelijk middenveld	X			X
Manier van benaderen overheid		X	X	X
Mate van inzicht in land		X	X	X
Mate van donorsamenwerking		X	X	X
Corruptie & patronage			X	
Papieren werkelijkheid			X	X
Personen			X	X
Financiering maatschappelijk middenveld			X	
Haast				X
Grootte land				X
Politiek in Nederland				X
Wegstromen capaciteit			X	X

De factoren van invloed op het stimuleren van goed bestuur zijn te verdelen in drie categorieën, zoals weergegeven in onderstaande tabel. Deze categorisering helpt bij het opstellen van de aanbevelingen.

²⁶⁰ Interview medewerker Nederlandse ambassade 6

²⁶¹ Interview medewerker Nederlandse ambassade 1

Factoren van invloed op stimuleren van goed bestuur		
<i>Land gerelateerde factor</i>	<i>Donorgerelateerde factor</i>	<i>Combinatie van beide gerelateerde factoren</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Soevereiniteit - Politieke wil - Ruimte voor maatschappelijk middenveld - Corruptie - Bestaansrecht NGO's - Wegstromen van capaciteit - Grote land 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidstermijn donoren - Hoeveelheid donoren - Wijze van benadering overheid - Mate van inzicht in een land - Mate van donorsamenwerking - Wijze van financiering middenveld - Haast - Wijze van verantwoording ministerie van Buitenlandse Zaken - Personen - Politiek in Nederland 	<ul style="list-style-type: none"> - Culturele context - Papierwerkelijkheid

6.5. Manieren om met factoren van invloed om te gaan

Naast dat op basis van het empirisch onderzoek naar de uitvoeringspraktijk extra factoren zijn onderscheiden, kwam ook een aantal werkwijzen naar voren waarmee de ambassades de factoren van invloed op het stimuleren van goed bestuur proberen te beïnvloeden.

Kopen van resultaten

Met het kopen van resultaten wordt getracht meer resultaat te krijgen van de financiële steun die de ambassade aan een land geeft. De regering van het ontvangende land moet eerst met een plan komen hoe een bepaald probleem aangepakt gaat worden, op welke indicatoren dat gemeten kan worden, wat de doelstellingen zijn en hoeveel dit gaat kosten. Hierover wordt vervolgens onderhandeld tussen de ambassade en de betreffende regering. Het kopen van resultaten is weliswaar niet mogelijk voor goed bestuur, maar bijvoorbeeld wel voor het trainen van agenten of rechters. Op deze manier kan voorkomen worden dat er geld gegeven wordt zonder dat duidelijk wordt waarvoor dit geld precies bedoeld is en wat voor resultaten ermee behaald worden. Het kopen van resultaten is een invulling van financiële steun die bruikbaar is in alle ontwikkelingslanden waar een overheid zit waarmee onderhandeld kan worden.

Achter de façade kijken

Met het kijken achter de façade wordt door ambassades nadrukkelijker gekeken naar wat voor problemen er in een land spelen en wat hier de oorzaken van zijn. Op deze manier moeten problemen beter aangepakt kunnen worden, omdat er niet enkel afgegaan wordt op wat er door de overheid van het betreffende land gepresenteerd wordt. De gedachtegang achter het achter de façade kijken is door het ministerie vorm gegeven in het instrument SGACA, al geven de ambassades aan dat dit instrument eigenlijk overeenkomt met wat de ambassades zelf eerder al deden.

Meer beleidsdialoog

Op basis van de gegevens van het achter de façade kijken kan de beleidsdialoog sterker aangegaan worden. Via de beleidsdialoog kunnen de ambassades de overheden in ontwikkelingslanden blijven aanspreken op hun tekortkomingen en hopelijk op deze wijze die overheden ertoe bewegen de problemen aan te pakken.

Gezamenlijk kader

Om een woud van verschillende analyses van de verschillende donoren tegen te gaan, doen de donoren in Oeganda gezamenlijke assessments naar de situatie in Oeganda. In Rwanda gebeurt dit ook, belangrijk verschil hierbij is dat de Rwandese overheid hier ook bij betrokken is, zodat er een gemeenschappelijk kader tussen donoren en de Rwandese overheid ontwikkeld wordt (het Joint Governance Assessment). Als het JGA gaat werken zoals het bedoeld is, dan valt een gemeenschappelijk kader te prefereren boven een kader tussen donoren waar de betreffende regering niet bij betrokken is.

Relativeren/ pragmatisme

Een laatste wijze waarop de ambassades omgaan met de beperkende factoren is het relativeren van deze factoren. Corruptie en patronage zijn niet op korte termijn verdwenen, waardoor je maar beter een manier kunt vinden om er mee om te gaan. Hetzelfde geldt voor homorechten of een meerpartijensysteem: beide zijn zaken waar Nederland zijn best voor doet, maar waarvan je niet op korte termijn grote resultaten moet verwachten, omdat de situatie in de landen er niet naar is.

Donorsamenwerking

Doordat donoren samenwerken kan het stimuleren van goed bestuur door verschillende donoren beter afgestemd worden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van comperatieve voordelen waardoor landen sectoren ondersteunen waarover zij veel kennis hebben en hoeven donoren hun aandacht niet over alle sectoren in een land te verspreiden omdat deze sectoren door andere landen afgedekt worden.

6.6. Conclusie

De Nederlandse ambassades proberen met een waaier aan interventies het goed bestuur in Oeganda en Rwanda te stimuleren. Door de ontwikkelingspartner financieel te steunen, te helpen met de capaciteitsopbouw van organisaties en instituties en de beleidsdialoog aan te gaan met de regering in het partnerland trachten de ambassades goed bestuur te bevorderen. De beleidsdialoog is hierin een belangrijk instrument om misstanden en problemen persoonlijk aan de kaak te stellen bij functionarissen van het betreffende regime. De inspanningen van de ambassades staan onder invloed van verschillende factoren en condities die het resultaat van de inspanningen positief of negatief beïnvloeden.

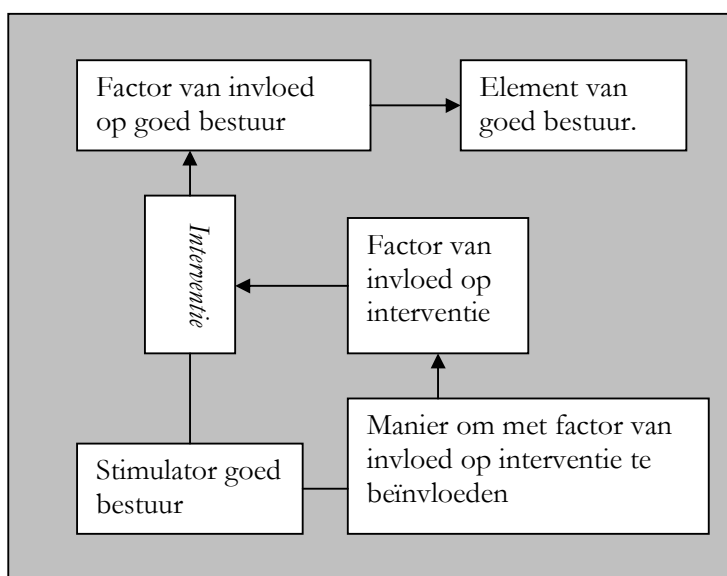
Een aantal factoren als de politieke wil in een land, de mate van corruptie, aanwezigheid van een patronagesysteem en de aanwezigheid van een maatschappelijk middenveld is inherent aan een land en bepaalt per land mede het succes van de donorinspanningen. Andere factoren en condities van invloed zijn afhankelijk van donoren zelf, zoals de mate waarin donoren onderling samenwerken, hun personeelsbeleid en termijnen van beleid en financiering. Tot slot zijn er factoren en condities in de wisselwerking tussen ontwikkelingsorganisaties en hun partners zoals het persoonlijk contact tussen de verschillende medewerkers, maar ook het bestaan en in stand houden van de papieren werkelijkheid.

Door achter de façade te kijken, al dan niet met behulp van een instrument als SGACA, gemeenschappelijke analyse kaders met gezamenlijke indicatoren te maken, samen te werken met andere donoren, het kopen van resultaten en het voeren van de beleidsdialoog, proberen de Nederlandse ambassades de beperkende factoren en condities zoveel mogelijk tegen te gaan. Voor sommige oplossingen als het Joint Governance Assessment en het kopen van resultaten moet nog blijken of deze daadwerkelijk echt verbetering van resultaat leveren, de verwachtingen zijn in ieder geval hoopvol. Met andere factoren en condities als corruptie en patronage proberen de ambassades pragmatisch om te gaan, omdat daar simpelweg op de korte termijn geen oplossingen voor zijn. Het achter de façade kijken en het kopen van resultaten zijn volgens

respondenten manieren van werken die ook in andere landen dan Oeganda en Rwanda toegepast kunnen worden, al is het niet mogelijk om goed bestuur te kopen, maar bijvoorbeeld wel resultaten binnen een juridische sector. Het JGA is echter een redelijk uniek instrument binnen de ontwikkelingssamenwerking dat alleen gebruikt kan worden op het moment dat het ontwikkelingsland een goed georganiseerde overheid heeft, zoals in Rwanda het geval is. Kort gezegd zijn er dus verschillende mogelijkheden voor Nederlandse ambassades om goed bestuur in ontwikkelingslanden te stimuleren.

Er zijn echter ook belemmeringen voor het stimuleren van goed bestuur. Politieke wil van het partnerland oefent grote invloed uit op de mate waarin dit succes oplevert. Verder blijft het stimuleren van goed bestuur erg lastig. Het bevorderen van goed bestuur is namelijk lange termijn werk, dat sterk context gebonden en maar moeilijk meetbaar is.

Wanneer we kijken naar de aansluiting van de uitvoeringspraktijk bij de literatuur en beleidsteksten valt op te maken dat er een hoge mate van aansluiting lijkt te zijn. Vanuit verschillende bronnen blijkt echter dat de ambassades zich niet tot nauwelijks laten sturen door beleidsstukken als de achtergrondnotitie en het handboek goed bestuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De ambassades houden zich wel nadrukkelijk bezig met goed bestuur, maar doen dit vooral vanuit eigen pragmatisch inzicht. Een respondent van buiten het ministerie en de ambassades gaf aan dat het ambassade personeel zich niet laat storen door gesteggel over definities, maar goed bestuur wel op een professionele manier stimuleert. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de manieren om met factoren van invloed op interventie om te gaan veelal vanuit de ambassades zelf komen. Het schema uit de inleiding heeft dan ook een aanvulling nodig in de vorm van een extra blokje ‘manieren om met factor van invloed op interventie te beïnvloeden’



Over het algemeen sluit de uitvoeringspraktijk wel aan bij de notities en literatuur over goed bestuur, maar dit lijkt meer te komen door de breedte en diffuusheid van het concept goed bestuur in deze stukken. De paraplu van het begrip goed bestuur is zo groot dat eigenlijk iedere inzet die wat met goed bestuur van doen heeft hier wel onder te plaatsen is.

7. Conclusie & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. Vervolgens is een aantal aanbevelingen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere donoren geformuleerd dat kort toegelicht wordt.

7.1. Conclusie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Wat zijn mogelijkheden en beperkingen voor Nederlandse bilaterale gouvernementele ontwikkelingssamenwerking om goed bestuur te bevorderen in landen in Centraal Afrika?* Eerst zal echter kort antwoord gegeven worden op de deelvragen.

1. *Wat wordt in het nationale en internationale discours verstaan onder goed bestuur?*
2. *Op welke wijze(n) probeert Nederland goed bestuur te stimuleren in ontwikkelingslanden?*
3. *Welke factoren ondersteunen of beperken het stimuleren van goed bestuur?*
4. *Hoe gaat Nederland om met deze beperkende of stimulerende factoren?*
5. *Welke aanbevelingen kunnen opgesteld worden voor het stimuleren van goed bestuur?*

1. *Wat wordt in het nationale en internationale discours verstaan onder goed bestuur?*

Binnen het nationale en internationale discours worden verschillende onderscheiden gemaakt binnen het begrip goed bestuur. Allereerst is er het verschil in benadering over waar goed bestuur uit bestaat. Zoals blijkt uit hoofdstuk één is er een ‘smalle’ definitie van goed bestuur waarbij de nadruk ligt op economisch, fiscaal en handelsbeleid en bijhorende instituties. Daarnaast bestaat de ‘brede’ definitie waarin ook aandacht is voor mensenrechten en democratie binnen goed bestuur.

Een volgend onderscheid is het verschil in gebruik van goed bestuur. Goed bestuur kan gebruikt worden als selectiecriteria, waarbij een minimumniveau van goed bestuur aanwezig dient te zijn wil een land hulp krijgen van een donor. Ten tweede kan goed bestuur gezien worden als een middel om het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking, duurzame armoedebestrijding, te behalen. Ten derde kan goed bestuur ook als doel op zich, en daarmee een nevendoeel naast armoedebestrijding, worden gezien. In deze laatste benadering is de redenatie dat de waarden die goed bestuur in zich heeft, zoals het beschermen en promoten van mensenrechten, dusdanig waardevol zijn dat die hoe dan ook verspreid dienen te worden.

Welke benadering ook gekozen wordt door een donor, het betreft altijd een normatief concept dat een afspiegeling is van de westerse benadering van openbaar bestuur. Ondanks het feit dat sommige wetenschappers waarschuwen dat dit normatieve concept wellicht niet bij ontwikkelingslanden past, zijn donoren van mening dat goed bestuur toch gestimuleerd dient te worden, aangezien het in het Westen ook welvaart heeft bewerkstelligd. De donoren gaan in de literatuur en hun beleidsteksten dus eigenlijk uit van de superioriteit van het westerse concept goed bestuur. De vraag is of dit wenselijk is en of dit in de uitvoeringspraktijk ook werkbaar is.

Qua onderdelen van goed bestuur die onderscheiden worden in de literatuur en beleidsteksten is er een grote variatie aan definities, begrippen en indelingen, afhankelijk van op welke aspecten van goed bestuur de nadruk wordt gelegd. Uiteindelijk komen al deze verschillende definities, begrippen en indelingen op dezelfde aspecten van goed bestuur neer, zoals die bijvoorbeeld weergegeven zijn in de Kaufmann indicatoren. Het betreft hier transparantie van openbaar bestuur, politieke stabiliteit en gebrek aan geweld, effectiviteit van een overheid, kwaliteit van wet- en regelgeving, suprematie van de wet en de mate van corruptiebeheersing. Factoren die op deze elementen van invloed zijn, zijn weergegeven in onderstaande tabel. Daarbij moet wel

aangetekend worden dat de factoren lang niet altijd even scherp onderscheiden worden in de literatuur als dat ze hier weergegeven zijn. In de literatuur en beleidsteksten blijven de beschouwingen over goed bestuur namelijk vaak hangen in abstracte bewoordingen zonder dat duidelijk wordt aangegeven wat er concreet van invloed is op goed bestuur of hoe dit van invloed is.

Factor van invloed op goed bestuur	Beïnvloedbaar?
<i>Structurele factoren</i>	
Aanwezigheid goed functionerende bureaucratie	Ja
Aanwezigheid onafhankelijke controlerende instituties	Ja
Mate van stabiliteit en geweld	In zekere mate
Mate van decentralisatie	Ja
Kwaliteit wetten en juridische kaders	Ja
Aanwezigheid middenklasse	Ja
Situatie land	Niet tot beperkt
<i>Culturele factoren</i>	
Respecteren van mensenrechten en vrijheden	Beperkt
Corruptie	Beperkt
Politieke wil	Beperkt
Cultuur van land	Niet tot beperkt
Donoren	In zekere mate

2. Op welke wijze(n) probeert Nederland goed bestuur te stimuleren in ontwikkelingslanden?

De Nederlandse aandacht voor goed bestuur, en het ontwikkelingsbeleid in het algemeen, wordt via verschillende kanalen vormgegeven, namelijk het multilaterale kanaal, het bilaterale kanaal, het particuliere kanaal en het bedrijfsleven. In deze scriptie ligt de focus echter op het bilaterale kanaal. In het bilaterale kanaal zijn het vooral de Nederlandse ambassades die goed bestuur proberen te stimuleren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende instrumenten als de beleidsdialoog waarin issues op het gebied van goed bestuur aangekaart worden, institutie- en capaciteitsopbouw, sancties, donorsamenwerking en het zogenaamde ‘achter de façade kijken’. Bij het stimuleren van goed bestuur maken de ambassades gebruik van het maatschappelijk middenveld ter plaatse voor informatie voorziening en het implementeren van hun beleid.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op verzoek van de ambassades instrumenten ontwikkeld, die als handvatten dienen voor het stimuleren van goed bestuur. Uit eerder onderzoek door de IOB is echter gebleken dat deze instrumenten niet gebruikt worden. Ook op de ambassades zelf werd aangegeven dat sturing op het stimuleren van goed bestuur door middel van dergelijke instrumenten niet werkt. Een voorbeeld van hoe er op ambassades tegen instrumenten vanuit het ministerie wordt aangekeken is SGACA, een analyse instrument voor het kijken achter de façade. De ambassades gaven aan de analyse die SGACA maakt zelf al gemaakt te hebben, waardoor het weinig toegevoegde waarde heeft. Anderzijds werd ook aangegeven dat de gedachte achter SGACA wel goed is. De reactie van de ambassades op de instrumenten van het ministerie past in het licht van de relatie tussen de ambassades en het ministerie, die een respondent typeerde als een ‘fietsers –automobilist relatie’: als je op de fiets zit ben je niet dol op automobilisten en maar als je vervolgens in de auto zit ben je ook niet dol op fietsers.

Ook al laten de ambassades zich niet sturen door instrumenten als een handboek goed bestuur van het ministerie, toch passen de interventies die zij plegen wel binnen de kaders van goed bestuur zoals die omschreven staan in literatuur en beleid.

3. *Welke factoren ondersteunen of beperken het stimuleren van goed bestuur?*

Op basis van de literatuur, beleidsstukken en met name het empirisch onderzoek in de uitvoeringspraktijk is onderstaand overzicht van factoren van invloed op het stimuleren van goed bestuur. Ook al is er overlap met factoren die goed bestuur beïnvloeden, zijn dit factoren die van invloed zijn op pogingen om goed bestuur te stimuleren.

Factoren van invloed op stimuleren van goed bestuur		
<i>Land gerelateerde factor</i>	<i>Donorgerelateerde factor</i>	<i>Combinatie van beide gerelateerde factoren</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Soevereiniteit - Politieke wil - Ruimte voor maatschappelijk middenveld - Corruptie - Bestaansrecht NGO's - Wegstromen van capaciteit - Grootte land 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidstermijn donoren - Hoeveelheid donoren - Wijze van benadering overheid - Mate van inzicht in een land - Mate van donorsamenwerking - Wijze van financiering middenveld - Haast - Wijze van verantwoording ministerie van Buitenlandse Zaken - Personen - Politiek in Nederland 	<ul style="list-style-type: none"> - Culturele context - Papieren werkelijkheid

4. *Hoe gaat Nederland om met deze beperkende of stimulerende factoren?*

De Nederlandse ambassades proberen zelf door specifieke inzet van hun instrumenten om te gaan met de factoren die goed bestuur beïnvloeden. Door de begrotingssteun te gebruiken om resultaten te kopen wil de ambassade in Kampala betere resultaten halen dan voorheen. Probleem hierbij is wel dat goed bestuur eigenlijk niet te kopen is, aangezien het hier ook voor een groot gedeelte gaat om de cultuur en politieke wil in een land die ten gunste van goed bestuur moet zijn wil hier resultaat op behaald kunnen worden. Het is echter wel mogelijk om bijvoorbeeld een aantal goed opgeleide agenten te 'kopen' dat op basis van waarden van goed bestuur te werk gaat.

Verder proberen de ambassades lastig te beïnvloeden factoren als politieke wil in een land te sturen door een goede band op te bouwen met de overheidsfunctionarissen van een land. Hierdoor wordt het mogelijk om al dan niet informeel vragen te stellen of bepaalde problemen aan de kaak te stellen wat zonder goede band niet mogelijk is. De beleidsdialog is hierin dus essentieel.

Verder proberen de ambassades met andere donoren, en in Rwanda ook de overheid, gemeenschappelijke kaders voor goed bestuur te creëren waarop interventies voor goed bestuur gebaseerd kunnen worden. Op deze manier kan er effectiever gewerkt worden en is duidelijk waar over gesproken wordt op het moment dat goed bestuur ter sprake komt. Dit voorkomt dat er langs elkaar heen gepraat wordt waarbij het lijkt alsof er een gemeenschappelijk doel is, maar waarbij iedereen alsnog zijn eigen invulling aan goed bestuur geeft. Zoals blijkt uit hoofdstuk twee is dat een reëel risico met een abstract en diffuus begrip als goed bestuur.

Tot slot gaan de Nederlandse ambassades met de factoren om door te relativiseren en vooral pragmatisch te werk te gaan. Voorbeelden hiervan zijn de homorechten, waarvan de ambassades weten dat het heel moeilijk is om die te promoten vanwege de heersende cultuur. Een ander voorbeeld hiervan is het meerpartijensysteem in Rwanda, dat niet naar westers model werkt met

haar forum waarin alle politieke partijen zitten, maar wat desondanks wel de kans krijgt om zich te bewijzen.

Er is echter ook een aantal factoren, dat vooral donorgelateerd is, waar de ambassades niet veel aan kunnen doen. Dit zijn bijvoorbeeld de wijze waarop ambassades afgerekend worden door het ministerie, de korte financierings- en beleidstermijnen en het personeelsbeleid van het ministerie. Deze factoren hebben een duidelijke invloed op het stimuleren van goed bestuur, maar zijn niet tot nauwelijks te beïnvloeden door de ambassades. Later in dit hoofdstuk bij de aanbevelingen zal hier nader op ingegaan worden.

Aangezien de vijfde deelvraag de aanbevelingen voor het stimuleren van goed bestuur betreft, wordt eerst de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord, waarna in de vorm van de aanbevelingen antwoord op de vijfde deelvraag wordt gegeven.

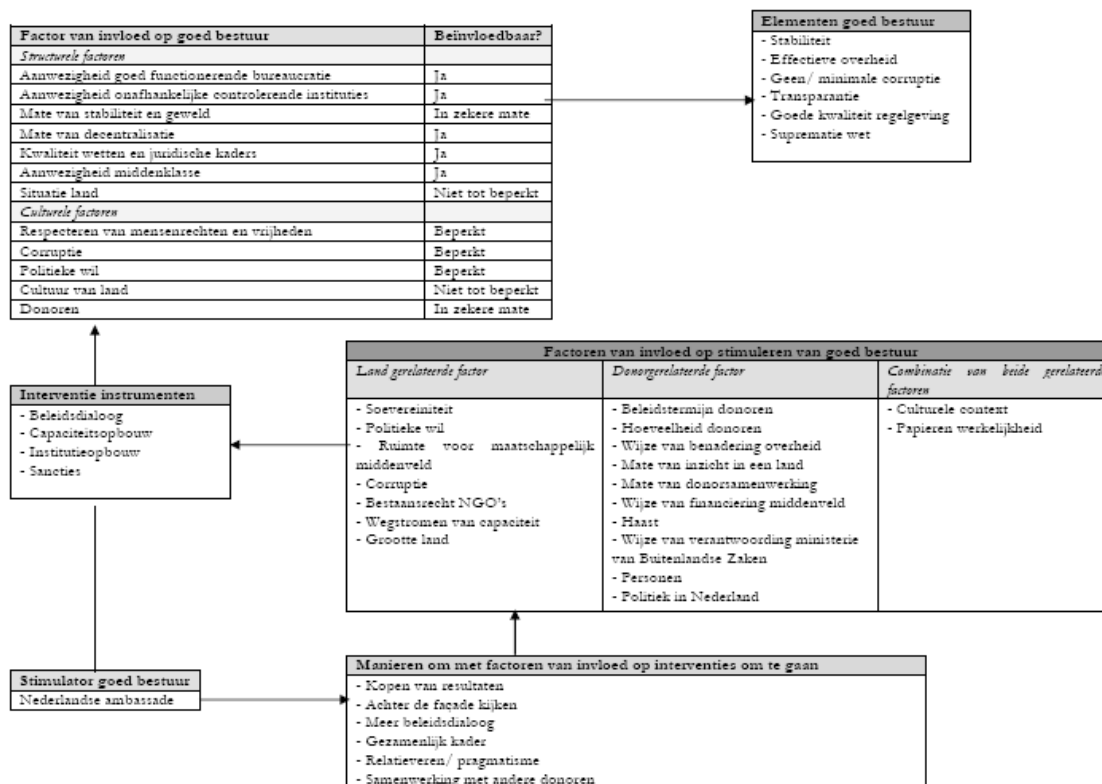
Wat zijn mogelijkheden en beperkingen voor Nederlandse bilaterale gouvernementele ontwikkelingssamenwerking om goed bestuur te bevorderen in landen in Centraal Afrika?

Op basis van de onderzochte literatuur, beleidsstukken en uitvoeringspraktijk kan gesteld worden dat er mogelijkheden zijn voor donoren en Nederland in het speciaal om goed bestuur in ontwikkelingslanden te stimuleren. Door gebruik te maken van een waaier aan instrumenten als de beleidsdialoog, institutie- en capaciteitsopbouw, sancties en het kopen van resultaten in combinatie met een goede kennis van de lokale context is het mogelijk om het bestuur in ontwikkelingslanden naar westerse maatstaven effectiever en meer legitiem te maken.

Hierbij krijgen de ambassades echter wel te maken met een aantal (mogelijk) beperkende factoren als gebrek aan politieke wil in het ontwikkelingsland, corruptie, verschillen in cultuur, papieren werkelijkheden en het wegstromen van opgebouwde capaciteit. De ambassades proberen manieren te vinden om met deze vaak maar beperkt te beïnvloeden factoren om te gaan, maar onderstaande quote van een respondent op één van de Nederlandse ambassades over goed bestuur is veelzeggend. ‘Het stimuleren van goed bestuur bestaat uit het verzetten van de piketpaaltjes en dan vooral hopen dat het iets beter gaat over een groot aantal jaren’²⁶²

Het schema op de volgende pagina biedt een totaal overzicht van de verschillende factoren, inventies en verbanden die in dit onderzoek aan de orde zijn gekomen.

²⁶² Interview medewerker Nederlandse ambassade 2



Het is absoluut niet de conclusie van dit onderzoek dat de ambassades zomaar iets aan het doen zijn om goed bestuur te stimuleren, maar sommige donorgereleerde factoren zouden wel dusdanig beïnvloed kunnen worden dat deze een positieve invloed hebben op het stimuleren van goed bestuur. Het betreft hier vooral factoren die voortkomen uit de werkwijze van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals de verantwoordingsmethoden, het personeelsbeleid en de termijnen van financiering en beleid. Zo zijn de financiering en de beleidstermijnen sterk op de korte termijn gericht, terwijl goed bestuur juist een zaak van de lange termijn is. Door op deze punten meer op de lange termijn in te zetten, zouden de financiering en het beleid beter aansluiten bij goed bestuur. Het is evident dat goed bestuur niet het enige onderwerp is waar het ministerie zich mee bezig houdt en dat er dus ook bezwaar gemaakt kan worden tegen langere termijnen. Voor goed bestuur zouden langere termijn echter qua financiering, beleid en ook personeel geen kwaad kunnen. In de volgende paragraaf zal nader ingegaan worden op de aanbevelingen voor het stimuleren van goed bestuur.

7.2. Aanbevelingen

Of het stimuleren van goed bestuur succesvol is, hangt van veel factoren en condities af. Een groot aantal van deze factoren en condities is niet of moeilijk beïnvloedbaar voor donoren. Daarom richten deze aanbevelingen zich ook vooral op zaken die donoren wel zelf kunnen aanpakken en waarop zij invloed kunnen uitoefenen. Een aantal van onderstaande aanbevelingen wordt momenteel al uitgetoetst door de ambassades in Kampala en Kigali en zouden ook voor andere ambassades mogelijk uitkomst kunnen bieden. Voor de eerste en laatste aanbeveling is dit niet het geval.

1. Richt het beleid ook op lange termijn qua:

Doelen en verantwoordingseisen

Zoals beschreven is het stimuleren van goed bestuur een zaak van de lange termijn. Het beleid van ambassades beslaat echter hoogstens vier jaar. Voor het stimuleren van goed bestuur is het belangrijk dat er ook lange termijn beleid is en dat niet alleen op korte termijn wordt gekeken wat voor resultaten gehaald worden.

Personeelsbeleid

De meningen over de gevolgen van het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken op beleid zijn verdeeld. Desondanks is het aan te bevelen om na te gaan hoeveel invloed wisselingen van personeel, zowel ambassadeurs als ander ambassadepersoneel, op beleid hebben. Het is aan te bevelen deze invloed op het beleid te minimaliseren door beleid sterker vast te leggen en medewerkers langer op een beleidsonderwerp te laten werken zodat er meer continuïteit in het beleid ontstaat.

Financiering

Ook de financiële steun beperkt zich tot de korte termijn. Voor de continuïteit in het werk dat bijvoorbeeld NGO's doen is het raadzaam om te kijken welke NGO's echt levensvatbaar zijn en draagvlak onder de bevolking hebben en aan deze organisaties vervolgens voor langere termijn steun ter beschikking te stellen.

2. Maak gebruik van eenduidige indicatoren

Door samen met andere donoren en, in een ideale situatie ook met de overheid van het betreffende ontwikkelingsland, een gezamenlijk referentiekader op te stellen wordt enerzijds de papieren werkelijkheid teruggedrongen en kan er anderzijds effectiever gewerkt worden. Bovendien biedt het een forum voor de beleidsdialoog. Belangrijk hierbij is om dergelijke analysekaders ook concreet vorm te geven, zodat deze bruikbaar zijn in de praktijk en niet als een abstract document zonder duidelijke indicatoren boven het beleid blijven zweven.

3. Kijk achter de façade

Door achter de façade te kijken kunnen donoren problemen beter aanpakken, zoals in het voorbeeld van het onderwijs in Oeganda. De ontwikkelingssamenwerking wordt hierdoor weliswaar politieker omdat donoren zich meer gaan bemoeien met interne aangelegenheden in een land, maar dit is nodig om meer en betere resultaten te behalen dan in het verleden. Zeker in het geval van een complex issue als goed bestuur is het belangrijk om duidelijk in beeld te hebben wat er speelt in een land en wat voor actie hierop ondernomen kan worden.

4. Wees kritisch naar het functioneren van de eigen organisatie

Uit dit onderzoek is gebleken dat ambassades financieel strenge verantwoording moeten afleggen, maar niet afgerekend worden op de effecten die hun inzet in een land bereikt. Door kritischer te kijken naar de eigen inzet kan meer en beter resultaat behaald worden en indien nodig stopgezet worden. Daarnaast is het belangrijk dat het Nederlandse instrumentarium voor het stimuleren van goed bestuur, en voor ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, tegen het licht gehouden wordt, aangezien er op dit moment volgens respondenten onvoldoende kritisch naar eigen functioneren wordt gekeken.

Het moge duidelijk zijn dat bovenstaande aanbevelingen geen wondermiddel zijn waarmee plotsklaps geweldige resultaten bij het stimuleren van goed bestuur zullen worden gehaald. Daarvoor is goed bestuur een te complex onderwerp. Deze aanbevelingen kunnen echter wel helpen de wijze waarop op dit moment goed bestuur gestimuleerd wordt te verbeteren. Verder dient in het achterhoofd gehouden te worden dat goed bestuur niet het enige onderwerp is waar

het ministerie en de ambassades zich mee bezig houden en dat bovenstaande aanbevelingen wellicht gunstig zijn voor het stimuleren van goed bestuur, maar dit niet hoeven te zijn voor andere onderwerpen.

8. Discussie

Goed bestuur is zoals uit deze scriptie gebleken is een complex onderwerp. In deze scriptie is getracht een zo volledig mogelijk en samenhangend beeld te schetsen. Dit wil niet zeggen dat de indelingen die gemaakt zijn in deze scriptie uitputtend en of zaligmakend zijn. Andere onderzoekers zullen wellicht andere indelingen maken en meer nadruk op andere factoren leggen. Het is dan ook de vraag of er ooit een eenduidig kader voor goed bestuur zal ontstaan of dat dit een zich steeds verder ontwikkelend proces zal blijven. Hoe dan ook was het doel van deze scriptie om het stimuleren van goed bestuur door Nederland te beschrijven en daarbij aandacht te besteden aan de mogelijkheden en belemmeringen die daarbij komen kijken. Dit doel is grotendeels behaald. Wellicht dat de resultaten in een ander onderzoek getoetst kunnen worden bij ambassades in andere werelddelen om na te gaan in hoeverre de factoren van invloed en manieren om hier mee om te gaan alleen gelden voor ambassades in een Afrikaanse context of dat deze voor alle ambassades in ontwikkelingslanden gelden.

Een meer fundamenteel discussiepunt betreft het willen stimuleren van goed bestuur in ontwikkelingslanden. In zowel de literatuur, als beleidsteksten, en de uitvoeringspraktijk wordt er van uit gegaan dat het stimuleren van goed bestuur in ontwikkelingslanden een positieve invloed zal hebben op die landen. De WRR plaatste in 2001 al kanttekeningen bij het normatieve karakter van goed bestuur. Ook tijdens dit onderzoek kwam meerdere malen het normatieve karakter van goed bestuur naar voren. Zo is het maar de vraag of Rwanda op dit moment echt gebaat is bij met name de democratische onderdelen van goed bestuur zoals die beschreven staan in de literatuur en beleidsteksten. Gezien de recente geschiedenis ligt de nadruk in Rwanda veel sterker op stabiliteit en veiligheid en is het maar de vraag of een vrije democratie zoals we die in Nederland kennen hetzelfde effect als in Nederland zou hebben op de samenleving of dat het etnisch geweld dan weer opblaait. Ook in Oeganda werden er vraagtekens gezet bij de effecten die een meerpartijensysteem theoretisch gezien zou moeten hebben op het land. Een discussie over de wenselijkheid van het normatief concept goed bestuur zou daarom geen kwaad kunnen.

IV. Literatuurlijst

- Bovens, M.A.P. et al (2001), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan de Rijn
- Bouwense, M.M. (2008) *scriptie: tussen ambitie en realiteit*, Utrecht School of Governance
- Burnside, C. en Dollar, D. (1997), *Aid policy and growth*, The World Bank, Policy Research Working Paper 1777, Washington
- Chabal, P. & Daloz, J.P. (1999) *Africa Works. Disorder as political instrument*. African issues.
- Clingendael, (2007), *Framework for Strategic Governance And Corruption Analysis*
- Collingwood, V. (eds) with E. Drake, A. Malik, Y. Xu, I. Kotsioni, R. El Habashy and V. Misra (2002). *Good Governance and the World Bank*. Nuffield college, University of Oxford, Oxford. In Busher, B. *Goed Bestuur. Vice Versa*. 5-2004
- Corduener, J. (2004). *Rwanda*. Landenreeks. KIT Publishers
- Dallaire, R. (2004), *Shake hands with the devil*, Arrow Books, Londen
- Dollar, D.& Easterly, W. (1999), *The search for the key: aid, investment and policies in Africa*, in *Journal of African Economics*, vol 8, no 4, p546, 577.
- Dollar, D. En Kraay, A. (2000), *Growth is good for the poor*, In WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, SDU Uitgevers, Den Haag
- Easterly, W. (1998), *Assessing Aid: what works, what doesn't and why?* In WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, SDU Uitgevers, Den Haag
- Easterly, W. (2006), *The white mans burden*, Penguin Press
- Edwards, M. & Hulme, D. (1998), *Too close for comfort? The impact of official aid on NGO's*, in *Current Issues in Comparative Education*, vol 1
- Hermes, N, & Lensink, R. (2006), *Does aid work? New evidence from recent empirical studies*, in: Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah (eds.), *Handbook of International Development Governance*, New York, Taylor & Francis Group, **2006**, pp.163-182
- Hoebink, P. (2001), *Good Governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren*, In WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, SDU Uitgevers, Den Haag
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (2008), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006; evaluatie van de bilaterale samenwerking*, no 308. Den Haag
- Jain, R.B. (2006), *Good governance, bureaucracy, and development: have the traditional bureaucratic values become redundant?* in: Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah (eds.), *Handbook of International Development Governance*, New York, Taylor & Francis Group, **2006**, p529-544
- Jordan, L. & Thuijl, van, P. (2006), *Rights and responsibilities in the political landscape of NGO accountability: introduction and overview*, in Jordan & van Thuijl, 2006, p3-20
- De Kadt, E. (2001), *Goed bestuur in Afrika*, In WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, SDU Uitgevers, Den Haag
- Kaufmann, D. et al (1999), *Governance matters*, Policy Research Working Paper 2196, World Bank Institute, Washington
- Kaufmann, D. et al (2005), *Governance matters IV, Governance indicators for 1998-2004* World Bank Institute, Washington
- Kaufmann, D. et al (2007), *Governance matters VI, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006* Policy Research Working Paper 4280, World Bank Institute, Washington
- Kaufmann, D. En Kraay, A. (2007), *Governance indicators: where are we; where should we be going?*, Policy Research Working Paper 4370, World Bank Institute, Washington
- Koenders, B.(2007), *Een zaak van iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, Beleidsbrief 2007-2010, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

- Loots, E. (2006), *Aid and development in Africa: the debate, the challenges and the way forward*, in South African Journal of Economics, vol 74:3 September 2006
- Luyten, M. (2003), *Witte geeft geld*, Uitgeverij Podium, Amsterdam
- Maintz, R. & Scharpf, F.W. (1995) in van Montfort, C. (2004), *Ruimte voor Goed bestuur; tussen prestatie, proces en principe*, webpublicatie www.wrr.nl
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2004), *achtergrondnotitie: Goed bestuur. Perspectief op ontwikkeling*, Den Haag
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2004), *Handboek goed bestuur*, Den Haag
- van Montfort, C. (2004), *Ruimte voor Goed bestuur; tussen prestatie, proces en principe*, webpublicatie www.wrr.nl
- Mwenda, A.M., Tangri, R. (2005), *Patronage politics, donor reforms and regime consolidation in Uganda*, in African Affairs, vol 104, no 416, p449-467.
- Oyugi, W.O. (2004), *The role of NGO's in fostering development and good governance at the local level in Africa with a focus on Kenya*, in Africa Development, vol XXIX, no 4, p19-55
- Rondinelli, D.A. (2006), *Decentralization and development, ?* in: Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah (eds.), *Handbook of International Development Governance*, New York, Taylor & Francis Group, 2006, p391-404
- Schulpen, L. & Hoebink, P. (2001), *Ontwikkelingssamenwerking via particuliere ontwikkelingsorganisaties – de MFO's in perspectief*, in Hulp in ontwikkeling; bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking, red Schulpen, L. , Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Schulpen, L. en Klem, B. (2005), *Wegwijs in de wereld van de hulp*, KIT publishers, Amsterdam
- Tweede Kamer (2008), 31 200 V
- Uganda Joint Assistance Strategie, (2006) Nederlandse Ambassade Kampala
- United Nations (1948), *Universal Declaration of Human Rights*
- Vlassenroot, K. & Romkema, H. (2007), *Local governance & Leadership in eastern DRC*, Oxfam Novib, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, (2001), *WRR rapport 58, Ontwikkelingsbeleid & Goed bestuur*, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research, design and methods, 2nd edition*, Sage publications Inc, Thousand Oaks.

Websites:

- www.oxfamnovib.nl
- <http://rwanda.nlabassade.org/>
- <http://uganda.nlembassy.org/>
- www.foreignpolicy.com
- www.minbuza.nl
- www.undp.org
- www.govindicators.org
- www.parlement.com

V. Respondentenlijst

Respondent	Datum interview
1. Landen coördinator, Oxfam Novib	5 februari 2008
2. Landen coördinator, Oxfam Novib	31 maart 2008
3. Beleidsmedewerker Goed Bestuur, MinBuZa	2 april 2008
4. Landen coördinator, MinBuZa	2 april 2008
5. Landen coördinator, MinBuZa	3 april 2008
6. Consultant	9 april 2008
7. Beleidsmedewerker Goed Bestuur, Oxfam Novib	11 april 2008
8. Beleidsmedewerker multilateralen, MinBuZa	22 april 2008
9. Medewerker Nederlandse ambassade Kampala 1	29 april 2008
10. Medewerker Nederlandse ambassade Kampala 2	29 april 2008
11. Journalist in Kampala	30 april 2008
12. Medewerker Nederlandse ambassade Kampala 3	8 mei 2008
13. Directeur Oegandese NGO	8 mei 2008
14. Directeur Oegandese denktank	8 mei 2008
15. Medewerker UNDP Oeganda	8 mei 2008
16. Medewerker UNDP Oeganda	8 mei 2008
17. Directeur Oegandese NGO	9 mei 2008
18. Medewerker UNDP Rwanda	13 mei 2008
19. Medewerker Nederlandse ambassade Kigali 4	16 mei 2008
20. Rwandees senator	19 mei 2008
21. Medewerker Human Rights Watch	21 mei 2008
22. Medewerker Wereldbank Rwanda	21 mei 2008
23. Medewerker African Development Bank	22 mei 2008
24. Medewerker Nederlandse ambassade Kigali 5	22 mei 2008
25. Medewerker Nederlandse ambassade Kigali 6	22 mei 2008
26. Medewerker vertegenwoordiging Europese Commissie Kigali	23 mei 2008
27. Medewerker USAID Kigali	23 mei 2008

VI. Bijlage I: Topiclijst

Inleiding:

- Twee onderzoeken naar mogelijkheden en beperkingen om Goed Bestuur in Centraal Afrika te stimuleren. Via multilaterale en bilaterale kanaal
- Interviews worden zowel gehouden in Nederland, als in Centraal Afrika om evenwichtig beeld te krijgen.
- Doel is het identificeren van best practices voor stimuleren van Goed Bestuur.
- Doel van dit interview is om uw ervaringen met projecten op het gebied in kaart te brengen. Hierbij speciaal aandacht voor factoren en condities die het bevorderen van Goed Bestuur in de hand werken of belemmeren.
- Eerst algemeen uw definitie goed bestuur, daarna meer specifiek gericht op strategieën, interventies en instrumenten in Centraal- Afrikaanse praktijk.

Definities (algemeen)

- Wat verstaat uw organisatie onder Goed Bestuur?
- Uit welke onderdelen bestaat Goed bestuur voor u?
- Wat voor plaats neemt goed bestuur in jullie beleid in en hoe uit zich dit?

Vanaf hier toegespitst op Centraal Afrika:

Strategieën, interventies en instrumenten voor bevordering van Goed Bestuur

- Welke strategieën, interventies en instrumenten (s.i.i.) onderscheiden jullie?
- Wat zijn de veronderstellingen bij deze s.i.i.? Welk doel hebben ze?
- Hoe/ door wie wordt bepaald welke s.i.i. ingezet worden?
 - Vanuit noorden? Zuiden?
 - Op basis van eerdere ervaringen?
 - Door policy entrepreneurs?
 - Is er een handboek oid?

Praktijk en resultaten

- Hoe brengen jullie s.i.i. in de praktijk?
 - Samenwerkingspartners, direct,
- Hoe meten jullie resultaten van deze s.i.i.?
- Wat zijn de resultaten van projecten ter stimulering van Goed Bestuur?
 - Wie bepaalt wat voor waardering gegeven wordt aan projecten?
- Wat zijn de ervaringen met deze projecten?
 - Wat gaat goed, wat minder goed?

Factoren en condities

- Welke factoren en condities zijn van invloed op het stimuleren van goed bestuur?
 - Hoe blijkt dit?
 - Was invloed positief of negatief?
 - Is deze factor / conditie te beïnvloeden? Hoe? Of waarom niet?
- mogelijke factoren/ condities:
 - verschillende hulp kanalen/ type actor (ngo, Multi- of bilateraal)
 - Aanwezigheid van lokaal leiderschap
 - Financiering
 - Hoeveelheid donoren

- Politieke wil
- Maatschappelijke behoefte
- Hoeveelheid actoren
- Aantal besispunten
- Hoeveelheid doelen
- Onverwachte beslissingen van actoren
- Vertraging
- Aanwezigheid van civil society
- Capaciteit van ontvangende organisaties
- Discretionaire ruimte uitvoerders
- Samenwerking
 - Tussen noordelijke organisaties
 - Tussen noordelijke en zuidelijke organisaties
- Aanwezigheid van noordelijke staf in ontwikkelingsland
- *Aanvullen*
- Zijn er factoren aan te wijzen die gecombineerd goed werken of juist voor blokkades zorgen?
-

UNDP

- Wat ziet u dat de UNDP doet op het gebied van het bevorderen van Goed Bestuur?
- Wat zijn de s.i.i van de UNDP volgens u op voor het bevorderen van Goed bestuur?
- Wat zijn de effecten van de inspanningen van de UNDP
- Waarin komen de aanpak van uw organisatie en de UNDP overeen en waarin verschilt deze?
- Wat vindt u van de s.i.i. die de UNDP inzet?

Best practices en alternatieven

- Zijn er best practices aan te wijzen in het bevorderen van goed bestuur in C-A?
 - Wat zijn worst practices?
 - Zijn er grote fouten/ mislukkingen in uw projecten aan te wijzen en hoe is hier mee omgegaan?
 - Signaleert u best practices bij andere organisaties/ projecten?
 - Via welk kanaal kan goed bestuur het beste gestimuleerd worden? Of is er sprake van en, en, en?
 - Moet Goed Bestuur een grote rol spelen in het ontwikkelingsbeleid?/ Zijn er alternatieven voor goed bestuur?
- Heeft u nog aanvullende opmerkingen die van belang zijn voor het in kaart brengen van mogelijkheden en beperkingen voor het stimuleren van goed bestuur in Centraal Afrika?