

Dijkstra, G. & Van de Walle, S. (2011). 'Good governance en ontwikkelingsbeleid: Spijkerhard of boterzacht?', In: Bestuurskunde, 20(2): 23-32.

GOOD GOVERNANCE EN ONTWIKKELINGSBELEID: SPIJKERHARD OF BOTERZACHT?

Geske Dijkstra en Steven Van de Walle

Dr A.G. Dijkstra en Dr S. Van de Walle zijn resp. universitair hoofddocent economie en bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Leader

Good governance speelt een belangrijke rol in het ontwikkelingsbeleid. Er wordt veel hulpgeld ingezet voor steun aan anti-corruptiemaatregelen, steun aan democratiseringsprocessen, aan het verbeteren van het functioneren van de overheid, en het aantal governance indicatoren is enorm toegenomen. Deze indicatoren lijken ook een toenemende rol te spelen bij hulpallocatie. Maar er vallen verschillende kanttekeningen bij deze ontwikkelingen te plaatsen. De indicatoren zijn namelijk verre van waardevrij, en reflecteren een bepaalde visie op good governance, die bovendien in verandering is. In deze bijdrage gaan we op basis van de zich uitbreidende literatuur eerst na wat donoren verstaan onder 'good governance' en hoe dit gemeten wordt. Daarna gaan we na of good governance inderdaad van belang is voor ontwikkeling en wat de ervaringen tot nu toe zijn met het bevorderen van good governance, en de waardenspanningen die hiermee samengaan.

1. Inleiding

Bilaterale en multilaterale donoren geven 'governance' steeds meer aandacht, en gebruiken ook steeds meer 'governance indicators' om de 'governance' van een land te meten (zie ook de bijdrage van de Graaf e.a. in dit nummer). Het spreekt voor zich dat wanneer zij het hebben over governance, ze het in de eerste plaats over 'good governance' hebben. Daar waar er in de jaren '80 van de vorige eeuw vooral van werd uitgegaan dat het stimuleren van marktwerking de meest directe weg was naar

ontwikkeling, hebben sindsdien instituties een steeds centralere rol ingenomen. Goed functionerende instellingen worden, meer dan vroeger, gezien als essentieel in het organiseren en implementeren van ontwikkelingsprogramma's en het faciliteren van economische groei en armoedereductie. Als gevolg hiervan is een steeds groter deel van de ontwikkelingssamenwerking gericht op het verbeteren van het bestuur in de ontvangende landen. Tegelijk zeggen steeds meer donoren dat 'good governance' een rol speelt bij beslissingen over de allocatie van hulp (Neumayer, 2003). Deze veranderingen en verschillende opvattingen over good governance leiden tot spanningen tussen donoren onderling en tussen donoren en ontvangende landen. Dit roept verschillende vragen op. Ten eerste, wat verstaan donoren eigenlijk onder 'good governance' en hoe wordt het gemeten? Ten tweede, is good governance inderdaad van belang voor ontwikkeling? En ten derde, wat zijn de ervaringen tot nu toe met het bevorderen van good governance, zowel via positieve stimulering (hulp ter bevordering van goed bestuur) als negatieve (gebruik als criterium, dreigen met sancties)? Voor we deze vragen beantwoorden, schetsen we de herkomst van het idee dat good governance belangrijk is voor ontwikkeling.

2. Good governance op de ontwikkelingsagenda

Het idee dat instituties van belang zijn voor ontwikkeling is niet nieuw maar verdween uit beeld in de jaren '80. Toen werden alle ontwikkelingstheorieën overschaduwed door het idee dat vooral de vrije markt ontwikkeling zou brengen. Veel ontwikkelingslanden hadden te kampen met schuldenproblemen en tekorten op de betalingsbalans. Op last van IMF en Wereldbank gingen ze zogenaamde structurele aanpassingsprogramma's uitvoeren wat inhield dat ze hun economieën moesten dereguleren en hun overheidsbedrijven privatiseren. De rol van de overheid moest zo klein mogelijk zijn, en aanbevelingen gericht op het verbeteren van de werking van het overheidsapparaat vonden hun inspiratie in het New Public Management denken. Landen die deze aanpassingsprogramma's uitvoerden, ontvingen ook betalingsbalanssteun van bilaterale donoren.

In de jaren '90 kwam er opnieuw aandacht voor de kwaliteit van het bestuur van ontwikkelingslanden. Daar waar de overheid en bureaucratieën eerder als versturende en remmende factoren werden beschouwd, werd nu de waarde van instituties herontdekt (North, 1990). De resultaten van de structurele aanpassingsprogramma's op het gebied van economische groei en armoedevermindering waren teleurstellend,

en dat werd op z'n minst ten dele toegeschreven aan het feit dat een vrije markt niet goed kan functioneren zonder een sterke overheid en adequate instituties. Een andere aanleiding voor de opkomst van 'good governance' in ontwikkelingsbeleid was de val van de Berlijnse muur. Niet langer werden dictaturen gesteund omdat ze aan de goede kant stonden in de Koude Oorlog. Ook landen in het Zuiden werden nu geacht mensenrechten te respecteren en een democratisch systeem in te voeren. Bilaterale donoren en bijvoorbeeld ook de EU begonnen politieke eisen te stellen aan hun ontwikkelingshulp en gaven steun aan verkiezingen en aan het bevorderen van een transparante overheid.

In 1998 stelde een Wereldbank studie vast dat hulp alleen effectief is in een goede beleidsomgeving. Hoewel daarna door veel onderzoekers is aangetoond dat deze studie methodologisch rammelt (Lensink & White, 1999; Hansen & Tarp, 2000), gaf dit een verdere boost aan het idee dat goed bestuur en goed beleid noodzakelijk zijn voor ontwikkeling. Steeds meer donoren begonnen de keuze van hulpontvangende landen afhankelijk te maken van criteria van goed bestuur en goed beleid.

Goed bestuur wordt op drie manieren aan ontwikkeling gerelateerd. Ten eerste is er sprake van een direct verband tussen de werking van de overheid en ontwikkeling. Door een level-playing field te creëren kan de publieke sector ondernemerschap ondersteunen (Bai & Wei, 2000; Rauch & Evans, 2000). Ten tweede is het ambtelijk apparaat in een ontvangend land nodig voor het implementeren van ontwikkelingsprogramma's gericht op armoedebestrijding. Een steeds groter deel van de hulp is niet meer in de vorm van projecten die door donoren worden geïmplementeerd en beheerd, maar in de vorm van directe begrotingssteun. Op deze manier kan een land op lange termijn capaciteit opbouwen, en dit verhoogt de legitimiteit van het staatsapparaat waarschijnlijk ook. Ten derde wordt ook democratie en een democratische en transparante overheid noodzakelijk geacht voor ontwikkeling. Rodrik (2007) beschouwt democratie als een 'meta institutie' die kan helpen om de kwaliteit van andere instituties te verbeteren.

3. Good governance en waardenspanningen

Dat goed bestuur tegenwoordig zo'n prominente plaats inneemt in het ontwikkelingsdiscours betekent nog niet dat men het eens is over wat het betekent.

Als 'governance' gaat over de manier waarop macht wordt uitgeoefend in een land, dan omvat de definitie van 'good governance' onvermijdelijk een waarde oordeel. Want wat is 'goed'? Daar komt nog bij dat ook de 'scope' van het begrip good governance varieert. Good governance kan gaan over de toegang tot macht en over de regels die het uitoefenen van macht bepalen (Rothstein & Teorell, 2008).

Bilaterale donoren zijn vaak ook geïnteresseerd in het eerste en benadrukken zaken als vrije en eerlijke verkiezingen die wisseling van de macht mogelijk maken, en respect voor mensenrechten en burgerrechten als vrijheid van meningsuiting en persvrijheid. In de definitie van de Wereldbank gaat het vooral over het tweede aspect, de manier waarop macht en gezag worden uitgeoefend door de overheid. De definitie van de Wereldbank van good governance omvat het efficiënt en effectief managen van publieke diensten, een goede kwaliteit van regelgeving voor ontwikkeling (zoals bescherming van eigendomsrechten en het afdwingen van de handhaving van contracten) en een transparante overheid die verantwoording aflegt ('accountable' is) (World Bank, 1992). Dit wordt vaak beschouwd als een apolitieke en meer technocratische definitie van ontwikkeling, maar zo'n oordeel kan alleen het gevolg zijn van een oppervlakkige beschouwing. Er kunnen spanningen zijn tussen efficiëntie en effectiviteit, maar ook tussen de mate van transparantie en verantwoording aan de ene kant en efficiëntie en/of effectiviteit aan de andere kant. Een oordeel over de kwaliteit van regelgeving kan ook alleen gegeven worden op basis van bepaalde waarden: gaat het bijvoorbeeld om regelgeving die eigenaren van land en andere productiemiddelen bevoordeelt, of regels die werknemers en milieubelangen beschermen?

Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2004:3) van het World Bank Institute baseren hun bekende governance indicatoren op een definitie van good governance als de 'tradities en instituties die de manier bepalen waarop gezag in een land wordt uitgeoefend'. Het gaat in het bijzonder om 1) het proces waarmee regeringen worden geselecteerd, gemonitord en vervangen 2) de capaciteit van de overheid om goed beleid ('sound policies') te formuleren en uit te voeren, en 3) het respect van burgers en de staat voor de instituties die economische en sociale relaties tussen burgers regelen. In de praktijk omvat deze definitie dus ook de - op het eerste gezicht - meer politieke aspecten van governance, zoals democratie en accountability (1) en

legitimiteit (3). Maar het is ook direct duidelijk dat deze definitie niet alleen over het proces van governance gaat, maar ook over uitkomsten, bijvoorbeeld bij (2) als het gaat over 'sound policies' (Grindle, 2004; Rothstein & Teorell, 2008). Daarmee omvat het concept good governance nog méér waardenoordelen en mogelijke spanningen tussen waarden.

Ook als het in theorie wel over het proces en niet de uitkomst van governance gaat, sluipen impliciete oordelen binnen. Er wordt immers een link verondersteld tussen good governance en economische groei, en dus is good governance datgene waarvan men denkt dat het de groei bevordert. Zo definiëren La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer en Vishny (1999:222) 'good public sector institutions' als 'institutions that are instrumental to economic growth'.

Ook andere internationale organisaties hebben benaderingen en modellen van good governance ontwikkeld, in het bijzonder de OESO, het IMF, UNDP en de EU. Deze modellen zijn echter aanzienlijke overeenkomsten (zie ook van Montfort, 2004 voor een vergelijking). Soortgelijke waardenspanningen komen hierin naar voren als bij de Wereldbank benadering.

4. Zoeken naar meetbare governance

Good governance is niet eenduidig te definiëren, en dit maakt het meten van governance moeilijk. Vroege indicatoren hadden vooral aandacht voor specifieke deelaspecten van governance zoals politieke en burgerlijke vrijheden of mensenrechten. Ook corruptie is al lang een populaire indicator. Meer nog, corruptie lijkt vaak te worden gebruikt als proxy voor de algemene kwaliteit van de overheidsadministratie in een land (Doig, McIvor, & Theobald, 2006). Vanaf de late negentiger jaren zien we dan weer een evolutie richting 'composite' of samengestelde indicatoren, waarin verschillende deelaspecten van governance worden geaggregeerd.

Hoewel vaak wordt getracht good governance op een afstandelijke manier te benaderen en te meten, blijft het een normatief en prescriptief concept. Wanneer we naar de gebruikte governance indicatoren kijken, dan zien we dat er een bepaalde visie op governance aan ten grondslag ligt, een voorkeurspad richting ontwikkeling. Heel wat governance indicatoren vinden hun oorsprong in indicatoren ontwikkeld

voor een bepaald doel, en reflecteren daarom een bepaalde ideologie (Malik, 2002). Indicatoren ontwikkeld door of voor internationale donoren hebben meestal een 'bias' richting een democratisch systeem, en ook richting een vrije markteconomie. Veel indicatoren zoals die nu worden gebruikt vinden hun oorsprong in materiaal ontwikkeld voor bijvoorbeeld het ondersteunen van investeringsbeslissingen van bedrijven. Stabiliteit, een niet-interveniërende overheid, en lage belastingen staan dan ook centraal in dit soort indicatoren, en dus de definitie van 'good governance' die er uit volgt (Knack & Manning, 2000). Dit gaat ook op voor de veel gebruikte indicatoren van het World Bank Institute (Kaufmann et al., 2004) en voor de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) van de Wereldbank. Die laatste vormt de basis voor de allocatie van de Wereldbank hulp zelf, en zowel de Kaufmann indicatoren als de CPIA spelen ook een rol bij de hulpallocatie van veel andere donoren, waaronder Nederland. Van Waeyenberghe (2009) toont aan dat, ondanks enkele recente veranderingen, het vrije markt denken nog steeds de CPIA domineert: minder staatsingrijpen is altijd beter. Dat geldt ook voor het onderdeel 'kwaliteit van regelgeving' van de World Bank Indicators.

Het is natuurlijk onvermijdelijk dat er een standaard is waaraan good governance kan worden afgemeten. Deze standaard kan verschillende vormen aannemen zoals het liberaal-democratische model, een vrije markt met minimale staatsinterventie, of het klassiek Weberiaanse bureaucratiemodel. Maar veel indicatoren lijken gebruikt te worden zonder dat men er zich van bewust is dat er zo'n standaard achter zit.

Ook methodologisch kunnen er opmerkingen worden gemaakt (Van de Walle, 2006). Verschillende populaire indicatoren zijn eerder impressionistisch dan betrouwbaar en valide (Besançon, 2003:1), en dit heeft veel te maken met de manier van dataverzameling en de soms al te toevallige manier van aggregatie. Veel van deze problemen hebben te maken met de neiging vooral gebruik te maken van de voorhanden zijnde informatie. Daarnaast kunnen ook vragen worden gesteld bij grote afhankelijkheid van governance indicatoren van percepties. Surveys van experts, zakenlieden, burgers en ambtenaren, bovendien vaak gebaseerd op kleine of niet-representatieve steekproeven, worden vaak gebruikt als een goedkope manier van dataverzameling. Bovendien wordt gemakshalve verondersteld dat percepties van corruptie, administratieve rompslomp, of inspraak betrouwbare metingen zijn van de

onderliggende fenomenen. Een goed voorbeeld is de Corruption Perceptions Index van Transparency International die corruptie meet zoals gepercipieerd door burgers en experts, en niet zozeer de reëel voorkomende corruptie.

Ten slotte kunnen ook vragen worden gesteld bij de vergelijkbaarheid van de governancemetingen tussen landen en in de tijd. Vooral bij geaggregeerde indicatoren blijkt dat deze in verschillende landen verschillend zijn samengesteld, met de beschikbaarheid van data als leidinggevend criterium. Ook door de tijd heen zien we wijzigingen optreden in de samenstelling van governance indicatoren (Arndt & Oman 2006). Ondanks de waarschuwingen die bij de indicatoren worden geplaatst – ook door de auteurs en uitgevers ervan – worden de gangbare indicatoren toch steeds gebruikt om vergelijkingen te maken in de tijd en tussen landen. Door een eenvoudige numerieke samenvatting van governance in een governance score ontstaat een valse indruk als zouden we weten hoe goed governance scores te interpreteren en wordt aan minimale verschuivingen in ranglijsten een buitenproportioneel belang toegedicht.

5. Nodig voor ontwikkeling?

De relatie tussen good governance en economische ontwikkeling is omstreden. Al in 1995 concludeerden De Haan en Siermann (1995) dat de relatie tussen democratie en economische groei niet robuust is. Een recentere meta-analyse van 81 papers over dit onderwerp concludeert opnieuw dat democratie geen positief effect heeft op groei (Doucouliagos & Ulubasoglu, 2006). Historisch gezien lijkt een zekere mate van autoritair bestuur zelfs samen te gaan met snelle ontwikkeling (Chang, 2002). Natuurlijk kunnen democratie en mensenrechten als doel in zichzelf worden gezien, maar ze lijken geen voorwaarde voor economische ontwikkeling.

Ook de relatie tussen de zogenaamde meer technocratische aspecten van good governance en economische ontwikkeling staat ter discussie. Kaufmann en Kraay (2002) concluderen dat die relatie er is, en zelfs dat er een causaal verband is: effectievere overheden en betere overheidsregulering leiden tot een hoger niveau van ontwikkeling. Het probleem met deze en andere studies is dat ze gebaseerd zijn op cross sectie, en dat daarmee een causaal verband moeilijk is vast te stellen. Deze governance indicatoren worden pas sinds het midden van de jaren '90 ontwikkeld, dus het is niet mogelijk na te gaan of good governance destijds (in de 19^e eeuw) de groei

van bijvoorbeeld Europese landen heeft bevorderd, of meer recent (jaren '60 en '70 van de vorige eeuw) de groei van Oost Aziatische landen. Opnieuw laat historisch onderzoek zien dat het waarschijnlijker is dat deze landen een lager niveau van governance hadden bij de start van hun ontwikkeling, dan bijvoorbeeld Afrikaanse landen nu (Chang, 2002; Khan, 2006; Goldsmith, 2007). Een cross sectie van een sample waarin ook de reeds geïndustrialiseerde landen zitten geeft een vertekend beeld (Kurtz & Schrank, 2007). Als bij voorbeeld de scores op de 'rule of law' tussen ontwikkelingslanden met lage groei en ontwikkelingslanden met hoge groei worden vergeleken, blijkt er weinig verschil. Hetzelfde geldt voor een index samengesteld uit de scores voor corruptie, democratie en stabiliteit van eigendomsrechten (Khan, 2010).

Veel studies onderzoeken de relatie tussen corruptie en ontwikkeling en er blijkt een duidelijk negatief verband tussen corruptie, op welke manier dan ook gemeten, en niveau van ontwikkeling. Maar er is geen robuust bewijs dat corruptie een lagere economische groei veroorzaakt (Treisman, 2007). Wel zijn er aanwijzingen dat corruptie de (buitenlandse) investeringen vermindert, dus via dit kanaal is een negatief effect van corruptie op ontwikkeling aannemelijk (Lambsdorff, 2005).

Opnieuw, het is natuurlijk een waarde in zichzelf als contracten kunnen worden afgedwongen door een onpartijdige rechtspraak, als er weinig corruptie is en als de overheid transparant is en geen onderscheid maakt tussen burgers. Maar het realiseren van dit alles kost geld, en het is de vraag of dit op een laag niveau van ontwikkeling haalbaar is. De good governance agenda van donoren is omvangrijk, en niet alles is even noodzakelijk voor ontwikkeling. Landen zouden er verstandig aan doen keuzes maken (Grindle, 2004; Rodrik, 2007). Khan (2006) noemt het soort governance dat donoren meestal promoten 'market enhancing' governance, en hij laat vrij overtuigend zien dit soort governance geen voorwaarde is voor ontwikkeling, en pas tot stand komt als een zekere mate van ontwikkeling de middelen ervoor heeft geschapen. Maar landen hebben wel 'growth enhancing governance' nodig om vooruit te komen. Dit behelst zaken als het door de overheid ingrijpen in (nog zwak gedefinieerde) eigendomsrechten zodat die terecht komen bij personen of bedrijven die er efficiënter mee omgaan, en het op effectieve wijze stimuleren van innovatie door particuliere bedrijven (Ibid., 2006). Dit betekent dat een nadruk op market enhancing governance, als dat samengaat met het verwaarlozen van growth enhancing governance, juist negatief kan uitpakken voor ontwikkeling.

6. De praktijk

Als good governance belangrijk is voor ontwikkelingsorganisaties, hetzij als doel op zichzelf of als middel voor economische ontwikkeling, dan kunnen donoren daar op twee manieren gevolg aan geven. Ze kunnen hun hulp aanwenden om het bestuur in landen waar dat bestuur minder goed is, te verbeteren. Of ze kunnen besluiten om alleen nog maar hulp te geven aan landen met goed bestuur. In het verlengde van dit laatste ligt een derde mogelijkheid namelijk dat donoren in landen waar ze al actief zijn, voorwaarden stellen aan goed bestuur. Ze geven hulp in de verwachting dat de ontvangende landen mensenrechten en democratie (blijven) respecteren en dat ze de rechtstaat handhaven en zullen streven naar onafhankelijke rechtspraak en een effectievere overheid. In de praktijk doen donoren meestal een beetje van alledrie.

In Nederland maakte minister Herfkens in 1998 een scherpe keuze voor selectiviteit: Nederlandse bilaterale hulp ging -officieel- alleen nog maar naar arme landen met goed beleid en goed bestuur. Dit werd vrij snel bekritiseerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, met als argument dat arme landen meestal niet zo'n goed bestuur hebben en dat zo'n strenge selectie de hulp irrelevant zou maken (WRR, 2001). In de praktijk werd de soep minder heet gegeten dan ze werd opgediend, en gingen latere ministers nog weer wat soepeler met de selectiecriteria om (Hout, 2007; Hout & Koch, 2006).

Volgens empirische studies van alle donoren speelde good governance nauwelijks een rol bij de allocatie van ontwikkelingshulp in de periode vóór 2000 (Neumayer, 2003; Aubut, 2004). Bilaterale donoren laten zich bij hun landenkeuze méér leiden door koloniaal verleden, strategische en geopolitieke belangen en commerciële relaties (Zanger, 2000). Verschillende studies laten zien dat de hulp aan een land beïnvloed werd door de hoogte van de buitenlandse schuld (Birdsall, Claessens & Diwan, 2003; Cordella e.a., 2005). Birdsall et al. (2003) laten zien dat landen met een lagere score op de CPIA in dit verband zelfs méér hulp kregen. Een andere studie concludeert dat corrupte landen niet minder hulp kregen. Afhankelijk van de gebruikte indicatoren voor corruptie, was het ook wel eens zo dat corrupte landen zelfs méér hulp kregen (Alesina & Weder, 1999).

Ook ná 1999 zijn de uitkomsten niet eenduidig, maar is er enige aanwijzing voor méér selectiviteit. Nunnenkamp en Thiele (2006) onderzoeken de hulp allocatie van alle OESO donoren, en concluderen dat de CPIA geen invloed heeft op de

hoeveelheid hulp die landen krijgen in de periode 1999-2002. Ook een verbetering van de CPIA heeft geen effect. Maar Depetris Chauvin en Kraay (2006) constateren dat een hogere score op de CPIA in de jaren 1989-1993 met minder hulp en schuldverlichting gepaard gaat, maar dat dit omgekeerd is in 1999-2003. Dollar en Levin (2006) concluderen dat democratie (volgens de Freedom House index) voor donoren wel een selectiecriteria is, maar 'rule of law' (de ICRG index) niet. Voor de totale groep donoren vinden ze geen verschil tussen de recente periode en eerdere periodes, maar voor de multilaterale donoren wel: deze zijn meer selectief geworden in de periodes 1995-1999 en 2000-2003 ten opzichte van eerdere periodes (Ibid., 2006). In het geval van de Wereldbank is dat niet verwonderlijk, omdat deze expliciet de hulpallocatie baseert op de CPIA.

De ervaringen van donoren met het stellen van politieke en governance voorwaarden aan ontwikkelingshulp zijn niet erg positief. Ontvangende landen hebben zelden gehoor gegeven aan oproepen om mensenrechten te respecteren of politieke systemen te veranderen (Crawford, 1997). Governance conditionaliteiten op het gebied van het instellen van de 'rule of law' of het verbeteren van overheidsapparaten zijn ook niet erg succesvol (Kapur & Webb, 2000; Kapur, 2001). Zowel multilaterale als bilaterale donoren hebben de laatste jaren steeds meer geïnvesteerd in het bevorderen van good governance in ontwikkelingslanden. Een recente evaluatie van Wereldbank inspanningen op het gebied van verbeteren van financieel overheidsmanagement en het verbeteren van de overheidsbureaucratie, en van steun aan anti-corruptiemaatregelen, laat gemengde resultaten zien. Er was wel enige verbetering in financieel overheidsmanagement en in transparantie van de overheid, maar pogingen om het aanname- en promotiebeleid binnen de overheid meer op basis van verdienste te laten plaatsvinden hadden geen succes. Steun aan anti-corruptiemaatregelen zoals commissies en wetten had ook weinig effect (IEG, 2008).

Good governance speelt in de praktijk ook een belangrijke rol bij het verlenen van begrotingssteun, vooral als selectiecriteria maar ook vaak bij het uit te voeren beleidsprogramma dat door ontvangende regering en donoren wordt afgesproken. Begrotingssteun heeft in de praktijk vaak kunnen bijdragen aan betere begrotingsprocessen, zoals het opzetten van meerjaren ramingen, verbeterde

begrotingsclassificaties en betere verantwoording van de uitgaven. Als deze positieve effecten er waren, waren ze mede het gevolg van technische assistentie en ook van een al aanwezige wil tot verandering in het ontvangende land (De Renzio, 2006). De laatste tijd zijn in diverse landen de begrotingssteunprogramma's door donoren stopgezet vanwege problemen met goed bestuur, variërend van opduikende corruptie of fraude bij verkiezingen. Dit stopzetten botst weer met een andere waarde die aan deze hulpmodaliteit wordt toegedacht, namelijk de voorspelbaarheid ervan. Begrotingssteun kan alleen maar effectief zijn als landen over een reeks van jaren op deze hulp kunnen rekenen.

7. Spijkerhard of boterzacht?

Good governance speelt een hele belangrijke rol in het ontwikkelingsbeleid. Er wordt veel hulpgeld ingezet voor steun aan anti-corruptiemaatregelen, steun aan democratiseringsprocessen, aan het verbeteren van het functioneren van de overheid, inclusief rekenkamers en rechtssystemen. Het aantal governance indicatoren is enorm toegenomen en in toenemende mate lijken deze een rol te spelen bij de hulpallocatie. Dit geldt in ieder geval voor de Wereldbank, en ook voor een aantal andere donoren. Maar er vallen verschillende kanttekeningen bij deze ontwikkelingen te plaatsen. In de eerste plaats is het onduidelijk of de gebruikte governance indicatoren wel valide meetinstrumenten zijn voor de beoogde concepten. In de tweede plaats hebben we laten zien dat ook het concept good governance zoals door donoren gehanteerd, niet eenduidig en zeker niet neutraal is. In de derde plaats kunnen grote vraagtekens worden gezet bij de aanname dat good governance, zoals door donoren gedefinieerd, noodzakelijk is voor ontwikkeling.

Voor de praktijk betekent dit dat donoren hun hulpallocatie niet zouden moeten baseren op good governance zoals het nu wordt gemeten. Het is dus ook niet zo erg dat empirische studies deze selectiviteit slechts laten zien voor de Wereldbank, en veel minder voor bilaterale donoren. Maar bilaterale donoren zijn de laatste jaren wel erg kritisch op good governance geworden bij het verstrekken van begrotingssteun en hebben deze hulp in veel landen stopgezet. Hier is duidelijk sprake van een waardenspanning, want dit stopzetten verhoogt niet altijd de effectiviteit. De pogingen van donoren om good governance te verbeteren laten gemengde resultaten zien. Niet alle interventies lijken even noodzakelijk, en een belangrijke voorwaarde voor succes

is dat belangrijke politici en beleidsmakers in het ontvangende land de onderliggende waarden delen.

Literatuur

Arndt, C., & Oman, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators*. Paris: OECD Development Studies Centre.

Arbut, J. (2004). *The Good Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence for 2001*. (Development Studies Institute Working Paper 04-48). London: DESTIN

Alesina, A., & Weder, B. (1999). *Do corrupt governments receive less foreign aid?* (NBER Working Paper 1708). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Bai, C.-E. and S.-J. Wei (2000). *Quality of bureaucracy and open-economy macro policies*. (NBER Working Paper 7766). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research

Besançon, M. (2003). *Good governance rankings: The art of measurement*. WPF reports no. 36. Cambridge MA: World Peace Foundation.

Birdsall, N., Claessens, S., & Diwan, I. (2003). Policy selectivity forgone: Debt and donor behaviour in Africa. *World Bank Economic Review*, 17(3), 409-435. doi: 10.1093/wber/lhg029

Chang, H. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.

Cordella, T., Ricci, L. A., & Ruiz-Arranz, M. (2005). *Debt overhang or debt irrelevance? Revisiting the debt-growth link* (IMF Working Paper No. 05/223). Washington: IMF.

Crawford, G. (1997). Foreign aid and political conditionality: Issues of effectiveness and consistency. *Democratization*, 4(3), 69-108. doi: 10.1080/13510349708403526

De Haan, J., & Siermann, C. L. J. (1995). A sensitivity analysis of the impact of democracy on economic growth. *Empirical Economics*, 20(2), 197-215. doi: 10.1007/BF01205435

Depetris Chauvin, N. D., & Kraay, A. (2006). *Who gets debt relief?* (World Bank Policy Research Working Paper No. 4000). Washington: World Bank.

Dollar, D., & Levin, V. (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003. *World Development*, 34(12), 2034-2046. doi:10.1016/j.worlddev.2006.06.002

Doucouliaos, H., & Ulubasoglu, M. (2006). *Democracy and economic growth: A meta-analysis*. Unpublished manuscript.

- Goldsmith, A. (2007). Is governance reform a catalyst for development? *Governance*, 20(2), 165-186.
doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00352.x
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548. doi: 10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x
- Hansen, H., & Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development*, 12(3), 375-398. doi: 10.1002/(SICI)1099-1328(200004)12:3<375::AID-JID657>3.0.CO;2-M
- Hout, W. (2007). *The politics of aid selectivity: Good governance criteria in world bank, US and Dutch development assistance*. London & New York: Routledge.
- Hout, W., & Koch, D. J. (2006). *Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid, 1998-2004* (Working Document IOB). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB.
- IEG. (2008). *Public sector reform: What works and why? An IEG evaluation of World Bank support*. Washington DC: The World Bank.
- Kapur, D. (2001). Expansive agendas and weak instruments: Governance related conditionalities of the international financial institutions. *Journal of Policy Reform*, 4(3), 207-241 doi: 10.1080/13841280108523420
- Kapur, D., & Webb, R. (2000). *Governance-related conditionalities of the international financial institutions* (G-24 Discussion Paper Series No. No. 6). Geneva: UNCTAD, Center for International Development, Harvard University.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). *Growth without governance*. Unpublished manuscript.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2004). *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002*. Washington DC: The World Bank.
- Khan, M. H. (2006). *Governance, economic growth and development since the 1960*. Background paper for World Economic and Social Survey 2006. United Nations.
- Khan, M. H. (2010). *Governance and growth: History, ideology and methods of proof*. London.
- Knack, S. & N. Manning (2000). *Towards consensus on governance indicators: selecting public management and broader governance indicators*. Washington DC: The World Bank
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69(2), 538-554. doi:10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x

- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. & Vishny, R. (1999). The quality of government. *The Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 222-279.
- Lambsdorff, J. G. (2005). Consequences and causes of corruption: What do we know from a cross-section of countries? Diskussionsbeitrag Nr. V-34-05. Passau: Die Gruppe der volkswirtschaftlichen Professoren der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Passau.
- Lensink, R., & White, H. (1999). 'Assessing aid': A manifesto for aid in the 21st century? (Sida evaluation report No. 99/17:13). Stockholm: Sida. doi: 10.1080/713688303
- Malik, A. (2002). *State of the art in governance indicators*. (Background paper for HDR 2002, Occasional paper 2002/7)
- Neumayer, E. (2003). *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. New York: Routledge.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nunnenkamp, P., & Thiele, R. (2006). Targeting aid to the needy and deserving: Nothing but promises? *The World Economy* 29(9), 1177-1201. doi:10.1111/j.1467-9701.2006.00836.x
- Rauch, J. E. & P. B. Evans (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71. doi:10.1016/S0047-2727(99)00044-4
- De Renzio, P. (2006). Aid, budgets and accountability: A survey article. *Development Policy Review*, 24(6), 627-646. doi:10.1111/j.1467-7679.2006.00351.x
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes and consequences of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244. doi: 10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418
- Van de Walle, S. (2006). The state of the world's bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8 (4), 439-450. doi: 10.1080/13876980600971409

- Van Montfort, C. (2004). Ruimte voor goed bestuur: Tussen prestatie, proces en principe. WRR
Webpublicatie nr. 2. Den Haag: WRR.
- Van Waeyenberghe, E. (2009). Selectivity at work: Country policy and institutional assessments at the
world bank. *European Journal of Development Research*, 21(5), 792-810.
doi:10.1057/ejdr.2009.34
- World Bank (1992). *Governance and development*. Washington DC: The World Bank.
- Zanger, S. C. (2000). Good governance and European aid: the impact of political conditionality.
European Union Politics, 1(3), 293-317. doi: 10.1177/1465116500001003002
- WRR (2001). *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid.