

ONTWERP - ACHTERGRONDNOTA GOOD GOVERNANCE: EEN CONCEPTUEEL KADER

Nadia Molenaers

Beleidsondersteunend steunpunt (BOS) PRSP
Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –Beheer (IOB)
Universiteit Antwerpen
Venusstraat 35
2000 Antwerpen

nadia.molenaers@ua.ac.be

Maart 2006

1. Korte situering nota

Het governance concept wordt op vele verschillende niveau's gehanteerd. Global governance heeft betrekking op thema's die zich buiten het bereik bevinden van nationale, individuele overheden. Bij organisational of corporate governance gaat het om het beheer en de activiteiten van organisaties/bedrijven waarbij rekenschap wordt afgelegd aan 'aandeelhouders' of 'bestuursleden'. Sommige organisaties worden privé bestuurd en gemanaged (bedrijven), andere zijn publiek (scholen, hospitalen...). Tenslotte spreekt men ook van community governance, en hier betreft het de gemeenschap. Het gaat hier meer bepaald om activiteiten die zich afspelen op het lokale niveau en waar het organiserend 'orgaan' niet noodzakelijk een formeel karakter of een formele vorm bezit.

In deze nota beperken we ons vooral tot het nationale niveau omdat dit veelal het referentiepunt is voor de donoren. National governance bevindt zich binnen de landsgrenzen, maar heeft niet enkel betrekking op de overheid (waarin verschillende niveau's kunnen onderscheiden worden, provinciaal, urbaan, ruraal, lokaal, inheemse vormen van bestuur), maar ook op de andere actoren binnen de samenleving zoals het middenveld.

2. De opkomst van het "governance"-thema in het ontwikkelingsdenken

Good governance staat sinds de jaren negentig hoog op de ontwikkelingsagenda, niet alleen als voorwaarde maar ook als doel van ontwikkelingssamenwerking. Ter inleiding duiden we kort welke samenloop van omstandigheden en inzichten bijgedragen hebben tot deze evolutie.

De eerste, en wel allerbelangrijkste aanzet die bijdroeg tot de governance-agenda was het ***einde van de koude oorlog***. De periode van 'politieke ontspanning' die erop volgde, brak ook de politieke taboesfeer open. Voorheen werden autoritaire regimes en overheden die zondigden tegen zware mensenrechtenschendingen vaak gedoogd - omdat de alliantiedrang ingegeven door de behoefte aan internationale stabiliteit sterk de donor-agenda beïnvloedde – maar in de nieuwe 'democratische' wereldorde kon dit niet meer zo zijn. Politieke

wanttoestanden werden voor het eerst bespreekbaar en op die manier werden politieke conditionaliteiten weer op de agenda geplaatst¹. Voor de ontvangende landen was er geen ontsnappen aan dat internationaal democratisch enthousiasme. Er was immers geen keuze meer in het uitspelen van strategische of tactische allianties tussen oost en west. Ze konden ingevolge ook niet meer heen om die externe politieke druk om te democratiseren. Gesterkt door die internationale tendens speelden ook heel wat lokale organisaties uit het middenveld in op die druk om het politieke toneel te openen en in een aantal gevallen speelde de civiele maatschappij zelfs een cruciale rol in het omver werpen van autoritaire regimes. De democratiseringprocessen namen dan ook een duizelingwekkende vlucht. Meer dan 80 landen in de wereld ondernamen in het begin van de 90er jaren grote stappen naar het meer respecteren van politieke vrijheden.

Maar de hooggespannen verwachtingen met betrekking tot de democratie bleken al snel te ambitieus. Parallel met de zogenaamde internationale democratisering golf manifesteerde zich immers een fenomenale toename van (etnisch) conflict, politieke instabiliteit en geweld. De overwinning van de democratie leek dus meteen gekoppeld aan een serieuze crisis. Een aantal landen gleed terug naar het autoritarisme en anderen slaagden er niet in om de transitie naar een stabiele democratie te voltooien. Vooral deze laatste groep is overheersend aanwezig in Afrika. Er wordt vaak naar deze landen gerefereerd als 'pseudo-democratieën' omdat het enige echt democratische kenmerk dat ze vertonen draait om het regelmatig organiseren van verkiezingen. Daarbuiten zijn er echter weinig veranderingen waar te nemen zijn in het reilen en zeilen van de politiek. In die zin leken die nieuwe democratieën ook niet te functioneren op een manier die de bevolking verwachtte. In een enquête gerealiseerd in het begin van de jaren '90 in een 60-tal landen bleek dat toch wel 9 op de 10 ondervraagden niet het gevoel had dat die democratische overheid nu tegemoet kwam aan de behoeften van de bevolking. Heel veel van het ongenoegen hing (en hangt nog steeds) samen met corruptie, een totaal gebrek aan overheidstransparantie, incoherent beleid, het inefficiënt functioneren van de publieke instellingen, gebrekkige structuren van doorlichting, beperkte politieke wil om rekenschap af te leggen, enz. Ook bleken de nieuwe 'regimes' niet in staat om de gewenste 'output' te produceren op het ontwikkelingsvlak. Dit leidde allemaal redelijk snel tot frustratie en ontgoocheling, bij de bevolking maar ook bij de donoren. Voeg daarbij het inzicht dat een aantal landen er toch goed in slaagden om goede ontwikkelingsresultaten neer te zetten zonder enige democratische toegevingen of achtergrond, en dat gaf al aan dat het politieke plaatje wel van fundamenteel belang is in het produceren van vooruitgang, maar dat 'het regelmatig organiseren van verkiezingen' daar niet noodzakelijk mee vasthangt. Het leek eerder vast te hangen met het politieke engagement van de overheid, en de institutionele capaciteit om een 'developmental state' (ontwikkelingsgerichte staat) te worden of te zijn. Governance dus.

¹ Wat de uiteindelijke impact is geweest van harde politieke conditionaliteiten is voor discussie vatbaar. In de literatuur wordt er een redelijk negatieve bilan opgemaakt (voor meer info zie nota politieke conditionaliteiten BOS-PRSP). Over het algemeen geldt echter voor politieke conditionaliteiten hetzelfde als voor alle andere conditionaliteiten. De effectiviteit ervan hangt samen met drie doorslaggevende elementen: Is de eraan verbonden sanctie overtuigend? Is de beloning groot genoeg? Hangt de gevraagde verandering samen met processen die ook bezig zijn in het land zelf? Conditionaliteiten in het algemeen zijn weinig effectief, o.a. omdat donoren er zelden in slagen ze ook echt af te dwingen (problemen van collectieve actie en/of bestedingsdruk).

Een tweede aanzet hing samen met de inzichten rond de **bepaalde effectiviteit van de hulp**. Projecthulp leed aan een aantal fundamentele tekortkomingen. De institutionele chaos veroorzaakt door donoren met hun micro-managed legertje aan projecten was niet alleen ontzettend duur en creëerde hoge transactiekosten, ze waren bovendien vaak niet duurzaam en ze ondermijnden de staat en de nationale plannings- en budgetprocessen. De creatie van al die parallelle systemen van planning, monitoring en evaluatie (M&E) hielp het ontwikkelingsproces dus niet echt vooruit en donoren zagen in dat hun instrumenten een deel van het probleem waren in plaats van de oplossing. De hand in eigen boezem stekend kwamen donoren tot de conclusie dat ze moesten harmoniseren en aligneren. De staat en zijn plannings- en budgetproces zou het referentiepunt moeten worden van ondersteuning waardoor governance heel centraal te staan kwam in het nieuwe ontwikkelingsparadigma. Bovendien was het ook duidelijk dat de projectwerking en de duurzaamheid van de resultaten leed onder problemen die zich situeerden op een hoger politiek institutioneel niveau. Ontwikkeling, zo werd duidelijk, kan wel degelijk afgeremd of gestimuleerd worden door de staat, de natuur en aard van het politieke systeem. Er moet dus ook gesleuteld worden aan de governance problemen. Ten tweede was er de mislukking van de structurele aanpassingsprogramma's. Veelal werden ze niet, of slechts gedeeltelijk uitgevoerd door de ontvangende overheden. De analyse van de donoren was dat al die opgelegde programma's tekort schoten op één fundamenteel element, namelijk ownership. En zonder ownership krijg je geen beleidshervorming uitgevoerd. Ontwikkelingslanden moeten dus de kans krijgen om hun eigen ontwikkelingsstrategie uit te denken en uit te voeren, terwijl de donoren dit proces ondersteunen, begeleiden, beïnvloeden. Ook deze evolutie plaatste governance centraal op de agenda.

Tenslotte waren en nog een aantal **inzichten uit de wetenschap**. Een heel aantal studies wezen er in de jaren 90 op dat stabiele democratieën gekenmerkt werden door goed functionerende markten, performante overheidsdiensten en een sterk middenveld. Democratie en ontwikkeling lijken twee fenomenen te zijn die, althans in stabiele contexten, hand in hand gaan. Maar waar ligt de kiem van transformatie? Volgens een aantal wetenschappers ligt de kern van vooruitgang bij sterke instituties die op hun beurt ontwikkeling stimuleren maar ook het ontstaan van een sterke civiele maatschappij. Andere wetenschappers stellen dat een sterk verenigingsleven de motor is voor beter functionerende instellingen en ontwikkeling. De wetenschap is er dus nog niet helemaal uit, maar veelal ziet men in de praktijk dat donoren vaak kloppen op de twee nageltjes: enerzijds wordt de overheid ondersteund, en anderzijds wordt ook het middenveld gefinancierd opdat ze mee de overheid duwt naar betere performantie.

Al deze inzichten brachten een fundamentele verschuiving met zich mee in het ontwikkelingsdenken. Good governance werd op korte tijd het brugbegrip tussen ontwikkeling en democratisch bestuur en het centraal concept in het nieuwe ontwikkelingsparadigma. Donoren zijn het erover eens dat good governance een voorwaarde is voor ontwikkeling en dus ook voor de effectiviteit van de hulp. Het grote verschil tussen performante en niet-performante staten ligt in de ontwikkelingsgerichtheid van de staat (ownership en commitment) en de capaciteit om dit beleid uit te voeren. Politiek engagement is dus nodig. Een sterke ontwikkelingsgerichte staat, met goede beleidsprioriteiten, een groot politiek engagement en de technocratische capaciteit om dit beleid uit te voeren. In het merendeel van de ontwikkelingslanden, vooral de lage-

inkomenslanden en zeker de fragiele staten is dit echter afwezig. Daarom moeten donoren deze staten bijstaan. Hervormingen moeten gestimuleerd en ondersteund worden opdat de staat gradueel ontwikkelingsgerichter wordt. Dit is een werk van lange adem, met vele risico's, maar het is de enige weg die op een duurzame manier naar fundamentele veranderingen kan leiden.

Het nieuwe hulpparadigma, waarvan de Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) de emanatie is, wordt gekenmerkt door een sterke focus op de staat en zijn nationale budget en begrotingsprocessen en systemen. De hulpmodaliteiten zijn daarbij revolutionair verschoven van project- naar budgetsteun en sectorwide-approaches. Anderzijds wordt de civiele maatschappij actief mee op de agenda gezet door een participatieconditionaliteit te verbinden aan de PRSP. De financiële ondersteuning van het budget van de staat brengt de governance agenda echter ook nog op een andere manier naar voor: donoren moeten nu immers meer dan ooit rekening houden met zuiver politieke overwegingen bij het aangaan van een hulprelatie. Het geven van ontwikkelingshulp aan de overheid, via het nationale budget roept immers ook ethisch-morele vragen op. Wilt, kan, mag een donor om het even welk regime rechtstreeks financieren? Is budgetsteun wel de aangewezen modaliteit? Is het in een aantal gevallen niet veiliger om projectmatig te blijven werken (bijvoorbeeld in fragiele staten)? Het fiduciaire risico is reëel, en dus is het vertrouwen in de 'partneroverheid' wel een centrale bezorgdheid. En als we als donor in het bootje van de budgetsteun stappen, welke (politieke) 'hervormingen' willen we op termijn dan gerealiseerd zien en wat brengen we aan op de politieke dialoog of de beleidsdialoog? Welke zijn voor de donor breekpunten die het onaanvaardbaar maken om nog verder hulp te geven in de gekozen modaliteit? Kortom, hoe selectief moet je als donor zijn? Op basis van welke criteria? Maar ook met het oog op versterking van de staat moet men overwegen in welke richting men hervormingen wilt stimuleren, welke knooppunten er moeten aangepakt worden, in welke volgorde en welke prioriteitsstelling. Bovendien zou een donor duidelijk voor ogen moeten hebben welke de breekpunten zijn (die wellicht altijd van zuiver politieke aard zullen zijn).

Bovenstaande elementen tonen aan dat governance als concept geen synoniem is voor democratie, maar het houdt wel verband met een aantal principes die inherent geworteld zitten in het democratisch denken zoals transparantie, efficiëntie, participatie... Het houdt als concept ook verband met ontwikkeling omdat verwacht wordt dat het laatste realiseerbaar word via good governance. En het is een concept dat de overheid overstijgt omdat de bredere samenleving, het middenveld ook een rol speelt in governance.

Fundamenteel is dat het governance-concept allusie maakt op een bepaald maatschappijmodel, namelijk dat van de stabiele democratieën, met hoge niveaus van menselijke ontwikkeling, waarbij burgers ruime kansen krijgen op zich te ontplooien en te participeren. De overheid spant zich daarbij ook in om de zwakkere groepen in de samenleving te betrekken bij het socio-economische, politieke en culturele leven. Cruciale ingrediënten in dit model zijn een stevige portie liberale democratie, vrije markteconomie en een sterk middenveld. De principes van openbaarheid, transparantie, efficiëntie en effectiviteit van bestuur en van beleid zijn daarbij van groot belang. Het moet gezegd zijn dat de donoorinterventies in dit kader heel sterk uitgaan van de maakbaarheid van

de samenleving. Wellicht wordt er niet voldoende rekening gehouden met de overweging dat de wijze waarop niet-westerse samenlevingen functioneren diepe historische wortels heeft, die niet rechtlijnig ombuigbaar zijn.

3. Een breed concept: actoren, principes en dimensies van governance

Wellicht is het belangrijk te weten dat er geen éénduidige definitie bestaat van 'good governance', noch onder de donoren en zeker niet binnen de wetenschap.

Governance vindt plaats in verschillende arena's: in de overheidsarena zijn er verschillende actoren: regering, administratie, rechterlijke macht, parlement, politieke partijen. Bovendien vormen deze 'actoren' geen monolitische blokken. Individuen, groepen, fracties kunnen agenten van verandering zijn, of net niet. Buiten de politiekinstitutionele sfeer is er de civiele maatschappij en de economische arena. En ook dit zijn geen homogene blokken, maar steeds weer complexe gehelen van groepen en fracties die zich al dan niet positief positioneren ten opzichte van bepaalde veranderingen. Governance mag dus niet gelijkgesteld worden met de overheid of de regering omdat het deze sfeer toch wel overstijgt.

Het alludeert ook op de manier waarop beslissingen worden genomen/uitgevoerd in een complexe context en hoe de interactie tussen de overheid en de andere sferen in de samenleving (burgers, middenveld, privé-sector,...) de besluitvorming en –uitvoering kleurt. Het gaat dus om een veelheid van actoren, hoe ze interageren, hoe de besluitvorming plaatsvindt, en beïnvloedingsprocessen op gang komen. Ook de manier waarop besluiten worden uitgevoerd en hoe (en aan wie) rekenschap wordt afgelegd maken deel uit van de governance-idee. Het is dus van belang om in te schatten welke entiteiten van (relatief) belang zijn in een bepaalde context, hoe ze interageren en in welke mate ze beleid maken of kraken. Omdat de staat veelal de spilfiguur is in de governance-discussie, of het althans zou moeten zijn, staat deze ook centraal in heel het governance debat.

De meeste donoren zijn het erover eens dat er heel wat verschillende dimensies zijn binnen governance. De ene donor legt in zijn benadering van het concept al wat meer nadruk op een bepaalde groep elementen, terwijl een andere donor dan weer andere groepjes van elementen belangrijk vindt. Hieronder een algemene oplijsting van wat men veelal terugvindt in donordocumenten. We organiseren de verschillende punten in twee categorieën.

Political governance of politiek bestuur

- Aanwezigheid eerlijke en open verkiezingen, politieke vrijheden en burgerrechten
- Respect voor de mensenrechten (vooral eerste generatie mensenrechten zijnde burgerlijke en politieke rechten en vrijheden)
- Het functioneren van de rechterlijke macht, de aanwezigheid van 'rule of law' is, de mate van toegankelijkheid van justitie.
- Democratieversterkende initiatieven, verspreiding van tolerantie in de samenleving, activering en ondersteuning civiele maatschappij

Technocratic governance of technocratisch bestuur

- Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector, management van de publieke financiën, de hele administratie en de eventuele hervorming ervan. Effectiviteit van de aanwending van publieke middelen
- Coherentie van het beleid, kwaliteit van het beleid
- Economische politiek, stabiliteit van het regulerende kader voor economische transacties
- Transparantie
- Decentralisatie en lokale capaciteitsopbouw
- Ondersteuning capaciteitsopbouw civiele maatschappij

Samengevat zouden we kunnen stellen dat binnen het discours governance een verzamelconcept is. Het behelst doelen, zowel als principes, het is een multi-dimensioneel concept dat zuiver politieke en erg technocratische elementen bevat, en, governance speelt zich af op vele niveau's (multi-level) en met vele actoren (multi-actor). Het lijkt de brug te zijn tussen enerzijds ontwikkeling en anderzijds die politieke elementen die we vaak verbinden met het democratisch bestel. Als we echter een optelsommetje maken van alle elementen in de lijstjes is het nog maar de vraag of we het einddoel (cfr maatschappijmodel zoals eerder beschreven) bereiken. Het lijkt in die zin toch wel eigenaardig dat twee cruciale element vaak niet expliciet terug te vinden is de meeste governance lijstjes, namelijk de idee van commitment als onderdeel/voorwaarde van goed bestuur en de idee van inclusief beleid².

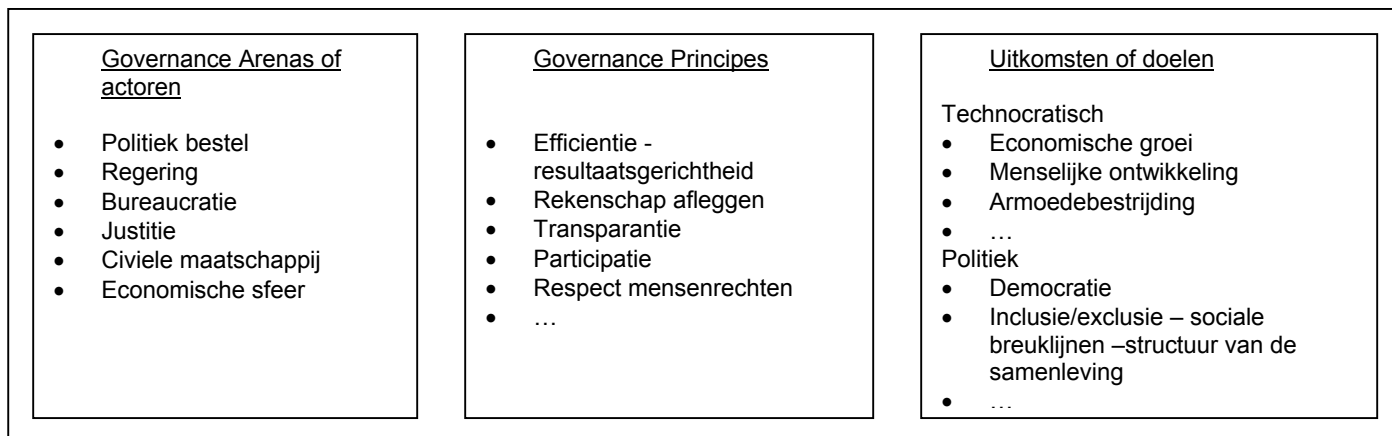
4. Wat betekent 'good' in good governance? De kern van de discussie

Van belang is dat "goed" in goed bestuur kan slaan op twee verschillende dingen: op principes of proceselementen van bestuur maar ook de uitkomsten of de doelen van bestuur. Als het gaat om principes van goed bestuur draait het vaak om de participatieve aanpak, de transparantie, de efficiency, het afleggen van rekenschap. Een andere manier om een betekenis aan "goed" te geven in goed bestuur is in termen van uitkomsten: goede ontwikkelingsscores, economische groei, menselijke ontwikkeling, armoedebestrijding... Maar ook eerder politieke situaties kunnen aanzien worden als uitkomst: democratie, respect mensenrechten, de sociale structuur van de samenleving, ... Binnen het donormilieus zijn er grosso modo twee stromingen, of twee manieren van omgaan met die principes, doelen en het toekennen van het goed bestuur label. Beide

² Uitzondering hierop is eigenaardig genoeg de Wereldbank: er bestaat een CPIA-score voor sociaal inclusief beleid. Een aantal andere donoren signaleert wel het belang van pro-poor commitment bijvoorbeeld maar maakt er vervolgens niet altijd een punt van binnen de good-governance agenda. Veelal wordt ervan uitgegaan dat er commitment is (zo wordt het schrijven van een PRSP aanzien als een teken van ownership of commitment – terwijl dit natuurlijk niet noodzakelijk zo is). Bovendien kan commitment tot sociale inclusie toch nog iets anders zijn dan commitment to pro-poor growth.

stromingen zijn hierboven al eens benoemd, namelijk de technocratische invulling en de politieke invulling van bestuur. Schematisch komen we dan tot de volgende indelingen³:

Bron: geïnspireerd op “Making Sense of Governance”



Twee visies en hun samenhang

In een eerste interpretatie wordt goed governance aanzien als **‘gezond, goed ontwikkelingsmanagement’**. Het gaat hier vooral om de technische, procedurele administratieve en management aspecten van het beheer van ontwikkelingsgeld door het ontvangende land. Ontwikkelingsgerichtheid, resultaatsgerichtheid⁴ en efficiëntie van de publieke sector zijn de primaire doelen. Duidelijke spelregels, transparante procedures, een goed functionerende administratie zijn de instrumenten om die doelen waar te maken. De principes van goed governance (zelfs participatie en transparantie) staan dus in functie van het bereiken van bepaalde ontwikkelingsgerichte doelen (omdat ze de transactiekosten verlagen of een betere output genereren). De technocratische instrumenten waar in deze interpretatie vaak mee gewerkt wordt door de donoren zijn de Public Finance Management-tools (PFM). Dit laatste houdt bijvoorbeeld in dat een budget volledig moet zijn, duidelijk, een weerspiegeling van feiten, het moet gerespecteerd worden, er moet een financiële opvolging en audit zijn en ook inhoudelijk moet het budget gecontroleerd worden⁵.

In een tweede interpretatie heeft goed governance betrekking op de aspecten van politiek, **democratisch bestuur**. Hier gaat het om de politieke aspecten zoals open en eerlijke verkiezingen, respect voor mensenrechten, politieke vrijheden in een land, vrije pers, politieke stabiliteit. Hier staan de principes van goed bestuur als doel voorop en als doel op zich. Participatie en transparantie zijn in dit perspectief intrinsiek

³ De governance principes kunnen ook als ‘codes of conduct’ geïnterpreteerd worden. En in die zin worden ze toepasbaar op interacties, ook die tussen donoren en ontvangende landen en het idee van partnerschap.

⁴ Uiteraard vult elke donor hier zijn/haar definitie in van ‘resultaatsgerichtheid’ of ontwikkelingsgerichtheid. Waar een aantal donoren wellicht al erg tevreden zijn met resultaten op het vlak van economische groei, zullen andere donoren meer wachten op resultaten van armoedebestrijding, gelijkheid of menselijke ontwikkeling. Ook hier lijkt er niet altijd een consensus te zijn tussen de donoren, behalve dan misschien een brede consensus (PRSP en MDGs) die in het discours wellicht verzoenbaar zijn maar in de praktijk toch om trade-offs vragen.

⁵ Dit betekent niet dat PFM het enige voorwerp van gesprek is tussen donoren en ontvangende landen. Maar het is wel één van de weinige dingen waar er duidelijke instrumenten bestaan waarrond donoren zich kunnen organiseren/coördineren en in gesprek gaan met de overheid.

waardevol. In dit luik van good governance overweegt men vaak het werken met politieke conditionaliteiten om tot goed politiek bestuur te komen. Een andere strategie is via politieke dialoog of beleidsdialoog. Zowel formeel als informeel bestaat er een heel arsenaal van beïnvloeding, sturing, manipulatie tussen de donoren en de ontvangende overheden.

Het onderscheid tussen technocratisch (ontwikkelingsgericht) en politiek bestuur (democratie) wordt heel vaak heel strak gemaakt, maar het moet duidelijk zijn dat au fond deze scheidingslijn artificieel is. Elk technocratisch thema is wel degelijk erg politiek, of staat er op zijn minst niet ver vanaf. Maar het heeft zo zijn voordelen om bepaalde aspecten op een technocratische manier te benaderen. De donorgemeenschap kan zich dan immers op een a-politieke manier toch mengen in zeer politieke thema's. De 'ver-technocratisering' van bepaalde fenomenen en hun oplossing⁶ geeft ook een gevoel van 'maakbaarheid' en controleerbaarheid. Het is een poging om een lijn te trekken tussen die complexe, moeilijk beïnvloedbare, ongrijpbare, soevereine politieke realiteit en de dimensies ervan die rechtstreeks een sterke invloed hebben op de effectiviteit van de hulpstromen. Deze dimensies worden dan in managementtermen aangekaart en onderworpen aan technische conditionaliteiten. Dat geeft donoren aanknopingspunten die controleerbaar zijn, opvolgbaar, maakbaar en dus eventueel sanctioneerbaar. En dat kan heel positief zijn. Voor het ontvangende land is het minder bedreigend om in technocratische termen voorstellen te krijgen rond bijvoorbeeld bepaalde noodzakelijke hervormingen in functie van verhoogde performantie. Als een voorstel tot hervorming echter 'politiek' geïnspireerd is, kan dit erg bedreigend en politiek incorrect overkomen. Het geeft met andere woorden de politieke leiders de kans om zich veilig en soeverein te voelen.

Maar er zijn ook nadelen verbonden aan de vertechnocratisering. Veelal verliest men de fundamenteel politieke natuur uit het oog van heel wat van de bovenvermelde fenomenen. En die politieke natuur verander je niet zomaar. Meer nog, af en toe presenteert zich de ware aard van een politiek systeem zich op onverwachte en niet te negeren manieren (Oeganda, Ethiopië) en dan zit je als donor met een probleem want dan komen de limieten in zicht van wat je als donor kan afkopen en vraagt de realiteit om een afweging te maken tussen 'de moeizaam afgelegde weg en de gemaakte investeringskosten' versus de confrontatie met de fundamenteel politieke problemen van een regime en de reactie van de maatschappij (in het ontvangende land, maar ook op het thuisfront). Hoe maak je als donor de afweging tussen sanctioneren of niet sanctioneren? En welke sanctie? Vanuit wetenschappelijk standpunt zijn er geen oplossingen voor deze ethisch-morele en diplomatisch getinte dilemma's, maar het lijkt wel belangrijk om deze spanning te onderkennen, te benoemen en rekening te houden met mogelijke scenario's. Het fundamentele probleem is natuurlijk dat dit soort politieke problemen niet voorspelbaar zijn, niet op te nemen zijn in een vijfjarenplan, en zeker niet verbonden aan een op voorhand afgesproken sanctie. Bovendien gaat deze politieke inschatting van governance de harmonization-agenda vaak te boven. Donoren zullen wellicht nooit tot een consensus komen als het gaat om de politieke natuur van een regime, de marge van verandering, de wenselijkheid en richting van verandering... Discussies rond PFM daarentegen liggen wellicht makkelijker hetgeen veelal verklaart waarom de meeste governance discussies verglijden naar zeer technocratische themata.

⁶ Zoals corruptie en anti-corruptiemaatregelen.

Als het vervolgens gaat om het streven naar democratische governance zien we dat donoren een nogal zware klemtoon leggen op formele institutionele elementen van democratie (het organiseren van verkiezingen, of het doorvoeren van bepaalde wettelijke hervormingen zodat politieke partijen meer speelruimte krijgen). Hoewel deze uiteraard intrinsiek waardevol zijn geven ze -zelfs als ze op de letter worden uitgevoerd- geen garantie dat er een fundamenteel proces van verandering op gang wordt gezet. Veel van de zogenaamde democratieën in de derde wereld zijn immers noch armoedegericht, noch politiek stabiel. Sociale uitsluiting en democratie kunnen blijkbaar in vele landen samensporen. Heel vaak liggen de fundamentele problemen in een land in de zeer ongelijke machtsverhoudingen die hun expressie vinden in diepgeworteld cliëntelisme en gepersonaliseerde afhankelijkheidsrelaties die vaak gestructureerd zijn rond socio-economische en/of etnische en/of religieuze tegenstellingen (breuklijnen) in de samenleving. Cliëntelisme, afhankelijkheid, arbitrariteit en particularisme staan in principe haaks op het democratisch functioneren van een samenleving maar toch zien we dat verkiezingen zich perfect kunnen enten op zo'n ondergrond, zonder dat ze evenwel bovenstaande mechanismen en hun breuklijneffecten overwinnen. Anderzijds kunnen democratische verkiezingen wel degelijk processen van sociale verandering op gang brengen. Omdat het een mes is dat langs twee kanten kan snijden mag de focus op formeel procedurele aspecten van democratie niet ten koste gaan van aandacht voor een diepgaandere analyse van het politieke leven. In heel wat ontwikkelingslanden gaat het immers om een gebrek aan inclusieve politiek en aan mechanismen tot coalitievorming, zelfs in een formeel democratische omgeving. Vanuit die redenering is het wellicht aangewezen dat donoren zich niet blind staren op het aansturen naar democratische verkiezingen maar ook op basis van een genuanceerde analyse breuklijnen leren onderkennen en strategische interventies doen opdat inclusie bevorderd wordt.

Het voorgaande houdt in dat donorinterventies, of ze nu politiek of technocratisch inspelen op de governance-agenda, au fond geïnspireerd zouden moeten zijn op het aankaarten van breuklijnen en sociale exclusie. In die zin bevindt zich het thema inclusie/exclusie op het scharnierpunt tussen politiek en technocratisch bestuur.

De trade-offs

Het onderscheid tussen technocratisch en politiek bestuur en de multidimensionele natuur van het governance-concept brengt nog een dilemma met zich mee, namelijk op basis van welke dimensie ga je als donor het label goed bestuur toekennen? Welke dimensie wordt een aandachtspunt voor ontwikkelingssamenwerking? En in welke mate creëert dit, in het geval van België, spanningen tussen de agenda van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking?

Er zijn heel wat landen die op hun technocratisch bestuur beduidend beter scoren dan op hun politiek bestuur: Vietnam slaagt erin om jaar na jaar aan flinke percentages te groeien en duizelingwekkende vooruitgang te boeken op armoedebestrijding, maar de rapporten over de behandeling van etnische minderheden duiden op fundamentele problemen van sociale exclusie. Of Oeganda dat jarenlang de lieveling was van de donoren en één van die voorbeelden van (technocratisch) goed bestuur, maar toen die derde ambtstermijn van Museveni eraan kwam werden de echte politieke problemen van bad political governance wel heel duidelijk. Andersom zijn er heel wat landen die beter scoren op de politieke elementen van governance dan op de technocratische

dimensies. Dit leidt vaak tot problematische trade-offs. Is technocratisch goed bestuur belangrijker dan politiek goed bestuur? Wanneer trek je als donor aan de noodrem en welke omstandigheden verantwoorden een harder optreden als donor? Er wordt in donormiddens veelal abstractie gemaakt van de trade-offs. Tot men er niet meer omheen kan. En dan is het vaak al veel te laat.

Maar de discussie wordt nog complexer want elke vorm van bestuur heeft op zich ook nog eens verschillende deelaspecten die ook nog eens een heel verschillende score kunnen krijgen. Laat ons twee indicatoren nemen van politiek bestuur, genomen van de governance indicatoren van de Wereldbank (zie nota "Indicatoren" voor de figuren). Als we de partnerlanden uitzetten op de indicator "Voice & Accountability" blijkt Vietnam de voorlaatste plaats inneemt, net één plaats hoger gerangschikt dan Congo. Binnen diezelfde politieke dimensie van governance echter bestaat er de indicator van 'Political Stability', ook te vinden bij de governance indicatoren van de Wereldbank. Daar prijkt Vietnam ineens op de eerste plaats tussen de partnerlanden. Wat is hier van doorslaggevend belang voor een donor? De politieke stabiliteit als prioriteit en dus teken van good governance? En om het plaatje nog complexer te maken nemen we nog een indicator erbij die ook vaak aanzien wordt als een politieke dimensie van good governance, namelijk Rule of Law. Daar hangt Vietnam ergens in het midden van de lijst. Dit zijn dus, binnen één en dezelfde dimensie van politiek bestuur, heel uiteenlopende indicaties. Voor de dimensies van technocratisch bestuur kan je dezelfde tegenstrijdigheden en complexiteiten terugvinden: overheden die zeer goed scoren op marktvriendelijke politiek, maar zeer slecht als het gaat om de kwaliteit van de bureaucratie, of om corruptiebestrijding.

Wat deze gegevens heel duidelijk aantonen is dat het maken van een beoordeling van "het bestuur" geen sinecure is. De termen 'goed bestuur' of 'slecht bestuur' worden in heel wat gevallen veel te makkelijk in de mond genomen⁷ waardoor er abstractie gemaakt wordt van de complexe realiteit. In die context wordt het governance begrip heel vaak uitgehold en slachtoffer van vage, ontransparante en wellicht zelfs arbitraire inschattingen. Maar het hangt niet alleen samen met het niet onderkennen van de complexiteit van het concept en zijn onderdelen. Vaak steekt de realiteit ook elke mogelijke objectieve benadering razendsnel voorbij. Je kunt governance wel monitoren via indicatoren allerlei maar veelal worden die maar één om de zoveel maanden of jaren aangepast worden en vaak gebruikt men in die indicatoren gemiddelden zodat vaak alle hevige pieken en dalen uitgevlakt worden. En het zijn net die pieken en dalen die vaak inzicht verschaffen natuurlijk. Want dat zijn de 'early warning signals', de knipperlichten die aanduiden wat er misschien wel echt goed fout zit op governance-niveau. En wat nog fundamenteeler is, heel wat van die indicatoren gaan soms voorbij aan de echte problemen in een specifieke context. Een kwalitatieve contextgebonden governance analyse is dus wel degelijk nodig. Zoals reeds voorgesteld in de nota politieke conditionaliteiten is het daarom van groot belang dat aan de donorkant de eerder politiek-diplomatieke expertise (in een gegeven land) teruggekoppeld wordt naar de ontwikkelingsexpertise.

⁷ Er zijn natuurlijk ook landen die extreem slecht scoren op alle mogelijke indicatoren van governance, de zogenaamde fragiele staten zijn hier wellicht het beste voorbeeld van. Toch is net in deze gevallen aandacht voor de governance dimensie cruciaal. Het is immers ook in deze landen dat er initiatieven worden opgezet om de rol van de staat te versterken. Alleen moeten donoren in die landen nog meer duidelijkheid en richting hebben over 1) welke governance-dimensie stimuleren 2) in welke richting 3) welke dimensies in welke volgorde of sequentiële logica 4) de mate van donorcontrole/audit/sturing – van een zwakke overheid kan men immers geen grote ownership verwachten! Daar moet dus meer 'donorship' zijn.

Tenslotte, commitment of eigenaarschap is een zeer fundamenteel, doch relatief weinig besproken element binnen de hele governance discussie is. Hoewel iedereen het erover eens is dat dit dé cruciale variabele is, is dit ook het meest moeilijk in te schatten element. Ondanks de enorme inspanningen van onderzoeksinstellingen om een hele resem van waardevolle governance indicatoren te ontwikkelen, zitten we, als het om commitment gaat, op zijn best met indirecte aanwijzingen, subjectieve inschattingen en vaak zeer divergerende meningen.

Heel de idee van goed en slecht bestuur doet het vermoeden rijzen dat er een objectiveerbare strakke lijn te trekken is tussenbeide. De realiteit is echter complexer en de governance-agenda wordt steeds langer en veeleisender. Als men rekening wilt houden met contexten, historische achtergronden, lokale complexiteit etc... is het wellicht nodig om te gaan denken in termen van "good enough governance"⁸. Dit houdt in dat er minder veeleisender maar wel strategischer gedacht wordt rond governance. Bijvoorbeeld, welke zijn de belangrijkste institutionele hervormingen die ingezet moeten worden opdat governance gaat bijdragen tot ontwikkeling en welke zijn de strategische prioriteiten die daarbij genomen moeten worden? Dit houdt ook in dat er geleerd moet worden van de context. Zijn er instituties die beter (maar daarom niet goed) werken dan anderen en welke handvaten geeft dit om verbeteringen aan te brengen in andere instituties?

5. Wat aan te vangen met het governance-concept en met de governance-agenda?

Hoewel het, vanuit puur wetenschappelijk standpunt, wellicht niet aangewezen is om het nieuwe hulpparadigma te lanceren in om het even welk ontwikkelingsland⁹, is de realiteit anders. PRSP is de standaardaanpak geworden, fragiele staat of niet¹⁰. De vraag is dan, wat doen we met heel die governance dimensie? Eerder dan concrete (technocratische) voorstellen te doen zijn er een aantal fundamentele (politieke) vragen op te werpen die hopelijk een interessant denkproces op gang brengen

Governance en Selectiviteit: hulpallocatie en performantie

Een eerste piste is de link tussen governance en selectiviteit. Als donor kan je ervoor kiezen om 'good performers' meer ontwikkelingshulp te geven dan middelmatige of slechte performers.

- Wat is voor België de definitie van 'good performance?' Performantie kan hier slaan op politiek, technocratisch bestuur? Of de focus leggen op bepaalde principes (transparantie) of uitkomsten (menselijke ontwikkeling)?

Steeds meer donoren passen de idee van selectiviteit op de ene of andere manier toe. Een DFID survey wees uit dat ontwikkelingsperformantie, absorptive capacity, governance en programma implementatietrack records worden gehanteerd om allocatie te inspireren. Zowel de Wereldbank als MCC (Millenium Challenge

⁸ Merilee S. Grindle bedacht dit concept om de governance agenda realistischer te maken. Prioritering en sequentiële actie staan hier voorop met het doel om die hervormingen in te leiden die zowel noodzakelijk als voldoende zijn om een bijdrage te leveren tot enige sociale en economische vooruitgang. Welke hervormingen echter, en in welke prioriteitszetting, is landspecifiek en vereist dus een kwalitatieve studie van de context.

⁹ Zeer zwakke en fragiele staten beantwoorden niet aan de minimale criteria van commitment en institutionele kwaliteit.

¹⁰ Hoewel er in fragiele staten wel begonnen wordt met PRSPprocessen nemen de meeste donoren een langere aanloop om met de nieuwe hulpmodaliteiten te beginnen in deze contexten.

Corporation¹¹) passen het principe van selectiviteit toe, zij het dat ze het elk op een andere manier doen. MCC gebruikt een aantal indicatoren rond ontwikkelingsprestatie, governance en armoede/inkomen om de hulp te alloceren. Ook de Wereldbank heeft score-cards opgesteld (Country Policy and Institutional Assessments - CPIA) waarbij elk land scores krijgt op zijn sociale, politieke, economische en technocratische capaciteiten. De hulpallocatie wordt vervolgens beïnvloed door die scores maar het is nog niet duidelijk hoe dat allocatieproces juist verloopt (intern proces). Het moet echter gezegd zijn dat ook politieke overwegingen een belangrijke rol blijven spelen in het alloceren van hulp en de prioriteitskeuze van een donor.

De vraag naar België zou dus zijn (ervan uitgaande dat de partnerlanden vastliggen):

- Is er een bepaalde coherentie gewenst als het gaat om hulpallocatie? Moet de allocatie terug te voeren zijn tot bepaalde beleidsopties en prestatieoverwegingen? Indien ja: welke performance-overwegingen moeten dat dan zijn: Zuiver politiek? Zuiver technocratisch? Beide, een mix? Welke dimensies? En in welke volgorde of welke prioriteitszetting? Of gaat het enkel om 'ontwikkelingsprestatie'?
- Wat zijn voor België de criteria voor 'good enough governance'? Deze vraag is vooral van belang in die staten waar governance problematisch is (o.a. fragiele staten) maar waar België toch een rol wil spelen.
- Hoe belangrijk is commitment van de ontvangende overheid in die overwegingen? Commitment tegenover wat? (commitment tegenover conflictresolutie kan iets anders zijn dan commitment tegenover armoedebestrijding) Op welke manier tracht België zicht te krijgen op commitment?
- Zijn er (politek en of technocratisch) brekpunten die het stopzetten van hulp (of een bepaalde modaliteit van hulp) verantwoorden?

De keuze voor dit soort overwegingen is in elk geval in lijn met de evolutie van de inzichten rond hulpeffectiviteit. De discussie rond selectiviteit hangt zeer nauw samen met een referentiepunt. Het lijkt relevant om dat referentiepunt duidelijk te stellen? Welk is het referentiepunt van de Belgische OS? Impact armoede? Of ligt het op een ander niveau zodat selectiviteit op basis van een bepaald soort (politek, technocratisch, ontwikkelingsgerichte) prestatie niet relevant is? De modaliteiten verbonden aan selectiviteit: bijvoorbeeld het werken met variabele tranches (op voorhand vastgelegde criteria) of werken met basisallocatie en additioneel een fonds voor goede governance performers.

Governance als onderdeel van OS

Eens aanwezig in een land, aan welke dimensies van governance moet België primordiaal sleutelen om mee te werken aan de opbouw van goed bestuur?

- wat is de plaats van goed bestuur binnen het geheel van OS/land? Een instrument voor het bereiken van een doel (MDGs)? Een doel op zich (capaciteitsopbouw staat, politieke stabiliteit, conflictresolutie)? Wat is met andere woorden de link tussen de politiek-diplomatieke logica en de ontwikkelingsagenda?
- Welke elementen van goed bestuur zijn prioritair: politiek, technocratisch? Principes, doelen? Hervormingen zouden idealiter moeten evolueren (naar sociale inclusie) omdat deze tezamen met commitment de formule is om ontwikkelingsrelevante output te produceren. Welke trade-offs kan dit met zich meebrengen? Dat formeelpolitieke eisen naar democratisering niet noodzakelijk prioriteit nr. 1 zijn

¹¹ MCC is een nieuw bilateraal ontwikkelingsagentschap in de VSA dat naast USAID bestaat.

maar dat (indien voldoende commitment) de ondersteuning van technocratisch bestuur (via capaciteitsopbouw) belangrijker is.

- De keuze voor technocratische ondersteuning vraagt nog om het doorhakken van bepaalde knopen: welke dimensie is belangrijk voor België? Richt België zich prioritair op anticorruptie of de capaciteitsopbouw van de publieke sector (financieel, sectorgericht...)?... Of is dat iets dat uitgemaakt moet worden in de context van het land zelf (comparatief voordeel België terplaatse)
- Op termijn en via beleidsdialoog oog voor de meer formeelpolitieke dimensie: durft een donor het aan om belangrijke politieke instellingen echt te gaan ondersteunen: vrije pers (beste remedie tegen corruptie)? parlement? politieke partijen? Of andere sferen in de samenleving: civiele maatschappij?
- Overwegingen moeten gevoed worden door: plaats, rol, gewicht, comparatief voordeel van België als donor ? en dus een meer gedecentraliseerde werking? Of hoe moet de relatie liggen tussen hoofdkwartier en het terrein?
- Heeft een bilateraal "governance eisenpakket" zin? Wellicht afhankelijk van land tot land (leading donor of niet) ?
- Het belang van een gedegen politieke analyse: is het mogelijk dat de expertise van buitenlandse zaken omtrent politiek-militair-diplomatieke analyse en de expertise van ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de vereisten van het nieuwe hulpparadigma en zijn modaliteiten, gecombineerd kan worden om een sterke governance-agenda waar te maken?

Bijlage

Een greep uit een aantal definities zoals gehanteerd door enkele donoren (kan indien gewenst uitgebreid worden) :

EU:

aanvankelijk klemtoon op de technocratische aspecten, sinds 2003 zeer sterke klemtoon op de politieke aspecten van governance (mensenrechten, democratische principes en rule of law). Het Cotonou-akkoord legt vooral de klemtoon op een aantal principes van partnerschap. Over Governance kan men er weinig concreet in vinden behalve dat de politieke dialoog met de ontvangende overheid een belangrijk instrument is. Zo stelt het akkoord dat wapenhandel, te veel militaire uitgaven, drugs en georganiseerde misdaad, etnische, religieuze of raciale discriminatie expliciete thema's zijn waarover onderhandeld moet worden. Hoog op de agenda staan ook beleidsalternatieven om vrede te promoten en om gewelddadig conflict te vermijden.

"Governance concerns the state's ability to serve the citizens. It refers to rules, processes and behaviour by which interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society. The way public functions are carried out, public resources are managed, and public regulatory powers are exercised is the major issue to be addressed in that context. In spite of its open and broad character, governance is a meaningful and practical concept relating to the very basic aspects of the functioning of any society and political and social systems? It can be described as a basic measure of stability and performance of a society. As the concepts of human rights, democratization and democracy, the rule of law, civil society, decentralized power sharing, and sound public administration, gain importance and relevance as a society develops into a more sophisticated political system, governance evolves into good governance" (Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation).

Wereldbank:

geen mandaat om expliciet te wegen op politiek bestuur – zware klemtoon op technocratisch bestuur

"define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced (gemeten door twee indicatoren: Voice and Accountability - Political Stability/Absence of Violence), (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies (gemeten door twee indicatoren: Government Effectiveness - Regulatory Quality), and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them (gemeten door twee indicatoren: Rule of Law - Control of Corruption).

UNDP:

zware klemtoon op relatie governance en menselijke ontwikkeling – nadruk op participatie en democratie

“under the parameters of sustainable human development, sound governance has come to mean a framework of public management based on the rule of law, a fair and efficient system of justice, and broad popular involvement in the process of governing and being governed. This requires establishing mechanisms to sustain the system, empower the people and give them real ownership of the process”

“ the exercise of political, economic and administrative authority to manage a society’s affairs. It is a broad concept that encompasses the organizational structures and activities of central, regional and local government, the parliament and the judiciary and the institutions, organizations and individuals that comprise civil society and the private sector insofar as they actively participate and influence the shaping of public policy that affects people’s lives”

DAC-OECD:

Good governance behelst hier een bezorgdheid om rule of law, public sector management, corruptie en militaire uitgaven.

EBRD:

vooral bezorgd om de politieke en economische dimensie van governance. Met betrekking tot de politieke dimensie: klemtoon op meerpartijendemocratie, pluralisme en mensenrechten

DFID

Governance is how the institutions, rules and systems of the state – the executive, legislature, judiciary and military – operate at central and local level and how the state relates to individual citizens, civil society and the private sector.