

Good Governance

Een nieuw perspectief voor ontwikkelingsamenwerking en mensenrechtenbeleid

door Peter Ras

'Good Governance' is een moeilijk definieerbaar en breed interpreteerbaar begrip. De belangrijkste kenmerken van good governance zijn: verantwoordingsplicht van de overheid aan haar burgers, openbaarheid van het bestuur, de mogelijkheid voor alle verschillende bevolkingsgroepen om evenredig deel te kunnen nemen aan het bestuur en een onafhankelijk rechtssysteem (1). Voor veel ontwikkelingslanden is het in de praktijk problematisch om aan een dergelijk eisenpakket te voldoen. Toch behoort good governance een voorwaarde te zijn voor structurele ontwikkelingshulp in de vorm van macro-economische of betalingsbalanssteun. Good governance is hèt medicijn tegen de 'bodemloze put' die ontwikkelingssamenwerking soms heet te zijn. Bovendien is het gerechtvaardigd te stellen dat waar sprake is van good governance, de mensenrechten ook beter gerespecteerd zullen worden. Is zo'n voorwaarde paternalistisch? Integendeel, het zou juist paternalistisch zijn om géén voorwaarden op het vlak van mensenrechten en good governance te stellen met als argument 'dat men daar nog niet aan toe is' (2).

Ontwikkelingshulp effectiever

Ontwikkelingshulp zal effectiever zijn in landen waar sprake is van good governance (3). Ontwikkelingshulp kan op haar beurt ook good governance stimuleren. Hier zijn wel langdurige, bilaterale samenwerkingsverbanden voor nodig en er zullen programma's op maat voor moeten worden ontwikkeld. Deze programma's zijn te omschrijven als 'versterking van de professionaliteit van

'Good Governance' is een aantrekkelijk modieus begrip geworden binnen en buiten het ontwikkelingssamenwerkingswereldje. Het wordt te pas en te onpas gebruikt. Toch kan een goede uitwerking van dit begrip binnen het buitenlandse beleid, mits goed uitgewerkt, zorg dragen voor een effectiever beleid op het vlak van zowel ontwikkelingssamenwerking als mensenrechten.

het bestuur'. Er zijn vier soorten programma's:

1. Het verbeteren van de organisatie van kerntaken van overheden: hier valt te denken aan schoon-drinkwatervoorzieningen, het onderwijs en de primaire gezondheidszorg. Zo zou Nederland ruimere onderwijs- en opleidingsfaciliteiten (bijvoorbeeld voor het opleiden van rechters) kunnen verstrekken.
2. Het tegengaan van corruptie door controle op overheidsuitgaven, bijvoorbeeld door de instelling van een instituut als een onafhankelijke Rekenkamer.
3. Het verbeteren van politieke en juridische structuren door het verder uitbouwen van het juridische apparaat, het geven van assistentie bij het ontwikkelen van regelgeving, etc.
4. Het stimuleren van intensieve relaties tussen beroepsgroepen in Nederland en de hulp ontvangende landen. Hiervoor zou-

den bijvoorbeeld vakbonden, juristen, de journalistiek en politieke organisaties/ partijen in aanmerking kunnen komen.

De vorm die een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie moet aannemen, hangt af van de economische en de politiek-juridische structuur van het betreffende ontwikkelingsland. Een structurele samenwerking is pas zinvol bij good governance, met andere woorden: als de politiek-juridische situatie in dat land goed genoeg is en daardoor dus een effectieve samenwerking mogelijk maakt. Voor de verstrekking van noodhulp mag good governance echter niet als eis worden gesteld. Het gaat hier immers om humanitaire hulp die direct ten goede komt aan de bevolking en niet aan het regime van het betreffende land (4).

Peter Ras is lid van de D66-werkgroep Mensenrechten.

(1) 'Ontwikkelingsamenwerking en Mensenrechten: bestaat er nog een koppeling?', N.G. Schulte, *Liberté Egalité Fraternité*, april 1995.

(2) 'De mensenrechten in het buitenlandse beleid', Baehr, Van Genugten en Flinterman, *Nederlands Juristenblad*, Jaargang 72, nr. 16, 18 april 1972; zie:1.

(3) 'Nederlandse ontwikkelingshulp en de kleine herijking', T. de Ruyter van Steveninck, *Idee*, december 1995.

(4) 'Politiek Programma van de Jonge Democraten', *Commissie Politieke Zaken*, november 1996.

China en Kenia geen steun meer

Wanneer het bovenstaande gerealiseerd zou worden, zou dat ingrijpende veranderingen binnen ons ontwikkelingssamenwerkingsbeleid met zich meebrengen. China zou bijvoorbeeld geen ORET-steun meer krijgen. Een ander voorbeeld is Kenia, waarmee momenteel nog een structurele ontwikkelingssamenwerkingsrelatie bestaat. De corruptie, het gebrek aan openbaarheid van het Keniaans bestuur, het gebrek aan eerlijke rechtspraak en de bevoordeling van bepaalde etnische groepen belemmeren de ontwikkeling van het land dusdanig, dat de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie - buiten calamiteiten - puur gericht zal moeten worden op verbetering van die randvoorwaarden voor ontwikkeling. Dit kan alleen in de vorm van good governance-programma's. Uiteraard zijn bepaalde belangen gediend bij continuering van de huidige programma's en geldstromen, zoals het handelsbelang van het bedrijfsleven en de emotionele belangen van ontwikkelingsorganisaties en -werkers. Het is echter de taak van de regering om de effectiviteit van de hulp voorop te stellen en bovenal het totaalbelang te dienen en niet de deelbelangen van enkele bedrijven of ontwikkelingswerkers.

Dilemma

Zoals reeds gezegd zal het voor veel landen moeilijk zijn om aan de voorwaarde van good governance te voldoen. Dit houdt in dat menig structureel samenwerkingsverband teruggeschoefd zal worden. Een belangrijk dilemma vormt hierbij het risico dat ook grote delen van de bevolking - en dan met name de armsten en meest hulpbehoevende - het slachtoffer worden van deze beleidswijziging. Waarschijnlijk zullen deze bevolkingsgroepen in landen waar sprake is van een zwakke politiek-juridische structuur echter slechts in zeer beperkte mate kunnen profiteren van structurele samenwerkingsverbanden. Dit vloeit voort uit de genoemde negatieve (politieke) randvoorwaarden aldaar.

Sommigen zullen een vermindering van het aantal structurele samenwerkingsverbanden als dankbare mogelijkheid aangrijpen om een verlaging van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget te bepleiten. Het tegendeel is echter noodzakelijk: in het kader van conflictpreventie en verbetering van de algehele mensenrechtensituatie is een intensivering van good governance-programma's van het allergrootste belang. Dit kan ook de Europese Unie (geld)zorgen in de toekomst besparen: good governance-ontwikkelingsprogramma's als middel voor conflictpreventie is nog altijd goedkoper dan conflicten oplossen -mede uit veiligheidsoverwegingen- of landen helpen te rehabiliteren.

Meer in het algemeen dient er een snellere verschuiving in accenten van ontwikkelingshulp plaats te vinden van gelden aan overheden naar gelden aan Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's). Samenwerking tussen NGO's in Nederland en NGO's in hulp ontvangende landen dienen in algemene zin gestimuleerd te worden, maar NGO's dienen ook direct gesteund te worden. Deze samenwerking versterkt de 'civil society' en vormt een tegenhanger van een (vaak incompetente) overheid. (Lokale) NGO's staan vaak dicht bij de bevolking, weten exact wat de noden zijn van

die bevolking en tonen veelal meer bereidheid de werkelijke problemen aan te pakken dan nationale overheden. Enige omzichtigheid is hier wel van belang om de NGO's onafhankelijk te laten blijven in de ogen van de overheid in het desbetreffende land.

Daarnaast kan het zinnig zijn om niet meer alleen van land tot land te kijken welke vormen van hulp het meest gewenst zijn. In een toenemend aantal gebieden zijn de problemen van landen niet meer los te zien van de relaties tussen deze landen met hun bureaus. In het kader van vroegtijdige conflictpreventie zullen we ook vaker regio's in hun geheel moeten beoordelen, zoals Noordoost-Azië, het Grote Meren-gebied en de Andeslanden.

Uitvoering van het principe 'good governance'

Zoals reeds gesteld is het begrip 'good governance' reeds ingeburgerd binnen de ontwikkelingssamenwerking. Over de uitvoering valt echter nog het nodige te zeggen. En nog steeds worden er honderden miljoenen gulden per jaar gepompt in de staatskassen van (gedeeltelijk) corrupte regimes.

Het stimuleren van good governance zou binnen de ontwikkelingssamenwerking, tezamen met sociaal beleid (onderwijs, gezondheidszorg, geboortepanning), milieubeleid en speciale aandacht voor zwakkere groepen binnen samenlevingen, een hogere prioriteit moeten vormen dan macro-economische steun van overheid tot overheid. Good governance leidt tot verbetering van de mensenrechtensituatie en wellicht zelfs tot conflictpreventie, en maakt ontwikkelingssamenwerking beter verkoopbaar aan het publiek. Periodieke meldingen dat ons ontwikkelingsgeld verdwijnt in de zakken van incompetente, corrupte en mensenrechtenschendende regimes, werken immers niet bevorderlijk voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking (5).

"Vroeger dienden grenzen als schokbrekers voor conflicten van buitenaf, maar in de huidige wereld zijn die grenzen vervaagd", zei H.D. Tjeenk Willink op een Algemene Vergadering van Novib. Als grenzen niet meer als schokbrekers kunnen dienen, moeten de 'civil society' en de rechtsorde van een land die taak overnemen. Aan de Nederlandse overheid de taak om de instrumenten voor versterking van die rechtsorde ter beschikking te stellen. ♦

(5) 'Geen ontwikkelingshulp aan misdadige regimes', P. Ras, Trouw, 21 mei 1994