



## Good governance en de 17 van Herfkens

**Auteur(s):**

Hout, W.

Senior lecturer in International Relations and Development aan het Institute of Social Studies, Den Haag. De auteur dankt J. Bourma en I.J. Schoonenboom voor hun commentaren op eerdere versies.

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4329, pagina 784, 12 oktober 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

ontwikkeling

*Het criterium 'good governance' lijkt niet bruikbaar te zijn om tot een juiste selectie van partnerlanden voor ontwikkelings samenwerking te komen.*

**Tijdens het bewind van de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking is het aantal landen waar ons land een structurele (ofwel langdurige) ontwikkelingsrelatie mee onderhoudt, drastisch beperkt. De keuze is gevallen op zeventien plus drie landen, die een substantieel deel van de Nederlandse ontwikkelingsgelden ontvangen: in 2001 circa f 1200 miljoen van een totaal aan bilaterale officiële ontwikkelingshulp van circa drie miljard gulden. De twintig landen zijn: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Oeganda, Vietnam, Zambia, Zuid-Afrika, Egypte en Indonesië <sup>1</sup>. De ontwikkelingsrelatie met de drie laatstgenoemde landen is in de tijd beperkt.**

De twintig landen zijn, zo stelt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, hoofdzakelijk geselecteerd op basis van een criterium van *good governance*, oftewel goed bestuur en beleid. Een ander selectiecriterium was de mate van armoede in de betreffende landen, geoperationaliseerd als een inkomen van minder dan \$ 925 per hoofd van de bevolking in 1997 <sup>2</sup>. Een groep van 24 landen, die op basis van andere criteria wellicht wel in aanmerking zou komen voor bilaterale Nederlandse hulp, is op grond van de genoemde criteria afgevallen <sup>3</sup>.

De keuze voor *good governance* als een van de centrale criteria voor het verlenen van ontwikkelingshulp is goeddeels gebaseerd op de veronderstelling dat hulp effectiever wordt besteed in landen met 'goed' bestuur en beleid <sup>4</sup>. Onlangs heeft het kabinet, in reactie op een WRR-rapport <sup>5</sup>, nog eens gesteld dat "*het geen enkele zin [heeft] financiële steun te verlenen aan regeringen die zelf niet in staat of bereid zijn behoorlijk macro-economisch beleid te voeren en de juiste budgettaire prioriteiten te stellen noch de institutionele capaciteit hebben of beschikbaar stellen om beleid te implementeren in de sectoren waarvoor de hulp bestemd is.*" <sup>6</sup>

Uit de politieke en academische discussie van de afgelopen jaren blijkt dat het criterium van *good governance* allesbehalve onomstreden is <sup>7</sup>. Teneinde bij te dragen aan een antwoord op de vraag hoe zinvol het criterium is voor de keuze van landen met welke een ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden, wordt in het onderhavige artikel een vergelijking gemaakt tussen de kwaliteit van het bestuur in de genoemde 17+3 landen en de landen die niet voor een structurele band zijn geselecteerd <sup>8</sup>. De veronderstelling hierbij is dat deze vergelijking licht kan werpen op de kwaliteit van het gehanteerde selectiecriterium. Indien de 17+3 landen immers niet duidelijk beter zouden scoren op diverse indicatoren van *good governance*, kan men vraagtekens plaatsen bij de waarde van de selectie.

### Het meten van *good governance*

De kwaliteit van het bestuur en beleid van landen is moeilijk ondubbelzinnig vast te stellen. Uit de literatuur over instituties blijkt dat er vele indicatoren worden gebruikt om deze kwaliteit te meten. In dit artikel wordt gebruik gemaakt van twee datasets, die elk verschillende aspecten van de kwaliteit weerspiegelen. Er is gekozen voor de analyse van kwantitatieve data, omdat deze een betrouwbaardere vergelijkende uitspraak over meer dan honderd ontwikkelingslanden mogelijk maken dan kwalitatieve oordelen.

De eerste dataset omvat de door Raymond Gastil ontwikkelde indices van politieke rechten en burgerlijke vrijheden (de *Freedom in the World*-dataset). Deze indicatoren, die inmiddels zijn gebruikt door vele onderzoekers die de kwaliteit van het bestuur in ontwikkelingslanden bestuderen, zijn grondig onderzocht en blijken redelijke tot zeer valide metingen op te leveren <sup>9</sup>. Gastils indices zijn vanaf 1973 voor een grote groep landen beschikbaar. In dit artikel worden de Gastil-indices gebruikt als een indicator van de aard van het politieke systeem, opgevat als de mate waarin burgerlijke vrijheden en politieke rechten worden gerespecteerd.

Voor de bepaling van de bescherming van de politieke rechten en de burgerlijke vrijheden in ontwikkelingslanden is de gemiddelde score op beide indices in de periode 1991-2000 bepaald. De beide indices zijn zevenpuntsschalen, waarbij '1' de maximum- en '7' de minimumwaarde is. Het gemiddelde voor de bestudeerde periode ligt dus ook tussen 1 en 7. Naast de afzonderlijke gemiddelden voor de twee indices is ook, voor dezelfde periode, de gemiddelde score voor de gecombineerde Gastil-indices bepaald.

De tweede set van indicatoren die in dit artikel gebruikt wordt, is ontwikkeld door medewerkers van de Wereldbank <sup>10</sup>. Het nadeel van de

dataset is dat de indicatoren een momentopname zijn en slechts de jaren 1997 en 1998 betreffen, maar dit nadeel wordt gecompenseerd door de omvangrijke van de data. Door toepassing van een 'unobserved-components model' hebben de onderzoekers een grote groep variabelen, afkomstig uit vijftien databronnen, weten te groeperen in zes clusters, die elk een aspect van *good governance* vertegenwoordigen.

De zes indicatoren van Kaufmann, Kraay en Zoido-Lobaton zijn [11](#) :

» *voice and accountability*: de mate waarin de burgers van een land in staat zijn invloed uit te oefenen op de selectie van hun regering [12](#) ;

» *political stability/lack of violence*: de waarschijnlijkheid dat de zittende regering ten val zal worden gebracht met onconstitutionele en/of gewelddadige methoden;

» *government effectiveness*: de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de bureaucratie, de competentie van ambtenaren, de politieke onafhankelijkheid van de ambtenarij en de geloofwaardigheid van regeringsbeleid;

» *regulatory framework*: de mate waarin beleid 'marktonvriendelijk' is (prijscontroles, onvoldoende banktoezicht) en de last van excessieve regulering ten aanzien van, onder andere, buitenlandse handel en de vestiging van bedrijven;

» *rule of law*: de mate waarin actoren vertrouwen hebben in en rekening houden met maatschappelijke regels;

» *control of corruption*: de mate waarin het gebruik van openbare functies voor particulier gewin aan banden wordt gelegd.

Elk van de indicatoren is gemeten op een schaal, waarbij -2,5 de laagste en +2,5 de hoogste score is die landen kunnen bereiken.

Beide datasets worden gebruikt voor de bepaling van het verschil in *governance*-indicatoren tussen de door Nederland geselecteerde ontwikkelingslanden en een aantal andere groepen landen. Deze groepen zijn achtereenvolgens: de 24 'afvallers', alle niet geselecteerde ontwikkelingslanden (incl. de groep van 24) en de 34 ontwikkelingslanden die voldoen aan het armoedecriterium (een inkomen per capita lager dan \$ 925) doch niet door Nederland zijn geselecteerd. In de analyse hieronder wordt de groep van 34 arme landen afwisselend met en zonder de 24 'afvallers' vergeleken met de partnerlanden, omdat beide groepen interessante 'controlegroepen' zijn voor de 17 en de 17+3 partnerlanden.

## De landen vergeleken

Zoals hierboven reeds is aangegeven, gaat het onderhavige onderzoek na of de ontwikkelingslanden die door Nederland voor een structurele ontwikkelingsrelatie zijn geselecteerd, daadwerkelijk beter scoren op indicatoren van *good governance* dan de landen die niet voor zo'n relatie in aanmerking komen. Teneinde een uitspraak te kunnen doen over het belang van de verschillen tussen beide groepen landen, wordt voor de respectievelijke groepen de gemiddelde score bepaald en worden de gemiddelden vergeleken met behulp van een zogeheten t-toets [13](#). Per indicator worden acht toetsen verricht. Indien de t-waarde die uit de toets resulteert, niet-significant is, kan worden geconstateerd dat de twee groepen, op statistische criteria, niet zinvol van elkaar onderscheiden kunnen worden ten aanzien van de gebruikte indicator.

Een eerste, globale, vergelijking van de landen lijkt de Nederlandse keuze voor de twintig ontwikkelingslanden te ondersteunen. De 24 'afvallers' en de groep van arme landen scoren zowel op de drie *Freedom in the World*-indices (politieke rechten, burgerlijke vrijheden en de combinatie van deze twee indices) als op de zes indicatoren uit de dataset van Kaufmann e.a. stelselmatig gemiddeld *slechter* dan de groep van 17 en die van 17+3 [14](#).

De resultaten van de t-toetsen vertellen evenwel een ander verhaal. De analyses van de *Freedom in the World*-indices, die zijn samengevat in het eerste deel van [tabel 1](#), leiden tot de conclusie dat het (op statistische gronden) niet mogelijk is een zinvol onderscheid te maken tussen de verschillende groepen. Dit betekent dat noch de '17 van Herfkens', noch de groep van 17+3 ten aanzien van hun respect voor politieke rechten en burgerlijke vrijheden in belangrijke mate verschillen van de overige ontwikkelingslanden.

**Tabel 1. Resultaten van de t-toetsen ter vergelijking van de gemiddelde score op good governance-indicatoren tussen ontwikkelingslanden die door Nederland voor een structurele ontwikkelingsrelatie zijn geselecteerd en landen die daar niet voor in aanmerking komen**

### **Freedom in the World-indices**

politieke rechten	geen van de bepaalde verschillen is significant
burgerlijke vrijheden	geen van de bepaalde verschillen is significant
samengestelde index	geen van de bepaalde verschillen is significant

### **indicatoren van Kaufmann e.a.**

voice and accountability	geen van de bepaalde verschillen is significant
political stability/lack of violence	geen van de bepaalde verschillen is significant
government effectiveness	het verschil tussen de 17/17+3 en de groep van arme landen (incl. de 24 afvallers) is significant
regulatory framework	alle verschillen zijn significant
rule of law	het verschil tussen de 17/17+3 en de groep van arme landen (incl. en excl. de 24 afvallers) is significant

De analyses van de indicatoren van Kaufmann e.a. leveren op het eerste oog gedeeltelijk steun op voor de selectie van de twintig partnerlanden. De resultaten ten aanzien van drie van de zes indicatoren geven aan dat er een betekenisvol verschil is tussen sommige onderscheiden groepen. Het is opmerkelijk dat juist op de indicator 'regulatory framework' zo'n duidelijk verschil is waar te nemen tussen de wel en niet voor Nederlandse hulp geselecteerde landen. De groepen van 24 'afvallers' en die van alle 112 overige ontwikkelingslanden blijken over het algemeen een beleid te voeren dat marktonvriendelijker is dan dat van de landen die wel voor Nederlandse ontwikkelingshulp in aanmerking komen.

Ten aanzien van de indicatoren 'government effectiveness' en 'rule of law' blijkt er een significant verschil te zijn tussen, enerzijds, de 17 en de 17+3 landen en, anderzijds, de groep van arme landen. Dit resultaat zou kunnen betekenen dat de 17 en de 17+3 landen een kwalitatief redelijk goede overheid hebben en dat in deze landen de maatschappelijke regels relatief goed worden nageleefd. Het feit dat uitsluitend de verschillen van de partnerlanden (de 17 en de 17+3) met de arme landen significant zijn - en die met de 24 'afvallers' en alle ontwikkelingslanden dus niet - doet evenwel twijfel rijzen over de robuustheid van de resultaten op dit punt.

## Conclusie

De resultaten van de analyses die in dit artikel zijn samengevat, lijken aan te geven dat criteria van *good governance* en armoede op zichzelf onvoldoende basis zijn voor een beslissing over het al dan niet aangaan van een structurele ontwikkelingsrelatie met ontwikkelingslanden. De gegevens van verscheidene gezaghebbende datasets - waaronder één van de Wereldbank, de meest prominente pleitbezorger van het goed-bestuurscriterium voor ontwikkelingshulp - geven aan dat de uitverkoren landen *op vele dimensies van good governance niet zinvol kunnen worden onderscheiden* van de landen die niet voor Nederlandse ontwikkelingshulp in aanmerking komen.

De gerapporteerde uitkomsten geven aan dat er geen duidelijk onderscheid is te maken tussen de groep van 24 afgevallen ontwikkelingslanden en alle ontwikkelingslanden. Ook daar waar door de beleidsmakers is gesteld dat landen niet aan het criterium van *good governance* voldoen, kan niet op statistische gronden worden aangetoond dat de landen veel slechter presteren dan de 17 of 17+3 landen die door de minister van Ontwikkelingssamenwerking zijn geselecteerd. Slechts ten aanzien van de 34 arme landen binnen de groep van alle overige ontwikkelingslanden is een duidelijk verschil te constateren op meerdere *governance*-indicatoren.

Voor slechts één variabele, namelijk de mate waarin landen een marktonvriendelijk beleid voeren, is er een duidelijk verschil tussen de 17 of 17+3 landen en de niet door Nederland geselecteerde ontwikkelingslanden. Hoewel dit op zichzelf onbewijsbaar is, lijkt een dergelijk resultaat erop te wijzen dat de houding van ontwikkelingslanden tegenover de markt voor de Nederlandse beleidsmakers een zeer belangrijke rol heeft gespeeld bij de beslissing landen op te nemen in de lijst van structurele partnerlanden. De uitkomsten van de analyses in dit artikel suggereren dat in de 'herijking' van het ontwikkelingsbeleid onder de huidige minister weliswaar één doel is bereikt (beperking van het aantal hulpontvangende landen), maar dat er grote twijfel blijft bestaan aan de bruikbaarheid van het criterium van *good governance* om tot een juiste selectie van partnerlanden voor ontwikkelingsamenwerking te komen

---

1 In dit artikel wordt uitgegaan van de lijst van juni 2001, zie <http://www.minbuza.nl>.

2 Brief aan de Tweede Kamer, 5 november 1998.

3 Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26433, nr. 18, blz. 9-10.

4 Ter onderbouwing van deze stelling wordt vaak verwezen naar studies van de Wereldbank, in het bijzonder: C. Burnside en D. Dollar, *Aid, policies and growth*, World Bank working paper 1777, Wereldbank, Washington D.C., 1997.

5 Dit artikel werd geschreven voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het kader van het project over goed bestuur. Zie WRR, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering, nr. 58, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.

6 Regeringsreactie op WRR-rapport nr. 58, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, 2001, blz. 7.

7 Zie o.m. A.G. Dijkstra, [Effectiviteit van ontwikkelingshulp](#), *ESB*, 23 februari 2001, blz. 177. In dit artikel wordt onder meer de conclusie van de Wereldbank over de interactieterm van hulp en beleid ter discussie gesteld.

8 Zie: R.E. Burkhart en M.S. Lewis-Beck, Comparative democracy: The economic development thesis, *American Political Science Review*, december 1994, blz. 903-910.

9 De data zijn te downloaden vanaf <http://www.freedomhouse.org>.

10 De dataset is te downloaden vanaf <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

11 D. Kaufmann, A. Kraay en P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, policy research working paper 2196, Wereldbank, Washington D.C., 1999, blz. 7-8.

**12** Deze indicator omvat mede de Freedom House-indicatoren 'politieke rechten' en 'burgerlijke vrijheden' die hierboven aan de orde kwamen.

**13** De t-waarden en significantieniveaus (vijf procent) zijn berekend met behulp van SPSS for Windows. Er is gebruik gemaakt van het programma 'independent-samples t-test' voor groepen met ongelijke variantie.

**14** De gemiddelde scores van de onderscheiden groepen, alsmede de resultaten van de t-toetsen, die zijn samengevat in [tabel 1](#), zijn te vinden op <http://home.planet.nl/~whout>.