

'Good governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking¹

J.M. Otto

Directeur van het Van Vollenhoven Instituut voor recht en bestuur van niet-westerse landen. Adres: Rapenburg 33, 2311 GG Leiden, tel: 071-527.7260/5200.

1. Inleiding

De 'paarse' herijking van het Nederlands buitenlands beleid is in 1996 gepaard gegaan met de grootste reorganisatie in de geschiedenis van het departement van Buitenlandse Zaken. Eén van de nieuwe beleidsdoelen is 'Good Governance'. Dit komt tot uiting in departementale beleidsstukken, in tal van ontwikkelingsprojecten en in de naam van de nieuwe themadirectie voor Democratie, *Goed Bestuur* en Mensenrechten. Good Governance is in enkele jaren tijd een centraal thema geworden in de internationale ontwikkelings-samenwerking. In dit kader zijn donorlanden en donorinstellingen onder aanvoering van de Wereldbank sinds 1992 hun aandacht gaan richten op beleid, bestuur en recht van de hulpontvangende landen (World Bank 1992, OECD 1994). Er wordt nogal wat van verwacht: miljoenen-steden als Manila zijn weliswaar verstopt, vervuild en onveilig 'maar met goed bestuur kan een verdere verloederding vermeden en ontwikkeling bevorderd worden', zo laat bijvoorbeeld de Aziatische Ontwikkelingsbank weten in zijn jaarverslag over 1996 (Volkskrant 22 april 1997). Wereldwijd worden er miljarden uitgegeven voor projecten in het kader van Good Governance.²

Het ligt dan ook voor de hand te vragen wat nu eigenlijk met Good Governance wordt bedoeld. Wat het Nederlandse beleid betreft vindt men een paragraaf over goed bestuur in de memorie van toelichting bij de begroting ontwikkelingssamenwerking 1997. Deze biedt op de gestelde vraag echter geen samenhangend antwoord (Otto 1997:223). Het internationale beleid is gebaseerd op enkele documenten van de Wereldbank. Hierin wordt 'governance' omschreven als het bestuurlijk vermogen van over-

heden, met name tot vorming en uitvoering van beleid, en als de processen van gezagsuitoefening bij het beheer van economische en sociale hulpbronnen voor ontwikkeling (World Bank 1992: 3-6 en 58; Faundez 1997:6). Deze wat droge omschrijvingen verklaren niet direct hoe het begrip de ontwikkelingssector zo stormenderhand heeft kunnen veroveren. Er zijn echter in het Good Governance-begrip elementen geïnjecteerd die tot de verbeelding spreken van uiteenlopende groepen.

Hieronder worden eerst de achtergronden geschetst van deze begripsvorming. Ik concludeer dat de kern van Good Governance niet meer of minder is dan de versterking van bestuurs- en rechtsstelsels in ontwikkelingslanden. Een dergelijke streven is niet nieuw, maar maakt deel uit van een lang proces met een veelbewogen geschiedenis, waaruit nu al bepaalde lessen kunnen worden getrokken. Daarna keer ik terug naar de politiek van vandaag om te zien hoe de stevig de draagvlakken, zowel in westerse landen als in ontwikkelingslanden, voor Good Governance-projecten zijn. Vervolgens constateer ik dat wanneer de politieke wil er eenmaal is, de bestedingsdruk al snel kan leiden tot projecten waarvan de onhaalbaarheid op wetenschappelijke gronden is te voorspellen. Om Good Governance-projecten te realiseren is bijzondere aandacht nodig voor de doelstelling, de projectorganisatie en de vereiste deskundigheid. Wat dit laatste betreft is voor Good Governance een bijzondere combinatie van kennis en vaardigheden nodig, die op dit moment nog schaars is. De mogelijkheden en beperkingen van Good Governance-projecten worden vervolgens kort geïllustreerd aan de hand van twee programma's die in Nederland een voorlopersrol hebben vervuld. Aan het slot zal ik enkele lijnen aangeven waarlangs Good

Governance verder tot een zinvol beleidsthema zou kunnen worden ontwikkeld.

2. Good Governance: een nieuw begrip

Om de opkomst van Good Governance te begrijpen is een korte uiteenzetting nodig over veranderingen in de dominante 'ontwikkelingideologie' sedert 1945. Destijds ontstonden tientallen jonge staten die sociaal-economische ontwikkeling tot hoofddoel van hun beleid maakten. Sindsdien hebben er drie concurrerende ideeën de ronde gedaan over de vraag wat de motor, de '*prime mover*', van ontwikkelingsprocessen zou moeten zijn. Hierin kwamen de hoofdrollen toe aan respectievelijk de overheid, het marktgerichte bedrijfsleven dan wel maatschappelijke organisaties (Esman 1991: 6-13).

De idee van een sterke overheid vond aanvankelijk veel steun. De nieuwe elites, voormalige onafhankelijkheidsstrijders, genoten veel legitimiteit; zij koesterden meestal een socialistische ideologie; en de noodzaak tot natievorming en opbouw van infrastructuur was evident. Aan westerse zijde sloten deze gedachten aan bij de ideeën van Roosevelt, Keynes, de Marshall-hulp, en bij de progressieve politici en wetenschappers die het draagvlak vormden van de ontwikkelingssamenwerking.

In de jaren '80 keerde het ideologische getij en kwam de markt centraal te staan. Overheden waren meestal minder succesvol gebleken dan verwacht, particuliere initiatieven werden te vaak gesmoord in corrupte bureaucratieën, en het gebrek aan democratie en rechtvaardige verdeling verminderde de legitimiteit van vele derde-wereldleiders. De animo om door te gaan met het pompen van leningen en schenkingen in ondoeltreffend overheidsbeleid daalde onder donoren, de regeringen van Reagan en Thatcher voorop. Het nieuwe parool luidde dat sociaal-economische ontwikkeling boven alles marktwerking eist en dat de staat primair dient om dat mogelijk te maken. IMF en Wereldbank gingen in hun leenovereenkomsten met ontwikkelingslanden als voorwaarde opnemen dat er volgens deze lijnen 'structurele aanpassingsprogramma's' werden uitgevoerd. Dit kwam neer op inkrimping van 'big government', het markt-vriendelijker maken van de staat, en het werken aan rechtsstelsels voor een beter voorspelbare regulering van eigendom, contracten, vennootschappen en fail-

lisementen. De grootste internationale tegenstand tegen deze zgn. 'Washington-consensus' was jarenlang van het oostblok gekomen maar deze verdween door de ineenstorting van de Sovjet-Unie en de val van de muur.

Inmiddels was in het ontwikkelingsdebat nog een derde idee opgekomen, dat het accent legde op de participatie van burgers en hun *grass-roots* organisaties, de Non-Governmental Organizations of NGO's. Immers, de bescherming van het milieu en de positieverbetering van vrouwen of kleine boeren vragen om particuliere organisaties die dichtbij de bevolking staan. Zelforganisatie moest tevens de mondigheid en participatie van de bevolking bevorderen, en daarmee indirect een doeltreffender functioneren van staat, bestuur, markt en recht.

Na perioden van felle debatten tussen de voorstanders van staat, markt of lokale organisatie, is in de jaren '90 echter door steeds meer betrokkenen verklaard dat tussen deze drie denkwijzen een pragmatische consensus moet worden gevonden (Esman 1991:11-13).

Good Governance scheen in eerste aanleg, toen het begrip 'governance' opdook in een Wereldbankrapport over bestuurscapaciteit in Afrika, een beleidsconcept dat paste in de kentering van de jaren '80: donoren wensden niet langer projecten van slecht functionerende overheden te steunen (World Bank 1989). Maar de ontstaansgeschiedenis is complexer. Bij de presentatie in 1992 door de Wereldbank werd Good Governance voorgesteld als een rationeel antwoord op de tegenvallende resultaten van de bovengenoemde structurele aanpassingsprogramma's. Men constateerde dat privatisering en marktwerking succesvoller waren naarmate er meer effectieve stelsels van bestuur en recht waren (World Bank 1992:1; Smith 1992: 3-4). De bank heeft zich hierbij stellig laten beïnvloeden door het gedachtengoed van institutionele- of rechtseconomen als Douglass North. Zij hebben met groot succes het belang van recht en andere 'instituten' voor de welvaartsgroei bepleit en zij hebben deze elementen opgenomen in de economische theorie (Israel 1987, Moore 1995, North 1990). Steun hiervoor bestaat ook bij het globaliserende bedrijfsleven dat in de 'opkomende markten' het gebrek aan voorspelbaar recht en bestuur als een kernprobleem ziet (Ernst and Young 1994).

Daarnaast is Good Governance sinds 1992 geregeld in verband gebracht met een viertal andere problemen en oplossingen, die in vele delen van de wereld grote aandacht hebben getrokken: etnisch geweld, dysfunctionerend bestuur, democratisering en rechtsbescherming van zwakkeren.

Allereerst resulteerden de schokkende onveiligheid en genocides vanwege etnische verdeeldheid in delen van Afrika en de Balkan, de problematiek van de 'failed states', en de internationale drugscriminaliteit in een roep om een krachtiger overheid, die veiligheid kan garanderen en schuldigen straft met hulp van een doeltreffender politie, justitie en strafrechtsspraak³. Het Zuid-Afrika-model van 'good governance' door constitutionele beslechting van grote etnische conflicten heeft in dit verband vertrouwen gewekt.

Een tweede probleem vormen de achteloosheid en corruptie die men in veel overheidsapparaten aantreft, wat heeft geleid tot pleidooien voor controle op de rechtmatigheid van bestuursoptreden en krachtiger corruptiebestrijding. Voor de laatste vorm van good governance staat het economisch succesvolle Singapore model.

Het derde probleem, excessief autoritaire regeerstijlen en gebrek aan participatie van de bevolking bij beleidsformulering, heeft geleid tot pleidooien voor democratisering en decentralisatie, die een zeker succes hebben gehad in Afrika en Latijns Amerika maar nog praktische uitwerking behoeven.

Good Governance is tenslotte ook ingeroepen als een reactie op de traditionele achterstelling van vrouwen, kinderarbeid, aantasting van het leefmilieu en andere problemen die zonder actief overheidsoptreden en regulering niet worden opgelost. Men spreekt in dit verband wel van een 'sociaal vangnet' bij de structurele aanpassingen.

Terwijl de presentatie van het concept door de Wereldbank op het eerste gezicht een rationele indruk maakt, blijkt uit het naast elkaar bestaan van zoveel oplossingen, problemen en actoren, dat de vorming van Good Governance-beleid inmiddels méér weg heeft van wat wel het 'vuilnisvat'-type van beleidsvorming wordt genoemd. Verschillende partijen halen er dan ook verschillende zaken uit. Voor de Wereldbank, met zijn economische missie, staat voorop dat Good Governance marktpartijen in staat stelt tot

efficiënte productie en handel. Regeringen als Nederland en de noordse landen leggen weer een sterk accent op democratisering en mensenrechten (vgl. Faundez 1997:6). Het probleem daarbij is dat men er niet van mag uitgaan dat de verschillende elementen van Good Governance elkaar automatisch versterken. Die gedachte, die jarenlang als 'moderniseringstheorie' opgeld heeft gedaan, is veel bekritiseerd en slechts gedeeltelijk houdbaar gebleken (Leftwich 1993, Tamanaha 1995).

Critici spreken dan ook over Good Governance als 'a rather confusing variety of catchwords' (Nunnenkamp 1995:9), als een begrip dat 'teveel verschillende dingen is gaan betekenen' (Cranenburgh 1995:59-65). Men kan zich ook na lezing van de bovengenoemde memorie van toelichting gevoegelijk afvragen welke ontwikkelingsactiviteit eigenlijk níet onder Good Governance valt. Daarmee ontstaat een reëel gevaar dat Good Government verwordt tot een weinigzeggend begrip, dat nauwelijks richting geeft aan beleid.

Toch is in alle Good Governance-beleidsproza wel degelijk een betekenis te ontwaren, en zelfs een harde kern. De betekenis ligt hierin dat na een tijdperk van ideologische polarisatie van ontwikkelingsbeleid het begrip is ontstaan dat ontwikkeling het in hoge mate moet hebben van goede bestuurs- en beleidsprocessen, waarin elk land zijn eigen pragmatische consensus vindt tussen de verschillende ontwikkelingsdoelstellingen. De harde kern van het Good Governance-beleid is dat er in ontwikkelings-samenwerkingprogramma's meer gerichte aandacht moet worden besteed aan de versterking van bestuur en recht in ontwikkelingsprocessen. Deze gedachte heeft inmiddels ruime bijval gekregen uit vele hoeken (Nunnenkamp 1995; Faundez 1997:22).

3. Recht en bestuur voor ontwikkeling: oude kritiek opnieuw bekeken

De gedachte om bestuur en recht in de tropen te versterken ten behoeve van ontwikkeling is niet nieuw. In de koloniale tijd immers werd met de introductie van stelsels van bestuur en recht ten dele hetzelfde beoogd. Reeds toen deze eerste golven van bestuur en recht naar Europees model over Latijns-Amerika, Azië en Afrika heenspoelden, werden er vele kri-

tische vragen gesteld van zowel praktische als wetenschappelijke aard. In Nederland bijvoorbeeld wezen vele bestuurs- en rechtsgeleerden zoals bijvoorbeeld de Leidse professor (1901-1933) C. van Vollenhoven op het geheel 'andere' karakter van bestuur en recht in het oosten.

Toen medio jaren '50 de 'technische hulp aan ontwikkelingslanden' opkwam was er aanvankelijk ook zoveel aandacht voor bestuurlijke en juridische componenten dat men van een 'tweede golf' zou kunnen spreken. Voor de wetenschappelijke onderbouwing daarvan ontstonden met name in de Verenigde Staten allerhande adviesgroepen, studieprogramma's en wetenschappelijke stromingen die later bekend zouden raken onder de verzamelnamen van 'development administration' respectievelijk 'law and development'. In de jaren '60 kwamen beide tot aanzienlijke bloei: empirische en theoretische studies van o.a. Riggs, Esman, Waldo en Siffin, verenigd in de Comparative Administration Group gelden nog altijd als bestuurskundige klassiekers. Westerse juristen als de franse David en de engelse Allott deden veel advieswerk voor wetgevingsinstanties in ontwikkelingslanden en hielpen er met training en onderwijs voor de nieuwe generaties juristen. Talloze nieuwe instituten en faculteiten voor bestuur en recht zagen het licht (International Legal Centre 1974; Allott 1980). Ofschoon dit werk naar zijn aard altijd een enigszins normatief karakter droeg, bestond ruime aandacht voor de wisselwerking tussen recht, bestuur en de maatschappelijke omgeving in het ontvangende land (McAuslan 1997:26-27; Blase 1973).

Medio jaren '70 echter werden zowel de 'development administration' als de 'law and development' stroming, wederom in de Verenigde Staten, voorwerp van een reeks felle kritieken waarop ik hieronder zal ingaan. Fondsen droogden hierdoor snel op. Bestuur en recht werden gemarginaliseerd, niet alleen als voorwerp van wetenschappelijke studie maar ook in de projectpraktijk (Riggs 1976; Tamanaha 1995). De tweede golf leek op niets te zijn uitgelopen.

Omdat wij nu met Good Governance op de top van een 'derde golf' schijnen te zijn beland, is het nuttig eens te kijken of de kritiek van destijds ook vandaag de dag nog zou kunnen gelden. De critici van de jaren '70 kwamen uit verschillende hoe-

ken, en hanteerden argumenten van uiteenlopende aard. Politici en ambtenaren uit ontwikkelingslanden hadden natuurlijk hun bedenkingen tegen neokoloniale inmenging met bestuur en recht, bij uitstek manifestaties van hun pas verworven soevereiniteit. De socialisten onder hen zagen westers recht bovendien als 'bourgeois' en als belemmering voor de nodige hervormingen. Daarnaast wezen ook traditionele elites in ontwikkelingslanden met een beroep op eigen geloof en godsdienst 'westers' recht en beleid van de hand. Deze argumenten werden in het westen gesteund door een meerderheid van sociologen en antropologen, met name rechtsantropologen. In de Verenigde Staten en Europa hadden bovendien kritische bestuurskundigen en rechtswetenschappers in de jaren '70 hevige aanvallen op de eigen systemen ingezet. Men oordeelde dat export van westers juridisch gedachtengoed niet alleen etnocentrisch was, maar ook nog eens foute systemen propageerde die een weinig maatschappijhervormend karakter droegen. Bovendien, zo meende men, zouden de politieke en economische afhankelijkheidsrelaties in de derde wereld ieder bestuur en rechtssysteem zodanig frustreren dat er eerst revoluties en bevrijdingen dienden plaats te vinden alvorens de cirkels van '*dependencia*', onderdrukking, onrecht en wanbestuur konden worden doorbroken. Vooralsnog kwam juridische en bestuurlijke assistentie aan regimes als Vietnam, Indonesië en Nicaragua neer op de versterking van het kwaad. Toen bij alle ideologische kritiek ook bleek dat de bestuurlijke en juridische assistentie niet de gewenste effecten had, verloren de donoren hun interesse.

Nu, bijna een kwart eeuw later, lijkt een deel van deze kritiek achterhaald: in ontwikkelingslanden hebben nationalistische en socialistische leiders veel van hun legitimiteit verloren, traditionele samenlevingsvormen zijn onderhevig aan erosie, en talrijke zwakke groepen willen meer van juridisch afdwingbare rechten gebruik gaan maken. De Aziatische tijgers hebben met hun spectaculaire economische groei een nieuw, aansprekend voorbeeld gesteld. In het westen bepalen de '*dependencia*'-theorie en de 'kritische' juristen en bestuurskundigen het debat al lang niet meer.

Maar bij nadere beschouwing kan een deel van de oude kritiek anno 2000 weer actueel worden, zeker in de ontwikkelingslanden zelf. Daar heeft een over-

daad aan westerse recepturen en bemoeienis alweer nieuwe anti-westerse geluiden oproepen, zowel in Azië als het Midden-Oosten. Huntington's these van de 'clash of civilizations' werpt daarbij olie op het vuur. Bij groepen in de derde wereld die van de triomftocht van het marktdenken en de structurele aanpassingsprogramma's níét beter zijn geworden, zouden socialistische en traditionalistische ideologieën heel wel opnieuw kunnen aanslaan. Ook in de donorlanden kan een deel van de oude kritiek terugkomen. Als bijvoorbeeld pogingen tot versterking van bestuur en recht ook nu weer zouden mislukken vanwege de bestaande sociale en politieke afhankelijkheidsrelaties, dan kunnen donorinstellingen weer opnieuw genoeg krijgen van deze nieuwste trend. Het eventuele succes van Good Governance hangt dus mede af van het verloop van een ideologisch getint 'ontwikkelingsdebat'. Maar er zijn ook andere aspecten die het politieke draagvlak hiervan bepalen.

4. Het politieke draagvlak voor Good Governance-beleid

Bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking in westerse landen willen net als hun collega's in de binnenlandse publieke opinie geloofwaardig blijven en politiek overleven. Dit is in hun geval een hele kunst, want in de publieke opinie in landen als Nederland heerst naast een zekere sympathie voor ontwikkelingssamenwerking een flinke dosis scepsis, in een vrij delicate balans. De organisaties die in de loop van de jaren hebben geijverd voor één of meer ontwikkelingsdoelstellingen – economische groei, vrouwenemancipatie, democratisering, milieu, lokaal bestuur, onderzoekscapaciteit – of tegen één of meer buitenlandse regimes – Zuid-Afrika, Nicaragua, Indonesië – hebben in de loop van de tijd veel van hun wensen opgenomen zien worden in het beleid en de departementsorganisatie. Zij hebben dan ook reden om dankbaar te zijn. Ook de bedrijven en non-profit instellingen in de ontwikkelingssector vormen een stuk binnenlands draagvlak. Zij helpen het ambtelijk apparaat bij de uitvoering van hun hoofdtaak: ontwikkelingsprojecten produceren. Sommige waarnemers hebben in de pers of in vakpublicaties kritiek geuit, bijvoorbeeld Hoebink, Breman, Heldring en Kool. Maar zij hebben de delicate balans

in de publieke opinie nog niet beslissend verstoord.

Wel voelt de minister zich vaak gedrongen te reageren op groot publiek enthousiasme of verontwaardiging over toestanden in een bepaald ontwikkelingsland of bij een bepaald maatschappelijk vraagstuk. Hij kan dan namens ons allen extra geld toezeggen of juist dreigen, impliciet of expliciet, met stopzetting van de hulp. Deze politieke praktijk van elkaar snel opvolgende beleidsaccenten staat op gespannen voet met het aangaan van langdurige verbintenissen met ontwikkelingslanden om in het kader van Good Governance stelsels van recht of bestuur te ondersteunen. Een pijnlijk dilemma zou zich voordoen als in het kader van een actief mensenrechtenbeleid bij wijze van protest projecten zouden worden stopgezet die zijn gericht op vergroting van rechtszekerheid van het gehele systeem en op langere termijn.

Hoe staat het in de ontwikkelingslanden met politieke steun voor ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en voor Good Governance-projecten in het bijzonder? Enerzijds willen regeringen ook dáár bijna altijd stabiliteit, legitimiteit, een succesvol beleid in de sociaal-economische sfeer, waaronder buitenlandse investeringen, een efficiënt en effectief apparaat, en goede internationale betrekkingen. Tegen die algemene achtergrond zou Good Governance-samenwerking heel welkom kunnen zijn. Tegelijkertijd acht men buitenlandse donoren niet altijd geloofwaardig, aangezien zij vaak export- en andere belangen laten meewegen (Annan 1997; Nunnenkamp 1995:12). Het verbinden van voorwaarden aan de hulp wordt begrijpelijkerwijs al snel als inmenging in binnenlandse aangelegenheden gezien. Daarbij zijn wetgeving, bestuur en rechtspraak nog altijd bij uitstek uitingen van nationale soevereiniteit, waardoor het gehele terrein een bijzondere politieke gevoeligheid vertoont.

Ofschoon er formeel een onderscheid bestaat tussen buitenlandse technische adviezen en binnenlandse politieke besluitvorming, bekleedt de buitenlandse Good Governance-expert soms een machtspositie die niet wordt gewaardeerd (Faundez 1997:3). Keuzen voor een partnerorganisatie en een doelgroep die in het donorland het meeste politieke geloofwaardigheid opleveren, worden door hulpontvangende regeringen soms ervaren als een gebrek aan vertrouwen, kritiek of zelfs belediging.

Natuurlijk zijn ook in de ontwikkelingslanden regeringen niet monolithisch. Machtsposities, capaciteiten, belangen en opvattingen kunnen sterk verschillen tussen en binnen de vele verschillende overheidsinstellingen. Dit geldt ook voor de motivatie van ambtenaren aldaar om mee te werken in een buitenlands project. Het selecteren van personen, die primair worden gemotiveerd door het publieke belang, is in de ogen van de donor wezenlijk, maar dit zorgt in het ontvangende land soms voor weerstanden die een politieke uitwerking kunnen krijgen. Dit geldt voor ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en voor Good Governance in het bijzonder. Inmiddels speelt ook de meer inhoudelijke vraag: in hoeverre kan men met behulp van ontwikkelingsprojecten de verbetering van bestuur, beleid en recht bevorderen?

5. Bestuur, recht en ontwikkeling: van denkers en doeners

Ontwikkeling, als synoniem voor vooruitgang, is een term die doorgaans wordt gebruikt voor landen, situaties en mensen die op een aantal terreinen in een achterstandpositie verkeren. Het is een ideaaltypische combinatie van lange-termijnprocessen op een dozijn verschillende terreinen zoals bijvoorbeeld veiligheid, economische groei, herverdeling, kennisvermeerdering, gezondheid en milieubescherming (Otto 1997). De doelen die daarbij worden nagestreefd zijn deels onderling ondersteunend en deels conflicterend. Ik beschouw de Good Governance-stroming als een pleidooi om naast de genoemde doelen ook rechtszekerheid en goed bestuur als volwaardige ontwikkelingsdoelen te beschouwen.

In wetenschappelijk onderzoek over recht en bestuur in ontwikkelingslanden is echter in alle toonaarden gewaarschuwd dat een toename van rechtszekerheid en doeltreffende bestuursactiviteit voor de doelgroepen waarom het gaat niet eenvoudig is te verwezenlijken. Men vindt deze lijn vanaf de koloniale wetenschappers, via de 'development administration' en 'law and development' studies in de jaren '60 en '70 tot aan de modernste studies. De essentie hiervan is dat relatief bevattelijke problemen van recht en bestuur meestal een onlosmakelijk deel vormen van veel grotere en complexere problemen van

politieke, economische, bestuurlijke, sociaal-culturele en juridische aard. Tal van interne en externe factoren zorgen er klaarblijkelijk voor, dat bestuur dat op doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze uitvoering geeft aan een ontwikkelingsgericht beleid, een zeldzaamheid is. Hetzelfde geldt voor de kans dat in een bepaalde situatie consistente rechtsregels bestaan, die worden nageleefd en uitgevoerd door overheidsinstellingen, dan wel bij vermeende rechtsschennis worden gehandhaafd door een onafhankelijke rechter. De maatschappelijke context is zoals Riggs in zijn sociologisch-bestuurskundige analyse van 1964 overtuigend heeft geanalyseerd, niet geschikt om goed bestuur en rechtszekerheid te bevorderen. De meeste ontwikkelingslanden worden gekenmerkt door een grote sociale heterogeniteit, een veelheid van etnische gemeenschappen en normen met overlappende toepassingsgebieden, een aanzienlijke kloof tussen wet en werkelijkheid, en een sterke neiging tot corruptie, willekeur en onzekerheid in relaties tussen ambtenaar en burger. Door groeps- en individuele afhankelijkheden kunnen staat noch markt zonder aanzien des persoons functioneren⁴. Het is zelfs door onderzoekers van de informele sector als De Soto naar voren gebracht dat recht en bestuur sociaal-economische ontwikkeling ernstig kunnen belemmeren.

Maar anders dan in de tijd van Van Vollenhoven zijn er geen werkelijke alternatieven meer voor staat, bestuur en recht (Esman 1991; Otto 1992:101; Green 1997). De traditionele verbanden zijn tezeer verzwakt, en bij bepaalde maatschappelijke geleidingen, met name de hogere en middenklassen in de snelgegroeide steden, valt al zoveel verzakelijking en individualisering waar te nemen dat er voor bestuur en recht een betere voedingsbodem is ontstaan. Toch kan Good Governance om met Hyden te spreken geen 'shortcut to progress' zijn. Het gaat meestal om moeizame en langdurig processen waarin systemen van bestuur en recht nog niet in staat zijn zich zelfstandig tot een hoger prestatieniveau op te werken. Zinnvolle buitenlandse assistentie daarbij vraagt veel: een inzet gedurende langere tijd, diepgaand en over een breed front, de bereidheid met geringe successen genoegen te nemen, en een groot incasservermogen voor het accepteren van tegenvallers, zelfs in de sfeer van mensenrechtenschendingen. Met het oog op de haalbaarheid en duurzaam-

heid van projectresultaten zou de vraag naar de verwevenheden van recht en bestuur met de maatschappelijke context steeds opnieuw moeten worden gesteld, om pas na zorgvuldige voorstudie te worden beantwoord. Hebben de donorinstellingen wel zoveel inzicht en uithoudingsvermogen?

De praktijk van de ontwikkelingswereld is hectisch. Donoren willen programma's en projecten. Niet zelden worden doelen dan ook in haast en niet realistisch geformuleerd. Projectformulering is een compromis dat wordt bereikt tussen functionarissen van een donorinstelling en partners in het ontvangende land. Beiden zijn gebonden aan de doelen en belangen van hun politieke bazen. Zouden projectdoelen en omstandigheden al te expliciet en realistisch worden geformuleerd, dan zou hetzij de donor geen geld meer kunnen geven, hetzij de ontvanger geen instemming kunnen verwerven. Bestedingsdruk, tijdsdruk en overbrugging van mogelijke tegenstellingen door een flexibel projectjargon overheersen (Faundez 1997:22). De uitvoeringsproblemen blijken vaak later wel. Het bepalen van de juiste doelstellingen is ook bij Good Governance projecten een probleem.

In de sfeer van recht en bestuur zijn er nu duizenden ontwikkelingsprojecten in uitvoering, verspreid over meer dan honderd ontwikkelingslanden, en transitielanden in Oost-Europa en Centraal-Azië. Deze projecten bestaan steeds uit bepaalde soorten van activiteiten (Faundez 1997:1). Ten eerste, advisering en technische assistentie aan nationale, regionale en lokale staatsinstellingen in bestuurlijke, wetgevende en rechterlijke sfeer; deze kan zich richten op het macro-economisch beleid, op beleid in bepaalde sectoren of op de aanpak van specifieke probleemsituaties, op organisatie, procedures en al of niet geautomatiseerde informatievoorziening, op wet- en regelgeving of rechtspraak; ten tweede, kennisoverdracht, direct in de vorm van groepstrainingen, stages en studiebeurzen, en indirect door het ondersteunen van instituten voor training, onderwijs en onderzoek. Als resultaat van dergelijke projecten kan men zaken verwachten als een '*masterplan*', eventueel uitgewerkt in een '*stappenplan*', een ontwerp-wettelijke regeling, een technisch bijgeschoolde ambtenaar, rechter of docent, een voorstel tot reorganisatie van een instelling. Maar op grond

van welke kennis en ervaring worden deze plannen bedacht?

6. Gevraagd: 'Good Governance'-deskundigen

Een aantal consultancy firma's in de 'ontwikkelingssector' heeft inmiddels een specialisatie opgebouwd in 'institutionele ontwikkeling', een term waarvan de betekenis in hoge mate overlapt met Good Governance. Hun medewerkers zijn doorgaans door de wol geverfd in ontwikkelingslanden. Zij weten hun projectvoorstellen zo te formuleren dat ze zo snel mogelijk met positieve beoordelingsmemoranda, de zogenaamde 'bemo's', door de officiële goedkeuringsmolens kunnen gaan. Zij weten hierbij op papier een knap evenwicht te bewaren tussen de utopische doelen en de weerbarstige werkelijkheid van alledag. 'Sadder en wiser' dan dertig jaar geleden schipperen zij door, steunend op het actieve Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Zij hebben de nieuwe Good Governance trend zo goed mogelijk opgepikt zoals zij dat ook met eerdere trends hebben gedaan. Maar veel echte kenners van recht en bestuur in ontwikkelingslanden hebben zij nog niet in huis. Dit geldt ook voor de grote medefinancieringsorganisaties als Novib, Icco, Cebemo en Hivos, die in de sfeer van recht en bestuur ook enige activiteit ontplooid hebben.

Daarnaast is meer recent een nieuwe groep van ondernemende juristen en bestuursexperts ingeschakeld: Nederlandse wetgevingsjuristen, rechters en ambtenaren van rijk of gemeenten. In ontwikkelingslanden vertegenwoordigen zij het Nederlandse stelsel dat daar als waardevol wordt erkend: een goede naam als rechtsstaat, een gematigd sociaal-liberaal klimaat, een tamelijk efficiënt bestuur, een goede ruimtelijke ordening van een waterrijk, dichtbevolkt gebied, belangrijke juridische vernieuwingen zoals het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, de Algemene Wet Bestuursrecht, de Wet Milieubeheer, en voldoende mensen die in staat zijn op Engels over te schakelen. De praktijkervaring van deze adviseurs is echter een Nederlandse praktijkervaring. Daar ligt een serieus probleem. Hoezeer ook de overeenkomsten tussen bestuur en recht over de gehele wereld geleidelijk toenemen, beide blijven nauw verbonden met taal, cultuur, politiek, economie en technologie.

De meeste juristen en bestuurders ontlelen hun gezag aan kennis van theorie en praktijk van het éigen systeem, in de eigen maatschappelijke context (Faundez 1997:22).

De ideale Good Governance-expert combineert echter deskundigheid inzake recht, bestuur, taal en cultuur van het donorland, met vergelijkbare kennis van een bepaald ontvangend land (Faundez 1997:15). Het is immers steeds nodig dat informatie nauwgezet 'vertaald' wordt naar de situatie in het andere land. Daarvoor zijn nu eenmaal mensen nodig die de taal, met name de rechtstaal en de bestuurstaal, van beide zijden beheersen. Alleen dan kunnen zij vraag en aanbod goed beoordelen 'before legal reform plunges in' (McAuslan 1997). In de koloniale tijd en de vroege postkoloniale tijd was deze kenniscombinatie wijdverbreid, onder mensen van beide zijden. Tegenwoordig treft men deze slechts incidenteel aan, bij een kleine groep van wetenschappers, advocaten en consultants, en medewerkers van multinationale organisaties. Toch zijn voor het succes van de meeste Good Governance-projecten dergelijke 'dubbelkenners' van het grootste belang.

Men kan de oplossing wellicht het beste benaderen door uit te gaan van deskundigen die in hun eigen stelsel goed thuis zijn, en deze dan bij te scholen. Dit kan enerzijds door aan mensen uit ontwikkelingslanden opleidingen in westers en comparatief bestuur en recht te bieden. Anderzijds kunnen westerse juristen en bestuursexperts opleidingen volgen in bestuur en recht van ontwikkelingslanden. Elders heb ik al gepleit voor het opbouwen van een bepaalde 'pool' van personen die bereid zijn te kiezen voor een loopbaan die zich afwisselend in eigen land en in ontwikkelingslanden zou voltrekken (Otto 1997:228). Om dit capaciteitsprobleem op te lossen zouden zowel praktijkmensen als wetenschappers kunnen worden ingeschakeld (Faundez 1997:23).

7. Twee praktijkvoorbeelden

Juridische Samenwerking met Indonesië (1985-1992) – Voor de juridische samenwerking met Indonesië is in 1985 een stichting opgericht waarin vertegenwoordigers van 'juridisch Nederland' participeerden, zoals juridische faculteiten, beroepsorganisaties van rechters, advocaten en notarissen, gespe-

cialiseerde instituten en departementen. Deze Stichting Nederlandse Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië deed een aantal projectvoorstellen aan het departement voor ontwikkelingssamenwerking, waarvoor financieringscontracten werden afgesloten. Vier projecten werden gestart voor respectievelijk universitaire samenwerking, wetgeving, rechtspraak en ondersteuning. In elk project werd aandacht besteed aan verschillende rechtsgebieden, zoals burgerlijk recht en strafrecht.

De doelstellingen kwamen neer op versterking van het Indonesisch rechtssysteem als geheel. Deze brede aanpak maakte de samenwerking duidelijk zichtbaar, tamelijk coherent en op een aantal terreinen vrij effectief. Een goed voorbeeld vormde de Utrechtse assistentie bij de invoering van een systeem van administratieve rechtspraak (Scheltema 1992). Cursussen aan de rechterlijke top, advisering aan rechtbanken, cursussen aan universitaire docenten, onderzoeksbegeleiding van promovendi, en gezamenlijke productie van een standaardwerk voor het onderwijs.

Wel was het in deze samenwerking moeilijk deelnemers met voldoende kennis bijeen te brengen. Dat ging allereerst om taalkennis bij de docenten en cursisten. Aanvankelijk waren bij de selectie van deelnemers aan Indonesische zijde criteria als capaciteit, motivatie en ontwikkelingspotentieel soms ondergeschikt aan senioriteit en de bijbehorende vertrouwde relatie met het Nederlands. Daarnaast bleven de contacten vaak vrij oppervlakkig omdat bij de tientallen participerende juristen weinig diepgaande kennis of belangstelling bestonden voor recht en context in het partnerland.

De politieke context tenslotte was van de aard van af enigszins beladen. In sommige universitaire- en ontwikkelingskringen werd samenwerking juist op deze terreinen met het regime-Suharto fel bekritiseerd. Maar de bewindslieden Schoo, Bukman en Pronk verleenden hun steun. De laatste werd in maart 1992 hoofdrolspeler in een bilateraal conflict toen Indonesië hem de deur wees als bilaterale donor en als voorzitter van de IGGI. Zo leidde de Nederlandse kritiek op Indonesisch mensenrechtenbeleid tot het einde van de juridische samenwerking.

Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (1993 –) – Toen in het begin van de jaren '90

de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een overeenkomst met het departement van Buitenlandse Zaken sloot over een omvangrijke samenwerking tussen Nederlandse gemeenten en hun partners in ontwikkelingslanden ter versterking van het lokaal bestuur aldaar, was dit politiek onomstreden. Tientallen gemeenten en regionale nutsbedrijven waren al sinds de jaren '70 samenwerkingsverbanden aangegaan overzee (Wiggers 1997). Werd aanvankelijk slechts een enkele VNG-medewerker voor dit nieuwe taakgebied vrijgesteld, al na enkele jaren was er een *International Project Unit* met een dozijn medewerkers.

Het programma heeft van de aanvang af vier soorten activiteiten omvat: korte missies (Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren, PUGA), korte individuele stages in Nederland (STAGE), korte groepstrainingen (Municipal Management Training Programme, MMTP), en de Gemeentelijke Investeringsprojecten (GI) die een grotere fysieke en personele investering betreffen. Inmiddels zijn er projecten, meest kortstondige, uitgevoerd in circa 50 landen, waarvan de meeste in Afrika, gevolgd door Latijns Amerika, Azië en tenslotte ook incidenteel Oost-Europa.

Hoewel de eerste evaluaties tamelijk positief zijn uitgevallen, blijven er vragen over de kwaliteit van de kennisoverdracht en de continuïteit. Wat kan een ambtenaar uit Zwolle zonder ontwikkelingservaring leren of adviseren aan zijn collega in een stad in Uganda? Is er een voldoende basiskennis en begrip van de wederzijdse situatie om tot een zinvolle communicatie te komen? Gebleken is dat dit bij technische zaken dikwijls gemakkelijker gaat dan bij bestuurlijke onderwerpen. Toch zijn ook de reacties van bestuurders uit ontwikkelingslanden meestal positief. De stages bij Nederlandse gemeenten bieden een gemeentesecretaris uit Sri Lanka immers een toekomstperspectief en nieuwe werkmethoden. Maar de 'dubbele' deskundigheid wordt vaak nog gemist. Op langere termijn is het aan de VNG om door een geleidelijk schiftingsproces te komen tot een 'pool' van gemeenteambtenaren die geschikt zijn voor deze vorm van ontwikkelingssamenwerking. Het ligt voor de hand bij hen regio-deskundigheid te bevorderen door bijscholing.

8. Een toekomst voor Good Governance?

Good Governance is een bijzonder ruim begrip waaronder vele, soms tegenstrijdige elementen zijn gebracht. Toch kan het een passend kader te bieden om de versterking van bestuur en recht in ontwikkelingslanden als centrale doelstelling op te nemen in het Nederlandse beleid.⁵ In de projecten kan dit op twee manieren tot uiting komen: enerzijds door substantiële fondsen te committeren voor breed opgezette projecten die direct zijn gericht op verbetering van bestuur en recht. Daarnaast door binnen elk ontwikkelingsproject – of het nu gaat om landbouw, milieu of emancipatie – aandacht te geven aan aspecten van bestuur en recht.

Good Governance als beleidsdoel behoeft operationalisering op projectniveau waarin de verschillende doelstellingen, zoals versterking van samenwerking en democratisering afzonderlijk geëxpliciteerd kunnen worden. Per land, per project en per situatie kan het ene doel meer nadruk krijgen dan het andere.

Voorts is het nodig voor Good Governance specifieke regio-expertise op te bouwen alsmede kennis van 'law and development' en 'development administration' (zie par.3). Hiervoor is investering in nieuwe opleidingen en onderwijsmaterialen nodig waarbij men zich moet realiseren dat de ontwikkelingslanden van vandaag de 'opkomende markten' van morgen kunnen zijn. Niet alleen onderwijscapaciteit maar ook onderzoekscapaciteit op dit gebied is nog zeer schaars in ons land. Beide zouden uitgebreid kunnen worden met steun van Ontwikkelings-samenwerking, Onderwijs, Justitie of Binnenlandse Zaken. De verkregen inzichten zullen nodig zijn om projecten beter te kunnen beoordelen, vooraf en achteraf.

Op projectniveau dient naar brede, samenhangende projecten gestreefd te worden zoals die in de juridische samenwerking met Indonesië bestonden. Prioriteiten dienen, na gezamenlijke voorstudie, te worden bepaald door het ontvangende land opdat het 'ownership' niet tezeer bij de donor ligt (McAuslan 1997).

Het politieke draagvlak voor Good Governance projecten is aan geen van beide zijden ijzersterk. Het is dan ook van bijzonder belang hiervoor aan een bilaterale vertrouwensband te blijven werken. Wel-

licht kan onze regering uit het conflict met Indonesië van 1992 de lering trekken dat zij een bepaald land minder scherp moet veroordelen wegens mensenrechtenschendingen wanneer zij de eigen Good Governance-projecten in dat land niet wenst te offeren. Dit alles vergt politieke wil en aanzienlijke financiële middelen voor een langere periode. Wanneer de betrokken bewindspersonen bereid zijn dit op te brengen, kan 'Goed Bestuur' als nieuw element van het buitenlandse beleid een belangrijke versterking worden van de ontwikkelingssamenwerking. Zoniet, dan zal Good Governance waarschijnlijk niet meer worden dan een kortstondige mode in de ontwikkelingssamenwerking.

Noten

1. De auteur dankt Jo-Anne Dreesens voor haar literatuuronderzoek en redactionele bijdrage aan de totstandkoming van deze publicatie.

2. De juridische ontwikkelingssamenwerking kreeg vanaf 1990 een geweldige impuls door het beroep dat vanuit de voormalige communistische wereld, o.a. Oost Europa, Rusland, de G.O.S.-landen, China en Vietnam werd gedaan op westerse hulp bij de opbouw van een rechtssysteem ten behoeve van een markteconomie (Feldbrugge 1993).

3. Op 17 mei 1994 riepen particuliere organisaties in een open brief de Nederlandse regering op tot 'het sturen van deskundigen op het gebied van de rechtspraak en andere terreinen die de Burundese regering en de rechterlijke macht, en in de toekomst de autoriteiten van Rwanda, kunnen assisteren om een competente en onpartijdige rechterlijke macht te waarborgen'. De open brief formuleert de problemen en oplossingen vooral in termen van 'mensenrechten' (Volkskrant 17 mei 1994).

4. De Wereldbankeconomen die in navolging van North hun hoop op de efficiency van markt en privaatrecht hebben gesteld, zouden er goed aan doen de economische observaties van Riggs (1961) ten aanzien van 'price-indeterminacy' en het 'bazaar-canteen' model te verifiëren ten behoeve van hun hedendaagse programma's.

5. Voor een serieuze multilaterale aanpak verdient het aanbeveling te komen tot een krachtige internationale VN-instelling voor Law and Public Administration, of 'Justice and Good Government', zo men wil. In de internationale ontwikkelingssamenwerking is zo'n organisatie (vgl. FAO, ILO, WHO, UNEP, UNICEF etc.) immers het instrument bij uitstek om ontwikkelingen in de aangesloten landen te 'monitoren' en permanente steun te verlenen.

Literatuur

Allott, A., 1980, *The Limits of Law*, London: Butterworth
Annan, Ama, 1997, Comment on R.H. Green's Bureaucracy

- and law and order, in: Faundez, Julio (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, The British Council, Houndmills: MacMillan Press Ltd, p.73-75
Blase, M., 1973, *Institution Building, a Source Book*, East Lansing: MUCIA, Michigan State University
Cranenburgh, Oda van, en Marijke Veldhuis (red.), 1995, *Good Governance. RAWOO Lunchlezingen 1993*. Den Haag: Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking
Ernst & Young, 1994, *Global 1000 Emerging Markets Survey*, New York: Ernst & Young International Ltd
Esman, Milton J., 1991, *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, West Hartford, Conn.: Kumarian Press
Faundez, Julio (ed.), 1997, Legal technical Assistance, in: Faundez, Julio (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, The British Council, Houndmills: MacMillan Press Ltd, p.1-24.
Feldbrugge, F.J.M., 1993, Het nieuwe Russisch Burgerlijk Wetboek en Nederland, in *Nederlands Juristenblad* afl.30, p.1073-1977
Green, R.H., 1997, Bureaucracy and law and order, in: Faundez, Julio (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, The British Council, Houndmills: MacMillan Press Ltd, p.51-72.
International Legal Centre, 1974, *Law and development; the future of law and development research*, Research Advisory Committee I.L.C. and the Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala
Israel, A., 1987, *Institutional Development: Incentives to Performance*, Baltimore: Johns Hopkins Press
Leftwich, A., 1993, Governance and Development in the Third World, in: *Third World Quarterly* 14, 3, p.605-624
McAuslan, P., 1997, Law, governance and the development of the market, in: Faundez, Julio ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, The British Council, Houndmills: MacMillan Press Ltd, p.25-44
Moore, Mick, 1995, Promoting good government by supporting institutional development? *IDS Bulletin* 26 nr. 2, p.89-96
North, Douglass, 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press
Nunnenkamp, Peter, 1995, What donors mean by good governance, *IDS Bulletin* 26 nr. 2, p.9-16
OECD, 1994, 'DAC orientations on participatory development and good governance', OECD Working Papers No.2, Paris: OECD
Otto, J.M., 1997, Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur, *Internationale Spectator*, Jaargang 51, nr. 4, p.223-229
Riggs, F.W., 1961, *An ecological approach, the 'Sala' mo-*

- del*, Paper for the 1961 annual meeting of the American Political Science Association, St Louis
- Riggs, F.W., 1964, *Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, Boston: Houghton Mifflin
- Riggs, F.W., 1976, The Group and the Movement: Notes on Comparative Development Administration, *Public Administration Review* 36, p.648-654
- Scheltema, M., 1992, *Training Project Administrative Judges*, Evaluation Report to the Netherlands Council for Legal Cooperation with Indonesia, Groningen
- Smith, B.C., 1992, *Progress in Development Administration*, Chichester: Wiley
- Tamanaha, Brian Z., 1995, The Lessons of Law-and-Development Studies, *The American Journal of International Law*, vol. 89, p.470-486
- Wiggers, Arthur, 1997, Internationale samenwerking: 25 jaar gemeentelijk beleidsterrein. *Lokaal+ Mondiaal Vakmatig*, Jaargang 7, maart, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, p.3-7
- World Bank 1989, *Sub-Saharan Africa – From Crisis to Sustainable Growth. A long term Perspective Study*, Washington D.C.: The World Bank
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.: The World Bank
- World Bank, 1995, *The World Bank and Legal Technical Assistance, Initial Lessons*, Washington D.C.: The World Bank's Legal Department