

## Verslag – Thema: goed bestuur en strijd tegen corruptie

Kiran Baldewsing (BuZa)  
Marcel van den Bogaard (BuZa)  
Marianne Douma (Bestuursgroep D66)  
Wiet Janssen (Ontwikkelingshulp Anders)  
Egide Maassen (VU)  
Henk Molenaar (NWO)  
Pim Verhallen (ICCO)  
Rob Visser (BuZa)  
Guus Wattel (BuZa)

Facilitator: Teun van Dijk (MDF)  
Rapporteur: Louke Koopmans (MDF)

---

### Agenda

1. Toelichting van het beleid (BuZa-DGIS)
2. Hoe geldig zijn de huidige grondslagen en veronderstellingen binnen OS ?
3. Op weg naar IS, welke grondslagen en veronderstellingen moeten worden aangepast en hoe ?
4. Aanvullingen van het beleid per thema bepalen

### 1. Presentatie van Marcel van den Bogaard, directie DMH.

Belangrijkste punten van het beleid<sup>1</sup>:

- Cotonou Agreement: ‘Binnen een politieke en institutionele context welke mensenrechten waarborgt, er democratische principes en “rule of law” op nahoudt, wordt goed bestuur omschreven als een transparante en zich rekenschap gevend management van personele, economische en financiële bronnen met als doel tot gelijkwaardige en duurzame ontwikkeling te komen. Sleutelwoorden daarbij zijn effectiviteit (financieel/ economisch) van openbare dienstverlening en legitimiteit (toegankelijk voor en gesteund door het volk).
- Plaats van “goed bestuur” is veranderd: onder Herfkens een voorwaarde; onder Ardenne moest er meer aan dit thema gewerkt worden; nu is goed bestuur opgenomen als een sector en als een cross-cutting thema in de partner landenprogramma’s. Het Nederlandse standpunt is *dat “goed bestuur” impact heeft op duurzame ontwikkeling en armoede bestrijding*. Echter, “goed bestuur” is geen criterium voor selectie van een partnerland. Wel dient er een intentie voor verandering van een partnerland te zijn. Anders moeilijk werkbaar.
- Voor landen, die toegang willen hebben tot begrotingsteun, is “goed bestuur” een voorwaarde, anders is het moeilijk om te slagen. Een track record wordt per land door de ambassade bepaald, en per jaar bijgesteld. De partnerlanden zijn daar niet bij betrokken.
- De praktijk van “goed bestuur” wordt als volgt beoordeeld: 1. Analyse van de situatie per land: analyse van factoren die het bestuur beïnvloeden (sociaal, economisch, politiek, institutioneel) en aandacht voor informele instituties, elite capture, patronage. 2. Opstellen van een landen-SWOT 3. Identificatie van “change agents”. 4. Het functioneren van allianties voor donor coördinatie. 5. Strategische opties (beleidsdialoog) 6. Democratisering, anti-corruptie and “rule of law” gaan samen.
- Dialoog is belangrijk. Is er ruimte voor vakbonden Welke rol spelen parlement en politieke partijen. Welke rol is er voor het bedrijfsleven. Dialoog kan op meerdere niveaus – multilateraal, bilateraal, plan om aan te pakken

---

<sup>1</sup> Zie Annex 1: Powerpoint presentatie “Good Governance & Anti-corruption”

- *In relatie tot (alleen) NL geld spreekt men van “zero tolerance” als het gaat over oneigenlijk gebruik (misuse). Het is de morele grondslag. Welke maatregelen worden voorgesteld om herhaling te voorkomen.*
- “Goed bestuur” is geen item dat hoog op de agenda staat van organisaties (alleen bij Cordaid/Hivos is het gemainstreamd).
- Er is geen ‘blueprint’ voor succes (maatwerk nodig per land). Er zitten zowel Noord als Zuid belangen in beleid (overheid, middenveld, ontvangende, private sector)
- Governance leidt tot: iedereen meer verantwoording laten afleggen; in zee met civil society, vakbonden, bedrijfsleven; handhaving van afspraken; sterk leiderschap nodig (zonder leiderschap niet doen); wat ligt er achter de façade (wie heeft macht in handen);
- SGACA (Strategic Governance and Corruption Analysis) geeft inzicht in sterktes/ zwaktes van instituties en politieke macht structuren. SGACA model is op vier niveaus georganiseerd: 1. Foundational factors - nauwelijks beïnvloedbaar, 2. Rules of the game – beïnvloedbaar 3. Here and now - wat kunnen we doen 4. Operational implications. Corruptie bestrijding focussed op foundational factors en op rules of the game.

## Discussie

Janssen:

1. Aanvulling bij de presentatie; er is een slechte **correlatie tussen economische ontwikkeling en slecht bestuur/ corruptie**. Er zijn namelijk bepaalde redenen waarom landen meer of minder corrupt zijn of worden. Zo zorgt economische ontwikkeling ervoor dat bestuur beter wordt. (e.g. China is minder corrupt geworden nadat economische groei heeft plaatsgevonden). Alle bronnen/ literatuur geven aan dat: goed bestuur begint zich pas te ontwikkelen wanneer er een middenklasse ontstaat, dwz. er een grote groep mensen is die meer weten en onafhankelijk zijn van de elite. Machtsverschuiving in de samenleving is hier dus belangrijk voor.
2. Er is een groot verschil van de **sociale cultuur** tussen landen. Afrikaanse landen waren pas in 1960 onafhankelijk. Aziatische landen hebben staatsvorming van een paar duizend jaar. Corruptie in Oost-Azië betekent dat een derde van het geld verdwijnt. Met het resterend gedeelte wordt zorgvuldig omgegaan. Corruption in Afrika betekent dat er veel mislukte wegen zijn, bruggen ingestort zijn, etc. – Het is de manier waarop loyaliteit gegroeid is.

Reactie: Uitbreiding van het SGACA model is nodig. De vooronderstelling klopt niet – de middenklasse wordt niet meegenomen. Molenaar: SGACA past wel hierin. Goed bestuur als doelstelling wordt als vanzelfsprekend geacht. Dit komt door een cultuurspecifieke achtergrond, westers idee. Is dit een endogeen proces dan?

Verhallen: een basis probleem is dat veel landen ontoegankelijk zijn. Overall waar we operen, is er een strijd gaande om de macht van de staat. Trade-offs van de SGACA's is het inzicht verwerven in eigen belang van de donor en de lokaal belanghebbende, die een achterstand hebben. Waarom doen we dat nou (NL euro goed besteden: zero tolerance)? SGACA kan veel inzicht geven, waarvoor ambassade's eerst weg liepen. Waarom niet inzetten voor primaire doelstellingen (toetsen aan middenklasse). Tweede zorg – bilateraal. In al die staten die we analyseren zijn veel organisaties bezig in dezelfde institutie.

*Terug naar uitgangspunten van OS beleid, waarvoor doen we het? Aanname – ben je in staat dat maatschappelijke, lange termijn proces, werkelijk in te voeren?*

Boogaard: SGACA geeft verduidelijking; geeft NL inzicht in het betreffende land; omschrijft de context; identificeert het eventueel weglekken van OS geld; waar binnen het lokale systeem; hoe daar invloed op uit te oefenen? NL kan niet - met het budget dat het heeft - een land verbeteren. NL gaat wel akkoorden aan; waarom soms dan? Getracht wordt veel gebruik te maken van analyses.

Wattel: we zoeken naar grondslagen mbt onze opvattingen voor goed bestuur. Kloppen deze grondslagen?

1. Functioneel aan ontwikkeling: je moet werken aan goed bestuur want het is dienstig aan ontwikkeling (vooronderstelling).
2. Moreel - zo hoort het te zijn. Voor: voorwaarde dat er een bestuur is. Tegen: toch zijn er landen dat er landen waar een rechtsysteem zich ontwikkelen nadat er ontwikkeling is.
3. Noodzakelijk om aan belastingbetalers te verantwoorden
4. Het is een illusie om corruptie af te schaffen

Visser: het is belangrijk om maatregelen nemen voor goed bestuur. Hiervoor zou je moeten kijken naar de vooronderstellingen hoe dit 'op lokaal niveau' speelt. Toetsing van onze vooronderstellingen, dat het op een lokaal niveau beter zou zijn, je een betere accountability zou hebben; je een tevreden patroon – cliënt relatie zou hebben.

Kloppen onze aannames? Naarmate dichterbij het volk, wordt men meer accountable. Zijn armen tevreden met het patronage model; waarom democratie? **Medestanders in de armoede, is een aanname.**

Douma: politisering van IS is noodzaak

Boogaard: gaat om een politieke strijd waar je in zit met begrotingssteun. Coalitie is nodig, anders de winnaar 'takes all'. Veel politiek in zetten om veranderingen in te zetten. Hoe ver ga je met de eisen van begrotingssteun – basisvoorwaarden goed bestuur moet je hebben en dialoog moet je openen. Bilaterale dialoog lopen. NL heeft visie, is deze hetzelfde als andere landen. Maak iets waar NL wel voor staat.

Verhallen: niet echt fraude door doelgroep. Wie betaalt nu de belasting? Het uiteindelijke percentage dat armen betalen is een veelvoud van wat de elite moet betalen. Is een andere zaak dan het verstoren van patroon-client relaties.

Janssen: machtsverhoudingen zijn scheef – mogelijkheid in te grijpen beperkt zich tot de marge die een change agent (e.g. burgemeester) heeft. In overleg met mensen die corrupt zijn kun je wel zaken doen (met marges), speelruimte is echter wel beperkt. Kleine verschuivingen kun je realiseren, in goed overleg.

### **Van OS naar IS**

Molenaar: een aanname is dat goed bestuur nodig is voor ontwikkeling, maar welk bepaald aspect? = onderdeel van ontwikkelingsbestuur. Nog sterker punt: mondiale structuren die gelinkt zijn met nationale besturen. Kun je komen tot stromen van internationaal governance, als het op nationaal niveau niet functioneert?

Visser: zijn we in staat om te zeggen hoe op dit vlak IS er dan uit ziet?

Uitgangspunten – marge om iets te doen is klein, bilaterale donorrol is gering. Zoek naar andere donoren, andere interventies, enabling van deze processen. Dit zal toename geven aan IS dynamiek. Denk aan het watertribunaal. Denk aan de huidige discussie mbt bankieren (graaiers bij nekvel pakken). OS/ IS is geen graduele overgang. Belangrijks is ook om de lokale pers te steunen, betrekken van IMD. Cultuur erbuiten houden. Indirectere interventies, niet directe maatregelen. Zit ook mensenrechten in – dat is makkelijker om mensen op aan te spreken (ipv corruptie). Trends – minder direct, maar juist het verbreden is belangrijk.

Verhallen: in de strategie van IS moet je de belanghebbende partijen bekijken, overheid brengt mensenrechten verslag uit, ambassadeurs' rol is anders. IS zou anders moeten zijn, een bredere interpretatie.

Molenaar: concluderen dat het beleid nu OS is. Waar we voorstaan is mondiale politiek, global governance – nieuw beleid maken. Hoe gaan we om met grote mondiale problemen. Er is geen visie hierop. Niet uit een mondiale governance gedachte. Het debat moet nog

gevoerd worden. Op korte termijn hebben we dit nodig. Hermal Mulder bracht dit vanochtend ook op.

Boogaard: Globale governance staat in de kinderschoenen en vereist een andere benadering. Veel breder kijken (vluchtelingen politiek, georganiseerde misdaad). Mondiale samenwerkingen? Gaat meer om een werkend systeem. VN verdrag biedt wellicht mogelijkheden. Gezamenlijke verantwoordelijkheid. Technische assistentie verlenen.  
→ niet wijzen (dominee) maar helpende hand (gelijkwaardigheid): via dialogen  
Ministerie van justitie vindt dit dan niets...heel wat nog te winnen.  
→ Goed bestuur is geen typisch OS beleid – politiek bij betrokken.

NL kan wel meer mondiaal kijken dan andere landen (NL grote donor).

Verhallen: instituties IS, welke instituties zijn dit dan? Protocollen, waar burgers recht op kunnen doen. NL heeft na WOII veel gedaan, daarna veel operationele zaken, minder aan goed bestuur gedaan → Verrijking met wat je wilt doen, buiten je partnerlanden, uitvoeringsregelingen verder te brengen waar dat gekomen is.

Hoe overleg in NL tot stand brengen?

Douma: beter op Europees niveau? Begrotingssteun meer consumptie dan investeringen.

Maassen: is dit niet 'dream on'? We staan er ver er vandaan en dit is moeilijk realiseerbaar. Van hulp naar ontwikkelings samenwerking, maar we moeten nog verder, we moeten een systeem ontbouwen. Hoe kunnen we dit verbeteren? Erg ideologisch. Kun je hier wel beleid op maken?

Molenaar: ga er realistisch mee om. We moeten er wel over nadenken. Radicaler ideeën meenemen. World Trade, die denken niet uit de belangen van Zuid, wat juist wel moet gebeuren. Mondiaal niveau oplossen.

Janssen: NL is een kleine speler. NL heeft wel goede diplomaten, maar niet zelf als olifant optreden (hoe wij IS gaan structuren). Aanhaken waar we bewegingen zien. Kans op succes te doen. We kunnen wel een rol spelen als klein land.

Debat moet nog gevoerd worden rondom Goed bestuur:

Molenaar: Internationaal recht in voorhoede.

Douma: Europees beleid beïnvloeden

Verhallen: Waarom nu nog niet gedaan?

Visser: nog veel zaken nog niet naar gekeken. Ander geluid naast WB. NL heeft status.

Molenaar: niet stoppen. NL kan dit ook inbrengen.

Maassen: goed bestuur is een niet gedeeld thema in de EU. Wel een consensus op Europees niveau is nodig.

Molenaar: wel een voorbeeld EU, uitstraling op wereld.

Douma: nieuw denkkader komen, om het debat aan te gaan. Veel NL weten niet wat ze hebben aan EU.

Wattel: Verken VN/ EU. Ideeën lokaal niveau/ nationaal niveau. Gemeentelijke netwerken, stedenbanden, gebeurt daar iets? Er is ook een NL lager niveau. → Stedenbanden actieve link.

Als we kijken naar verschillende niveaus in de wereld. Hoe moeten we dan kiezen? Wat is het meest effectief? Bilateraal, NL, 'civilateraal'.

Boogaard: welk proces naar kijken? EU doen we wel wat, maar kan vehikel zijn, een voorpoortaal. NL heeft er voor gezorgd omdat NL zich wil inzetten hiervoor. EOF, besluitvorming niet transparant. VN is wel heel belangrijk! Stuurgroep gezeten. Pleiten voor een slagvaardige overheid. Accountability partners – SNV, VNG, ambassades link tussen verschillende partners maken.

Maassen: hoe is het gesteld met de discussie over goed governance en landen uit zuiden?

Hoe is de dialoog, hoe zijn de gedachten? Douma: IMD – steekt veel geld hierin.

Janssen: goed bestuur komt aan bod, maar een systeem ter sprake brengen, dat is moeilijk. Als het land wel aan het veranderen is, groeispurt, groepen ontstaan, dan wel mogelijkheden om te veranderen. Dan kun je juiste vragen stellen, dan kun je helpen: je zou het zo kunnen doen etc., verbanden leggen. Dus pas op het moment dat er verandering is.

Maassen: werkelijk dialoog nodig, invulling nodig waardoor het begrip 'goed governance' kan worden gevoed

Molenaar: een open dialoog zal niet gebeuren. ACCRA is wat verheven, legitimiteit.

Maassen: Als we het dan toch hebben over IS, dan moet het verder gaan dan ACCRA  
*Dan wel les gelezen door Indonesië.*

Molenaar: maatschappelijk middenveld zou dan mee moeten gaan. Het proces is een wildgroei. Mondiale politiek, en internationalisering, maar geen beleid op governance. Is nodig anders heb je chaos.

Illusie...wat verwachten we als alle andere landen meepraten met dit beleid. Leidt dit nou echt wel tot veranderingen? Sommige landen zijn niet democratisch. Mondiale governance, daar moeten we over nadenken, hoe kunnen we dit handen en voeten geven? De VN moet bijdragen, maar werkt niet zo. NL kan het gebrekkige VN niet verbeteren .... visie is nodig!!!

Er zijn 3 punten:

1. EU (zijn we wel weer sterker door) – geen mondiaal systeem.
2. Maatschappelijk middenveld
3. Lokaal

Visser: minder directie interventies, faciliteren van randvoorwaarden voor verandering in plaats van zelf roeren, verbreding doorzetten, er speelt veel in de maatschappij  
Andere domeinen denken, processen niet gekoppeld aan OS (bedrijfsleven, landbouwschappen).

## **Samenvatting**

Vooronderstellingen - Goed bestuur en corruptie bestrijding

- Functioneel aan ontwikkeling - Goed bestuur is dienstig aan ontwikkeling/ armoedebestrijding
- Moreel – zo hoort het te zijn
- Verantwoording aan het parlement en belastingbetalers
- Een illusie om corruptie af te schaffen

IS: waar moeten we bij stil staan?

- Wat houdt global governance in?
- Er is geen open dialoog met het zuiden met betrekking tot governance
- Er is in NL geen beleid om internationale instituties te verbeteren (VN)

IS betekent:

- Minder directe interventies vanuit NL
- Faciliteren van randvoorwaarden voor verandering en samenwerking
- Verbreding doorzetten (zicht krijgen op internationale werking van netwerken, wetenschap, bedrijfsleven, andere ministeries)