

Selectiviteit in het Nederlandse hulpbeleid, 1998-2004

Voorstudie voor de evaluatie van het
landenbeleid en de sectorale benadering
in de structurele bilaterale hulp

Wil Hout
Dirk-Jan Koch

VOORWOORD

In november 1998 werd aangekondigd dat de bilaterale hulp een andere opzet zou krijgen. De reden die daar voor werd aangevoerd was dat de hulp te weinig effectief was vanwege ondermeer de volgende problemen: a) de hulp was versnipperd over veel landen en activiteiten, b) de hulp ging deels naar de verkeerde landen waar, vanwege slecht bestuur en slecht beleid, geen goede ontvangststructuur bestond. Om aan deze problemen het hoofd te bieden werd voorgesteld de hulp te concentreren op een beperkt aantal landen en sectoren. De landen die in aanmerking kwamen voor een intensieve hulprelatie zouden worden geselecteerd op de criteria armoede, goed bestuur en goed beleid. In de hulp aan die landen zou vervolgens het principe van de sectorale benadering toegepast worden.

Eind 2003 besloot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) tot een evaluatie van de toepassing van de sectorale benadering in het Nederlandse bilaterale beleid. Het eindrapport van deze evaluatie is begin 2006 gereed gekomen. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie was een studie naar de wijze waarop de selectie van de voorkeurslanden heeft plaats gevonden. Deze studie had zowel betrekking op de selectie van de 22 voorkeurslanden onder de toenmalige minister Herfkens in 1999, als de nieuwe selectie in 2002 van de zg. 36 partnerlanden onder de huidige minister van Ardenne. De studie geeft een goed overzicht van de mogelijkheden en beperkingen voor de selectie van landen op basis van de vastgestelde criteria en is daarom ook van belang voor toekomstige beleidsontwikkeling. Om die reden heeft IOB besloten tot publicatie van de studie in de reeks werkdocumenten.

De studie werd uitgevoerd door Wil Hout (Institute of Social Studies) en Dirk Jan Koch (op het moment van de studie nog in dienst van het Institute of Social Studies en thans werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en onder toezicht van de voor de gehele evaluatie verantwoordelijke inspecteur Nico van Niekerk. De eindverantwoordelijkheid voor dit evaluatierapport berust bij de auteurs.

Henri E.J. Jorritsma
Waarnemend Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

INHOUDSOPGAVE

<i>Voorwoord</i>	<i>iii</i>
<i>Gebruikte Afkortingen</i>	<i>vii</i>
<i>Samenvatting</i>	<i>ix</i>
1. Selectiviteit in ontwikkelingssamenwerking: Internationale discussies en Nederlands beleid	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Selectiviteit en effectiviteit van ontwikkelingshulp: Internationale discussies	1
<i>Nationale gerichtheid</i>	3
<i>Hulp en goed bestuur en beleid</i>	4
<i>Conflict en externe economische schokken</i>	5
<i>Selectiviteit en conditionaliteit</i>	6
1.3 Selectiviteit in het Nederlandse landenbeleid, 1998-2004	6
<i>1998-2002: Naar een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie</i>	7
<i>2003-2004: De keuze van 36 partnerlanden</i>	14
1.4 Conclusie	16
<i>Selectiecriteria</i>	16
<i>Methodologie</i>	18
<i>Kwaliteit van de criteria en het afwegingsproces</i>	19
2. Nederlands ontwikkelingsbeleid in vergelijkend perspectief	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Vergelijking van donoren	23
2.3 Vergelijking van ontvangende landen	28
2.4 Conclusie	32
3. Landenkeuze en allocatie van Nederlandse ontwikkelingshulp, 1998-2002	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Methodologie	35
3.3 Landenkeuze 1998	39
<i>Conclusie</i>	47
3.4 Landenkeuze 2003	48
<i>Conclusie</i>	49
3.5 Allocatie van Nederlandse ontwikkelingshulp 1999-2002	51
<i>Conclusie</i>	55
3.6 De verandering in de hulpallocatie 1998-2002	56
<i>Conclusie</i>	59
3.7 Allocatie van Nederlandse ontwikkelingshulp 2003-2004	60
<i>Conclusie</i>	62
3.8 Vergelijking van geselecteerde en niet geselecteerde landen	62
<i>Landenkeuze 1998-2002</i>	63
<i>Landenkeuze 2003</i>	66
<i>Vergelijking tussen de landenkeuze van 1998-2002 en 2003</i>	69

3.9	Conclusie	71
	<i>Het armoedecriterium</i>	71
	<i>Het criterium van goed bestuur en beleid</i>	71
	<i>Overige criteria</i>	72
4.	De <i>governance</i>-indicatoren nader beschouwd	75
4.1	Inleiding	75
4.2	Stabiliteit van <i>governance</i> -scores in de tijd	75
4.3	Variatie binnen en tussen groepen ontwikkelingslanden	76
4.4	<i>Governance</i> -indicatoren en duurzame armoedebestrijding	77
4.5	Conclusie	81
5.	Bevindingen	83
5.1	Achtergrond van het selectiviteitsprincipe	83
5.2	Het good <i>governance</i> -criterium	83
5.3	Het armoedecriterium	84
5.4	Selectiviteit en de omvang van de bilaterale hulp	84
5.5	Selectiviteit in vergelijkend perspectief	85
	Literatuur	86
Bijlage 1:	Geanalyseerde landen	93
Bijlage 2:	Geïnterviewde personen	96

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BNP	Bruto nationaal product
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment (Wereldbank)
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DOV	Duurzaam Ontwikkelingsverdrag
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredeshandhaving
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IDA	International Development Association
IMF	Internationaal Monetair Fonds
MCA	Millennium Challenge Account (Verenigde Staten)
ODA	Official Development Assistance
OED	Operations Evaluation Department (Wereldbank)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PPP	Purchasing Power Parity
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

SAMENVATTING

Het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking heeft in de afgelopen zes jaar een aantal belangrijke veranderingen doorgemaakt. De belangrijkste hiervan betroffen de invoering van de zogeheten sectorale benadering en de grotere selectiviteit in de keuze van partners voor een ontwikkelingsrelatie.

Deze voorstudie, die is uitgevoerd in opdracht van de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, beoogt een aanzet te geven tot de evaluatie van de selectiviteit ten aanzien van ontwikkelingspartners. De aanzet tot selectiviteit werd in november 1998 gegeven door mevrouw E.L. Herfkens, minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het tweede kabinet-Kok. Het streven naar grotere selectiviteit kreeg een tweede impuls in juni 2003, toen haar opvolger in het tweede kabinet-Balkenende, mevrouw A.M.A. van Ardenne-Van der Hoeven, haar plannen voor de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 'op weg naar 2015' ontvouwde.

Het tweede hoofdstuk van dit rapport behandelt de recente beleidsveranderingen ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. In de eerste plaats worden in dit hoofdstuk de discussies behandeld die zijn gevoerd in de internationale wetenschappelijke en beleidsomgeving, aangezien de ingezette verandering in het Nederlandse ontwikkelin-gssamenwerkingsbeleid zeer nauw met deze discussies zijn verbonden. In aansluiting hierop wordt meer in detail ingegaan op de beleidsdiscussies in Nederland en op de wijzigingen die in het beleid zijn doorgevoerd in de richting van grotere selectiviteit.

Het eerste selectieproces, dat plaats vond vanaf 1998 lijkt minder eenduidig te zijn geweest dan op grond van de centrale criteria ten aanzien van armoede, beleid en bestuur zou worden vermoed. Indien de kwaliteit van bestuur en beleid rechttoe rechtaan als criterium zou zijn gehanteerd, zou slechts een zeer beperkte groep ontwikkelingslanden voor Nederlandse ontwikkelingshulp in aanmerking zijn gekomen.

De nuancering van de betekenis van de criteria inzake bestuur en beleid, die al in het selectieproces van 1998-1999 werd aangebracht, heeft zich in 2003, met de publicatie van de notitie *Aan elkaar verplicht*, een vastere plaats verworven. Door het betrekken van deze stelling hebben de criteria inzake goed bestuur en beleid voor de selectie van partnerlanden nog verder aan belang ingeboet.

Ofschoon beoogd werd armoede een centrale plaats te geven bij de selectie van ontwikkelingslanden, wordt er vanuit gegaan dat de ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor zachte leningen van de International Development Association, ook de landen zijn die in principe in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor Nederlandse ontwikkelingshulp. De inkomensgrens voor *IDA eligibility* (\$925 per hoofd van de bevolking in 1997 en \$865 in 2002) is een tamelijk ruw *cut-off point* dat een scheiding aanbrengt tussen arme en minder arme ontwikkelingslanden. Het is opvallend dat in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking geen nader onderscheid naar de mate van armoede is gemaakt *binnen* de groep van *IDA eligible* landen.

De betekenis van de drie centrale criteria (armoede, goed beleid en goed bestuur) voor selectiviteit is verder ondergraven door de omvang van de programma's waar de selectie betrekking op heeft gehad. Aparte landenlijsten bleven bestaan voor separate

bilaterale hulpprogramma's, zoals het milieuprogramma en het GMV-programma (van 1998 tot 2003) en het bedrijfslevenprogramma (van 1998 tot heden).

De omvang van het budget voor de structurele bilaterale hulp is bovendien tamelijk beperkt gebleven. Het budget bedroeg in 2000 circa €435 miljoen, ofwel 12 procent van het totale budget voor officiële ontwikkelingssamenwerking, en besloeg in de begroting voor 2004 ongeveer €549 miljoen, of ruim 14 procent van de officiële ontwikkelingshulp.

Het derde hoofdstuk plaatst het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking in vergelijkend perspectief. In de eerste plaats wordt een vergelijking gemaakt tussen Nederland en andere belangrijke hulpdonoren. In de tweede plaats wordt geanalyseerd wat de toegenomen nadruk op effectiviteit van ontwikkelingshulp heeft betekend voor de ontvangende landen. In het bijzonder wordt bezien of het discours van selectiviteit ertoe heeft geleid dat donorlanden in het algemeen selectiever zijn geworden met de toekenning van ontwikkelingshulp.

Ofschoon de nadruk op selectiviteit in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid duidelijk was gebaseerd op een langzaam gegroeide internationale consensus over de voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp effectief is, is Nederland één van de weinige verstrekkers van hulp die hebben getracht partnerlanden op grond van criteria van goed bestuur en beleid te selecteren, ten einde zo de hulp doeltreffender te maken.

Een kwantitatieve vergelijking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid met dat van andere West-Europese donorlanden leert dat de Nederlandse hulp zich niet onderscheidt door een nadrukkelijke gerichtheid op de ontwikkelingslanden met goed bestuur en beleid, noch door speciale aandacht voor de armste landen. Nederland neemt tussen andere West-Europese hulpdonoren een middenpositie in ten aanzien van de allocatie van hulp indien deze wordt gerelateerd aan de CPIA-score van de ontvangende landen.

Een vergelijking van de hulpontvangende landen leert dat er geen duidelijke trend in de richting van concentratie van wereldwijde hulpstromen waarneembaar is. De retoriek van de beleidsfilosofie, die de nadruk legt op de effectiviteit van hulp en op de selectie van *success stories*, lijkt niet in gelijke mate te zijn vertaald in een verlegging van hulpstromen. De grootste veranderingen in de hulpstromen lijken vooral te maken te hebben met natuurrampen, financiële crises en politieke veranderingen, en slechts in geringe mate met de beloning van de kwaliteit van bestuur en beleid. De analyses wijzen uit dat landen die relatief weinig hulp ontvingen en relatief slecht bestuurd werden, niet noodzakelijkerwijs de landen zijn die te maken hebben gekregen met een afname van hun hulp.

In hoofdstuk 4 wordt een verklaring gezocht voor de selectie van een groep van voorkeurslanden, alsmede voor de specifieke allocatie van hulp aan ontwikkelingslanden waarmee Nederland een relatie is aangegaan. Meer in het bijzonder wordt in dit hoofdstuk onderzocht of *empirische* ondersteuning kan worden gevonden voor de rol die de vastgestelde criteria hebben gespeeld bij de landenkeuze en de allocatie van bilaterale hulp.

Ten aanzien van *armoede*, het hoofdcriterium van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, kan worden geconcludeerd dat de rol van deze factor niet steeds even

duidelijk is geweest. De vergelijking van het gemiddelde inkomensniveau van de in 1999 geselecteerde '19+3' landen met de overige onderscheiden groepen maakt duidelijk dat de voorkeurslanden significant minder rijk waren dan de landen die niet door Nederland voor een structurele bilaterale hulprelatie werden geselecteerd. Uit diverse analyses blijkt dat de hoogte van het inkomen in ontwikkelingslanden een factor van belang was bij de selectie, maar van deze variabele blijkt geen consistente invloed te zijn uitgegaan. Bovendien blijkt het aantal minst ontwikkelde landen in de groep van voorkeurslanden ongeveer even groot als het aantal waarmee de ontwikkelingsrelatie na 1998 werd beëindigd. Ten slotte blijkt uit de analyses dat de hoeveelheid hulp die landen vóór 1998 kregen een zeer belangrijke invloed heeft gehad op de landenkeuze. Landen die veel hulp ontvingen hadden een aanzienlijk grotere kans geselecteerd te worden voor structurele bilaterale ontwikkelingshulp.

Indien de landenselectie van 1998 vergeleken wordt met die van 2003, valt op dat het relatieve belang van armoede in de tweede selectieronde een duidelijk minder belangrijke plaats is gaan innemen. Zo heeft de toevoeging van veertien partnerlanden aan de bestaande groep (de voormalige '19+3') geleid tot de opname van slechts twee additionele partners uit de groep van minst ontwikkelde landen. Het welvaartsniveau van de dertien exit-landen was weliswaar hoger dan dat van de 36 partnerlanden, maar dit verschil blijkt niet significant. Het instrument dat steeds door Nederlandse beleidsmakers is gehanteerd als operationalisering van de mate van armoede (de *IDA eligibility*) blijkt in zeven van de 36 gevallen in een andere richting te wijzen dan de uitkomst van de landenselectie.

Het criterium van goed bestuur en beleid, dat een centrale rol speelde in de selectieoperatie van 1998, heeft blijkens de uitgevoerde analyses een belangrijke verklarende waarde gehad. Uit de vergelijking van de voorkeurslanden met verschillende andere groepen blijkt dat de '19+3' ten aanzien van de *IDA performance* beduidend hoger scoorden dan de andere landen.

De vermindering van de nadruk in *Aan Elkaar Verplicht* op *good governance* als een criterium voor het ontvangen van Nederlandse ontwikkelingshulp, wordt duidelijk weerspiegeld in de analyses van de landenselectie van 2003. Een vergelijking van de 36 partnerlanden met de exit-landen wijst uit aan dat er geen significante verschillen waren ten aanzien van de meeste *governance*-indicatoren; de exit-landen scoorden op verscheidene van deze indicatoren zelfs beter dan de partnerlanden. Er blijken overigens wel significante verschillen tussen de partnerlanden en de overige, *IDA eligible* hulpontvangers. Deze laatste landen, die een significant lager welvaartsniveau hebben dan de partnerlanden, blijken op alle *governance*-indicatoren significant veel slechter te presteren. De veertien partnerlanden die in 2003 zijn toegevoegd, scoren op bijna alle *governance*-indicatoren slechter dan de oorspronkelijke '19+3' landen. Ten slotte blijkt dat de *IDA performance rating*, die in de selectieronde van 1998 een grote rol had gespeeld, bij de selectie van 2003 op zijn hoogst een marginale betekenis heeft gehad.

Verscheidene analyses maken duidelijk dat de bestaande hulprelatie tussen Nederland en ontwikkelingslanden een belangrijke rol speelt bij de verklaring van de landenselectie en de hulpallocatie. In de analyses waar de hulp uit het verleden werd ingevoerd als onafhankelijke variabele, verdrong deze vaak de invloed van sommige of alle andere predictoren. Dit effect was al duidelijk waarneembaar in de analyses die beoogden de landenkeuze van 1998 en de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 te

verklaren, en bleek zeer sterk uit de analyses van de landenkeuze van 2003 en de hulpallocatie in 2003 en 2004.

Hoofdstuk 5 bevat een nadere beschouwing van de in recent ontwikkelingsbeleid veelvuldig toegepast indicatoren van goed bestuur en beleid, in het bijzonder de door de Wereldbank ontwikkelde CPIA-index en de *IDA performance rating*. De centrale vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord betreft de toepasbaarheid van deze en soortgelijke *governance*-indicatoren voor beleid ten aanzien van ontwikkelings-samenwerking.

De analyses wijzen uit dat de bekeken *governance*-scores in de tijd slechts beperkt stabiel te zijn. Er worden aanwijzingen gevonden voor aanzienlijke instabiliteit met betrekking tot de classificatie en allocatie van de International Development Association, de organisatie die het duidelijkst van alle ontwikkelingsorganisaties gericht lijkt op *governance*-gerelateerde allocatie.

Voorts tonen analyses aan dat de variatie van de *governance*-scores binnen en tussen groepen van ontwikkelingslanden beperkt is. Er zijn vooral vele 'shades of grey' te constateren in de prestaties ten aanzien van bestuur en beleid. Er zijn relatief weinig uitgesproken toppresterders. Deze omstandigheid leidt ertoe dat verscheidene quintielen van de veelgebruikte CPIA-index slechts moeilijk, qua prestatiebeoordeling, van elkaar te onderscheiden zijn.

Ten slotte blijkt dat verscheidene aspecten van de CPIA-index als belangrijke *governance*-indicator weinig tot geen relatie hebben met armoedebestrijding, de thans vrijwel unaniem geaccepteerde doelstelling van ontwikkelingssamenwerking. Indien meer specifiek wordt gekeken naar de door Nederland in 1998 geselecteerde voorkeurslanden, blijken belangrijke indicatoren van armoede (gezondheid, onderwijs en economische welvaart) geen significant verschil in prestatie aan te geven tussen deze landen en de niet geselecteerde landen.

1 SELECTIVITEIT IN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: INTERNATIONALE DISCUSSIES EN NEDERLANDS BELEID

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een analyse van de toepassing van het selectiviteitsbeginsel in de ontwikkelingssamenwerking. Er worden twee lijnen gevolgd. In de eerste plaats wordt de achtergrond en oorsprong van het selectiviteitsprincipe in de internationale wetenschappelijke en beleidsdiscussie beschreven. In de tweede plaats wordt een analyse gegeven van de wijze waarop selectiviteit door twee achtereenvolgende bewindspersonen voor Ontwikkelingssamenwerking is toegepast.

In het bijzonder wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Welke criteria worden gehanteerd als selectiemiddel voor het ontvangen van ontwikkelingshulp?
- Welke methodologie wordt gebruikt bij de toepassing van de selectiecriteria?
- Wat is de kwaliteit van de criteria en het afwegingsproces?

1.2 Selectiviteit en effectiviteit van ontwikkelingshulp: Internationale discussies

De verandering in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, tot uiting komend in de grote nadruk op criteria van selectiviteit ten aanzien van de verstrekking van ontwikkelingshulp, die na de ambtsaanvaarding van minister E.L. Herfkens in 1998 werd ingezet, maakt onderdeel uit van een meer algemene wijziging van het ontwikkelingshulpdiscours. In toenemende mate werd aan het eind van de twintigste eeuw twijfel geuit over de instrumentaliteit van ontwikkelingshulp – met andere woorden, over hulp als middel om een tekort aan kapitaal aan te vullen of als een mechanisme voor de herverdeling van rijkdom. De verklaring van deze twijfel kan deels worden gevonden, aldus Thorbecke (2000: 44), in de groeiende scepsis over de bruikbaarheid van conditionaliteiten. Een eerste factor die de scepsis voedde, betrof het gevoelde onvermogen van hulpdonoren daadwerkelijk beleidsveranderingen in hulpontvangende landen tot stand te brengen wegens de ‘fungibiliteit’ van hulp. Een tweede factor die tot scepsis leidde, betrof de onmogelijkheid voor donoren de implementatie van conditionaliteiten in een groot aantal landen en sectoren te beoordelen (Doornbos 2001: 102-103).

De discussie over de effectiviteit van conditionaliteiten werd mede ingegeven door in bredere kring bestaande twijfel over de effectiviteit van ontwikkelingshulp in algemene zin (Thorbecke 2000: 45). Deze twijfel kwam voort uit de vaststelling dat, ondanks decennialange verstrekking van ontwikkelingshulp, de wereldwijde armoedeproblematiek bleef voortbestaan (o.m. Easterly 2002: 47).¹

¹ Deze constatering speelde ook een belangrijke rol in de bijdragen van Tweede-Kamerlid A. Hirsi Ali (VVD) tijdens het notaoverleg over de notitie Aan elkaar verplicht en het debat over de begroting voor ontwikkelingssamenwerking op respectievelijk 17 november en 17 december 2003 (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 2003b: 14).

Twee rapporten die voortkwamen uit de boezem van de Wereldbank en die beide de effectiviteit van ontwikkelingshulp tot onderwerp hadden (Burnside and Dollar 1997; World Bank 1998), gaven een nieuwe impuls aan deze discussie door een verband te leggen tussen de effectiviteit van hulp en *good governance* (goed bestuur). De twee rapporten betoogden dat ontwikkelingshulp alleen positieve resultaten oplevert voor die ontwikkelingslanden die kwalitatief goede instituties hebben en/of goed beleid voeren. De gevolgtrekking die werd ontleend aan de bevindingen van de genoemde rapporten was dat het simpelweg onverstandig is hulp te geven aan slecht bestuurde landen. Het zgn. Dollar-rapport (*Assessing Aid*) stelt in dezen het volgende:

The development strategy emerging from this view is two-pronged – put in place growth-enhancing, market-oriented policies (stable macro-economic environment, effective law and order, trade liberalization, and so on) and ensure the provision of important public services that cannot be well and equitably supplied by private markets (infrastructure services and education, for instance). Developing countries with sound policies and high-quality public institutions have grown much faster than those without – 2.7 percent compared with -0.5 percent per capita. Put simply, failures in policymaking, institution building, and the provision of public services have been more severe constraints on development than capital markets. ... The key recommendation from these findings is not that finance should go only to well-managed countries. Rather, we recommend that aid be allocated on the basis of poverty and economic management. Among countries with similar poverty levels but different policy regimes, more finance should go to the countries with better management. (World Bank 1998: 11, 15-16)

Met deze stellingname verleent het Dollar-rapport expliciet de legitimatie voor een beweging naar meer selectiviteit in de verstrekking van ontwikkelingshulp (cf. Hermes and Lensink 2001: 8-9).

De beide genoemde Wereldbankrapporten analyseerden de effectiviteit van ontwikkelingshulp aan de hand van een index die de kwaliteit van 'governance' diende te meten. Burnside en Dollar (1997: 19-20) construeerden een 'policy index', die samengesteld is uit de variabelen begrotingsoverschot, inflatieniveau en handelsopenheid. De genoemde onderzoekers betrokken in hun analyse een groep van 56 landen voor welke data beschikbaar waren over zes vierjaarlijkse perioden tussen 1970 en 1993. Het resultaat van de analyse van Burnside en Dollar was dat het niveau van ontvangen ontwikkelingshulp een positieve invloed heeft op economische groei, indien wordt gecontroleerd voor de invloed van de 'policy index': in goed bestuurde landen blijkt ontwikkelingshulp, met andere woorden, bij te dragen aan economische groei.

In het Dollar-rapport van de Wereldbank (1998: 122-124) is een 'index of economic management' ontwikkeld, die is berekend als de gewogen som van het inflatieniveau, het begrotingsoverschot, handelsopenheid en een maat van institutionele kwaliteit, die op haar beurt gebaseerd is op indicatoren met betrekking tot bureaucratie, corruptie, de rechtsstaat, het risico van onteigening, nationalisatie en contractbreuk. Het Dollar-rapport kwam tot een vergelijkbare bevinding als de studie van Burnside en Dollar, namelijk dat hulp een positief effect heeft op economische groei indien deze wordt verstrekt in de context van goed economisch management.

De theoretische en empirische gevolgtrekkingen op basis van de Wereldbank-onderzoeken zijn onderwerp van heftige discussies geworden. In verscheidene rapporten en artikelen betoogden Wereldbank-onderzoekers als Craig Burnside, Paul Collier, David Dollar en Lant Pritchett dat er een duidelijke relatie bestaat tussen institutionele variabelen en de effectiviteit van ontwikkelingshulp (Burnside and Dollar 1997, 2000; Collier and Dollar 1999, 2001; World Bank 1998). Verscheidene Europese academici oefenden kritiek op de benadering en uitkomsten van de analyses van de Wereldbank (o.m. Dalgaard and Hansen 2001; Lensink and White 2000; Hansen and Tarp 2000). Sommige punten van kritiek werden door de Wereldbank-onderzoekers weerlegd, maar sommige punten zijn onweersproken gebleven.² In het navolgende wordt een drietal punten van debat – de vrijwel exclusieve focus op het nationale niveau, het negeren van de aard van de verbanden tussen hulp en de kwaliteit van beleid en bestuur, en het belang van hulp in post-conflictlanden en landen die te maken hebben met externe economische schokken – behandeld. Ten slotte worden de implicaties van de discussie voor het debat over selectiviteit en conditionaliteit onderzocht.

Nationale gerichtheid

De analyses van de hierboven genoemde Wereldbank-onderzoekers beperkten zich nadrukkelijk tot het niveau van de (nationale) staat. Er is door sommigen op gewezen dat het loslaten van de nationale gerichtheid van de ontwikkelingshulp de mogelijkheid zou bieden problemen in regio's binnen landen aan te pakken en daardoor de hulp effectiever te besteden (Koch 2003: 74).

Het argument van Collier en Dollar (1999, 2001) dat ontwikkelingslanden geen steun zouden moeten krijgen omdat de kwaliteit van bestuur en beleid er te gering zijn, is onder vuur gekomen van auteurs die hebben gewezen op het bestaan van goed bestuurd regio's met een zekere autonomie, zoals in Nigeria.³ Collier en Dollar hebben als tegenargument ingebracht dat de zogeheten 'fungibiliteit' van hulp een dergelijke benadering onwenselijk maakt: de verstrekking van hulp zou er slechts toe leiden dat het geld dat de overheid van slecht bestuurd landen in een situatie zonder hulp in goed bestuurd regio's geïnvesteerd zou hebben, dan ten goede komt aan minder goed of juist slecht bestuurd regio's.

² Blijvende punten van dispuut zijn onder meer de volgende. In de eerste plaats veronderstellen de Wereldbank-onderzoekers dat er een uniforme relatie is tussen de economische groei van landen en de mate van armoedebestrijding (Lensink 2000: 403). Er zijn echter aanwijzingen dat de wijze van bestuur invloed uitoefent op deze relatie (Moore et al. 1999: 23). Een tweede veronderstelling – armoede kan louter bij economische groei worden teruggedrongen – houdt volgens onder meer Lensink (2000: 403) ook geen stand. In de derde plaats wijzen critici van de Wereldbank erop dat gevonden verbanden niet significant blijken te zijn als vijf willekeurig uitgesloten outliers opnieuw in de analyses worden betrokken (Dalgaard and Hansen 2001: 31) en als een kwadratische variabele wordt geïntroduceerd die de (overige) kwadratische effecten in het model overbodig maakt (Hansen and Tarp 2000: 398). Ten slotte wordt erop gewezen dat de resultaten van de Wereldbank-onderzoekers niet zijn gecontroleerd voor het feit dat de meeste hulp gaat naar landen die groeiverstorende gebeurtenissen hebben meegemaakt (Morrissey 2002: 5) en dat de resultaten dus niet robuust zijn.

³ Het Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerkingbeleid richt zich echter uitsluitend op de nationale overheid in ontwikkelingslanden, omdat Nederland ervoor kiest 'als overheid zaken te doen met andere overheden' (interview, 10 december 2003).

Het debat over fungibiliteit is hoofdzakelijk een debat geworden tussen onderzoekers van binnen en buiten de Wereldbank. Sommige Wereldbank-onderzoekers hebben empirische onderbouwing geleverd voor de kritiek op fungibiliteit (Feyzioglu, Swaroop and Zhu 1998; Devarajan, Rajkumar and Swaroop 1999), maar andere, voor het merendeel Europese, academici hebben deze resultaten op grond van methodologische en statistische argumenten in twijfel getrokken (Holmqvist 2000; Hermes and Lensink 2001; McGillivray and Morrissey 2000).

De empirische ondersteuning van het argument inzake fungibiliteit komt nagenoeg uitsluitend voor rekening van twee Wereldbank-rapporten. In een panelstudie die betrekking had op veertien landen werd geconstateerd dat hulp aan de transport- en communicatiesector niet fungibel bleek te zijn, maar dat hulp ten behoeve van landbouw, onderwijs en de energiesector wel fungibel was (Feyzioglu, Swaroop and Zhu 1998: 46). Uit een tweede Wereldbank-studie, die was gericht op Afrika, kwam naar voren dat hulp slechts ten dele fungibel lijkt te zijn. De studie van Devarajan, Rajkumar en Swaroop (1999: 21) liet zien dat hulp voor onderwijs niet fungibel blijkt te zijn. De conclusie van Holmqvist (2002: 2), dat de mate van fungibiliteit varieert van land tot land en sector tot sector, lijkt derhalve nogal plausibel.

In aanvulling op deze bevindingen is er door sommigen op gewezen dat fungibiliteit in een situatie van slecht bestuur niet noodzakelijkerwijs negatieve gevolgen hoeft te hebben. Het valt aan te nemen dat sommige slecht bestuurde ontvangende landen, waar de geringe kwaliteit van het bestuur eerder een gevolg is van onmacht dan van kwade wil, wel een juist oordeel kunnen vellen over de besteding van hulpgeld (cf. Moore 2001; De Kadt 2001). Als een donor van mening is dat hij beter kan inspelen op de behoeften van het ontvangende land dan de regering van het land in kwestie, dan heeft hij verscheidene mogelijkheden om fungibiliteitsproblemen te vermijden. Zo vraagt bijvoorbeeld de Europese Commissie een eigen bijdrage van ontvangende overheden bij hulpprojecten. Tevens kunnen er outputdoelstellingen gesteld worden, om ervoor te zorgen dat de ontvangende overheid ook een bepaald deel van de bijdrage aan een bepaalde sector of regio voor haar rekening neemt. Ten slotte is erop gewezen dat het belangrijk kan zijn zogenaamde 'pockets of efficiency' te financieren als deze behulpzaam zijn bij de oplossing van problemen die een exponentiële toename kennen, zoals HIV/Aids.

Hulp en goed bestuur en beleid

Een centraal punt in de benadering van de Wereldbank is dat '[e]fforts to "buy" policy improvements in countries where there is no movement for reform ... have typically failed' (World Bank 1998: 3). Op basis van deze redenering is de Wereldbank tot de slotsom gekomen dat het zinloos is hulp te geven aan landen die niet aan bepaalde minimumvoorwaarden van goed beleid en bestuur voldoen.

In dit verband is er door onderzoekers op gewezen dat een belangrijke assumptie in de redenering is dat er geen financiële belemmeringen zijn om tot hervormingen te komen. In de praktijk, waar dergelijke belemmeringen wel bestaan, kunnen groepen die door hervormingen worden getroffen, met financiële steun worden gecompenseerd, waardoor tegenwerking van de hervormingen wordt tegengegaan. Tevens kan steun ervoor zorgen dat de sociale gevolgen van de privatisering van overheidsbedrijven en de liberalisering van prijzen beperkt blijven (Guillaumont et al. 2001: 266). Deze redenering betekent dat financiële hulp langs indirecte weg wel degelijk kan bijdragen aan de totstandkoming van goed bestuur en beleid. Door sommigen is er voorts op gewezen dat goed bestuur en beleid niet slechts kan

worden opgevat als randvoorwaarde voor, maar ook als *doel* van ontwikkelingshulp. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in een advies uit 2001 aangegeven dat donoren van ontwikkelingshulp het tot hun opdracht kunnen (en, aldus de WRR, zouden moeten) rekenen bij te dragen aan de kwaliteit van bestuur en beleid in ontwikkelingslanden. De WRR stelde dat '[v]erhoging van de bestuurlijke kwaliteit van ontwikkelingslanden ... naar het oordeel van de raad een hoge prioriteit [verdient]. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren van zowel normatieve als feitelijke aard' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2001: 58).⁴

Conflicten en externe economische schokken

Landen die te maken hebben gehad met conflicten (zogenaamde post-conflictlanden) kwalificeren zich doorgaans niet voor ontwikkelingshulp indien voor de toekenning van de hulp gebruik gemaakt wordt van indicatoren van goed bestuur en beleid. In vele gevallen vallen post-conflictlanden af omdat er nog geen data aanwezig zijn voor het bepalen van de kwaliteit van het beleid en bestuur of omdat het beleid nog niet als kwalitatief hoogstaand wordt beschouwd.

Onderzoek van de Wereldbank (2003: 8) heeft uitgewezen dat hulp een belangrijke rol kan spelen bij conflictpreventie, voornamelijk in post-conflictsituaties. Hulp blijkt van groot belang in het eerste decennium na het beëindigen van een conflict, zodat landen kunnen investeren in de wederopbouw van de sociale infrastructuur. Door de wederopbouw krijgen de burgers, op hun beurt, vertrouwen in de toekomst en worden ze voorbereid op een vredeseconomie. Hulp kan bovendien ná conflicten – die in het algemeen leiden tot intensivering van armoede – leiden tot het voorkomen van een vrije val van armoede-indicatoren.⁵

Auteurs hebben ook aangetoond dat hulp bijzonder effectief kan zijn in het stimuleren van groei in landen die te maken hebben met economische schokken, zelfs in een slechte bestuurs- en beleidsomgeving (Guillaumont and Chauvet 2001: 80) In dergelijke situaties kan hulp een infrastructuur creëren die overheden in staat stelt voordeel te behalen van prijsschokken of kan hulp een stabilisatiefactor zijn die maakt dat overheden niet drastisch behoeven te bezuinigen als gevolg van het wegvallen van één of meer inkomstenbronnen (Collier and Dollar 2001: 11).

⁴ Deze benadering werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2001: 5) deels onderschreven, blijkens de reactie van het kabinet op het WRR-advies over ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, zij het dat zij duidelijk andere accenten aanbracht dan de WRR: 'Wel kan in deze landen [waar het bestuur niet aan minimale kwaliteitseisen voldoet] op andere wijze gewerkt worden aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur – daarmee is goed bestuur niet langer een voorwaarde, maar veeleer een (sub-)doelstelling. Er is dan ook geen tegenstrijdigheid in goed bestuur als voorwaarde voor structurele bilaterale hulp enerzijds en als bredere sub-doelstelling van de hulp in meerdere landen anderzijds. ... Sommige partnerlanden hebben "goed bestuur" of onderdelen ervan (justitie, decentralisatie) als specifieke samenwerkingssector gekozen. Daarnaast is er de themalist van 19 GMV-landen (GMV = "goed bestuur", mensenrechten en vredesopbouw), waarmee de samenwerking beperkt is tot genoemde thema's. Ten slotte financiert Ontwikkelingssamenwerking tal van niet-landenspecifieke activiteiten via nationale, internationale of multilaterale organisaties die bijdragen aan verbetering van bestuur. "Goed bestuur" wordt dus in meerdere functies, van verschillende orde, gehanteerd.'

⁵ De oprichting van een zogenaamd 'stabiliteitsfonds' door minister Van Ardenne lijkt hier op in te spelen.

Selectiviteit en conditionaliteit

De praktische conclusie van het Dollar-rapport was dat conditionaliteit verlaten en selectiviteit omarmd moest worden. De kritiek op de toepassing van conditionaliteiten in ontwikkelingsrelaties werd, behalve door factoren die in de inleiding van deze paragraaf zijn genoemd, gevoed door de tegenvallende naleving van Wereldbank- en IMF-condities (zie Killick 1995; Mosley et al. 1991).

Het falen van conditionaliteiten wordt door verschillende auteurs geweten aan diverse factoren. In de eerste plaats is gewezen op de inconsistentie van het beleid van donoren in de tijd: in vele gevallen gingen donoren er niet toe over volgende tranches van leningen te blokkeren als hulpontvangers niet voldeden aan de gestelde condities (Mosley et al. 1991: 43). Dit gebrekkige optreden wordt toegeschreven aan het feit dat donoren dikwijls meerdere, conflicterende en onduidelijke doelstellingen hebben. Landen die grote leningen hebben uitstaan, blijven vaak leningen uitgeven opdat daarmee oude schulden kunnen worden afbetaald. Hiernaast wordt er vaak politieke en bureaucratische druk uitgeoefend om door te gaan met het verstrekken van leningen (Dijkstra 2002: 313). In combinatie met het feit dat het merendeel van de hulpontvangende landen alternatieve hulpstromen heeft en het feit dat verschillende donoren verschillende conditionaliteiten stellen, leiden de genoemde omstandigheden ertoe dat donoren niet in staat zijn beleidsmaatregelen van ontwikkelingslanden af te dwingen door te dreigen met stopzetting van de hulp.

In de tweede plaats blijken plaatselijke politieke omstandigheden van groot belang voor het implementeren en doorzetten van hervormingen. Volgens Dijkstra (2002:313) is uit onderzoek naar conditionaliteiten gebleken dat hervormingen weinig kans van slagen hebben als de onderhandelaars van de overheid niet de macht hebben om de als conditionaliteit gestelde hervormingen te implementeren, als de doelstellingen van de machtigste groep niet overeenkomen met de wil van de donoren, als machtige actoren binnen de overheid en in de oppositie schade ondervinden van de hervormingen of als hulpontvangers van mening zijn dat de hervormingsadviezen niet goed zijn.

1.3 Selectiviteit in het Nederlandse landenbeleid, 1998-2004

De implementatie van het selectiviteitsprincipe in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft in twee fasen haar beslag gekregen. Tijdens het bewind van minister Herfkens werd een begin gemaakt met de reductie van het aantal ontwikkelingslanden dat van Nederland hulp ontving: er werd gekozen voor de selectie van een aantal landen waarmee een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie zou worden aangegaan (de zogenaamde '19+3'). Hiernaast werden drie 'themaspecifieke' programma's ontwikkeld, resp. voor mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur (het GMV-programma), milieu, en de ontwikkeling van de particuliere sector in ontwikkelingslanden. In 2003 volgde, onder het bewind van minister Van Ardenne, een volgende selectieronde. Deze ronde bestond uit de samenvoeging van de '19+3' met de landen uit het milieu- en het GMV-programma, en leidde tot de selectie van 36 'partnerlanden'. In het vervolg van deze paragraaf worden de op selectiviteit gerichte beleidsmaatregelen geanalyseerd.

1998-2002: Naar een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie

Het aantreden van het tweede kabinet-Kok in 1998, met daarin mevrouw E.L. Herfkens als nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, markeerde de overgang naar een nieuw tijdperk. Het Regeerakkoord van het kabinet-Kok II introduceerde ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking als randvoorwaarden voor steunverlening 'goed beleid, w.o. economisch beleid, en goed bestuur, aan de hand van internationale maatstaven' (Regeerakkoord 1998: 93). Concentratie van de hulp 'op landen die *aan alle bovengenoemde criteria voldoen*' werd hierbij als leidend uitgangspunt gekozen (Regeerakkoord 1998: 93, cursivering toegevoegd).

In haar brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 gaf minister Herfkens aan dat het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse regering zou worden geherstructureerd. De wijziging zou in eerste instantie betrekking hebben 'op structurele bilaterale hulp, d.w.z. op dat deel van de begroting die gedelegeerd is aan ambassades (ongeveer 1,3 miljard gulden op jaarbasis)' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 2). Achtergrond van de beleidswijziging was dat er, aldus de minister, uit verscheidene documenten over ontwikkelingssamenwerking was gebleken dat

de effectiviteit van de hulp in grote mate afhangt van de vraag of er in het ontvangende land sprake is van goed beleid en goed bestuur. Het gaat daarbij om de kwaliteit van het overheidsbeleid op een reeks van terreinen: macro-economische en monetaire stabiliteit, economisch structuur- en hervormingsbeleid en sociaal-economisch beleid, maar ook om transparantie en integriteit van het overheidsapparaat, scheiding van machten, politieke vrijheid en respect voor mensenrechten. (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 2)

Volgens de minister zou de concentratie op een beperkter aantal landen en sectoren de bijdrage van de Nederlandse hulp aan armoedebestrijding vergroten, alsmede de effectiviteit van de hulp verhogen.

In de brief van 5 november 1998 werd aangegeven dat de herwaardering van landen en sectoren zich vooral zou richten op de 78 landen die in 1997 meer dan één miljoen gulden aan Nederlandse hulp ontvingen. De brief is vrij expliciet over het selectieproces: 'Met de groep van landen die voldoet aan de criteria van bovengenoemde selectie zal Nederland in de komende jaren een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie blijven onderhouden' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 3). Landen die niet aan de criteria voldeden, zouden in aanmerking kunnen blijven komen voor hulp van Nederland, zij het dat het in die gevallen zou gaan om de 'inzet van specifieke hulpinstrumenten' en 'een beperkte of incidentele samenwerkingsrelatie' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 3).

De criteria die gehanteerd zouden gaan worden voor het aangaan of voortzetten van een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie waren, aldus de novemberbrief (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 3-4):

- het sociaal-economisch beleid van het ontvangende land;
- de situatie op het terrein van goed bestuur in het ontvangende land;
- de mate van armoede en de behoefte aan hulp.

Blijkens een brief van 15 juni 2001, waarin de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer informeerde over het regeringsstandpunt over het WRR-rapport over ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, was de mate van armoede het 'eerste selectie criterium'. In vervolg hierop 'werd voor de overgebleven landen een

eigen selectieproces op touw gezet aan de hand van twee criteria te weten de kwaliteit van het beleid en de kwaliteit van het bestuur'. En uiteindelijk 'hebben ook andere overwegingen in het selectieproces een rol gespeeld zoals de Nederlandse uitvoeringscapaciteit (waaronder de vraag of in het desbetreffende land een Nederlandse ambassade is gevestigd – zonder bilaterale presentie is immers geen bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie mogelijk) en de donordichtheid (ontvangen ODA per hoofd van de bevolking)' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2001: 6-7).

De novemberbrief was duidelijk over de beoordeling van landen op het eerste en derde criterium. Voor de beoordeling van het eerste criterium zou 'het oordeel van de relevante multilaterale organisaties' worden gevolgd of, indien dit onvoldoende houvast zou bieden, 'een eigen appreciatie' worden gegeven. Voor de toetsing van het derde criterium zou de zogeheten *IDA eligibility* centraal staan, zij het dat ook in overweging zou worden genomen hoeveel hulp een land ontvangt van de internationale gemeenschap en de mate waarin hulpverstrekking wordt gecoördineerd (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 4). Later werden ook 'de mogelijke toegevoegde waarde van een Nederlandse bilaterale hulprelatie en de mogelijkheden voor het totstandkomen van een multi-donor sectorale benadering onder leiding van het ontvangende land' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 3-4) als aandachtspunten genoemd.

De beoordeling van de prestaties van partnerlanden op het tweede criterium heeft, zo blijkt uit latere correspondentie van de minister met de Tweede Kamer, betrekking gehad op een aantal 'ijkpunten', zoals 'de integriteit van het overheidsapparaat, het voorkomen van corruptie, transparant beheer van openbare middelen, toezicht op de overheidsuitgaven, de mate van participatie van de bevolking, de scheiding van machten, rechtszekerheid, democratisering en naleving van de mensenrechten. Ook de relatieve hoogte van het defensiebudget is in deze afweging betrokken'. Volgens de minister zou het er bij de beoordeling van de kwaliteit van bestuur vooral om gaan dat 'de overheid de politieke wil heeft en toont om maatschappelijke kaders voor ontwikkeling te scheppen' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 4).

De beoordeling van de kwaliteit van bestuur en beleid diende, zo stelde de minister later in een verheldering naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer, vooral een 'relatief' karakter te hebben. Immers, zo stelde zij:

De keuze die met deze eerste selectie [van landen die in aanmerking komen voor zachte leningen van de Wereldbank] in beginsel is gemaakt voor de relatief armere landen impliceert dat er landen overblijven die juist vanwege hun relatieve armoede eerder dan andere te maken hebben met corruptie, zwakke instituties en een slecht ontwikkelde civil society. Door bij de verdere selectie niet met absolute standaarden te werken, maar te kijken naar de relatieve kwaliteit van beleid en bestuur, *meen ik aan die correlatie recht te hebben gedaan, waarbij relatief wil zeggen in vergelijking met andere landen in vergelijkbare omstandigheden* (dezelfde inkomensgroep, dezelfde regio of anderszins). (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999b: 2, cursivering toegevoegd)⁶

Verscheidene 'additionele overwegingen', die verschillen van de later, in het regeringsstandpunt over het WRR-rapport over ontwikkelingsbeleid en goed bestuur genoemde 'andere overwegingen' (zie hierboven), zouden ook een rol hebben

gespeeld. Deze betreffen 'een appreciatie van de kwaliteit van het lopende OS-programma, de actieve rol van een land in het ondersteunen van de rechtsorde in zijn regio (zoals de aanwezigheid van vredesinitiatieven), of ... relaties met Nederland van sociaal-culturele of economische aard' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 4).

De meest volledige opsomming van de criteria die voor de landenkeuze zijn gebruikt, is aan te treffen in een intern memorandum van de plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking (zie tabel 1).

Tabel 1 Criteria voor de landenkeuze

1. IDA-performance rating (top, upper, middle, lower, lowest)
2. Financieel-economisch en sociaal beleid van het ontvangende land
 - (a) Financieel-economisch beleid/structuur
 - (b) Sociaal beleid van ontvangend land
 - (c) Inzet ontvangend land ten aanzien van gender-issues
 - (d) Idem ten aanzien van milieu
 - (e) Idem ten aanzien van 20/20 perspectief
3. De situatie met betrekking tot goed bestuur
 - (a) Integriteit en effectiviteit van het overheidsapparaat
 - (b) Transparant beheer van openbare middelen
 - (c) Afwezigheid van corruptie
 - (d) Adequaat toezicht op overheidsfinanciën
 - (e) Een goed functionerende Rekenkamer
 - (f) Deugdelijke parlementaire controle op overheidsuitgaven
 - (g) Participatie
 - (h) Scheiding van machten, onafhankelijke rechtspraak
 - (i) Rechtszekerheid voor allen
 - (j) Een vrij en eerlijk gekozen parlement
 - (k) Mensenrechten
 - (l) Relatie uitgaven in sociale sectoren tot uitgaven defensie
4. De mate van armoede en de behoefte aan hulp
 - (a) BNP per capita in Amerikaanse dollars
 - (b) Interne sociale en geografische verdeling van de armoede
 - (c) Hulpinspanningen van andere donoren
 - (d) De mate waarin hulp gecoördineerd plaatsvindt
 - (e) De mate waarin het land toegang heeft tot de kapitaalmarkt/financing gap
5. Additionele overwegingen
 - (a) Appreciatie van de kwaliteit van het lopende OS-programma
 - (b) De actieve rol van een land in het ondersteunen van de rechtsorde in zijn regio
 - (c) Relaties met Nederland van sociaal-culturele aard
 - (d) Relaties met Nederland van economische aard/omvang handelsrelatie (< 1 miljard, tussen 1 en 5 miljard, > 5 miljard)

⁶ Er is vanaf het begin van het selectieproces duidelijkheid geweest dat niet uitsluitend landen zouden kunnen worden geselecteerd wier beleid en bestuur boven twijfel verheven zijn (zogenoemde 'witte' landen), aangezien de keuze dan beperkt zou zijn gebleven tot zes à zeven landen. Aangezien er de behoefte bestond, uit capaciteitsoverwegingen, uit te komen op een lijst van tussen vijftien en twintig structurele partners, is gekozen voor een lijst die deels bestond uit 'grijze landen': landen die relatief in plaats van absoluut een hoge score op de indicatoren voor beleid en bestuur hadden (Interview, 10 december 2003).

- (e) Relaties met Nederland van economische aard/potentie voor verdubbeling in de komende vijf jaar (klein/middel/groot)
- (f) Aanwezigheid van *government-to-government* samenwerking van andere departementen in het ontvangende land
- (g) Aandacht van het parlement voor ontwikkelingsland (aantal kamervragen/aantal parlementaire bezoeken)
- (h) Geostrategisch belang van ontvangend land
- (i) Overige overwegingen

Bron: Plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking (2002)

Deze lijst is vertaald in items die sinds 1998 in de zogenoemde 'landenscreenings' van de ambassades terugkeren (zie hierover paragraaf 3.2).⁷

In haar brief van 26 februari 1999 lichtte minister Herfkens de Tweede Kamer in over de operationalisering van het landenbeleid. Eén van de punten die in de brief aan de orde werden gesteld, betrof de achtergrond van de selectie van landen. De structurele bilaterale hulp zou, in de visie van de minister, uitmonden in een brede en intensieve relatie tussen Nederland en de partnerlanden: 'Gegeven de beperkte Nederlandse uitvoeringscapaciteit en het beschikbare budget is een dergelijke relatie slechts mogelijk met een beperkter aantal landen dan nu het geval is' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 2). Op basis van de hierboven genoemde criteria heeft, aldus de minister, een 'allerminst mechanische' weging plaatsgevonden van de situatie van alle potentiële hulpontvangers, waarvoor kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van de ambassades en multilaterale instellingen (in het bijzonder de Wereldbank) zijn gebruikt (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 4). De in februari 1999 gepresenteerde lijst omvatte 19 landen waarmee een structurele bilaterale hulprelatie zou worden aangegaan en drie landen waarmee, om politieke redenen, in de tijd beperkte hulpbetrekkingen zouden worden aangeknoopt.⁸

In mei 1999 gaf de minister in een nadere toelichting aan dat 'een dertigtal landen' (zie verder hieronder) in haar optiek 'kansrijk en vertrouwenwekkend' waren wat 'de resultaten en vooruitzichten op het vlak van beleid en bestuur' betrof (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999b: 4). De 'toegevoegde waarde [van] een structurele bilaterale relatie met Nederland' werd door de minister genoemd als een punt van afweging inzake de uiteindelijke selectie van de '19+3'. Bij deze afweging was de inschatting of de Nederlandse hulp, in relatie tot de hulp van andere bi- en multilaterale donoren, een additionele rol kon spelen, een belangrijk criterium (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999b: 5). Ook continuïteit, uitgedrukt als 'omvang en kwaliteit van het Nederlandse OS-programma', speelde een belangrijke rol:

De opbouw van een veelomvattend Nederlands bilateraal programma in een land waar zo'n programma nog niet bestaat en waar geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is, is onnodig kostbaar ... Andersom zou een plotseling vertrek uit een land waar Nederland al een grote bilaterale presentie heeft tot ongewenste kapitaalvernietiging leiden. (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999b: 5)

⁷ Blijkens bijlage 1 bij dit memorandum wordt de ambassades gevraagd om 'een appreciatie van de huidige situatie op het gebied van goed bestuur en van de trendverschuivingen in positieve en negatieve zin ten opzichte van 1998, door middel van een toetsing per land aan de hand van het bestaande stamien met criteria en indicatoren, inclusief de waardering dmv scores'.

⁸ Volgens een antwoord van de minister op een vraag van de Tweede Kamer zou deze tijdelijke relatie vijf jaar duren (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 1999: 25).

De 19 landen die uiteindelijk de voorkeur genoten als partners voor structurele Nederlandse bilaterale hulp waren: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam, Zambia en Zimbabwe. Wegens de verscheidenheid aan criteria die zijn aangelegd voor de selectie, heeft er volgens de bij het selectieproces betrokken ambtenaren een proces van 'weging op de hand' plaatsgevonden.⁹ Aangezien het niet mogelijk was de keuze van circa twintig landen uit het genoemde 'dertigtal' slechts op basis van kwantitatieve weging te maken, hebben ook inschattingen van kwalitatieve aard ten departemente een belangrijke rol gespeeld.¹⁰

De drie overige landen waar Nederland een speciale relatie mee wenste te onderhouden, waren Zuid-Afrika, Egypte en de Palestijnse gebieden. Voor de selectie van de laatste drie landen zijn verschillende argumenten aangevoerd: Zuid-Afrika is gekozen om steun te verlenen aan de politieke transitie na de Apartheid, Egypte omdat het land 'op de rand van een volgende ontwikkelingsfase verkeert' en de Palestijnse Autoriteit om steun te verlenen aan het vredesproces in het Midden-Oosten (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 5). Eritrea en Ethiopië zouden, wegens de oorlog die tussen de twee landen woedde, tijdelijk van de lijst van voorkeurslanden worden geschrapt. In latere fasen werden veranderingen in de lijst van voorkeurslanden aangebracht op aandringen van het parlement: Pakistan en Zimbabwe werden in 1999 afgevoerd en Benin en Rwanda werden in 2001 toegevoegd. De lijst met additionele, tijdelijke partnerlanden werd gewijzigd door toevoeging van Indonesië in 2000 en verwijdering van de Palestijnse Autoriteit in 2001 (onder gelijktijdige toevoeging van de laatste aan de groep van GMV-landen).

Aan de '19+3' voorkeurslanden werden verscheidene landen toegevoegd op grond van de toepassing van 'drie themaspecifieke instrumenten'. In het 'milieuprogramma' werden 11 landen opgenomen waar vooral activiteiten ter bestrijding van milieuproblemen ter hand zouden worden genomen. De activiteiten gericht op mensenrechten, vredesopbouw en goed bestuur die tezamen met overheden van partnerlanden zouden worden uitgevoerd, zouden zich uitstrekken over 15 landen. Hetbedrijfslevenprogramma, gericht op de ontwikkeling van de particuliere sector, zou zich, behalve op de voorkeurslanden (de '19+3'), richten op 17 landen (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 6).

Ten aanzien van vijf transitielanden in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie, die relatief goed scoorden op indicatoren betreffende de kwaliteit van beleid en bestuur en die behoorden tot het bovengenoemde positief beoordeelde 'dertigtal' landen, was het standpunt van de minister dat structurele hulp beter via het multilaterale kanaal van de Wereldbank zou kunnen worden verstrekt. Eén van de redenen was dat Nederland in Armenië, Georgië, Kirgizië en Moldavië geen eigen ambassade had die voor de uitvoering van de hulp zou kunnen zorgdragen (er was slechts een vertegenwoordiging in Bosnië-Herzegovina) en dat Nederland 'via de Wereldbank als vertegenwoordiger van

⁹ Interview, 10 december 2003.

¹⁰ Interview, 10 december 2003. Het is niet mogelijk gebleken de precieze afwegingen, die gebruikt zijn in het proces om tot de uiteindelijke selectie te komen, te reconstrueren. Een betrokken ambtenaar verklaarde dat de twee rondes van landeselectie (1998-1999 en 2003) processen waren, waarin de uiteindelijke afwegingen niet in uitvoerige beleidsmemoranda zijn neergelegd (interview, 22 december 2003).

vier van deze landen rechtstreeks invloed [had] op het beleid dat de Bank daar uitvoert' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999a: 8). Wat Bosnië-Herzegovina betrof, stelde de minister dat de Nederlandse hulp, 'ook uit het oogpunt van donorcoördinatie', het best via de Wereldbank kon worden besteed, dat Nederland 'als vertegenwoordiger van Bosnië-Herzegovina bij de Wereldbank in een unieke positie [verkeerde]' en dat 'op het gebied van structurele hulp bilaterale activiteiten geen additionele waarde' hadden voor het land (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 1999: 97-98).

De overige, tot het genoemde 'dertigtal' behorende, landen die niet door Nederland waren geselecteerd, waren Gambia, Ivoorkust, Kaapverdië, Mongolië, Rwanda en Senegal. Voor Kaapverdië gold dat er reeds een groot aantal hulpdonoren in het land actief was, waardoor er een 'te geringe opnamecapaciteit' zou zijn. Ten aanzien van Ivoorkust werd geoordeeld dat 'de toegevoegde waarde voor armoedebestrijding van additionele donorsteun gering' zou zijn. Voor de andere landen golden andere, niet nader toegelichte, 'landenspecifieke' argumenten (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 1999: 107).

In de zogenoemde 'novemberbrief' van 10 november 1999 gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uitsluitel over de allocatie van de gedelegeerde ODA-budgetten per land in 2000, die de uitkomst was van de voorstellen gedaan door de ambassades. De verdeling van de gedelegeerde ODA-budgetten (circa €700 miljoen) per land was als volgt (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999c: 9-10):¹¹

• 17 landen	€ 376 mln.
• +3-landen	€ 59 mln.
• 7 milieu-landen	€ 53 mln.
• 13 GMV-landen (goed bestuur, mensenrechten vredesopbouw)	€ 92 mln.
• 5 milieu- en GMV-landen	€ 50 mln.
• 3 landen met een duurzaam ontwikkelingsverdrag	€ 21 mln.
• 24 overige ('exit'-)landen	€ 47 mln.

Ten einde verdere invulling te geven aan de methodologie voor de selectie en screening van landen en bij te dragen aan de allocatie van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp is in de loop van 2000 op het ministerie van Buitenlandse Zaken een werkgroep Allocatie structurele bilaterale ontwikkelingshulp ingesteld. In september 2000 produceerde de werkgroep een verslag, dat in de wandelgangen het rapport-Timmerman heet (Timmerman et al. 2000). De systematiek die door de

¹¹ In aanvulling op de gedelegeerde bilaterale hulp werd aan een aantal landen waarmee een structurele bilaterale relatie is aangegaan, alsmede aan vijf transitielanden uit Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie, zogeheten macrogeoriënteerde programmahulp toegekend, die 'meer dan voorheen integraal onderdeel [zou gaan] uitmaken van de landenprogramma's voor de landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999d: 2). De macrogeoriënteerde programmahulp is hulp die niet ten behoeve van individuele sectoren of projecten is bedoeld, zoals betalingsbalanssteun, algemene begrotingssteun, cofinanciering van structurele aanpassingsprogramma's en schuldverlichting. In 1999 bedroeg deze hulp €353 mln. (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2000: 3, 5). Ook in dit verband wordt een 'beoordelingskader' van landen gehanteerd, waarin acht aspecten in vier clusters (visie van multilaterale organisaties en beleidsdialoog, macro-economisch beleid, goed bestuur/institutionele capaciteit en sociale ontwikkeling en beleid) zijn ondergebracht (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1999d: 7).

werkgroep-Timmerman werd voorgesteld, is met ingang van het begrotingsjaar 2001 toegepast en speelt een rol bij de bepaling van de meerjarige budgetten als onderdeel van de zogeheten Jaarplanaanschrijving (jaarlijks, 15 oktober), de goedkeuring van de Jaarplannen (15 maart) en de bijstellingen in het lopend begrotingsjaar. Het door de werkgroep-Timmerman ontwikkelde model speelt in iedere begrotingsronde een rol als referentiekader voor de besluitvorming; afhankelijk van de geconstateerde scheefgroei tussen model en feitelijke allocatie is het model de basis voor incidentele ingrepen in de allocatie.¹²

Het model dat de werkgroep-Timmerman ontwikkelde is gebaseerd op een 'zero-base benadering'. Deze benadering houdt in dat bepaald wordt hoe een optimale verdeling van hulp gelden over landen eruit zou zien indien maximale armoedevermindering het einddoel is en geen rekening wordt gehouden met historisch gegroeide hulpverhoudingen. In de praktijk wordt het model toegepast om de meerjarige groei (of afname) van de begroting voor structurele bilaterale hulp te verdelen, waarbij de afstand van de geldende allocatie tot de *zero base* een van de argumenten is voor het besluit het budget voor sommige landen meer te laten groeien (of krimpen) dan dat voor andere.¹³ Er is expliciet voor gekozen het model niet een doorslaggevende rol te geven bij de allocatie, omdat het geen rekening houdt met de 'absorptiecapaciteit' (de mate waarin ontwikkelingslanden de ontvangen hulp goed kunnen besteden) en omdat voor de beoordeling van deze capaciteit kwalitatieve oordelen nodig zijn.¹⁴

Het model van de werkgroep-Timmerman resulteert in een samengestelde score per land op basis van het gewogen gemiddelde van verschillende indicatoren: (Timmerman et al. 2000: 7):

- behoefte aan hulp (50 procent), samengesteld op basis van gegevens over bruto nationaal product, ontvangen officiële ontwikkelingshulp (ODA) en buitenlandse schuld van de overheid, alle uitgedrukt per hoofd van de bevolking;
- beleids- en bestuurskwaliteit van landen (50 procent), berekend aan de hand van gegevens uit de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) en de Portfolio Performance Rating van de Wereldbank (zie verder paragraaf 3.2) en een eigen inschatting van de situatie ten aanzien van mensenrechten.¹⁵

Bij de berekening van de landenscores is, op grond van beleidsoverwegingen, een correctie toegepast voor landen in sub-Sahara Afrika en voor de minst ontwikkelde landen. Landen uit beide groepen krijgen een 'premie' van 50 procent op de behaalde score. Voorts wordt een weging toegepast voor de bevolkingsomvang (gerekend wordt met de vierkantswortel van de bevolkingsomvang) en wordt een minimumniveau van €10 miljoen aangehouden voor de te verstrekken ontwikkelingshulp (Haver Droeze 2002: 3; Keppels 2003: 5).

¹² Interview, 3 december 2003.

¹³ Idem.

¹⁴ Interview, 10 december 2003.

¹⁵ In antwoord op een vraag van de Tweede Kamer naar de achtergrond van de prominente rol van Wereldbank-gegevens stelde de minister: 'De door de Wereldbank gehanteerde systematiek krijgt aandacht omdat er geen alternatief voorhanden is dat bij benadering kan concurreren in termen van diepgang, consistentie en empirische basis. Dat neemt niet weg dat er de nodige op- en aanmerkingen zijn te maken, met name ten aanzien van (gebrek aan) transparantie en de te geringe aandacht voor bestuurlijke en institutionele aspecten ... Ook betekent dit niet dat bij de selectie van landen overwegend belang is gehecht aan de gegevens van de Wereldbank; wel zijn ze als best beschikbare informatie in de overwegingen betrokken' (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 1999: 106).

2003-2004: De keuze van 36 partnerlanden

Kort na de regeringsverklaring van het tweede kabinet-Balkenende zond de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw A.M.A. van Ardenne-Van der Hoeven, een brief aan de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van het vanaf 2003 te voeren beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. In deze brief, van 17 juni 2003, kondigde de minister ten aanzien van het landenbeleid reeds aan, op basis van de trend in de bilaterale samenwerking in de betrokken landen in de afgelopen vier jaren ... en vanuit het streven naar kwaliteit, efficiency en effectiviteit [te overwegen] de Nederlandse deskundigheid en middelen in de bilaterale samenwerking verder te concentreren qua landen respectievelijk sectoren, en te clusteren binnen een beperkt aantal regio's. Voorts overweeg ik de huidige lijsten 19+3, milieu en GMV (goed bestuur, mensenrechten, en vredesopbouw) samen te voegen tot één lijst met 'partnerlanden'. ... De heroverweging zal allereerst geschieden aan de hand van de hoofdcriteria van armoede en het perspectief op beter beleid en beter bestuur (better governance). Het gaat mij bij governance tevens om de ruimte die maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven krijgen om bij te dragen aan ontwikkeling. Aan deze criteria overweeg ik toe te voegen de criteria complementariteit en concentratie. Onder concentratie versta ik de bundeling van kennis en middelen in een beperkt aantal landen teneinde met het oog op de effectiviteit voldoende kritische massa te bereiken. Die kritische massa wordt ook bereikt door complementariteit, de meerwaarde die kan ontstaan door samenwerking met andere donoren, of dat nu zijn overheden, multilaterale of maatschappelijke organisaties. Volledigheidshalve merk ik op dat ik voornemens ben het bedrijfslevenprogramma, waaronder PSOM en ORET, te handhaven op basis van de huidige landenlijsten. (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003a: 4)

De uitgangspunten van de brief van juni 2003 zijn vertaald in beleidstermen en in oktober aan de Tweede Kamer aangeboden in de notitie *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. De notitie maakt duidelijk dat de inzet van de minister was te komen tot thematische, sectorale en partnerconcentratie (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 3). De thematische concentratie houdt in dat is gekozen voor een viertal 'prioritaire thema's': onderwijs, reproductieve gezondheid, HIV/Aids en milieu en water (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 14-18). De sectorale concentratie betekent dat het aantal sectoren per partnerland zou worden beperkt 'tot twee, hooguit drie' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 20). De partnerconcentratie impliceert dat de drie bestaande lijsten van landen waarmee wordt samengewerkt (de lijst met 19+3 voorkeurslanden, de lijst van milieulanden en de GMV-lijst), zouden worden samengevoegd tot één lijst van *partnerlanden* (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 18).

Om te komen tot een lijst met partnerlanden is een trendmeting uitgevoerd over de periode 1998-2003 met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsrelatie met de 49 landen die op één van de drie landenlijsten voorkwamen. Er is expliciet voor gekozen 'géén "zero-base" analyse ... ten aanzien van alle ontwikkelingslanden ter wereld' uit te voeren, aangezien '[h]et welslagen van een ontwikkelingsrelatie namelijk mede gebaseerd [is] op betrouwbaarheid en continuïteit. Derhalve zijn louter de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt als uitgangspunten genomen' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003c: 3).

Het resultaat van de uitgevoerde trendmeting was 'één lijst met 36 partnerlanden, inclusief Afghanistan waar Nederland een grote en meerjarige OS-inspanning levert' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 20). De selectiecriteria die in de

notitie *Aan elkaar verplicht* waren vermeld, zijn (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 19-20):

- armoede, geoperationaliseerd als de mate waarin landen in aanmerking komen voor zachte leningen van de Wereldbank (*IDA eligibility*);¹⁶
- de kwaliteit van beleid en bestuur in de ontvangende landen, geoperationaliseerd als *IDA performance*, op grond van de CPIA-score van een land, een score voor de kwaliteit van de projectenportefeuille van de Wereldbank en een score voor de kwaliteit van *governance*;
- de hulpbehoefte van landen, bepaald als de toegevoegde waarde van een euro aan hulp op basis van de aanwezigheid van andere donoren, de omvang van de totale hulp en de absorptiecapaciteit van de landen;
- de toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp, welke samenhangt met de complementariteit en concentratie van de hulp (zie het citaat uit de brief van 17 juni 2003 hierboven);¹⁷
- argumenten van buitenlands beleid, zoals de bijdrage aan de stabiliteit in een regio (hetgeen tot uitdrukking kwam in steun aan Zuid-Afrika en de Palestijnse Autoriteit, Jemen en Egypte), het nakomen van verdragsverplichtingen (in het geval van Suriname) en het onderhouden van een goede relatie met armere landen in de Nederlandse kiesgroepen bij de Wereldbank, het IMF en de EBRD.

Wat het armoedecriterium betreft, is er volgens een betrokken ambtenaar¹⁸ sprake geweest van een beleidswijziging, daar in het selectieproces, als gevolg van de samenvoeging van de '19+3', de milieu- en de GMV-lijsten, het primaire begrip van armste landen is losgelaten.

De toepassing van de weergegeven redenering leidde tot beëindiging ('uitfasering' of 'exit') van de bilaterale relatie met dertien ontwikkelingslanden, hetzij omdat de landen relatief rijk waren (Brazilië, China, Ecuador, El Salvador, Filippijnen, Namibië en Peru), hetzij relatief slecht beleid en bestuur kenden (Cambodja, Guinee Bissau en Zimbabwe), hetzij een relatief klein Nederlands programma¹⁹ hadden (Bhutan, Brazilië, Cambodja, El Salvador, Guinee Bissau, Honduras, Namibië, Nepal en Zimbabwe). De uiteindelijke lijst met partnerlanden is weergegeven in tabel 2.

De minister gaf voorts aan 'de hulp bij voorkeur via de begroting van het ontvangende land te verstrekken', omdat op die manier 'echt inhoud [kan] worden gegeven aan de

¹⁶ Een alternatieve operationalisatie van armoede (inkomen per hoofd op basis van 'purchasing power parity' vergelijking) is wel overwogen, maar werd uiteindelijk vooral verworpen omdat men continuïteit ten opzichte van de landselectie van 1998 nastreefde (zie ook het hierboven opgenomen citaat over de 'zero-base analyse'). Overige overwegingen waren dat de alternatieve operationalisatie in de internationale donorgemeenschap verder niet werd toegepast en een minder duidelijke grens tussen wel en niet kwalificerende landen zou opleveren dan de IDA-eligibility (interview, 22 december 2003).

¹⁷ In een brief aan de Tweede Kamer van 12 december 2003 zijn de criteria betreffende hulpbehoefte en toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp samengevoegd onder één kopje (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003c: 5).

¹⁸ Interview, 10 december 2003. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking evenwel dat de nieuwe lijst met partnerlanden in haar visie 'een grotere armoedefocus dan de voormalige lijsten 19+3, milieu en GMV [kent], omdat meerdere relatief rijke ontwikkelingslanden van de lijst gaan' (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003c: 6).

¹⁹ Een programma met een omvang van minder dan circa €4 mln. per jaar wordt als relatief klein beschouwd (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 2003a: 54).

door de regering voorgestane verantwoordelijkheid van het ontvangende land en de coördinatie en harmonisatie van donorinspanningen'. De verstrekking van begrotingssteun zou gepaard gaan met drie voorwaarden: de steunverlening zou dienen plaats te vinden in het kader van het PRSP-proces; er zou een 'effectieve' beleidsdialoog moeten zijn over de kwaliteit van bestuur, inclusief de politieke dimensie, en armoedebestrijding; en er zou toetsing dienen plaats te vinden door middel van voortgangsindicatoren voor institutionele en beleidshervormingen (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 21).

Tabel 2 Lijst met partnerlanden uit Aan elkaar verplicht

1. Afghanistan	13. Georgië	25. Nicaragua
2. Albanië	14. Ghana	26. Oeganda
3. Armenië	15. Guatemala	27. Pakistan
4. Bangladesh	16. Indonesië	28. Palestijnse Autoriteit
5. Benin	17. Jemen	29. Rwanda
6. Bolivia	18. Kaapverdië	30. Senegal
7. Bosnië-Herzegovina	19. Kenia	31. Sri Lanka
8. Burkina Faso	20. Macedonië	32. Suriname
9. Colombia	21. Mali	33. Tanzania
10. Egypte	22. Moldavië	34. Vietnam
11. Eritrea	23. Mongolië	35. Zambia
12. Ethiopië	24. Mozambique	36. Zuid-Afrika

Bron: Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003b: 32

1.4 Conclusie

Het voorgaande maakt duidelijk dat de internationale discussie over ontwikkelingshulp vooral is ingegeven door twijfels ten aanzien van de effectiviteit van de in het verleden verstrekte hulp en de daarbij gehanteerde instrumenten, waaronder de conditionaliteiten. Aan de boezem van de Wereldbank ontsproten in de tweede helft van de jaren negentig verscheidene ideeën over factoren die van invloed zouden zijn op de effectiviteit van ontwikkelingshulp. Zoals uit paragraaf 1.2 duidelijk werd, was vooral het idee invloedrijk dat ontwikkelingshulp slechts dan effectief zou zijn indien deze verschaft zou worden aan landen met relatief goed bestuur en beleid. In het vervolg van deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de selectiecriteria die door de opeenvolgende ministers zijn geïntroduceerd, op de methodologie die is toegepast bij de selectie en op de kwaliteit van de criteria en het afwegingsproces.

Selectiecriteria

Het criterium van goed bestuur en beleid nam, zoals uit de analyse in paragraaf 1.3 blijkt, in het Nederlandse beleid na 1998 een prominente plaats in. Blijkens de novemberbrief van minister Herfkens (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 1998: 3-4) zou de kwaliteit van bestuur en beleid, samen met de mate van armoede en de behoefte aan hulp, bepalend moeten zijn voor de beslissing een ontwikkelingsland al dan niet te selecteren voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie.

Ondanks het feit dat de notitie *Aan elkaar verplicht* (Minister voor Ontwikkelings-samenwerking 2003b: 19-20), de hulpbehoefte van ontwikkelingslanden en argumenten van buitenlands beleid als expliciete criteria in het selectieproces vermeldde, zou de kwaliteit van beleid en bestuur (zij het geformuleerd als 'het perspectief op beter beleid en bestuur'), naast armoede, ook voor haar een centrale variabele in het selectieproces blijven.

Wanneer evenwel het geheel aan criteria dat een rol heette te spelen bij de selectie van hulpontvangende landen in ogenschouw wordt genomen, wordt duidelijk dat het selectieproces minder eenduidig lijkt te zijn geweest dan op grond van de centrale criteria ten aanzien van armoede, beleid en bestuur zou worden vermoed. Indien de kwaliteit van bestuur en beleid rechttoe rechtaan als criterium zou zijn gehanteerd, zou slechts een zeer beperkte groep ontwikkelingslanden voor Nederlandse ontwikkelingshulp in aanmerking zijn gekomen (cf. noot 6). De introductie van andersoortige overwegingen – zoals de rol van een land in de rechtsorde in zijn regio, de relaties van een land met Nederland of de aanwezigheid van een Nederlandse ambassade – mag op grond van de uitvoerbaarheid van beleid wel begrijpelijk zijn, maar betekent tegelijkertijd dat de logica van het selectieproces, dat gericht heette te zijn op de vergroting van de effectiviteit van de hulpverstrekking, verloren gaat. Indien de primaire criteria betreffende beleid en bestuur onvoldoende onderscheid maken tussen landen die zich wél en landen die zich níet kwalificeren, resulteert een keuze uit het grijze middengebied, die slechts op grond van, op zijn best, secundaire criteria kan worden gemaakt.

De nuancering van de betekenis van de criteria inzake bestuur en beleid, die blijkens de hierboven weergegeven informatie al bij de selectie van 1998-1999 werd aangebracht, heeft zich, met de publicatie van de notitie *Aan elkaar verplicht* in 2003, een vastere plaats verworven. In antwoord op een schriftelijke vraag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken gaf de minister aan meer nadruk te willen leggen op 'het perspectief op verbetering van bestuur, inclusief de bevordering van een gezond ondernemingsklimaat. We blijven dus bewust aanwezig in een aantal landen waar het bestuur weliswaar nog "ondermaats" is, maar waar we denken een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan verbeteringsprocessen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan Georgië, Vietnam of Kenia, maar ook aan bijvoorbeeld Rwanda' (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken 2003a: 13). Door het betrekken van deze stelling lijkt de minister *de facto* afscheid genomen te hebben van de criteria inzake goed bestuur en beleid voor de selectie van partnerlanden.

Behalve de veelheid aan (secundaire) criteria in het selectieproces valt ook de rol op die het armoedecriterium innam bij de selectie. Ofschoon op verscheidene plaatsen betoogd wordt dat armoede een centrale plaats zou innemen bij de selectie van ontwikkelingslanden, blijkt dat armoede wordt geoperationaliseerd als *IDA eligibility* van ontwikkelingslanden. Er wordt, met andere woorden, vanuit gegaan dat de ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor zachte leningen van de International Development Association, ook de landen zijn die in principe in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor Nederlandse ontwikkelingshulp. De inkomensgrens voor *IDA eligibility* (\$925 per hoofd van de bevolking in 1997 en \$865 in 2002) is een tamelijk ruw *cut-off point* dat een scheiding aanbrengt tussen arme en minder arme ontwikkelingslanden. Het is opvallend dat in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking onder de ministers Herfkens en Van Ardenne geen nader onderscheid naar de mate van armoede is gemaakt *binnen* de groep van *IDA eligible* landen. De conclusie die van Van Hulten (1999: 431) reeds één jaar na de eerste ronde van selectiviteit trok, blijft ook thans overeind staan: 'Door uit te gaan van

de \$925-grens van de IDA ontcrachtte de Minister haar eigen armoede-criterium.' De betekenis van de drie centrale criteria (armoede, goed beleid en goed bestuur) voor selectiviteit is verder ondergraven door de omvang van de programma's waar de selectie betrekking op heeft gehad. In de eerste plaats is vermeldenswaard dat er, zowel in de eerste golf van selectiviteit onder minister Herfkens als in de tweede golf onder minister Van Ardenne, aparte landenlijsten bleven bestaan voor separate bilaterale hulpprogramma's, zoals het milieuprogramma en het GMV-programma (van 1998 tot 2003) en het bedrijfslevenprogramma (van 1998 tot heden). Het bedrijfslevenprogramma omvatte tijdens het bewind van minister Herfkens, naast een aantal voorkeurslanden, een groep van 17 landen, en is thans uitgegroeid tot 31 landen. Vele landen op de bedrijfslevenlijst zijn middeninkomenslanden; voor deze landen is geen selectie toegepast ten aanzien van de kwaliteit van bestuur en beleid. In de tweede plaats is het opmerkelijk dat de omvang van het budget voor de structurele bilaterale hulp tamelijk beperkt is. Het budget bedroeg in 2000 circa €435 miljoen, ofwel 12 procent van het totale budget voor officiële ontwikkelingssamenwerking, en besloeg in de begroting voor 2004 ongeveer €549 miljoen, of ruim 14 procent van de officiële ontwikkelingshulp (Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking 2003: 48-49). Waar het centrale argument voor selectiviteit gevonden werd in de veronderstelde vergroting van de effectiviteit van de hulp, lijkt de beperking van de selectiviteitsoperatie tot de structurele bilaterale hulp en de beperkte omvang van het budget voor deze hulp erop te wijzen dat de achtereenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking niet bereid waren al te veel te investeren in de introductie van het selectiviteitsbeginsel.

Methodologie

Behalve dat kritische kanttekeningen gemaakt kunnen worden over de criteria die zijn toegepast in het proces van selectiviteit, kan ook de gebruikte methodologie op een aantal punten kritisch tegen het licht worden gehouden.

Wat de methodologie van het selectieproces betreft, kan worden geconcludeerd dat deze weinig houvast bood bij de uiteindelijke besluitvorming over de keuze landen al dan niet toe te voegen aan de voorkeurslijst. Hierboven werd reeds duidelijk dat de ambtelijke en politieke leiding er sinds de introductie van het selectiviteitsbeginsel van doordrongen was geen adequate keuze van voorkeurslanden te kunnen maken op basis van de hoofdcriteria in het selectieproces (armoede en kwaliteit van bestuur en beleid). Verscheidene, in het voorgaande geciteerde, uitlatingen van de achtereenvolgende ministers en van ambtenaren maken duidelijk dat toepassing van de centrale criteria tot een te beperkte lijst van voorkeurslanden zou hebben geleid. Dit bracht de departementsleiding in de periode 1998-2002 tot een proces van 'weging op de hand', waarin verscheidene landen die, beoordeeld naar hun prestaties ten aanzien van de hoofdcriteria, onder de maat scoorden, uiteindelijk toch voor een plaats op de voorkeurslijst werden geselecteerd.

De beschrijving van de gehanteerde methodologie in paragraaf 1.3 maakte duidelijk dat de uiteindelijke weging van de criteria in het selectieproces tijdens het bewind van minister Herfkens niet volledig gereconstrueerd kan worden. Dit komt, enerzijds, door de hoeveelheid criteria die in de weging een rol speelden en, anderzijds, door de wens kwalitatieve oordelen een rol te laten spelen. Waar de inzet van het selectieproces was een afweging te maken op basis van factoren die de effectiviteit van ontwikkelingshulp (mede) bepalen, is het feit dat er uiteindelijk een tamelijk vaag omschreven methodologie werd gebruikt, waarbij een grote discretie voor de politieke en ambtelijke leiding bestond, op zijn minst opmerkelijk te noemen.

De methodologie die in het selectieproces van 36 partnerlanden in 2003 werd toegepast, was duidelijk transparanter en inzichtelijker dan de selectiemethodologie van haar voorgangster. Uit de relevante beleidsdocumenten en de interviews met betrokken ambtenaren rijst duidelijk het beeld op van een selectieproces dat nog het meest weg heeft van een 'schrapp-operatie': ontwikkelingslanden werden van de lijst met potentiële partnerlanden verwijderd indien zij minder dan een bepaald minimumbedrag aan ontwikkelingshulp ontvingen, relatief rijk waren en/of relatief slecht bestuur en beleid kenden. De operatie bleef beperkt tot de landen die al op een van de drie landenlijsten (die voor structurele bilaterale hulp en de milieu- en GMV-programma's) voorkwamen. Het expliciete voornemen geen nieuwe landen toe te voegen, gaf het selectieproces in 2003 een tamelijk technocratisch karakter. Doordat de selectie beperkt bleef tot de 49 landen die al hulp van Nederland ontvingen, behoeften geen nieuwe politieke afwegingen te worden gemaakt ten aanzien van de hulpbehoefte van ontwikkelingslanden en kon worden volstaan met het verwijderen van een aantal landen dat niet aan de, deels nieuwe, criteria voldeed. De dieperliggende vraag naar de adequaatheid van de Nederlandse hulp (zijn die landen geselecteerd voor een hulprelatie waar de hulp ook het meest effectief wordt besteed?) is, door de beperking van de selectie tot de landen die al hulp ontvingen, niet gesteld.²⁰

Kwaliteit van de criteria en het afwegingsproces

Tot besluit van dit hoofdstuk kan een aantal opmerkingen worden gemaakt over de kwaliteit van de criteria die zijn gebruikt voor de landeselectie en over het afwegingsproces. In de eerste plaats wordt stilgestaan bij de operationalisering van het armoedecriterium. Daarna komt de keuze voor de criteria die beoogden de kwaliteit van bestuur en beleid te meten, aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op het afwegingsproces dat tijdens het bewind van de ministers Herfkens en Van Ardenne ten aanzien van de voorkeurslanden heeft plaatsgevonden.

Zoals hierboven reeds verscheidene malen is gesteld, is het armoedecriterium in de landeselectie geoperationaliseerd door te kijken of ontwikkelingslanden voorkomen op de lijst die de International Development Association gebruikt voor de verstrekking van zachte leningen. Deze werkwijze leidt tot een weinig precies instrument. Landen die *IDA eligible* bleken, werden geacht ook in aanmerking te kunnen komen voor Nederlandse ontwikkelingshulp. De relatieve positie van ontwikkelingslanden ten opzichte van elkaar werd hierbij buiten beschouwing gelaten, zodat de afweging tussen minst ontwikkelde en middeninkomenslanden niet is gemaakt. Er werd aldus onvoldoende recht gedaan aan de relatieve hulpbehoefte van ontwikkelingslanden, zoals uitgedrukt door het inkomen per hoofd van de bevolking. Alternatieve instrumenten voor het meten van armoede, zoals het per capita inkomen in *purchasing power parity* of de *Human Development Index*, zijn niet gebruikt (zie ook noot 16), ofschoon vrij algemeen wordt aanvaard dat deze instrumenten dimensies van welvaart meten die in de conventionele berekeningswijze ontbreken.

Ten aanzien van het criterium van goed bestuur en beleid kan worden opgemerkt dat de keuze voor de *IDA performance* allerminst onomstreden is. Een groot deel van de variabelen die ten grondslag liggen aan de zogeheten CPIA-index (zie noot 26 in

²⁰ Een interview met een betrokken ambtenaar leert dat niet tot een 'zero base'-aanpak is overgegaan mede wegens de inschatting van de kosten die met de afbouw van bestaande programma's in negatief beoordeelde landen en met de opbouw van nieuwe programma's in positief beoordeelde landen gemoeid zouden gaan (interview, 18 juni 2004).

hoofdstuk 3), betreft aspecten van beleid en bestuur die nauw verbonden zijn met de neo-liberale visie op het functioneren van de overheid en de markt. Variabelen die betrekking hebben op inflatie, macro-economische verstoringen, begrotingsbeleid, overheidsschuld, handels- en wisselkoersbeleid, financiële stabiliteit, de mate van concurrentie en de bescherming van eigendomsrechten geven een heel nadrukkelijke invulling aan de 'kwaliteit' van bestuur en beleid, die vrij dicht in de richting komt van wat als de *Washington consensus* wordt aangeduid (Williamson 1997). Vele critici betwijfelen of dit type variabelen het meest adequaat zijn om ontwikkelingslanden met goed bestuur en beleid te onderscheiden van die met slecht bestuur en beleid, omdat *a priori* bepaalde beleidsmaatregelen, die niet in lijn zijn met de orthodoxie, buiten de orde worden verklaard (zie o.m. Pronk 2001: 625).

Wat de kwaliteit van het afwegingsproces inzake selectiviteit betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de benadering van de twee bewindspersonen voor Ontwikkelingssamenwerking. Het beleid van minister Herfkens was expliciet gericht op vergroting van de effectiviteit van de verstrekte ontwikkelingshulp door selectiever te zijn in de keuze van voorkeurslanden. Wegens de problemen die hierboven aan de orde kwamen – met name de operationalisering van armoede op basis van de *IDA eligibility* en de opname van de zogenoemde 'grijze landen' in de voorkeurslijst – is het zeer de vraag of het afwegingsproces uiteindelijk een bijdrage heeft geleverd aan vergroting van de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen.

Het afwegingsproces dat in 2003 plaatsvond, staat op gespannen voet met de wens armoede en de kwaliteit van bestuur en beleid een centrale rol in de selectie van partnerlanden te laten spelen. Ofschoon volgens de minister de lijst van 36 partnerlanden een 'grotere armoedefocus' kende dan de oude lijsten daar verscheidene relatief rijke ontwikkelingslanden van de lijst zijn verwijderd (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003c: 6), kan worden betwijfeld of armoede nog wel de centrale plaats in het ontwikkelingsbeleid inneemt die zij ooit had. De samenvoeging van de lijst van voorkeurslanden met de GMV- en de milieulijst betekende dat er in de bilaterale relaties geen duidelijk onderscheid meer werd gemaakt tussen het type landen en het type ontwikkelingsrelatie dat wordt onderhouden. Waar relatief rijkere ontwikkelingslanden eerst uitsluitend op bepaalde specifieke hulp konden rekenen, kunnen zij in het huidige beleid ook in aanmerking komen voor hulp onder de sectorale benadering. Het belangrijkste verschil tussen de ex-GMV- en milieulanden en de voormalige (19+3) voorkeurslanden is dat het aantal sectoren waarop de hulp in de eerstgenoemde landen is gericht, is bevroren en dus niet kan toenemen.

De afname van het belang van de criteria van goed bestuur en beleid werd versterkt door het besluit in 2003 14 thema-landen (die op de GMV en milieulijst stonden) op te nemen in de nieuwe lijst van partnerlanden.

De samenvoeging van de diverse lijsten leidde ertoe dat landen die in de vorige regeerperiode, wegens minder goede prestaties op het terrein van bestuur en beleid, slechts voor hulp uit het GMV- of milieuprogramma in aanmerking kwamen, vanaf 2003 als volwaardig partnerland werden behandeld.²¹

²¹ Vanuit ambtelijke kring werd opgemerkt dat de plaatsing van landen op de GMV- en milieulijsten tijdens het bewind van minister Herfkens, ondanks het schijnbare belang van de selectiecriteria inzake de kwaliteit van bestuur en beleid, niet per se betekende dat deze landen minder bilaterale hulp ontvingen dan landen van de '19+3'-lijst. In feite waren de GMV- en milieulanden, volgens een betrokken ambtenaar, al volwaardige partnerlanden, maar mochten ze, in het licht van de retoriek over goed bestuur en beleid, niet zo worden genoemd (interview, 18 juni 2004).

2 NEDERLANDS ONTWIKKELINGSBELEID IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking vergeleken met het beleid van enkele andere belangrijke donorlanden (paragraaf 2.2). De doelstelling van deze vergelijking is zicht te krijgen op de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in het beleid van donorlanden, vooral ten aanzien van selectiviteit. Voorts wordt in paragraaf 2.3 een analyse gemaakt van verscheidene hulpontvangende landen, waarbij wordt onderzocht of de toegenomen nadruk op effectiviteit van ontwikkelingshulp, die het gevolg was van de aandacht van de Wereldbank voor dit aspect, ook is vertaald in veranderingen van hulpstromen naar ontwikkelingslanden. Er wordt, met andere woorden, onderzocht of er, in het algemeen, sprake is van een grotere selectiviteit in de verstrekking van ontwikkelingshulp.

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen het ontwikkelingsbeleid van Nederland en andere belangrijke hulpdonoren?
- Heeft de toegenomen aandacht voor effectiviteit van ontwikkelingshulp geleid tot een toegenomen selectiviteit in verstrekking van ontwikkelingshulp?

2.2 Vergelijking van donoren

Met de publicatie van *Assessing Aid* (World Bank 1998) was het begrip selectiviteit geboren. De International Development Association, het onderdeel van de Wereldbank dat verantwoordelijk is voor concessionele leningen, integreerde selectiviteit vrij snel daarna in het eigen allocatiesysteem, waardoor landen wier bestuur en beleid positief beoordeeld werden, aanspraak konden maken op hogere leningen. Hierboven is aangegeven op welke wijze het selectiviteitsbeginsel door Nederland werd overgenomen.

Het is opvallend dat de Verenigde Staten qua selectiviteit van alle bilaterale donoren nog het dichtst in de buurt van het Nederlandse beleid lijkt te komen. De regering-Bush heeft in 2002 de zogeheten Millennium Challenge Account (MCA) aangekondigd, die zou moeten leiden tot een toevoeging van circa \$5 miljard per jaar aan het Amerikaanse hulpbudget. De MCA is gebaseerd op het principe van selectiviteit. De regering-Bush heeft duidelijk gemaakt dat alleen landen die aan bepaalde criteria voldoen, aanspraak kunnen maken op de MCA-gelden. Ontwikkelingslanden die goed presteren – in de terminologie van de regering-Bush zijn dit landen die ‘are governing justly, investing in people, and encouraging economic freedom’ (U.S. Government 2002) – kunnen een beroep doen op de MCA.

Om uitvoering te geven aan de MCA zal een nieuwe overheidsorganisatie, de MCA Corporation, ontwikkelingslanden beoordelen op 16 indicatoren. De indicatoren van de MCA en databronnen zijn samengevat in tabel 3.

Tabel 3 Selectiecriteria van de Millennium Challenge Account

I. Governing justly

1. Civil liberties (Freedom House)
2. Political rights (Freedom House)
3. Voice and accountability (World Bank Institute)
4. Government effectiveness (World Bank Institute)
5. Rule of law (World Bank Institute)
6. Control of corruption (World Bank Institute)

II. Investing in people

1. Public primary education spending relative to GDP (World Bank/ national sources)
2. Primary education completion rate (World Bank/national sources)
3. Public expenditures on health relative to GDP (World Bank/national sources)
4. Immunisation rates: DPT and measles (World Bank/United Nations/ national sources)

III. Promoting economic freedom

1. Country credit rating (Institutional Investor Magazine)
2. Inflation (IMF)
3. Three-year budget deficit (IMF/national sources)
4. Trade policy (Heritage Foundation)
5. Regulatory quality (World Bank Institute)
6. Days to start a business (World Bank)

Bron: White House Fact Sheet, 25 November 2002, in U.S. Department of State 2003: 32

Ontwikkelingslanden kunnen in aanmerking komen voor hulp uit de MCA indien het inkomen per hoofd van de bevolking onder een bepaalde minimumwaarde ligt en als hun score boven de mediaan ligt op ten minste de helft van de indicatoren in elk van de drie categorieën uit tabel 3. In aanvulling hierop moet de score van landen boven de mediaan liggen op de corruptie-indicator (nummer 6 in categorie I) indien zij voor MCA-gelden in aanmerking willen komen.

Canada, traditioneel een van de landen die alle landen hulp gaf, wil *extra* hulp gaan geven aan die landen die werken aan de verbetering van de kwaliteit van hun bestuur, de vermindering van corruptie en de bescherming van mensenrechten (Canadian International Development Agency 2002: 2). De bedragen die met de extra hulp gemoeid zijn, zijn bescheidener dan in het geval van de Verenigde Staten, maar een punt van overeenkomst tussen beide Noord-Amerikaanse landen is dat er niet gesneden wordt in de bestaande programma's en dat de als goed beoordeelde arme landen *extra* steun krijgen.

De beleidsveranderingen in Canada en de Verenigde Staten verkeren in het stadium van de beleidsvoornemens (cf. Radelet 2003: 114) en het is vooralsnog niet duidelijk in hoeverre bij de praktische uitwerking gevolg zal worden gegeven aan de uitgangspunten. Thans is wel duidelijk dat de Verenigde Staten en Canada, met Nederland en multilaterale donoren als de Wereldbank en haar International Development Association, aanzienlijk verder zijn gegaan op de weg naar selectiviteit van ontwikkelingshulp dan andere bilaterale donoren. De meeste bilaterale donoren hebben een andere uitleg gegeven aan selectiviteit en het principe van *good governance* dan de strekking was van het Dollar-rapport.

Sommige donoren benadrukken, mede naar aanleiding van de bevindingen uit het Dollar-rapport, sinds enige tijd het belang van *good governance*. Deze donoren zijn over het algemeen niet selectiever geworden in de keuze van partnerlanden, maar

hebben besloten meer geld te besteden aan activiteiten die de kwaliteit van bestuur in ontwikkelingslanden moeten verbeteren. Een voorbeeld van deze beleidslijn is Australië. De Minister van Buitenlandse Zaken, Alexander Downer, stelde bij de lancering van *good governance* als een van de prioriteitssectoren van het Australische hulpbeleid in 2000 dat 'World Bank studies have shown, and I believe this, that aid works best where there is a good policy environment and sound country management. Equally aid has far less impact where weak standards of governance prevail. In fact in some instances almost no impact' (Downer 2000: 2). De steun voor het *good governance*-criterium heeft geen grote financiële consequenties gehad, daar Australië hulp blijft geven aan alle landen waar het reeds een ontwikkelingsrelatie mee onderhield.

Tabel 4 laat zien dat de landen die zijn verenigd in het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO sinds 1998, het jaar van verschijnen van het Dollar-rapport, hun uitgaven ten behoeve van *good governance* meer dan verdubbeld hebben.

Tabel 4 *Good governance*-uitgaven van diverse donoren

Land / Jaar	1998	1999	2000	2001
Australië	67	122	114	142
België-	28	30	46	65
Canada	118	141	159	113
Denemarken	33	68	37	130
Duitsland	-	107	155	191
Finland	14	19	33	45
Frankrijk	32	47	85	50
Ierland	-	-	11	18
Italië	11	21	5	13
Japan	-	4	54	-
Nederland	66	68	188	159
Noorwegen	74	150	140	149
Oostenrijk	5	24	36	39
Portugal	1	15	27	46
Spanje	35	58	59	54
Verenigd Koninkrijk	180	228	330	470
Verenigde Staten	645	624	625	1273
Zweden	101	91	116	153
Zwitserland	22	24	76	49
Totaal	1432	1841	2296	3159
Indexcijfers (1998=100)	100	128	160	221

Bron: DAC (2003)

De gegevens in tabel 5 geven evenwel aan dat de verhoging van de uitgaven voor *good governance* niet noodzakelijkerwijs betekent dat de hulp ook selectiever gegeven wordt: slechts 33 procent van de *governance*-hulp van de DAC-leden ging tussen 1998 en 2001 naar de landen die, blijkens de CPIA-score van de Wereldbank, tot de hoogste twee quintielen behoorden.

Tabel 5 Verdeling van *governance*-hulp van DAC-lidstaten

CPIA-score in 1998	Percentage van toegekende <i>governance</i> -hulp
1	11,8
2	21,3
3	48,0
4	11,5
5	7,4

Bron: DAC (2003)

In studies over ontwikkelingshulp (cf. Neumayer 2003: 62-65) wordt Nederland vaak gerekend tot de groep van 'gelijkgezinde' (*like-minded*) donoren, die zich onderscheiden door hun hoge uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp. Nederland, Noorwegen, Zweden en Denemarken hebben een duidelijke traditie van het hanteren van politieke criteria bij de toekenning van ontwikkelingshulp. Zoals betoogd door onder meer Hoebink (2001: 192-193) betroffen deze criteria eerder de mensenrechtensituatie in ontwikkelingslanden dan de kwaliteit van het functioneren van staatsinstellingen.

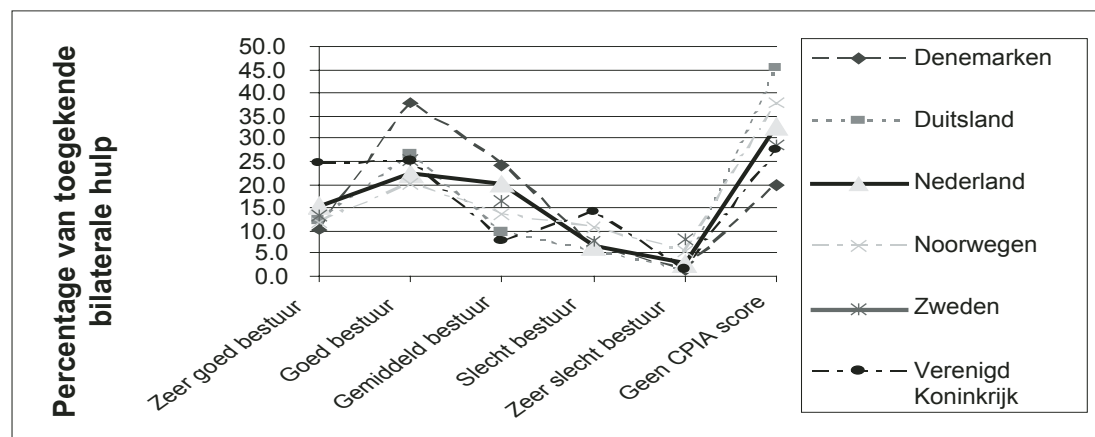
Zowel Zweden als Noorwegen hebben na het verschijnen van het Dollar-rapport geen nieuwe selectieronde meer doorgevoerd. Als er gekeken wordt naar de concentratie van hulp in gelijkgezinde landen in 2001, blijkt echter dat de gelijkgezinde landen aan minder landen hulp geven dan Nederland. Terwijl Nederland in 2001 aan 83 landen meer dan € 1 miljoen gaf, was het aantal ontwikkelingspartners van Denemarken in dat jaar 37, terwijl dat van Zweden 63 en van Noorwegen 61 bedroeg.²² De hulp van Denemarken is meer geconcentreerd dan die van Noorwegen en Zweden. De Deense keuze zich te richten op een beperkt aantal partnerlanden is al meer dan een decennium oud; de laatste selectie vond plaats in 1994-1995 (Hoebink 2001: 192).

Ofschoon er in het Verenigd Koninkrijk geen officiële selectiviteitsoperatie is doorgevoerd, heeft zich onder de regering-Blair een belangrijke verschuiving in de allocatie van de Britse ontwikkelingshulp voorgedaan. Morrissey (2004) heeft berekend dat ongeveer 80 procent van de Britse hulp in 2002 naar een beperkte groep lage-inkomenslanden, vooral in Afrika en Zuid-Azië, ging. Binnen de totale hulp, die tussen 1997 en 2001 met 40 procent toenam, steeg het aandeel van bilaterale hulp met 47 procent (Morrissey 2004).

²² Voor deze berekeningen zijn cijfers van het Development Assistance Committee gebruikt, die ook de landen uit het bedrijfslevenprogramma betreffen.

Een vergelijking van de ontwikkelingshulp die de gelijkgezinde landen en enige andere grote Europese donoren (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) in 2001 verstrekten, leert dat Nederland zich met betrekking tot de mate van selectiviteit en aandacht voor armoede in ontvangende landen nauwelijks onderscheidt van de meeste andere landen. In figuur 1 wordt de hulp van de Europese donoren in 2001 uitgesplitst naar de score van de ontvangende landen op de CPIA-index. De CPIA-score (zie voor een definitie paragraaf 3.2) loopt uiteen van 1 (zeer goed bestuur) tot 5 (zeer slecht bestuur). In figuur 2 wordt de verdeling van de bilaterale hulp van dezelfde Europese donoren vergeleken aan de hand van het armoedeniveau van de ontvangende landen.

Figuur 1 Vergelijking van hulpallocatie van Europese donoren naar CPIA-score ontvangende landen, 2001

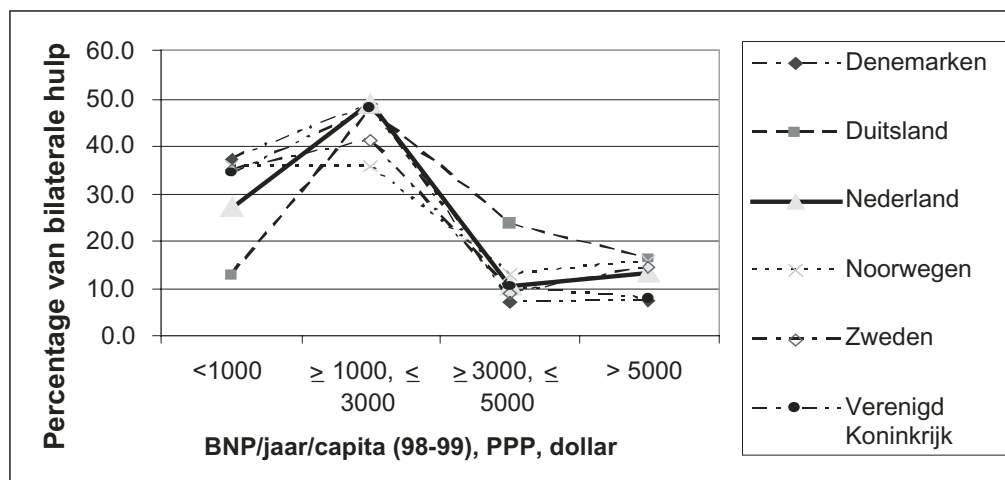


Bron: DAC (2002)

Uit figuur 1 blijkt ten aanzien van de Nederlandse ontwikkelingshulp dat de percentagegewijze allocatie aan landen met een lagere score op de CPIA-index beduidend lager uitvalt dan voor landen met een hogere score. Er blijkt ook dat de verdeling van bijna alle Europese donoren over de CPIA-scores vrijwel een gelijke vorm vertoont, met uitzondering van Denemarken, dat een duidelijk groter percentage toekent aan landen met de op een na hoogste CPIA-score en het Verenigd Koninkrijk, dat een groter deel van zijn hulp verschaft aan landen met de hoogste CPIA score. Nederland blijkt ten slotte een plaats in de middenmoot in te nemen voor wat betreft de allocatie aan ontwikkelingslanden die geen CPIA-score hebben (een indicatie van het feit dat deze landen een te hoog gemiddeld inkomen hebben om voor IDA-leningen in aanmerking te komen).

Uit figuur 2 blijkt dat verreweg het grootste deel van de hulp die door Europese donoren wordt verstrekt, wordt toegekend aan ontwikkelingslanden die in 1998-1999 een bruto nationaal product per hoofd van de bevolking (gecorrigeerd voor koopkracht, de zogenaamde *purchasing power parity*, PPP) hadden tussen \$1000 en \$3000. Nederland verstrekte in 2001 ongeveer 50 procent van de totale bilaterale hulp aan landen in deze categorie. Een substantieel geringer deel (voor Nederland minder dan 30 procent) ging in het genoemde jaar naar landen met een BNP lager dan \$1000. De meeste Europese donoren, waaronder Nederland, blijken een aanzienlijk geringer percentage van hun totale bilaterale hulp te verstrekken aan ontwikkelingslanden met een BNP hoger dan \$3000.

Figuur 2 Vergelijking van hulpallocatie van Europese donoren naar hoogte van bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, 2001



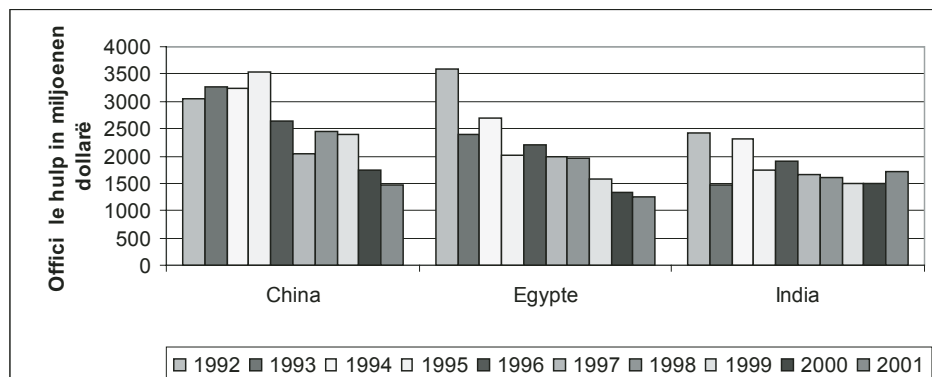
Bron: DAC (2002), World Bank (2002)

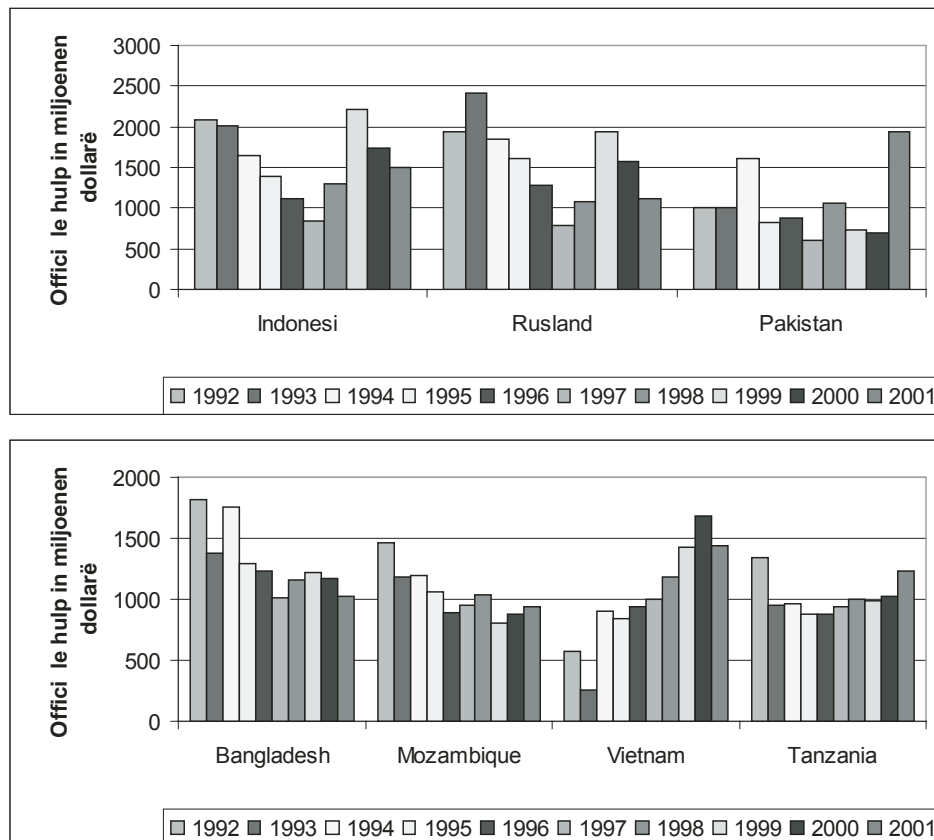
2.3 Vergelijking van ontvangende landen

Sommige waarnemers (o.m. Pronk 2003b: 27-28) hebben recent de vrees uitgesproken dat de grotere nadruk op selectiviteit in ontwikkelingshulp ertoe leidt dat verscheidene ontwikkelingslanden, die juist wegens hun minder goede prestaties op het gebied van bestuur en beleid hulp hard nodig hebben, buiten de boot vallen bij de ontwikkelingssamenwerking. Zij zouden door het ontbreken van hulp dreigen te blijven steken in een vicieuze cirkel van armoede en slecht bestuur. In deze paragraaf wordt nagegaan of de ontwikkelingshulp zich recent nadrukkelijker dan voorheen is gaan richten op een beperkt aantal landen dat hoog scoort op indicatoren van 'good governance'.

Figuur 3 geeft een overzicht van de bedragen aan ontwikkelingshulp (in miljoenen dollars) die in de jaren negentig door de gezamenlijke donoren aan de grootste hulpontvangers zijn overgemaakt.

Figuur 3 Hulpinkomsten 1992-2001, 10 grootste hulpontvangers





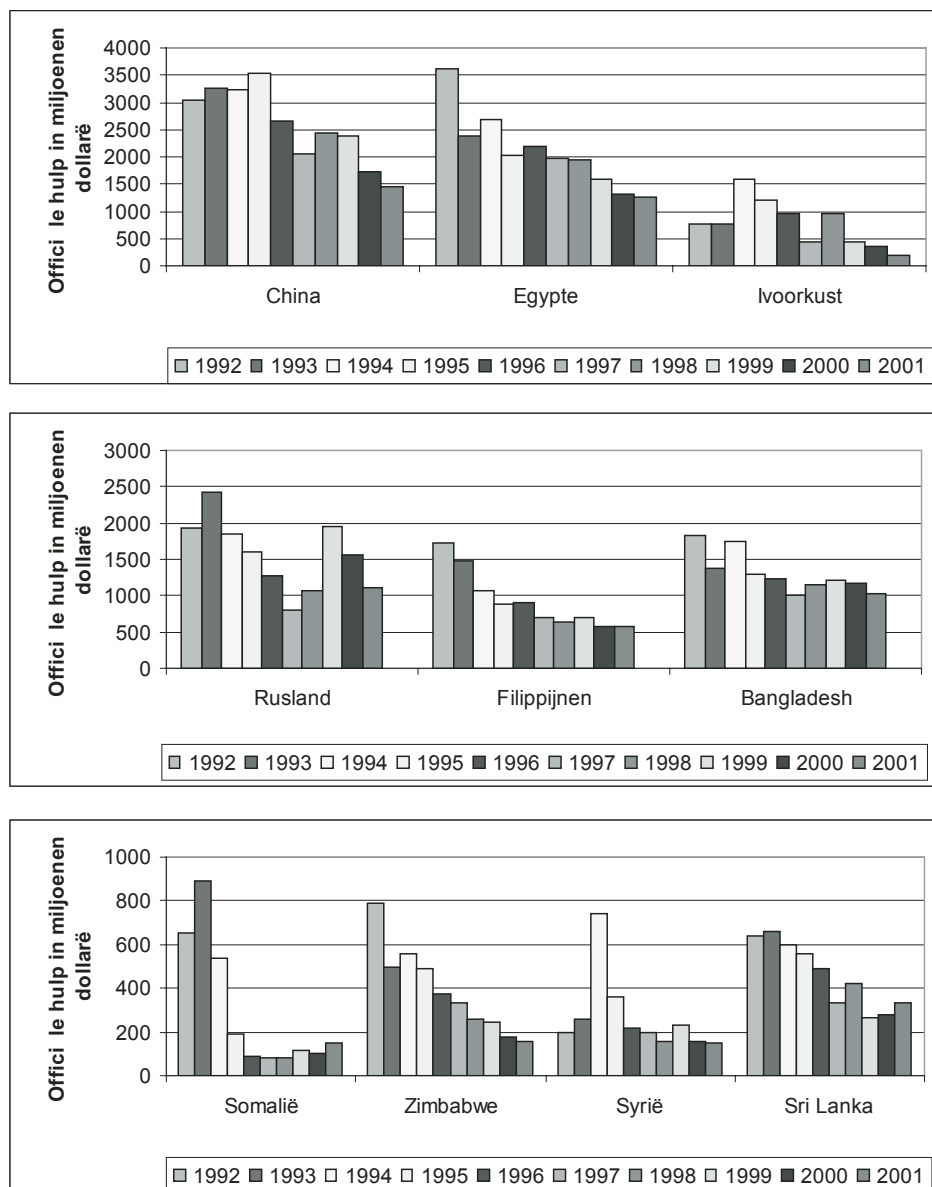
Bron: World Bank (2002)

Uit figuur 3 blijkt dat de zogeheten *donor darlings*, zoals Oeganda en Bolivia, in de jaren negentig niet tot de tien meest ontvangende landen bleken te behoren. Landen wier hulp een snelle toename te zien gaf, bleken eerder met financiële crises gekampt te hebben, zoals in Rusland aan het begin van de jaren negentig en Indonesië in 1999, dan dat zij belangrijke verbeteringen op het terrein van bestuur en beleid hadden gerealiseerd.

De gegevens die in de volgende figuren worden gepresenteerd, betreffen een aantal andere indicatoren van hulpconcentratie. In de eerste plaats wordt geanalyseerd welke tien landen hun hulpinkomsten het sterkst zagen dalen (figuur 4). In de tweede plaats wordt bekeken welke tien landen de sterkste stijging in hulpontvangsten doormaakten (figuur 5). Ten slotte wordt gekeken naar de tien landen die gemiddeld over de periode van 1992 tot 2001 de minste hulp ontvingen (figuur 6).

Figuur 4 maakt duidelijk dat, met uitzondering van Latijns Amerika, ontwikkelingslanden op alle continenten te maken kregen met sterk dalende hulpinkomsten. Uit de grafieken in figuur 4 blijkt dat zich onder de landen die met de grootste hulpafname te maken hadden, enige lage middeninkomenlanden (China, Egypte, Rusland en de Filippijnen) bevonden, die relatief zwaar getroffen werden. De hulp aan sommige van de genoemde landen nam af omdat er gewapende conflicten waren, zoals in Ivoorkust, Somalië en Sri Lanka. Zimbabwe lijkt het enige geval te zijn waar de vermindering van hulp in de pas heeft gelopen met de verslechtering van bestuur en beleid en de schending van mensenrechten. Uit dit overzicht blijkt dat verscheidene factoren een rol hebben gespeeld in de vermindering van hulp aan ontwikkelingslanden en dat niet alleen de kwaliteit van beleid en bestuur bepalend was.

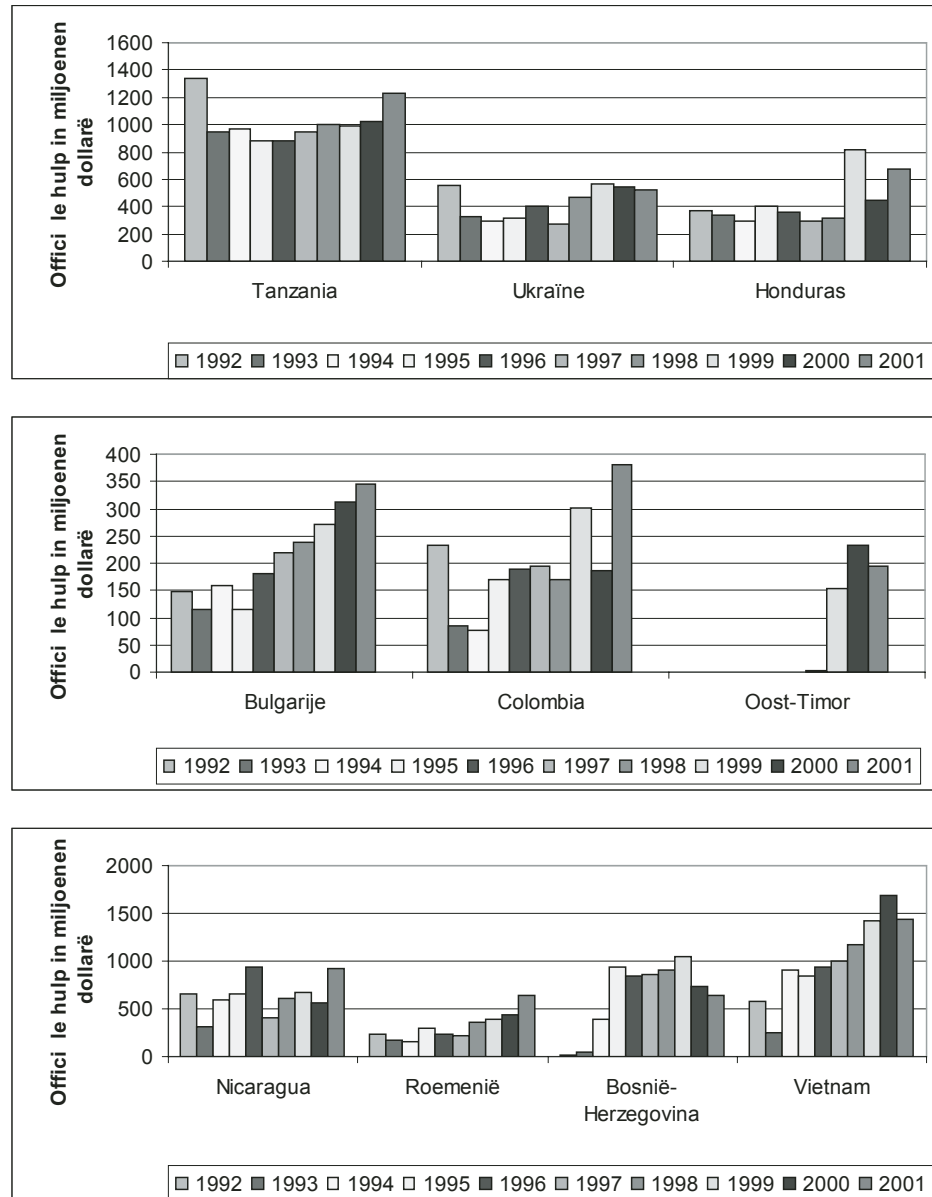
Figuur 4 Hulpinkomsten 1992-2001, 10 sterkste dalers



Bron: World Bank (2002)

Uit figuur 5, waarin wordt samengevat welke landen hun hulpinkomsten het sterkst zagen groeien tussen 1992 en 2001, blijkt wederom dat er niet één oorzaak is van de toename van hulpstromen. Sommige landen, zoals Tanzania en Vietnam, zijn meer hulp gaan ontvangen omdat zij zichtbaar ernst maakten met de verbetering van de kwaliteit van bestuur en beleid. Andere landen, zoals Honduras en Nicaragua, zagen hun hulp groeien omdat ze te kampen hadden met grote natuurrampen. Onder de grootste groeiers bevonden zich ook landen, zoals Oost-Timor en Bosnië-Herzegovina, die recent onafhankelijk geworden waren en zich in een achtergestelde positie bevonden. Ten slotte blijken zich onder de groeiers landen te bevinden die hun hulpontvangsten zagen toenemen omdat ze op de drempel van toetreding tot de Europese Unie stonden, zoals Bulgarije en Roemenië. Uit het overzicht van figuur 5 blijkt andermaal dat selectiviteit op grond van overwegingen van bestuur en beleid niet de doorslaggevende motivatie voor veranderde hulpallocatie blijkt te zijn geweest.

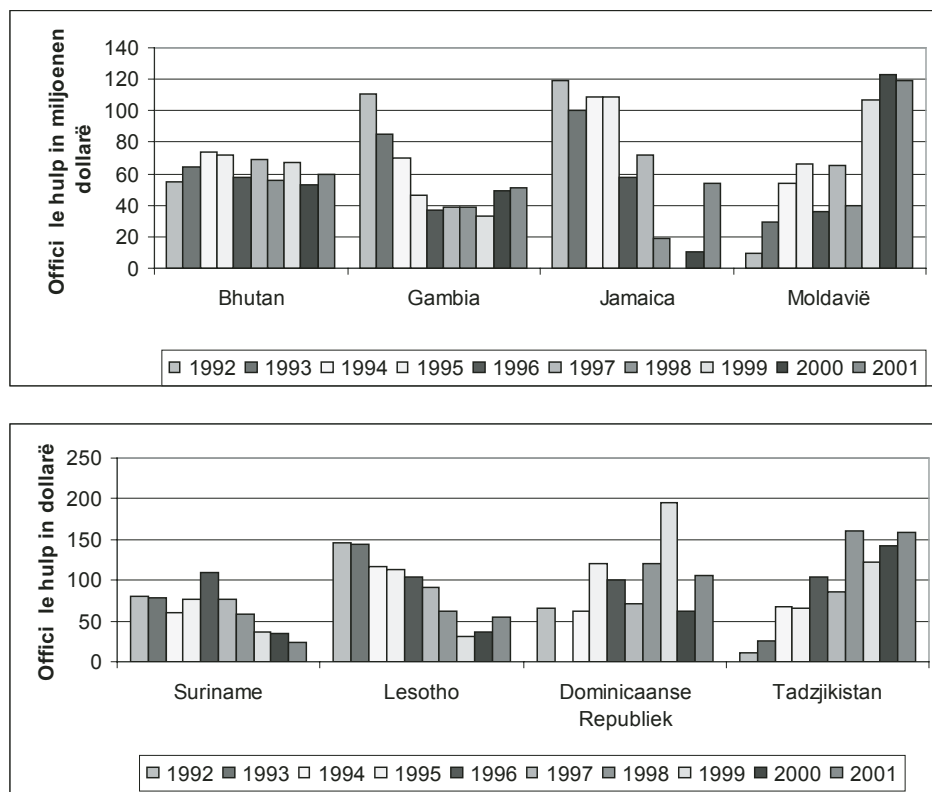
Figuur 5 Hulpinkomsten 1992-2001, 10 sterkste groeiers



Bron: World Bank (2002)

Uit figuur 6 blijkt ten slotte dat de landen die gedurende de periode 1992-2001 de minste ontwikkelingshulp ontvingen, niet zijn gemarginaliseerd door de internationale donorgemeenschap als gevolg van de verondersteld grotere nadruk op selectiviteit. Sommige van de minst ontvangende landen zijn gedurende de geanalyseerde periode gaandeweg duidelijk meer ontwikkelingshulp gaan ontvangen. Deze trend is waarneembaar ondanks het feit dat de genoemde landen, met uitzondering van Bhutan, matig tot slecht scoorden op indices die de kwaliteit van bestuur en beleid trachten te meten.

Figuur 6 Hulpinkomsten 1992-2001, 8 minst ontvangende landen



Bron: World Bank (2002)

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een poging gedaan het hedendaagse ontwikkelingsbeleid in vergelijkend perspectief te plaatsen. Dit is gedaan door, in de eerste plaats, het op selectiviteit gerichte Nederlandse beleid te vergelijken met dat van verscheidene andere hulpdonoren. In de tweede plaats is een vergelijking gemaakt tussen verscheidene (groepen van) landen die in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelingshulp ontvingen, met als bedoeling na te gaan of de toegenomen aandacht voor effectiviteit van ontwikkelingshulp ook heeft geleid tot een toename van de selectiviteit van hulpverstrekking.

Ofschoon de nadruk op selectiviteit in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid duidelijk was gebaseerd op een langzaam gegroeide internationale consensus over de voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp effectief is, is Nederland één van de weinige verstrekkers van hulp die hebben getracht partnerlanden op grond van criteria van goed bestuur en beleid te *selecteren*, ten einde zo de hulp doeltreffender te maken. Uit de analyse in paragraaf 2.2 is gebleken dat de Verenigde Staten en Canada als enige andere donorlanden stappen hebben gezet in de richting van selectiviteit en de allocatie van extra hulp gelden voor landen met als goed beoordeeld bestuur en beleid. De 'gelijkgezinde' landen, zoals Denemarken en Zweden, hebben in het Dollar-rapport en de daaropvolgende discussie geen aanleiding gezien de partnerlanden aan een nadere *governance*-toets te onderwerpen. In het Verenigd Koninkrijk is, onder het bewind van Clare Short als minister voor Internationale Ontwikkeling, sprake geweest van een duidelijk toenemende concentratie in de

hulpallocatie. De Britse beleidswijziging lijkt echter eerder te zijn ingegeven door de wens van de Labour-regering haar hulp vooral in te zetten in 's werelds armste landen dan door een streven naar selectiviteit op grond van criteria van goed bestuur en beleid.

De kwantitatieve vergelijking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid met dat van andere West-Europese donorlanden heeft geleerd dat de Nederlandse hulp zich niet onderscheidt door een nadrukkelijke gerichtheid op de ontwikkelingslanden met goed bestuur en beleid, noch door speciale aandacht voor de armste landen. De analyses in paragraaf 2.2 maken duidelijk dat Nederland tussen andere West-Europese hulpdonoren een middenpositie inneemt ten aanzien van de allocatie van hulp indien deze wordt gerelateerd aan de CPIA-score van de ontvangende landen. Ook wat betreft de allocatie aan landen die geen score op de CPIA-index hebben – en dus niet voor leningen van de IDA in aanmerking komen – scoort Nederland in de middenmoot. Voorts blijkt uit de resultaten dat een relatief groot deel van de Nederlandse ontwikkelingshulp wordt verstrekt aan landen met een per capita bruto binnenlands product (in *purchasing power parity*) van meer dan \$1000. Slechts een kleine dertig procent van de totale hulp wordt verstrekt aan ontwikkelingslanden met een binnenlands product per hoofd van de bevolking dat ligt onder de \$1000-grens. De vergelijking van de hulpontvangende landen in paragraaf 2.3 leert dat er geen duidelijke trend in de richting van concentratie van wereldwijde hulpstromen waarneembaar is. De retoriek van de beleidsfilosofie, die de nadruk legt op de effectiviteit van hulp en op de selectie van *success stories*, lijkt niet in gelijke mate te zijn vertaald in een verlegging van hulpstromen. De grootste veranderingen in de hulpstromen lijken vooral te maken te hebben met natuurrampen, financiële crises en politieke veranderingen, en slechts in geringe mate met de beloning van de kwaliteit van bestuur en beleid. De analyses in paragraaf 2.3 wijzen uit dat landen die relatief weinig hulp ontvingen en relatief slecht bestuurd werden, niet noodzakelijkerwijs de landen zijn die te maken hebben gekregen met een afname van hun hulp.

3 LANDENKEUZE EN ALLOCATIE VAN NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSHULP, 1998-2002

3.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een analyse gemaakt van de motieven en overwegingen die een rol speelden bij de veranderingen die de twee meest recente bewindspersonen voor Ontwikkelingssamenwerking op hun beleidsterrein hebben geïntroduceerd. Het ging hierbij vooral om de landenkeuze en de allocatie van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of *empirische* ondersteuning kan worden gevonden voor de rol die verscheidene criteria, zoals de relatieve armoede van ontwikkelingslanden en de kwaliteit van bestuur en beleid, volgens de bewindspersonen heetten te spelen bij de landenkeuze en de allocatie van bilaterale hulp. Deze vraag wordt hieronder uiteengelegd in verscheidene deelvragen. De benadering in dit hoofdstuk is overwegend kwantitatief van aard.

In navolging van Neumayer (2003: 2) wordt ten aanzien van de Nederlandse ontwikkelingshulp een analytisch onderscheid gemaakt tussen de vraag waarom sommige landen wel en andere niet door de Nederlandse regering als voorkeurslanden worden beschouwd (dit is Neumayers *eligibility stage*) en de vraag op grond van welke overwegingen de ontwikkelingshulp over alle partnerlanden wordt verdeeld (dit is Neumayers *level stage*). De eerste vraag komt aan de orde in de paragrafen 3.3 en 3.4, de tweede in paragrafen 3.5 en 3.7.

In paragraaf 3.6 wordt een additioneel vraagstuk behandeld, dat betrekking heeft op de veranderingen in de hulppallocatie. In het bijzonder wordt geanalyseerd of globaal dezelfde factoren kunnen worden gebruikt ter verklaring van de verandering van de hulppallocatie als die welke bijdragen aan de verklaring van de allocatie zelf.

In paragraaf 3.8 worden de door Nederland in 1998 en 2003 geselecteerde partnerlanden ten aanzien van een aantal cruciale variabelen vergeleken met verscheidene groepen niet geselecteerde landen. Vooraleer wordt overgegaan tot de beschrijving van de analyses wordt de gebruikte methodologie uiteengezet in paragraaf 3.2.

3.2 Methodologie

De analyse van de landenkeuze en de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp wordt in deze paragraaf uitgevoerd met behulp van kwantitatieve technieken. Het is daarbij de bedoeling een reconstructie te maken van de landenkeuze en de allocatie van hulp, aan de hand van door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf verzamelde landengegevens en aan de hand van alternatieve, in internationaal onderzoek gebruikelijke indicatoren.

De groep van *onderzoekseenheden* bestaat in het geval van de analyse van de landenkeuze uit 76 ontwikkelingslanden, die hetzij in 1997 bilaterale hulp van Nederland ontvingen, hetzij in aanmerking kwamen voor zachte leningen van de International Development Association (IDA). De zogeheten *IDA eligible* landen behoren, voor zover zij zich niet reeds bevonden onder de ontvangers van

Nederlandse ontwikkelingshulp, tot de potentiële doelgroep voor hulp van Nederland. In de analyses van de allocatie en de veranderingen daarin bestaat de groep van onderzoekseenheden uit 68 ontwikkelingslanden. Dit zijn alle landen die in de periode 1999-2002 ten minste €2 miljoen aan hulp van Nederland ontvingen (29 landen ontvingen minder dan €2 miljoen). De landen die in de analyses zijn opgenomen, zijn vermeld in Appendix A.

De *afhankelijke variabele* verschilt ook in de onderscheiden delen van het onderzoek. In het eerste deel, dat is gericht op de verklaring van de landenkeuze (4.3 en 4.4), wordt gekozen voor een binaire variabele (met als waarden '0' en '1'), die uitdrukt of landen in 1998 al dan niet geselecteerd werden voor een structurele bilaterale hulprelatie. In het tweede deel, dat de allocatie van de hulp betreft (4.5), is de afhankelijke variabele de omvang van de Nederlandse gedelegeerde ontwikkelingshulp die een ontwikkelingsland heeft ontvangen in de periode 1999-2002 volgens de HGIS-jaarverslagen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (exclusief noodhulp, maar inclusief structurele macrosteun), berekend als logaritme.²³ In het derde deel, dat de verandering in de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 betreft (4.6), is de afhankelijke variabele de verandering in de omvang van Nederlandse ontwikkelingshulp, gemeten op dezelfde wijze en wederom uitgedrukt als logaritme.

De *onafhankelijke variabelen* kunnen in twee groepen worden ingedeeld. In de eerste plaats wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van informatie die het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf verzamelt over de landen met welke Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt. In zogeheten 'landenscreenings'²⁴ rapporteren medewerkers van de Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden over de stand van zaken met betrekking tot de criteria die Nederland heeft gesteld voor de landenkeuze (zie tabel 1). In het onderhavige onderzoek zijn de volgende variabelen ontleend aan de landenscreenings:

- *IDA performance rating*,²⁵
- financieel-economisch en sociaal beleid;
- de situatie op het gebied van goed bestuur;
- de mate van armoede en de behoefte aan hulp;
- additionele overwegingen.

Binnen de 'additionele overwegingen' zijn in dit onderzoek twee subcategorieën onderscheiden: die overwegingen die duidelijk vallen onder wat in de literatuur *donor interests* wordt genoemd (Neumayer 2003: 18) en daadwerkelijk andere overwegingen. Handelsbetrekkingen tussen Nederland en het ontwikkelingsland, de potentie van de economische banden met Nederland, sociaal-culturele relaties, geostrategische

²³ Bij deze en andere variabelen die positief scheef verdeeld zijn, wordt een logaritmische transformatie uitgevoerd om de data geschikt te maken voor de regressie-analyses.

²⁴ In 2003 werden deze landenscreenings trendmetingen genoemd.

²⁵ De IDA performance rating die in de landenscreenings is opgenomen, verschilt van de hieronder te behandelen CPIA-score, aangezien de eerste een combinatie is van de zogeheten Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) index, de Portfolio Performance rating en de 'governance factor'. De IDA performance rating is volgens de IDA een indicator van 'a borrower's implementation of sound policies and institutional arrangements conducive to sustainable economic growth and poverty reduction within a framework of good governance, as well as effective implementation of its portfolio of ongoing IDA operations' (Operations Evaluation Department 2001: iv).

relevantie en de aandacht van het parlement voor het ontwikkelingsland werden als *donor interest*-variabelen beschouwd. Andere aspecten (zoals de rol van een ontwikkelingsland in het ondersteunen van de rechtsorde in zijn regio, de appreciatie van de kwaliteit van het lopende ontwikkelingshulpprogramma en de aanwezigheid van 'government-to-government' samenwerking) werden tot de overige overwegingen gerekend.

Aan de 44 landenscreenings over 1998 die beschikbaar werden gesteld, zijn de scores per subcategorie (op een schaal van 0-50) ontleend voor de uitvoering van de analyses. In het geval van de overige overwegingen is per criterium, op basis van de kwalitatieve toelichting door de ambassades, een score van 0, 1 of 2 toegekend. De gemiddelde waarde van deze scores is voor de betreffende landen opgevat als indicatie van het relatieve Nederlandse belang en is in de analyse betrokken als de variabele *donor interest*.

De tweede groep onafhankelijke variabelen die in het onderzoek is betrokken, omvat verscheidene variabelen die in internationaal onderzoek naar de omvang van ontwikkelingshulp worden gebruikt. Een gebruikelijke manier om hulpbehoefte te meten is via de hoogte van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. In dit onderzoek wordt de logaritme van het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, zoals opgenomen in de World Development Indicators (World Bank 2002), gebruikt als indicatie van hulpbehoevendheid.

In dit onderzoek zijn verscheidene alternatieve variabelen opgenomen die de bedoeling hebben de kwaliteit van bestuur en beleid in ontwikkelingslanden – een van de centrale criteria in het Nederlandse beleid – te meten. De zogenaamde Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)-index is gebruikt als alternatief voor de hierboven genoemde *IDA performance rating*, omdat de gegevens van die index over 1998, in afwijking van geldend beleid, door een medewerker van de Wereldbank aan een van de onderzoekers beschikbaar zijn gesteld. De scores op de CPIA-index zijn een samenstelling van scores op 20 items in vier categorieën ('economic management', 'structural policies', 'policies for social inclusion/equity' en 'public sector management and institutions'), en worden toegekend door een landenteam van stafleden van de Wereldbank onder leiding van een centrale CPIA-manager op basis van een vragenlijst (Operations Evaluation Department 2001: 14; International Development Association 2002).²⁶ De openbaar gemaakte versie van de CPIA-index omvat vijf quintielen, waarbij de best presterende landen in het eerste (score '1') en de slechtst presterende landen in het vijfde quintiel (score '5') worden geplaatst.

²⁶ De variabelen uit de CPIA-index zijn:

economic management: management of inflation and macroeconomic imbalances; fiscal policy; management of public debt (external and domestic); management and sustainability of the development programme;

structural policies: trade policy and foreign exchange regime; financial stability; financial sector depth, efficiency and resource mobilisation; competitive environment for the private sector; factor and product markets; policies and institutions for environmental sustainability;

policies for social inclusion/equity: gender; equity of public resource use; building human resources; social protection and labour; monitoring and analysis of poverty outcomes and impacts;

public sector management and institutions: property rights and rule-based governance; quality of budgetary and financial management; efficiency of revenue mobilisation; quality of public administration; transparency, accountability and corruption in the public sector.

Naast de IDA-score wordt in het onderhavige onderzoek gebruik gemaakt van een zestal indicatoren, die door onderzoekers van het World Bank Institute voor een grote groep landen zijn opgesteld (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi 2003). Deze data zijn een combinatie van enkele honderden indicatoren, die zijn samengebracht door middel van een 'unobserved components model'. De data betreffen zes verschillende indicatoren:

- *voice and accountability*: de mate waarin de burgers van een land invloed hebben op de selectie van de regering en de mate waarin de media onafhankelijk zijn;
- *political stability and absence of violence*: de perceptie van de waarschijnlijkheid dat de zittende regering zal worden gedestabiliseerd of omvergeworpen op een onconstitutionele en/of gewelddadige manier;
- *government effectiveness*: de mate waarin een regering beschikt over de noodzakelijke inputs om goed beleid te voeren en collectieve goederen voort te brengen;
- *regulatory quality*: de mate van marktonvriendelijkheid van beleid;
- *rule of law*: de mate waarin economische en sociale interacties worden gereguleerd door eerlijke en voorspelbare regels en de mate waarin eigendomsrechten worden beschermd;
- *control of corruption*: de perceptie van het voorkomen van corruptie (de uitoefening van publieke macht voor privé-belangen).

De zes indicatoren worden afwisselend zowel afzonderlijk als in combinatie (op basis van principale-componentenanalyse) in de analyse betrokken.

Een derde variabele die de kwaliteit van bestuur weergeeft, is ontleend aan de dataset van Freedom House. De gegevens van Freedom House worden gebruikt als indicator van de aard van het politiek systeem, en kunnen worden opgevat als de mate waarin burgerlijke en politieke vrijheden in het systeem worden gerespecteerd. De jaarlijkse scores van de burgerlijke en politieke vrijheidsindices hebben ieder een maximum van 1 en een minimum van 7. Voor dit onderzoek zijn de scores van de twee indices voor 1997-1998 bij elkaar opgeteld en wordt de som beschouwd als indicatie van de mate van politieke en burgerlijke vrijheid in een land.

Naast de variabelen die de kwaliteit van het bestuur beogen te meten, is een tweetal andere onafhankelijke variabelen gebruikt. *Donor interest* wordt gemeten door de logaritme van de waarde van de Nederlandse export in 1998 (International Monetary Fund 2001). De variabele 'over-/underfunding' drukt uit of ontwikkelingslanden op basis van het armoedeniveau (BNP per hoofd van de bevolking en percentage van de bevolking dat onder 2 dollar per dag leeft), kwaliteit van bestuur (CPIA), en bevolkingsaantallen teveel of te weinig hulp ontvangen. De data zijn ontleend aan Collier and Dollar (1999). Dichtbevolkte landen met veel armoede en goed bestuur zijn volgens de berekeningen van Collier en Dollar het meest efficiënt in het bestrijden van armoede en verdienen daarom de meeste hulp; indien ze niet de hulp ontvangen die ze verdienen, worden ze als 'underfunded' beschouwd.

De analyses zijn uitgevoerd met behulp van twee varianten van regressie-analyse. De analyses van de landenkeuze zijn uitgevoerd met logistische regressie, aangezien de afhankelijke variabele binair is. Logistische regressie maakt een schatting van de mate waarin de aanwezigheid van een bepaald kenmerk (zoals het al dan niet geselecteerd zijn voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie) kan worden voorspeld aan de hand van een set van onafhankelijke variabelen. De variabelen worden stapsgewijs ('stepwise') ingevoerd. Slechts de variabelen die een bijdrage leveren aan de verklaring worden in de vergelijking behouden. De bijdrage van de

variabelen aan de verklaring wordt bepaald aan de hand van een statistisch criterium (de -2 Log Likelihood). Deze methode is zeer geschikt om het relatieve belang van de variabelen te onderzoeken.

Voor de analyses van de allocatie van de ontwikkelingshulp is gekozen voor multi-pele regressie. De afhankelijke variabele is in dit geval namelijk op rationiveau gemeten en derhalve is het relevant te bepalen in hoeverre het verschil in de allocatie voor bepaalde landen is toe te schrijven aan een set van onafhankelijke variabelen. Ook bij de lineaire regressie-analyses is gekozen voor stapsgewijze invoering van de variabelen. In het geval van lineaire regressie wordt de bijdrage van variabelen aan het percentage verklaarde variantie (R^2) als selectiecriterium gebruikt. De gerapporteerde resultaten zijn gebaseerd op de selectie van variabelen die in een 'stepwise' analyse als significant naar voren zijn gekomen.

3.3 Landenkeuze 1998

Ten einde vast te stellen in hoeverre de landenkeuze van 1998 kan worden verklaard met behulp van een set van onafhankelijke variabelen, wordt een onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen. In de eerste plaats wordt nagegaan in welke mate de landenkeuze te begrijpen valt op basis van door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf verzamelde landengegevens. Hierna wordt nagegaan in hoeverre de landenkeuze is te verklaren aan de hand van internationaal gebruikte indicatoren van goed bestuur en beleid, hulpbehoefte en *donor interest*.

In tabel 6 zijn de resultaten samengevat van een aantal logistische regressie-analyses die gebruik maken van de landengegevens van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de derde kolom van de tabel zijn de variabelen opgenomen die een significante bijdrage leveren aan de verbetering van de fit van het regressiemodel, zoals uitgedrukt in de verandering van de -2 Log Likelihood van het model als geheel.

De regressie-coëfficiënt (kolom 5) drukt het relatieve gewicht uit van elk van de significante variabelen bij de voorspelling van de waarde van de afhankelijke variabele, *in casu* het al dan niet door Nederland geselecteerd zijn.²⁷ Indien de regressie-coëfficiënt een positieve waarde heeft, betekent een hogere score op de betreffende variabele dat een land een grotere kans heeft geselecteerd te worden. Het significantieniveau (weergegeven met behulp van sterretjes) geeft aan wat de kans is dat een bepaalde waarde van een regressiecoëfficiënt op basis van toeval tot stand is gekomen. Hoe lager het significantieniveau is, des te kleiner is de kans dat een

²⁷ Een voorbeeld kan dit illustreren ten aanzien van vergelijking 2 uit tabel 5. Indien een potentiële hulpontvanger een score heeft van 30 op de variabele 'IDA performance' (die is gemeten op een schaal van 0 tot 50) en een score van 1,4 op de variabele *donor interest*, dan voorspelt het model in twee stappen de waarschijnlijkheid dat een land geselecteerd wordt (*Prob* genoemd). Op basis van de regressie-coëfficiënten en de constante (in dit geval $-4,65$), wordt een absolute score Z bepaald: $Z = -4,65 + 0,07$ (IDA performance) + $2,20$ (donor interest) = $-4,65 + 0,07(30) + 2,20(1,4) = 0,53$. Invulling van de Z -waarde in de onderstaande formule leidt tot bepaling van de waarschijnlijkheid:

$$Prob(\text{geselecteerd}) = \frac{1}{1+e^{-Z}} = \frac{1}{1+e^{-0,53}} = 0,63$$

Doorgaans wordt als *cut-off* een waarde van 0,50 gehanteerd. Van een land dat een *Prob*-score krijgt van 0,63 wordt derhalve voorspeld dat het in de groep van geselecteerde landen terecht komt.

gevonden regressiecoëfficiënt een toevalstreffer is. De zesde kolom geeft een indicatie van de kwaliteit van de voorspelling door de betreffende regressievergelijking: hoe hoger het percentage juist geclassificeerde landen is, des te beter is de voorspelling die op basis van de in kolom 4 genoemde variabelen kan worden gegeven. Het percentage is berekend op basis van de in kolom 3 vermelde aantallen landen dat in de analyse is opgenomen (dus niet uitsluitend de door Nederland voor hulp geselecteerde landen). De laatste kolom van de tabel geeft de R²-waarde, welke uitdrukt welke proportie van de variantie in de afhankelijke variabele door de regressievergelijking wordt verklaard.

Tabel 6 Logistische regressies op basis van landenscreenings

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Regressie-coëfficiënt (B)	Percentage juist geclassificeerd	R ²
1	Totaalscore van landen in de landenscreening	53	Totaalscore	0,03**	69,8	0,17
2	Alle variabelen uit de landenscreening; gecombineerde donor interest-variabele	44	IDA performance Donor interest	0,07** 2,20**	75,0	0,38
3	Alle variabelen uit de landenscreening	32	IDA performance Parlementaire aandacht Rol in regionale rechtsorde	0,09** 1,84** 1,42**	81,0	0,55

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau;
*** betekent significant op .01-niveau

De drie gerapporteerde analyses geven aan dat met behulp van de variabelen uit de landenscreenings een groot deel van de betrokken landen juist geclassificeerd kan worden.²⁸ De eerste analyse in tabel 6, die gebruik maakt van de totaalscores van de landen op de variabelen uit de landenscreening (zie Appendix A, kolom 4), resulteert in een juiste classificatie van bijna 68 procent van de geanalyseerde landen.²⁹ De tweede analyse, waarin zes variabelen (*IDA performance*, kwaliteit van bestuur, kwaliteit van beleid, armoede en hulpbehoefte, *donor interest* en overige overwegingen) zijn betrokken, resulteert in een percentage juist geclassificeerde landen van 75. De bijdrage van *IDA performance* en *donor interest* is statistisch significant op het vijf-procentniveau.

²⁸ De analyseresultaten die in de tabellen 6, 8 en 10 worden samengevat, bleken niet gevoelig voor versoepeling van de criteria voor de selectie van modelvariabelen (zoals versmalling van het betrouwbaarheidsinterval buiten welk variabelen uit de analyse worden verwijderd).

²⁹ Met dien verstande dat bij de voorspelling als *cut-off* een grens van 0,4 in plaats van 0,5 is gehanteerd. Op grond van een *cut-off* van 0,5 voorspelde het model dat er slechts vijf landen geselecteerd zouden worden, hetgeen niet een relevant uitgangspunt is inzake het Nederlandse hulpbeleid.

Indien de vijf indicatoren van *donor interest* afzonderlijk in de analyse betrokken worden (analyse 3), verbetert de uitkomst: in dat geval wordt 81 procent van de landen juist geclassificeerd. Drie variabelen (*IDA performance*, parlementaire aandacht en de rol van landen in het bevorderen van de regionale rechtsorde) leveren een betekenisvolle bijdrage aan het model. Andere criteria die door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking belangrijk werden geacht – zoals de kwaliteit van het lopende programma en de kwaliteit van bestuur en beleid – hadden blijkens de gerapporteerde analyse geen betekenisvolle invloed op de landenkeuze.

In tabel 7 wordt een overzicht gegeven van de landen die in de analyses van tabel 6 onjuist geclassificeerd waren.

Tabel 7 Onterecht (niet) geselecteerde landen (regressies op basis van landenscreenings)

Onterecht geselecteerde landen	Onterecht niet geselecteerde landen
Burkina Faso (3 uit 3)	Bosnië-Herzegovina (3 uit 3)
Eritrea (3 uit 3)	Kaapverdië (3 uit 3)
Indonesië (1 uit 1)	China (1 uit 1)
Palestijnse Autoriteit (1 uit 1)	Colombia (2 uit 3)
Bolivia (2 uit 3)	Ivoorkust (2 uit 3)
Egypte (2 uit 3)	Senegal (2 uit 3)
Mali (2 uit 3)	
Zambia (2 uit 3)	

In de linkerkolom zijn de landen genoemd die, indien de resultaten van de logistische regressie-analyses tot uitgangspunt worden genomen, onterecht door Nederland voor een structurele hulprelatie zijn geselecteerd. Tussen haakjes staat vermeld hoe vaak een land in de drie bovenstaande analyses onjuist geclassificeerd is ten opzichte van het aantal analyses waarin dit land betrokken is. Burkina Faso³⁰ en Eritrea blijken volgens alle analyses onterecht door Nederland geselecteerd te zijn, terwijl Bosnië-Herzegovina en Kaapverdië volgens alle analyses onterecht *niet* geselecteerd blijken.

Ten aanzien van een aantal van de, volgens de analyses, onterecht niet geselecteerde landen is op basis van de argumenten van de minister een verklaring te geven voor hun afwezigheid in de groep van voorkeurslanden (zie hoofdstuk 1). Bosnië-Herzegovina, dat behoorde tot de groep van GMV-landen, is door Nederland niet geselecteerd wegens de inschatting dat hulp aan het land het best via de kanalen van de Wereldbank zou kunnen worden verstrekt. Kaapverdië, dat tot de groep van milieulanden behoorde, is afgevallen wegens de beperkte opnamecapaciteit en de geringe toegevoegde waarde van Nederlandse hulp. Senegal, ook één van de milieulanden was, en Ivoorkust zijn op grond van 'landenspecifieke argumenten' afgevoerd. Voor de afwezigheid van China en Colombia, die beide wél milieu- en

³⁰ De uitkomst met betrekking tot Burkina Faso, welk land wordt gezien als een tamelijk solide partnerland van Nederland, wordt veroorzaakt door de relatief slechte score van het land op een aantal cruciale variabelen. In het bijzonder zijn dit: de *IDA performance rating*, zoals gerapporteerd in de landenscreenings, en de score op de CPIA-index, alsmede de *donor interest*-variabelen, zoals parlementaire aandacht en handelsbelang.

GMV-landen waren, zijn geen argumenten aangetroffen.

De analyses die zijn verricht op basis van de data van de landenscreenings laten zien dat Indonesië, de belangrijkste ontvanger van Nederlandse hulp, ook tot de categorie van de onterecht geselecteerde landen behoorde. Uit de analyses blijkt dat Indonesië vooral slecht scoorde op de variabelen die beoogden de kwaliteit van bestuur en beleid te meten. Voor Indonesië geldt echter dat het land, wegens het ontbreken van waarnemingen, slechts in één analyse meegenomen kon worden.

Ten einde na te gaan of er mogelijk versturende factoren zijn, is voor de variabelen in het model nagegaan of er sprake is van multicollineariteit (sterke samenhang tussen de onafhankelijke variabelen) en is bekeken wat het effect is van de ontbrekende waarden. Ten aanzien van de multicollineariteit is volgens de door Menard (1995: 66) aanbevolen methode bepaald wat de tolerantiewaarde van de onafhankelijke variabelen is. Geen van de onafhankelijke variabelen bleek een tolerantiewaarde van lager dan 0,20 te hebben, waardoor het risico van vertekening door multicollineariteit kan worden verwaarloosd.

Een tweede mogelijk versturend effect kan voortkomen uit het feit dat de analyses waarover in tabel 6 wordt gerapporteerd, als gevolg van ontbrekende waarden, voor slechts een beperkt aantal landen zijn uitgevoerd. Op twee wijzen is bekeken of de gerapporteerde resultaten mogelijk beïnvloed zijn door de uitval van landen.

In de eerste plaats is een t-toets uitgevoerd voor de wel en niet in de analyse opgenomen landen, waarbij de gemiddelden van de twee groepen op alle onafhankelijke variabelen zijn vergeleken. Uit de t-toetsen blijkt dat er uitsluitend een significant verschil is tussen de wel en niet geanalyseerde landen op de variabele bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking (\$506 voor de wel geanalyseerde en \$1047 voor de niet geanalyseerde landen). Dit resultaat bevestigt de hierboven gerapporteerde bevindingen dat de landen die in de landenscreenings zijn betrokken – en die dus door Nederland als relevant worden beschouwd in het kader van het ontwikkelingsbeleid – relatief armer zijn dan de landen waarvoor geen landenscreenings voorhanden zijn. Omdat deze uitkomst in lijn is met de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, kan worden geconcludeerd dat de ontbrekende waarnemingen geen substantieel versturend effect hebben uitgeoefend.

Naast de t-toets is nog nagegaan wat het effect was van het analyseren van de volledige groep van 76 ontwikkelingslanden. De ontbrekende scores voor de betreffende landen zijn gesimuleerd door deze te vervangen door het gemiddelde op de betreffende variabelen voor de tweede en derde analyse. De resultaten van de logistische regressies die op deze wijze zijn uitgevoerd, stemmen in belangrijke mate overeen met de rapportage van tabel 6, hetgeen andermaal tot de conclusie leidt dat de ontbrekende waarden geen belangrijke versturende invloed hebben uitgeoefend op het resultaat van de analyses.³¹

³¹ De heranalyse met alle variabelen uit de landenscreening (analyse 2 in tabel 5) leidt tot een maximaal percentage juist geclassificeerde landen van 77. De twee variabelen die in de vergelijking worden opgenomen, zijn IDA performance ($B=0,10^{***}$) en donor interest ($B=1,99^{**}$). De heranalyse met de opgesplitste *donor interest*-variabele (analyse 3 in tabel 5) leidt tot een juiste classificatie van 82 procent. De relevante variabelen in de vergelijking zijn hier IDA performance ($B=0,13^{***}$), parlementaire aandacht ($B=1,80^{***}$) en rol in de ondersteuning van de rechtsorde in de regio ($B=1,25^{**}$).

In vervolg op de logistische regressie-analyses met behulp van de gegevens uit de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken is een aantal analyses gedaan waarin sommige variabelen uit de landenscreenings zijn vervangen door variabelen uit internationale datasets.

De analyses die zijn samengevat in tabel 8 hebben als doel de gevoeligheid van de resultaten voor de keuze voor een bepaald type variabelen te bepalen, door de variabelen die ontleend zijn aan de landenscreenings te vervangen door vergelijkbare internationaal gangbare indicatoren.

Tabel 8 Logistische regressies op basis van landenscreenings en alternatieve variabelen

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Regressie-coëfficiënt (B)	Percentage juist geclas-sificeerd	R ²
4	Alle variabelen uit de landenscreening; Nederlandse export (log) i.p.v. handelsbelang	44	IDA performance Sociaal-culturele relaties	0,08** 1,06**	72,7	0,33
5	Alle variabelen uit de landenscreening; over-/underfunding i.p.v. armoede/hulpbehoefte	44	IDA performance Handelsbelang	0,09** 2,26*	72,7	0,31
6	Alle variabelen uit de landenscreening; nationaal inkomen per hoofd i.p.v. armoede/hulpbehoefte	40	IDA performance Parlementaire aandacht Nationaal inkomen Rol in regionale rechtsorde	0,12** 1,91** -1,44 1,68**	85,0	0,59
7	Alle variabelen uit de landenscreening plus 6 variabelen uit Kaufmann et al. 2003	44	IDA performance Sociaal-culturele relaties	0,08** 1,06**	72,7	0,33
8	Alle variabelen uit de landenscreening plus factorscores van 1e principale component van variabelen uit Kaufmann et al. 2003	44	IDA performance Sociaal-culturele relaties	0,08** 1,06**	72,7	0,33
9	Alle variabelen uit de landenscreening plus Nederlandse hulp in 1997 (log)	43	IDA performance Parlementaire aandacht Nederlandse hulp 1997	0,11** 1,76** 0,45***	86,0	0,67

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau;
*** betekent significant op .01-niveau

De resultaten in tabel 8 geven aan dat er een opvallende stabiliteit is in de verklaring van de Nederlandse landenkeuze in 1998 met behulp van variabelen uit de landenscreenings en alternatieve variabelen. De opvallendste resultaten uit tabel 8 zijn de volgende:

- uit alle analyses blijkt het belang van de *IDA performance*, die steeds significant is op vijf-procentsniveau;
- in alle analyses draagt in ieder geval één *donor interest*-variabele betekenisvol bij aan de verklaring van de landenkeuze. Indien de samengestelde variabele *donor interest* in de analyses wordt betrokken in plaats van de vijf afzonderlijke *donor interest*-indicatoren (niet gerapporteerd), blijkt de samengestelde variabele de plaats van de variabelen parlementaire aandacht (analyse 6 en 9), handelsbelang (analyse 5) en sociaal-culturele relaties met Nederlands (analyses 4, 7 en 8) over te nemen, hetgeen duidt op de wezenlijke robuustheid van de bevindingen;
- indien de hoogte van de Nederlandse ontwikkelingshulp in 1997 aan de variabelen uit de landenscreening wordt toegevoegd (analyse 9), blijkt deze samen met de *IDA performance* en één van de *donor interest*-indicatoren 67 procent van de variantie in de landenkeuze te verklaren en te leiden tot een juiste classificatie van 86 procent van de landen;
- de indicatoren van Kaufmann et al. (2003) blijken, indien de *IDA performance* in de analyse wordt betrokken, geen rol van betekenis te spelen bij de verklaring van de Nederlandse landenkeuze. Dit geldt zowel voor analyse 7, waarin de zes afzonderlijke indicatoren zijn opgenomen, als voor analyse 8, waarin de factorscores uit de principale-componentenanalyse van de Kaufmann-data is betrokken.³²

In tabel 9 wordt, op basis van analyses 4 tot en met 8 van de variabelen uit de landenscreening en de alternatieve (internationaal gangbare) variabelen, een overzicht gegeven van de landen die, in de meerderheid van de regressie-analyses waarin ze waren opgenomen, ten onrechte (niet) geselecteerd zijn voor Nederlandse ontwikkelingshulp. Analyse 9 wordt in deze tabel buiten beschouwing gelaten, aangezien de hulp die in het verleden werd gegeven een controlevariabele is.

Indonesië, dat wegens ontbrekende waarnemingen niet in de analyses is opgenomen, zou zich hoogstwaarschijnlijk, net als in tabel 6, onder de ten onrechte geselecteerde landen hebben bevonden indien alle benodigde data wel beschikbaar waren geweest.

Tabel 9 Onterecht (niet) geselecteerde landen (regressies op basis van landenscreenings en alternatieve variabelen)

Onterecht geselecteerde landen	Onterecht niet geselecteerde landen
Burkina Faso (5 uit 5)	Georgië (4 uit 5)
Jemen (4 uit 5)	Armenië (3 uit 4)
Mali (4 uit 5)	Colombia (3 uit 4)
Ghana (3 uit 5)	Kirgizië (3 uit 4)
	Ivoorkust (3 uit 5)
	Senegal (3 uit 5)
	Tadzjikistan (3 uit 5)

³² De resultaten van analyses 7 en 8 zijn identiek, hetgeen aangeeft dat de multicollineariteit die mogelijk veroorzaakt is door de indicator 'government effectiveness', wier tolerantiewaarde 0,14 bleek te zijn, geen vertekenend effect heeft op de verklaring.

Wat de ten onterechte niet geselecteerde landen betreft, kan voor de verklaring van het afvallen van Colombia, Ivoorkust en Senegal verwezen worden naar de toelichting bij tabel 7. Georgië, Armenië en Kirgizië zijn niet geselecteerd omdat Nederland in deze landen geen ambassade had en omdat het lidmaatschap van de Nederlandse kiesgroep in de Wereldbank, volgens de minister, Nederland in staat zou stellen het beleid ten aanzien van de landen te beïnvloeden. Ten aanzien van de afwezigheid van Tadzjikistan op de lijst zijn geen argumenten aangetroffen.

Ter afsluiting van de reeks analyses die gericht zijn op de verklaring van de Nederlandse landenkeuze wordt in tabel 10 een overzicht gegeven van analyseresultaten die zijn verkregen door middel van logistische regressie met behulp van uitsluitend de data uit internationale datasets.

Tabel 10 Logistische regressies op basis van governance-gerelateerde variabelen

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Regressie-coëfficiënt (B)	Percentage juist geclassificeerd	R ²
10	CPIA-score; 6 variabelen uit Kaufmann et al. 2003; Freedom House-score; nationaal inkomen per hoofd (log); Nederlandse export (log)	56	CPIA-score Nationaal inkomen per hoofd	-1,79*** -2,43**	82,1	0,46
11	Idem analyse 10; factorscores van 1e principale component van variabelen uit Kaufmann et al. 2003 i.p.v. 6 variabelen	56	CPIA-score Nationaal inkomen per hoofd	-1,79*** -2,43**	82,1	0,46
12	Idem analyse 11; Freedom House-score	56	CPIA-score Nationaal inkomen per hoofd	-1,79*** -2,43**	82,1	0,46
13	Nederlandse hulp in 1997 (log)	76	Nederlandse hulp 1997	0,33***	86,6	0,36
14	Idem analyse 12; Nederlandse hulp in 1997 (log)	58	CPIA-score Nederlandse hulp 1997	-1,14*** 0,42***	81,0	0,63

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

In het bijzonder worden in tabel 10 de effecten beschouwd van *governance*-gerelateerde variabelen, die in eerder onderzoek (o.m. Hout 2001 en Neumayer 2003), zijn gebruikt ter verklaring van de keuze van partnerlanden voor ontwikkelings-samenwerking.

De resultaten van de logistische regressie-analyses die in tabel 10 zijn weergegeven, leiden tot de volgende conclusies:

- in alle analyses wordt een belangrijke positie ingenomen door de CPIA-score van landen. De resultaten geven aan dat ontwikkelingslanden die een plaats innemen in een hoger CPIA-kuintiel in 1998 een grotere kans hadden voor Nederlandse structurele ontwikkelingshulp geselecteerd te worden;
- het inkomen per hoofd van de bevolking speelt een consistent negatieve rol in het selectieproces; dit resultaat betekent dat armere ontwikkelingslanden een grotere kans hadden geselecteerd te worden voor Nederlandse hulp;
- overige *governance*-variabelen (de Freedom House-score, die de mate van politieke en burgerlijke vrijheid in een land meet, en de indicatoren van goed bestuur en beleid indicatoren zoals ontwikkeld door Kaufmann et al. [2003]) dragen niet betekenisvol bij aan de verklaring van de landenkeuze;
- indien de Nederlandse hulp in 1997 als enige variabele in ogenschouw wordt genomen (analyse 13), blijkt deze de belangrijkste predictor van de landenkeuze te worden en te resulteren in een juiste classificatie van bijna 87 procent van de potentiële hulpontvangers;
- indien naast de Nederlandse hulp in 1997 alle *governance*-gerelateerde variabelen in de analyse worden ingevoerd (analyse 14), dan blijkt de classificatie van de hulpontvangende landen slechter uit te vallen dan zonder de laatstgenoemde variabelen. Dit resultaat geeft het buitengewone belang van de Nederlandse hulp in 1997 in de selectieprocedure aan;
- de variabele 'over-/underfunding', die volgens Collier en Dollar (1999) een rol zou spelen bij de effectiviteit van de ontwikkelingshulp, bekleedt in geen van de analyses in tabel 10 een belangrijke positie. Om deze reden zijn de analyseresultaten alle gerapporteerd zonder 'over-/underfunding' in de beschouwing te betrekken;
- controle voor de *sample bias* – door de vervanging van ontbrekende waarden door het gemiddelde per variabele – leidt niet tot wezenlijk andere resultaten: de kwaliteit van de verklaring is marginaal lager en de enige variabelen die een rol van betekenis spelen bij de verklaring van de landenselectie, zijn de CPIA-score en de Nederlandse hulp uit 1997.

Tabel 11 geeft, op basis van analyses 10, 11 en 12, een overzicht van de landen die volgens de logistische regressies onterecht (niet) geselecteerd zijn voor Nederlandse ontwikkelingshulp. Ten aanzien van de onterecht niet geselecteerde landen – met uitzondering van Kirgizië, dat in de toelichting bij tabel 9 reeds aan de orde kwam – kan worden gesteld dat geen argumenten zijn aangetroffen voor de afwezigheid van Bhutan, waarmee wel een duurzaam ontwikkelingsverdrag was afgesloten, en Lesotho. Benin, waarmee ook een duurzaam ontwikkelingsverdrag was afgesloten en dat tevens op de lijst van milieulanden stond, werd in 2001 aan de groep van voorkeurslanden toegevoegd.

Tabel 11 Onterecht (niet) geselecteerde landen (regressies op basis van governance-gerelateerde variabelen)

Onterecht geselecteerde landen	Onterecht niet geselecteerde landen
Bolivia (3 uit 3)	Benin (3 uit 3)
Burkina Faso (3 uit 3)	Bhutan (3 uit 3)
Jemen (3 uit 3)	Kirgizië (3 uit 3)
Macedonië (3 uit 3)	Lesotho (3 uit 3)
Mali (3 uit 3)	
Vietnam (3 uit 3)	

Conclusie

Op basis van de hierboven gerapporteerde uitkomsten kunnen drie conclusies over de landenkeuze in de periode 1998-2002 worden geformuleerd.

In de eerste plaats is gebleken dat een aantal variabelen, dat nadrukkelijk geassocieerd wordt met de visie van de Wereldbank, een belangrijke rol speelde bij de verklaring van de Nederlandse keuze voor structurele partnerlanden.

De *IDA performance rating*, die in de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken is opgenomen, bleek in het eerste deel van de analyses (logistische regressie met behulp van de variabelen uit de landenscreenings) een prominente plaats in te nemen. In het tweede deel van de analyses (logistische regressie met *governance*-gerelateerde variabelen) werd de plaats van de *IDA performance rating* ingenomen door de CPIA-score. De rol van deze variabelen lijkt duidelijk te maken dat in de operationalisatie van de Nederlandse beleidsfilosofie de perceptie van marktverstoringen en het economische beleid van de overheid in ontwikkelingslanden een centrale rol speelden. De conclusie lijkt dan ook gewettigd dat de Nederlandse keuze voor structurele partnerlanden aansluit bij de waarden die worden gehuldigd in de zogenoemde *Washington consensus*, waarin een beperkte rol van de overheid, monetaire en begrotingsdiscipline, openheid van de nationale economie en een grote rol voor de markt centraal staan (cf. Williamson 1997).

In de tweede plaats is het opmerkelijk hoezeer de landenkeuze van Nederland in 1998 beïnvloed lijkt door reeds bestaande relaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Zodra de verstrekte Nederlandse hulp als predictor werd ingevoerd in de logistische regressie-analyses (analyses 9, 13 en 14) bleek deze een belangrijke rol in de verklaring te gaan spelen. Deze uitkomsten geven aan dat gevestigde beleidsoriëntaties (door Koch [2003: 73] padafhankelijkheid genoemd) een cruciale plaats innamen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Ten slotte is vermeldenswaard dat variabelen die betrekking hebben op het verondersteld nationaal belang (zoals handelsrelaties, sociaal-culturele banden en de aandacht van het parlement voor de potentiële ontwikkelingspartner) in beperkte mate een rol bleken te spelen. Waar deze variabelen als belangrijk naar voren kwamen uit de analyses op basis van de landenscreenings, waren zij steeds belangrijker dan de overwegingen van armoede en de behoefte aan hulp.

Tabel 12 vat de resultaten, die hierboven in tabel 7, 9 en 11 werden weergegeven, met betrekking tot de classificatie van landen samen. Uit tabel 12 blijkt dat Burkina Faso,

Indonesië en de Palestijnse Autoriteit in alle gevallen en Mali en Bolivia in de meerderheid der analyses ten onrechte zouden zijn geselecteerd. Van de in minder dan de helft van de gevallen onterecht geselecteerde (en niet in tabel 12 gerapporteerde) gevallen zijn belangrijke voorkeurslanden als Egypte, Eritrea, Macedonië en Zambia vermeldenswaard.

De groep van onterecht *niet* geselecteerde hulpontvangers bestaat uit Lesotho en China (in alle gevallen ten onrechte niet gekozen) en Kirgizië en Colombia (in de meerderheid van de analyses ten onrechte buiten beschouwing gelaten). Over de overwegingen die ten grondslag lagen aan de afwezigheid van deze vier landen op de lijst met voorkeurslanden is geen argumentatie aangetroffen.

Tabel 12 Samenvatting van onterecht (niet) geselecteerde landen

Onterecht geselecteerde landen	Onterecht niet geselecteerde landen
Burkina Faso (11 uit 11)	Lesotho (3 uit 3)
Indonesië (1 uit 1)	China (1 uit 1)
Palestijnse Autoriteit (1 uit 1)	Kirgizië (6 uit 9)
Mali (9 uit 11)	Colombia (5 uit 7)
Bolivia (7 uit 11)	

3.4 Landenkeuze 2003

Verscheidene overwegingen hebben ertoe geleid de landenkeuze van 2003 op een andere wijze te analyseren dan die van 1998. In de eerste plaats was de landenkeuze van 2003 vooral gericht op het terugbrengen van het aantal partnerlanden dat op één van de drie bestaande lijsten (die van de oorspronkelijke 19+3 voorkeurslanden, het GMV-programma en het milieuprogramma) voorkwam. In de tweede plaats had in de selectie van 2003 de trendmeting een duidelijk andere plaats gekregen, waardoor de eerste stap van de analyses in paragraaf 3.3 onmogelijk werd.³³

In verband met de gewijzigde selectieprocedure ten departemente is getracht de selectie van de 36 partnerlanden te verklaren op grond van de volgende vier variabelen:

- *IDA eligibility*: een score van 1 of 0 indien een land al dan niet in aanmerking komt voor IDA-leningen (IDA 2003c);
- *IDA performance*: een score tussen 1 en 5, op basis van de meest recente 'performance rating', waarvoor geldt dat een lagere waarde een hogere kwaliteit van bestuur en beleid representeert (IDA 2003a: 5);
- *Omvang en toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp*: een score van 1 of 0, uitdrukkelijk of een land volgens de begroting van 2003 meer of minder dan €4 miljoen ontving (Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 2003c);
- *Overwegingen van buitenlands beleid*: een score van 1 of 0 indien een land wel of niet lid was van de Nederlandse kiesgroep bij de Wereldbank.

³³ De trendmeting is in 2003 alleen volledig uitgevoerd voor de 19+3 landen.

De analyse is uitgevoerd met betrekking tot de 51 landen die begin 2003 voorkwamen op een van de drie landenlijsten (de '19+3', de milieu- en de GMV-lijst) of een ontwikkelingsverdrag hadden met Nederland (Suriname en de DOV-landen). De analyse in tabel 13 laat zien dat 33 van de 35 landen die in 2003 meer dan €4 miljoen ontvingen, zijn geselecteerd als partnerland (kolom 3). Uit kolom 4 blijkt dat de drie landen die wél behoorden tot de Nederlandse kiesgroep bij de Wereldbank, maar in 2003 minder dan €4 miljoen aan Nederlandse ontwikkelingshulp ontvingen, ook werden opgenomen als partnerland. Slechts twee landen (de Filippijnen en Peru) die meer dan €4 miljoen Nederlandse hulp ontvingen, werden in 2003 niet geselecteerd voor een partnerstatus. In haar toelichting in de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken gaf minister Van Ardenne aan dat de twee genoemde landen behoorden tot de groep van ontwikkelingslanden die inmiddels te rijk geworden waren om zich voor Nederlandse hulp te kwalificeren.

Uit kolom 5 komt naar voren dat het armoedecriterium in de landenselectie van 2003 blijkbaar niet een doorslaggevende rol heeft gespeeld. De scores op de *variabele IDA eligibility*, die uitdrukt dat landen een gemiddeld inkomen hebben dat ligt onder een bepaald minimum en op basis daarvan in aanmerking komen voor IDA-leningen, geven aan dat zich onder de 36 partnerlanden zeven landen bevonden die te rijk waren voor leningen van de International Development Association: Colombia, Egypte, Guatemala, Macedonië, de Palestijnse Autoriteit, Suriname en Zuid-Afrika.

Ten slotte blijkt de score van landen op de *IDA performance rating* (kolom 6), de door Nederland gehanteerde indicator voor goed bestuur en beleid, slechts van marginaal belang. Hoewel de gemiddelde *IDA performance* score voor de geselecteerde landen hoger is dan die van de niet geselecteerde (2,4 tegenover 3,6), valt op dat zich tamelijk veel matig of slecht scorende landen onder de partnerlanden bevonden. In het bijzonder Indonesië, Jemen, Kenia en Georgië zijn vermeldenswaard als landen wier prestaties als (zeer) slecht beoordeeld werden. De aanwezigheid van vijf landen (Bangladesh, Bolivia, Mali, Mozambique en Rwanda) die slechts matig scoorden op de *IDA performance rating* (3) en de verwijdering van Bhutan, dat zich in de hoogste categorie bevond, lijkt een aanwijzing dat de door minister Van Ardenne aangekondigde beleidswijziging ten aanzien van de weging van de kwaliteit en bestuur daadwerkelijk is geïmplementeerd.

Conclusie

De conclusie dat de bestaande hulprelatie een doorslaggevende factor was bij de selectie van voorkeurslanden – hierboven geformuleerd in het kader van de analyse van de landenkeuze van 1998 – is ook van toepassing op de landenselectie van 2003. Vrijwel alle landen die in het verleden een substantieel hulpbedrag van Nederland ontvingen, werden opgenomen op de lijst van partnerlanden. Ten aanzien van de overige beschouwde factoren geldt dat overwegingen van buitenlands beleid – met name het lidmaatschap van de Nederlandse kiesgroep bij de Wereldbank – in sommige gevallen de doorslag lijken te hebben gegeven bij de opname van landen op de partnerlijst. Andere criteria, zoals het welvaartsniveau in ontwikkelingslanden en de kwaliteit van bestuur en beleid, bleken duidelijk van veel minder of soms zelfs marginaal belang in de selectie-operatie van 2003.

Tabel 13 Landenkeuze 2003

	Partnerland	Nederlandse hulp > € 4 mln.	Lid Ned. kiesgroep	IDA eligibility	IDA perfor- mance rating
Afghanistan	1	1	0	1	..
Albanië	1	1	0	1	2
Armenië	1	1	1	1	2
Bangladesh	1	1	0	1	3
Benin	1	1	0	1	2
Bolivia	1	1	0	1	3
Bosnië-Herzegovina	1	1	1	1	2
Burkina Faso	1	1	0	1	1
Colombia	1	1	0	0	
Egypte	1	1	0	0	
Eritrea	1	1	0	1	2
Ethiopië	1	1	0	1	2
Ghana	1	1	0	1	2
Guatemala	1	1	0	0	
Indonesië	1	1	0	1	4
Jemen	1	1	0	1	4
Kaapverdië	1	1	0	1	..
Kenia	1	1	0	1	4
Macedonië	1	1	1	0	
Mali	1	1	0	1	3
Mozambique	1	1	0	1	3
Nicaragua	1	1	0	1	..
Oeganda	1	1	0	1	1
Pakistan	1	1	0	1	1
Palestijnse Autoriteit	1	1	0	0	
Rwanda	1	1	0	1	3
Senegal	1	1	0	1	2
Sri Lanka	1	1	0	1	1
Suriname	1	1	0	0	
Tanzania	1	1	0	1	1
Vietnam	1	1	0	1	2
Zambia	1	1	0	1	..
Zuid-Afrika	1	1	0	0	
Georgië	1	0	1	1	5
Moldavië	1	0	1	1	2
Mongolië	1	0	1	1	2
Filippijnen	0	1	0	0	
Peru	0	1	0	0	
Brazilië	0	0	0	0	
Bhutan	0	0	0	1	1
Cambodja	0	0	0	1	4
China	0	..	0	0	
Costa Rica	0	0	0	0	
Ecuador	0	0	0	0	
El Salvador	0	0	0	0	
Guinee-Bissau	0	0	0	1	5
Honduras	0	0	0	1	1
Nepal	0	0	0	1	3
Zimbabwe	0	0	0	1	5
Samenvatting					
Gekozen/+	36	33	6	29	2,4
Gekozen/-		3	30	7	
Niet gekozen/+	13	2	0	7	3,6
Niet gekozen/-		11	13	6	
Totaal	49	49	49	49	

Noten:

1. In de samenvatting heeft (niet) gekozen/+ betrekking op het aantal landen dat (niet) geselecteerd is als voorkeursland en dat een positieve score op de betreffende variabele heeft.
2. In kolom 6 staat .. voor 'score ontbreekt'. Landen die niet IDA eligible zijn (score 0 in kolom 5) worden door de IDA uiteraard niet in de performance rating opgenomen.

3.5 Allocatie van Nederlandse ontwikkelingshulp 1999-2002

Voor de analyse van de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp in de periode 1999-2002 wordt dezelfde aanpak gehanteerd als in paragraaf 3.3. Eerst wordt nagegaan in hoeverre de allocatie kan worden verklaard op basis van gegevens uit de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarna wordt geanalyseerd in welke mate indicatoren uit internationaal onderzoek, zoals goed bestuur en beleid, hulpbehoefte en *donor interest*, bijdragen aan de verklaring van de Nederlandse hulpallocatie.

In tabel 14 zijn de resultaten weergegeven van de multi-pele regressie-analyses die gebruik maken van de landengegevens van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De analyses in tabel 14 en alle volgende analyses die in deze paragraaf worden beschreven, zijn uitgevoerd op een deelpopulatie van de 97 ontwikkelingslanden die in de periode tussen 1999 en 2002 een hulprelatie met Nederland onderhielden. In de regressie-analyses zijn uitsluitend de 66 landen opgenomen die in de genoemde periode ten minste €2 miljoen ontwikkelingshulp ontvingen. Tot deze selectie is besloten nadat analyses op de groep van 97 hulpontvangende landen uitwezen dat de residuen van de afhankelijke variabele een lineair patroon vertoonden, waaruit kon worden geconcludeerd dat de allocatie aan 'kleine' hulpontvangers (landen die minder dan €2 miljoen ontvingen) aanzienlijk veel slechter te voorspellen bleek dan die aan 'grote' ontvangers.³⁴

Tabel 14 Multipelle regressies op basis van landenscreenings

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
15	Totaalscore van landen in landenscreening; bevolkingsomvang (log)	46	Totaalscore van landen in landenscreening Bevolkingsomvang	0,32** 0,43***	8,94***	0,29
16	Alle variabelen uit de landenscreening; gecombineerde <i>donor interest</i> -variabele	36	Bevolkingsomvang IDA performance Kwaliteit van bestuur	0,50*** 0,40*** 0,32**	11,07***	0,46
17	Alle variabelen uit de landenscreening	40	IDA performance Sociaal-culturele relaties met Nederland Geostrategisch belang	0,30** 0,29** 0,35**	7,98***	0,34

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

³⁴ In deze en volgende multi-pele regressie-analyses wezen de uitgevoerde toetsen uit dat de verkregen resultaten niet door bekende problemen (zoals multicollineariteit, heteroskedasticiteit, het voorkomen van outliers en gevoeligheid voor derde variabelen) zijn vertekend.

In tabel 14 zijn vergelijkbare kengetallen gerapporteerd als in de logistische regressie-analyses uit paragraaf 3.3. De bèta-coëfficiënten drukken het gestandaardiseerde effect van de onafhankelijke variabelen op de landenallocatie uit. De F-waarde geeft aan of het getoetste model statistisch significant is. De R^2 -waarde³⁵ drukt het percentage door het betreffende regressiemodel verklaarde variantie uit.

De resultaten in tabel 14 geven aan dat een beperkt aantal variabelen uit de landenscreenings een redelijk goede verklaring biedt van de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp in de periode 1999-2002. De totaalscore van landen op de screening van de ambassades bleek positief samen te hangen met de allocatie. De bevolkingsindicator en de *IDA performance rating* zijn in twee analyses significant, en alhoewel *donor interest* niet significant is (analyse 16), zijn twee onderdelen daarvan – geostrategisch belang en sociaal culturele relaties – dat wel in analyse 17.

In de tweede serie van multipelle regressie-analyses met behulp van gegevens uit de landenscreenings is, op analoge wijze als in paragraaf 3.3, een aantal variabelen uit de landenrapportages vervangen door variabelen uit internationaal gebruikte datasets. De resultaten van deze analyses worden weergegeven in tabel 15. De resultaten die zijn samengevat in tabel 15 laten een stabiel beeld zien ter verklaring van de hulpallocatie. De *IDA performance rating* draagt in twee van de drie analyses in tabel 15 bij aan de verklaring van de hulpallocatie. Slechts indien de hoogte van de Nederlandse hulp in 1998 mede in de beschouwing wordt betrokken, verliest *IDA performance* zijn verklarende kracht.³⁶

De perceptie van het Nederlandse geostrategische belang blijkt in analyses 18 en 19 een belangrijke rol te spelen in de allocatie van hulp; als de Nederlandse hulp in 1999 in het model opgenomen wordt (analyse 20) is dit evenwel niet langer het geval. Andere variabelen laten soms een significante bijdrage zien – zoals de kwaliteit van bestuur en de rol van een land in het bewaren van de regionale rechtsorde –, maar zijn niet voortdurend van belang of spelen soms slechts een zeer bescheiden rol in de verklaring.

³⁵ Hier wordt de *adjusted R2* weergegeven, die een correctie maakt voor het aantal variabelen in het model. In eerdere analyses werd deze variant niet gebruikt, aangezien deze in logistische regressie niet beschikbaar is.

³⁶ De veronderstelling lijkt gewettigd dat de variabele Nederlandse hulp in 1998 een deel van de rol van de *IDA performance* in de verklaring overneemt. Een afzonderlijke regressie geeft echter aan dat de *IDA performance* geen significante invloed uitoefent op de hulpallocatie in 1998: de *IDA performance* kan slechts voor negen procent de variantie in de allocatie van 1998 voorspellen.

Tabel 15 Multipele regressies op basis van landenscreenings en alternatieve variabelen

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
18	Alle variabelen uit de landenscreening; Nederlandse export (log) i.p.v. handelsbelang; bevolkingsomvang (log)	39	IDA performance Geostrategisch belang Rol in regionale rechtsorde	0,32** 0,33** 0,30**	7,76***	0,39
19	Alle variabelen uit de landenscreening; factorscores van 1e principale component van variabelen uit Kaufmann et al. 2003; bevolkingsomvang (log)	45	IDA performance Geostrategisch belang Bevolkingsomvang Kwaliteit van bestuur	0,34** 0,27* 0,37** 0,30**	9,08***	0,48
20	Alle variabelen uit de landenscreening Nederlandse hulp in 1998 (log); bevolkingsomvang (log)	42	Nederlandse hulp 1998 Kwaliteit van bestuur	0,73*** 0,07	23,00***	0,51

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

De omvang van de Nederlandse hulp in 1998 speelt een belangrijke rol bij de verklaring van de hulpallocatie in analyse 20, zoals deze ook een rol speelde in de logistische regressie-analyses van de landenselectie. De *governance*-factor, die is gebaseerd op de indicatoren van Kaufmann et al. (2003), levert geen bijdrage aan de verklaring (analyse 19).

De resultaten van de F-toetsen in de zesde kolom van tabel 15 geven aan dat de regressiemodellen in alle gevallen significant zijn. De R²-waarden in de laatste kolom laten zien dat de proportie verklaarde variantie het hoogst is als het logaritme van de hulpstromen in 1998 in de analyse betrokken wordt.

De conclusie van de serie regressie-analyses met variabelen uit de landenscreenings en alternatieve variabelen is dat een beperkt aantal variabelen een rol speelt in de regressie-analyses. *IDA performance* neemt een vooraanstaande plaats in bij de verklaring van de Nederlandse hulpallocatie, maar verliest deze zodra gecontroleerd wordt voor de hulpallocatie in 1998. De impressie van ambassades van de kwaliteit van bestuur in de hulpontvangende landen blijkt in een enkel geval een significante impact gehad te hebben op de allocatie van hulp gelden. De kwaliteit van het OS-programma en andere variabelen lijken nauwelijks een rol te spelen.

Tot besluit van de analyses van de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp tussen 1999 en 2002 wordt, andermaal naar voorbeeld van paragraaf 3.3, getracht een verklaring van de allocatie te geven met behulp van uitsluitend de data uit internationale datasets. Tabel 16 vat de belangrijkste resultaten van twee multipole regressie-analyses samen.

Tabel 16 Multipele regressies op basis van governance-gerelateerde variabelen

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
21	CPIA-score; factorscores Kaufmann et al. 2003; Freedom House-score; nationaal inkomen per hoofd (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	40	CPIA-score Nederlandse export Nationaal inkomen per hoofd Marktvriendelijkheid	-0,36** 0,31** -0,43*** 0,22	6,30***	0,35
22	CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; Freedom House-score; Nederlandse hulp in 1998 (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	49	Nederlandse hulp 1998 Factorscores Kaufmann et al.	0,82*** -0,10	37,20***	0,60

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

De resultaten van de analyses in tabel 16 zijn, in hun variabiliteit, vergelijkbaar met die van tabel 15. Analyse 21 maakt duidelijk dat andermaal de bevolkingsomvang en de Wereldbankevaluatie van bestuur en beleid (deze keer gemeten door middel van de CPIA-score) van groot belang zijn ter verklaring van de hulpallocatie. Het bruto nationaal inkomen heeft een negatieve invloed op de hoeveelheid hulp die ontwikkelingslanden ontvangen. De variabele marktvriendelijkheid ('regulatory burden') uit de dataset van Kaufmann et al. speelt een rol in analyse 21, maar oefent geen significante invloed uit. Hetzelfde geldt voor de factorscores van de zes governance-variabelen uit de dataset van Kaufmann et al. (analyse 22).

In analyse 22 verdringt de Nederlandse hulp uit 1998 alle andere variabelen, waaronder de CPIA-score, bij de verklaring van de hulpallocatie. Uit deze analyse blijkt, zoals ook al duidelijk werd uit tabel 15, dat 'padafhankelijkheid' een cruciale rol speelt bij de verklaring van de hoeveelheid ontwikkelingshulp die door Nederland aan de partnerlanden is verstrekt.

Op basis van de analyses uit deze paragraaf zijn de 'outliers' geselecteerd. Dit zijn de landen waarvoor geldt dat de modelmatig voorspelde waarde op de afhankelijke variabele (de hoogte van de ontvangen Nederlandse ontwikkelingshulp) aanzienlijk afwijkt van de feitelijke waarde. Als vuistregel is gekozen voor een grenswaarde van 1,65 standaarddeviaties ten opzichte van de voorspelde waarde (deze correspondeert met een significantieniveau van 10 procent).

Een aantal landen die, volgens de voorspellingen van de regressiemodellen, significant te weinig hulp ontvangen, bleken door de minister om 'landenspecifieke redenen' niet geselecteerd te zijn voor een voorkeursrelatie met Nederland. Dit betreft Gambia, Ivoorkust en China. De overige landen (Liberia, Mauritanië, Nigeria, Madagaskar en Kirgizië) zijn door Nederland te licht bevonden en zijn op de lijst met exit-landen geplaatst. Andere landen, zoals Indonesië – en waarschijnlijk ook Suriname, dat niet in de analyses van de landenkeuze meegenomen is omdat er geen landenscreening

voorhanden bleek te zijn – komen uit de analyses als duidelijke ‘outliers’ naar voren en ontvangen, indien de feitelijke hulp wordt vergeleken met de modelmatig voorspelde hulp, significant teveel.

Tabel 17 ‘Outliers’ in de lineaire regressie-analyses

Landen die significant te weinig kregen	Landen die significant teveel kregen
Gambia (6 uit 6)	Indonesië (1 uit 1)
Ivoorkust (6 uit 6)	
Liberia (2 uit 2)	
China (1 uit 1)	
Mauritanië (1 uit 1)	
Nigeria (1 uit 1)	
Madagaskar (4 uit 6)	
Kirgizië (2 uit 4)	

Conclusie

De uitkomsten van de analyses betreffende de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp tussen 1999 en 2002 geven aanleiding tot vier conclusies.

In de eerste plaats is gebleken dat grofweg dezelfde variabelen een rol spelen in de verklaring van Nederlandse hulpallocatie als in de verklaring van de landselectie in 1998. Een belangrijke positie onder de verklarende variabelen werd ingenomen door de beoordeling van het beleid en bestuur van ontwikkelingslanden door de Wereldbank. Deze is in de onderhavige analyses, zoals ook in paragraaf 3.3, opgenomen in de vorm van de *IDA performance rating* (afgeleid uit de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken) en de CPIA-score.

In de tweede plaats bleek dat de in het verleden door Nederland verstrekte hulp een doorslaggevende invloed uitoefent op de hulpallocatie. Uit de analyses waarin deze variabele is opgenomen, bleek dat het verklarende effect van de zogenoemde ‘padafhankelijkheid’ van de hulp de invloed van de meeste andere predictoren, waaronder de Wereldbank-variabelen, neutraliseert.

Ten derde bleek uit de analyses die in deze paragraaf zijn gepresenteerd dat ook de oordelen van de ambassades inzake goed bestuur in verscheidene analyses van invloed waren op de hulpallocatie. Ten slotte viel op dat het geostrategische belang dat door Nederland aan de relatie met sommige ontwikkelingslanden is toegekend, een positieve invloed had op de allocatie van hulp gelden.

3.6 De verandering in de hulpallocatie 1998-2002

Behalve de hoogte van de hulp die tussen 1999 en 2002 door Nederland is gegeven, kan ook de verandering in de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 dienen als te verklaren variabele. Bij de formulering van het nieuwe beleid in 1998 werd verwacht dat doorvoering van alle veranderingen ongeveer drie jaar in beslag zou nemen; de veranderingen in de hulpstroom tussen 1998 en 2002 kunnen derhalve beschouwd worden als indicator van de implementatie van de nieuwe beleidsuitgangspunten. Analoog aan de regressie-analyses die zijn beschreven in paragraaf 3.4. wordt hieronder eerst geanalyseerd in hoeverre de veranderingen in de allocatie (uitgedrukt in absolute veranderingen) kunnen worden verklaard op basis van data uit de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken en op basis van een aantal gangbare indicatoren uit internationaal onderzoek.

De resultaten in tabel 18 laten zien dat de totaalscores van landen in de door het ministerie georganiseerde landenscreening geen aantoonbare invloed hebben op de verandering in de hulpallocatie. Uit analyse 24, waar alle variabelen uit de screenings worden gebruikt, blijkt dat vooral die ontwikkelingslanden die veel aandacht kregen van het parlement (in 1998) en landen met een duidelijke handelspotentie tussen 1998 en 2002 een toename in de ontvangen hulp te zien gaven.

Tabel 18 Multiple regressies op basis van landenscreenings

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Significante variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
23	Totaalscore van landen in de landenscreening	49	Geen		0,02	
24	Alle variabelen uit de landenscreening	45	Handelsbetrekkingen Handelspotentie Parlementaire aandacht	0,16 -0,24* 0,42***	4,86**	0,21

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau;
*** betekent significant op .01-niveau

Een tweede serie multiple regressie-analyses, waarvan de resultaten zijn weergegeven in tabel 19, tracht de verandering van de Nederlandse hulpallocatie te verklaren uit variabelen uit de landenscreenings en variabelen uit internationaal gebruikte datasets.

Tabel 19 Multipele regressies op basis van landenscreenings en alternatieve variabelen

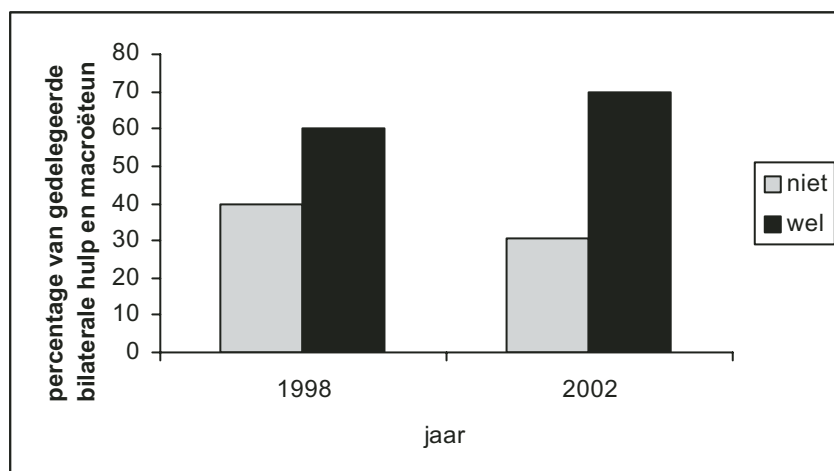
	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Significante variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
25	Alle variabelen uit de landenscreening; Nederlandse export (log) i.p.v. handelsbelang	44	Financieel-economisch en sociaal beleid Parlementaire aandacht	-0,01 0,46***	5,60**	0,17
26	Alle variabelen uit de landenscreening; nationaal inkomen per hoofd i.p.v. armoede/hulpbehoefte	45	Handelsbetrekkingen Handelspotentie Parlementaire aandacht	0,16 -0,24* 0,42***	4,86**	0,21
27	Alle variabelen uit de landenscreening plus Nederlandse hulp in 1998 (log)	45	Handelsbetrekkingen Handelspotentie Parlementaire aandacht	0,16 -0,24* 0,42***	4,86**	0,21
28	Alle variabelen uit de landenscreening plus een dummyvariabele voor selectie 1998	46	Rol in regionale rechtsorde Geselecteerd in 1998	-0,19 0,56***	10,07***	0,28

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

De conclusies die uit de vorige groep van analyses getrokken zijn, worden bevestigd door de analyses van tabel 19. De (geschatte) kwaliteit van het bestuur en het financieel-economisch en sociaal beleid blijkt nauwelijks of geen invloed te hebben gehad op de verandering van hulpstromen tussen 1998 en 2002. Parlementaire aandacht voor een land blijkt zeer belangrijk, zelfs als er gecontroleerd wordt voor eerdere hulp (analyse 27). Hierbij moet bedacht worden dat de bestaande hulprelatie op haar beurt kan samenhangen met de hoeveelheid parlementaire aandacht die een land krijgt.

De uitkomsten van analyse 28 laten zien dat landen die in 1998 voor een structurele bilaterale hulprelatie werden geselecteerd significant meer hulp zijn gaan ontvangen. In figuur 7 wordt gevisualiseerd wat de invloed van selectie in 1998 geweest is op de toekenning van hulp. Ofschoon de gegevens over de Nederlandse ontwikkelingshulp tussen 1998 en 2002 uitwijzen dat niet geselecteerde landen gedurende de genoemde jaren in *absolute* zin niet minder zijn gaan ontvangen (de gemiddelde hulpallocatie aan niet geselecteerde landen *groeide* van €3,4 tot €4,5 miljoen), blijkt er wel een *relatieve* daling in de allocatie te zijn opgetreden. Figuur 7 maakt duidelijk dat de niet voor een structurele bilaterale relatie geselecteerde ontwikkelingslanden (de grijze staven) in 1998 circa 40 procent van de totale bilaterale hulp en macrosteun ontvingen en dat dat percentage was afgenomen tot 30 in 2002. Tevens blijkt dat de hulp voor geselecteerde landen (die tussen 1998 en 2002 dus toenam van 60 tot 70 procent van de totale bilaterale hulp: zie de zwarte staven in figuur 7) twee maal zo snel *groeide*: het gemiddelde geselecteerde land ontving €16,2 miljoen in 1998 en €27,1 miljoen in 2002, hetgeen een stijging van 67 procent betekende.

Figuur 7 Effecten van selectie op hulpallocatie, 1998-2002



Het is opmerkelijk dat de hoogte van de Nederlandse hulp in 1999 geen rol van betekenis speelt bij de verklaring van de *verandering* in Nederlandse hulp (analyse 28), dit in tegenstelling tot wat bleek in paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5, waar de 'padafhankelijkheid' een belangrijke rol innam bij de verklaring van de landenselectie van 1998 en de allocatie van de hulp tussen 1999 en 2002.

Tot besluit van de analyses van de veranderingen in de Nederlandse hulpallocatie tussen 1999 en 2002 wordt, wederom naar voorbeeld van paragraaf 3.3, gepoogd een verklaring te geven met behulp van data uit internationale datasets. Tabel 20 vat de belangrijkste resultaten van drie multipele regressie-analyses samen.

De analyses in tabel 20 bevestigen het beeld dat met de gebruikte variabelen nauwelijks een bevredigende verklaring is te geven voor de verandering in de Nederlandse hulpstromen tussen 1998 en 2002. Uitsluitend in analyse 31 wordt een significante oplossing gevonden, doch de proportie verklaarde variantie (0,13) is niet hoog. De enige variabele die significant bijdraagt aan de verklaring van de verandering is 'geselecteerd in 1998', hetgeen een identiek resultaat is als dat van analyse 28.

Tabel 20 Multipele regressies op basis van *governance*-gerelateerde variabelen

	Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
29	CPIA-score; 6 variabelen uit Kaufmann et al. 2003; Freedom House-score; nationaal inkomen per hoofd (log); Nederlandse export (log)	45	CPIA-score			
30	Idem analyse 29; factorscores van 1e principale component van variabelen uit Kaufmann et al. 2003 i.p.v. 6 variabelen	45	CPIA-score			
31	Idem analyse 30; geselecteerd in 1998	68	Geselecteerd in 1998	0,37***	10,75***	0,13

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

Conclusie

In tabel 21 is een overzicht gegeven van de 'outliers' die naar voren kwamen in de analyses van de verandering in hulpallocatie tussen 1998 en 2002. Deze 'outliers' zijn de landen die in de genoemde periode een veel grotere stijging of daling in de toegekende hulp te zien gaven dan op basis van de modelmatige voorspelling kon worden verwacht.

Tabel 21 Landen met groter dan voorspelde stijging/daling van hulp, 1998-2002

Landen met grotere daling dan voorspeld	Landen met grotere stijging dan voorspeld
Kaapverdië (8 uit 8)	Afghanistan (1 uit 1)
Bangladesh (4 uit 4)	Tanzania (2 uit 3)
	Indonesië (3 uit 6)

Opvallend is dat twee positieve outliers (Tanzania en Indonesië) landen waren die sociale sectoren hadden geselecteerd voor hun hulp. Aangezien Nederland als doel had gesteld om twintig procent van het budget voor ontwikkelingssamenwerking in die sectoren te besteden, is er na 1998 proportioneel meer geld gegaan naar landen die voor de sociale sectoren gekozen hadden. De resultaten lijken erop te wijzen dat de wens, landen met goed bestuur en goed beleid te 'belonen' (via selectie), ten minste deels doorkruist werd door het formuleren van sectorale bestedingsdoelstellingen.

De analyses betreffende de veranderingen in de Nederlandse hulpallocatie tussen 1999 en 2002 hebben aangegeven dat het moeilijk is een bevredigende verklaring voor de wijzigingen te vinden aan de hand van variabelen uit de landenscreenings van het ministerie van Buitenlandse Zaken en uit internationaal gebruikte datasets. Analyses die gebruik maakten van de gegevens uit de landenscreenings wezen uit dat parlementaire aandacht (gemeten in 1998) een grote invloed uitoefent op de verandering van hulpstromen. Variabelen die een belangrijke rol speelden bij de verklaring van de landeselectie (paragrafen 3.3 en 3.4) en de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 (paragraaf 3.5), zoals de beoordeling van beleid en bestuur door de Wereldbank en de padafhankelijkheid van de Nederlandse hulp, blijken voor de verklaring van de *veranderingen* in de hulpallocatie nauwelijks belangrijk te zijn.

Het lijkt erop dat tussen 1998 en 2002 niet zozeer meer gedecentraliseerde hulp werd toegekend aan landen met goed bestuur en beleid, terwijl de selectie *an sich* wel degelijk tot een toename van de hulp aan sommige landen heeft geleid. Hoewel er wel een verband bleek te bestaan tussen bepaalde indicatoren van goed bestuur en goed beleid en de selectie van voorkeurslanden (voornamelijk de *IDA performance*, zie analyses 1 tot en met 15) en tussen de selectie en de allocatie van gedecentraliseerde hulp, is er geen relatie aangetoond tussen de verandering van hulpstromen en goed bestuur en goed beleid.

In het voorgaande is gebleken dat de bestedingsdoelstellingen ten aanzien van de sociale sectoren ertoe hebben geleid dat de allocatie aan sommige landen die deze sectoren gekozen hadden, is toegenomen, ofschoon deze landen niet per definitie de best bestuurde landen zijn (zoals Indonesië, Bolivia en Tanzania). Hiernaast zag een aantal landen de hulp groeien vanwege hun geostrategische relevantie voor Nederland (zoals Indonesië en Suriname). Ten slotte zag een aantal landen (zoals Bangladesh) de hulpstromen niet genoeg groeien door een gebrek aan absorptiecapaciteit. Politieke factoren leidden tot een plotselinge toename van de hulpallocatie aan landen als Macedonië (in relatie tot de oorlog op de Balkan) en Afghanistan (in het kader van de wederopbouw na de aanvallen die het begin waren van de Amerikaanse 'oorlog tegen terrorisme').

3.7 Allocatie van Nederlandse ontwikkelingshulp 2003-2004

De analyse van de allocatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp in de periode 2003-2004 sluit aan op de analyse van de landenkeuze 2003 (paragraaf 3.4). Als gevolg van de gewijzigde aanpak van het ontwikkelingsbeleid – tot uitdrukking komend in de selectie van de 36 partnerlanden – wijken de analyses in deze paragraaf iets af van die welke betrekking hadden op de allocatie van de hulp tussen 1999 en 2002 (paragraaf 3.5).

In tabel 22 zijn de resultaten opgenomen van de multiële regressie-analyses die verricht zijn met gebruikmaking van gegevens over de aan de Nederlandse ambassades gedelegeerde budgetten over 2003 en 2004.

Tabel 22 Multiële regressies op basis van governance-gerelateerde variabelen

Onafhankelijke variabelen	Aantal landen	Variabelen in de vergelijking	Bèta-coëfficiënt	F-waarde	R ² (adj.)
PARTNERLANDEN					
32 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	34	Bevolkingsomvang (log)	0,50***	7,96***	0,22
33 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; Nederlandse hulp 1998-2002 (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	36	Nederlandse hulp 1998-2002 (log)	0,82***	50,07***	0,66
34 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; gedelegeerd budget 2002 (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	35	Nationaal inkomen per hoofd (log) Gedelegeerd budget 2002 (log)	-0,24** 0,77***	29,92***	0,70
PARTNER- EN EXIT-LANDEN					
35 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	35	CPIA-score Nederlandse export (log)	-0,53*** -0,32**	7,77***	0,29
36 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; Nederlandse hulp 1998-2002 (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	35	CPIA-score Nederlandse export (log) Nederlandse hulp 1998-2002 (log)	-0,34** -0,38** 0,36**	7,25***	0,36
37 CPIA-score; nationaal inkomen per hoofd (log); factorscores Kaufmann et al. 2003; gedelegeerd budget 2002 (log); Nederlandse export (log); bevolkingsomvang (log)	53	Gedelegeerd budget 2002 (log)	0,49***	10,02***	0,22

Noot: * betekent significant op .10-niveau; ** betekent significant op .05-niveau; *** betekent significant op .01-niveau

De afhankelijke variabele is de logaritme van de som van het in 2003 en 2004 aan de partner- en exitlanden verstrekte budget. De analyses van de partnerlanden betreffen maximaal 36 waarnemingseenheden; de overige analyses omvatten maximaal 53 landen. In de analyses zijn de volgende variabelen betrokken:³⁷

- de 'overall ranking' van de CPIA-index over 2003;
- de zes indicatoren van Kaufmann et al. (2003) over 2002;
- het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking over 2003 (uitgedrukt als logaritme);
- de bevolkingsomvang in 2003 (uitgedrukt als logaritme);
- de waarde van de Nederlandse export in 2003 (uitgedrukt als logaritme);
- de omvang van de Nederlandse hulp in het verleden, gemeten als (1) de logaritme van de tussen 1999 en 2002 verstrekte hulp (die in de analyses van de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 de afhankelijke variabele was) en (2) de logaritme van de omvang van de gedelegeerde hulp in 2002.

De resultaten die zijn gerapporteerd in tabel 22 geven aan dat de hulpallocatie in de periode 2003-2004 vooral goed te voorspellen is aan de hand van kennis over de historische hulprelatie van Nederland met ontwikkelingslanden. Het duidelijkst blijkt de 'padafhankelijkheid' van de hulpallocatie uit de verdeling van de gedelegeerde budgetten over de 36 partnerlanden (analyses 32-34). Wanneer de gegevens met betrekking tot de omvang van de Nederlandse hulp in het verleden in de analyse worden betrokken, neemt de verklarende waarde van de vergelijking met ongeveer een factor drie toe: de proportie verklaarde variantie, uitgedrukt door de R^2 , is in analyses 33 en 34 respectievelijk 0,66 en 0,70, in vergelijking met 0,22 in analyse 32, waar de historische hulprelatie niet is verdisconteerd. De hoogte van de bètacoëfficiënt van de historische variabelen geeft aan dat deze gegevens een zeer zwaar stempel drukken op de verklaring van de hulpallocatie aan de partnerlanden.

Analyses 35-37, betreffende de groep van 36 partner- en 17 exitlanden, geven aan dat de allocatie van ontwikkelingshulp over deze grotere verzameling landen beduidend slechter voorspeld wordt, ofschoon ook voor deze groep geldt dat kennis over de Nederlandse hulpstromen in het verleden bijdraagt aan de verklaring van de hulptoewijzing. Naast de 'padafhankelijkheid' blijken ook de CPIA-score en de omvang van de Nederlandse export (analyses 35 en 36) een rol te spelen. Landen die in de CPIA-methode voor 2003 een hogere score hebben gekregen, bleken in 2003 en 2004 relatief meer Nederlandse ontwikkelingshulp te hebben ontvangen. Wat de Nederlandse export betreft, blijkt de relatie paradoxalerwijze anders dan in analyses van de periode 1999-2002: ontwikkelingslanden die relatief meer handel drijven met Nederland, ontvingen in 2003 en 2004 minder ontwikkelingshulp dan zij die voor de Nederlandse export van geringer belang waren.

Tabel 23 vermeldt de belangrijkste 'outliers' uit de regressie-analyses inzake de hulpallocatie 2003-2004. Onder de landen die, blijkens de meerderheid van de uitgevoerde analyses, minder hulp ontvingen dan modelmatig voorspeld werd, bevinden zich drie exit-landen (India, Joegoslavië en Malawi), voor welke geldt dat politieke overwegingen hebben geleid tot beëindiging van de hulprelatie. Opmerkelijk is dat ook drie partnerlanden (Eritrea, Kenia en Pakistan) duidelijk minder hulp

³⁷ In de analyses van de hulpallocatie 2003-2004 is afgezien van het analyseren van de door de ambassades gegeven beoordeling van de partnerlanden (de zgn. 'track records') over 2004, aangezien deze slechts voor de '19+3' beschikbaar zijn.

ontvangen dan waar zij blijkens de modelberekeningen op zouden moeten kunnen rekenen. Een mogelijke verklaring voor deze situatie zou kunnen zijn dat Kenia en Pakistan niet behoren tot de oorspronkelijke, door minister Herfkens geselecteerde '19+3'-landen en dat Eritrea, volgens de track record 2005, van de Nederlandse ambassade over de gehele breedte een onvoldoende voor het beleid kreeg. Ook zouden overwegingen inzake de absorptiecapaciteit (zie paragrafen 1.3 en 3.6 hierboven) een rol kunnen hebben gespeeld bij de toekenning van hulpbedragen.

Tabel 23 'Outliers' in de lineaire regressie-analyses

Landen die significant te weinig kregen	Landen die significant teveel kregen
India (3 uit 3)	Bhutan (1 uit 1)
Joegoslavië (Servië en Montenegro) (3 uit 3)	Costa Rica (1 uit 1)
Malawi (3 uit 3)	<i>Afghanistan</i> (1 uit 2)
<i>Eritrea</i> (2 uit 4)	<i>Suriname</i> (2 uit 4)
<i>Kenia</i> (3 uit 6)	<i>Macedonië</i> (1 uit 4)
<i>Pakistan</i> (2 uit 6)	<i>Benin</i> (1 uit 6)
Sudan (1 uit 3)	<i>Indonesië</i> (1 uit 6)
<i>Georgië</i> (1 uit 6)	<i>Zambia</i> (1 uit 6)
<i>Moldavië</i> (1 uit 6)	

Noot: Partnerlanden zijn gecursiveerd.

Er bevinden zich twee exit- en twee partnerlanden onder de landen die volgens meer dan de helft van de analyses teveel ontwikkelingshulp ontvingen. Bhutan en Costa Rica zijn landen die op grond van het milieuprogramma aanzienlijke hulpbedragen ontvingen. Afghanistan is een partnerland dat in het kader van de wederopbouw een grote hulpontvanger is. Suriname kan, als voormalige kolonie van Nederland, ondanks het relatief hoge gemiddelde inkomen, nog steeds op een groot hulpbedrag rekenen.

Conclusie

De analyses van de hulpallocatie in de periode 2003-2004 geven aan dat de verdeling van de gedelegeerde budgetten over de 36 partnerlanden relatief goed te voorspellen is op basis van een beperkt aantal variabelen. Vooral de rol die de historische hulpallocatie bij deze verdeling speelt, springt in het oog. Indien ook de exitlanden in de beschouwing worden betrokken, blijkt de verklarende waarde van de analyses duidelijk af te nemen, ofschoon de bestaande hulprelaties een belangrijke rol blijven spelen.

3.8 Vergelijking van geselecteerde en niet geselecteerde landen

Na de verklarende analyses die in de voorgaande paragrafen zijn uitgevoerd ten aanzien van de landselectie uit 1998, de hulpallocatie in de periode 1999-2002 en de veranderingen in de verschaft ontwikkelingshulp tussen 1998 en 2002, wordt in deze paragraaf meer in detail ingegaan op de verschillen tussen verscheidene, voor het Nederlandse hulpbeleid belangrijke groepen ontwikkelingslanden.

Landenkeuze 1998-2002

In eerste instantie wordt een vergelijking gemaakt tussen verschillende groepen landen die een rol speelden in het Nederlands beleid inzake ontwikkelingssamenwerking ten tijde van het bewind van minister Herfkens. In het bijzonder wordt de aandacht gericht op de vergelijking van:

- de groep van voorkeurslanden, waarbij een nader onderscheid kan worden gemaakt tussen de 17 landen die na het debat in de Tweede Kamer van eind 1999 zijn geselecteerd, de 19 landen die aan het eind van het bewind van minister Herfkens als voorkeurslanden golden, en de '19+3' landen;
- de 26 milieu-, GMV- en DOV-landen;
- de 24 exit-landen;
- de ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor IDA-ondersteuning, maar van Nederland geen of slechts weinig ontwikkelingshulp ontvingen.

Deze vier groepen worden vergeleken ten aanzien van de scores op de belangrijkste variabelen die in het voorafgaande ter verklaring zijn geïntroduceerd.

In tabel 24 worden de gemiddelde scores op verscheidene variabelen weergegeven van de voorkeurslanden, de milieu-, GMV- en DOV-landen, de exit-landen en de ontwikkelingslanden die geen Nederlandse ontwikkelingshulp ontvingen, doch wel voor IDA-hulp in aanmerking komen.³⁸ De verschillen tussen de gemiddelden van de verschillende groepen in tabel 24 zijn door middel van een t-toets op significantie getest. De t-toetsen zijn alle uitgevoerd ten opzichte van het gemiddelde van de groep van voorkeurslanden (kolom 2).

De vergelijking van de gemiddelde scores van de voorkeurslanden en de drie overige groepen landen leidt tot een aantal conclusies. De voorkeurslanden ontvingen in de periode 1999-2002 significant meer ontwikkelingshulp van Nederland dan de milieu-, GMV- en DOV-landen, de exit-landen en de landen zonder hulpstatus. De hulp aan de voorkeurslanden bedroeg in de genoemde periode gemiddeld €23,3 miljoen per land per jaar, tegen €5,5 miljoen voor de milieu-, GMV- en DOV-landen, €500.000 voor de exit-landen en €44.000 voor de landen zonder hulpstatus (zie verder aan het eind van deze paragraaf).

³⁸ Waar het de voorkeurslanden betreft, is ervoor gekozen de gemiddelden van de oorspronkelijke 17 voor structurele bilaterale hulp geselecteerde partnerlanden te vermelden, daar de resultaten vrijwel gelijk zijn aan die voor de latere 19 voorkeurslanden en die voor de '19+3' landen. Afwijkingen van deze algemene constatering worden in de toelichting vermeld.

Tabel 24 Vergelijking van geselecteerde en niet geselecteerde landen ten aanzien van een aantal variabelen (1998-2002)

Variabele	Voorkeurs-landen	Milieu-, GMV- en DOV-landen	Exit-landen	Landen zonder Nederlandse hulpstatus
<i>Algemene kenmerken</i>				
Hulp 1999-2002 (log)	18,35	16,90***	14,44***	12,08***
BNP/hoofd 1998 (dollars, PPP)	1261	2592***	2018*	3944***
<i>Variabelen uit landenscreenings</i>				
IDA performance	44,38	33,33**	23,75***	–
Financieel-economisch en sociaal beleid	39,75	35,76**	30,00**	–
Situatie op gebied van goed bestuur	35,53	32,67	26,19***	–
Mate van armoede en behoefte aan hulp	43,63	41,58	43,29	–
Donor interest	0,80	0,62	0,26***	–
Additionele overwegingen	3,33	3,65	1,71**	–
<i>Governance-gerelateerde indicatoren</i>				
Voice and accountability	-0,37	-0,25	-0,47	-0,58
Political stability	-0,38	-0,18	-0,39	-0,23
Government effectiveness	-0,48	-0,30*	-0,56	-0,45
Regulatory quality	-0,23	-0,20	-0,62*	-0,42
Rule of law	-0,51	-0,37	-0,62	-0,42
Control of corruption	-0,53	-0,38	-0,51	-0,44
Freedom House-score	8,29	7,88	8,91	9,32

Noten:

1. In de derde, vierde en vijfde kolom betekent * dat het verschil met het gemiddelde van de groep van voorkeurslanden significant is op .10-niveau; ** betekent dat het verschil significant is op .05-niveau; *** betekent dat het verschil significant is op .01-niveau.
2. In kolom 5 wordt – gegeven voor resultaten die niet zinvol interpreteerbaar zijn wegens een te gering aantal gevallen.
3. De variabelen uit de landenscreenings hebben een minimumwaarde van 0 en een maximumwaarde van 50, met uitzondering van *donor interest* (minimumwaarde 0, maximumwaarde 2) en 'additionele overwegingen' (minimumwaarde 0, maximumwaarde 6).
4. De variabelen 'voice and accountability' tot en met 'control of corruption' uit de dataset van Kaufmann et al. (2003) hebben een minimumwaarde van -2,50 en een maximumwaarde van +2,50.
5. De Freedom House-score (politieke rechten en burgerlijke vrijheden) heeft een minimumwaarde van 2 (beste score) en een maximumwaarde van 14 (slechtste score).

Het welvaartsniveau in de voorkeurslanden bevond zich in 1998 op een significant lager niveau dan in de overige groepen landen. Het bruto nationaal product (BNP) per hoofd van de bevolking bedroeg, uitgedrukt in 'purchasing power parity', in de voorkeurslanden gemiddeld \$1261, terwijl dit in de milieu-, GMV- en DOV-landen

\$2592, in de exit-landen \$2018³⁹ en in de landen zonder hulpstatus \$3944 was. De algemene oriëntatie van het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking op de armste landen wordt door deze gegevens bevestigd.

Wat de diverse variabelen uit de landenscreenings betreft, is het beeld minder eenduidig.⁴⁰ Er is een significant verschil waar te nemen tussen de *IDA performance* (de door Nederland gebruikte maatstaf voor de kwaliteit van beleid en bestuur) van de voorkeurslanden en de drie overige groepen, waarbij geldt dat de score van de voorkeurslanden op de IDA-indicator stelselmatig hoger was dan die van de niet voor structurele bilaterale hulp geselecteerde landen. Ten aanzien van het financieel-economisch en sociaal beleid van de ontwikkelingslanden geldt dat de prestaties van de milieu-, GMV- en DOV-landen en de exit-landen significant lager werden gewaardeerd dan die van de voorkeurslanden.⁴¹ De situatie op het gebied van goed bestuur werd uitsluitend in de exit-landen significant lager gewaardeerd dan in de voorkeurslanden; ten aanzien van de milieu-, GMV- en DOV-landen is het verschil met de voorkeurslanden niet significant.

Met betrekking tot de *donor interest*-variabele en de additionele overwegingen die in de landenscreenings aan de orde kwamen, geldt dat er slechts een significant verschil is waar te nemen tussen de gemiddelde scores op beide variabelen in de groep van voorkeurslanden en die van de exit-landen, waarbij geldt dat het Nederlandse belang bij de voorkeurslanden duidelijk positiever wordt ingeschat en groter gewicht wordt toegekend aan de diverse overige overwegingen inzake deze landen. Het verschil met de milieu-, GMV- en DOV-landen is op beide variabelen wederom niet significant.

Ten aanzien van de overige governance-gerelateerde variabelen (ontleend aan de dataset van Kaufmann et al. [2003] en aan het jaarlijkse overzicht van politieke rechten en burgerlijke vrijheden van Freedom House) geldt dat de verschillen tussen de gemiddelde scores van de voorkeurslanden en de overige drie groepen in de meeste gevallen niet significant zijn. De voorkeurslanden scoren met één uitzondering (corruptiebestrijding) gemiddeld beter dan de groep van exit-landen, zij het dat er uitsluitend voor de variabele inzake marktonvriendelijk beleid ('regulatory quality') sprake is van een significant verschil. De milieu-, GMV- en DOV-landen presteren gemiddeld beter dan de voorkeurslanden, zij het dat ook hier geldt dat slechts in het geval van de effectiviteit van de overheid ('government effectiveness') sprake is van een significant verschil.⁴² Wat de landen zonder hulpstatus betreft, is het beeld zeer gemengd: in sommige gevallen scoren de voorkeurslanden beter, in andere gevallen slechter. In geen geval is het verschil evenwel significant.

Hierboven zijn de vier groepen vergeleken ten aanzien van hun welvaartssituatie uitgedrukt in het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking.

³⁹ Indien een vergelijking wordt gemaakt tussen de 19+3 voorkeurslanden (waaronder zich het rijkere Zuid-Afrika bevindt) en de exit-landen, is het verschil in BNP per hoofd van de bevolking niet significant.

⁴⁰ Doordat de landenscreenings hoofdzakelijk zijn gericht op landen waarmee Nederland een zekere relatie inzake ontwikkelingssamenwerking heeft, is het aantal landen zonder hulpstatus waarvoor een landenscreening beschikbaar is, zeer beperkt. De scores van deze groep zijn derhalve niet weergegeven.

⁴¹ Zij het dat het verschil tussen de 19+3 voorkeurslanden en de milieu-, GMV- en DOV-landen niet significant is.

⁴² Dit verschil is niet significant in een vergelijking met de 19+3 voorkeurslanden.

Het is ook mogelijk een vergelijking te maken tussen de mate waarin de minst ontwikkelde landen⁴³ voorkomen in de vier onderscheiden groepen (tabel 25).

Tabel 25 Minst ontwikkelde landen en de Nederlandse landeselectie

Voorkeurslanden	Milieu-, GMV- en DOV-landen	Exit-landen	Landen zonder Nederlandse hulpstatus
Bangladesh	Bhutan	Angola	Afghanistan
Benin	Cambodja	Burundi	Gambia
Burkina Faso	Guinee-Bissau	Haïti	Somalië
Eritrea	Kaapverdië	Laos	
Ethiopië	Nepal	Lesotho	
Jemen	Senegal	Liberia	
Mali		Madagaskar	
Mozambique		Malawi	
Oeganda		Mauritanië	
Rwanda		Niger	
Tanzania		Sudan	
Zambia			

Uit tabel 25 blijkt dat twaalf van de 49 minst ontwikkelde landen zijn geselecteerd voor Nederlandse structurele bilaterale ontwikkelingshulp als resultaat van de beleidswijziging van 1998-1999. Zes andere minst ontwikkelde landen behoorden tot de milieu-, GMV- en DOV-programma's. Drie minst ontwikkelde landen behaalden geen Nederlandse hulpstatus; Afghanistan en Somalië konden wel rekenen op Nederlandse noodhulp. Van de minst ontwikkelde landen belandden elf gevallen op de exit-lijst van landen waarmee Nederland geen ontwikkelingsrelatie meer wenste te onderhouden.

Landenkeuze 2003

In aansluiting op de analyses in de vorige paragraaf wordt in deze paragraaf nagegaan in hoeverre de partnerlanden die in 2003 door minister Van Ardenne werden geselecteerd, ten aanzien van een aantal belangrijke kenmerken verschillen van de landen die zich geen plaats verwierven op de partnerlijst. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen vier groepen landen:

- de 36 partnerlanden;
- de 13 exit-landen;
- de 24 overige ontwikkelingslanden die tussen 1999 en 2002 Nederlandse hulp ontvingen en die *IDA eligible* waren;
- de 24 overige ontwikkelingslanden landen die tussen 1999 en 2002 Nederlandse hulp ontvingen en niet *IDA eligible* waren.

Zoals uit tabel 26 blijkt, zijn de verschillen tussen de partnerlanden en de exit-landen, met uitzondering van de hulpontvangsten in de periode 1999-2002, niet significant.

⁴³ De groep van minst ontwikkelde landen bestaat uit 49 landen die een bruto binnenlands product hebben van minder dan \$900 per hoofd van de bevolking, die gekenmerkt worden door een gebrek aan menselijk kapitaal en die economisch zeer kwetsbaar zijn.

De geselecteerde landen zijn over het algemeen minder rijk, hebben een iets betere CPIA-score, scoren over het algemeen iets slechter op de zes *governance*-variabelen uit de Kaufmann-dataset, en vertonen een iets slechtere prestatie qua burgerlijke en politieke vrijheden (gemeten door middel van de Freedom House-score), maar doen het ietwat slechter qua mensenrechten. Wat de verandering in de CPIA-score betreft, is er zelfs in het geheel geen verschil waarneembaar tussen de partner- en de exit-landen.

Wanneer de partnerlanden worden vergeleken met de groep van 24 niet geselecteerde landen die onder de vorige minister voor Ontwikkelingssamenwerking wel Nederlandse ontwikkelingshulp ontvingen en *IDA eligible* waren, blijken de verschillen uitgesprokener te zijn. De groep van niet geselecteerde ontwikkelingslanden omvat post-conflictlanden, zoals de Democratische Republiek Kongo, Ivoorkust en Sierra Leone, en voormalige Sovjetrepublieken die niet tot de Nederlandse kiesgroep bij de Wereldbank behoren, zoals Kirgizië en Oezbekistan. De genoemde groep blijkt een significant lager gemiddeld bruto nationaal product te hebben dan de partnerlanden. Tevens blijkt de groep, vergeleken met de partnerlanden, op alle *governance*-gerelateerde indicatoren significant slechter te scoren. De gemiddelde CPIA-score van de niet geselecteerde landen blijkt slecht (score 4) en ook de ontwikkeling van de CPIA-score gedurende de periode 1998-2002 is negatief, aangezien er een toename met 0,6 te constateren valt. In de vijfde kolom van tabel 26 zijn de scores ten aanzien van verscheidene algemene kenmerken en de *governance*-gerelateerde indicatoren vermeld voor de groep overige ontwikkelingslanden die tussen 1999 en 2002 ontwikkelingshulp van Nederland ontvingen, doch niet in aanmerking kwamen voor leningen van de International Development Association. Op diverse punten (de tussen 1999 en 2002 verstrekte hulp, het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking en vier van de indicatoren van de kwaliteit van bestuur en beleid) is er een significant verschil tussen de partnerlanden en de genoemde groep van overige hulpontvangers. Het blijkt dat deze 24 ontwikkelingslanden significant rijker waren dan de partnerlanden, significant minder hulp ontvingen en significant beter scoorden ten aanzien van 'voice and accountability', 'government effectiveness', 'regulatory quality' en de Freedom House-score (respect voor burgerlijke en politieke vrijheden).

Tabel 26 Vergelijking van geselecteerde en niet geselecteerde landen ten aanzien van een aantal variabelen (2003)

Variabele	Partner-landen	Exit-landen	Overige hulp-ontvangers, IDA eligible	Overige hulp-ontvangers, niet IDA eligible
<i>Algemene kenmerken</i>				
Hulp 1999-2002 (log)	17,7	16,9**	14,7***	13,9***
BNP/hoofd 2001 (dollars, PPP)	2691	3523	1823*	6569***
<i>Governance-gerelateerde indicatoren</i>				
CPIA-score 2002	2,3	2,7	4***	–
Verandering CPIA score 1998-2002	0	0	0,6	–
Voice and accountability	-0,41	-0,33	-0,95***	-0,11*
Political stability	-0,50	-0,43	-0,95*	0,19
Government effectiveness	-0,51	-0,39	-0,95***	-0,03**
Regulatory quality	-0,47	-0,41	-0,91***	-0,02*
Rule of law	-0,55	-0,51	-1,03***	-0,05
Control of corruption	-0,57	-0,44	-0,92***	-0,11
Freedom House-score	8,00	7,87	10,04**	7,25*

Noten:

1. In de derde, vierde en vijfde kolom betekent * dat het verschil met het gemiddelde van de groep van voorkeurslanden significant is op .10-niveau; ** betekent dat het verschil significant is op .05-niveau; *** betekent dat het verschil significant is op .01-niveau.
2. In kolom 5 wordt – gegeven voor resultaten die niet zinvol interpreteerbaar zijn wegens een te gering aantal gevallen.
3. De variabelen 'voice and accountability' tot en met 'control of corruption' uit de dataset van Kaufmann et al. (2003) hebben een minimumwaarde van -2,50 en een maximumwaarde van +2,50.
4. De Freedom House-score (politieke rechten en burgerlijke vrijheden) heeft een minimumwaarde van 2 (beste score) en een maximumwaarde van 14 (slechtste score).

Zoals eerder ten aanzien van de voorkeurslanden in de periode 1998-2002 is gedaan, kan ook worden gezien in welke mate de 49 minst ontwikkelde landen voorkomen onder de partnerlanden, de exit-landen en de overige hulpontvangende ontwikkelingslanden. Het overzicht hiervan wordt gegeven in tabel 27.

Tabel 27 Minst ontwikkelde landen en de Nederlandse landenselectie

Partnerlanden	Exit-landen	Overige ontvangende landen
Afghanistan	Bhutan	Angola
Bangladesh	Cambodja	Burundi
Benin	Guinee-Bissau	Centraal Afrikaanse Republiek
Burkina Faso	Nepal	Democratische Republiek Kongo
Eritrea		Djibouti
Ethiopië		Gambia
Jemen		Laos
Kaapverdië		Lesotho
Mali		Liberia
Mozambique		Madagaskar
Oeganda		Malawi
Rwanda		Mauritanië
Senegal		Myanmar
Tanzania		Niger
Zambia		Sudan

Tabel 27 laat zien dat vijftien van de 36 door Nederland geselecteerde partnerlanden de status van minst ontwikkeld land hebben. Voorts behoren vier van de dertien exit-landen en vijftien van de 48 overige ontvangende ontwikkelingslanden tot de groep van de minst ontwikkelde landen.

Vergelijking tussen de landenkeuze van 1998-2002 en 2003

In aanvulling op de vergelijkingen in het voorgaande deel van deze paragraaf kan een expliciete vergelijking gemaakt worden tussen de in 1998 geselecteerde landen en de in 2003 toegevoegde groep van veertien landen.

De eerste drie vergelijkingen in tabel 28 betreffen de verschillen ten aanzien van verscheidene algemene kenmerken, zoals de hoeveelheid ontvangen hulp, het gemiddelde bruto nationaal product en het aantal minst ontwikkelde landen in beide groepen.

Tabel 28 Vergelijking tussen de selectie van 1999 en 2003

Variabele	19+3 landen	In 2003 toegevoegde partnerlanden
<i>Algemene kenmerken</i>		
Hulp 1999-2002 (log)	18.1	17.2***
BNP/hoofd 2001 (dollars, PPP)	2325	3344*
Minst ontwikkelde landen (aantal)	12	2
<i>Governance-gerelateerde indicatoren</i>		
CPIA-score 2002	2.1	2.4
Verandering CPIA-score 1998-2002	-0,1	0
Voice and accountability	-0,44	-0,29
Political stability	-0,44	-0,61
Government effectiveness	-0,48	-0,55
Regulatory quality	-0,46	-0,47
Rule of law)	-0,47	-0,63
Control of corruption	-0,43	-0,47
Freedom House-score	8,1	7,6

Noten:

1. In de tweede en derde kolom betekent * dat het verschil met het gemiddelde van de groep van voorkeurslanden significant is op .10-niveau; ** betekent dat het verschil significant is op .05-niveau; *** betekent dat het verschil significant is op .01-niveau.
2. De governance-gerelateerde variabelen hebben betrekking op 2003 om enkele potentiële dataproblemen te vermijden.
3. De variabelen 'voice and accountability' tot en met 'control of corruption' uit de dataset van Kaufmann et al. (2003) hebben een minimumwaarde van -2,50 en een maximumwaarde van +2,50.
4. De Freedom House-score (politieke rechten en burgerlijke vrijheden) heeft een minimumwaarde van 2 (beste score) en een maximumwaarde van 14 (slechtste score).

De in 2003 toegevoegde partnerlanden bleken in de periode 1999-2002 significant minder Nederlandse hulp te ontvangen. Dit is begrijpelijk, aangezien de veertien nieuwe partnerlanden toen een plaats hadden op de lijst van het GMV- of milieuprogramma. Tevens blijkt het gemiddelde bruto nationaal product van de veertien toegevoegde partnerlanden significant (ruim \$1000) hoger te liggen dan dat van de oorspronkelijke voorkeurslanden. Deze bevinding staft de eerder, in hoofdstuk 1, geformuleerde veronderstelling dat de armoedegerichtheid van de nieuwe selectie van partnerlanden is afgenomen ten opzichte van de '19+3' van minister Herfkens. Dit gegeven krijgt een extra dimensie indien de gerichtheid van de Nederlandse ontwikkelingshulp op de minst ontwikkelde landen in de beschouwing wordt betrokken. Zo blijkt uit tabel 28 dat de '19+3' een duidelijk grotere proportie minst ontwikkelde landen omvatte (54 procent) dan de in 2003 toegevoegde partnerlanden (14 procent).

In tabel 28 worden de oorspronkelijke 19+3 voorkeurslanden van 1998 en de in 2003 toegevoegde veertien partnerlanden ook vergeleken ten aanzien van de *governance*-gerelateerde variabelen. Het blijkt dat de veertien toegevoegde landen

slechter scoorden op de CPIA-index, alsmede op vijf van de zes indicatoren uit de *governance*-dataset van Kaufmann et al. Ten aanzien van het respect voor burgerlijke en politieke vrijheden (de Freedom House-score) presteren de veertien toegevoegde landen gemiddeld beter dan de '19+3'. Opgemerkt dient te worden dat alle verschillen op de *governance*-gerelateerde variabelen niet significant blijken te zijn.

3.9 Conclusie

De centrale vraag die in dit hoofdstuk is gesteld, betref de mate waarin empirische ondersteuning kon worden gevonden voor de rol van verscheidene criteria die door de twee meest recente bewindspersonen voor Ontwikkelingssamenwerking werden geformuleerd voor de landenkeuze en de allocatie van bilaterale hulp. In de paragrafen 3.3 tot en met 3.8 is antwoord gegeven op een aantal deelvragen. In deze, concluderende, paragraaf wordt een meer samenvattend oordeel gegeven.

Het armoedecriterium

Ten aanzien van *armoede*, het hoofdcriterium van het beleid inzake ontwikkelings-samenwerking onder de huidige en vorige minister, kan worden geconcludeerd dat de rol van dit criterium niet steeds even duidelijk is geweest. De vergelijking van het gemiddelde inkomensniveau van de '19+3' van minister Herfkens met de overige onderscheiden groepen maakte duidelijk dat de voorkeurslanden significant minder rijk waren dan de landen die niet door Nederland voor een structurele bilaterale hulprelatie werden geselecteerd. In diverse regressie-analyses kwam de hoogte van het inkomen in ontwikkelingslanden eveneens als een factor van belang naar voren, maar deze variabele bleek geenszins consistent in haar invloed. Tevens bleek dat het aantal minst ontwikkelde landen in de groep van voorkeurslanden ongeveer even groot was als het aantal waarmee de ontwikkelingsrelatie na 1998 werd beëindigd: het eerstgenoemde aantal was twaalf, het tweede elf.

Indien de landenselectie van 1998 vergeleken wordt met die van 2003, valt op dat het relatieve belang van armoede in de tweede selectieronde duidelijk minder is geworden. Deze conclusie volgt uit verscheidene onderzoeksresultaten. In de eerste plaats bleek dat de toevoeging van veertien partnerlanden aan de bestaande groep (de voormalige '19+3') heeft geleid tot de opname van slechts twee additionele partners uit de groep van minst ontwikkelde landen. In de tweede plaats bleek het welvaartsniveau van de dertien exit-landen weliswaar hoger dan dat van de 36 partnerlanden, maar er bleek tevens dat het verschil niet significant is. Ten slotte bleek uit de analyse over 2003 (paragraaf 3.4) dat het instrument dat steeds door Nederlandse beleidsmakers is gehanteerd als operationalisering van de mate van armoede (de *IDA eligibility*) in zeven van de 36 gevallen een andere richting wees dan de uitkomst van de landenselectie. Deze zeven landen bleken door Nederland wel als partnerland geselecteerd te zijn, ondanks het feit dat hun welvaartsniveau zo hoog was dat zij niet voor leningen van de IDA in aanmerking kwamen.

Het criterium van goed bestuur en beleid

Het criterium van goed bestuur en beleid, dat in 1998, in navolging van de Wereldbank, als een centraal element in de selectie-operatie werd gebruikt, heeft blijkens de uitgevoerde analyses een belangrijke verklarende waarde gehad. Uit de vergelijking van de voorkeurslanden met de exit-landen en de milieu-, GMV- en DOV-landen bleek dat de score van de '19+3' ten aanzien van de *IDA performance* beduidend hoger was dan die van de laatstgenoemde landen.

De diverse regressie-analyses die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, bevestigen dit algemene beeld: in de meeste gevallen bleek één van de twee indicatoren voor goed bestuur en beleid die zijn ontwikkeld door de International Development Association (de *IDA performance score* en de *CPIA-score*) een cruciale verklarende rol in de landenselectie te spelen. Enige nuance in dit beeld wordt aangebracht door de beperkte, en vaak afwezige, rol van andersoortige *governance*-variabelen, zoals de indicatoren uit de dataset van Kaufmann et al. (2003) en de indicatoren van politieke en burgerlijke vrijheden van Freedom House. Deze laatste constatering leidde er eerder in dit hoofdstuk toe de Nederlandse implementatie van de Wereldbank-aanpak, die sterk op het macro-economisch beleid en de beperkte rol van de overheid in de economie is gericht, te scharen onder de *Washington consensus*.

De analyse van het beleid na 2003, in hoofdstuk 1 maakte reeds duidelijk dat vanaf die tijd minder nadruk werd gelegd op *good governance* als een criterium voor het ontvangen van Nederlandse ontwikkelingshulp. In deze optiek gaat het er vooral om dat ontwikkelingslanden de intentie moeten hebben de kwaliteit van bestuur en beleid te verbeteren. De verandering in de uitgangspunten van het beleid kwam ook nadrukkelijk naar voren uit de analyses van de landenselectie van 2003 die in dit hoofdstuk zijn samengevat. In de eerste plaats gaf de vergelijking van de 36 partnerlanden met de exit-landen aan dat er geen significante verschillen waren ten aanzien van de meeste *governance*-indicatoren; de exit-landen scoorden op verscheidene van deze indicatoren zelfs beter dan de partnerlanden. Er bleken overigens wel significante verschillen tussen de partnerlanden en de overige, *IDA eligible* hulpontvangers. Deze laatste landen, die een significant *lager* welvaartsniveau hebben dan de partnerlanden, bleken op alle *governance*-indicatoren significant veel slechter te presteren. In de tweede plaats bleken de veertien partnerlanden die in 2003 aan de '19+3' zijn toegevoegd op bijna alle *governance*-indicatoren slechter te presteren dan de oorspronkelijk in 1998-1999 geselecteerde landen. Ten slotte bleek dat de *IDA performance rating*, die in de selectieronde van 1998 een grote rol had gespeeld, bij de selectie van 2003 op zijn hoogst een marginale betekenis heeft gehad.

Overige criteria

Uit diverse analyses is gebleken dat er naast de hoofdcriteria van armoede en goed beleid en bestuur nog diverse andere variabelen een rol van betekenis hebben gespeeld in de landenselectie. In het bijzonder dienen hier het belang van de bestaande hulprelatie, de overwegingen van buitenlands beleid en de geostrategische overwegingen genoemd te worden.

Verscheidene analyses hebben duidelijk gemaakt dat de bestaande hulprelatie tussen Nederland en ontwikkelingslanden een belangrijke rol speelde bij de verklaring van de landenselectie en de hulpallocatie. In de analyses waar de hulp uit het verleden werd ingevoerd als onafhankelijke variabele, verdrong deze vaak de invloed van sommige of alle andere predictoren. Dit effect was al duidelijk waarneembaar in de analyses die beoogden de landenkeuze van 1998 en de hulpallocatie tussen 1999 en 2002 te verklaren, en bleek zeer sterk uit de analyses van de landenkeuze van 2003 en de hulpallocatie in 2003 en 2004. Het doel van de meest recente selectie-operatie was de verdere concentratie van de verstrekte ontwikkelingshulp door de beëindiging van de hulprelatie met landen die minder dan €4 miljoen van Nederland ontvingen.

In de landselectie van 2003 waren ook overwegingen van buitenlands beleid van groot belang. Er werd voor gekozen ook landen die lid zijn van de Nederlandse kiesgroep bij multilaterale instellingen op te nemen in de groep van partnerlanden, ook indien zij niet voldeden aan de overige criteria die aan partnerlanden werden gesteld. In de selectie van 1998 bleken additionele overwegingen van buitenlands beleid (gegroepeerd als *donor interest*-variabelen) eveneens van belang, maar de analyses leidden niet tot ondubbelzinnige identificatie van een beperkt aantal van dergelijke factoren.

Ten slotte bleken 'geostrategische' overwegingen in de twee rondes van landselectie ook een rol te hebben gespeeld. In de periode 1998-2002 kwam de invloed van deze overwegingen misschien het meest duidelijk naar voren toen Indonesië werd toegevoegd aan de '+3-groep'. De landselectie van 2003, waarin naast Indonesië ook Suriname een plaats kreeg als partnerland, was de voortzetting van deze aandacht voor de geostrategische banden van Nederland met sommige ontwikkelingslanden.

4 DE GOVERNANCE-INDICATOREN NADER BESCHOUWD

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de *governance*-indicatoren, waarvan in het voorgaande is aangegeven dat deze een belangrijke rol spelen bij de selectie van landen of de allocatie van hulp, aan een nadere beschouwing onderworpen. In het bijzonder wordt getracht een evaluatie te geven van de bruikbaarheid van de *governance*-indicatoren voor de formulering van ontwikkelingsbeleid. De indicatoren worden geanalyseerd ten aanzien van drie kenmerken:

- de stabiliteit van de waarden in de tijd;
- de variatie binnen en tussen groepen ontwikkelingslanden;
- de bruikbaarheid voor beleid gericht op duurzame armoedebestrijding.

De bespreking van *governance*-indicatoren in dit hoofdstuk richt zich, gelet op het belang voor het Nederlands beleid, vooral op de CPIA-score en de *IDA performance rating*. Ook wordt de trendmeting van bestuur en beleid door de Nederlandse ambassades in de beschouwing betrokken.

4.2 Stabiliteit van *governance*-scores in de tijd

De stabiliteit van scores in de tijd is een belangrijke factor bij de bepaling van de waarde van *governance*-indicatoren voor beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Indien de waarden van de indicatoren in de tijd sterk fluctueren, is de voorspelbaarheid van ontwikkelingen geringer en zijn de indicatoren minder geschikt om een rol te spelen bij de selectie van partnerlanden en de besluitvorming ten aanzien van hulpallocaties.

Uit een vergelijking van de scores op de CPIA-index over 2001 en 2002 blijkt dat 52 procent van de landen zich in 2002 in een ander quintiel bevond dan in 2001. De correlatie tussen de scores in deze twee jaren is 0,79 (significant op eenprocentniveau). Hoewel er sprake is van fluctuatie, bestaat er dus wel een sterk verband tussen de scores die landen kregen in 2001 en 2002.

Een analyse van de hulpverlening door de International Development Association, de donor die het verst gaat in het toepassen van *governance*-gerelateerde informatie ten behoeve van de hulpallocatie, laat zien dat hulpstromen sinds de toepassing van de CPIA-index variabelere lijken te zijn geworden. Indien twee perioden (1988-1991 en 1998-2001) met elkaar worden vergeleken en de hulp in het eerste jaar van de perioden op 100 wordt gesteld, blijkt dat de gemiddelde standaarddeviatie van de IDA-hulpstromen in de eerste periode, dus voor de toepassing van de *governance*-indicatoren, 93 en in de tweede periode, na introductie ervan, 125 was.

Hulpstromen zijn in de periode sinds de toepassing van *governance*-indicatoren instabieler geworden, zij het dat een t-toets op de verschillen van gemiddelden laat zien dat de toename van de gemiddelde standaarddeviatie tussen 1988-1991 en 1998-2001 niet significant is, en derhalve het gevolg van toevalsfluctuaties kan zijn.

4.3 Variatie binnen en tussen groepen ontwikkelingslanden

In het voorgaande is geconstateerd dat de beoordeling van de kwaliteit van bestuur en beleid van ontwikkelingslanden leidt tot het onderscheiden van vele 'shades of grey'. Er zijn slechts weinig landen die over de hele breedte goed scoren op alle criteria van goed bestuur en beleid. Deze constatering zou, indien juist, de waarde van de governance-indicatoren voor de selectie van partnerlanden en voor de allocatie van hulp ondermijnen.

In tabel 29 wordt de gemiddelde score op de CPIA-index weergegeven van de ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor IDA-leningen. De scores in de tabel laten zien dat er, met uitzondering van de categorie zeer slecht bestuurd landen (het vijfde quintiel), weinig variatie is. De scores van de hoogste vier quintielen geven aan dat het verschil in gemiddelde CPIA-score per quintiel slechts ongeveer 0,2 is op een schaal van 1 tot 6.

Tabel 29 Gemiddelde CPIA-scores per quintiel, 2002

Quintiel	Gemiddelde CPIA-score
1	3,69
2	3,48
3	3,28
4	3,06
5	2,57

Bron: IDA (2003a: 4)

De Wereldbank stelde in 2001 dat het wenselijk zou zijn dat de CPIA-index meer variatie te zien zou geven en besloot toen tot een herziening van de vragenlijst waarop de scores gebaseerd zijn: 'special care was given to make sure that the standards for a high score were not unrealistic. By eliminating undue hurdles to reaching a high score, the currently limited dispersion of the overall CPIA ratings is expected to increase' (International Development Association 2001: 2).

Zoals hierboven is beschreven, worden de IDA-allocaties niet alleen gebaseerd op de CPIA-score, maar op de hiervan afgeleide *IDA performance rating*, die mede op andere informatie is gebaseerd. Eén van de additionele elementen ter bepaling van de *IDA performance rating* is de zogenoemde *governance factor*.

De *governance factor* is de afgelopen jaren zo veranderd dat de ratio van het eerste tot het vijfde quintiel van de *IDA performance rating* tussen 2000 en 2002 toenam van 2,13 tot 2,61. Ter vergelijking: de ratio tussen het laagste en hoogste quintiel van de CPIA-score nam in deze periode af van 1,51 tot 1,44. De International Development Association heeft, met andere woorden, bewust stappen gezet om de spreiding in de *governance*-gerelateerde scores te vergroten.

De invloed van de *IDA performance rating* op de IDA-allocaties wordt nog vergroot doordat de IDA besloten heeft de *IDA performance rating* in de dertiende IDA-ronde (2001-2003) zestien maal zo zwaar laat meetellen als het armoedecriterium (International Development Association 2001: 7). Door dit verschil in gewicht hebben

kleine veranderingen in de beoordeling van de kwaliteit van bestuur en beleid grote gevolgen voor de toekenning van leningen. Zo zag Pakistan in 2002 de committeringen van de IDA toenemen met \$330 miljoen nadat het land in de periode 2000-2001 zijn plaats in het derde voor een plaats in het tweede quintiel had verruild.⁴⁴

4.4 Governance-indicatoren en duurzame armoedebestrijding

De inspectie- en evaluatiedienst (Operations Evaluation Department, OED) van de Wereldbank heeft recent grote vraagtekens geplaatst bij de voorspellende waarde van de CPIA-index voor het bereiken van groei en duurzame armoedevermindering. De OED constateerde dat verscheidene studies hebben aangetoond dat veranderingen in CPIA-scores vaak niet voorafgaan aan een periode van groei, maar er vaak juist op volgen. De OED stelt dat

These results also add credence to anecdotal evidence from Bank staff that contemporaneous growth is a (but not the) driving force behind overall country ratings, despite the detailed CPIA criteria. There is a natural tendency to assume that borrowers showing good contemporaneous growth must have good policies. (Operations Evaluation Department 2001: 18)

Afgezien van de vraag of evaluatoren de benodigde objectiviteit en kennis van landen bezitten, is er een aantal redenen waarom kan worden betwijfeld of de CPIA-scores een goede voorspeller zijn van economische groei en armoedevermindering. In de eerste plaats houden sommige delen van de CPIA-index geen direct verband met economische groei of armoedevermindering. In de tweede plaats spelen de specifieke beleidsprioriteiten van geëvalueerde landen, al dan niet vastgelegd in een PRSP, nauwelijks een rol bij de bepaling van de CPIA-score.

De CPIA-index bestaat uit vier categorieën en kende, tot 2005,⁴⁵ twintig indicatoren, waarvan vijf te maken hadden met de kwaliteit van bestuur, vijf met aspecten van verdeling en tien met 'economic management' en 'structural policies'. Vooral deze laatste categorieën bevatten elementen van de *Washington consensus*. Enige voorbeelden kunnen de werking van de CPIA-evaluatie verduidelijken. Evaluatoren werd geadviseerd landen de maximale score te geven voor handels- en wisselkoersbeleid als, onder andere, het gemiddelde importtarief lager was dan tien procent en er geen beperkingen bestonden op de instroom van buitenlandse directe investeringen (IDA 2001). De maximale score op 'financial sector depth, efficiency and resource mobilisation' werd bereikt als aanwijzingen gevonden werden voor de liberalisering van de financiële markten (IDA 2003b: 9). De relatie tussen deze en soortgelijke indicatoren, enerzijds, en economische groei en duurzame armoedevermindering, anderzijds, kan in twijfel worden getrokken (cf. Rodrik 2001; Putzel 2002).

⁴⁴ De International Development Association publiceerde, tot 2005, uitsluitend de rangordening van landen in quintielen. Aangezien de subscores van de CPIA-index niet openbaar gemaakt werden, is niet duidelijk hoe de totaalscore tot stand is gekomen. Een kleine verandering in de CPIA-score kon significante gevolgen hebben voor de allocatie.

⁴⁵ De CPIA-index is inhoudelijk beschreven in noot 26. Ondanks de wijzigingen die zijn ingevoerd in de veertiende IDA-ronde (2005-2008), blijven de hier gemaakte opmerkingen inzake de CPIA geldig.

De afgelopen jaren zijn de *governance*-indicatoren wel zwaarder gaan wegen in de *IDA performance rating* door de introductie van de *governance factor*. De OED stelt in dit verband:

Ratings on the 6 governance-related criteria are strongly correlated with ratings on the other 14 criteria. One interpretation is that the correlation is to be expected, since good governance and good overall policies go hand in hand. Another is that the close correlation reflects inadequate knowledge about these governance-related issues within the Bank. ... Whichever interpretation is correct – and they probably both contain an element of truth – *the new criteria seem to have had little impact on overall CPIA ratings and therefore on IDA allocations*. (OED 2001: 20, cursivering toegevoegd)

De OED concludeert dus dat de centrale criteria van de *Washington consensus* een doorslaggevende rol zijn blijven spelen in de CPIA-evaluatie. Hierbij dient te worden aangetekend dat het aanzienlijk moeilijker is op sommige criteria hoog te scoren dan op andere. Zo is het, aldus de OED (2001: 20) welhaast onmogelijk een maximale score te behalen op de variabele betreffende sociale vangnetten en relatief gemakkelijk een maximale score te halen voor het nakomen van schuldverplichtingen. Deze handelwijze is, volgens de OED, 'the opposite of what would be expected if each criterion were weighted according to its influence on poverty reduction' (OED 2001: 20).

De Nederlandse visie op goed bestuur en beleid wijkt op onderdelen af van die van de Wereldbank. Opeenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking hebben het respect voor mensenrechten en democratie opgevoerd als onderdeel van goed bestuur en beleid. De CPIA-index is evenwel veel meer gericht op het macro-economisch en sectoraal beleid van ontwikkelingslanden.

Ten einde te onderzoeken in welke mate de verschillen tussen de Nederlandse opvatting over goed bestuur en beleid – vertaald in de landenscreening – en de CPIA-procedure tot een andere selectie van voorkeurslanden zouden leiden, is een variabele gecreëerd op basis van de scores voor bestuur en beleid uit de landenscreenings (zie tabel 1, items 2 en 3). De correlatie tussen deze variabele en de CPIA-score over 1998 blijkt 0,56 te zijn (significant op het eenprocentniveau). Er zijn, ondanks deze sterke correlatie, wel belangrijke verschillen tussen de lijst met toppersteerders op het gebied van bestuur en beleid die kan worden afgeleid uit de landenscreenings, het hoogste quintiel van de CPIA en de top van andere *governance*-indices (in het onderstaande wordt de Kaufmann-index als voorbeeld genomen). Tabel 30 bevat een vergelijking tussen de elf toppersteerders uit de landenscreening, de CPIA-procedure en de Kaufmann-dataset over 1998.⁴⁶

Tabel 30 laat zien dat slechts één land (Sri Lanka) voorkomt in het bovenste gedeelte van alle ranglijsten. Acht landen komen op één van de drie lijsten voor. Zestien landen komen slechts eenmaal voor. De oriëntatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op de uitgangspunten van de Wereldbank komt in tabel 28 tot uitdrukking in feit dat de door Nederland in de periode 1998-2002 gekozen voorkeurslanden zeven van de

⁴⁶ In tabel 28 worden de resultaten van de elf best presterende landen vergeleken omdat het hoogste quintiel van de CPIA-index over 1998 elf landen bevatte.

toppresteerders uit de CPIA-index en slechts vijf van de toppers uit de landenscreening zijn geselecteerd.⁴⁷

Tabel 30 Toppresteerders ten aanzien van bestuur en beleid, 1998

Landenscreening (top 11)	Topkwintiel CPIA 1998	Toppresteerders (Kaufmann et al. 2003; IDA eligible)
Mongolië		Mongolië
Macedonië	Macedonië	
Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka
Bhutan	Bhutan	
Benin		
Nicaragua		
Moldavië		Moldavië
Burkina Faso		
Ivoorkust		Ivoorkust
Kaapverdië	Kaapverdië	
Ghana		Ghana
	India	India
	Eritrea	
	Ethiopië	
	Kirgizië	
	Lesotho	
	Oeganda	
	Bolivia	
		Albanië
		Nepal
		Madagaskar
		China
		Mali

Ten einde een antwoord te kunnen geven op de vraag naar de invloed van *governance*-indicatoren op relevante ontwikkelingsdoelstellingen, wordt in het onderstaande een vergelijking gemaakt tussen de landen die al dan niet door Nederland geselecteerd zijn voor structurele bilaterale ontwikkelingshulp ten aanzien van een aantal indicatoren van armoede en armoedebestrijding. Er is een t-toets voor verschillen tussen gemiddelden uitgevoerd om na te gaan of er een significant verschil is tussen de prestaties ten aanzien van armoedebestrijding van de wel en niet geselecteerde landen.

Er zijn vele manieren om armoedevermindering te meten. Behalve dat verschillende manieren zich richten op verschillende aspecten van armoede, gebruiken zij ook verschillende methoden om de effecten van armoedebestrijding te meten.

⁴⁷ De landenscreening speelde in de selectie-operatie van 2003 een beduidend geringere rol dan in 1998, aangezien bij de verantwoordelijke departementsambtenaren het vermoeden bestond dat de beoordeling van de prestaties van de hulpontvangende landen op de ambassades, in het eigen voordeel, te positief zou kunnen zijn (interviews, 10 en 15 december 2003).

In het navolgende is een aantal variabelen samengesteld op basis van de *World Development Indicators*, aangezien deze goede tijdreeksen bevat (zie tabel 31).

De door Nederland voor structurele hulp geselecteerde landen scoren ten aanzien van de meeste genoemde indicatoren beter dan de niet geselecteerde landen. Het positieve verschil geldt voor de verandering in de Human Development Index (0,024 versus 0,013), de inentingsgraad tegen DTP en mazelen, de verschillende indicatoren voor schoolgang en de veranderingen in het inkomen per hoofd. Wat de verandering in de mate van analfabetisme, kindersterfte en levensverwachting betreft, scoren de niet geselecteerde landen beter dan de geselecteerde. In alle gevallen geldt evenwel dat de geconstateerde verschillen niet statistisch significant zijn en dat het derhalve onzeker is of de gevonden verschillen het gevolg zijn van toevalsfluctuaties. Het gebrek aan significantie zou het gevolg kunnen zijn van de lengte van de analyseperiode van slechts vier jaar.

Tabel 31 Indicatoren van armoedevermindering

Gezondheid	De verandering in de inentingsgraad tegen DTP tussen 1997 en 2001
	De verandering in the inentingsgraad tegen mazelen tussen 1997 en 2001
	De verandering in levensverwachting tussen 1997 en 2001
	De verandering in kindersterfte tussen 1997 en 2001
Onderwijs	De verandering in de mate van analfabetisme tussen 1997 en 2001
	De verandering in deelname aan primair onderwijs van de totale bevolking tussen 1997 en 2000 (log)
	De verandering in deelname aan primair onderwijs van vrouwen tussen 1997 en 2000 (log)
	De verandering in deelname aan primair onderwijs van mannen tussen 1997 en 2000 (log)
Economische welvaart	De verandering in bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, in <i>purchasing power parity</i> , tussen 1997 en 2001
Samengestelde index	De verandering in de Human Development Index tussen 1997 en 2001

Noot: De verandering in primaire schoolgang voor vrouwen en mannen is uitgedrukt als dubbele logaritme omdat de variabele een zeer scheve verdeling kent

Bron: World Bank (2002)

Behalve dat de verschillen tussen geselecteerde en niet geselecteerde landen ten aanzien van verschillende indicatoren van ontwikkeling niet significant zijn, blijkt ook het verband tussen de hoogte van de Nederlandse hulp en de mate van armoedebestrijding – uitgedrukt in verscheidene bivariate correlatiecoëfficiënten, zie tabel 32 – niet significant. Dit resultaat behoeft niet te betekenen dat hulp geen invloed heeft op armoedevermindering – de hulp van alle donoren tezamen kan immers wèl invloed hebben –, maar lijkt te illustreren dat de Nederlandse wijze van selectie niet de ‘winners’ op ontwikkelingsgebied heeft weten te selecteren of creëren. Landen die het erg goed deden aan het eind van de jaren negentig en die niet geselecteerd waren voor een structurele bilaterale relatie waren bijvoorbeeld: Gambia, Bhutan, Kaapverdië, Mongolië, Cambodja, Guyana en Brazilië.

Tabel 32 Correlatie van Nederlandse hulp met diverse indicatoren van ontwikkeling (1999)

	Correlatie-coëfficiënt	Significantie-niveau	Aantal landen
Verandering in mate van analfabetisme	-0,01	0,95	68
Verandering in inentingsgraad tegen DTP	0,12	0,33	68
Verandering in inentingsgraad tegen mazelen	0,12	0,30	70
Verandering in levensverwachting	0,05	0,69	74
Verandering in kindersterfte	-0,05	0,68	74
Verandering in deelname aan primair onderwijs van de totale bevolking	0,08	0,55	55
Verandering in deelname aan primair onderwijs van vrouwen (log)	0,00	0,97	52
Verandering in deelname aan primair onderwijs van mannen (log)	0,13	0,35	54
Verandering in bruto nationaal inkomen per hoofd (PPP)	0,07	0,58	74

Bron: World Bank (2002)

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht nader in te gaan op de *governance*-indicatoren die in de discussie over selectiviteit van ontwikkelingsbeleid een rol zijn gaan spelen, en vooral de indicatoren die onder de invloed van de Wereldbank vrij algemeen ingang hebben gevonden, zoals de CPIA-index en de *IDA performance rating*. In het bijzonder is daarbij ingegaan op de aspecten van stabiliteit van *governance*-scores in de tijd, de variatie van *governance*-beoordelingen binnen en tussen groepen ontwikkelingslanden en de bruikbaarheid van de *governance-indicatoren* voor een beleid dat als belangrijkste doelstelling armoedebestrijding heeft.

In de eerste plaats is geconstateerd dat de bekeken *governance*-scores in de tijd slechts beperkt stabiel blijken te zijn. In dit hoofdstuk zijn aanwijzingen gevonden voor aanzienlijke instabiliteit met betrekking tot de classificatie en allocatie van de International Development Association, de organisatie die het duidelijkst van alle ontwikkelingsorganisaties gericht lijkt op *governance*-gerelateerde allocatie. Deze bevinding betekent dat de bedoelde indicatoren minder geschikt zijn voor beleid op middellange en lange termijn.

In de tweede plaats is in dit hoofdstuk aangetoond dat de variatie van de *governance*-scores binnen en tussen groepen van ontwikkelingslanden beperkt is. Er zijn vooral vele 'shades of grey' te constateren in de prestaties ten aanzien van bestuur en beleid. Er zijn relatief weinig uitgesproken toppresterders. Deze omstandigheid leidt ertoe dat verscheidene quintielen van de veelgebruikte CPIA-index slechts moeilijk,

qua prestatiebeoordeling, van elkaar te onderscheiden zijn. Uitsluitend het minst presterende quintiel bleek een score op de genoemde index te hebben die duidelijk verschilde van de andere vier quintielen. De toepasbaarheid van de index bleek ten dele het gevolg van de rekenkundige ingrepen die de International Development Association toepast ten einde de verschillen tussen groepen landen te accentueren.

In de derde plaats blijkt dat verscheidene aspecten van de CPIA-index als belangrijke *governance*-indicator (in paragraaf 4.4 geschat op de helft van de items die tezamen de indicator vormen) weinig tot geen relatie hebben met armoedebestrijding, de thans vrijwel unaniem geaccepteerde doelstelling van ontwikkelingssamenwerking. Indien meer specifiek wordt gekeken naar de door Nederland in 1998 geselecteerde voorkeurslanden, blijken belangrijke indicatoren van armoede (gezondheid, onderwijs en economische welvaart) geen significant verschil in prestatie aan te geven tussen deze landen en de niet geselecteerde landen.

De algemene conclusie die op basis van de beschouwingen in dit hoofdstuk kan worden geformuleerd over de *governance*-indicatoren van de Wereldbank en de International Development Association, is dat deze beperkt toepasbaar zijn in ontwikkelingsbeleid. Deze constatering heeft ten dele te maken met het probleem van fluctuatie van scores in de tijd en met de geringe verschillen tussen ontwikkelingslanden ten aanzien van de kwaliteit van bestuur en beleid. Voor een ander deel is de constatering ingegeven door het feit dat belangrijke indicatoren een inhoud hebben die weinig te maken heeft met de belangrijkste doelstelling van ontwikkelingssamenwerking, te weten armoedebestrijding.

5 BEVINDINGEN

5.1 Achtergrond van het selectiviteitsprincipe

De achtergrond van de toepassing van het selectiviteitsprincipe op de verstrekking van ontwikkelingshulp is te vinden in veranderingen in het denken over de effectiviteit van de hulp. Waar in het verleden de nadruk vooral werd gelegd op de formulering van randvoorwaarden ten aanzien van het beleid van hulpontvangende landen (de zogeheten conditionaliteiten), wordt sinds het midden van de jaren negentig, voornamelijk onder invloed van veranderingen in het denken binnen de Wereldbank, uitgegaan van het stellen van voorwaarden *vooraf*. De belangrijkste veronderstelling in het nieuwe denken over ontwikkelingshulp is dat hulp alleen effectief kan zijn indien deze wordt verstrekt aan landen die beschikken over kwalitatief goede structuren van *governance*.

Het selectiviteitsprincipe heeft in het Nederlandse beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking zijn beslag gekregen onder de ministers Herfkens (1998-2002) en Van Ardenne (2002-heden). In de kabinetsperiode 1998-2002 werden 22 landen (de '19+3') geselecteerd voor een structurele bilaterale hulprelatie. In 2003 werden aan deze selectie nog veertien landen toegevoegd; ieder land dat bilaterale hulp zou gaan ontvangen, werd sindsdien beschouwd als 'partnerland'. Dechtereenvolgende bewindspersonen hebben in de toelichting op het beleid aangegeven dat armoede en de kwaliteit van bestuur en beleid een belangrijke rol in het selectieproces zouden dienen in te nemen.

5.2 Het good governance-criterium

Het *good governance*-criterium blijkt in de selectie van hulpontvangende landen slechts een beperkte rol te hebben gespeeld. Bij de selectie in 1998-1999 werd het criterium weliswaar toegepast, maar wegens de onmogelijkheid een substantiële groep van ontwikkelingslanden met goed beleid en bestuur te selecteren, is in het selectieproces een aantal secundaire criteria gebruikt, die de politieke en ambtelijke leiding een grote discretie gaven.

In 2003 is, de retoriek ten spijt, het *good governance*-criterium effectief losgelaten, daar expliciet 'ondermaats' presterende landen op de partnerlijst zijn opgenomen. Paradoxalerwijze is, doordat de keuze van partnerlanden in de meest recente selectieronde is beperkt tot de landen die reeds hulp van Nederland ontvingen, niet nagegaan of de selectie die landen omvat waar de hulp ook het meest effectief wordt besteed.

De operationalisering van het *good governance*-criterium heeft geresulteerd in de overname van de methodologie van de Wereldbank, die verscheidene kwantitatieve maten heeft ontwikkeld om de kwaliteit van bestuur en beleid vast te stellen. Een beperking die kleeft aan de Wereldbank-methode is dat de maten nogal veel nadruk leggen op bepaalde orthodoxe beleidsdoelstellingen (zoals inflatie, begrotings-evenwicht, overheidsschuld, financiële stabiliteit, de mate van concurrentie en de bescherming van eigendomsrechten) en andere, ontwikkelingsgerelateerde doelen buiten de orde verklaren.

Er blijken grote vraagtekens gezet te kunnen worden bij de bruikbaarheid van *governance*-indicatoren per se. Analyses hebben uitgewezen dat de *governance*-scores van de Wereldbank in de tijd tamelijk instabiel zijn, waardoor ze minder geschikt zijn voor middellange- en langetermijnbeleid. Ook bleken de verschillen tussen ontwikkelingslanden op de *governance*-meetlat van de Wereldbank in de meeste gevallen zeer beperkt te zijn, waardoor moeilijk een zinvol onderscheid tussen goed en minder presterende landen kan worden gemaakt. Ten slotte bleken de *governance*-indicatoren weinig of geen relatie te hebben met armoedebestrijding.

5.3 Het armoedecriterium

Ofschoon achtereenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking armoedebestrijding steeds als centrale doelstelling van het beleid hebben genoemd, heeft de relatieve armoede van hulpontvangende landen slechts een beperkte rol gespeeld bij de selectie van landen die in aanmerking kwamen voor Nederlandse hulp. Bij de landenkeuze in 1998 werd voor de selectie uitgegaan van alle ontwikkelingslanden die *IDA eligible* waren, hetgeen betekende dat zij een gemiddeld inkomen van maximaal \$925 hadden. Binnen de groep van landen die aldus werden betrokken bij het selectieproces werd geen nader onderscheid gemaakt naar de mate van armoede. Ten slotte was het aantal minst ontwikkelde landen dat in 1998 als voorkeursland werd opgenomen ongeveer even groot als het aantal minst ontwikkelde landen waarmee de ontwikkelingsrelatie in dat jaar werd beëindigd.

De selectieronde van 2003 betrof, naast de '19+3' voorkeurslanden die in 1998-1999 waren geselecteerd, ook de landen die deelnamen aan het GMV- en het milieu-programma, waarvoor geen duidelijke inkomensgrens was gesteld. Het gevolg van de meest recente selectie is dat de voorheen bestaande koppeling tussen de mate van armoede, uitgedrukt door de *IDA eligibility*, en de vorm van de ontwikkelingsrelatie met Nederland is losgelaten. Het aantal minst ontwikkelde landen dat in 2003 is toegevoegd aan de '19+3' voorkeurslanden, was zeer beperkt. Ten slotte kan worden opgemerkt dat relatief rijkere ontwikkelingslanden, die eerst uitsluitend voor specifieke hulpvormen in aanmerking kwamen, zich nu ook kunnen kwalificeren voor hulp in het kader van de sectorale benadering.

5.4 Selectiviteit en de omvang van de bilaterale hulp

De hoeveelheid aandacht die is uitgegaan naar de selectiviteit van het Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulpprogramma heeft soms de indruk gewekt dat het gehele ontwikkelingsbeleid is geschoeid op de leest van de selectiviteit. Het is paradoxaal dat het bilaterale hulpprogramma van Nederland onder de twee laatste ministers steeds beperkt is gebleven tot 12 à 14 procent van het totale budget voor ontwikkelings-samenwerking. Alle aandacht ten spijt is het selectiviteitsprincipe niet van toepassing verklaard op andere belangrijke onderdelen van het Nederlandse bilaterale beleid, zoals het bedrijfslevenprogramma (na 2003 gegroeid van 17 naar 31 landen) en het GMV- en milieuprogramma. De rol van het selectiviteitsbeginsel is, ondanks alle discussie dienaangaande, in de afgelopen twee kabinetsperioden in operationele zin steeds tamelijk marginaal geweest.

5.5 Selectiviteit in vergelijkend perspectief

Een vergelijking van de Nederlandse ontwikkelingshulp met die van andere West-Europese donoren leert dat Nederland vergelijkenderwijs niet erg selectief is geweest bij de verstrekking van hulp. Ten aanzien van de gehanteerde selectiecriteria (*good governance* en mate van armoede) blijkt Nederland zich niet nadrukkelijk van de overige donoren te onderscheiden. De verdeling van de Nederlandse hulp over de diverse categorieën van de door de IDA ontwikkelde CPIA-index is grofweg gelijk aan die van de overige donorlanden. Hiernaast blijkt een relatief groot deel van de hulp van Nederland en de andere West-Europese donoren te worden gealloceerd aan ontwikkelingslanden met een relatief hoog per capita inkomen.

LITERATUUR

Burnside, Craig, en David Dollar (1997), *Aid, Policies and Growth*. World Bank Working Paper 1777. Washington, D.C.: World Bank.

Burnside, Craig, en David Dollar (2000), 'Aid, Policies and Growth', *American Economic Review* 90(4): 847-868.

Canadian International Development Agency (2002), *Estimates 2003-2004*. Gedownload van <http://www.acdi-cida.gc.ca/publications-e.htm>, 31 oktober 2003.

Collier, Paul, en David Dollar (1999), *Aid Allocation and Poverty Reduction*. Policy Research Working Paper 2041. Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.

Collier, Paul, en David Dollar (2001), *Development Effectiveness: What Have We Learnt?* Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group. Gedownload van http://www1.oecd.org/dac/pdf/aid_effecti/collier.pdf, 6 januari 2004.

Dalgaard, Carl Johan, en Henrik Hansen (2001), 'On Aid, Growth and Good Policies', *Journal of Development Studies* 37(6): 17-41.

Devarajan, Shantayanan, Andrew Sunil Rajkumar en Vinaya Swaroop (1999), *What Does Aid to Africa Finance?* Washinton, D.C.: World Bank Development Research Group. Gedownload van <http://econ.worldbank.org/docs/537.pdf>, 27 januari 2003.

Development Assistance Committee (2002), *Development Co-operation Report 2002*. Paris: OECD.

Development Assistance Committee (2003), *DAC Statistics on Government and Civil Society Sectors*. Gedownload van <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>, 31 oktober 2003.

Dijkstra, A. Geske (2002), 'The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences', *Development and Change* 33(2): 307-334.

Doornbos, Martin (2001), "'Good Governance": The Rise and Decline of a Policy Metaphor', *Journal of Development Studies* 37(6): 93-108.

Downer, Alexander (2000), *Launch of the Document 'Good Governance – Guiding Principles for Implementation'*. Toespraak, 4 december 2000, Canberra. Gedownload van <http://www.ausaid.gov.au/media>, 14 november 2003.

Easterly, William (2002), *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*. Working Paper No. 4 (Revised version, May 2002). Washington, D.C.: Center for Global Development. Gedownload van <http://www.cgdev.org>, 5 augustus 2002.

Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop en Min Zhu (1998), 'A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid', *The World Bank Economic Review* 12(1): 29-58.

- Freedom House (2003), *Freedom in the World: Country Ratings 1972-73 to 2001-2002*. Gedownload van <http://www.freedomhouse.org>, 16 september 2003.
- Guillaumont, Patrick, en Lisa Chauvet (2001), 'Aid and Performance: A Reassessment', *Journal of Development Studies* 37(6): 66-82.
- Guillaumont, Patrick, Sylviane Guillaumont Jeanneney, Jacky Amprou en Oumar Cheick Sidibé (2001), 'Mali', in: Shantayanan Devarajan, David R. Dollar en Torgny Holmgren (red.), *Aid and Reform in Africa : Lessons from Ten Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank, pp. 228-286.
- Hansen, Henrik, en Finn Tarp (2000), 'Aid Effectiveness Disputed', *Journal of International Development* 12(3): 375-398.
- Haver Droeze, Frederik (2003), *Selectivity and Allocation Policies for Dutch Bilateral Aid*. Den Haag: Afdeling Beleidsplanning, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Herfkens, Eveline (1999), 'Aid Works – Let's Prove it!', *Journal of African Economies* 8(4): 481-486.
- Hermes, Niels, en Robert Lensink (2001), 'Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?', *Journal of Development Studies* 37(6): 1-16.
- Hoebink, Paul (2001), 'Good governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren', in: WRR (2001), pp. 163-203.
- Holmqvist, Göran (2000), *Fungibility Parameters: A Comment on Their Reliability and Their Policy Implications from an Aid Practitioner*. Paper presented at the SIDA conference on Aid and Development, 20-21 January 2000. Gedownload van <http://www.sida.se/Sida/articles/3600-3699/3676/pap2gora.pdf>, 6 januari 2004.
- Hout, Wil (2002), 'Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance', *Development and Change* 33(3): 511-528.
- Hulten, Michel van (1999), "'De 19" van Herfkens', *Internationale Spectator* 53(7/8): 430-435.
- International Development Association (2001), *Enhancing IDA's Performance-Based Allocation System*. Board Report 26479. Gedownload van <http://www-wds.worldbank.org/servlet>, 22 december 2003.
- International Development Association (2002), *Country Policy and Institutional Assessment 2002: Assessment Questionnaire*. Gedownload van <http://siteresources.worldbank.org/ida/resources/cpia2002.pdf>, 4 juli 2003.
- International Development Association (2003a), *Allocating IDA Funds Based on Performance: Fourth Annual Report on IDA's Country Assessment and Allocation Process*. Gedownload van <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/PBAAR4.pdf>, 4 juni 2003.

International Development Association (2003b), *Country Policy and Institutional Assessment 2003*. Gedownload van <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2003.pdf>, 31 december 2003.

International Development Association (2003c), *IDA Borrowers*. Gedownload van <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20054572~menuPK:115748~pagePK:83988~piPK:84004~theSitePK:73154,00.html>, 7 januari 2004.

International Monetary Fund (2001), *Direction of Trade Statistics Yearbook 2000*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Kadt, Emanuel de (2001), 'Goed bestuur in Afrika: De realiteit in het licht van traditie en geschiedenis', in: *WRR* (2001), pp. 241-276.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay en Massimo Mastruzzi (2003), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington, D.C.: World Bank. Gedownload van <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002>, 24 september 2003.

Keppels, Freek (2003), *Country Allocations Based on Poverty and Performance*. Presentatie voor OECD DAC/Development Centre Experts' Seminar, Parijs, 10 maart 2003. Gedownload van <http://www.oecd.org/dac>, 3 december 2003.

Killick, Tony (1995), *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*. London: Routledge.

Koch, Dirk-Jan (2003), 'Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep: Een beoordeling en voorstellen ter verbetering', *Internationale Spectator* 57(2): 71-75.

Lensink, Robert, en Howard White (2000), 'Aid Allocation, Poverty Reduction and the Assessing Aid report', *Journal of International Development* 12(3): 399-412.

Lensink, Robert, en Howard White (2001), 'Are There Negative Returns to Aid?' *Journal of Development Studies* 37(6): 42-65.

McGillivray, Mark, en Oliver Morrissey (2000), 'Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?', *Journal of International Development* 12(3): 413-428.

Menard, Scott (1995), *Applied Logistic Regression Analysis*. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-106. Thousand Oaks: Sage.

Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (2003), *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2004 (HGIS-nota 2004)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29233, nrs. 1-2.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1998), Brief met beleidsvoornemens inzake toepassing van criteria op het vlak van de structurele bilaterale ontwikkelingshulp. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26200V, nr. 8.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1999a), *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 1.

- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1999b), *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1999c), *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26433, nr. 18.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1999d), *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26433, nr. 22.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2000), *Brief inzake het landenbeleid structurele bilaterale hulp*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26433, nr. 23.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2001), *Brief inzake ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27820, nr. 1.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2003a), *Brief Ontwikkelingssamenwerking in meerjarig perspectief*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28600V, nr. 65.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2003b), *Aan elkaar verplicht: Ontwikkelings samenwerking op weg naar 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29234, nr. 1.
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (2003c), *Brief naar aanleiding van de moties Hirsi Ali en Van der Staaij/landenlijst*. Kenm. DGIS-246/2003, 12 december.
- Moore, Mick, Jennifer Leavy, Peter Houtzager en Howard White (1999), *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. IDS Working Paper 99. Brighton: Institute of Development Studies.
- Moore, Mick (2001), 'Political Underdevelopment: What Causes "Bad Governance"?', *Public Management Review* 3(3): 385-418.
- Morrissey, Oliver (2002), 'Recipient Governments' Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality.' Paper Prepared for the UNU/WIDER Project Meeting on Sustainability of External Development Financing, Helsinki, 23-4 August 2002.
- Morrissey, Oliver (2004), 'British Aid Policy in the "Short-Blair" Years: Is DFID the Standard Bearer for Donors?', in: Olav Stokke en Paul Hoebink (red.), *Perspectives on European Development Co-operation*. London: Routledge, te verschijnen.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan en John Toye (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*. London: Routledge.
- Nekkers, J.A., en Peter Malcontent (1999) *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Neumayer, Eric (2003), *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*. London: Routledge.
- Norad (2002), *Annual Report 2001*. Gedownload van [http://www.norad.no/english/files/Annual%20report\(eng\).pdf](http://www.norad.no/english/files/Annual%20report(eng).pdf), 31 oktober 2003.

Operations Evaluation Department (2001), *Review of the Performance-Based Allocation System, IDA10-12*. Washington, D.C.: World Bank. Gedownload van <http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf>, 4 juli 2003.

Plaatsvervangd directeur-generaal Internationale Samenwerking (2002), *Intern memorandum 144/02*, 26 september.

Pronk, Jan P. (2001), 'Aid as a Catalyst', *Development and Change* 32(4): 611-629.

Pronk, Jan P. (2003a), 'Aid as a Catalyst: A Rejoinder', *Development and Change* 34(3): 383-400.

Pronk, Jan P. (2003b), *Collateral Damage or Calculated Default: The Millennium Development Goals and the Politics of Globalisation*. Inaugurele rede. Den Haag: Institute of Social Studies.

Putzel, James (2002), 'Development States and Crony Capitalists', in: Pietro P. Masina (red.), *Rethinking Development in East Asia: From Illusory Miracle to Economic Crisis*. Richmond: Curzon Press, pp. 189-222.

Radelet, Steven (2003), 'Bush and Foreign Aid', *Foreign Affairs* 82(5): 104-117.

Regeerakkoord 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26024, nr.10.

Rodrik, Dani (2001), 'Trading in Illusions', *Foreign Policy* 123: 54-63.

SIDA (2003), *Annual Report 2002*. Gedownload van <http://www.sida.se/content/1/c6/01/89/77/AnnualReport01.pdf>, 31 oktober 2003.

Thorbecke, Erik (2000), 'The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000', in: Finn Tarp (red.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge, pp. 17-47.

Timmerman, M., et al. (2000), *Verslag van de werkgroep Allocatie structurele bilaterale ontwikkelingshulp*. Interne notitie, 1 september.

U.S. Department of State (2003), 'Millennium Challenge Account: A New Compact for Global Development', *Economic Perspectives: An Electronic Journal of the U.S. Department of State* 8(2). Gedownload van <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>, 4 juni 2003.

U.S. Government (2002), *Helping Developing Nations*. Gedownload van <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations>, 4 juni 2003.

Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken (1999), *Landenbeleid structurele bilaterale hulp: Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 3.

Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken (2003a), *Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren: Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29234, nr. 3.

Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken (2003b), *Ontwikkelingssamenwerking-beleid voor de komende jaren: Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29234, nr. 17.

Wade, Robert Hunter (2001), 'The Rising Inequality of World Income Distribution', *Finance and Development* 38(4): 37-39.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*. Rapporten aan de regering, no. 58. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Williamson, John (1997), 'The Washington Consensus Revisited', in: Louis Emmerij (red.), *Economic and Social Development into the XXI Century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 48-61.

World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. New York: Oxford University Press.

World Bank (2002), *2002 World Development Indicators CD-ROM*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2003), *World Development Report 2002: Breaking the Conflict Trap*. Washington, D.C.: World Bank.

BIJLAGE 1: GEANALYSEERDE LANDEN

Land	Analyse van landenkeuze 1998 ¹	Analyse van hulpallocatie 1999-2002 ²	Totaalscore landenscreening 1998 ³
Afghanistan	O	X	
Albanië	O	X	
Algerije		O	
Angola	X	X	17,66
Argentinië		O	
Armenië	X	X	34,66
Azerbeidzjan	O		
Bangladesh	O	X	42,50
Benin	X	X	34,00
Bhutan	O	X	33,33
Bolivia	X	X	40,00
Bosnië-Herzegovina	X	X	37,33
Botswana		O	
Brazilië	O	X	
Bulgarije		X	
Burkina Faso	X	X	34,33
Burundi	O	O	
Cambodja	X	X	28,79
Centraal Afrikaanse Republiek	O		
Chili		X	
China	O	X	39,99
Colombia	X	X	
Costa Rica	O	X	
Cuba		O	
Djibouti		O	
Ecuador	O	X	30,07
Egypte	X	X	34,66
El Salvador	O	X	
Eritrea	X	X	32,33
Ethiopië	X	X	38,99
Filippijnen	O	X	36,67
Gabon		O	
Gambia	X	O	33,00
Georgië	X	X	39,33

Ghana	X	X	40,00
Guatemala	O	X	31,33
Guinea	O		
Guinee-Bissau	X	X	28,00
Guyana		O	
Haïti	X	X	25,92
Honduras	X	X	34,33
India	X	X	39,33
Indonesië	O	X	10,00
Iran		X	
Ivoorkust	X	O	36,66
Jamaica	O		
Jemen	X	X	36,33
Joegoslavië (voormalig)	O	X	
Jordanië		O	
Kaapverdië	X	X	38,99
Kameroen	O	X	
Kazakhstan		O	
Kenia	X	X	27,66
Kirgizië	X	X	18,00
Kongo, Democratische Republiek	O	O	
Kroatië		O	
Laos	O	X	26,00
Lesotho	O	O	
Libanon		O	
Liberia	X	O	27,33
Macedonië	X	X	44,33
Madagaskar	X	X	27,50
Malawi	X	X	29,00
Maleisië		O	
Mali	X	X	34,58
Mauritanië	O	O	
Mexico		O	
Moldavië	X	X	34,46
Mongolië	X	X	38,06
Mozambique	X	X	38,33
Myanmar		O	
Namibië	O	X	
Nepal	X	X	28,33

Nicaragua	X	X	46,25
Niger	X	X	35,00
Nigeria	O	O	
Oeganda	X	X	36,00
Oekraïne		O	
Oezbekistan		O	
Pakistan	X	X	33,75
Palestijnse Autoriteit	O	X	33,33
Panama		O	
Papua New Guinea		X	
Peru	O	X	31,44
Roemenië		X	
Rwanda	X	X	32,50
Senegal	X	X	40,00
Seychellen		O	
Sierra Leone	O	X	
Soedan	O	X	
Somalië	O	O	
Sri Lanka	X	X	41,39
Suriname		X	
Syrië		X	
Tadzjikistan	X		21,87
Tanzania	O	X	
Thailand		O	
Togo	O		
Tunesië		O	
Turkije		O	
Vietnam	X	X	37,33
Zambia	X	X	32,00
Zimbabwe	X	X	34,66
Zuid-Afrika	O	X	

Noten:

1. In deze kolom geven 'X' en 'O' aan dat een land hetzij in 1997 ontwikkelingshulp van Nederland ontving of behoorde tot de zogeheten *IDA eligible countries* (bron: Jaarverslag 1997). 'O' geeft aan dat voor een land geen landenscreening voor 1998 beschikbaar was.
2. In deze kolom geeft 'X' aan dat een land in de periode 1999-2002 minimaal €2 miljoen ontwikkelingshulp van Nederland ontving (bron: MIDAS). 'O' geeft aan dat een land in de genoemde periode hulp ontving tot een bedrag lager dan €2 miljoen.
3. In deze kolom worden de totaalscores op de criteria voor de landenscreenings uit 1998 (zie tabel 1) weergegeven van de 44 landen waarvoor dergelijke screenings beschikbaar zijn. De scores zijn weergegeven op een schaal van 0 tot 50. Indien nodig, wegens het ontbreken van scores op één of meer criteria, zijn de gegevens naar de genoemde schaal herberekend.

BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

J.A. Boer, voormalig plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Samenwerking

P. van de Geer, toegevoegd medewerker DGIS

P.J.M. Litjens, hoofd afdeling West-Afrika

F.C. Keppels, plaatsvervangend hoofd/ODA-coördinator, afdeling begrotingszaken, Financieel Economische Zaken