

Good governance in Ethiopië

Een casestudie naar het beleid van Nederland en de Verenigde Staten

Student: Lisanne van der Steeg

Studentnummer: s1509950

Bachelor scriptie

Project 10: Ontwikkeling, '*good governance*' en internationale samenwerking

Begeleidster: O.B.R.C. Van Cranenburgh

12 juni 2017

Woordenaantal: 8265

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Methode.....	3
Hoofdstuk 1: Theoretisch Kader.....	4
Hoofdstuk 2: Nederland en Ethiopië.....	8
Hoofdstuk 3: Effecten van het Nederlandse <i>Good Governance</i> beleid.....	11
Hoofdstuk 4: De Verenigde Staten, Ethiopië en <i>Good Governance</i>	15
Hoofdstuk 5: Resultaten van de VS in Ethiopië.....	19
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	22
Bibliografie.....	24

Inleiding

Good governance kwam eind jaren '80 op bij de grote ontwikkelingsinstituten. Het achterliggende idee van *good governance* was dat ontwikkelingsgeld goed en efficiënt besteed moest worden. De Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Verenigde Naties (VN) namen dit beleidsparadigma op in hun definitie van goed armoedebeleid. In de loop der jaren ontstond er een debat over de haalbaarheid van de *good governance* agenda. Grindle (2004) beweert dat de *good governance* agenda van de Wereldbank veel te ambitieus is. Zij introduceert het begrip *good enough governance*, waarbij ze stelt dat er prioriteiten moeten worden gesteld binnen de *good governance* agenda. De reikwijdte van de agenda maakt het lastig *good governance* toe te passen in beleid. Als bilaterale donoren *good governance* hebben opgenomen in hun beleidsdoelen, is nog steeds de vraag of deze doelen ook tot uiting komen in programma's en projecten. Dit onderzoek heeft als theoretisch doel om een bijdrage te leveren aan het debat over de discrepantie tussen de theoretische *good governance agenda* en de aanwezigheid hiervan in ontwikkelingsbeleid. Het leerdoel van dit onderzoek is het doen van een case studie naar beleid. De hoofdvraag die daarbij gesteld zal worden is: 'In hoeverre is het ontwikkelingsbeleid van de Verenigde Staten en Nederland in Ethiopië gericht op het bevorderen van *good governance* en wat is het effect van dit beleid?'

Het onderzoek zal worden gedaan door middel van een case studie. Door middel van een casestudie kan er dieper worden ingegaan op *good governance* in beleid. *Good governance* wordt daardoor bekeken in de context waar het voor bedoeld is namelijk ontwikkelingsbeleid en armoedebestrijding. Hoe de beleidspraktijk omgaat met *good governance* kan een goede aanvulling leveren op de theorie over *good governance*.

Aan het begin zal de methode van dit onderzoek verder worden toegelicht. Vervolgens zullen in het theoretisch kader de begrippen *good governance* en *good enough governance* worden besproken. Daarna zal een case studie naar het beleid van Nederland en de Verenigde Staten in Ethiopië worden gedaan. Nederland en de Verenigde Staten hebben zich actief ingezet om *good governance* te promoten in Ethiopië. De case studie zal per land worden uitgevoerd. In de eerste plaats zal de Nederlandse visie op *good governance* besproken worden en er zal worden gekeken hoe dit in projecten en programma's in Ethiopië tot uiting komt. Ten slotte zullen de effecten van deze projecten en programma's worden besproken en een algemene analyse worden gemaakt. Daarna zal het beleid van de Verenigde Staten op dezelfde manier worden onderzocht.

Methodie

De Onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van een case studie. Er is gekozen voor een case studie omdat er dan meer en dieper onderzoek kan worden gedaan. Door de context van de case mee te nemen kan worden onderzocht waardoor een verschijnsel als *good governance* in de praktijk wel of niet wordt toegepast. De case is Ethiopië. Het verschijnsel dat wordt onderzocht is *good governance*. Nederland en de Verenigde Staten zijn beide actieve donoren in Ethiopië, er zal worden gekeken naar de ontwikkelingshulp die beide landen geven aan Ethiopië. Hierbij zal worden gekeken naar het beleid op het gebied van *good governance*. De beleidsdoelstellingen, resultaten en effecten van enkele projecten en programma's zullen worden onderzocht.

Ethiopië is gekozen als case omdat het land op het gebied van mensenrechten en democratie regelmatig onder vuur ligt. Sinds 1991 is de *Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF) aan de macht. Ethiopië bevindt zich in een regio waar veel conflicten zijn. In 2000 was het land zelf in een grensconflict met buurland Eritrea. De EPRDF, onder leiding van Melas Zenawi is ook in eigen land niet zonder conflict aan de macht. Na de verkiezingen in 2005 waar de oppositiepartijen flink hadden gewonnen, werden protesten stevig neergeslagen (Clapham, 2009, p.188). De regering heeft de stabiliteit weer weten terug te brengen en bleef aan de macht. In 2009 werd Ethiopië door de Nederlandse ambassade omschreven als het stabielste land in de regio (Ambassade Addis Abeba, 2011). In de Internationale gemeenschap wist Ethiopië zich redelijk goed te profileren als bondgenoot van het westen, door onder andere samen met de Verenigde Staten Somalië binnen te vallen (Clapham, 2009, p.189). Ethiopië ontvangt ongeveer 3 biljoen dollar aan internationale hulp en is daarmee een van de grootste hulpontvangers ter wereld (Feyissa, 2011, p.788). De regionale positie van Ethiopië en de grote schaal waarop Ethiopië hulp ontvangt maken het een interessante case.

De twee donoren die zijn gekozen zijn Nederland en de Verenigde Staten. Nederland is interessant omdat het beleidsdoelen kent op het gebied van *good governance* en mensenrechten, tegelijkertijd is de vraag in hoeverre deze doelen goed worden uitgewerkt in programma's en projecten. Nederland is klein maar wel actief als donor via NGO'S en de *United Nations Development Programme* (UNDP). De Verenigde Staten is in absolute bedragen de grootste donor van de wereld en het heeft een uitgesproken visie op *good governance* en tegelijkertijd een lang bondgenootschap met Ethiopië. De spanningen die daarbij komen kijken, maken het een interessante case. De projecten die worden besproken vinden allemaal plaats na 2002. In de Verenigde Staten en Nederland is dit het beginpunt van nieuwe regeringen die een vernieuwd ontwikkelingsbeleid invoeren.

Hoofdstuk 1: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zullen eerst verschillende definities uit de sociaalwetenschappelijke literatuur worden besproken. Ten tweede zal worden ingegaan op definities van de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Verenigde Naties (VN). Ten derde zal het commentaar van Leftwich (2005) worden besproken, die stelt dat het politieke aspect uit de definitie van *governance* is gehaald. Ten vierde zal worden ingegaan op een de rol van democratie bij *good governance*. Ten slotte zal het begrip *good enough governance* van Merilee Grindle worden geïntroduceerd.

In de sociaal wetenschappelijke literatuur zijn veel verschillende definities van *good governance*. *Governance* kan worden gedefinieerd als de manier waarop mensen worden geregeerd en hoe staatszaken gereguleerd en beheerd worden (Nanda, 2006, p. 273). *Governance* kwam eind jaren '80 op als beleidsparadigma bij de grote ontwikkelingsinstituten. Het was bedoeld om ervoor te zorgen dat het ontwikkelingsgeld goed besteed werd. De focus had in de jaren'80 erg gelegen op het neoliberale gedachtegoed en het stimuleren van de markt, nu kwam de aandacht ook op verbeteren van het bestuur (Rothstein, 2012, p. 147). In de oorspronkelijke betekenis kan *good governance* dan ook worden gedefinieerd als het efficiënt managen van publieke en private markten (Hout en Robinson, 2009, p.4). De definitie is echter veel breder geworden dan alleen efficiëntie. Fukuyama (2013) definieert *governance* als de capaciteit van de overheid om regels te maken en op te leggen en het leveren van diensten. Of deze overheid democratisch is, maakt, volgens hem, niet uit (Fukuyama, 2013, p.350).

De Wereldbank, het IMF en de VN namen (*good*) *governance* over in hun definitie van goed armoedebeleid. De definitie van de Wereldbank wordt het meest gebruikt en is ook het startpunt van veel wetenschappelijke literatuur over dit concept (Rothstein, 2012, p. 147). Deze definitie van de Wereldbank (1994) luidt als volgt: "*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*" (Wereldbank, 1994, p.7). De definitie bevat een sociaal en economisch aspect maar geen politiek aspect. Het laat zien dat bij de Wereldbank de nadruk ligt op de economische dimensie van *governance* (Nanda, 2006, p. 274). Er zijn vier indicatoren aan de hand waarvan de Wereldbank *governance* meet:

- *Public sector management*. Dit gaat over de capaciteit van een overheid om zijn diensten te hervormen en het goed beheren van zijn financiën.
- Verantwoording. Dit houdt in dat politici en bestuurders verantwoordelijk worden gehouden voor hun werk.

- *Rule of law*. Dit houdt in dat er regels en wetten gelden waardoor de overheid en markten stabiel en voorspelbaar kunnen opereren.
- Transparantie en informatie. Dit houdt in dat er data beschikbaar is voor iedereen en dat de overheid verantwoordelijk regeert, waarbij zo min mogelijk corruptie plaatsvindt (Wereldbank, 1994, p.8, Leftwich, 2005, p.121).

De Wereldbank (1994) gebruikt de term *governance* terwijl bilaterale donoren en sommige instituties uitdrukkelijk spreken van *good governance*. Door gebruik te maken van *good* impliceert deze laatste groep ook een normatieve inhoud aan *governance*. De Wereldbank focust zich in de uitwerking van zijn definitie vooral op het administratieve aspect van *good governance* (Wereldbank, 1994, p.7).

Ook het IMF benadrukt het belang van *governance*. Het IMF definieert *governance* als: het verbeteren van de rechtszekerheid, de efficiëntie en verantwoording van de publieke sector, en het afnemen van corruptie. *Governance* is volgens het IMF van groot belang voor de economische welvaart van een land (Rothstein, 2012, p. 147). De Verenigde Naties (VN) heeft acht indicatoren geformuleerd waar *good governance* mee kan worden gemeten: participatie, consensus oriëntatie, verantwoording, transparantie, responsiviteit, effectiviteit en efficiëntie, gelijkheid en inclusiviteit, en *rule of law*. Bij de *rule of law* definitie van de VN is de uitwerking anders dan bij bijvoorbeeld de Wereldbank en het IMF. De VN legt hierbij nadruk op het naleven mensenrechten (UNESCAP, 2009). De verschillende definities en indicatoren van *good governance* zijn ook bij Rothstein (2012) terug te vinden. Hij onderscheidt vijf verschillende criteria die in de literatuur naar voren komen namelijk, *rule of law*, corruptiebestrijding, kleine overheid en overheid efficiëntie en democratie.

Een criterium dat door meerdere auteurs en instituties wordt genoemd is de *rule of law* (Wereldbank 1994, UNESCA 2009, Rothstein 2012). *Rule of law* kan worden gedefinieerd als een rechtsstaat waar een aantal stabiele politieke rechten en wetten aanwezig zijn die voor alle burgers gelden (Rothstein, 2012, p.148). O'Donnell (2004) voegt hier aan toe dat deze wetten eerlijk toegepast moeten worden: de gelijkheid voor de wet is ook belangrijk voor de *rule of law* (O'Donnell, 2004, P.33, Rothstein, 2012, p. 149). Als dit niet het geval is, kan er corruptie optreden. Corruptie is te definiëren als het misbruiken van de publieke macht voor eigen gewin (Rothstein, 2012, p.147). Rothstein (2012) benadrukt echter wel dat niet alle situaties direct te ondervangen zijn in een wet en *governance* richt zich ook voor een groot deel op de uitvoeringspraktijk. In de praktijk is men niet direct bezig met de overkoepelende wetten. *Rule of law* is één indicator waar *governance* aan te meten is maar het is niet alomvattend (Rothstein, 2012, p.149).

Tenslotte noemt Rothstein (2012) dat democratie onderdeel is van *good governance*. Binnen een democratie is er immers *accountability* van de overheid en haar medewerkers en kan corruptie

worden beperkt (Rothstein, 2012, p.149). Deze visie op *governance* wordt ook wel *democratic governance* genoemd. Onder een aantal bilaterale donoren, waaronder de Verenigde Staten, wordt deze visie dat democratie en *good governance* aanvullend aangehangen (Fukuyama, 2013, p.350).

De *good governance* agenda is door verschillende auteurs bekritiseerd. De meeste kritiek gaat in op de definitie en indicatoren van de Wereldbank, omdat dit instituut een grote rol speelt in het ontwikkelingsbeleid. Een van deze auteurs, Leftwich (2005), benadrukt dat het politieke aspect van *good governance* wordt genegeerd en het wordt benaderd als iets administratiefs en technocratisch. Met het *good governance* principe wordt de politieke dimensie van ontwikkeling weggehaald. Dit is vooral duidelijk te merken bij de definitie en toepassing van de Wereldbank (Leftwich, 2005, p.124). Ook Nanda (2004) wijst erop dat de Wereldbank geen aandacht besteedt aan de legitimiteit van de overheid en dat de *governance* agenda van de Wereldbank alleen over staatscapaciteit en de economische dimensie van ontwikkelingsbeleid gaat (Nanda, 2004, p.274).

Grindle (2004) stelt dat de *good governance* agenda van de Wereldbank te ambitieus is. Er moeten te veel beleidsveranderingen met teveel donoren tegelijkertijd worden doorgevoerd (Grindle, 2004, p.530, 531). Zij wijst op de groei van de elementen die onder *good governance* vallen. Waar de definitie van de Wereldbank vier elementen had, heeft de definitie van de VN er al acht. De agenda wordt zo veel te groot om uit te voeren. Grindle wijst er bovendien op dat de *good governance* agenda al deze elementen tegelijkertijd wil invoeren. Er worden geen prioriteiten gesteld over verschillende onderdelen van de agenda. De verschillende contexten en historische achtergronden van ontwikkelingslanden worden niet in oogschouw genomen en er wordt geen rekening mee gehouden dat een groot deel van de veranderingen rond *good governance* meer tijd kosten dan er nu wordt gegeven (Grindle, 2004, p.530).

Grindle (2004) introduceert dan ook een nieuw begrip: *good enough governance*. *Good enough governance* is: "a condition of minimally acceptable government performance and civil society engagement that does not significantly hinder economic and political development and that permits poverty reduction initiatives to go forward" (Grindle, 2004, p.529). In dit begrip wordt allereerst de tijdsfactor toegevoegd. Ontwikkeling heeft tijd nodig stelt Grindle. Van ontwikkelingslanden wordt verwacht dat zij in korte tijd dezelfde ontwikkeling als het westen doormaken en daarbij tegelijkertijd *good governance* toe te passen. De consolidatie van *good governance* kost echter veel tijd (Grindle, 2004, p.533).

Ten tweede heeft elk land een eigen geschiedenis en context en verschillen de institutionele omstandigheden. De nadruk van de ontwikkelingsagenda zou moeten liggen op het afnemen van armoede. Er moet dan ook worden gekeken welke onderdelen van *good governance* het meest

relevant zijn voor armoedebestrijding. Door de context van een land mee te nemen kan er worden gekeken welke beleidsmaatregelen van de *good governance* agenda het belangrijkste zijn. Minimaal overheidsfunctioneren is voldoende zolang de armoedebestrijding maar door kan gaan. Bovendien kan er dan redelijke tijd worden vrijgemaakt om de doelen te halen (Grindle, 2004, p. 529, 534).

Concluderend, Er zijn verschillende definities van *good governance*. Bovendien gebruiken donoren verschillende indicatoren om *governance* te meten. De Wereldbank noemt vier elementen: *Public sector management*, verantwoording, *rule of law* en transparantie en informatie (Wereldbank, 1994, p.8). Definities van andere donoren, zoals de VN, omvatten echter nog veel meer elementen. Uit de verschillende definities valt te destilleren dat *Rule of law* een belangrijke indicator is, ook efficiënte en effectiviteit zijn algemeen geaccepteerd in de definitie van *good governance*. Er is echter discussie over democratie als indicator van *good governance*. De discussie is te begrijpen in een bredere discussie over de rol van politiek in ontwikkelingsbeleid. Wordt er een technocratische visie van ontwikkelingsbeleid aangehangen dan kan democratie geen definitie van *good governance* zijn omdat dit politiek gekleurd is. Er is dan ook kritiek over de rol van politiek in de Wereldbank definitie van *good governance*. De definitie van de Wereldbank gaat uit van een technocratische visie op ontwikkeling.

Het tweede debat rond *good governance* betreft de reikwijdte van de agenda. Critici stellen dat er teveel indicatoren/criteria zijn en er geen prioriteiten worden gesteld. Grindle (2004) is een van die critici en zij introduceert dan ook het begrip *good enough governance*. Hierbij wordt minimaal overheidsfunctioneren geaccepteerd zodat de armoedebestrijding door kan gaan (Grindle, 2004, p.529).

Hoofdstuk 2: Nederland en Ethiopië

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse *good governance* beleid in Ethiopië besproken. Ten eerste wordt de Nederlandse definitie van *good governance* geïntroduceerd. Ten tweede wordt besproken wat Nederland in het algemeen aan *good governance* beleid en doelstellingen heeft opgesteld. In de daarop volgende sectie zal worden gekeken hoe en in hoeverre Nederland *good governance* in Ethiopië bevordert.

Nederland en *good governance*

In Nederlandse documenten wordt met de termen *good governance* en Goed bestuur hetzelfde bedoeld. De definitie van Goed bestuur¹ die de Nederlandse overheid hanteert is als volgt:

“Goed bestuur is een politiek en institutioneel klimaat waarin mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat worden beschermd, en menselijke en natuurlijke hulpbronnen alsmede economische en financiële middelen op een transparante en verantwoordelijke [sic] wijze worden beheerd, ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling” (Ministerie van Buitenlandse zaken (BZ), 2003. P.7)

De definitie van de Nederlandse overheid kent overeenkomsten en verschillen met de definitie die de Wereldbank hanteert. Een overeenkomst tussen deze definities is de nadruk op de rechtsstaat ofwel *rule of law*. Daarnaast is ook de transparante en verantwoordelijke wijze van beheer een van de elementen waarmee de Wereldbank *good governance* definieert (Wereldbank, 1994, p.8). Tegelijkertijd maakt Nederland een normatieve keuze door expliciet te spreken over democratische beginselen. Door democratie en mensenrechten te noemen wordt er al in de definitie een beleidskeuze gemaakt.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid veranderde in de jaren '90 onder minister Herfkens. Er werd een sectorale benadering van ontwikkelingsbeleid ingevoerd. Dit houdt in dat beleid wordt geformuleerd binnen een sector. Een hulpontvangend land kan wel binnen verschillende sectoren hulp ontvangen maar elke sector krijgt eigen beleid en projecten. Naast deze verandering werden er nieuwe voorwaarden aan ontwikkelingshulp gesteld. De landen waar Nederland ontwikkelingshulp aan zou geven, moesten voldoen aan drie criteria. De eerste was dat er volgens Nederlandse criteria een redelijk goed sociaaleconomisch beleid bestond. De tweede was dat er sprake moest zijn van *good governance* en de derde betreft de mate van armoede. Er werden uiteindelijk 19 landen geselecteerd die, volgens Herfkens, aan de drie criteria voldeden. Ethiopië was een van deze landen.

¹ In Nederlandse documenten worden de termen *good governance* en Goed bestuur door elkaar gebruikt. Er wordt hetzelfde mee bedoeld. De keuze voor de term *good governance* dan wel Goed bestuur is afhankelijk van de bron. Staat in de bron Goed bestuur dan gebruik ik dat ook en andersom.

De voorwaarden werden ook in de praktijk gehandhaafd, zo bleek in 1998. In 1998 was er een grensconflict tussen Ethiopië en buurland Eritrea. Het criterium van Goed bestuur werd dat jaar als negatief beoordeeld. De Nederlandse overheid heeft de hulp aan Ethiopië toen tijdelijk stop gezet. Dit was een keuze van de Nederlandse overheid zelf, andere bilaterale donoren, het IMF en de Wereldbank bleven Ethiopië wel ondersteunen (Hout, 2007, p.56, IOB, 2008, p.165).

In 2003 werd het beleid hervormd. Er kwamen twee thematische groepen bij, de eerste over het milieu en de tweede over mensenrechten, vredesopbouw en *good governance*. Naast de toevoeging van deze thema's werd het aantal donorlanden uitgebreid naar 36 (Hout, 2007, p.68). Ethiopië werd weer toegevoegd aan de lijst. De verandering ten opzichte van het ontwikkelingsbeleid van Herfkens is dat Goed bestuur "geen absoluut criterium is om een land de status van partnerland toe te kennen of te onthouden" (BuZa, 2003, p.7). Het criterium van Goed bestuur blijft belangrijk maar het is geen absolute voorwaarde meer voor hulp. In de kamerbrief over deze hervormingen benadrukt minister Adrenne-van der Hoeven (2003) het belang van Goed bestuur voor het bereiken van duurzame groei en armoedebestrijding (BuZa, 2003).

Good governance beleid in Ethiopië

De sectorale benadering van ontwikkelingshulp werd ook in Ethiopië toegepast. Eerst zal kort worden toegelicht welke sectoren vanaf 2003 Nederlandse hulp ontvingen, maar alleen de projecten binnen de sector Goed bestuur zullen verder worden toegelicht.

In 2004 werd er in de bilaterale samenwerking met Ethiopië aan 3 sectoren hulp geboden, namelijk Goed bestuur, onderwijs en gezondheid (BuZa, 2005, p.6). In de definitie van de Nederlandse overheid van Goed bestuur werden democratische beginselen expliciet genoemd als onderdeel van Goed bestuur. Een van de indicatoren waar het beleid in Ethiopië zich op focuste in 2004 was dan ook democratie en maatschappelijk middenveld. Dit werd uitgewerkt door middel van het geven van trainingen ter voorbereiding op de verkiezingen in 2005: "38 politieke partijen kregen in hun campagne materiële ondersteuning (drukwerk, vervoer en communicatiekosten), verder werden 1200 rechters werden getraind alsmede een kleine 200 journalisten" (BuZa, 2005, p.58). De training van de rechters was bedoeld om de rechtsstaat te verbeteren, terwijl de training van de journalisten versterken van het maatschappelijk middenveld ondersteunde. Een andere indicator van Goed bestuur in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is de effectiviteit van de uitvoerende macht. Deze indicator werd in Ethiopië bevorderd door een hervormingsprogramma voor belastingen door te voeren, wat moest leiden tot een hogere belastingopbrengst en een verlaging in de doorlooptijd van aanslagen (BuZa, 2005, p. 58).

Ook in de jaren hierna werd de sector Goed bestuur weer opgenomen in het Nederlandse beleid in Ethiopië. In 2007 en 2008 focuste de Nederlandse ambassade zich op Justitie, mensenrechten, democratisering en decentralisatie (BuZa, 2009, p.208). In 2007 werd door een groep donoren, waaronder Nederland, de *Democratic Institutions Programme* (DIP) opgericht. Dit programma is gericht op het bevorderen van een geharmoniseerde, gestroomlijnde en gecoördineerde bestuurlijke sector, democratie en mensenrechten. Het verleent steun aan zeven democratische instellingen waaronder de Ethiopische mensenrechtencommissie, de nationale commissie voor ethiek en corruptiebestrijding, regionale parlementen en de nationale kiesraad van Ethiopië. Nederland heeft in de periode 2009-2010 een bedrag van vijf miljoen dollar in DIP gestoken. Nederland behoort daarmee tot de grootste donoren van het programma en kan daardoor veel invloed uitoefenen op het programma (Ambassade Addis Abeba, 2011, p.2).

In de periode vanaf 2008 waren twee van de drie sectoren nog steeds gelijk aan die in 2004. De eerste was *governance*, inclusief mensenrechten. De tweede was duurzame groei. Deze pijler verving de aparte pijler voor onderwijs. De derde pijler bleef gezondheid (EKN, Addis Ababa, 2011, p.4). Vanaf 2012 veranderde deze pijlers echter. De eerste pijler werd nu Veiligheid en Rechtsorde, de tweede voedselzekerheid en de derde *Sexual and Reproductive Health and Rights (SRHR)*. Daarnaast kwam de focus meer op handel en export met Ethiopië (EKN, Addis Ababa, 2011, p.8-10). Binnen de pijler Veiligheid en rechtsorde worden drie soorten activiteiten onderscheiden. De eerste richt zich op veiligheid, de tweede op het verbeteren van de rechtsorde en de derde wil inclusief en betrouwbaar beleid bevorderen (EKN, Addis Ababa, 2011, p.8). Bij veiligheid ligt de focus vooral op immigratie. Bij rechtsorde ligt de focus op het verbeteren van het rechtssysteem en de legitimiteit van de overheid. Nederland probeert hier aan bij te dragen door diverse bevolkingsgroepen te ondersteunen en anti-corruptie programma's te ondersteunen. Om de efficiëntie van het rechtssysteem te vergroten zijn er tussen 2010 en 2012 13.000 professionals in het rechtssysteem getraind, zoals rechters, aanklagers, politie en andere juridische medewerkers (EKN, 2013, P.3). Tegelijkertijd blijft Nederland het DIP ondersteunen. De focus hierbij ligt op het versterken van de *civil society* en ondersteuning bij onder andere lokale verkiezingen. Ook de anti-corruptie programma's die Nederland ondersteunt zijn onderdeel van DIP (EKN, 2013, P.4).

Samenvattend, de Nederlandse overheid heeft Goed bestuur in Ethiopië proberen te ondersteunen door het geven van trainingen aan rechters en journalisten, het ondersteunen bij verkiezingen en deelname aan DIP. Vanaf 2012 is de focus van goed bestuur naar Veiligheid en rechtsorde gegaan en geeft Nederland ondersteuning aan de rechtsstaat ook weer door middel van het trainen van juridische medewerkers en de politie.

Hoofdstuk 3: Effecten van het Nederlandse *Good Governance* beleid.

In dit hoofdstuk worden de resultaten en effecten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in Ethiopië besproken. De volgorde van de resultaten is chronologisch. Er wordt dus eerst gekeken naar de trainingen van 2004, dan naar 2009-2010 en ten slotte naar de situatie vanaf 2012.

De trainingen die de Nederlands overheid in 2004 gaf ter voorbereiding van de verkiezingen, vormen slechts een klein deel van de hulp die Ethiopië ontving. Hierdoor kunnen de effecten van de training moeilijk worden vastgesteld. Het verloop van de verkiezingen stond of viel niet bij de Nederlandse hulp. De verkiezingen in Ethiopië in 2005 verliepen rustig maar tijdens het tellen van de stemmen ontstond er onrust en gingen mensen de straat op. Deze demonstraties werden met geweld neergeslagen. Ondertussen bleef de EPDRF regeren, ze stelden speciale veiligheidsofficieren in om onrust bij komende verkiezingen te voorkomen. De overheid deed dit met name in het platteland. Donoren nemen het platteland vaak slecht mee in evaluaties volgens Abbink (2011, p.225). Donoren, ook Nederland, spraken hun afschuw uit over hoe de regering reageerde op de verkiezingsuitslag en de demonstraties. Ze zetten de hulp tijdelijk stop maar begin 2006 werd deze alweer hervat (Abbink, 2011, p.225).

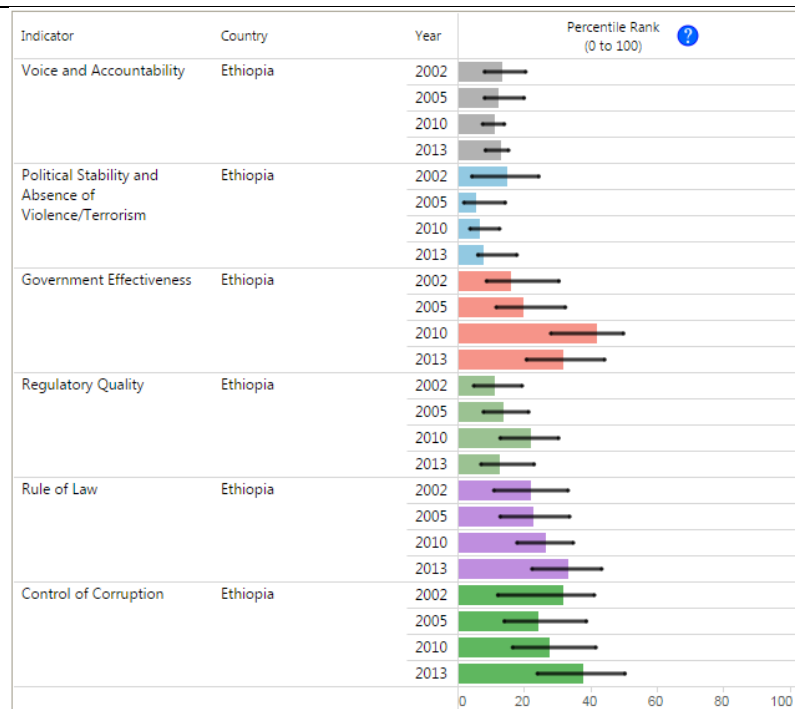
Resultaten *Democratic Institutions Programme* (DIP)

In 2007 begon de deelname van Nederland aan het DIP. Volgens de evaluatie van de Nederlandse ambassade in Ethiopië heeft het programma bijgedragen aan de bevordering van de capaciteiten van het openbaar bestuur. Nederland heeft zich ingespannen voor een nationale kiesraad bij de verkiezingen in 2010. Dit orgaan heeft er aan bijgedragen dat er zich geen problemen voor deden bij de technische voorbereiding van de verkiezingen (Ambassade Addis Abeba, 2011, p.2). Verder spreekt de ambassade van verbetering in de intentie; "één en ander geeft aan dat de Ethiopische regering oprecht geïnteresseerd is in het verbeteren van de capaciteit van de democratische instellingen" (Ambassade Addis Abeba, 2011, p.3).

Een deel van de evaluatie van de Nederlandse ambassade is gebaseerd op de *governance* indicatoren van de Wereldbank. De indicatoren zijn inspraak en verantwoording, politieke stabiliteit, effectiviteit van de overheid, regelgeving, rechtsstaat en corruptiebestrijding. De Wereldbank evalueert jaarlijks in hoeverre er veranderingen zijn op deze indicatoren. In de Nederlandse evaluatie van DIP wordt gekeken naar de periode 2007-2009. De ambassade concludeert dat in die jaren, Ethiopië minder goed scoorde op regelgeving, inspraak en verantwoording en politieke stabiliteit dan op effectiviteit van de overheid, rechtsstaat en corruptiebestrijding (Ambassade Addis Abeba, 2011, p.2). In figuur 1 is de ontwikkeling van Ethiopië op de verschillende indicatoren te zien. Wat opvalt is dat de overheid efficiëntie in 2010 sterk verbeterd was ten opzichte van 2002-2005. Tegelijkertijd is

de indicator inspraak en verantwoording (voice and accountability) in de periode 2002-2010 achteruit gegaan. De indicator van de rechtsstaat is in de periode 2002-2010 gestaag toegenomen (Kaufmann & Kraai, 2017).

Figuur 1: Wereldbank *Good Governance* indicatoren van Ethiopië.



Bron overgenomen van: Kaufmann, D. & Kraai, A. (2017) *The Worldwide Governance Indicators* geraadpleegd van: www.govindicators.org

Er moet erkend worden dat DIP slechts in beperkte mate invloed heeft gehad, er zijn voornamelijk geen grote verbeteringen opgetreden met name op het gebied van mensenrechten en democratie zijn nog stappen te maken (Ambassade Addis Abeba, 2011, p.4). DIP wordt over het algemeen niet als zeer succesvol beschouwd. Dit komt doordat de focus ligt op criteria die door de overheid van Ethiopië zelf zijn gedefinieerd. DIP ondersteunt bijvoorbeeld de door de staat opgerichte *Ethiopian Human Rights Commission* in plaats van de onafhankelijke *Ethiopian Human Rights Council*. Daarnaast is er bijna geen ruimte voor het belang van oppositie en vrije verkiezingen (Hessling, Bruijn, Abbink, 2011, p. 231).

Een goed voorbeeld van de beperkte vooruitgang op het gebied van mensenrechten kwam in 2009. In Januari 2009 werd in het Ethiopische parlement de *charities and societies proclamation* aangenomen. In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende non- gouvernementele organisaties (NGO). Lokale NGO's die meer dan negentig procent van hun budget van Ethiopische burgers krijgen mogen vrij programma's en projecten uitvoeren op alle gebieden en sectoren binnen

Ethiopië. Als een organisatie meer dan tien procent van zijn geld van buitenlandse actoren krijgt dan mag de organisatie niet actief zijn in een aantal sectoren. Deze sectoren zijn het bevorderen van mensenrechten of democratische rechten, de promotie van gelijkheid tussen nationaliteit, gender en religie, de promotie van de rechten van gehandicapten en kinderen, de promotie van conflictoplossing en de promotie van de efficiëntie van de rechtsorde en wetshandhaving (Feyissa, 2009. P. 804). De overheid van Ethiopië heeft tegenover de bemoeienis van donoren geen welwillende houding. Toen Nederland deze wet op de agenda zette bij de EU reageerde de minister van buitenlandse zaken van Ethiopië dat dit een interne zaak was (Hessling, Bruijn, Abbink, 2011, p. 232). Het Nederlands beleid rond Goed bestuur is gericht op mensenrechten, democratie en rechtsorde en handhaving. Deze wet heeft dan ook gevolgen voor het Nederlandse beleid en het doet een aantal van de effecten van het eerder uitgevoerde beleid te niet. De Nederlandse NGO's en overheid zijn dan ook bezorgd om deze wet omdat er volgens de Nederlandse overheid juist een rol is weggelegd voor NGO's in het verbeteren van mensenrechten en het bevorderen van democratie (Ploumen, 2013, p.6).

Resultaten 2012

De trainingen die in 2012 door de Nederlandse overheid werden betaald, ondersteunde de verbetering van de rechtsstaat. Het aantal zaken dat voor de rechter kwam groeide van 5 duizend naar bijna 96 duizend. 33% van deze zaken had al binnen zes maanden een uitspraak. De efficiëntie is dus niet achteruitgegaan met de extra zaken (EKN, 2013, P.3). Met behulp van de NGO *Mercy Corps* werden in 2012 69 mensen getraind om bij te dragen aan dialoog en andere vredige onderhandelingen tussen burgers onderling. Verder werden er 25 trainingen gegeven om de communicatie tussen de overheid en burgers te verbeteren. Op het gebied van anti-corruptie zijn er 2950 zaken ontvangen waarvan 362 keer over is gegaan tot vervolging. Zoals in figuur 1 is te zien, is de corruptie controle toegenomen in 2013. (EKN, 2013, P.5).

Vanaf 2012 is een duidelijke verandering te zien in de focus van het Nederlandse beleid. Waar Goed bestuur lange tijd een aparte pijler was, ligt de focus nu op veiligheid en rechtsorde. De focus wordt dus specifiek. Er zijn drie verklaringen voor deze focus. De eerste is privatisering, de tweede is *good enough governance* en de derde is de *securitisation* van hulp. Abbink (2011) zegt dat de verandering van de focus van donoren in Ethiopië is begonnen na de verkiezingen van 2010. De verkiezingen werden dat jaar met overmacht gewonnen door de EPDRF en veel donoren vragen zich af of de *good governance* maatregelen ooit effect krijgen en de houding van de overheid tegenover maatregelen rond *good governance* werkt ook niet bevorderend. De focus ligt sindsdien meer op economische investeringen, de private sector en milieu. Beleid en rechtsorde krijgen nu een tweede rang behandeling (Hessling, Bruijn, Abbink, 2011, p. 231). Abbink (2011) omschrijft dit met het begrip

van Grindle: “*In other words, Ethiopia has, comparatively speaking, ‘good enough governance’ for many donors*” (Abbink, 2011, p.233). In Grindle’s definitie van *good enough governance* is het echter niet zo dat Beleid en Rechtsorde na de achtergrond verdwijnen maar dat er binnen de *governance* agenda prioriteiten worden gesteld die voor de context belangrijk zijn. Dit is wel te zien in de Nederlands agenda aangezien de focus op *rule of law* komt te liggen. Maar de peiler gaat niet alleen over het bevorderen van de rechtsstaat maar stelt ook expliciet prioriteit voor veiligheid en immigratie.

De focus is ten dele te verklaren door het verschijnsel *securitisation* van hulp. Dit verschijnsel kwam op na 9/11 en betekent dat ontwikkelingshulp vooral in het tekenen van het veiligheidsbeleid komt te staan. Bij sommige donoren is er al vanaf 2001 sprake van *securitisation* van hulp. Maar ook in recentere jaren is de neiging van donoren geweest om het armoedebestrijdingsbudget te verminderen en de militaire hulp te doen toenemen. In de hulp die Ethiopië ontvangt, is deze trend te zien vanaf 2005 (Fisher & Anderson, 2015, p.138, 139). De *securitisation* van hulp van Nederland is niet gelijk na 9/11 ingezet maar ook Nederland verlegt na 2012 de focus naar veiligheid.

Het Nederlandse beleid rondom *good governance* heeft matig effect. Een van de oorzaken waardoor de *good governance* indicatoren niet echt vooruit gaan is de overheid van Ethiopië. De verkiezingen in 2005 en de wet over Ngo’s in 2009 geven inzicht in de houding van de overheid tegenover donoren en ondersteuning van *good governance*. Tegelijkertijd krijgt *good governance* vanuit Nederland ook steeds minder aandacht omdat de focus meer op veiligheid gaat liggen.

Hoofdstuk 4: De Verenigde Staten, Ethiopië en *Good Governance*

Dit hoofdstuk bespreekt de *good governance* agenda van de Verenigde Staten (VS) in Ethiopië. Eerst wordt de Amerikaanse definitie van *good governance* besproken. Ten tweede wordt kort de algemene ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid van de VS besproken. Ten derde zullen de doelen van het ontwikkelingsbeleid in Ethiopië worden besproken en enkele daarbij horende projecten en programma's. Ten slotte zal het *Leadership, Management and Governance* (LMG) project worden besproken, dit is een project wat *governance* in de gezondheidssector bevordert.

Verenigde Staten en *good governance*

De VS definieert *governance* als 'The ability of government to develop an efficient, effective, and accountable public management process that is open to citizen participation and that strengthens rather than weakens a democratic system of government' (USAID, 2005, P.1). In de definitie van de VS wordt *governance* expliciet aan democratie gelinkt, hiermee wordt een duidelijk normatief standpunt ingenomen (Grindle, 2007,p.3). In de beleidsdoelen komt dit duidelijk naar voren. *Governance* en Democratie worden zowel bij de strategische doelen tot 2005 als de vernieuwde doelen nadien onder een pijler gevat (USAID, 2017). Elementen waar dit door bevorderd wordt zijn: het uitroeien van corruptie, het hooghouden van mensenrechten en naleving van *rule of law*. Dit zijn, volgens de overheid, essentiële voorwaarden voor succesvolle ontwikkeling (Hout, 2007, p.75). De landen die hulp ontvangen worden geselecteerd aan de hand van 16 indicatoren. Een land moet op de helft van de indicatoren beter dan de mediaan scoren om recht te hebben op hulp. Vijf indicatoren zijn "*rule of law, government effectiveness, voice and accountability, control of corruption, and regulatory quality*". Dit zijn vijf van de zes indicatoren die Wereldbank gebruikt in haar definitie van *good governance* (Nanda, 2012, p.280).

Het grootste deel van de ontwikkelingshulp van de VS wordt geregeld via de United States Agency for International Development (USAID) (Hout, 2007, p.72). In 2002 kondigde President Bush de Millennium Challenge Account (MCA) aan. Het doel van dit project was om de millenniumdoelen te halen. Er werd op drie onderdelen gefocust. Allereerst op gezondheid en onderwijs, ten tweede transparant economisch beleid en ten slotte *good governance*. Sinds 9/11 is het ontwikkelingsbeleid hervormd. De ontwikkelingsdoelen van USAID zijn onderdeel van de nationale veiligheidsstrategie van de VS (Nanda, 2012, p.280). In 2004 kwam de VS met een strategisch plan voor veiligheid waar ontwikkelingshulp een deel van uitmaakte. USAID werd hervormd in 2006 en daarmee officieel een onderdeel van het veiligheidsbeleid van de VS naast defensie en diplomatie (Howell & Lind, 2009, p.1285). Deze hervormingen maken onderdeel uit van de *Securitisation* van hulp. Dit is een breder verschijnsel dat na 9/11 opkwam waarbij er vooral aandacht is voor veiligheid op de ontwikkelingshulpagenda (Howell en Lind, 2009, p.1279).

VS in Ethiopië

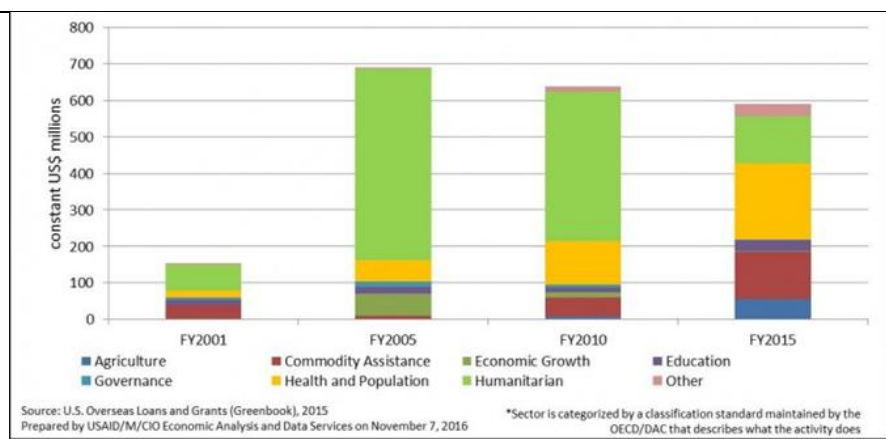
Van 2002 tot 2005 focust USAID zich in Ethiopië op zes strategische doelen namelijk voedselzekerheid, gezondheid, basisonderwijs, democratie en *governance*, verkleinen van het effect van rampen en het *southern tier intiatief*. Er werd tot 2005 intensief samengewerkt met de overheid in Ethiopië. In 2006 en 2007 werden de doelen veranderd. De nieuwe doelen werden: menselijke capaciteit, *governance* capaciteit, economische groei en kennis management en anticipatie en management van onverwachte gebeurtenissen. Dit laatste was vooral om te ondersteunen bij de gevolgen van de HIV/aids pandemie. In 2008 werden doelen weer opnieuw geformuleerd en ontstonden er vijf doelen: Vrede en veiligheid, economische groei, investeren in mensen, menselijke assistentie en *Governing justly*. Investeren in mensen gaat vooral over onderwijs en gezondheidszorg en menselijke assistentie over bescherming tegen en voorbereiding op rampen. Het laatste doel is *Governing justly* oftewel rechtvaardig beleid. *Governing justly* is het doel waar vier categorieën onder vallen namelijk *Rule of law* en mensenrechten, *good governance*, politieke competitie en consensus, en *civil society* (USAID, 2017). De belangrijkste reden voor USAID om *governance* en democratie te ondersteunen is dat het volgens hen bijdraagt aan de effectiviteit van hulp, onder andere doordat er in een democratische verantwoording moet worden afgelegd over waar de hulp terecht komt (Nanda, 2006, p.280, Del Biondo, 2014, p. 104).

Vanaf 2002 had USAID zes programma's in Ethiopië. De programma's gaan over de volgende thema's; voedselzekerheid, gezondheid en welvaart van vrouwen en kinderen, beter basisschool systeem, promotie van *good governance* en de *rule of law*, verzachten van rampen en ten slotte beter omstandigheden voor veehouderij (USAID, 2003, P.209). Vanaf 2008 werd de focus verlegd en zijn er meer programma's uitgevoerd rond de pijler van vrede en veiligheid. Dit gebeurde met name door de toegenomen onrust in buurland Eritrea. In 2009 werd er juist meer nadruk gelegd op rechtvaardig en democratisch beleid omdat er in 2010 weer verkiezingen werden gehouden. USAID ondersteunde het opbouwen van de institutionele capaciteit en herstructurering van het politieke proces door projecten waarbij de *civil society* werd ondersteund, gepromoot werd voor consensus-building en politieke competitie (USAID, 2017, P.23). Concrete maatregelen die daarbij werden genomen zijn bijvoorbeeld het vergroten van de capaciteiten van de Nationale en regionale juridische trainingscentra en enkele rechtsscholen (Rice, 2009, p.222).

Het budget voor hulp op het gebied democratie, mensenrechten en *good governance* is in de loop der jaren enorm achteruit gegaan van US\$ 9.2 miljoen in 2006 tot US\$ 3.1 miljoen in 2010 en US\$ 0.2 miljoen in 2012 (Del Biondo, 2014, p.107). De hulp aan Ethiopië is in absolute getallen echter amper verminderd, zoals te zien is in figuur 2. Dat de hulp op het gebied van *good governance* wel is verminderd komt voor een groot deel door het gedrag van de overheid van

Ethiopië. Voor 2005 werkte de VS veel samen met de overheid maar na de dramatische afloop van de verkiezingen begon zij steeds meer met civilaterale hulp te werken. Er worden meer zelfstandige projecten via NGOS uitgevoerd en er is minder samenwerking met de overheid. In aanloop naar de verkiezingen van 2010 werd USAID sterk bekritiseerd in de Ethiopische media omdat ze de media opriepen te focussen op de aankomende verkiezingen (Nessibu, 2009). De hulp op het gebied van democratie, mensenrechten en *good governance* is dus sterk afgenomen maar de relatie met Ethiopië en de hulp op andere gebieden zeker niet. Dit omdat, zoals eerder genoemd, Ethiopië een stabiele bondgenoot is in een instabiele regio. De VS wil de goede diplomatieke relaties op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid niet in gevaar brengen door het verdedigen van democratie (Del Biondo, 2014, p.107).

Figuur 2: Hulp van USAID in Ethiopië per sector



Bron: Usaid (2017). HISTORY OF USAID IN ETHIOPIA . Opgevraagd van: <https://www.usaid.gov/ethiopia/history-usaid-ethiopia>. Geraadpleegd op 06/06/17

Toch is de Verenigde Staten nog steeds bezig met het bevorderen van *governance*. Er zijn verschillende andere pijlers waar projecten en programma's met betrekking tot het verbeteren van *governance* worden ondergebracht. Een van de projecten van USAID om *governance* te bevorderen gaat over de effectiviteit van de gezondheidssector. De *Leadership, Management and Governance* (LMG) Project liep van 2011 tot 2016 in samenwerking met het *bureau van Global Health (GH)* en de *Office of Population and Reproductive Health (PRH)*. Deze twee organisaties zijn beide onderdeel van USAID. Het project focust zich op de effectiviteit en duurzaamheid van leiderschap, management en *governance* van de gezondheidssector. Door middel van trainingen aan medewerkers van verschillende organisaties in de gezondheidssector probeert USAID de sector efficiënter te maken en een bijdrage te leveren aan het overkoepelende doel: het uitroeien van aids (American Institutes for Research (AIR), 2016, P.7). Het project focust zich voor een groot deel op verantwoording. LMG definieert verantwoording als "*spanning personal, organizational, social and internal accountability*,

as well as measuring performance with transparency, sharing information and providing effective oversight” (AIR, 2016, P.20). De trainingen en maatregelen die zijn genomen moeten ervoor zorgen dat de gezondheidssector beter presteert. Ook in dit project komt de visie van de VS naar voren dat als er geen *good governance* is, ook ontwikkeling niet goed tot stand komt. Een onderdeel van het LMG project waren trainingen die werden gegeven aan leiders van de *Ethiopia’s Health Systems Strengthening Special Support Unit (HSS SSU)*. Deze leiders gaven vervolgens training in afgelegen gebieden. De trainingen gingen onder andere over het aanwezig zijn op werk en samenwerking (AIR, 2016, P.21). Daarnaast zijn verschillende vakken over beleid en management toegevoegd aan acht universiteiten in Ethiopië (AIR, 2016, P.22).

Samenvattend, de hulp van de VS aan Ethiopië is gebaseerd op de nationale veiligheidsstrategie. In absolute bedragen wordt er veel geld in projecten in Ethiopië gestoken. Op het gebied van *good governance* en democratie is dit vanaf 2005 echter sterk afgenomen. De VS is nog wel betrokken bij het bevorderen van *governance* in Ethiopië maar doet dit nu via andere projecten zoals het LMG project wat gericht is op het verbeteren van Leiderschap, management en *governance* in de gezondheidssector.

Hoofdstuk 5: Resultaten van de VS in Ethiopië

In dit hoofdstuk worden enkele resultaten en effecten van de doelen, projecten en programma's in Ethiopië besproken. Ten eerste zal het voedselzekerheidsdoel worden geëvalueerd. Daarna zal het LMG project worden besproken. Ten slotte zal de trend die bij al deze projecten naar voren komt worden toegelicht: de hulp van de VS is gebaseerd op de eigen veiligheidsstrategie. Ethiopië is van belang voor deze veiligheidsstrategie. *Good governance* en democratie zijn daarom minder van belang als deze de goede samenwerking omtrent veiligheid in gevaar brengen.

Voedselzekerheid

De rol van de VS op het terrein van voedselzekerheid is discutabel. De VS ondersteunt een voedselprogramma vanuit de regering van Ethiopië. Binnen dit programma is een patroon ontdekt waarbij er een voorkeurspositie is voor de Regio Tigray. Tigray is de regio van de gelijk genaamde etnische groep waar de meeste leden van de regering uitkomen. Andere regio's zoals de Amhara en Oromiya hebben de hulp net zo hard nodig. Voedselhulp heeft niet direct met *good governance* te maken, dit voorbeeld laat echter zien dat er in Ethiopië geen sprake is van *good governance*. De regering houdt er geen rechtsgelijkheid op na, ten opzichte van verschillende bevolkingsgroepen. De VS, die in zijn ontwikkelingsdoelinden *good governance* wel op heeft genomen, deed niks met deze informatie. Met de hulp van USAID vond politieke discriminatie plaats. De VS negeerde de signalen en in 2006 werd Ethiopië in absolute dollars de vierde hulpontvanger van de wereld (Marchione en Messer, 2010, p.19).

Resultaten LMG

Het *Leadership, Management and Governance* (LMG) Project verzorgt trainingen in Ethiopië om de gezondheidszorg te verbeteren. Hiv/aids is een van de grootste problemen in Ethiopië. De focus ligt op verantwoording omdat dit de efficiënte en kwaliteit van de zorg verbetert. In de evaluatie van het project wordt deze focus door AIR gerechtvaardigd omdat er veel voorbeelden zijn waar het beleid beter werkt nadat de verantwoording is verbeterd (AIR, 2016, P.20). Zo is in vier onderontwikkelde regio's in Ethiopië, na training van LMG, de opkomst op het werk vergroot en is er een gelijkere verdeling van medicijnen en andere medische benodigdheden (AIR, 2016, P.21). De evaluatie van de overheid van Ethiopië is iets minder optimistisch. De reactie op de trainingen is positief, het uitvoeren van al deze trainingen in de praktijk en het doorgeven van de trainingen aan lokale medewerkers gaat echter nog heel langzaam (Federal Democratic Republic of Ethiopia. Ministry of Health, 2015, P.54).

Bij de *Good Enough Governance* definitie van Grindle wordt nadruk gelegd op probleemgericht onderzoek. Grindle (2007) noemt hierbij een voorbeeld van de relatie tussen aids en

governance. Zo is in veel landen een groot deel van de werkende bevolking overleden aan de gevolgen van aids. Niet alle vormen van *governance* kunnen dan worden uitgevoerd in een land. Dit is een voorbeeld van een onderzoek waar beleid op gemaakt kan worden (Grindle, 2007, p.560). De vraag is of het LMG een voorbeeld is van de probleemgerichte hulp die Grindle beschrijft. Enerzijds kan worden gesteld dat er sprake is van probleemgerichte hulp en LMG daarmee een voorbeeld is van *good enough governance*. Er is sprake van prioritering op de *good governance* agenda. De VS brengt niet alle aspecten van *good governance* in de praktijk maar focust zich op het functioneren van de gezondheidssector. Hierbij dient het een groter doel namelijk die van het uitroeien van aids. *Governance* wordt dan, zoals Grindle stelt, geen doel op zichzelf maar een onderdeel van armoedebestrijding. In dit geval is LMG een voorbeeld van *governance* in de administratieve context. Het gaat namelijk wel over verantwoording wat een indicator is van *good governance* (Grindle, 2007, AIR, 2016, Leftwich, 2002, p.120). De politieke kant van *governance* en de combinatie met democratie die de VS aan *good governance* koppelt komt in dit project echter niet voor. Anderzijds is de intentie van Grindle niet terug te vinden in het LMG project. De *good enough governance* definitie van Grindle gaat over het verbeteren van *governance* als doel omdat dit bijdraagt aan de armoedebestrijding. De VS heeft het verbeteren van *governance* wel als doel in dit project maar in de bredere context van ontwikkelingshulp van de VS sta at de focus op de gezondheidssector meer in teken van een politiek-strategisch doel.

De belangrijkste reden voor de VS om hulp te bieden aan Ethiopië is uit veiligheidsoverwegingen. Ethiopië is van strategisch belang voor de VS omdat Ethiopië relatief stabiel is en in de gehele regio stabiliteit promoot. Bovendien vormt het land een belangrijke partner in de wereldwijde oorlog tegen terrorisme (USAID, 2017, P.17). Ethiopië ligt als enig christelijk land in de Hoorn van Afrika tussen moslimlanden zoals de gefaalde staten Somalië en Zuid-Sudan en het instabiele Eritrea (Marchione en Messer, 2010, p.19).

Een van de maatregelen die volgens de VS bijdraagt aan het bevorderen van *good governance* is het hooghouden van mensenrechten (Hout, 2007, p.75). In de praktijk is er op het gebied van mensenrechten nog veel te verbeteren in Ethiopië. Zo werden in 2009 40 mensen gearresteerd voor *terror politics*. *Human Rights Watch (HRW)* vond deze arrestaties onterecht (Africa research bulletin, 2009). Tegelijkertijd is de kritiek van de VS op Ethiopië over mensenrechten in de loop der jaren behoorlijk afgenomen. Dit bleek bijvoorbeeld na de verkiezingen in 2005, toen de VS aan de kant van de EPRDF stond (Metaferia, 2009, p.119, Marchione en Messer, 2010, p.19). In de oorlog tegen terrorisme wordt Ethiopië er ook van beschuldigd gevangencellen ter beschikking te stellen aan de VS. Mannen, vrouwen en zelfs kinderen die verdacht worden van terrorisme worden hier zonder advocaat en toegang tot familie opgesloten. Naast dat dit schending is van

mensenrechten draagt de VS dus ook bij aan de ondermijning van de *Rule of law* (Metaferia, 2009, p.103).

De VS is in Ethiopië dus vooral bezig met veiligheid. De focus ligt op het tegengaan van terrorisme. Ethiopië is een belangrijke bondgenoot in deze strijd tegen terrorisme. *Good governance*, democratie, mensenrechten mogen daar allemaal voor wijken. Metaferia (2009) stelt dit scherp door te zeggen:

“The economic and political practices of the government lack any semblance of *good governance* and transparency. (...) Yet the US seems to accept any semblance of democracy as long as the regime claims to be an ally in the fight against terrorism.” (Metaferia, 2009, p.101).

Concluderend, de Verenigde Staten is in het ontwikkelingsbeleid in Ethiopië steeds minder gericht op het bevorderen van *good governance*. De regering van Ethiopië stelde veel van de maatregelen niet op prijs. Voor de VS is ontwikkelingsbeleid onderdeel van de eigen veiligheidsstrategie. De strategische belangen van Ethiopië voor de VS zijn echter groot en belangrijker dan mensenrechtenschending, corruptie, *rule of law* oftewel *good governance*. Er zijn wel enkele projecten waar *governance* wordt bevorderd, zoals het LMG project. Er is een beperking van de *good governance* agenda waarbij de prioriteit op het verbeteren van de gezondheid komt te liggen. Dit is echter niet ten dienst van het verbeteren van *good governance* maar onderdeel van het politiek-strategische belang van Ethiopië met betrekkingen tot veiligheid.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Dit onderzoek heeft als onderzoeksvraag: in hoeverre is het ontwikkelingsbeleid van de Verenigde Staten en Nederland in Ethiopië gericht is op het bevorderen van *good governance* en wat is het effect is van dit beleid? Door middel van een case studie is dieper ingegaan op het beleid van de bilaterale donoren Nederland en de VS in Ethiopië op het gebied van *good governance*. De case studie maakt het mogelijk om de context mee te nemen en gedetailleerder het beleid te onderzoeken.

In de eerste plaats is het van belang dat *good governance* verschillende definities en elementen kent. De Wereldbank definitie is het startpunt geweest van dit onderzoek. Rond *good governance* zijn twee debatten te onderscheiden die van belang waren voor dit onderzoek, de eerste gaat over het belang van democratie voor *good governance*. Beide onderzochte donoren hebben democratie opgenomen in hun definitie van *good governance* en hebben daarmee een normatieve standpunt van *good governance* ingenomen. Het tweede debat gaat over de reikwijdte van de agenda. Dit gaat over dat er teveel indicatoren tegelijkertijd worden ingevoerd met de *good governance* agenda.

De VS En Nederland zijn in Ethiopië actief als donoren. Vanaf 2002 is bij allebei de landen in het beleid ruimte en aandacht voor *good governance*. Beide landen voerden verschillende projecten en programma's in om *good governance* te bevorderen. Het beleid van Nederland en de VS is in Ethiopië echter maar voor een klein deel gericht op het bevorderen van *good governance*. Er zijn hier twee oorzaken voor aan te wijzen, De houding van de leiders van Ethiopië en de prioritering die de donoren in hun beleid stellen. De leiders van Ethiopië zitten niet te wachten op commentaar op de mate van *good governance* of over het democratische gehalte van het land. De bilaterale donoren hebben democratie allebei opgenomen in hun definitie. Er is mede daardoor sprake van een verschil tussen de beleidsdoelen van de donoren en de concrete uitvoering hiervan in beleid.

De donoren hebben ook verschillende prioriteiten in Ethiopië. Voor de VS geldt dat het ontwikkelingsbeleid onderdeel uitmaakt van de nationale veiligheidsstrategie. Dit is een geval van de *securitisation* van hulp. In Ethiopië komt dit sterk tot uitdrukking. De belangrijkste reden hiervoor is de strategische positie, als relatief stabiel land in een regio vol instabiele landen zoals Somalië en Eritrea.

Nederland heeft een sectorale benadering van ontwikkelingsbeleid. Goed bestuur vormde tot 2012 een aparte pijler. De regering van Ethiopië voerde in 2009 een wet in waardoor het voor buitenlandse ngo's steeds moeilijker werd om *good governance* te bevorderen in Ethiopië. Vanaf 2012 wordt het bevorderen van veiligheid en de rechtsstaat belangrijker. Deze focus zorgde voor een

prioritering op de agenda, waarmee kan worden gezegd dat er sprake is van *good enough governance*. Tegelijkertijd focust Nederland zich meer op veiligheid en lijkt dan ook mee te gaan doen aan de trend van de *securitisation* van hulp.

Concluderend, het beleid in Ethiopië was eerst voor allebei de landen gericht op *good governance*. Het effect van dit beleid was minimaal. Zowel de VS als Nederland gaven steeds minder geld op het gebied van *good governance*. De focus kwam meer te liggen op het bevorderen van veiligheid. *Good governance* heeft voor deze twee donoren niet meer de hoogste prioriteit.

Voor een verder onderzoek is het interessant om te kijken of alle donoren de focus op *good governance* verminderen, om te kijken of de *good governance* agenda daar ook afneemt.

Bibliografie

- Abbink, J., & De Bruijn, M. (2011). *Land, Law and Politics in Africa Mediating Conflict and Reshaping the State* (African Dynamics). Leiden: BRILL.
- American Institutes for Research (AIR). (2016). Performance evaluation of reading for Ethiopia's achievement developed institutional improvement (READ II). Geraadpleegd van http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00m8nn.pdf
- Ambassade Addis Abeba. (2011). Resultaten Nederlandse bilaterale hulp 2009/2010. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten/rappor-ten/2011/09/07/resultaten-ethiopie>
- Clapham, C. (2009). Post-war Ethiopia: The Trajectories of Crisis. *Review of African Political Economy*, 36(120), 181-192.
- Del Biondo, K. (2014). Promoting democracy or the external context? Comparing the substance of EU and US democracy assistance in Ethiopia. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-20.
- Embassy of the Kingdom of the Netherlands (EKN), Addis Ababa. (2011). Multi-Annual Strategic Plan 2012-2015. Geraadpleegd van file://vuw/Personal\$/Homes/15/s1509950/Downloads/mjsp2012-2015-ethiopie%20(1).pdf
- Embassy of the Kingdom of the Netherlands (EKN). (2013). Addis Abeba - Security and the rule of law. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten/publi-caties/2013/10/24/addis-abeba-security-and-the-rule-of-law>
- ETHIOPIA: Human Rights under Scrutiny Again. (2009). *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, 46(5), 17973B-17973C.
- Feyissa, D. (2011). Aid negotiation: The uneasy "partnership" between EPRDF and the donors. *Journal of Eastern African Studies*, 5(4), 788-817.
- Federal Democratic Republic of Ethiopia. Ministry of Health. (2015). Leadership, Management and Governance Section. *Health Sector Transformation Plan (2015/16-2019/20)*. pp. 51-53.
- Fisher, J., & Anderson, D. (2015). Authoritarianism and the securitisation of development in Africa. *International Affairs*, 91(1), 131-151.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Getachew, M. (2009). *Ethiopia and the United States: History, Diplomacy, and Analysis*. New York: Algora Publishing.
- Grindle, M. (2004). 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries'. *Governance, an international journal of Policy, Administration and Institutions* 17, 4: 525-48
- Grindle, M. (2007). 'Good Enough Governance Revisited'. *Development Policy Review*, 25,5: 553-74
- Hesseling, G., Bruijn, M. d., & Abbink, J. (2011). *Land, Law and Politics in Africa : Mediating Conflict and Reshaping the State*. Leiden: Brill NV.
- Hout, W. (2007). *The politics of aid selectivity : Good governance criteria in World Bank, US and Dutch development assistance* (Routledge studies in development economics ; 60. 155935089). London [etc.]: Routledge.
- Hout, Wil, & Robison, Richard. (2009). *Governance and the depoliticisation of development* (Routledge/GARNET series: Europe in the world ; 4 310655056). London [etc.]: Routledge.

- Howell, J., & Lind, J. (2009). Changing Donor Policy and Practice in Civil Society in the Post-9/11 Aid Context. *Third World Quarterly*, 30(7), 1279-1296. Routledge.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. (2008). Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006 | Evaluatie van de bilaterale samenwerking (ISBN 978-90-5328-359-2). Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten/rapporten/2008/02/01/iob-het-nederlandse-afrikabeleid-1998-2006-evaluatie-van-de-bilaterale-samenwerking>
- Kaufmann, D. & Kraai, A. (2017) *The Worldwide Governance Indicators* geraadpleegd van: www.govindicators.org op 8/6/2017
- Leftwich, A.(2005). *States of Development: on the Primacy of Politics in Development*, (Cambridge, Polity Press).
- Marchione, T., & Messer, E. (2010). Food Aid and the World Hunger Solution: Why the U.S. Should Use a Human Rights Approach. *Food and Foodways*, 18(1-2), 10-27.
- Ministerie van Buitenlandse zaken. (2003, 3 oktober). Aan elkaar verplicht Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015 [Kamerstuk]. Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vi3alj56c5y6/f=/kst70604.pdf
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2005). Resultaten in ontwikkeling Rapportage 2004. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten/rapporten/2005/11/01/resultaten-in-ontwikkeling-rapportage-2004>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2009). Resultaten in ontwikkeling rapportage 2007 en 2008 goed-bestuuren-maatschappijopbouw. Geraadpleegd van http://www.minBuZa.nl/binaries/content/assets/minBuZa/nl/import/nl/producten_en_diens_ten/evaluatie/afgeronde_onderzoeken/2009/04/results_in_development_report_2007_and_2008/results-in-development---report-2007-and-2008-good-governance-and-society-building
- Mudacumura, G. (2014). *Challenges to democratic governance in developing countries* (Public administration, governance and globalization ; 1 375490671). Cham: Springer.
- Nanda, V. (2006). The "Good governance" Concept Revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603, 269-283. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25097772>
- O'Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15, 32-46.
- Rice, Condoleezza [Secretary of State]. (2009). Congressional Budget Justification FOREIGN OPERATIONS. Geraadpleegd van http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB837.pdf
- Rothstein, B. (2012). *Good governance. The Oxford Handbook of Governance*, The Oxford Handbook of Governance.
- Taye, Nessibu (2009) 'USAID's embarrassing meddling in the Ethiopian media' (transl Dilwen beru Nega), http://aigaforum.com/articles/embarrassing_meddling.htm., bekeken op 3 mei 2017
- UNESCA. (2009). What is Good Governance?. Geraadpleegd van <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- U.S. Agency for International Development (USAID). (2002). Budget justification to congress. Geraadpleegd van http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ984.pdf
- USAID (2005) 'Democracy and Governance', http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

USAID. (2017, 22 maart). HISTORY OF USAID IN ETHIOPIA. Geraadpleegd op 2 mei, 2017, van <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Evolution%20of%20USAID%20Objectives%20in%20Ethiopia.pdf>

Usaid. (2017). HISTORY OF USAID IN ETHIOPIA . Opgevraagd van: <https://www.usaid.gov/ethiopia/history-usaid-ethiopia>. Geraadpleegd op 06/06/17

World bank. (1994). *Development in practice: Governance*. Washington, DC: World Rank.