

Assessing governance assessments; the case of Mozambique : governance assessments in the context of aid effectiveness discourse

Citation for published version (APA):

Torvinen, L. (2013). *Assessing governance assessments; the case of Mozambique : governance assessments in the context of aid effectiveness discourse*. Boekenplan.

Document status and date:

Published: 01/01/2013

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Summary in Dutch – Samenvatting

Het kader voor dit onderzoek wordt gevormd door het hedendaagse ontwikkelingsdebat over de relaties tussen de kwaliteit van het bestuur (*governance*), de doeltreffendheid van ontwikkelingssamenwerking en het proces van ontwikkeling. In dit debat worden bestuur - of in normatieve termen - “goed” bestuur gezien een van de belangrijkste pijlers voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. Hoewel hulporganisaties in het algemeen overtuigd zijn van het belang van goed bestuur voor de doeltreffendheid van hulp en het realiseren van ontwikkelingsdoelstellingen, is er geen overeenstemming over de precieze betekenis van bestuur of hoe dit moet worden beoordeeld in de context van een specifiek land. Door de afwezigheid van een gemeenschappelijke conceptuele en operationele benadering voor de waardering van bestuur zijn ontwikkelingslanden onderworpen aan een veelvoud van bestuursevaluaties door verschillende hulpinstanties terwille van een doeltreffende gebruik van middelen. De betrokkenheid van de ontwikkelingslanden zelf bij het ontwerp en de uitvoering van de bestuursbeoordelingen is beperkt gebleven, ondanks de door hulporganisaties met de mond beleden respect voor partnerland ‘eigendom’ in het ontwikkelingsproces.

In een poging om bij te dragen tot dit debat, is het belangrijkste doel van de case study over Mozambique om te onderzoeken wat bestuursbeoordelingen, uitgevoerd door ontwikkelingshulporganisaties, inhouden in de context van een specifiek land en hoe die beoordelingen worden ervaren door lokale belanghebbenden. In dit onderzoek wordt de kwaliteit van het bestuur in Mozambique zelf niet beoordeeld, maar wordt veeleer geprobeerd vier vragen te beantwoorden: ten eerste, hoe definiëren en beoordelen hulporganisaties, die actief zijn in Mozambique, het verschijnsel bestuur; ten tweede, hoe consistent zijn de uitkomsten van de verschillende bestuursbeoordelingen; ten derde, hoe relevant zijn de bestuursbeoordelingen vanuit het Mozambikaanse perspectief; en ten vierde kunnen bestuursbeoordelingen worden beschouwd als een bijdrage tot beter bestuur.

Het proefschrift bestaat uit 10 hoofdstukken. In hoofdstuk 1 worden de achtergronden en de belangrijkste doelstellingen van het onderzoek beschreven en de onderzoeksvragen gedefinieerd. In hoofdstuk 2 wordt het conceptuele kader van het

onderzoek geschetst. In hoofdstuk 3 worden de methodologische aanpak en primaire bronnen van het onderzoek beschreven. Hoofdstukken 4 en 5 vormen de achtergrond voor het onderzoek. Zij schetsen de evolutie van de bestuurlijke en politieke context en de ontwikkeling van de architectuur van ontwikkelingshulp in Mozambique sinds de onafhankelijkheid in 1975. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht hoe ontwikkelingshulporganisaties, die actief zijn in Mozambique, bestuur definiëren en beoordelen. In hoofdstuk 7 wordt geprobeerd een antwoord te geven op de onderzoeksvraag over de consistentie van de uitkomsten van de geselecteerde bestuursbeoordelingen. In hoofdstuk 8 worden de bestuursbeoordelingen onderzocht vanuit het Mozambikaanse perspectief. In hoofdstuk 9 worden een aantal aanbevelingen geformuleerd om de huidige donorpraktijken voor de beoordeling van het bestuur in de context van een specifiek land te verbeteren. In hoofdstuk 10 wordt een samenvatting geboden van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, wordt de relevantie van de bevindingen besproken en worden gebieden voor verder onderzoek geïdentificeerd.

Het onderzoek wordt conceptueel omkaderd door drie onderling samenhangende debatten, die aan het veranderende ontwikkelingsparadigma ten grondslag liggen, hetgeen op zijn beurt wordt weerspiegeld in de steeds toenemende nadruk van hulporganisaties op bestuurlijke vraagstukken alsmede in hun inspanningen om de kwaliteit van bestuur in ontwikkelingslanden te beoordelen. In de discussie over het veranderende paradigma, wordt het toenemend belang van bestuur als een fundamenteel aspect van ontwikkeling en effectieve hulpverlening beschreven (hoofdstuk 2).

Het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op twee soorten bronnen (hoofdstuk 3). Ten eerste werden, met het oog op het onderzoek naar de conceptuele en operationele benaderingen voor de beoordeling van bestuur en de consistentie van de resultaten van de verschillende beoordelingen, de beoordelingsinstrumenten die tussen 2006 en 2010 zijn ontwikkeld en toegepast door de tien grootste ontwikkelingshulporganisaties in Mozambique, geselecteerd als eenheden voor analyse. Dit zijn: de Worldwide Governance Indicators (Wereldbankinstituut), de Country Policy and Institutional Assessments (Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank), Governance Profile (Europese Unie), Millennium Challenge Scorecard (VS), Country Governance Analysis (VK), Strategic Governance and Corruption Analysis (Nederland), Power Analysis (Zweden). De schriftelijke documentatie van elke beoordeling wordt aangevuld met gegevens uit interviews met de vertegenwoordigers van de respectievelijke hulporganisaties. Ten tweede werd in de loop van 2010-2011 een veldonderzoek uitgevoerd in Mozambique, in een poging om licht te werpen op de vragen over de lokale percepties van de relevantie van de beoordelingen en de impact van de beoordelingen op bestuurshervorming in Mozambique. De methoden voor gegevensverzameling omvatten interviews met sleutelinformanten (in het totaal 28 Mozambikaanse informanten en 11 donoorinformanten) en interviews met focusgroepen (in totaal 8 focusgroepen

met 58 deelnemers). Het veldonderzoek bestond uit het interviewen van verschillende types Mozambikaanse belanghebbenden (*stakeholders*). De methode voor de analyse van de gegevens steunt op begrippen die ontleend zijn aan de bestaande literatuur over bestuursbeoordelingen. Voor de analyse van de gegevens afkomstig uit het veldwerk werden inhoudsanalysemethoden gebruikt.

In de discussie over de veranderende context van het bestuur in Mozambique worden radicale cycli van economische en politieke veranderingen besproken, gedreven worden door zowel interne als externe factoren, waarmee het land sinds onafhankelijkheid te maken heeft. Ondanks haar succesvolle transformatie na het conflict en de snelle economische groei, vooral sinds 1992, wordt Mozambique geconfronteerd met grote uitdagingen op het gebied van het politiek bestuur (hoofdstuk 4). In het overzicht van de evolutie van de hulparchitectuur in Mozambique wordt aangetoond dat donoren een belangrijke rol gespeeld hebben in de politieke, economische en sociale transformatie van Mozambique. De hulp heeft bijgedragen tot armoedevermindering en bredere sociaal-economische ontwikkeling, maar heeft ook geleid tot onbedoelde, negatieve ontwikkelingsuitkomsten (hoofdstuk 5).

Bij de analyse van de geselecteerde bestuursbeoordelingsinstrumenten, die in Mozambique ontwikkeld en gebruikt werden door de grootste donoren in de periode tussen 2006 en 2010, wordt aangegeven dat het merendeel van de instrumenten voortbouwt op conceptuele benaderingen die geworteld zijn in de tradities van de historische, politiek-economische en machtanalyses (hoofdstuk 6). De aandachtsgebieden van de verschillende beoordelingen variëren als gevolg van de uiteenlopende conceptuele benaderingen waarop ze gestoeld zijn. De gemeenschappelijke noemer voor alle beoordelingsinstrumenten bestaat uit het streven om het doeltreffendheid van hulp voor economische groei en armoedevermindering te vergroten. Het gebruik van de resultaten van de bestuursbeoordelingen als instrument voor de bestuurshervorming is impliciet: de beoordelingen proberen de sterke en zwakke punten, alsook de potentiële “aandrijvers van verandering” op het gebied van bestuur te identificeren en proberen een grondslag te bieden voor de toewijzing van middelen en de selectie van hulpvormen. De methodologische keuzes die door de geselecteerde instrumenten aangenomen worden, variëren van wereldwijd gestandaardiseerde kwantitatieve methoden tot kwalitatieve benaderingen waarmee de beoordeling afgestemd kan worden op de landspecifieke bestuurlijke context in Mozambique. De methodologische keuzes lijken een invloed te hebben op de keuze van de gegevensbronnen, op de praktijken voor de verspreiding en het rapporteren van de resultaten van de beoordeling, alsook op de mate waarin de plaatselijke belanghebbenden deelnemen aan de uitvoering van de beoordelingen. Actieve verspreiding van de resultaten door de hulporganisaties is uitzonderlijk. Het eigendom van het partnerland van de beoordelingsprocessen blijft beperkt bij alle onderzochte beoordelingsinstrumenten, op één uitzondering na.

Met betrekking tot de vraag naar de consistentie van de resultaten van de geselecteerde bestuursbeoordelingen wordt in deze case study gesuggereerd dat de acht beoordelingen een heel consistent, maar toch genuanceerd beeld van de kwaliteit van het bestuur in het land geven (hoofdstuk 7). Achter de algemene consistentie van de resultaten zitten een aantal verschillen verborgen in de perceptie van de kwaliteit van het bestuur in specifieke gebieden en in de perceptie van de uitdagingen op deze gebieden. Uit de case study wordt geconcludeerd dat kwalitatieve beoordelingen, die aangepast zijn aan de Mozambikaanse context en uitgevoerd worden met meer benutting van lokale gegevensbronnen en lokale expertise, meer kritische percepties leveren van de kwaliteit van het bestuur, dan kwantitatieve beoordelingen op basis van een gestandaardiseerde, algemene aanpak voor de beoordeling van bestuur.

De analyse van de relevantie van de geselecteerde bestuursbeoordelingen vanuit het perspectief van de Mozambikaanse belanghebbenden leidt tot enigszins tegenstrijdige bevindingen (hoofdstuk 8). Enerzijds vindt men dat de bestuursbeoordelingen tal van aspecten van het bestuur omvatten, die in de Mozambikaanse context als heel relevant beschouwd worden. De gemeenschappelijke nadruk in alle geselecteerde donorbeoordelingen, voor met name transparantie, rekenschap, effectiviteit van het overheidsop treden, de rechtsstaat en corruptie, worden door lokale belanghebbenden beschouwd als heel relevante uitdagingen in de specifieke context van Mozambique. Anderzijds missen de beoordelingen sommige van de meest fundamentele bestuursproblemen van het land. Zaken zoals het ontbreken van een participatieve democratie, het zwak ontwikkelde gevoel van burgerschap, en de aard van de politieke dynamiek in het algemeen zijn, zo vindt men, in de beoordelingen door de donoren onderbelicht. Vanuit het perspectief van de lokale belanghebbenden worden de bestuursbeoordelingen door donoren daardoor minder relevant, omdat de specifieke uitdagingen in het politieke domein onvoldoende in kaart gebracht worden.

Met betrekking tot de vraag naar de impact van de beoordelingen op de kwaliteit van het bestuur is het antwoord in het licht van deze case studie niet eenduidig (hoofdstuk 9). Naar de mening van de meerderheid van de geïnterviewde lokale belanghebbenden, dragen bestuursbeoordelingen door donoren op een positieve manier bij tot het bestuur in Mozambique, door de speelruimte voor niet-gouvernementele spelers om deel te nemen aan het debat over het bestuur te vergroten, door hun stem te versterken en door hun punten van zorg te legitimeren. Op nationaal niveau, wordt de impact van beoordelingen echter ernstig ondermijnd door de beperkte verspreiding van de resultaten en de top-down benaderingen van de meeste ontwikkelingshulporganisaties die beoordelingen uitvoeren. Al met al is men van mening dat de donorbeoordelingen een belangrijke bijdrage leveren aan de debatten over het bestuur in het land en dat ze op een aantal specifieke terreinen een positieve invloed op bestuurshervormingen hebben.

Voor de toekomst, suggereert deze studie dat een verschuiving gewenst is van door donoren gestuurde bestuursbeoordelingen naar door het land zelf gestuurde gemeenschappelijke beoordelingen gebaseerd op landspecifieke analyses van de betekenis van bestuur en naar een breed gedragen nationale betrokkenheid bij beoordelingen en eigendom van de uitkomsten hiervan. (hoofdstuk 10). In de case study wordt ook aangegeven dat de hulporganisaties in een van hulp afhankelijk land als Mozambique zelf een deel zijn van het bestuursdomein en niet gezien kunnen worden als neutrale, apolitieke “ontwikkelingsdeskundigen” in de algemene bestuurlijke context van het land. Verder kan bestuur niet alleen in nationale of plaatselijke termen geconceptualiseerd worden. De landspecifieke bestuurscontext in Mozambique wordt, zoals in elk land, ook beïnvloed door supranationale factoren die interacteren met de nationale en plaatselijke factoren.

Er worden een aantal vragen gesuggereerd voor vervolgonderzoek. Terwijl erkend moet worden dat bestuur fundamenteel contextueel is, verdient de vraag hoe de “contextspecifieke benadering” voor beoordeling van bestuur geconceptualiseerd moet worden nader onderzoek. Ten tweede, is er verder onderzoek nodig om te begrijpen hoe er een werkelijk brede participatieve benadering van de bestuursbeoordeling ontwikkeld kan worden in diverse landen. Ten derde, is er verder onderzoek nodig om een analytisch kader te ontwikkelen om de onderlinge verbanden te onderzoeken tussen de verschillende externe en interne factoren die van invloed zijn op de nationale en plaatselijke bestuurscontext in een gegeven land. In plaats van een allesomvattende, wereldwijd gestandaardiseerde “goede bestuursagenda” te bevorderen is het ten vierde noodzakelijk landspecifieke kritieke gebieden voor actie te identificeren en te prioriteren en moeten de voornaamste spelers geïdentificeerd worden die betrokken moeten worden bij de hervormingsprocessen in dat land. Er is verder onderzoek nodig om een aanpak te vinden die dit toelaat. Ten slotte is er verder onderzoek nodig naar de rol en de impact van donoren in de discussies over goed bestuur, die kunnen bijdragen tot bestuursveranderingen in ontwikkelingslanden. De hulporganisaties zijn onderdeel van het “ontwikkelingsapparaat” in hun partnerlanden en kunnen niet losgekoppeld worden van het lokale debat over bestuur.