

Bilateraal via multilateraal

De bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië beschouwd vanuit de agencytheorie



Doctoraalscriptie van: S.H. Kasanom
Studentnummer: 142797

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurskunde
Afstudeerrichting: publiek-private bedrijfsvoering
Begeleidster: mw.dr. A.G. Dijkstra
Tweede lezer: dr. E.H. Klijn

Voorhout, 21 juli 2004

Voorwoord

Met deze scriptie rond ik mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit af. Ik heb een onderwerp gekozen dat mij in hoge mate interesseert en heb met plezier aan deze scriptie gewerkt. Op deze plaats wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst dank aan mijn begeleidster, Geske Dijkstra, die altijd vlot reageerde bij vragen, concepten en problemen. Tevens een woord van dank aan de heer Klijn, die als tweede lezer is opgetreden bij deze scriptie. Verder dank ik de medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en de Nederlandse ambassade te Jakarta hartelijk voor de medewerking aan deze scriptie. Ook ben ik dank verschuldigd aan de medewerkers van de Wereldbank en UNDP die eveneens ondanks drukke werkzaamheden medewerking hebben verleend.

Ik wens de lezer veel leesplezier!

Voorhout, 21 juli 2004

Shana Kasanom

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	1
<i>Inhoudsopgave</i>	2
<i>Samenvatting</i>	5
<i>1 Inleiding en probleemstelling</i>	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Casus: de relatie Nederland-Indonesië	8
1.3 Vraagstelling en deelvragen	8
1.4 Methoden en technieken.....	10
1.4.1 Inleiding	10
1.4.2 Onderzoekstype en onderzoeksontwerp.....	10
1.4.3 Dataverzameling.....	11
1.4.4 Overzicht van de stappen het onderzoek.....	12
1.5 Opbouw scriptie	12
<i>2 Het Nederlandse beleid voor ontwikkelings-samenwerking en de uitvoering daarvan</i>	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Korte geschiedenis van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking.....	14
2.2.1 Inleiding	14
2.2.2 De aanloopperiode tot 1965	14
2.2.3 De periode 1965-1973	15
2.2.4 De periode 1973-1977	15
2.2.5 De periode 1977-1989	15
2.2.6 De periode 1989-1994	15
2.2.7 De periode 1994-2002	16
2.3 Het huidige beleid voor ontwikkelingssamenwerking	17
2.3.1 Inleiding	17
2.3.2 Het huidige Nederlandse beleid	17
2.3.3 Het Nederlandse Afrikabeleid	21
2.3.4 Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in 2004.....	21
2.3.5 Het nieuwe beleid in historisch perspectief.....	23
2.4 Uitvoering van het beleid en de organisatie daarvan	23
2.4.1 Algemeen	23
2.4.2 Algemene beschrijving van instrumenten en uitvoering.....	23
2.4.3 Uitvoeringsmodaliteiten in het kader van de bilaterale hulp.....	24
2.4.4 Cofinanciering	26
2.5 Samenvatting en conclusies	26
<i>3 Theoretisch kader</i>	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Neo-institutionele economie	28
3.2.1 Ontstaan van de neo-institutionele economie.....	28
3.2.2 Stromingen binnen de neo-institutionele economie	29
3.2.3 Property-rightstheorie.....	29
3.2.4 Transactiekostentheorie.....	30
3.2.5 Principaal-agenttheorie.....	31
3.3 Toepassing van de agencytheorie in de publieke sector	34
3.3.1 Inleiding	34
3.3.2 Toepassingen in de publieke sector.....	34
3.3.3 Agencytheorie toegepast op de relatie donor-ontvanger.....	34
3.3.4 Plural principals.....	36

3.3.5	Optimalisering van principaal-agentrelaties.....	36
3.3.6	Toepassing van de agencytheorie op cofinanciering in Ghana.....	37
3.4	Operationalisering van de agencytheorie.....	38
3.5	Samenvatting en conclusies.....	42
4	<i>Bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië</i>	43
4.1	Inleiding.....	43
4.2	Geschiedenis van de relatie tussen Nederland en Indonesië.....	43
4.2.1	Inleiding.....	43
4.2.2	Het gouden tijdperk.....	43
4.2.3	De komst van Europeanen.....	43
4.2.4	Nederlands imperialisme.....	44
4.2.5	Indonesië op weg naar onafhankelijkheid.....	44
4.2.6	Indonesië na de onafhankelijkheid.....	45
4.3	Geschiedenis van de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië.....	45
4.3.1	De ontwikkelingsrelatie na de onafhankelijkheid.....	45
4.3.2	Conditionaliteit en de breuk in de ontwikkelingsrelatie in 1992.....	46
4.3.3	Herstel van de ontwikkelingsrelatie.....	47
4.3.4	De ontwikkelingsrelatie beschouwd vanuit de agencytheorie.....	47
4.4	Huidig Nederlands beleid in Indonesië.....	48
4.5	Organisatie van de beleidsuitvoering op OS-terrein in Indonesië.....	50
4.6	Wereldbank en UNDP.....	51
4.6.1	Inleiding.....	51
4.6.2	Wereldbank.....	51
4.6.3	UNDP.....	53
4.6.4	Verschillen en overeenkomsten tussen Wereldbank en UNDP.....	55
4.7	Cases.....	56
4.7.1	Inleiding.....	56
4.7.2	Door Nederland gesteunde multilaterale programma's.....	56
4.7.3	Criteria voor selectie en keuze steekproef.....	57
4.8	Samenvatting en conclusies.....	58
5	<i>Case studies</i>	60
5.1	Inleiding.....	60
5.2	Uitvoering van de case studies.....	60
5.3	Case: Water resources and irrigation reform (World Bank).....	61
5.3.1	Beschrijving van de case.....	61
5.3.2	Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief.....	62
5.3.3	Conclusie.....	65
5.4	Case: Indonesian Elections 2004 (UNDP).....	66
5.4.1	Beschrijving van de case.....	66
5.4.2	Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief.....	67
5.4.3	Conclusie.....	69
5.5	Case: North Maluku and Maluku Recovery Program (UNDP).....	70
5.5.1	Beschrijving van de case.....	70
5.5.2	Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief.....	71
5.5.3	Conclusie.....	73
5.6	Case: KDP2 (World Bank).....	74
5.6.1	Beschrijving van de case.....	74
5.6.2	Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief.....	75
5.6.3	Corruptiebestrijding in KDP.....	77
5.6.4	Conclusie.....	78

5.7 Case: SIGP2 (World Bank)	79
5.7.1 Beschrijving van de case	79
5.7.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief.....	80
5.7.3 Conclusie	81
5.8 Cross case analyse	83
5.8.1 Inleiding	83
5.8.2 Overzicht van de bevindingen.....	83
5.9 Samenvatting en conclusies	85
<i>Hoofdstuk 6: Samenvatting en conclusies</i>	88
6.1 Inleiding	88
6.2 Recapitulatie.....	88
6.3 Verbetering effectiviteit vanuit agencyperspectief	91
6.3.1 Inleiding	91
6.3.2 De casus beschouwd vanuit het perspectief van de agencytheorie	92
6.3.3 Aanbevelingen bij de relatie Nederland-Wereldbank	94
6.3.4 Vergelijking met cofinanciering in Ghana	96
6.3.5 Aanbevelingen bij de relatie Nederland-UNDP	97
6.3.6 Samenvatting van de aanbevelingen	98
6.4 Tenslotte	99
<i>BIJLAGEN</i>	101
<i>Bijlage 1: Afkortingenlijst</i>	102
<i>Bijlage 2: Interviews</i>	104
2A. Vragenlijst ten behoeve van de Nederlandse ambassade (perspectief van de principaal)	
.....	104
2B. Vragenlijst ten behoeve van de multilaterale instelling (perspectief van de agent) ...	107
2C. Questionnaire.....	109
<i>Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen</i>	111
<i>Bijlage 4: Literatuurverwijzingen</i>	112

Samenvatting

In deze scriptie wordt de bilaterale relatie tussen de landen Nederland en Indonesië in verband met ontwikkelingssamenwerking beschouwd vanuit het perspectief van de agencytheorie. De hulprelatie tussen Nederland en Indonesië is vormgegeven via het multilaterale kanaal en gefocust op een beperkt aantal inhoudelijke sectoren. Dit houdt in dat de hulp uitgevoerd wordt door diverse multilaterale instellingen (zoals de Wereldbank, United Nations Development Programme (UNDP), Asian Development Bank (ADB)) die de sectorale beleidsprogramma's die Nederland cofinanciert, uitvoeren. Naast Nederland kunnen er dus ook andere donoren optreden bij de financiering van deze programma's. De relatie donor-ontvanger wordt in deze scriptie beschouwd als een relatie tussen principaal en agent.

Volgens de agencytheorie ziet een principaal-agentrelatie er als volgt uit:

- 1) Er is sprake van een belangentegenstelling tussen principaal en agent;
- 2) Er is sprake van informatie-asymmetrie;
- 3) Er is sprake van een contract tussen principaal en agent;
- 4) Beide actoren proberen hun nut te maximaliseren;
- 5) De relatie tussen deze twee actoren leidt tot transactiekosten.

Er zijn in totaal vijf cases onderzocht. Twee van deze cases zijn uitgevoerd door UNDP, drie zijn door de Wereldbank uitgevoerd. Uit het onderzoek blijkt dat bij de programma's die door de Wereldbank worden uitgevoerd, er meer sprake is van een samenwerkingsrelatie tussen de ambassade en de Wereldbank dan een principaal-agentrelatie waarbij sprake is van een belangentegenstelling. In deze situatie lijkt het zinvoller om de ambassade en de Wereldbank, tezamen met de andere donoren, te beschouwen als "plural principal" ten opzichte van de Indonesische actoren die uiteindelijk de activiteiten daadwerkelijk uitvoeren. Optimalisering van deze principaal-agentrelatie biedt perspectieven voor de verbetering van effectiviteit, maar hiervoor is nader onderzoek nodig. Vooral nog kan worden aanbevolen op een gestructureerde wijze samen te werken tussen Wereldbank en donorgemeenschap, om zo meer invulling te geven aan het concept van "plural principals".

Bij de cases die zijn uitgevoerd door UNDP bleek duidelijker sprake te zijn van een principaal-agentrelatie tussen ambassade en multilateraal met een belangentegenstelling. Alhoewel er in de interviews geen directe tegenstelling in doelen en belangen bleek, zijn de risico's hierop wel groter, omdat het aandeel van niet-geormerkte bijdragen aan UNDP in absolute en relatieve zin al geruime tijd een dalende tendens vertoont. Het risico dat geormerkte cofinanciering van donoren aan andere doelen wordt besteed, wordt hiermee groter. Ook is in de UNDP cases duidelijk sprake van meer informatie-asymmetrie als gevolg van minder kwantitatieve outputindicatoren en daaraan verbonden streefwaarden. De donor heeft zich bij deze cases veel meer bemoeid met de organisatie en bemensing van de programma's en heeft ook extra evaluatieonderzoek laten uitvoeren.

De verschillen tussen de cases van de Wereldbank enerzijds en die van de UNDP anderzijds zijn deels te verklaren uit de verschillen tussen beide organisaties. Zo is UNDP volledig afhankelijk van donaties en verstrekt zij schenkingen, terwijl de Wereldbank vooral leningen verstrekt en naast de middelen van donoren ook over eigen middelen beschikt. Verder is UNDP duidelijk meer zelf uitvoerder van diverse programma's terwijl de Wereldbank meer als coördinator optreedt; de daadwerkelijke uitvoering ligt veelal bij Indonesische actoren zelf.

De belangrijkste aanbevelingen om de effectiviteit van de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking te verbeteren zijn:

- Het verder uitwerken en vormgeven van de samenwerking tussen Wereldbank en donorgemeenschap, als eerste stap in het optimaliseren van de relatie tussen deze “plural principals” enerzijds en Indonesische uitvoerders anderzijds;
- Het verminderen van de informatie-asymmetrie, door het institutionaliseren van de monitoringactiviteiten. Op deze wijze kunnen de monitoring-inspanningen ten behoeve van de donorgemeenschap worden gecoördineerd en kan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie worden verbeterd. In het verlengde van de corporate governance code wordt zo ook vormgegeven aan een onafhankelijke toezichthouder;
- Het verminderen van de informatie-asymmetrie, door informatie te vragen over de opzet van en het functioneren van de beheersingssystemen die er zijn bij de diverse programma’s. Deze beheersingssystemen besteden onder meer aandacht aan de risico’s van corruptie bij Indonesische actoren. Hieraan zou in de voorbereidingsfase reeds aandacht aan moeten worden besteed. Eventueel kan dit onderwerp ook naar voren komen in het contract;
- Het verminderen van het belangenverschil, door de performance van de UNDP bij diverse programma’s mee te laten wegen bij toekomstige donaties;
- Het verminderen van het risico van onjuist gebruik van geoordeelde bijdragen aan UNDP, door de accountant hierop te laten toetsen in verband met de externe verantwoording aan belanghebbenden.

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

Het beleidsterrein dat ik heb onderzocht in het kader van mijn scriptie betreft, vanwege persoonlijke interesse, ontwikkelingssamenwerking (OS). Dit beleid wordt ontworpen en uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken en allerlei uitvoeringsorganisaties in binnen- en buitenland.

Gezien mijn afstudeervariant publiek-private bedrijfsvoering binnen de studie Bestuurskunde, wil ik mij vooral richten op de uitvoering van dit beleid en het management daarvan. Diverse organisaties worden door het ministerie gefinancierd, maar in hoeverre dragen zij met hun activiteiten bij aan de doelstellingen die het ministerie nastreeft, en op welke wijze geeft het ministerie daar sturing aan? Dit lijkt mij een interessant thema om in mijn scriptie verder uit te werken.

Verder is het zo, dat het Nederlandse beleid op dit terrein recentelijk een nieuwe impuls heeft gekregen, door de nieuwe minister Van Ardenne. Er zijn recentelijk een aantal nieuwe nota's verschenen, zoals 'Aan elkaar verplicht'. Ook is in 2003 het eindrapport van de werkgroep effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking verschenen. In dit zogenaamde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) zijn diverse aanbevelingen gegeven ter verbetering van de effectiviteit van het Nederlands beleid op dit terrein. Dit werk vormt een interessant vertrekpunt voor mijn scriptie.

Uit het IBO-rapport blijkt dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd wordt via vier kanalen:

- Bilaterale hulp: hulp door middel van een bilaterale relatie tussen Nederland en het ontvangende land (42% in 2002);
- Multilaterale hulp: hulp door steun aan internationale organisaties, bijvoorbeeld de organisaties van de Verenigde Naties (VN) of internationale financiële instellingen als de Wereldbank (30% in 2002);
- Hulp via maatschappelijke organisaties door steun hiervan, bijvoorbeeld Novib, Cordaid, SNV (22 % in 2002). Deze organisaties worden ook wel medefinancieringsorganisaties (MFO) genoemd;
- Hulp via bedrijfslevenprogramma's (5% in 2002).

Zodoende heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de uitvoering van haar beleid voor ontwikkelingssamenwerking relaties met:

- overheden van landen in het kader van bilaterale hulp, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in off-budget-financiering (financiering waarbij de middelen beheerd worden door het ministerie of de ambassade) en on-budget-financiering (financiering waarbij de middelen beheerd worden door de overheid van het ontvangende land). Thans ligt de nadruk op off-budget-financiering;
- organisaties die projecten uitvoeren in het kader van bilaterale hulp (in geval van off-budget-financiering);
- internationale organisaties, bijvoorbeeld in VN-verband (multilateraal);
- maatschappelijke organisaties, zoals Novib, Cordaid, SNV enzovoort.

De relatie tussen ministerie en bovengenoemde organisaties kunnen worden beschouwd vanuit het perspectief van een principaal-agentrelatie. Het ministerie treedt dan op als principaal, die het uitvoeren van beleid "uitbesteedt" aan bijvoorbeeld een multilaterale

organisatie of een MFO (agent). Het vakgebied publiek-private bedrijfsvoering biedt voldoende kaders om de uitvoering van dit beleid mee te beschouwen en te analyseren. Zo biedt de institutionele economie een bruikbaar kader om de relatie tussen het ministerie en uitvoeringsorganisaties, maar ook de relatie tussen het ministerie en ontvangend land (in geval van on-budget-financiering) te beschrijven en te analyseren.

1.2 Casus: de relatie Nederland-Indonesië

De relatie Nederland-Indonesië vormt een interessante casus voor mijn scriptie, omdat sinds 1998 de relatie weer hersteld is en er in 2000 een omvangrijk OS-programma is gestart. Hierbij is de sectorale benadering, zoals die door Herfkens is geïntroduceerd, geïmplementeerd in de relatie met Indonesië. Sinds 1997-1998 (herijking) ligt de uitvoering van de meeste OS-programma's bij de ambassade in het betrokken land, in dit geval voert dus de Nederlandse ambassade het OS-programma voor het ministerie uit. Op verzoek van Indonesië loopt de Nederlandse (bilaterale) hulp vooral via multilaterale organisaties (UNDP, Wereldbank). De prioriteiten voor de bilaterale hulp, gericht op het hervormingsproces waar Indonesië zich thans in bevindt, zijn:

- goed bestuur;
- milieu (vooral waterbeheer);
- armoedebestrijding op gemeenschapsniveau (basisonderwijs, community recovery).

De Nederlandse hulp wordt via multilaterale organisaties uitgevoerd, bijvoorbeeld via het UNDP dat een trust fund beheert waaruit allerlei lokale projecten en initiatieven worden gefinancierd. De precieze relatie tussen Nederland en Indonesië wordt in het kader van de scriptie verder uitgezocht, waarbij de doelen die Nederland en Indonesië in het kader van ontwikkelingssamenwerking nastreven in beeld zullen worden gebracht.

De belangrijkste relatie is mijns inziens de relatie tussen de Nederlandse ambassade in Jakarta (dat namens de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor de bijdragen aan Indonesië) en de betreffende multilaterale organisatie die de gelden beheert. In dit geval wordt een budget beheerd door (een onderdeel van) de multilaterale organisatie UNDP, waarbij dit budget wordt gefinancierd door onder andere de Nederlandse overheid (waarbij de ambassade aanspreekpunt is), naast een aantal andere donorlanden. Vanuit dit budget worden allerlei projecten gefinancierd. Deze situatie, die hier in algemene zin is beschreven, komt naar voren in de cases die in het kader van deze scriptie zullen worden onderzocht. De cases zullen worden behandeld in hoofdstuk 5 van deze scriptie.

De principaal-agentrelatie in dit geval is dus die tussen de Nederlandse ambassade (principaal) en de uitvoerende multilaterale organisatie (agent).

1.3 Vraagstelling en deelvragen

De centrale vraagstelling van deze scriptie luidt:

“Welke mogelijkheden zijn er, in het geval van de bilaterale relatie tussen het ministerie (Nederland) en Indonesië, vanuit het perspectief van de agencytheorie, om de effectiviteit van de uitvoering van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid te vergroten?” (Hierbij wordt de relatie tussen Nederland en de uitvoerende multilaterale instelling beschouwd als een principaal-agentrelatie.)

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1) Hoe ziet het Nederlands beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking eruit?
- 2) Hoe wordt het beleid op het gebied van bilaterale hulp uitgevoerd, en hoe ziet in het bijzonder de uitvoering via multilaterale organisaties (cofinanciering) eruit?

- 3) Hoe ziet het theoretisch kader van de principaal-agenttheorie eruit en wat is de huidige stand van zaken daarin (met name voor wat betreft toepassingen in de publieke sector)?
- 4) Hoe ziet de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië eruit en welke doelstellingen streeft Nederland (en Indonesië) na in dit verband?
- 5) Op welke wijze is de (uitvoering van de) ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië georganiseerd?
- 6) Hoe ziet de uitvoering van door Nederland gesteunde programma's in Indonesië die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen eruit, beschouwd vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?
- 7) Welke aanbevelingen voor de effectiviteit van de uitvoering volgen uit een beschouwing van de casus vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?

Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op de bovengenoemde vraagstelling en daaruit afgeleide deelvragen:

- Vraagstelling. Voor de uitvoering van het beleid maakt het ministerie gebruik van diverse instellingen. De relatie tussen ministerie en uitvoerende instellingen (organisaties en/of landen) vormt de focus van de scriptie. Gezien de beperkte hoeveelheid tijd en middelen zal één casus worden beschouwd, namelijk de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië;
- Deelvraag 1. Voor een algemeen beeld is het noodzakelijk een beschrijving te geven van het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking;
- Deelvraag 2. Het antwoord op deze vraag geeft een beeld van de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Een deel van het beleid zal worden uitgevoerd door het geven van financiële bijdragen aan organisaties en landen, maar ook aan projecten. Gezien het feit dat de casus betrekking heeft op bilaterale hulp via multilaterale organisaties (cofinanciering), wordt hier de nadruk op gelegd;
- Deelvraag 3. Dit is het meer theoretische gedeelte van de scriptie. Vanuit de literatuur en theorie wordt een kader ontwikkeld, dat bruikbaar is om de relatie tussen ministerie en organisatie mee te beschrijven en te analyseren;
- Deelvraag 4. Deze vraag gaat in op de casus, namelijk de bilaterale relatie tussen Indonesië en Nederland, en beschrijft hoe deze relatie eruit ziet en welke doelstellingen daarbij een rol spelen;
- Deelvraag 5. Deze vraag gaat in op de wijze waarop de uitvoering van het beleid is georganiseerd en welke (multilaterale) organisaties hier een rol bij spelen. Ook wordt uitgebreid ingegaan op de rol die de Nederlandse ambassade speelt en wordt in algemene zin aandacht geschonken aan de rol van de multilaterale organisaties die een rol spelen in de uitvoering van het door Nederland ondersteunde beleid;
- Deelvraag 6. In het kader van deze deelvraag wordt nader ingezoomd op een aantal programma's die Nederland steunt in Indonesië en waarbij de uitvoering ligt bij multilaterale instellingen. Omdat het gezien het tijdsbestek onmogelijk is alle programma's te behandelen, wordt een selectie gemaakt uit de beschikbare cases;
- Deelvraag 7. Met behulp van het kader dat is ontwikkeld in deelvraag 3, wordt bij deze deelvraag de in deelvragen 4, 5 en 6 uitgewerkte casus beschouwd en geanalyseerd vanuit de agencytheorie. Deze analyse mondt uit in een aantal aanbevelingen.

1.4 Methoden en technieken

1.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt per deelvraag aangegeven welke methoden en technieken zijn gehanteerd ter beantwoording van de betreffende deelvragen. Verder wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd (voor een deel wordt dit verder uitgewerkt in hoofdstuk 5). De volgende onderdelen komen aan de orde in deze paragraaf:

- onderzoekstype en onderzoeksontwerp;
- onderzoekspopulatie en steekproef;
- meten van begrippen;
- dataverzameling;
- data-analyse en rapportage.

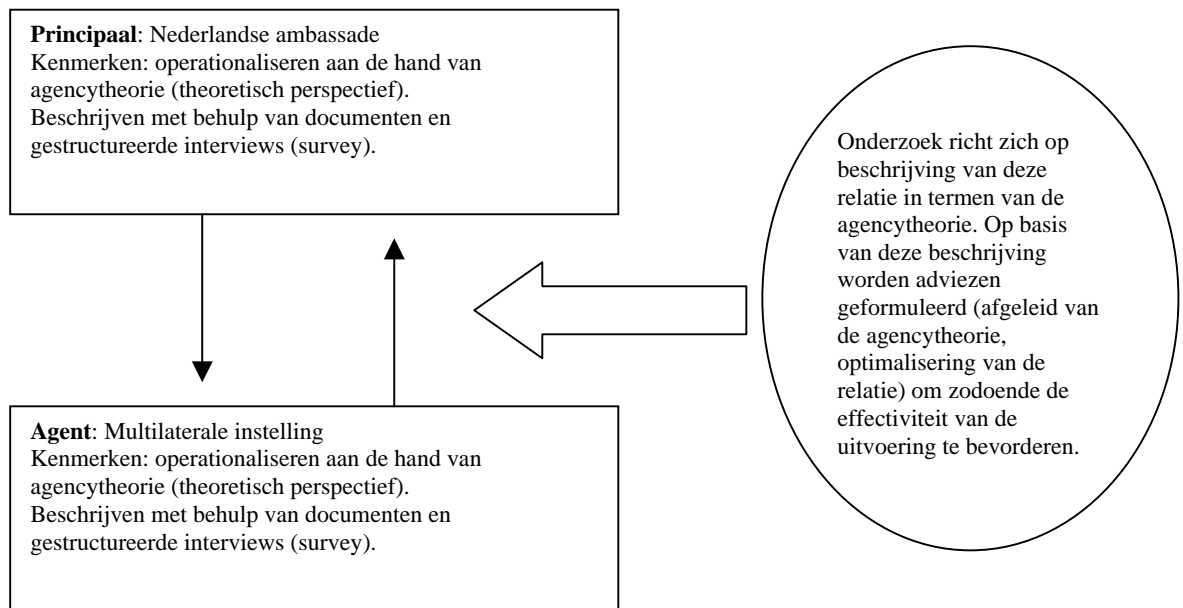
Bovengenoemde onderdelen volgen grotendeels de volgens Baarda en De Goede te ondernemen stappen in het ontwerpen en uitvoeren van een onderzoek (Baarda en De Goede, 2001), die overigens goed aansluiten met de in de handleiding voor het schrijven van een scriptie van de opleiding Bestuurskunde genoemde stappen (Hakvoort, 1998).

1.4.2 Onderzoekstype en onderzoeksontwerp

Het onderzoek is te typeren als een beschrijvend onderzoek. Vanuit ‘de bril’ van de agencytheorie wordt de uitvoering van het Nederlands beleid beschreven aan de hand van een aantal cases. Hierbij wordt de uitvoering van het Nederlands beleid, dat geschiedt door en via multilaterale organisaties, beschouwd als een relatie tussen principaal (Nederland) en agent (multilaterale organisatie). Vervolgens worden op basis van deze beschrijving adviezen geformuleerd die kunnen helpen bij het verbeteren van de effectiviteit, waarbij gebruik gemaakt wordt van de agencytheorie (optimalisatie van de relatie tussen principaal en agent). Het onderzoek betreft een survey-onderzoek, waarbij diverse cases die aan de orde komen in de hulprelatie tussen Nederland en Indonesië worden onderzocht op kenmerken die verband houden met de agencytheorie. Deze cases zullen worden geselecteerd uit de programma’s die Nederland steunt en die door multilaterale instellingen in Indonesië worden uitgevoerd.

Bij de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam worden vier mogelijkheden genoemd voor het schrijven van een doctoraalscriptie: een bestuurskundig onderzoek, een bestuurskundig advies, een ontwerp- of ontwikkelingsplan voor een organisatie, beleid of strategie of een bestuurskundig-theoretische scriptie. Het accent van deze scriptie ligt op het onderzoeken van de bilaterale relatie voor wat betreft ontwikkelingsamenwerking tussen Nederland en Indonesië, zoveel mogelijk uitmondend in advies. Zodoende is deze scriptie te beschouwen als een bestuurskundig onderzoek.

Het onderzoeksontwerp ziet er schematisch als volgt uit:



1.4.3 Dataverzameling

Per deelvraag is in onderstaande tabel uiteengezet op welke wijze de benodigde informatie zal worden verkregen.

Deelvraag	Type vraag	Methode	Informatiebronnen
1.	Beschrijvend	Literatuurstudie, interviews.	Nota's, jaarverslagen, kamerstukken, gesprekken met het veld (beleidsmedewerker ministerie).
2.	Beschrijvend	Literatuurstudie, interviews.	Nota's, jaarverslagen, kamerstukken, gesprekken met het veld.
3.	Beschrijvend	Literatuurstudie.	Agencytheorie (onderdeel institutionele economie).
4.	Beschrijvend, beschouwend vanuit 'agency paradigma'	Literatuurstudie.	Literatuuronderzoek, gesprekken met deskundigen op ambassade en multilaterale organisaties (UNDP, Wereldbank), vragen worden gestuurd door "agency paradigma".
5.	Beschrijvend, beschouwend vanuit 'agency paradigma'	Literatuurstudie, interviews.	Literatuuronderzoek (desk research), gesprekken met deskundigen op ambassade en multilaterale organisaties (UNDP, Wereldbank), vragen worden gestuurd door "agency paradigma".
6.	Beschrijvend, beschouwend vanuit 'agency paradigma'	Literatuurstudie, interviews.	Literatuuronderzoek, gesprekken met deskundigen op ambassade en multilaterale organisaties (UNDP, Wereldbank), vragen worden gestuurd door "agency paradigma".
7.	Adviserend	Confrontatie casus met theorie.	

De methode van dataverzameling is tweeledig:

- 1) face-to-face interviews;
- 2) raadplegen van officiële documenten.

Documenten zijn verkregen van de respondenten. Daarnaast zijn vele (officiële) documenten via officiële websites verkregen. Een zeer belangrijke vorm van dataverzameling in deze scriptie betreft het houden van een aantal gestructureerde face-to-face interviews. Zowel de ambassade als de multilaterale instellingen bevinden zich in Jakarta. Omdat een deel van de respondenten alleen het Engels beheerst (namelijk de medewerkers van de multilaterale organisaties) zijn de vragen in deze gevallen in het Engels gesteld. De interviews zijn ter plaatse in Indonesië afgenomen aan de hand van gestructureerde vragenlijsten (zie bijlage 2 onderdelen A,B en C). De vragenlijsten betreffen onder andere diverse indicatoren die zijn afgeleid van de agencytheorie. De operationalisering van begrippen die hieraan ten grondslag ligt, wordt uiteengezet in hoofdstuk 3.

1.4.4 Overzicht van de stappen het onderzoek

De in deze paragraaf genoemde stappen van het onderzoek komen op diverse plaatsen in deze scriptie uitgebreider aan de orde. Ter verduidelijking wordt in onderstaande tabel aangegeven in welke hoofdstukken de verschillende stappen aan de orde komen.

Stap in het onderzoek	Paragraaf/hoofdstuk in deze scriptie
1. Onderzoeksvraag en deelvragen	Paragraaf 1.3
2. Onderzoekstype en onderzoeksontwerp	Paragraaf 1.4.2
3. Onderzoekspopulatie en steekproef	Paragraaf 4.7.3
4. Meten van begrippen, operationaliseren	Paragraaf 3.4, bijlage 2
5. Dataverzameling	Paragraaf 1.4.3, paragraaf 5.2, bijlage 3
6. Analyse, rapportage en evaluatie	Hoofdstuk 6

1.5 Opbouw scriptie

Het vervolg van deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het Nederlandse beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking beschreven en in historisch perspectief beschouwd. Hierbij ligt het accent op het recentelijk vastgestelde beleid van de nieuwe minister. Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Dit hoofdstuk mondt uit in het antwoord op de eerste twee deelvragen die zijn geformuleerd.

Hoofdstuk 3 behandelt het theoretisch kader dat in deze scriptie wordt gebruikt. Het theoretisch kader is afkomstig uit het vakgebied van de institutionele economie, waarbij het accent ligt op de principaal-agenttheorie. In de praktijk is dit model reeds vaak gebruikt om de relatie tussen ministeries en uitvoerende organisaties te beschouwen. Recentelijk is dit model ook gebruikt om de relatie tussen donor en ontvanger in het kader van ontwikkelingssamenwerking te beschouwen. Dit theoretisch kader vormt de “bril” waarmee de casus van deze scriptie wordt beschouwd.

Hoofdstuk 4 gaat in op de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië. Voor een goed begrip wordt de geschiedenis van de relatie tussen deze twee landen kort beschreven. Ook wordt ingegaan op de geschiedenis van de ontwikkelingsrelatie, de breuk tussen de landen in 1992 en het herstel van de relatie vanaf 1998. Vervolgens wordt bekeken hoe het beleid dat Nederland voert in Indonesië eruit ziet en hoe dit beleid in Indonesië wordt uitgevoerd. Er wordt aandacht geschonken aan de rol van het ministerie, de ambassade, de Indonesische autoriteiten en de multilaterale instellingen die het beleid uitvoeren. Tenslotte wordt in dit

hoofdstuk een beargumenteerde selectie gemaakt uit de programma's die Nederland steunt. Deze cases worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

In het vijfde hoofdstuk worden een vijftal cases beschreven en beschouwd vanuit de agencytheorie. Per case wordt beschreven hoe het programma eruit ziet, hoe de uitvoering is georganiseerd en hoe de relatie tussen donor (ambassade) en multilateraal eruit ziet vanuit het agencyperspectief. Op basis van deze vijf cases wordt een totaalbeeld geschetst van het multilateraal werken in Indonesië, wederom beschouwd vanuit het perspectief van de agencytheorie.

In het laatste hoofdstuk worden aanbevelingen geformuleerd om de relatie tussen donor en multilateraal te optimaliseren. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de agencytheorie. Voordat deze aanbevelingen worden geformuleerd, wordt een recapitulatie gegeven van het betoog tot op dat moment.

2 Het Nederlandse beleid voor ontwikkelings-samenwerking en de uitvoering daarvan

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op zowel de eerste deelvraag van deze scriptie, die luidt: *“Hoe ziet het Nederlands beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking eruit?”*, als de tweede deelvraag, die luidt: *“Hoe wordt het beleid op het gebied van bilaterale hulp uitgevoerd, en hoe ziet in het bijzonder de uitvoering via multilaterale organisaties (cofinanciering) eruit?”*.

Het antwoord op de eerste vraag geeft inzicht in het bredere kader, waarbinnen deze scriptie en haar vraagstelling zich afspelen. Er wordt ingegaan op het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking en de uitvoering daarvan. Het antwoord op de tweede vraag geeft inzicht in de wijze waarop het Nederlandse beleid wordt uitgevoerd, in het bijzonder voor wat betreft het instrument cofinanciering. Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd:

- korte geschiedenis van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking;
- het huidige beleid voor ontwikkelingssamenwerking;
- uitvoering van het beleid en de organisatie daarvan;
- samenvatting en conclusie.

2.2 Korte geschiedenis van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking

2.2.1 Inleiding

De geschiedenis van het Nederlandse beleid wordt geschetst aan de hand van de diverse kabinetsperiodes, waarin dit beleid is ontwikkeld en uitgevoerd. De periode tot 1965 wordt gezien als een aanlooperperiode. Niet elke kabinetsperiode wordt apart behandeld. De periodes zijn samengevoegd tot grotere tijdspannen.

2.2.2 De aanlooperperiode tot 1965

Na de Tweede Wereldoorlog ontving Nederland zelf Marshall-hulp van de Verenigde Staten voor de wederopbouw. Verder heeft Nederland in de jaren veertig afscheid moeten nemen van haar kolonie Nederlands-Indië, mede als gevolg van grote internationale druk. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog stonden zodoende in het teken van wederopbouw en dekolonisatie.

In 1950 verscheen de eerste nota op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In deze nota werd ingegaan op de Nederlandse bijdrage aan VN-programma's voor technische hulp aan economisch laag ontwikkelde landen. In 1956 verscheen de tweede nota op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, onder verantwoordelijkheid van de twee ministers van Buitenlandse Zaken Luns en Beyen. Deze nota was getiteld 'De Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden'. Nederland gaf in deze periode vooral hulp via het multilaterale kanaal en niet alleen in geld, maar ook door de inzet van deskundigen (die onder meer uit de voormalige koloniën afkomstig waren). Nederland was in die periode een relatief kleine donor, wiens belang en invloed via het multilaterale (VN) kanaal het best was gewaarborgd (Buitenlandse Zaken, 1956). Er werd, mede gezien de beperkte hoeveelheid beschikbare middelen, geen bilaterale hulp gegeven. In deze periode zijn ook een aantal particuliere organisaties ontstaan, zoals de Novib en de SNV.

2.2.3 De periode 1965-1973

Begin jaren zestig was er vanuit werkgeverszijde forse druk ontstaan om meer bilaterale hulp te gaan geven (Hoebink, 1988). Op deze wijze werd de bilaterale hulp instrument van internationale handelspolitiek. Zodoende breidde de omvang van de bilaterale hulp zich fors uit in deze periode. Deze hele periode stond in het teken van de baten van ontwikkelingshulp voor het Nederlandse bedrijfsleven. Selectiecriteria voor landen die in aanmerking komen voor hulp werden flexibel gehouden, zodat waar mogelijk hulp gegeven kon worden, rekening houdend met de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Minister Udink was minister van Ontwikkelingssamenwerking en was voorheen directeur van de Centrale Kamer voor Handelsbevordering. Veel ontwikkelingshulp werd uiteindelijk bij Nederlandse bedrijven besteed. Eind jaren zestig was de financiële omvang van de bilaterale hulp groter dan de omvang van de multilaterale hulp.

2.2.4 De periode 1973-1977

In 1973 kwam het kabinet Den Uyl aan het bewind. De regeringsverklaring omvatte voor het eerst een passage over ontwikkelingssamenwerking en er werd een streefwaarde opgenomen voor de omvang van de hulp, namelijk 1,5 % van het Netto Nationale Inkomen (Hoebink, 1988). Onder Pronk werd het beheer van budgetten op het gebied van ontwikkelingshulp voornamelijk bij het ministerie van Buitenlandse Zaken belegd (voorheen werd een groot deel van de hulp door Economische Zaken beheerd). Verder werd er een breuk gemaakt met het beleid uit het verleden, dat het belang van het Nederlandse bedrijfsleven in het kader van de hulp voorop stelde. De doelstellingen van het beleid zijn er nu op gericht de nood van de allerarmsten te verlichten, de welvaartsongelijkheid binnen ontwikkelingslanden te verminderen en de economische positie van de ontwikkelingslanden te versterken. De omvang van de hulp nam in deze periode snel toe tot 0,8% van het Bruto Nationaal Product (BNP). Vooral het aandeel van de bilaterale hulp nam snel in omvang toe. Dit leidde ook tot de nodige organisatorische en uitvoeringsproblemen.

2.2.5 De periode 1977-1989

Onder minister De Koning werd het beleid van Pronk min of meer voortgezet (Hoebink, 1988). De hulp bleef gericht op een zo direct mogelijke verbetering van de positie van de doelgroepen. Tegelijkertijd beoogde men een structurele oplossing te zoeken door middel van bevordering van de politieke en economische zelfstandigheid. Dit beleid werd het tweesporenbeleid genoemd. De omvang van de hulp bleef deze periode redelijk stabiel. Minister Schoo was de eerste VVD-minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Gedurende haar bewind werd het belang van het Nederlandse bedrijfsleven weer prominenter zichtbaar in het beleid. Dit is wellicht mede te verklaren aan de hand van het economische zware weer waarin Nederland begin jaren tachtig in verkeerde.

2.2.6 De periode 1989-1994

Het derde kabinet Lubbers was een centrum-links kabinet van CDA en PvdA. Pronk trad wederom aan als minister voor Ontwikkelingssamenwerking en luidde zo een nieuwe dynamische periode voor dit beleidsterrein in (Hoebink, 2001). In 1990 verscheen een belangrijke nieuwe nota, 'Een wereld van verschil', waarin het Nederlandse beleid voor de jaren negentig werd vastgelegd. De centrale doelstelling van het Nederlandse beleid werd duurzame armoedebestrijding. In het beleid staan drie zaken centraal, namelijk het investeren in mensen, de voorziening in basisbehoeften en de verruiming van de deelname van de armen aan de politieke besluitvorming. Verder is in deze periode de Nederlandse hulp aan Indonesië stopgezet, eerst door Nederland, maar later door Indonesië zelf.

2.2.7 De periode 1994-2002

In Nederland was voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog geen christelijke partij aanwezig in de regering. Het eerste Paarse kabinet, bestaande uit een coalitie van VVD, D66 en PvdA, was een feit. Pronk werd voor de derde keer minister van Ontwikkelingssamenwerking. De omvang van de hulp nam af naar 0.8% van het BNP. Verder vond er een grote reorganisatie van het ministerie plaats en werd een begin gemaakt met het afbouwen van de projecthulp. De uitvoering van ontwikkelingssamenwerking werd voor een belangrijk deel gedecentraliseerd naar de ambassades van de landen waaraan hulp werd gegeven.

In 1998 werd Eveline Herfkens minister van Ontwikkelingssamenwerking in het tweede Paarse kabinet, nadat zij zes jaar lang Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank was geweest. Herfkens wilde de Nederlandse hulp opschonen en bracht het aantal landen drastisch omlaag op basis van drie criteria: de mate van armoede, goed beleid en goed bestuur. Ook bleek Herfkens kritisch over de kwaliteit van de uitvoering van beleid door internationale organisaties. Herfkens heeft een begin gemaakt met de invoering van de sectorale benadering en bepleitte een uitbreiding van de uitvoering via het multilaterale kanaal, teneinde de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen te vergroten.

De sectorale benadering houdt in dat Nederland een sector of subsector in een land steunt (doorgaans in het kader van een bilaterale hulprelatie) met de verplichting tot langdurige samenwerking (Buitenlandse Zaken, 2000). De hulp dient te passen binnen het beleidskader dat voor de betreffende sector door de overheid van het ontvangende land is opgesteld.

Belangrijke kenmerken van de sectorale benadering zijn (Buitenlandse Zaken, 2000):

- *Ownership*. De overheid van het ontvangende land bepaalt het sectorale beleid. Deze overheid is verantwoordelijk voor het beleid, samen met maatschappelijke organisaties die bij de formulering van het beleid betrokken worden;
- *Beleidsdialoog*. De donor dient te participeren in een beleidsdialoog met alle betrokkenen bij het beleid in deze sector, waarbij de donor haar eigen (in internationaal verband erkende) prioriteiten bewaakt;
- *Meerjarig perspectief*. De donor werkt in een lange termijn relatie met de ontvanger;
- *Samenwerking tussen donoren*. In tegenstelling tot projecthulp, is donorcoördinatie essentieel bij het voeren van een lange termijnbeleid in een bepaalde sector.

In onderstaande tabel is in schemavorm een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste ontwikkelingen in de geschiedenis van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

	Tot 1965	1966-1973	1973-1977	1977-1989	1989-1994	1994-2002	2002-heden
Achtergrond	Koude oorlog, wederopbouw, budgettaire krapte.	Economische groei, welvaart.	Oliecrisis; opkomst Nieuw Links.	Economische teruggang; grote operaties Lubbers, bezuinigen.	Economisch herstel; einde koude oorlog; val van de Muur.	Economische bloei, Paarse kabinetten.	Pim Fortuyn; economische stagnatie.
Politieke kleur regeringscoalitie	Centrum-links	Centrum-rechts	Centrum-links	Centrum-rechts	Centrum-links	Paars	Centrum-rechts
Kanaal en omvang hulp	Multilateraal, ontstaan particuliere kanaal. Omvang hulp beperkt.	Opkomst bilaterale hulp. Toename omvang hulp.	Snelle toename omvang hulp, vooral via het bilaterale kanaal.	Stabilisatie omvang hulp, bilateraal blijft grootste kanaal	Stabilisatie omvang hulp, bilateraal blijft grootste kanaal.	Stabilisatie omvang hulp, bilateraal blijft grootste kanaal.	Stabilisatie omvang hulp, bilateraal blijft grootste kanaal.
Hoofddoel	Behartigen eigenbelang door voeren steun aan zwakkere landen.	Behartiging belang Nederlandse bedrijfsleven via bilaterale hulp.	Directe armoedebestrijding, verminderen van ongelijkheid binnen ontwikkelingslanden, bevorderen economische groei ontwikkelingslanden.	Twee-sporen beleid: economische verzelfstandiging en verbetering van de positie van de allerarmsten.	Duurzame armoedebestrijding.	Duurzame armoedebestrijding.	Duurzame armoedebestrijding.
Uitvoering beleid	Steun aan multilaterale organisaties (VN), uitzendende deskundigen.	Bilaterale hulp die vaak ten gunste kwam aan het Nederlandse bedrijfsleven.	Snelle groei bilaterale hulp, vooral via projecthulp aan een groot aantal landen. Omvang hulp naar 0.8 % BNP.	Veel directe bilaterale projecthulp ten behoeve van de allerarmsten.	Veel bilaterale projecthulp naast algemene steun aan multilaterale organisaties en particuliere organisaties.	Overgang van projecthulp naar programma-hulp; sectorale benadering; ownership; decentralisatie naar ambassades.	Vooralsnog conform 1994-2002 ingezette veranderingen.

2.3 Het huidige beleid voor ontwikkelingssamenwerking

2.3.1 Inleiding

Het huidige beleid komt tot uitdrukking in een aantal recent verschenen beleidsnota's van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze nota's zijn:

- Aan elkaar verplicht;
- Afrika-notitie 'Sterke mensen, zwakke staten';
- Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) nota 2004.

Aan de hand van deze nota's wordt een beschrijving gegeven van het huidige Nederlandse beleid.

2.3.2 Het huidige Nederlandse beleid

Context

In oktober 2003 is de beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht' verschenen (Buitenlandse Zaken, 2003a). De context waarin deze notitie is verschenen is als volgt. Als eerste wordt in de notitie verwezen naar de zogenaamde Millennium Development Goals, waaraan de VN-landen zich gecommitteerd hebben in internationaal verband. Deze Millennium Development Goals zijn een belangrijk internationaal kader waarbinnen ook het Nederlandse beleid geplaatst dient

te worden. Deze nota kan gezien worden als de Nederlandse uitwerking en vertaling van deze Millennium Development Goals. De politiek-bestuurlijke context waarin deze nota verschenen is, is die van een recentelijk (zomer 2003) gestart centrum-rechts kabinet, Balkenende II. Tenslotte is het van belang te weten dat er in 2002 een zogenaamd Interdepartementaal Beleidsonderzoek is uitgevoerd naar de effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking. Dit onderzoek heeft geresulteerd in diverse aanbevelingen, die al dan niet zijn meegenomen in deze beleidsnotitie.

Millennium development goals

Om het huidige beleid goed te kunnen plaatsen, is het van belang op deze plaats een korte schets te geven van de eerdergenoemde Millennium Development Goals. De Millennium Development Goals komen voort uit de Millennium Verklaring die in 2000 is aanvaard door de wereldgemeenschap in New York. De Millennium Development Goals bestaan uit acht gekwantificeerde doelstellingen en een daaraan gekoppeld tijdpad dat loopt tot 2015. De acht hoofddoelstellingen, die hieronder worden omschreven, zijn verder vertaald in subdoelstellingen met daaraan gekoppelde streefwaarden. De acht hoofddoelstellingen zijn:

- 1) het uitroeien van extreme armoede en honger;
- 2) basisonderwijs voor alle kinderen;
- 3) stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en het vergroten van de zeggenschap van vrouwen;
- 4) terugdringen van kindersterfte;
- 5) verbeteren van de gezondheid van moeders;
- 6) een halt toeroepen aan HIV/Aids, malaria en andere ziekten;
- 7) het waarborgen van een duurzame leefomgeving;
- 8) het ontwikkelen van een wereldwijd samenwerkingsverband voor ontwikkeling.

Hoofddlijnen van het beleid

De centrale doelstelling van het Nederlandse beleid is *duurzame armoedebestrijding*, waarvoor de *Millennium Development Goals* leidraad zijn. De Nederlandse regering streeft hierbij naar het vergroten van een actieve betrokkenheid van eenieder bij het bereiken van de Millennium Development Goals in 2015, het vergroten van de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en het zichtbaar maken van de inzet en de resultaten van de Nederlandse inspanningen. De belangrijkste hoofdpunten van het beleid zijn:

- *Concentratie*. Nederland blijft 0,8 % van het BNP besteden aan ontwikkelingssamenwerking, waarbij geconcentreerd wordt op de volgende thema's: onderwijs, milieu en water, aidsbestrijding en reproductieve gezondheid. Het aantal bilaterale samenwerkingslanden wordt teruggebracht tot 36 landen. Tenslotte wordt per land geconcentreerd op een beperkt aantal sectoren, twee tot drie maximaal;
- *Resultaatgericht*. Het Nederlandse beleid zal meer resultaat- en verantwoordingsgericht worden. Op basis van een nieuwe methodiek zal de bijdrage van het Nederlandse beleid aan de Millennium Development Goals zichtbaar gemaakt worden en zal hierover gerapporteerd worden;
- *Partnerschap*. Er wordt nadrukkelijk samenwerking gezocht met burgers, bedrijven, kennis- en onderzoeksinstituten, organisaties en overheden. De samenwerking dient te worden vastgelegd in naleefbare, resultaatgerichte afspraken;
- *Bilateraal beleid*. Er wordt een nieuwe landenlijst opgesteld op basis van de bestaande landenlijsten, die leidt tot een lijst met 36 landen waarmee bilateraal langjarig wordt samengewerkt. Verder wordt in deze landen het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties meer betrokken bij het sectorbeleid. Dit is een belangrijk organiserend principe voor de bilaterale samenwerking. Voorts wordt benadrukt, dat in het kader

- van bilateraal beleid bevordering van goed bestuur en respect voor mensenrechten, alsmede versterking van capaciteit en instituties, in alle partnerlanden van het grootste belang zijn, evenals het verbeteren van een goed ondernemers- en investeringsklimaat;
- *Regiobeleid.* Een groot deel, tenminste de helft, van het bilaterale ontwikkelingsbudget gaat naar Afrika voor armoedebestrijding en het bevorderen van economische groei. Ook gaat er meer geld naar milieu- en waterprogramma's. Verder wordt er regiospecifiek beleid geformuleerd voor een aantal regio's in Afrika en de Balkan;
 - *Geïntegreerd beleid.* Ontwikkelingsbeleid wordt gevoerd in samenhang met andere beleidsterreinen. Zodoende worden diplomatie, politieke dialoog en druk, veiligheidspolitiek, handel, markttoegang en ontwikkelingssamenwerking gebundeld, zowel in Den Haag als op de ambassades;
 - *Stabiliteitsfonds.* Er wordt een stabiliteitsfonds opgericht, dat gezamenlijk wordt beheerd door de minister van Buitenlandse zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Hiermee kan snel worden besloten om activiteiten ter bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling in ontwikkelingslanden te financieren;
 - *Coherentie.* De regering stelt zich ten doel de coherentie in het Nederlandse beleid te behouden en te versterken, hetgeen ook een inspanning van overige departementen vraagt, en bevordert de coherentie in het Europees en internationaal ontwikkelingsbeleid. Verder zet Nederland zich in voor de versterking van het multilaterale handels- en investeringsstelsel;
 - *Aids/reproductieve gezondheid.* Voor een effectieve aidsbestrijding wordt samengewerkt met nieuwe partners zoals het bedrijfsleven en de Verenigde Staten. Belangrijke aandachtspunten zijn het versterken van de politieke betrokkenheid op alle niveaus en betere benutting van bestaande middelen voor preventie en behandeling.

In de nota wordt gesteld dat ontwikkelingssamenwerking niet alleen meer uit oogpunt van internationale solidariteit geschiedt, maar ook steeds meer een wederzijds belang wordt, omdat de situatie in rijke landen (welvaart, veiligheid) steeds meer direct beïnvloed wordt door de gevolgen van armoede en uitsluiting.

In internationaal verband (conferenties in Monterey en Johannesburg) is afgesproken, dat de coherentie van het ontwikkelingsbeleid dient te worden vergroot, dat ontwikkeling niet zonder een sterke lokale particuliere sector kan plaatsvinden, dat donoren en ontvangers meerjarig moeten samenwerken op basis van prioriteitsstellingen binnen ontwikkelingslanden, dat goed bestuur hierbij essentieel is, en dat naast publieke middelen veel meer gebruik moet worden gemaakt van de kennis en financiële slagkracht van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Zodoende is er ook brede internationale overeenstemming over de *wijze waarop* de Millennium Development Goals moeten worden gehaald.

Een belangrijke grondslag in deze nota wordt gevormd door het concept van *partnerschap*. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de overheid niet alles zelf wil doen en kan doen, maar dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instituties ook een belangrijke rol spelen, alsook partnerschappen tussen allerlei organisaties en instituties. De rol die de overheid vervult in dergelijke partnerschappen, maar ook in het bevorderen van partnerschappen, moet nog verder worden uitgewerkt (Buitenlandse Zaken, 2003a).

Vanuit de gedachte van het partnerschap presenteert de nota de *bilaterale samenwerking* gericht op het partnerschap als de *basis* van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bilaterale samenwerking gaat verder dan een hulprelatie tussen overheden, het gaat ook om het zoeken naar complementariteit, waarbij maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven ook betrokken worden. In de bilaterale samenwerking speelt *goed bestuur* een zeer

belangrijke rol. Goed bestuur wordt gedefinieerd als 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 wijze worden beheerd, ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling. In de nota wordt goed bestuur centraal gepositioneerd en wordt (de intentie tot) goed bestuur als een belangrijk criterium beschouwd. Ook zal beleidsmatig meer worden ingezet op het bevorderen van goed bestuur in ontwikkelingslanden.

Inhoudelijke prioritaire thema's

In de nota wordt nader ingegaan op de inhoudelijke thema's waaraan in het beleid prioriteit wordt gegeven. Deze thema's zijn de volgende:

- *Onderwijs*. Gezien de positieve effecten van investeringen in onderwijs op het bereiken van diverse Millenium Development Goals, wordt een aanzienlijk deel van de middelen geconcentreerd op dit thema, namelijk 15% van het ontwikkelingsbudget. In de partnerlanden (de lijst met landen waar een bilaterale relatie mee wordt onderhouden) zullen de sectorprogramma's op het gebied van onderwijs gehandhaafd worden en zo mogelijk uitgebreid. Ook zal Nederland bijdragen aan multilaterale programma's op dit terrein;
- *Reproductieve gezondheid*. Reproductieve gezondheid heeft onder meer betrekking op het beschikbaar stellen van anticonceptiemiddelen en voorlichting. Nederland steunt het beleid dat sinds 1994 in Caïro in internationaal verband is geformuleerd. Deze zogenaamde 'Caïro agenda' behelst de definitie van reproductieve gezondheid en rechten daarop, waarbij de wensen en behoeften van mensen en de individuele keuzevrijheid voorop staat. De doelstellingen van Nederland zijn het bewerkstelligen van een grotere politieke steun voor reproductieve gezondheid en rechten en een sterkere focus op de uitvoering en de financiering van de 'Caïro agenda'. Implementatie van de 'Caïro agenda' draagt bij aan diverse Millenium Development Goals. Nederland steunt landen die zelf kiezen voor een reproductief gezondheidsbeleid dat is gebaseerd op de uitgangspunten van Caïro en steunt in multilateraal verband de UNFPA;
- *HIV/AIDS*. Met name in Afrika, maar ook in Azië en de voormalige Sovjet-Unie zijn de problemen met HIV/AIDS groot. Nederland heeft diverse actiepunten, die vooral gericht zijn op het versterken van het proces van aidsbestrijding op landenniveau. Ook is coherentie met het beleid gericht op reproductieve gezondheid van belang;
- *Milieu en water*. Het milieuprogramma zal zoveel mogelijk aansluiten bij Millenium Development Goal 7 (het waarborgen van een duurzame leefomgeving). Hierbij wordt vooral gestreefd naar het integreren van de principes van duurzame ontwikkeling in beleid en het keren van milieudegradatie, het halveren van het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater voor 2015 en het fors verbeteren van de levensomstandigheden van minstens 100 miljoen bewoners van sloppenwijken voor 2020.

Criteria voor landenselectie

Periodiek wordt de landenlijst waarmee bilaterale ontwikkelingsrelaties worden onderhouden, beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. De beoordeling in het kader van deze nota heeft geleid tot een sterke focus op een kleiner aantal landen dan voorheen (van 49 landen naar 36 landen). De criteria die gehanteerd zijn, zijn de volgende:

- *Focus op de armste landen*. Hiertoe wordt het in internationaal verband gezaghebbende criterium van de mate waarin een land toegang heeft tot zachte leningen van de Wereldbank gehanteerd (IDA-eligibility);

- *Kwaliteit van bestuur.* De kwaliteit van bestuur wordt gemeten aan de hand van het door de Wereldbank gehanteerde meetinstrument voor kwaliteit van bestuur in ontwikkelingslanden, de zogenaamde Country Policy and Institutional Assessment Score;
- *Hulpbehoefte van een land.* Dit hangt samen met de aanwezigheid van andere donoren, de omvang van de hulpstroom en de absorptiecapaciteit van het betreffende ontvangende land;
- *De toegevoegde waarde van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.* Belangrijke elementen zijn complementariteit en concentratie. Complementariteit is het bereiken van meerwaarde door samenwerking met andere donoren. Concentratie heeft betrekking op het bundelen van kennis en middelen om een groter effect te bereiken;
- *Argumenten van buitenlands beleid.* Dit zijn diverse overwegingen om een land te selecteren, bijvoorbeeld verdragsverplichtingen (Suriname), bijdrage aan stabiliteit in het Midden-Oosten en dergelijke.

2.3.3 Het Nederlandse Afrikabeleid

Afrika ten zuiden van de Sahara kent al geruime tijd een afnemende levensstandaard en kent grote armoede (Buitenlandse Zaken, 2003b). De problemen in Afrika hebben onder meer betrekking op de vele gewapende conflicten, zwak en corrupt bestuur, gebrek aan economische ontwikkeling, tekortschietende sociale infrastructuur, milieudegradatie en de HIV/Aids-epidemie. Nederland wil deze humanitaire tragedie een halt toeroepen. Hierom verhoogt Nederland de inspanningen in Afrika tot 50% van de beschikbare middelen voor ontwikkelingssamenwerking en een blijvende aanwezigheid in vrijwel alle Afrikaanse partnerlanden waar Nederland reeds actief is. De problemen zullen worden aangepakt met een integrale benadering, waarbij afhankelijk van de problematiek naast ontwikkelingssamenwerking ook politieke, economische, diplomatieke of veiligheidsinstrumenten een rol kunnen spelen.

In aansluiting op de internationale agenda en de EU-agenda voor Afrika, zal de Nederlandse inspanning zich richten op de volgende vijf hoofdthema's:

1. Het bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictbeheersing en – preventie;
2. Het bevorderen van goed bestuur en beleid;
3. Het investeren in mensen, vooral met betrekking tot reproductieve gezondheid, onderwijs en HIV/AIDS;
4. Het bevorderen van 'pro poor growth' door ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven;
5. Duurzame ontwikkeling, met name beheer van natuurlijke hulpbronnen, milieu en water.

2.3.4 Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in 2004

De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is ingesteld op 1 januari 1997 en is een aparte budgettaire constructie binnen de rijksbegroting. In de HGIS worden de buitenlandactiviteiten van de verschillende departementen gebundeld en in samenhang gezien. Zo wordt inzichtelijk wat Nederland als land doet op dit terrein. Verder is de HGIS een belangrijk instrument voor een geïntegreerd en coherent buitenlands beleid, waar ontwikkelingssamenwerking een belangrijk onderdeel van is. In de beleidsnota 'Aan elkaar verplicht' werd het belang van geïntegreerd en coherent beleid benadrukt. Hierom wordt in dit inleidende hoofdstuk ook aandacht besteed aan de HGIS.

Binnen HGIS wordt onderscheid gemaakt in zestien beleidsthema's. De geraamde uitgaven voor deze thema's worden onderscheiden in ODA en niet ODA. ODA staat voor Official Development Assistance en zijn uitgaven die voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingssamenwerking.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitgaven in de HGIS voor 2004, waarbij onderscheid gemaakt wordt in ODA en niet-ODA (Buitenlandse Zaken, 2003c). (bedragen x 1000 Euro)

Thema	ODA	Niet-ODA	Totaal
1. Internationale ordening	17.951	124.436	142.387
2. Vrede, veiligheid en conflictbeheersing	63.400	203.180	266.580
3. Humanitaire hulp	164.101	4.485	168.586
4. Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw	11.654	30.373	42.027
5. Europese integratie	-	36.440	36.440
6. Bilaterale ontwikkelingssamenwerking	690.866	8.117	698.983
7. EU-fondsen	299.368	124.072	423.440
8. VN-instellingen	298.533	-	298.533
9. Internationale Financiële Instellingen	277.012	6.976	283.988
10. Samenwerking met maatschappelijke organisaties	745.146	-	745.146
11. Samenwerking op het gebied van internationaal onderwijs	208.000	3.279	211.279
12. Samenwerking met het bedrijfsleven	137.401	-	137.401
13. Nederlandse bilaterale belangen op politiek, economisch en milieugebied	6.425	275.149	281.574
14. Eerstejaarsopvang asielzoekers	194.420	8.027	202.447
15. Internationaal cultuurbeleid	-	15.210	15.210
16. Overige	702.628	486.236	1.188.864
Totaal	3.810.821	1.325.980	5.136.801

Onder de niet-ODA uitgaven voor “Internationale ordening” vallen bijvoorbeeld diverse Nederlandse deelnamen aan diverse crisisbeheersingsoperaties, waaronder de Stabilisation Force Iraq. De niet-ODA uitgaven voor thema 13, “Nederlandse bilaterale belangen op politiek, economisch en milieugebied”, bevatten ondermeer uitgaven voor buitenlands economisch beleid, waaronder handelsmissies naar diverse landen.

De belangrijkste ODA-begrotingsposten zijn:

- 6. Bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dit betreft de voornamelijk sectorale steun aan de landen waarmee een bilaterale ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden.
- 7. EU-fondsen. Dit betreft een Nederlandse bijdrage aan diverse EU-programma's gericht op armoedebestrijding.
- 8. VN-instellingen. Dit betreft algemene steun aan multilaterale VN-organisaties zoals UNDP, Unicef, UNAIDS en UNEP.
- 9. Internationale financiële instellingen. Dit betreft algemene steun aan multilaterale internationale instellingen als het IMF en de Wereldbank.

- 10. Samenwerking met maatschappelijke organisaties. Hier gaat het om de steun aan particuliere organisaties (NGO's) als Novib, ICCO, SNV en dergelijke.

2.3.5 Het nieuwe beleid in historisch perspectief

Het nieuwe beleid, zoals dat in de voorgaande paragrafen is beschreven, vormt in belangrijke mate een voortzetting van het in het verleden gevoerde beleid. Duurzame armoedebestrijding blijft de hoofddoelstelling van het beleid. Reeds eerder ingezette ontwikkelingen onder vooral Herfkens, zoals de sectorale benadering, verdergaande concentratie van de hulp op een beperkter aantal landen, verbeteren van de coherentie, goed bestuur als selectiecriteria, komen in het nieuwe beleid duidelijk terug. Het bilaterale kanaal wordt duidelijk als de basis van het Nederlandse beleid gepositioneerd, hetgeen mogelijk impliciet een depreciatie van het multilaterale kanaal betekent. Dit zal de praktijk echter nog moeten uitwijzen.

De omvang van de hulp stabiliseert zich op 0.8 % van het BNP. Het ontwikkelingsbeleid lijkt wel meer instrumenteel te worden voor een (integraal) buitenlands beleid, blijkens het criterium dienaangaande voor landselectie.

Verder worden de Millennium Development Goals uitdrukkelijk als internationaal kader omarmd in het beleid, waarmee een historisch moment is bereikt. Voor het eerst in de geschiedenis zijn zo internationale afspraken voor armoedebestrijding in nationaal beleid geïmplementeerd.

2.4 Uitvoering van het beleid en de organisatie daarvan

2.4.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de tweede deelvraag van deze scriptie, *die focust op de uitvoering van het Nederlandse beleid en de organisatie daarvan, in het bijzonder als het gaat om het instrument cofinanciering (uitvoering van bilaterale hulp via multilaterale organisaties)*. Ingegaan wordt op de volgende zaken:

- algemene beschrijving van instrumenten en uitvoering;
- uitvoeringsmodaliteiten in het kader van de bilaterale hulp;
- cofinanciering (bilaterale hulp via multilaterale organisaties).

2.4.2 Algemene beschrijving van instrumenten en uitvoering

De uitvoering van het beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking kan geschieden langs de volgende vier kanalen (Financiën, 2003):

- Bilaterale hulp. Dit betreft hulp uit hoofde van een bilaterale, meerjarige ontwikkelingsrelatie tussen donor en ontvanger (42% in 2002);
- Multilaterale hulp. Dit betreft het verlenen van hulp door het steunen van internationale organisaties, die steun krijgen van diverse donoren. Deze organisaties implementeren programma's in allerlei ontwikkelingslanden. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de vele VN-organisaties als UNICEF, UNDP, UNAIDS (30% in 2002);
- Maatschappelijke organisaties, ook wel NGO's of medefinancieringsorganisaties genoemd. Hierbij gaat het om particuliere instellingen en organisaties die activiteiten ontplooiën in diverse ontwikkelingslanden. Door middel van algemene steun aan dergelijke organisaties worden activiteiten in diverse ontwikkelingslanden indirect ondersteund. Voorbeelden zijn Cordaid, Novib, SNV (22% in 2002);
- Hulp via bedrijfslevenprogramma's. Via bedrijfslevenprogramma's wordt circa 5 % van de hulp besteed in 2002.

Deze kanalen maken vervolgens weer gebruik van allerlei instrumenten. Het voert te ver om deze in het kader van deze scriptie allemaal te behandelen. Gezien de beperkte ruimte en de casus die in deze scriptie wordt behandeld, wordt alleen verder ingezoomd op de bilaterale hulp, in het bijzonder de bilaterale hulp via multilaterale organisaties.

2.4.3 Uitvoeringsmodaliteiten in het kader van de bilaterale hulp

Organisatie binnen het ministerie

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn de bevoegdheden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking voor een groot deel gedelegeerd naar de ambassades in de betreffende landen (Financiën, 2003). Zodoende is de ambassade te beschouwen als het regionale kantoor voor de allocatie van hulp binnen een land. Op het ministerie in Den Haag worden de beleidskaders ontwikkeld en worden de ambassades ondersteund in de uitvoering van hun werkzaamheden. De ambassades ontwikkelen uitgaande van de Haagse beleidskaders jaarplannen, waarin onder meer de besteding van de bilaterale hulpmiddelen wordt vastgelegd. De ambassades zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en leggen verantwoording af aan het departement via een jaarverslag.

Algemene uitgangspunten

De architectuur van de hulpverlening kent een aantal belangrijke trends. Zo wordt steeds meer onderkend dat de ontvangende landen zelf eigenaar van het beleid zijn (ownership). In dit kader past ook het steeds meer toepassen van zogenaamde Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), een door het ontvangende land zelf ontwikkelde en vastgestelde beleidsnotitie waarin de aanpak voor dat land wordt geformuleerd (waarbij donoren en multilaterale instellingen wel adviseren). Ook zien we steeds vaker dat er een sectorale benadering, of Sector Wide Approach (SWAP) wordt toegepast, waarbij de hulp wordt geconcentreerd op een bepaald beleidsterrein, zoals lokale armoedebestrijding of onderwijs. Het Nederlandse beleid concentreert zich ook op een aantal sectoren.

Vormen van bilaterale hulp

Bilaterale hulp is ten eerste te onderscheiden in programmahulp en projecthulp. Programmahulp sluit nauw aan bij de eerder genoemde algemene uitgangspunten van sectorale hulp, ownership van een land en eigen beleid van de ontvanger gericht op armoedebestrijding, veelal vastgelegd in een PRSP. Programmahulp is een verzamelnaam voor alle hulpbijdragen die beschikbaar worden gesteld voor algemene, niet projectmatige, financiële ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van een land (definitie OESO/DAC). Programmahulp is vervolgens weer te onderscheiden in macrohulp en sectorale hulp, waarbij macrohulp kan worden onderscheiden in structurele macrohulp en incidentele macrohulp. Deze categorieën zijn nog verder onder te verdelen in een aantal subcategorieën.

In onderstaande tabel worden deze drie hoofdcategorieën en de daarbij behorende subcategorieën verder beschreven en toegelicht (Buitenlands Zaken, 2003d).

Categorie	Omschrijving	Uitvoeringsorganisatie
A Structurele macrohulp	Dit betreft alle programmahulp welke niet ten behoeve van individuele sectoren wordt gealloceerd.	Overheidsinstellingen van ontvangende land.
A1 On budget: algemene begrotingshulp	Algemene, niet geormerkte bijdrage aan de begrotingsmiddelen van het ontvangende land, die rechtstreeks ten goede komt aan de overheid van het ontvangende land (on-budget).	(Centrale) overheid van het ontvangende land; ministerie(s) in het ontvangende land.
A2 On budget: sociale fondsen	Bijdrage aan een multilateraal gefinancierd fonds voor sociale uitgaven vastgelegd in een PRSP van een land; betreft vaak een overgangsconstructie naar algemene begrotingshulp.	(Centrale) overheid van het ontvangende land; ministerie verantwoordelijk voor sociale fondsen in het ontvangende land; soms worden de fondsen beheerd door de Wereldbank.
A3 Cofinanciering sectoroverstijgende hervormingen	Het betreft hier financiële bijdragen aan sectoroverstijgende programma's van de Wereldbank, waaraan naast Nederland nog andere landen meebetalen.	Wereldbank.
B Incidentele macrohulp		
B1 Kwijtschelding van bilaterale schulden	Hier gaat het om kwijtschelden van schulden die het ontvangende land heeft bij Nederland.	Ministerie van Buitenlandse Zaken, overheid in ontvangende land.
B2 Kwijtschelding van multilaterale schulden	Hierbij gaat het om kwijtschelden van schulden waarbij de besluitvorming in multilateraal verband plaats vindt en de schuldeisers deel uitmaken van dit multilaterale verband (Club van Parijs).	Overheid van het schuldeisende land, overheid in ontvangende land.
B3 Incidentele betalingsbalans- en begrotingssteun	Hierbij gaat het om incidentele steun van Nederland op het gebied van algemene begrotingshulp (zie A1) of steun ten behoeve van de betalingsbalans, zodat het ontvangende land zijn eigen activiteiten kan blijven financieren.	Ministerie van Buitenlandse Zaken, overheid in ontvangende land.
C Sectorale programmahulp	Het gaat hier om hulpbijdragen die beschikbaar worden gesteld voor algemene, niet projectmatige, financiële ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's van een land, gericht op specifieke sectoren als milieu, goed bestuur, water.	(Centrale) overheid van ontvangende land, verantwoordelijke sectordepartementen in ontvangende land, multilaterale organisaties.
C1 On budget: sectorale begrotingssteun	Dit betreft een alleen aan een specifieke sector geormerkte bijdrage aan de begroting van deze sector in het ontvangende land.	(Centrale) overheid van ontvangende land; verantwoordelijk sectordepartement.
C2 Cofinanciering sectorale aanpassingsprogramma's	Hierbij gaat het om sectorale programma's die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen en gefinancierd worden door meerdere internationale donoren.	Multilaterale organisaties in ontvangende land.
D Overige hulpvormen		
D1 Projecthulp	Dit betreft de directe steun van Nederland aan individuele projecten in het ontvangende land.	Begunstigde van de subsidie in het ontvangende land, kunnen vele verschillende organisaties zijn.

De afgelopen jaren is een verschuiving zichtbaar van projecthulp naar (sectorale) programmahulp.

2.4.4 Cofinanciering

Cofinanciering kan, zoals in de vorige paragraaf bleek, betrekking hebben op de uitvoering van zowel sectorale programma's als sectoroverstijgende programma's die door multilaterale instellingen zoals de Wereldbank worden uitgevoerd. Bij cofinanciering is er dus sprake van steun aan een (sectoraal) programma dat door een multilaterale instelling wordt uitgevoerd, waarbij er sprake is van meerdere donoren. De steun wordt gegeven in het kader van een bilaterale hulprelatie.

White en Dijkstra (2003) beschouwen een voorbeeld van cofinanciering in het kader van de bilaterale hulprelatie tussen Nederland en Ghana. In dit geval trad de Wereldbank op als multilaterale uitvoeringsinstelling van diverse programma's in Ghana, waarbij Nederland deze programma's als één van de donoren heeft ondersteund. Er is gedurende de periode 1983-1995 circa 200 miljoen gulden aan bilaterale Nederlandse hulp gegeven via het kanaal van de Wereldbank. De betrokkenheid van de Nederlandse organisatie ter plaatse is volgens White en Dijkstra (2003) als minimaal te karakteriseren. Zo is er nauwelijks Nederlandse betrokkenheid bij het ontwerp van de gefinancierde projecten. Verder heeft Nederland nauwelijks informatie over de uitvoering van de projecten en programma's, zoals die wordt verstrekt door de Wereldbank, tot zich genomen of hierom gevraagd als deze informatie niet werd ontvangen. De gedachte dat de Wereldbank goed in staat is de ter beschikking gestelde cofinancieringsmiddelen te beheren, zoals door Nederland werd gesteld, is te kort door de bocht (White en Dijkstra, 2003). Er dient immers verantwoording te worden afgelegd over de Nederlandse publieke middelen. Verder kan er middels toezicht invloed worden uitgeoefend op de uitvoering en kan het zeer wel het geval zijn dat het beheer door de Wereldbank zelf tekort schiet. Dit praktijkvoorbeeld laat duidelijk zien welke gevaren er kleven aan het instrument cofinanciering.

2.5 Samenvatting en conclusies

Sinds geruime tijd is de hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid duurzame armoedebestrijding. De Millennium Development Goals vormen sinds enige jaren de leidraad voor het Nederlandse beleid voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit komt uitdrukkelijk naar voren in de recentelijk (2003) verschenen beleidsnotities, zoals 'Aan elkaar verplicht'. Ook is duidelijk een trend waarneembaar van projecthulp naar programmahulp, een sectorale benadering (focus op bepaalde beleidsterreinen), vergroten van het ownership (de ontvanger als probleemeigenaar, waarbij de ontvanger haar eigen beleid formuleert in een PRSP en het toenemende gebruik van multilaterale instellingen in de uitvoering. Er is ook duidelijk een verdergaande concentratie waarneembaar naar een beperkter aantal landen, waarbij de hulp aan Afrika verreweg het meest omvangrijk is.

Het bilaterale kanaal houdt in dat er een bilaterale hulprelatie wordt onderhouden tussen Nederland en het ontvangende land. De uitvoering van het beleid voor de bilaterale hulp vindt plaats door de Nederlandse ambassade in het land dat de hulp ontvangt. Binnen dit bilaterale kanaal zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten te onderkennen, zoals programmahulp gericht op sectoren, sectoroverstijgende programmahulp en projecthulp. Binnen programmahulp kan onderscheid gemaakt worden tussen steun die direct ten gunste van de begroting van het ontvangende land komt (on-budget) en off-budget steun. Off-budget steun kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het steunen van programma's die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen in het ontvangende land (hulp verleend via het multilaterale kanaal kan ook on-

budget zijn). Dit wordt cofinanciering genoemd. Veelal zijn er nog andere donoren die deze programma's eveneens steunen. Het financieren van individuele projecten is eveneens een vorm van off-budget steun.

Uit een studie van White en Dijkstra (2003) over de toepassing van het instrument cofinanciering is gebleken, dat er risico's verbonden zijn aan dit instrument. Er kan gemakkelijk gedacht worden dat het beheer van de ter beschikking gestelde gelden door de multilaterale instelling adequaat is, zonder de vereiste verantwoording ten aanzien van de ter beschikking gestelde middelen, de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed en de mogelijkheid van een zwak beheer door de multilaterale instelling in acht te nemen.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader dat gehanteerd wordt in deze scriptie uiteengezet. Zodoende wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

“Hoe ziet het theoretisch kader van de principaal-agenttheorie eruit en wat is de huidige stand van zaken daarin (met name voor wat betreft toepassingen in de publieke sector)?”

Het theoretisch kader betreft de principaal-agenttheorie, waarbij in het bijzonder ingegaan wordt op de toepassingen hiervan in de publieke sector. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van diverse publicaties op dit terrein.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. Allereerst wordt het grotere geheel waar deze theorie deel van uitmaakt geschetst. Vervolgens wordt in algemene zin de principaal-agenttheorie beschreven. Voorts wordt geschetst op welke wijze(n) van deze theorie gebruik is gemaakt op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Tenslotte wordt duidelijk gemaakt op welke wijze de theorie als kader gaat dienen in deze scriptie. Dit gebeurt mede aan de hand van de operationalisering van de theorie.

3.2 Neo-institutionele economie

De principaal-agenttheorie maakt deel uit van de zogenaamde neo-institutionele economie. In deze paragraaf wordt het grotere geheel waarvan de principaal-agenttheorie deel van uitmaakt beschreven.

3.2.1 Ontstaan van de neo-institutionele economie

De neo-institutionele economie is ontstaan gedurende discussies over het realiteitsgehalte van de neoklassieke economische theorie. De neoklassieke economie, zoals die eind negentiende eeuw ontstond, ging uit van het mensbeeld van de “homo economicus”. In de neoklassieke economie werd de werkelijkheid gemodelleerd met volledig geïnformeerde, rationeel handelende economische agenten die voortdurend hun doelstellingsfuncties optimaliseerden (maximalisatie van nut, maximalisatie van winst) (Mol en Verbon, 1997).

Eind negentiende eeuw ontstond er vanuit diverse hoeken kritiek op de neoklassieke economische theorie zoals die was ontstaan. Zo heeft Veblen het belang van andere overwegingen dan strikt economische motieven benadrukt, zoals de politieke, juridische en maatschappelijke context waarin besluitvorming plaats vindt. Kort na de Tweede Wereldoorlog ontstaat er wederom een debat tussen vertegenwoordigers van de neoklassieke economie en andersdenkenden over het realiteitsgehalte van de neoklassieke theorie. Zodoende kan het ontstaan van de neo-institutionele economie vanuit deze debatten worden gezien als een poging om de neoklassieke theorie dichter bij de realiteit te brengen. Het vertrekpunt van de neo-institutionele economie is dan wel de neoklassieke economische theorie!

Coase wordt beschouwd als de grondlegger van de neo-institutionele economie. Coase introduceert de organisatie van een onderneming als een alternatief voor de markt om ruilprocessen vorm te geven. Markt en hiërarchie zijn in zijn visie alternatieve instituties voor de coördinatie van ruilprocessen. Hij verklaart het bestaan van bepaalde (organisatorische) instituties (naast de markt) door de kosten van verschillende organisatievormen (markt, hiërarchie) met elkaar te vergelijken en introduceert hiertoe het begrip van de transactiekosten.

3.2.2 Stromingen binnen de neo-institutionele economie

Als een organisatie wordt opgevat als een samenstel van interacterende belanghebbenden, dan zijn twee economische kenmerken van groot belang:

- de toedeling van (economische) eigendomsrechten aan de diverse actoren in de organisatie;
- de (ruil)transacties die zich tussen actoren voltrekken.

Vanuit deze twee kenmerken zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden:

- de property-rightstheorie, die de te onderscheiden eigendomsrechten op de voorgrond plaatst;
- de transactiekostentheorie, die vooral ingaat op de transacties binnen een organisatie en de daaraan verbonden kosten.

De derde stroming, die bekend staat als de principaal-agent benadering of agencytheorie, kan als een verbinding tussen de property-rights theorie en de transactiekostentheorie worden beschouwd (Mol en Verbon, 1997).

3.2.3 Property-rightstheorie

De property-rightstheorie geeft aandacht aan de effecten die de vorm en mate van eigendom heeft op het gedrag van economische actoren. Hiertoe onderscheidt men binnen deze theorie drie vormen van eigendomsrechten (Mol en Verbon, 1997):

- 1) het recht op gebruik van een zaak (usus), bijvoorbeeld het gebruik maken van een huurauto;
- 2) het recht op vruchtgebruik van een zaak (usus fructus), hierbij komen ook de vruchten van het gebruik van een zaak de gebruiker toe, bijvoorbeeld het pachten van een stuk grond;
- 3) het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen of te verhandelen (abusus).

Uitgaande van deze drie vormen van eigendomsrechten kan men twee hoofdvormen van eigendom onderkennen:

- 1) Particulier eigendom. In het geval van particulier eigendom zijn bovengenoemde drie vormen van eigendomsrechten ten aanzien van een zaak volledig en exclusief aan een individuele actor of meerdere actoren toegekend. Voorbeelden zijn het particulier woningbezit (één actor) of het hebben van aandelen in een naamloze vennootschap (VN) (meerdere actoren);
- 2) Gemeenschappelijk eigendom. In dit geval komen de eigendomsrechten usus en usus fructus toe aan alle leden van een afgebakende gemeenschap. Het recht op verhandelbaarheid kan aan de groep als geheel toekomen, of niet gedefinieerd zijn (dan is er geen markt voor). Een voorbeeld hiervan is het hebben van gemeenschappelijke visgronden.

De verschillende property-rightsstructuren hebben invloed op het gedrag van economische actoren. In de neoklassieke theorie wordt uitgegaan van een situatie van particulier eigendom en volledige toekenning van alle property-rights. Deze theorie gaat vooral in op de effecten indien aan deze neoklassieke vooronderstelling niet wordt voldaan. In deze paragraaf worden enkele voorbeelden gegeven van economische effecten die kunnen optreden indien er geen sprake is van volledig particulier eigendom.

Bij de situatie van gemeenschappelijk eigendom bestaat de neiging tot economische overexploitatie, een verschijnsel dat wordt aangeduid met de term “tragedy of the commons”. Een bekend voorbeeld is de overexploitatie van visgronden.

Een andere situatie is die van niet volledige property rights. Een voorbeeld hiervan is het huren van een auto, waarbij de eigenaar van de auto de rechten van abusus en usus fructus heeft en de huurder alleen het gebruiksrecht (usus) heeft. Deze huurder zal minder zorgvuldig met de auto kunnen omgaan dan de eigenaar van de auto. De algemene gedachte is dat de particulier eigenaar van een zaak (die alle drie de gebruiksrechten heeft) efficiënter en kostenbewuster met deze zaak omgaat dan iemand die slechts een gedeelte van de property rights heeft.

Gedeelde property rights. In dit geval zijn alle property rights toegekend aan individuele actoren (particulier eigendom), maar niet exclusief aan individuele actoren. Een voorbeeld hiervan is de verdeling van aandelen van een NV over verschillende aandeelhouders, zodat het eigendom van deze NV verdeeld is over meerdere actoren (aandeelhouders). In deze situatie krijgt het management van de NV een deel van het eigendomsrecht overgeheveld (usus en usus fructus), omdat het niet efficiënt is dat meerdere eigenaren de onderneming besturen. Zodoende kan het gebeuren dat management en eigenaren verschillende doelstellingen nastreven. Managers zouden geprikkeld moeten worden om zoveel mogelijk het belang van de eigenaar te dienen.

Niet afdwingbare property rights. Er kan sprake zijn van duidelijk gedefinieerde property rights die niet altijd afdwingbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het openbaar wegennet, waarbij de overheid alle drie de eigendomsrechten heeft maar deze niet kan controleren (met name gebruik en vruchtgebruik).

Afwezige property rights. Er zijn situaties denkbaar dat er in het geheel geen property rights aanwezig of gedefinieerd zijn. In dat geval bestaat er ook geen markt voor. Hierbij kan gedacht worden aan het recht op een schoon milieu. De overheid kan een markt creëren door emissierechten te creëren en deze verhandelbaar te maken. Zodoende kan de overheid milieuvervuiling tot een schaars goed maken, waarvoor een marktprijs betaald zal worden.

3.2.4 Transactiekostentheorie

De transactiekostentheorie richt zich op de efficiëntcy van transacties (Mol en Verbon, 1997). Transacties hebben betrekking op de overdracht van goederen of diensten en kunnen plaats vinden via markten, maar ook via interne leveringen, bijvoorbeeld binnen een verticaal geïntegreerde onderneming. De efficiëntcy van een transactie heeft betrekking op de som van productie- en transactiekosten, die zo laag mogelijk dient te zijn. Transactiekosten kunnen betrekking hebben op kosten verbonden aan het zoeken naar een leverancier, het opstellen van voorwaarden en het uitoefenen van toezicht op nakoming van voorwaarden (markt). Bij interne productie als alternatief voor inkoop op de markt, hebben de transactiekosten betrekking op de kosten van planning, toezicht op de uitvoering en managementkosten. De wijze waarop transacties tot stand komen en bestuurd worden wordt aangeduid met het begrip “besturingsstructuur” (governance structure). De markt is een voorbeeld van een besturingsstructuur, evenals het produceren van goederen in een organisatie (hiërarchie). Williamson wordt beschouwd als de belangrijkste grondlegger van de transactiekostentheorie. De beschrijving in deze paragraaf is dan ook gebaseerd op zijn werk.

De belangrijkste elementen van de transactiekostentheorie zijn samengevat in onderstaande tabel:

Veronderstellingen ten aanzien van het menselijk gedrag	Kenmerken van transacties die bepalend zijn voor de besturingsstructuur
1. Beperkt rationeel handelen	1. Asset specificity
2. Opportunisme	2. Onzekerheid
	3. Schaal en frequentie van transacties

De transactiekostentheorie gaat uit van een beperkte rationaliteit van de mens: hij kent niet alle beschikbare alternatieven en is niet in staat alle relevante informatie af te wegen met elkaar. Dit is een afwijking van de veronderstelling die in de neoklassieke economische theorie wordt gemaakt. Hierin wordt immers verondersteld dat de mens onbeperkt rationeel handelt.

Ook wordt verondersteld dat de mens opportunistisch is. De mens streeft zijn eigen belang na en is tevens bereid daar minder oorbare middelen te gebruiken, zoals list, bedrog, het achterhouden of verdraaien van informatie. Uitingvormen hiervan zijn adverse selection (verborgen informatie) en moral hazard (verborgen actie).

De transactiekostentheorie stelt dat een drietal kenmerken van transacties bepalend zijn voor de keuze voor de meest efficiënte besturingsstructuur. De belangrijkste hiervan is de zogenaamde asset specificity (specificiteit van de activa of het goed dat geproduceerd en verhandeld wordt). Asset specificity heeft betrekking op de alternatieve aanwendbaarheid van het betreffende goed of dienst. Een computersysteem dat speciaal voor een bepaald bedrijf is ontwikkeld, kent een hoge mate van asset specificity, en is dus moeilijker verhandelbaar op de markt (minder alternatieve aanwendbaarheid). Leverancier en afnemer zijn tot op zekere hoogte tot elkaar veroordeeld.

Transacties kunnen zich verder kenmerken door een bepaalde mate van onzekerheid. Hoe meer onzekerheid er is verbonden aan een transactie, hoe meer partijen geneigd zijn de risico's met elkaar te delen, en hoe minder goed het prijsmechanisme zal functioneren. De frequentie en schaalgrootte van transacties hebben ook invloed op de wijze waarop de productie georganiseerd wordt. Hoe vaker de transactie voor komt en hoe groter de schaalgrootte, hoe minder eenvoudige prijsafspraken toepasbaar zijn bij transacties, en hoe meer het nodig en efficiënt kan zijn om te investeren in meer gecompliceerde contractvormen.

De transactiekostentheorie acht in principe het marktmechanisme de meest efficiënte besturingsstructuur van transacties. Slechts indien beperkt rationeel handelen, opportunisme en asset specificity gezamenlijk voorkomen, moet worden overwogen om niet de markt, maar de hiërarchie (organisatie, bureaucratie) als besturingsstructuur in te schakelen. Vooral de asset specificity is bepalend. In het laatste geval zijn langdurige contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijk (markt), en kan het ook gebeuren dat de productie geïntegreerd wordt in de organisatie van de opdrachtgever (hiërarchie).

3.2.5 Principaal-agenttheorie

Het principaal-agent model is te beschouwen als een synthese van de property rightstheorie en de transactiekostentheorie. Elementen van deze theorieën komen terug in de principaal-agenttheorie. De principaal-agenttheorie (ook wel agencytheorie) gaat uit van de situatie waarin (tenminste) twee actoren met elkaar samenwerken en waarbij de ene actor, de agent, taken uitvoert en beslissingen neemt ten behoeve van een andere actor, de principaal. De

agent ontvangt voor zijn inspanningen een bepaalde beloning van de principaal. Voorbeelden van principaal-agentrelaties zijn de relaties tussen aandeelhouders van een onderneming en het management van deze onderneming en de relatie tussen werkgever en werknemer.

In de agencytheorie wordt de relatie tussen principaal en agent gekenmerkt door twee specifieke condities (Mol en Verbon, 1997):

- 1) *Belangentegenstelling* tussen principaal en agent. Dit betekent dat bepaalde inspanningen van de agent leiden tot een vergroting van het nut van de principaal, maar dat diezelfde inspanningen tegelijkertijd leiden tot vermindering van het nut van de agent;
- 2) *Informatie-asymmetrie*. De principaal staat op afstand en beschikt over minder informatie dan de agent, en kan niet over volledige informatie ten aanzien van de activiteiten van de agent beschikken. De principaal wordt zodoende geconfronteerd met imperfecte monitoring.

Naast deze twee condities wordt de agencytheorie een drietal axioma's gehanteerd. Deze axioma's zijn basisveronderstellingen die niet verder ter discussie worden gesteld. De drie axioma's zijn:

- 1) De relatie tussen principaal en agent is gebaseerd op een *contract*. Het contract verwijst naar de idee dat zelfstandige actoren met hun eigen belangen en voorkeuren, een onderlinge ruil van goederen en diensten al dan niet stilzwijgend zijn overeengekomen. De contractuele relatie tussen actoren impliceert ook wederkerigheid in de onderlinge relatie;
- 2) Actoren *maximaliseren hun nutsfuncties* gegeven de institutionele randvoorwaarden (zoals die voortvloeien uit property-rights structuren). Zodoende wordt duidelijk dat de agencytheorie gezien kan worden als een uitbreiding van de neoklassieke economie, waarin ook nutsmaximalisatie centraal staat. In tegenstelling tot de neoklassieke economie, worden in deze theorie een aantal assumpties van de neoklassieke theorie losgelaten, zoals die van volledige informatie en kosteloze ruil;
- 3) Aan elke contractuele relatie zijn *transactiekosten* verbonden. Transactiekosten zijn de kosten die verbonden zijn aan het coördineren van de activiteiten van meer dan één actor.

Gezien het feit dat in de agencytheorie sprake is van zowel belangentegenstellingen als informatie-asymmetrie, is de samenwerking tussen principaal en agent niet per definitie optimaal. De principaal zal kosten moeten maken om ervoor te zorgen dat de agent vanuit de visie van de principaal optimale beslissingen neemt. De principaal zal, als rationele nutsmaximalisator, deze kosten proberen te minimaliseren. Een groot deel van de literatuur op het gebied van de agencytheorie gaat over de wijze waarop de relatie tussen principaal en agent kan worden gestructureerd, teneinde deze kosten te minimaliseren.

De agent beschikt in de uitvoering van zijn taken over een bepaalde mate van beleidsvrijheid, die zowel positief als negatief kan worden uitgelegd. De positieve uitleg geeft aan dat de agent beleidsvrijheid nodig heeft om effectief en efficiënt te kunnen handelen. De negatieve uitleg gaat ervan uit dat de agent deze vrijheid kan gebruiken om zijn eigen doeleinden na te streven, in plaats van die van de principaal. Vanuit deze negatieve uitleg wordt gewezen op twee aan elkaar verwante problemen (in verband met informatie-asymmetrie) die zich in iedere principaal-agentrelatie kunnen voordoen, namelijk:

- 1) *Verborgene informatie (adverse selection)*. Hierbij gaat het om informatie-asymmetrie voor de het aangaan van de (contractuele) relatie. Dit komt tot uitdrukking in het gegeven dat de specifieke kenmerken van de agent voor de principaal niet goed waarneembaar zijn, zodat de keuze voor de principaal uit een verzameling potentiële agenten wordt bemoeilijkt;

- 2) Verborgen actie (moral hazard). De verborgen actie komt tot uitdrukking in het feit dat de principaal niet volledig kan waarnemen in hoeverre de agent handelt in zijn belang, dan wel eigen doeleinden nastreeft die ongunstig zijn voor de principaal.

De principaal zal kosten moeten maken om te bevorderen dat de agent handelt in het belang van de principaal (preventiekosten, monitoringkosten). Dit zijn in feite transactiekosten. Verder maakt de agent kosten om de principaal ervan te overtuigen dat er in zijn belang gehandeld wordt. Deze kosten zijn als volgt te omschrijven:

- Preventiekosten. Dit zijn kosten die de principaal maakt om de handelingsruimte van de agent met behulp van regels en voorschriften (randvoorwaarden) te begrenzen. Dit komt tot uitdrukking in het contract;
- Monitoringkosten. Dit zijn de kosten die de principaal maakt om te beoordelen in hoeverre de agent zich conformeert aan de gestelde randvoorwaarden;
- Bonding costs. De agent maakt bonding costs, dit zijn kosten die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat hij in het belang van de principaal werkt (Hazeu, 2000);
- Residual loss. Dit is het in geld uitgedrukte welvaartsverlies voor de principaal als gevolg van het verschil tussen de daadwerkelijke beslissingen van de agent enerzijds en de beslissingen die de welvaart van de principaal zouden maximaliseren anderzijds.

Er is een trade-off tussen preventie- en monitoringkosten enerzijds en residual loss anderzijds. Hoe hoger de preventie- en monitoringkosten, hoe lager het residual loss en andersom. De totale agencykosten (som van preventiekosten, monitoringkosten en residual loss) zijn zodoende te minimaliseren, waarbij een optimale balans wordt gevonden tussen de preventie- en inspectiekosten en het residual loss.

De agencytheorie kan worden onderscheiden in twee stromingen, namelijk de analytische agencytheorie en de empirische agencytheorie (Mol en Verbon, 1997). De analytische agencytheorie houdt zich bezig met het maken van formele modellen van principaal-agentrelaties en concentreert zich op het vinden van optimale beloningsstructuren van contractuele (markt) relaties. De empirische agencytheorie probeert aan de hand van het principaal-agent model het gedrag van actoren te beschrijven en te verklaren. Het principaal-agent model vormt in deze benadering meer een gezichtspunt, een bril, om contractuele en organisatorische relaties mee te beschrijven .

In deze scriptie wordt de relatie tussen donor en ontvanger beschouwd als een principaal-agentrelatie. Zodoende wordt de agencytheorie gebruikt als paradigma om naar de empirie (casus) te kijken. In het verlengde hiervan, zullen de elementen van de agencytheorie worden gebruikt om gericht naar de benodigde informatie te zoeken, en wordt de agencytheorie ook heuristisch gebruikt. Tenslotte zal de agencytheorie worden toegepast om aanbevelingen te doen ter verbetering van de effectiviteit van de door de donor gegeven hulp. De relatie donor-ontvanger is geen contractuele (markt) relatie, maar een vrijwillig door beide partijen aangegane relatie, die geen transacties op de markt beoogt te bewerkstelligen. Hierom lijkt de analytische benadering niet toepasbaar in het kader van deze scriptie. Verder past de manier waarop de agencytheorie in deze scriptie wordt gehanteerd, goed bij de empirische agencytheorie, zoals hierboven omschreven. In deze scriptie wordt de agencytheorie dan ook volgens de empirische stroming gehanteerd.

3.3 Toepassing van de agencytheorie in de publieke sector

3.3.1 Inleiding

In Nederland is de agencytheorie veelvuldig gebruikt in verband met het vraagstuk van verzelfstandiging in de publieke sector (Hazeu, 2000; Mol en Verbon, 1997; Ter Bogt, 1998; Van Leerdam, 1999). Ook zijn er diverse auteurs die de agencytheorie hebben gebruikt in verband met de relatie tussen donor en ontvanger in ontwikkelingsrelaties (Killick, 1998; Dijkstra, 2002). Omdat in de casus die in deze scriptie aan de orde komt, sprake is van meerdere donoren, wordt er ook aandacht besteed aan de situatie van meerdere principalen (plural principals). In dit hoofdstuk wordt tenslotte aandacht besteed aan de toepassing van de agencytheorie op het in paragraaf 2.4.4 reeds behandelde voorbeeld van cofinanciering in Ghana.

3.3.2 Toepassingen in de publieke sector

Hazeu (2000) onderkent diverse toepassingen van de theorie in de publieke sector. Een belangrijk toepassingsgebied betreft de organisatie van de uitvoering van publieke taken. Bij de uitvoering van publieke taken door de overheid zelf is er vaak een onderscheid te maken tussen de beleidsbepalende principaal (bijvoorbeeld een beleidsafdeling van een ministerie) en een uitvoerende agent.

In de beleidsuitvoering zijn diverse organisatievormen te onderscheiden:

- 1) de klassieke hiërarchische uitvoering;
- 2) interne verzelfstandiging (agentschappen);
- 3) externe verzelfstandiging (zelfstandige bestuursorganen ofwel ZBO's);
- 4) privatisering en uitbesteding.

Bij de klassieke hiërarchie is er sprake van een directe aansturing door het management van de organisatie. Bij interne en externe verzelfstandiging wordt gewerkt met managementcontracten met de interne of externe uitvoeringsorganisatie en is er dus sprake van een contractuele relatie tussen principaal en agent. Dit is ook het geval bij privatisering en uitbesteding, in die gevallen is de agent een marktpartij. De principaal-agenttheorie kan zodoende toegepast worden op de organisatie van de uitvoering van taken in de publieke sector.

Het risico van moral hazard bestaat in het geval van klassieke hiërarchische uitvoering onder meer uit het risico dat de agent andere doelstellingen nastreeft dan die van de principaal (slack).

In de praktijk blijkt dat bij zowel interne verzelfstandiging als externe verzelfstandiging er hoge transactiekosten zijn als gevolg van uitgebreide mechanismen van toezicht, controle en verantwoording, zoals externe rapportages met accountantscontrole, prikkels op basis van geleverde prestaties en monitoring zoals visitaties (Hazeu, 2000).

3.3.3 Agencytheorie toegepast op de relatie donor-ontvanger

De agencytheorie is door Killick (1998) toegepast op de relatie donor-ontvanger in ontwikkelingsrelaties. Killick laat zien dat het stellen van voorwaarden aan de hulp door de donor veelal niet effectief is en verklaart dit met behulp van de agencytheorie. De in de voorwaarden voor hulp verwoorde, door de donor gewenste hervormingen vinden vooral plaats indien dit in het eigen belang van het ontvangende land is (Killick, 1998). Dijkstra (2002) heeft de effectiviteit van het stellen van voorwaarden (condities) door donoren bij het geven van hulp geanalyseerd, waarbij gebruik is gemaakt van een aangepast raamwerk van de agencytheorie. De afgelopen decennia is het stellen van voorwaarden sterk toegenomen, terwijl tegelijkertijd er groeiende consensus is dat het stellen van voorwaarden

(bijvoorbeeld het doorvoeren van binnenlandse hervormingen in het ontvangende land) niet erg effectief is (Dijkstra, 2002). Dijkstra tracht vervolgens het gebrek van effectiviteit in verband met het stellen van voorwaarden te verklaren met behulp van de agencytheorie en gebruikt hiervoor de ervaringen die zijn opgedaan in acht verschillende landen.

Multilaterale instellingen (bijvoorbeeld IMF, World Bank) stellen zelf voorwaarden aan de hulp die zij geven aan landen waarin zij opereren. Deze voorwaarden hadden betrekking op bijvoorbeeld micro-economische hervormingen, zoals het toepassen van prijsliberalisatie, privatisering en hervormingen bij de overheid in het ontvangende land. In de jaren negentig werden naast economische voorwaarden in toenemende mate politieke voorwaarden gesteld aan de hulp, als gevolg van de invloed van bilaterale donoren. Dergelijke voorwaarden hebben betrekking op democratisering, mensenrechten en goed bestuur.

De agencytheorie, toegepast op de relatie tussen donor en ontvanger, gaat er ook vanuit dat de principaal (donor) en ontvanger (agent) verschillende doelstellingsfuncties en belangen hebben. De ontvanger zal altijd een informatievoorsprong hebben ten aanzien van de donor (informatie-asymmetrie). De donor zal proberen via monitoring dit informatieverschil te verkleinen, en/of de beloning voor het gedrag van de agent dat conformeert aan de doelstellingen van de principaal te vergroten. Uit de landenstudies bleek dat de waarschijnlijkheid van implementatie van de door de donor gestelde voorwaarden afhangt van onder andere:

- De macht die de onderhandelaars van het ontvangende land hebben om hervormingen (gestelde voorwaarden voor de hulp) te implementeren, of inzicht hebben in de haalbaarheid van de door de donor voorgestane hervormingen;
- De mate waarin de doelstellingen van de meest machtige groepen in de regering van het ontvangende land samenhangen met die van de donor, en de mate van weerstand tegen deze doelstellingen in het ontvangende land;
- De mate waarin de meest machtige groepen in de regering baat hebben bij de hervormingen en de gegeven hulp;
- De mate waarin de adviezen van de donor geloofwaardig zijn en de mate waarin dit advies leidt tot economische groei.

Bovengenoemde punten kunnen gezien worden als een uitwerking van en hypothesen van een aangepaste agencytheorie. Bovengenoemde (en andere) hypothesen worden bevestigd in de acht landenstudies die door Dijkstra worden behandeld, en leiden tot de conclusie dat het stellen van voorwaarden voor hulp door donoren niet effectief is. In geen van de acht landen zijn eisen/voorwaarden van donoren, die betrekking hebben op politieke hervormingen, gehonoreerd. De agencytheorie verklaart waarom het stellen van deze voorwaarden niet effectief is. De principaal (donor) en agent (ontvanger) hebben immers verschillende (afwijkende) doelstellingen. De donor probeert zijn doelstellingen te realiseren door voorwaarden te stellen aan de hulp. Doordat de ontvanger een informatievoorsprong heeft, is het voor de donor moeilijk vast te stellen in hoeverre er aan de door de donor gestelde voorwaarden voor de hulp is voldaan.

Verder blijkt de belangrijkste sanctie (als onderdeel van het systeem van straf en beloning) die de donor heeft, het opschorten van de hulp, niet effectief te zijn. Zodoende wordt het voor de donor vrijwel onmogelijk om de voorwaarden die hij heeft gesteld, af te dwingen. Redenen hiervoor zijn:

- Meervoudige, onduidelijke of tegenstrijdige doelstellingen van donoren. Hierdoor zullen sancties niet snel of consistent worden toegepast;

- Gebrek aan donorcoördinatie. In een situatie van meerdere donoren met verschillende doelstellingen, zal het opschorten van de hulp van een van deze donoren weinig effect sorteren;
- In gevallen waar de economische groei hoog is, zal het opleggen van sancties de geloofwaardigheid van de donor aantasten.

3.3.4 Plural principals

Hazeu (2000) beschrijft de sociale zekerheid en de herziening daarvan de afgelopen decennia als een voorbeeld waarin meerdere principalen een rol spelen in de uitvoering van de sociale zekerheid. De aansturing van de uitvoering van de sociale zekerheid geschiedde in het verleden niet alleen door de overheid, maar ook door werknemers- en werkgeversorganisaties. Zodoende is er sprake van plural principals, die de neiging hebben om zich ten opzichte van elkaar als "free rider" te gedragen: ieder van de principalen probeert invloed uit te oefenen, maar nadelige consequenties ten laste van een andere partij te laten komen. In een dergelijke constellatie komt geen monitoring van de uitvoering tot stand vanuit een punt en vanuit een belang. Agenten krijgen in een dergelijke situatie meerdere, vaak tegenstrijdige prikkels. De casus laat zien dat de afgelopen decennia de sociale zekerheid meerdere malen is gereorganiseerd, en dat men pas in de laatste fasen toekwam aan het positioneren van de overheid als centrale principaal. De rollen van de werkgevers- en werknemersorganisaties zijn veel bescheidener geworden, waardoor er feitelijk niet meer van meerdere principalen sprake is. Hierdoor is het probleem van de tegenstrijdige prikkels en belangentegenstellingen op het niveau van de principaal verdwenen, en is een efficiëntere aansturing en uitvoering van de sociale zekerheid mogelijk geworden.

De Nederlandse ambassade in Jakarta is verantwoordelijk voor de implementatie van het OS-programma, en zal dus een relatie moeten onderhouden met respectievelijk de World Bank en UNDP in Indonesië, die beiden twee van bovengenoemde vier programma's implementeren. De relatie tussen de Nederlandse ambassade en de multilaterale instelling die het programma uitvoert, wordt in deze scriptie beschouwd als een principaal-agentrelatie. Omdat er naast Nederland nog meerdere donoren zijn, is deze casus te beschouwen als een situatie waarin sprake is van 'plural principals'.

3.3.5 Optimalisering van principaal-agentrelaties

Optimalisering van principaal-agentrelaties kan volgens Hazeu (2000) langs twee wegen geschieden:

- 1) Het verminderen van het verschil in belangen;
- 2) Het verminderen van de informatie-asymmetrie.

Meer praktische aanwijzingen voor het optimaliseren van de relatie kunnen gevonden worden in de literatuur over corporate governance. Corporate governance gaat over richtlijnen voor goed ondernemersbestuur. In grote beursgenoteerde ondernemingen is sprake van scheiding tussen leiding (bestuur) en eigendom (aandeelhouders). Tussen bestuur en eigendom kan sprake zijn van uiteenlopende belangen. De bestuurder heeft bijvoorbeeld baat bij een zo groot mogelijke organisatie of een interessant werkterrein, terwijl de aandeelhouder belang heeft bij een bepaald rendement op geïnvesteerd vermogen. Zodoende kan de relatie tussen eigenaar en bestuurder gezien worden als een principaal-agentrelatie. Daarnaast is er in grote ondernemingen een toezichthouder aanwezig, de Raad van Commissarissen. De commissie Tabaksblat heeft praktische richtlijnen voor goed ondernemingsbestuur opgesteld, die zowel vanuit theoretische notities als praktisch gezichtspunt zijn samengesteld. In dit verband kan de eigenaar van de onderneming gezien worden als de principaal, het bestuur als de agent en de

Raad van Commissarissen als toezichthouder. Belangrijke elementen uit de Nederlandse corporate governance code zijn (Commissie Corporate Governance, 2003):

- Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap, hetgeen onder meer inhoudt dat hij verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. Het bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van commissarissen en de aandeelhouders;
- Het bestuur verantwoordt zich over de interne risicobeheersings- en controlesystemen in het jaarverslag en verklaart dat deze adequaat en effectief zijn. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem;
- De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Verder heeft de raad van commissarissen een adviserende taak naar het bestuur. Het toezicht bevat onder andere de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, de strategie en de risico's, de opzet en de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem en het financiële verslaggevingsproces;
- De algemene vergadering van aandeelhouders dient zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap, dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van checks en balances in de vennootschap;
- De interne auditfunctie functioneert onder de verantwoordelijkheid van het bestuur;
- De externe accountant wordt benoemd door de aandeelhouders, waarbij de raad van commissarissen daartoe een voordracht doet.

Indien volgens deze code zou worden gewerkt, zou een volwaardig systeem van checks en balances aanwezig zijn die waarborgt dat er zoveel mogelijk sprake is van goed ondernemingsbestuur. Er is duidelijk gedefinieerd wat de rollen en taken zijn van de drie belangrijkste partijen in de onderneming: de aandeelhouders (principaal), de bestuurders (agent) en de toezichthouder (de raad van commissarissen). Het installeren van een raad van commissarissen heft de informatie-asymmetrie die de aandeelhouders hebben ten opzichte van de bestuurders ten dele op. Het bestuur dient zich over diverse zaken te verantwoorden naar de aandeelhouders, waarbij de accountant een belangrijke rol speelt ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Het feit dat de accountant benoemd wordt door de aandeelhouders en niet door het bestuur is wat dat betreft veelzeggend. De principes uit deze code zijn te beschouwen als een model voor een situatie waarin de relatie tussen principaal en agent wordt geoptimaliseerd. Belangrijke elementen zijn in elk geval de introductie van een toezichthoudend orgaan, het definiëren van de verantwoordingsinformatie die het bestuur moet opleveren, een intern beheersingssysteem, het borgen van de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie met behulp van accountantscontrole en het spelen van een volwaardige rol door de aandeelhouders (principaal).

3.3.6 Toepassing van de agencytheorie op cofinanciering in Ghana

In deze paragraaf zal, voor zover dat aan de hand van de beschikbare informatie mogelijk is, vanuit het perspectief van de agencytheorie een blik geworpen worden op de casus van cofinanciering die in paragraaf 2.4.4 reeds aan de orde kwam.

De situatie in Ghana betreft het door Nederland cofinancieren van door de Wereldbank uitgevoerde programma's in Ghana. De relatie tussen Nederland als donor (vertegenwoordigd door de ambassade ter plaatse) en de Wereldbank kan worden beschouwd als een relatie tussen principaal (ambassade) en agent (Wereldbank). In de algemene overeenkomst tussen

de Wereldbank en Nederland zijn rapportageverplichtingen opgenomen waaraan de Wereldbank moet voldoen. In 1995 zijn deze verplichtingen aangescherpt tot de verplichting voor de Wereldbank om ieder kwartaal te rapporteren, zowel over de inhoudelijke als de financiële voortgang (White en Dijkstra, 2003). Verder biedt deze overeenkomst de donor de mogelijkheid te participeren in zogenaamde supervision missions.

Gedurende de periode 1983-1995 is bijna 200 miljoen gulden gedoneerd door Nederland aan Ghana via dit kanaal. Nederland steunde in deze periode diverse programma's en een aantal grote projecten die allen door de Wereldbank werden uitgevoerd. In tegenstelling tot andere donoren heeft Nederland een zeer minimale betrokkenheid gehad bij zowel het ontwerp van de programma's en projecten als de uitvoering hiervan. Nederland heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het participeren in supervision missions en heeft de Wereldbank niet geattendeerd op het niet altijd nakomen van de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit het contract tussen Nederland en de Wereldbank. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Nederland zich niet heeft gedragen als een principaal ten opzichte van de Wereldbank. Nederland heeft ook niet gepoogd om in de ontwerp- en uitvoeringsfase van de betreffende activiteiten het Nederlands belang te behartigen. Uit de informatie kan niet worden opgemaakt of er mogelijk sprake was van belangentegenstellingen of spanningen in doelstellingen tussen de donor enerzijds en de Wereldbank (en de door haar uitgevoerde programma's en projecten) anderzijds. Het lijkt erop dat in algemene zin er weinig sprake is van belangentegenstellingen, omdat er weinig pogingen zijn ondernomen om het beleid in Ghana te beïnvloeden via de beleidsdialoog die in de Consultative Group (CG) wordt gevoerd (White & Dijkstra, 2003). Nederland als donor heeft tot 1992 niet geparticipeerd in de CG (White & Dijkstra, 2003). Aan de overige kenmerken van de agencytheorie (informatie-asymmetrie, contract, nutsmaximalisatie, transactiekosten) lijkt wel te worden voldaan.

De conclusie is dat Nederland zich (in tegenstelling tot andere donoren) relatief passief heeft opgesteld en zich niet als principaal heeft gedragen ten opzichte van de Wereldbank. Mogelijk is dit te verklaren doordat Nederland geen (mogelijke) belangentegenstelling of spanningen tussen haar eigen doelstellingen en de doelstellingen van de Wereldbank heeft onderkend. Dit laatste zou vooral kunnen worden afgeleid uit het feit dat Nederland geen moeite heeft gedaan om het beleid in de CG te beïnvloeden en geen invloed heeft uitgeoefend op het ontwerp van programma's en projecten.

3.4 Operationalisering van de agencytheorie

In deze paragraaf wordt de in het bovenstaande beschreven agencytheorie nader geoperationaliseerd in verband met het onderzoek dat zal worden uitgevoerd. Hiertoe worden een aantal begrippen uit de agencytheorie geoperationaliseerd en vertaald naar interviewvragen.

De begrippen die van belang zijn om een principaal-agentrelatie mee te beschrijven zijn behandeld in paragraaf 3.2.5. Deze begrippen worden in onderstaande tabel uiteengezet in een aantal indicatoren. Voor de interviewvragen wordt verwezen naar bijlage 2A, 2B en 2C.

Begrip	Indicator	Inter- view- vragen principaal	Inter- view- vragen agent
Belangentegenstelling: tegenstrijdigheden in doelstellingen (op organisatieniveau), resultaten (in het kader van de gesteunde activiteiten) en belangen van de principaal enerzijds en de agent anderzijds.	Strijdigheden, spanningen tussen officiële omschrijvingen van de doelstellingen van beide organisaties.	17, 18, 32	1, 2, 18
	Spanning ervaren door respondent in de relatie in verband met te bereiken doelen en resultaten aanzien van de gesteunde activiteiten.	20, 32, 10	5, 10, 19, 20, 21
	Spanning ervaren door respondent in de relatie in verband met eventuele strijdige belangen.	21	10, 14
	Mate waarin relatie door respondent wordt ervaren als een vertrouwensrelatie.	12	9
	Mate waarin hulp door principaal wordt gebruikt om andere doelen te realiseren; indien dit zo is, is de kans op spanningen groter.	22	19
Preventiekosten (onderdeel van transactiekosten): voorwaarden in het contract die door principaal zijn gesteld in het contract om te bevorderen dat agent handelt in belang principaal.	Elementen van straf (sancties) en beloning in verband met het nastreven van de doelen en belangen van de principaal, tot uitdrukking komend in het contract (bijvoorbeeld: het betalen van tranches na ontvangst en goedkeuring rapportage).	7, 9, 28	15
	Toepassing van sancties in de praktijk.	33	15
	Mate waarin de agent naar zijn oordeel beleidsvrijheid ervaart in de uitvoering van de activiteiten.		21
Monitoringkosten (onderdeel van transactie-kosten): activiteiten die de principaal onderneemt om zich ervan te overtuigen dat de agent in het belang van de principaal handelt.	Participeren in veldbezoeken door de principaal.	25,29	16
	Het aanwezig zijn van een beleidsdialoog tussen onder meer principaal en agent en participatie van de principaal hierin.	14	11
	Overige activiteiten die de principaal onderneemt om toezicht uit te oefenen.	27, 29	16
	Het aanwezig zijn van een rapportagestructuur waarmee de agent de principaal informeert.	24, 29	23
	Het oordeel van de principaal over de performance van de agent.	30	
	Het (doen) uitvoeren van evaluatiestudies door de principaal	26, 29	16
Bonding costs: kosten die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat de agent in het belang van de principaal handelt.	Het verschaffen van extra informatie door de agent (meer dan gevraagd wordt door principaal)		17
	Het geven van presentaties, donorbijeenkomsten, mogelijkheid tot participeren in site visits.		17
	De mate waarin de agent interne beheersing uitvoert ten aanzien van de gesteunde activiteiten.		22, 24, 25

Informatie-asymmetrie: de mate waarin de agent over meer informatie beschikt over de uitvoering van de activiteiten dan de agent. Dit valt af te leiden uit de wijze waarop de relatie vorm krijgt (mogelijkheden voor principaal tot observatie) en de informatiestromen.	Aard en frequentie van de contacten tussen principaal en agent	11	8
	Manieren waarop agent principaal schriftelijk (formeel) informeert		
	Formele overlegstructuren die zijn ingesteld	11, 14	8
	Mate waarin gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren.	18	5
	Het gebruik maken van accountantscontrole bij de financiële verantwoording.	31	
Contract: de formele overeenkomst tussen beide partijen ten aanzien van de gesteunde activiteiten.	De aanwezigheid van een formeel contract tussen beide partijen	4,5,6,7	7, 15
Transactiekosten (zie ook monitoringkosten en preventiekosten): kosten gemaakt in verband met de selectie van de multilateraal, door principaal gestelde voorwaarden in het contract en controle en toezicht uitgeoefend door de principaal	De wijze waarop het selectieproces van de multilaterale instelling heeft plaatsgevonden.	1, 2	3
	Voorwaarden die principaal heeft gesteld in het contract voor het doen van betalingen	9	15
	Controle en toezicht die principaal uitoefent op de activiteiten van de agent, zoals beoordeling van rapportages, uitvoeren van evaluaties, monitoring.	24, 25, 26, 27	
Plural principals: de situatie dat meerdere donoren eenzelfde programma steunen dat door een multilaterale instelling wordt uitgeoefend.	De aanwezigheid van andere donoren naast Nederland met betrekking tot het gesteunde programma.	15	6, 12
	Spanningen ervaren door agent tussen de wensen en doelen van de verschillende donoren.		13
	De mate waarin er contact en afstemming is met de andere donoren.	16,19	

Nutsmaximalisatie : de mate waarin er een optimale trade-off is tussen preventiekosten en monitoring enerzijds en residual loss anderzijds.	De mate waarin een verhoging van de preventie- en monitoringkosten opweegt tegen de additionele opbrengsten die hiervan te verwachten zijn. Dit zal ingeschat moeten worden per casus op basis van de ontvangen informatie. Het is niet mogelijk om hiernaar rechtstreeks te vragen bij respondenten.	34, 35	
---	---	--------	--

Een begrip uit de agencytheorie, namelijk dat van nutsmaximalisatie, is naar mijn mening moeilijk te operationaliseren. In de agencytheorie wordt het nastreven van nutsmaximalisatie door zowel principaal als agent als een basisveronderstelling (axioma) gezien dat niet verder ter discussie wordt gesteld. Hierom ga ik er in het kader van dit onderzoek vanuit, dat ook hier principaal en agent beide streven naar nutsmaximalisatie. Wel wordt geprobeerd een inschatting te maken in hoeverre er nutsmaximalisatie mogelijk is ten aanzien van de trade-off tussen agencykosten en residual loss.

3.5 Samenvatting en conclusies

De neo-institutionele economie is te zien als een uitbreiding van de neoklassieke (micro) economie, en gaat verder waar deze tekort schiet door een aantal assumpties van de neoklassieke economie los te laten. De neo-institutionele economie bestaat uit de property rights theorie, de transactiekostentheorie en de synthese van deze twee theorieën in de agencytheorie. De agencytheorie gaat uit van de relatie tussen principaal en agent, waarbij van een vijftal uitgangspunten sprake is:

- 1) Er is sprake van een belangentegenstelling tussen principaal en agent;
- 2) Er is sprake van informatie-asymmetrie;
- 3) Er is sprake van een contract tussen principaal en agent;
- 4) Beide actoren proberen hun nut te maximaliseren;
- 5) De relatie tussen deze twee actoren leidt tot transactiekosten.

Het gegeven van de informatie-asymmetrie leidt tot de problematiek van verborgen informatie (voor het aangaan van het contract) en tot verborgen actie (na het aangaan van het contract). De principaal zal proberen het handelen van de agent in het belang van de principaal te bevorderen door het treffen van preventieve maatregelen (preventiekosten) en het houden van toezicht (monitoringkosten). De agencytheorie wordt in deze scriptie toegepast als de empirisch agencytheorie, die vooral situaties in de praktijk beoogt te beschrijven en te analyseren.

In de publieke sector zijn er diverse toepassingen van de agencytheorie, met name op het terrein van de organisatie van de publieke sector (uitvoering van beleid) en vraagstukken van verzelfstandiging. Er zijn ook diverse toepassingen van de agencytheorie in verband met de relatie donor-ontvanger in ontwikkelingsrelaties. De agencytheorie is toepasbaar op de relatie tussen donor (principaal) en ontvanger (agent) en kan verklaren waarom het stellen van voorwaarden voor de hulp door de donor (conditionaliteit) niet effectief is.

De Nederlandse code voor corporate governance geeft praktische richtlijnen voor goed ondernemersbestuur. In een onderneming is de relatie tussen aandeelhouders en bestuur te beschouwen als een principaal-agentrelatie. De code geeft een soort model voor goed ondernemingsbestuur, waarin de rollen en taken van diverse actoren binnen de onderneming (aandeelhouders, bestuurders en raad van commissarissen) is ingevuld. Tevens is een belangrijke rol weggelegd voor accountantscontrole. Vanuit deze code zijn praktische aanwijzingen te destilleren voor het optimaliseren van principaal-agentrelaties in andere situaties.

Uit een beschouwing van de Nederlandse cofinanciering die via de Wereldbank aan Ghana is verstrekt, blijkt dat Nederland zich in deze situatie niet heeft gedragen als een principaal. Het lijkt erop dat Nederland in deze situatie relatief veel vertrouwen heeft gehad in de Wereldbank (agent), waardoor minder monitoring nodig werd geacht door de principaal.

In deze scriptie wordt de relatie tussen de Nederlandse ambassade en de multilaterale instellingen die de programma's uitvoeren waaraan Nederland steun geeft, beschouwd als een principaal-agentrelatie. Omdat er sprake is van meerdere donoren binnen deze programma's, is er sprake van de situatie van "plural principals". Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de casus, de bilaterale ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië, en de relatie tussen principaal (Nederland, vertegenwoordigd door de Nederlandse ambassade) en de multilaterale instellingen die de door Nederland gesteunde programma's in Indonesië uitvoeren, namelijk de Wereldbank en UNDP.

4 Bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: *“Hoe ziet de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië eruit en welke doelstellingen streeft Nederland na in dit verband?”* en wordt ook ingegaan op deelvraag 5: *“Op welke wijze is de (uitvoering van de) ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië georganiseerd?”*

Hiertoe wordt eerst kort ingegaan op de (gezamenlijke) geschiedenis van Nederland en Indonesië. Verder wordt ingegaan op de geschiedenis van de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië. Dit is belangrijk om de cases dadelijk goed te kunnen plaatsen. Deze geschiedenis van de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië wordt vervolgens vanuit het agencyperspectief nader beschouwd.

Vervolgens volgt een beschrijving van het huidige beleid van Nederland, waarna de aandacht uitgaat naar de uitvoering van dit beleid in Indonesië. Bij de uitvoering spelen multilaterale instellingen een belangrijke rol. Hierom wordt in algemene zin een beschrijving gegeven van de twee belangrijkste multilaterale instellingen in Indonesië, de Wereldbank en de UNDP. Verder wordt ingegaan op de sectorale programma's die Nederland steunt in Indonesië en wordt er een selectie gemaakt uit deze programma's voor de case-study die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Tenslotte worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat en wordt antwoord gegeven op de deelvragen.

4.2 Geschiedenis van de relatie tussen Nederland en Indonesië

4.2.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat in op de geschiedenis van Indonesië en de rol van Nederland daarin. Dit is nodig om zowel de geschiedenis van de OS-relatie tussen Nederland en Indonesië in perspectief te plaatsen, als het OS-beleid dat thans gevoerd wordt in Indonesië, te kunnen plaatsen. Het accent zal liggen op het koloniale verleden en het Indonesië na de onafhankelijkheid.

4.2.2 Het gouden tijdperk

De eerste vijftien eeuwen na Christus zijn te beschouwen als het “gouden tijdperk” van de archipel, waarin handel, kunst en wetenschap tot volle bloei kwamen (Brown, 2003). Monumenten als de Borobudur en de Prambanan werden in deze periode gebouwd. In deze periode bestonden diverse autonome staten binnen de archipel, en waren religies als het Hindoeïsme en het Boeddhisme dominant. Als gevolg van de handel kwam de archipel ook in aanraking met de islam, vanaf de tiende eeuw na Christus. Islamitische handelaren uit Zuid-Azië en het Midden-Oosten verhandelden specerijen naar Europa en China. Indonesische handelaren bekeerden zich tot de islam, om het zakendoen te vergemakkelijken en spirituele leegte op te vullen.

4.2.3 De komst van Europeanen

In Europa begonnen landen als Spanje en Portugal pogingen te ondernemen zelf het handelskanaal dat door islamitische handelaren werd gedomineerd in handen te krijgen. In 1512 vestigden de Portugezen een handelsbasis op Ambon in de Molukken. De Engelsen, Spanjaarden en Nederlanders volgden in de jaren daarop. Om de Nederlandse handel met Azië te structureren, werden verschillende handelsmaatschappijen samengevoegd in de Verenigde Oost-Indische Compagnie, de VOC. De aandelenstructuur van de VOC stelde haar

bestuurders in staat een lange termijn beleid te voeren. De VOC vestigde zich op een strategische plek op Java, en noemde deze plek Batavia, het latere Jakarta. In de loop der tijd werd de VOC steeds meer een regionale machtshebber, en kon deze invloed aanwenden voor monopolisering van de aanvoer van peper en andere specerijen naar Europa. De macht van vele Indonesische staten werd in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw steeds zwakker, als gevolg van onderlinge twisten en oorlogen. De rol van de VOC werd steeds meer een bestuurlijke, als gevolg van de toenemende invloed ervan, ook buiten Java op Kalimantan en Sumatra.

4.2.4 Nederlands imperialisme

Na de ondergang van de VOC eind achttiende eeuw, werd het bestuur van Indië een zaak van de Nederlandse overheid. In de loop van de negentiende eeuw werd de Nederlandse invloed en beheersing van de archipel steeds sterker. In het jaar 1830 werd het Cultuurstelsel ingevoerd, met als doel profijt te trekken uit de koloniale overheersing. Delen van de opbrengsten van landbouw moesten worden afgestaan aan de Nederlandse overheid, die hiermee in enkele jaren haar staatsschuld kon aflossen en vele infrastructurele projecten zoals spoorwegen, kanalen en forten kon financieren. Het systeem leidde in de periode 1840-1850 tot grote problemen, zoals hongersnood bij de Javaanse bevolking. De misstanden werden in het boek 'Max Havelaar', dat in 1860 werd gepubliceerd, beschreven. Geleidelijk aan werd het Cultuurstelsel afgebouwd gedurende de periode 1862-1870. Hierna brak een periode aan waarin het Nederlandse bedrijfsleven actief investeerde in de archipel. Aan het einde van de negentiende eeuw was er sprake van een Nederlandse koloniale infrastructuur met een daaraan gekoppelde bestuurlijke organisatie en een onderwijssysteem.

In het begin van de twintigste eeuw ontstond de zogenaamde Ethische Politiek, die vanuit een morele en ethische verantwoordelijkheid de welvaart van de bevolking van Indonesië wilde bevorderen. In het kader van dit beleid werd er geïnvesteerd in landbouw, onderwijs, infrastructuur en wetenschap.

4.2.5 Indonesië op weg naar onafhankelijkheid

In de loop van de jaren twintig ontstonden er nationalistische bewegingen in Indonesië. De student Sukarno richtte in 1927 de nationalistische beweging Partai Nasional Indonesia (PNI) op, dat als doel een onafhankelijk Indonesië had. Sukarno werd in 1929 gearresteerd door de Nederlandse bewindvoerders en in de gevangenis gezet. Na zijn vrijheid twee jaar later ging Sukarno verder met een nationalistische beweging en werd hij wederom gearresteerd en langdurig gevangen genomen. In 1942 werd Indonesië bezet door de Japanners, na enkele maanden verzet door de Nederlanders. Hiermee was de Nederlandse zeggenschap over Indonesië feitelijk beëindigd. Sukarno werkte samen met de Japanse bezetters onder de voorwaarde dat Indonesië uiteindelijk onafhankelijk zou worden. In de loop van de oorlog werd de positie van de Japanners steeds zwakker en kreeg Indonesië werkelijk de kans om onafhankelijk te worden. 15 augustus 1945 gaven de Japanners zich onvoorwaardelijk over aan de geallieerden en 17 augustus riepen Sukarno en Hatta de onafhankelijkheid van Indonesië uit. Onderhandelingen met Nederland verliepen stroef en uiteindelijk mondde de onenigheid uit op een Nederlandse militaire invasie in juli 1947, de zogenaamde politionele acties, waarbij een groot gedeelte van Java en Sumatra werd bezet. Later werd ook de rest van Java bezet en werden Sukarno en Hatta gevangen genomen. Het leger hield echter stand tegen de Nederlanders. De Verenigde Staten dreigde met het stopzetten van de Marshall-hulp (conditionaliteit!) aan Nederland, onder meer om te voorkomen dat communistische guerrillastrijders in Indonesië de macht zouden kunnen grijpen op termijn. Dit leidde tot erkenning van de Indonesische onafhankelijkheid in december 1949 door Nederland, waarbij echter Nieuw-Guinea in Nederlandse handen bleef. Nederlandse invloed in de economie en

het bedrijfsleven werd langzaam maar zeker verminderd door nationalisatie van Nederlandse bedrijven.

4.2.6 Indonesië na de onafhankelijkheid

Sukarno, de architect van het huidige Indonesië, introduceerde in het ontwerp van de republiek een strikte scheiding tussen kerk en staat. Indonesië bood op die manier ruimte aan de grote etnische en religieuze diversiteit binnen de archipel. Sukarno ontpopte zich als iemand die alle koloniale invloeden wilde verwijderen, en ook Nieuw-Guinea bij Indonesië wilde voegen. Hij lanceerde hiertoe een militaire campagne, die echter vele Indonesische soldaten het leven kostte. De Verenigde Staten steunde Sukarno in dit streven, omdat Sukarno een goed tegenwicht bood tegen het in Indonesië aanwezige communisme. Sukarno leek meer prioriteit te geven aan politieke kwesties dan aan de economische ontwikkeling van Indonesië.

Vanuit een conflict tussen communistische rebellen en het leger kreeg generaal Suharto de gelegenheid de macht te grijpen en Sukarno af te zetten. Hiermee begon het zogenaamde Nieuwe Orde-regime van Suharto, dat zo'n dertig jaar zou duren. Gedurende het regime waren er regelmatig interne spanningen, zoals de bezetting van Oost-Timor, het streven naar onafhankelijkheid van Atjeh en de onderdrukking van de communisten. Economisch beleid kreeg van Suharto veel meer aandacht dan onder Sukarno. Suharto stimuleerde buitenlandse investeringen, saneerde de overheidsfinanciën, investeerde in export en stimuleerde de industrie. Zodoende maakte Indonesië tot in de jaren negentig een voorspoedige economische ontwikkeling door. Eind 1997 werd Indonesië zwaar getroffen in de Azië-crisis, waardoor de economische ontwikkeling stagneerde en vele burgers het slachtoffer werden. De armoede in het land nam enorm toe, evenals interne spanningen en conflicten. Indonesië begaf zich vanaf dat moment in een transitieproces, waarin economisch herstel, goed bestuur en democratisering een belangrijke rol spelen. In 1999 waren er voor het eerst verkiezingen die democratisch genoemd konden worden en werd president Megawati, dochter van Sukarno, president.

4.3 Geschiedenis van de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië

4.3.1 De ontwikkelingsrelatie na de onafhankelijkheid

Na de onafhankelijkheid van Nieuw Guinea in 1962, is in 1963 de diplomatieke relatie tussen Nederland en Indonesië hersteld (Vos, 2001). In 1964 begon de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië door middel van het tekenen van 'The Agreement on Technical Cooperation' door Luns (Nederland) en Sukarno (Indonesië). Op basis van jaarlijks bilateraal overleg werden zo in de eerste jaren leningen verstrekt en projecthulp gegeven.

In de jaren vijftig en zestig was Indonesië niet erg aantrekkelijk voor andere (westerse) donoren, vanwege een antikoloniale houding en sympathieën voor het communisme. In 1967, waarin Suharto president werd, veranderde dat en werd de deur open gezet voor directe buitenlandse investeringen en buitenlandse hulp. Nederland werd door Indonesië gevraagd om voorzitter te worden van de inmiddels groter geworden schare van westerse donoren, gezien de kennis en ervaring van Nederland met het land. In 1967 werd de Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI) opgericht, dat fungeerde als coördinatie-instrument voor de buitenlandse hulp aan Indonesië. De IGGI verliep succesvol, evenals de ontwikkeling van Indonesië. Mede hierdoor nam het volume van de verstrekte leningen toe van 200 miljoen USD in 1967 tot 470 miljoen USD in 1991. In het kader van de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië werden ook nieuwe samenwerkingsovereenkomsten getekend: the Agreement on Economic Cooperation and the Agreement on Cultural Cooperation. Beide

overeenkomsten werden getekend in 1968. In het kader van deze overeenkomsten werd iedere twee jaar een aantal projecten goedgekeurd en opgestart.

In het kader van de culturele overeenkomst werden activiteiten uitgevoerd op het terrein van Nederlandse taal en literatuur, kunst, wetenschap en onderwijs. Een belangrijke activiteit was het ondersteunen van de afdeling Nederlands op de universiteit van Jakarta. Het leren van de Nederlandse taal is nog steeds van belang voor studenten rechten en geschiedenis, omdat vele documenten op deze terreinen in de Nederlandse taal zijn opgesteld (Vos, 2001). Op het gebied van economische en technologische samenwerking werd onder meer samengewerkt op de terreinen van de luchtvaartindustrie, kleinschalige scheepsbouw en landbouw.

Sinds 1975 is Indonesië een zogenaamd concentratieland, dat wil zeggen dat Indonesië één van de landen is waarop de Nederlandse hulp is geconcentreerd. In de periode 1966-1983 is ongeveer 10% van het totale Nederlandse hulpbudget gedoneerd aan Indonesië. In de periode daarna, tot 1990, is jaarlijks ongeveer 200 miljoen gulden gedoneerd (Vos, 2001). De hulp was in de jaren zeventig en tachtig vooral projecthulp met een sterke bemoeienis van de Nederlandse betrokkenen. Begin jaren negentig werd programmahulp niet geschikt geacht voor Indonesië door de Nederlandse autoriteiten. De Nederlandse betrokkenheid kwam tot uitdrukking in het jaarlijks bespreken van nieuwe projectvoorstellen met de Indonesische autoriteiten en het Nederlandse voorzitterschap van IGGI.

4.3.2 Conditionaliteit en de breuk in de ontwikkelingsrelatie in 1992

Nederland stelde regelmatig voorwaarden aan de hulp (conditionaliteit), met name in verband met mensenrechten. Hierbij speelde het Nederlandse parlement een belangrijke rol. In de jaren tachtig bijvoorbeeld, heeft Nederland in verband met de voorgenomen executie van een aantal communistische leiders de hulp opgeschort. In 1990 wilden Nederland wederom de hulp opschorten in verband met de executie van een aantal communisten. Dit leidde tot grote irritatie bij de Indonesische autoriteiten, die daarop het Nederlandse voorzitterschap van IGGI wilde beëindigen. In 1991 wilde Nederland de steun aan het 'family planning programme' beëindigen, zonder hierover met de Indonesische autoriteiten te overleggen. Het 'family planning programme' was kort daarvoor als zeer succesvol aangemerkt door de VN. In november 1991 wenste het Nederlandse parlement de hulp aan Indonesië volledig op te schorten, naar aanleiding van het bloedbad op Oost-Timor, waarbij Indonesische militairen enkele honderden demonstranten neerschoten.

In reactie hierop verzond de Indonesische regering een brief aan de Nederlandse minister-president, met daarin het verzoek om het Nederlandse voorzitterschap van de IGGI te beëindigen, alle projecten met Nederlandse steun te beëindigen en alle Nederlandse ontwikkelingswerkers binnen een maand te repatriëren. De conditionaliteit verbonden aan de Nederlandse hulp (het dreigen met het terugtrekken van de hulp als middel om binnenlandse aangelegenheden te beïnvloeden) werd door Indonesië ervaren als neokolonialisme (Vos, 2001). De Wereldbank nam de rol van voorzitter van de donorgemeenschap over en richtte de Consultative Group Indonesia (CGI) op, een met de IGGI vergelijkbaar orgaan.

Een gedeelte van de voorheen met Nederlands geld gesteunde projecten werd stopgezet, een gedeelte werd gecontinueerd door inventiviteit van de bij het project betrokken mensen en alternatieve financiering. Ook particuliere en zakelijke relaties gingen na het verbreken van de OS-relatie verder. De samenwerking tussen beide landen werd niet beëindigd door het verbreken van de OS-relatie (Vos, 2001). Er werden ook contacten onderhouden op het terrein van onderwijs en onderzoek na het verbreken van de relatie begin 1992; in het najaar van 1992 bezocht de Nederlandse minister van Onderwijs Jakarta en werd de culturele samenwerking verder uitgewerkt, met name op het gebied van onderzoek.

In 1995 bezocht koningin Beatrix Indonesië, vergezeld van een handelsmissie vanuit het ministerie van Economische Zaken. Zodoende leken in de jaren na 1992 de verhoudingen zich weer enigszins te herstellen, al bleef de OS-relatie met Nederland verbroken.

4.3.3 Herstel van de ontwikkelingsrelatie

In 1998 kwam een einde aan de regeerperiode van Suharto. De pijnlijke gevolgen van de Azië-crisis werden in Indonesië zeer voelbaar. Indonesië begon een transitieproces, dat onder andere was gericht op democratisering en economisch herstel. Zodoende ontstond ruimte om de OS-relatie met Nederland te herstellen. In 1998 deed de nieuwe president Habibie het verzoek aan Nederland om de OS-relatie te herstellen en werd vanaf 1998 weer hulp gegeven in de vorm van schuldverlichting (Docters & Van Tuijl, 2002). In 2000 werd een omvangrijk OS-programma opgestart door de Nederlandse ambassade te Jakarta, waarbij op verzoek van Indonesië besloten werd de hulp te kanaliseren via multilaterale organisaties. De belangrijkste van deze organisaties zijn de Wereldbank, UNDP en de Asian Development Bank. Indonesië is het land waarbij zodoende de OS-relatie met Nederland volledig volgens het nieuwe beleid van minister Herfkens kon worden vormgegeven (Docters & Van Tuijl, 2002). De sectorale benadering werd geïmplementeerd in Indonesië. Belangrijke aandachtsgebieden zijn goed bestuur, armoedebestrijding en milieu.

4.3.4 De ontwikkelingsrelatie beschouwd vanuit de agencytheorie

De ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Indonesië is te beschouwen als een principaal-agentrelatie. Nederland is in dit geval de principaal, Indonesië de agent.

Nederland heeft in de jaren zeventig en tachtig veel projecthulp gegeven met een sterke Nederlandse betrokkenheid en bemoeienis. In de jaren negentig werd Indonesië niet geschikt bevonden voor het verstrekken van programmahulp. Hieruit blijkt dat in het verleden aan het principe van “ownership” door Nederland geen invulling werd gegeven. De houding van Nederland zou kunnen worden omschreven als paternalistisch. Nederland heeft zodoende relatief veel ruimte gekregen om haar eigen invulling te geven aan te realiseren doelstellingen in Indonesië. Een en ander heeft tot begin jaren tachtig echter niet geleid tot spanningen, zodat naar mijn mening er tot begin jaren tachtig van het beeld van een principaal-agentrelatie, waarbij kenmerkend is dat er sprake is van tegenstrijdige doelstellingen en belangen, geen sprake lijkt te zijn.

Dit verandert vanaf begin jaren tachtig, waarin Nederland voorwaarden gaat stellen aan de hulp om haar eigen doelstellingen op het gebied van mensenrechten te realiseren. Gezien het feit dat dit heeft geleid tot grote spanningen en zelfs tot beëindiging van de ontwikkelingsrelatie, lijkt in deze situatie de metafoor van principaal-agent toepasselijk. De relatie donor-ontvanger in verband met conditionele hulp is al uiteengezet in het vorige hoofdstuk, paragraaf 3.3.3. Er was duidelijk sprake van tegenstrijdige doelstellingen en belangen. Nederland heeft getracht de mensenrechtensituatie in Indonesië te veranderen door voorwaarden op dit terrein te stellen aan de Nederlandse hulp. Gezien de resultaten hiervan wordt mijns inziens de stelling dat conditionele hulp vaak niet effectief is bevestigd. Diverse redenen waarom het opschorten van de hulp niet effectief is (zie paragraaf 3.3.3) lijken hier ook op te gaan. De redenen die in dit geval duidelijk zichtbaar zijn, zijn de volgende:

- Gebrekkige donorcoördinatie. De meeste andere donoren waren niet van zins de hulp op te schorten naar aanleiding van de mensenrechtensituatie. Sterker nog, de donaties van de andere donoren, nu onder voorzitterschap van de Wereldbank, waren na 1992 omvangrijker dan ooit (Vos, 2001). Het Nederlandse aandeel in het geheel van de hulp is daarbij in absolute zin beperkt, namelijk 1,9 % van het totaal (Vos, 2001), en dus van beperkte invloed. Hierbij moet worden aangetekend, dat Indonesië haar best heeft

gedaan om het verbreken van de relatie met Nederland niet gepaard te laten gaan met het verliezen van de steun van de rest van de internationale gemeenschap; dit kan worden afgeleid uit het feit dat Indonesië steun zocht bij de grotere donoren in de maanden voorafgaand aan het verbreken van de relatie (Vos, 2001);

- Hoge (economische) groei en verminderde geloofwaardigheid van de donor. In deze periode maakte Indonesië een relatief voorspoedige (economische) ontwikkeling door. Hierdoor is het terugtrekken van de hulp aan succesvolle programma's een aantasting van de geloofwaardigheid van de donor, waardoor het effect van eventuele sancties verminderd wordt. In dit geval dreigde Nederland onder meer met het terugtrekken van de hulp aan het als succesvol beoordeelde 'family programme', hetgeen de geloofwaardigheid van Nederland niet ten goede kwam.

Concluderend kan worden gesteld dat in de jaren tachtig en begin jaren negentig de relatie gezien kan worden als een principaal-agentrelatie waarbij er een sterke parallel valt te trekken met de toepassing zoals die in paragraaf 3.3.3 is behandeld.

Vanaf eind jaren negentig is de metafoor van principaal en agent mijns inziens veel minder toepasbaar, gezien de opkomst van de sectorale benadering in het Nederlandse beleid, de toepassing daarvan in de herstelde OS-relatie met Indonesië, het principe van "ownership" en de kanalisering van de Nederlandse hulp via multilaterale organisaties.

4.4 Huidig Nederlands beleid in Indonesië

Sinds 1998 heeft de steun van Nederland vooral bestaan uit bijdragen aan schuldverlichting in het kader van de Club van Parijs (Buitenlandse Zaken, 2000a). Begin 2000 heeft Nederland in aanvulling hierop 50 miljoen USD toegezegd aan de Indonesische autoriteiten, die op basis van Indonesische prioriteiten is ingevuld. De hernieuwde samenwerking heeft vorm gekregen in een 'Memorandum of understanding' tussen de Nederlandse en Indonesische autoriteiten, waarin de afspraken en intenties in verband met de bilaterale samenwerking zijn vastgelegd (Buitenlandse Zaken, 2000b). De landen hebben afgesproken samen te werken op het gebied van onder meer:

- ontwikkelingssamenwerking, economie, handel, financiële relaties, investeringen en landbouw;
- culturele en sociale samenwerking, alsmede samenwerking op het gebied van (beroeps)onderwijs en wetenschap;
- samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid;
- samenwerking op het gebied van het recht en rechtshandhaving;
- samenwerking op het gebied van openbaar bestuur;
- samenwerking tussen de EU en ASEAN.

In het memorandum staat ook dat ontwikkelingssamenwerking dient te geschieden op basis van Indonesische prioriteiten, zoals die in het CGI zijn aangegeven door Indonesië. Het Nederlandse beleid is erop gericht het transitieproces in Indonesië te ondersteunen. Dit transitieproces behelst de overgang naar een pluralistische, democratische rechtsstaat met een transparante, marktgeoriënteerde economie (Buitenlandse Zaken, 2000a). Hierbij is het van belang te beseffen, dat Indonesië zich in een zeer gecompliceerde situatie bevindt:

- Overgang van een autoritair regime naar een democratisch(er) regime, met de daarbij behorende institutionele hervormingen;
- Het land kenmerkt zich door een hoge mate van corruptie, hetgeen zowel economische transacties als hervormingen in het openbaar bestuur bemoeilijkt;

- Het land is door de economische crisis zwaar getroffen waardoor de armoede behoorlijk is toegenomen;
- In de archipel spelen diverse (al langer lopende) conflicten, waarbij regelmatig geweld aan de orde is, onder meer op de Molukken en Atjeh.

De Nederlandse belangen bij het transitieproces in Indonesië hebben betrekking op het bevorderen van duurzame stabiliteit in Zuidoost-Azië, die op haar beurt essentieel is voor de scheepvaart van Europa naar Azië en de handel tussen beide continenten. Verder biedt het transitieproces uitzicht op het verbeteren van de mensenrechtensituatie in Indonesië. Ook ligt er een Nederlands zakelijk belang gezien het feit dat Nederland en Indonesië belangrijke handelspartners zijn (Buitenlandse Zaken, 2000a).

Samenvattend kan worden gesteld dat het Nederlands beleid erop gericht is het transitieproces in Indonesië te ondersteunen. Dit transitieproces draagt bij aan de economische ontwikkeling, die op haar beurt weer bijdraagt aan het verbeteren van de stabiliteit in de regio en het bestrijden van armoede. De democratisering en hervorming van het openbaar bestuur in Indonesië biedt perspectieven voor het verbeteren van de mensenrechten en het bereiken van stabiliteit. Het Nederlandse beleid is erop gericht in tal van sectoren en gebieden samen te werken om de transitie te ondersteunen en naar behoefte van Indonesië vraaggerichte hulp te geven. De bilaterale samenwerking krijgt gestalte in:

- economische samenwerking;
- ontwikkelingssamenwerking;
- overige vormen van samenwerking.

De *economische* samenwerking heeft gestalte gekregen in een ‘Memorandum of understanding’ tussen de Nederlandse minister van Economische Zaken en de Indonesische minister van Economie, Financiën en Industrie. De bilaterale economische samenwerking tussen Nederland en Indonesië is gericht op versterking en ondersteuning van het economische transitieproces (Buitenlandse Zaken, 2000a). De ondersteuning is erop gericht een gunstig klimaat te creëren voor de particuliere sector zodat marktpartijen in staat worden gesteld een bijdrage te leveren aan economisch en maatschappelijk herstel.

De bilaterale *ontwikkelingssamenwerking* is in overleg met de Indonesische autoriteiten gericht op drie sectoren, namelijk armoedebestrijding, goed bestuur en milieu. Voor de uitvoering is zeer bewust gekozen voor multilaterale kanalen (met name UNDP en Wereldbank). Deze werkwijze maakte een snelle inzet van de Nederlandse steun mogelijk, daar zij gebruik maakt van een bestaande infrastructuur voor de hulp (Buitenlandse Zaken, 2000a). De OS-relatie is aangegaan voor een periode van vijf jaar, omdat de verwachting is dat op termijn de Indonesische economie zich dusdanig ontwikkelt, dat Indonesië haar ontwikkelingsprioriteiten grotendeels zelf zal kunnen financieren. Ondersteuning op het gebied van armoedebestrijding krijgt gestalte via noodhulp aan conflictgebieden en het door het UNDP geleide Community Recovery Programme. Verder steunt Nederland het onderwijsprogramma in Indonesië, dat uitgevoerd wordt door de Wereldbank. Op het terrein van goed bestuur is het Partnership for Governance Reform, dat getrokken wordt door UNDP samen met de Wereldbank, ADB en Indonesische autoriteiten van groot belang. Dit partnership wordt door Nederland financieel ondersteund. Tenslotte steunt Nederland het Wereldbankprogramma voor waterbeheer in het kader van de prioriteit milieu.

Naast deze hulp blijft Nederland schuldhelpverlening in het kader van de Club van Parijs ondersteunen.

Overige vormen van samenwerking met Indonesië hebben betrekking op diverse terreinen, zoals defensie, fiscale aangelegenheden, onderwijs, cultuur en wetenschap. De diverse Nederlandse departementen op deze terreinen spelen hier een belangrijke rol.

4.5 Organisatie van de beleidsuitvoering op OS-terrein in Indonesië

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is sprake van decentralisatie van de uitvoering van het OS-beleid. De ambassades van de landen waarmee een bilaterale OS-relatie wordt onderhouden, voeren het OS-beleid voor dat betreffende land uit. Dit betekent dat de betreffende ambassade het OS-budget voor het betreffende land beheert. Uiteraard blijft de minister van OS wel eindverantwoordelijk. De ambassade is immers onderdeel van het ministerie en valt onverkort onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

De OS-relatie met Indonesië is volgens het sectorale model opgezet (Buitenlandse Zaken, 2000a). Nederland steunt in Indonesië een aantal sectoren, waarbij het beleid ten aanzien van de sectoren die Nederland steunt wordt gecoördineerd en uitgevoerd door multilaterale instellingen, die dat vaak weer samen doen met Indonesische autoriteiten. De Nederlandse ambassade in Jakarta coördineert de Nederlandse OS-activiteiten in Indonesië en onderhoudt in dat verband intensieve contacten met de multilaterale instellingen die de door Nederland gesteunde programma's uitvoeren.

Indonesië is thans nog bezig met het opzetten van een zogenaamd Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), dat een toekomstige leidraad zal vormen voor activiteiten die gesteund worden door de donorgemeenschap. Thans zijn belangrijke beleidsdocumenten, naast het beleid van de Indonesische autoriteiten zelf, onder meer de Country Assistance Strategy (CAS) van de Wereldbank en de Country Cooperation Framework (CCF) van UNDP. Deze documenten zijn door de multilateralen in nauw overleg met de Indonesische autoriteiten opgesteld.

De sectorale programma's worden doorgaans, conform de sectorale benadering, door de Indonesische autoriteiten samen met de multilaterale instellingen en vaak ook de donoren, geformuleerd. De (coördinatie van de) uitvoering geschiedt door de multilaterale instellingen, waarbij veelal ook Indonesische organisaties betrokken zijn. Deze scriptie richt zich alleen op de relatie tussen donor (Nederland) en de multilaterale instelling die door Nederland gesteunde programma's uitvoert. Evaluatie van de programma's vindt veelal plaats door externe evaluatoren. Zodoende kan worden gesteld dat de beleidsvorming vooral door de Indonesische autoriteiten samen met de multilaterale instelling plaats vindt (conform de gedachte van ownership), evenals de uitvoering. De donoren staan relatief op afstand, maar spelen wel een rol in de beleidsdialoog die binnen de sectoren die gesteund worden wordt gevoerd.

Coördinatie van de internationale donorgemeenschap vindt plaats via de CGI, onder voorzitterschap van de Wereldbank. Alle donoren zitten op een hoger niveau ook weer in het bestuur van de multilaterale instellingen (met name Wereldbank en UNDP). In de CGI wordt op het hoogste politieke niveau (ambassadeur, politici, directie multilateralen) gesproken over de voortgang in de diverse sectoren, zoals gezondheidszorg, milieu, good governance enzovoort. Onder de CGI ressorteren diverse werkgroepen op het terrein van de diverse sectoren. Zo is Nederland bijvoorbeeld voorzitter van de CGI-werkgroep over good governance. De CGI heeft dus een belangrijke rol bij de coördinatie van de inzet van de donorgemeenschap bij de sectorale programma's die in veel gevallen door de multilateralen worden gecoördineerd. Het CGI is ook het platform voor de beleidsdialoog voor de diverse sectoren. Onderwerpen die verder besproken worden in de CGI betreffen bijvoorbeeld de ontwikkeling van de nationale strategie voor armoedebestrijding (Poverty Reduction Strategy

Paper) door de Indonesische autoriteiten, de voortgang van het behalen van de millenniumdoelstellingen, corruptiebestrijding en het investeringsklimaat in het land. Individuele programma's die door multilaterale organisaties worden uitgevoerd kunnen worden gesteund door een of meerdere donoren uit de internationale donorgemeenschap. In de uitvoering zijn veelal ook Indonesische autoriteiten en NGO's betrokken (en vaak ook private partijen). Al deze actoren (multilateraal, donor, Indonesische autoriteiten) komen doorgaans ook regelmatig bijeen voor de coördinatie van de activiteiten.

4.6 Wereldbank en UNDP

4.6.1 Inleiding

Omdat Wereldbank en UNDP de multilaterale instellingen zijn die een rol spelen in de cases, wordt in deze paragraaf kort uiteengezet wat deze instellingen doen, hoe zij in VN-verband functioneren en welke rol zij spelen in ontwikkelingsbeleid. Per organisatie wordt ingegaan op de volgende aspecten:

- korte geschiedenis;
- missie, visie en strategie;
- inhoudelijke prioriteiten;
- organisatiestructuur;
- bestuur.

4.6.2 Wereldbank

Korte geschiedenis

De Wereldbank werd in 1944 in Bretton Woods opgericht, naast het Internationaal Monetair Fonds (IMF) dat ook in die periode werd opgericht (Hoebink, 1994). De oprichting van de Wereldbank en het IMF kunnen gezien worden als een reactie op de economische crises in de jaren dertig. Belangrijke doelstelling van de Wereldbank in de naoorlogse periode is het verstrekken van leningen aan Europa in verband met de wederopbouw. In 1947 werden de eerste leningen aan Europese landen verstrekt, waaronder aan Nederland. Door de Marshall-hulp die door de Verenigde Staten werd gegeven aan Europa, werd het belang van Wereldbankleningen aan Europa geringer en ging de Wereldbank zich steeds meer richten op de hulp aan de minst ontwikkelde landen. Zo werd in de jaren vijftig en zestig de Wereldbank langzaam omgevormd tot een ontwikkelingsorganisatie (Hoebink, 1994). In deze periode legde de Wereldbank zich vooral toe op het financieren van infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden. In de jaren zestig werd bovendien meer aandacht besteed aan Azië en kreeg de Wereldbank ook steeds meer een rol in de coördinatie van internationale donorconsortia. Ook nam de hoeveelheid arme landen als gevolg van de dekolonisatie sterk toe. In de jaren zeventig nam de omvang van de door de Wereldbank verstrekte leningen sterk toe. Ook werd in deze periode de focus sterker op Afrika en Azië gelegd. In deze periode werd ook de doelstelling van de bank opnieuw gedefinieerd: voorheen was de bank vooral gericht op economische groei, terwijl in de jaren zeventig de primaire doelstelling van de bank armoedebestrijding werd.

In de jaren tachtig werd de primaire doelstelling van de bank echter weer geformuleerd als het bevorderen van economische groei en ging zij meer opereren dan voorheen op het terrein van schuldverlichting en structurele aanpassing van economische structuren van ontwikkelingslanden. Vanaf eind jaren tachtig en begin jaren negentig ging de bank zich weer meer richten op armoedebestrijding en werd het belang van leningen op het gebied van onderwijs, water en gezondheidszorg steeds groter.

Missie, visie en strategie

De missie van de Wereldbank is het bestrijden van armoede in de wereld (World Bank, 2003a). De strategie van de Wereldbank om dit doel te bereiken bestaat uit twee pilaren:

- 1) Het creëren van een klimaat voor investeren, werken en duurzame groei, om zodoende het ondernemerschap te stimuleren. Belangrijke elementen in dit verband zijn een stabiele macro-economische ontwikkeling, goed bestuur en een goede financiële en fysieke infrastructuur;
- 2) Het investeren in arme mensen en ze de middelen geven om te participeren in ontwikkeling (empowerment). Belangrijke elementen zijn toegang tot informatie, participatie, het versterken van lokale organisaties en het afleggen van verantwoording.

Inhoudelijke prioriteiten

De Millenniumdoelstellingen (zie voor een beschrijving paragraaf 2.3.2) vormen voor de Wereldbank het referentiekader (Wereldbank, 2003a). De Wereldbank hanteert per land een aanpak die toegesneden is op de behoeften van en de situatie in het betreffende land. Een dergelijke aanpak ligt vast in een zogenaamde Country Assistance Strategy. Belangrijke algemene inhoudelijke prioriteiten zijn:

- armoedebestrijding en economische ontwikkeling;
- het investeren in mensen (bijvoorbeeld onderwijs);
- duurzame ontwikkeling (milieuaspecten en sociale aspecten krijgen ook aandacht);
- het ondersteunen van de ontwikkeling van de private sector;
- het opbouwen van een duurzame financiële infrastructuur.

Organisatiestructuur

De Wereldbank bestaat feitelijk uit vijf organisaties die tezamen de Wereldbank vormen. Deze vijf organisaties zijn:

- the International Bank for Reconstruction and Development;
- the International Development Association;
- the International Finance Corporation;
- the Multilateral Investment Guarantee Agency;
- the International Centre for Settlement of Investment Disputes.

The International Bank for Reconstruction and Development speelt in de praktijk de belangrijkste rol in het verstrekken van leningen aan ontwikkelingslanden. In het vervolg van deze scriptie wordt dit “loket” van de Wereldbank bedoeld als gesproken wordt van de Wereldbank.

De bank is eigendom van de aandeelhouders van de bank. Aandeelhouders van de bank zijn zowel westerse landen als ontwikkelingslanden, waarbij de westerse landen de grootste aandelen hebben. Grootste aandeelhouder is de Verenigde Staten met ongeveer 16 % van de stemmen. Andere grote aandeelhouders zijn Japan (bijna 8%), Duitsland (bijna 4,5%), UK (4,3%) en Frankrijk (4,3%) (Wereldbank, 2003c).

Het hoofdkantoor van de Wereldbank is gehuisvest in Washington. Daarnaast heeft de Wereldbank kantoren in de landen waar zij actief is.

Bestuur

Het beleid wordt bepaald door de lidstaten die de Wereldbank in eigendom hebben (Board of Governors; dit is het hoogste orgaan van de bank). In de praktijk worden de lidstaten vertegenwoordigd door de ministers van Financiën en/of Ontwikkelingssamenwerking. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de Board of Executive Directors dat bestaat uit 24 directeuren.

Funding en activiteiten

De bank leent gelden uit aan zeer arme landen en middelmatig arme landen. De middelen hiertoe verkrijgt zij door obligaties te verkopen aan institutionele beleggers en financiële instellingen (Wereldbank, 2003c). De armste landen verkrijgen leningen tegen zeer zachte condities, zoals nul procent rente of een zeer lage rente en uitstel van betaling.

Naast het verstrekken van leningen op allerlei terreinen is de Wereldbank ook een belangrijk kennisinstituut en een samenwerkingspartner voor de landen waarin zij opereert.

4.6.3 UNDP

Korte geschiedenis

UNDP is een onderdeel van de VN, die tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn opgericht.

UNDP is de ontwikkelingsstak van de VN en zodoende feitelijk onderdeel van de organisatie van de VN. De VN is gericht op het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van alle volken. Economische stabiliteit en ontwikkeling werden gezien als een belangrijke voorwaarde voor vrede (Mendez, 2004). Hiertoe werd vanuit de VN een sociaal-economische raad (Economic and Social Council, ECOSOC) ingesteld. Dit orgaan hield zich in de jaren direct na de oorlog bezig met verzoeken van ontwikkelingslanden om technische hulp en expertise op diverse terreinen (Mendez, 2004). Eind jaren veertig en begin jaren vijftig werd dit zeer bescheiden programma op het gebied van technische assistentie verder uitgebouwd. De uitvoering van dit vroege multilaterale programma was in handen van de United Nations Technical Assistance Administration (UNTAA). In 1966 werden diverse VN-organen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking samengevoegd in UNDP (Mendez, 2004). Mede als gevolg van druk van ontwikkelingslanden, hervormde de UNDP zich eind jaren zestig en begin jaren zeventig tot een organisatie die een landengericht programma opzette, met kantoren in diverse landen waar de hulp daadwerkelijk werd verleend. Er vond een verschuiving plaats van ongecoördineerde en versnipperde projecthulp, verleend uit diverse locaties, naar programmahulp per land, verleend vanuit kantoren ter plaatse. Dit was destijds een revolutie in de hulpverlening. Voor het eerst werd er op planmatige wijze hulp per land gegeven, gebaseerd op de behoeften van het betreffende land.

In de jaren zeventig werd de hulp verder uitgebouwd en werd een sterker accent gelegd op het “ownership” van de ontvangende landen. Ook werd de uitvoering van projecten bespoedigd door het oprichten van een Office of Project Execution, dat uitvoerende taken in het kader van projecten kan uitbesteden aan private ondernemingen. De slagvaardigheid van deze uitvoeringsorganisatie was groot ten opzichte van de bureaucratische organisaties binnen de VN, zodat vanuit UNDP in toenemende mate een beroep werd gedaan op deze uitvoeringsorganisatie.

In de loop van de jaren zeventig en tachtig zijn de financiële middelen die de UNDP-organisatie ter beschikking staan, enorm gegroeid. In de jaren tachtig is de samenwerking met NGO's geïntensiveerd. Inhoudelijk is er in deze periode aandacht gekomen voor de rol van vrouwen, de ontwikkeling van de private sector en duurzame ontwikkeling. Begin jaren negentig vestigde UNDP zich ook in Oost-Europese landen en zelfstandige Sovjet-republieken. Het thema van duurzame ontwikkeling (vanuit het perspectief van milieubeleid) werd steeds belangrijker voor UNDP. Dit mondde uit in het motto van ‘Sustainable Human Development’. In de jaren negentig werd ook armoedebestrijding een veel duidelijker speerpunt van UNDP. Thans staat de UNDP voor de uitdaging om te gaan met de afname van beschikbare donorgelden die de laatste jaren aan de orde is.

Missie en inhoudelijke prioriteiten

UNDP is actief in 166 landen op het gebied van ontwikkeling. Het globale netwerk van UNDP is erop gericht het behalen van de Millenium Doelstellingen te ondersteunen, zowel op

globaal niveau als nationaal niveau. Meer in het bijzonder is de UNDP gericht op (UNDP, 2002):

- democratisch bestuur en het ontwikkelen daarvan;
- armoedebestrijding;
- het voorkomen van gewelddadige conflicten en natuurrampen en het bestrijden van de gevolgen ervan;
- energie en milieu, in het verlengde van duurzame ontwikkeling;
- de rol van ICT als hulpmiddelen bij het bereiken van de UNDP-doelstellingen;
- het bestrijden van HIV/AIDS.

Binnen deze zes thema's is UNDP erop gericht de mensenrechten te beschermen en de rol van vrouwen te bevorderen. Naast deze algemene doelstellingen van UNDP als geheel zijn er per land specifieke prioriteiten. UNDP in Indonesië kent in het bijzonder de volgende missie (UNDP, 2001b):

- to be an agent for change;
- to be a bridge between Indonesia and donors;
- to be a trusted and service-oriented partner to all.

In de periode 2001-2005 is UNDP Indonesia in de volgende gebieden actief:

- bestuurlijke hervormingen;
- het bevorderen van hervormingen die ten gunste komen van de armen;
- het vergroten van capaciteit voor het voorkomen van conflicten en het herstellen van conflictgebieden;
- het verbeteren van milieu-management.

Organisatiestructuur

De organisatiestructuur van UNDP is kort als volgt te beschrijven. Het hoofdkantoor wordt aangestuurd door een bestuurder en bestaat uit een aantal geografische directies, zoals UNDP Africa, UNDP Arab States, UNDP Asia and the Pacific. Onder deze geografische directies ressorteren de kantoren die UNDP in dit betreffende gebied in de diverse landen heeft. Deze landenkantoren voeren de hulp in een land daadwerkelijk uit en kennen hun eigen organisatiestructuur. Het hoofdkantoor kent verder een groot aantal stafafdelingen met vele ondersteunende functies voor zowel het hoofdkantoor als de landenkantoren. Deze stafafdelingen beschikken bijvoorbeeld over gespecialiseerde kennis op het gebied van conflictpreventie en -herstel en ontwikkelingsprocessen. Verder zijn er afdelingen die zich bezig houden met evaluaties, audits en ondersteuning van de uitvoering.

Bestuur

Boven de organisatiestructuur zoals in de vorige alinea is omschreven, opereert er nog een zogenaamde Executive Board als toezichthoudend orgaan van de UNDP. Het Executive Board bestaat uit 36 leden afkomstig uit diverse landen. Dit orgaan keurt onder meer de landenprogramma's van UNDP goed, alsmede beschikbare budgetten en financiële plannen. Acht leden zijn afkomstig uit Afrika, zeven uit Azië en de Pacific, vier uit Oost-Europa, vijf uit Latijns-Amerika en twaalf vanuit de westerse landen.

Funding

De UNDP wordt gefinancierd uit drie soorten geldstromen:

- 1) lokale bronnen: geormerkte vrijwillige bijdragen binnen de landen waarin UNDP actief is;
- 2) donoren: geormerkte vrijwillige bijdragen;
- 3) donoren: niet geormerkte vrijwillige bijdragen.

Nederland is donor op twee manieren. Nederland geeft geormerkte bijdragen aan UNDP-programma's in diverse landen (bijvoorbeeld de cases die later in deze scriptie aan de orde komen). Daarnaast geeft Nederland de UNDP geld dat niet geormerkt is en in de algemene middelen van UNDP vloeit. Dit geld kan dus vrij door UNDP besteed worden en wordt vooral gebruikt om het universele karakter van UNDP vorm te geven (UNDP, 2003e). Opvallend is dat het niet geormerkte deel van de funding de afgelopen jaren sterk is afgenomen, en nu weer toe lijkt te nemen. In 1994-1995 bedroeg het niet geormerkte deel 1827 miljoen USD, dit was afgenomen tot 1286 miljoen USD in 2000-2001. In 2000-2003 steeg het niet geormerkte deel tot 1400, terwijl voor 2004-2005 1700 begroot is (UNDP, 2003e). Omdat de totale hoeveelheid beschikbare middelen sterk is toegenomen (vooral door de sterke toename van geormerkte middelen) is het aandeel van niet geormerkte middelen in het totaal sterk afgenomen. Onderstaande tabel toont dit (bedragen x 1 miljoen USD):

Periode	Donoren geormerkt	Donoren niet geormerkt	Lokaal geormerkt	Totaal	Aandeel niet geormerkt in totaal
1994-1995	638	1827	1033	3498	52 %
1996-1997	743	1607	1518	3868	42 %
1998-1999	965	1426	2077	4468	32 %
2000-2001	1260	1286	2001	4547	28 %
2002-2003	1643	1400	2052	5095	27 %
2004-2005	1807	1700	2100	5607	30 %

Het relatieve belang van niet geormerkte bijdragen is dus de afgelopen 10 jaar sterk afgenomen, terwijl de absolute totale omvang van het UNDP budget sterk is gestegen.

4.6.4 Verschillen en overeenkomsten tussen Wereldbank en UNDP

Uit de beschrijving van de Wereldbank en UNDP vallen een aantal zaken op.

Overeenkomsten tussen beide organisaties zijn:

- ontstaan in of kort na de Tweede Wereldoorlog;
- hoofdkantoor in de USA;
- sterke gerichtheid op armoedebestrijding en realiseren milleniumdoelstellingen.

Opvallende verschillen tussen beide organisaties zijn:

- Funding. Wereldbank heeft *eigen inkomsten*, trekt kapitaal aan op de kapitaalmarkt en verstrekt vervolgens *leningen* terwijl UNDP volledig afhankelijk is van *donaties* en in haar programma's werkt met *schenkingen* (en niet met leningen);
- Bestuur. Wereldbank kent aandeelhouders, terwijl UNDP onderdeel uitmaakt van VN-organisatiestructuur;
- Activiteiten. Wereldbank heeft een sterker accent op de private sector en economische ontwikkeling, terwijl UNDP exclusief aandacht heeft voor gezondheidszorg, goed bestuur en conflictgebieden.

4.7 Cases

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een beargumenteerde keuze gemaakt uit de multilaterale programma's die Nederland steunt, en wordt een korte beschrijving gegeven van deze cases. Als onderzoekspopulatie wordt het geheel van de door Nederland gesteunde programma's met een omvang van meer dan 1 miljoen Euro genomen, waaruit een selecte steekproef wordt getrokken.

4.7.2 Door Nederland gesteunde multilaterale programma's

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de door Nederland gesteunde nu nog lopende multilaterale programma's in Indonesië. Deze vormen tezamen de onderzoekspopulatie. Het overzicht bevat de programma's met een omvang van meer dan 1 miljoen Euro en is dus niet volledig.

Sector	Omschrijving	Commitment (Euro)	Multilaterale instelling
Armoede-bestrijding	School Improvement Grant Programme I	30.000.000	Wereldbank
Armoede-bestrijding	School Improvement Grant Programme II	27.248.550	Wereldbank
Armoede-bestrijding	Monitoring and Management Support SIGP II	1.765.000	Wereldbank
Armoede-bestrijding	STUNED- Scholarship programme	9.292.965	NEC-JKT
Milieu	Indonesian Water Resources and Irrigation Reform Implementation	12.500.000	Wereldbank
Milieu	Participation Irrigation Sector Programme	12.500.000	Asian Development Bank
Milieu	Flood Management Selected Riverbasins	1.000.000	Asian Development Bank
Milieu	Water Resources & Irrigation Sector Management Programme	14.000.000	Wereldbank
Good governance	Support for child protection	1.200.000	UNICEF
Good governance	Netherlands technical assistance Legal Reform	2.659.523	IMF
Good governance	Support decentralisation Min. of Finance and Home Affairs	6.931.829	Wereldbank
Good governance	Support for conflict prevention	1.637.617	ECCG
Good governance	Local government capacity building for decentralisation	9.738.000	Asian Development Bank
Good governance	Indonesia Elections 2004	2.070.000	UNDP
Good governance	Democratisation police	1.703.398	IOM
Armoede-bestrijding	Post conflict reconstruction Programme Moluccas	8.000.000	UNDP
Armoede-bestrijding	Second Kecamatan Development Project	40.000.000	Wereldbank
Armoede-bestrijding	Community Recovery Programme	9.000.000	UNDP

4.7.3 Criteria voor selectie en keuze steekproef

De criteria die ik heb gehanteerd voor de selectie van programma's in het kader van mijn onderzoek zijn de volgende:

- evenwichtige verdeling over de verschillende sectoren;
- evenwichtige verdeling over de fasen waarin de programma's zich bevinden (beginfase, uitvoerende fase, afgesloten);
- financiële omvang;
- evenwichtige verdeling over de Wereldbank en UNDP (bewuste keuze om te beperken tot deze twee bilaterale instellingen, omdat dit de twee belangrijkste multilaterale instellingen zijn in relatie tot de programma's die door Nederland gesteund worden);
- beperkte hoeveelheid tijd en middelen om ter plaatse in Indonesië interviews af te nemen; hierom vooraf zes programma's geselecteerd, met als minimumdoelstelling daadwerkelijk vier cases volledig te kunnen behandelen.

Er wordt geen aselechte steekproef getrokken uit de populatie, maar een selecte steekproef gehanteerd op basis van bovengenoemde criteria. De belangrijkste reden hiervoor is de beperkte hoeveelheid tijd en middelen om ter plaatse onderzoek te doen. Het onderzoek ter plaatse moet in slechts twee weken plaats kunnen vinden. Hierom kan maar een zeer beperkt aantal cases worden onderzocht. Om toch een redelijke representatieve en substantiële afspiegeling te krijgen van de populatie, heb ik bovenstaande criteria geformuleerd en gehanteerd. Het is wel van belang te onderkennen dat deze pragmatische werkwijze methodologische consequenties heeft die van belang zijn bij het interpreteren van de resultaten. Hierop wordt in het concluderende hoofdstuk teruggekomen. Op basis van bovenstaande criteria heb ik de volgende programma's geselecteerd:

Sector	Programma	Bedrag	Organisatie	Argumentatie
Armoedebestrijding	School Improvement Grant Programme II	27.248.550	Wereldbank	Relatief groot programma in sector onderwijs, is nog lopend
Milieu	Indonesian Water Resources and Irrigation Reform Implementation	12.500.000	Wereldbank	Relatief groot programma in sector water, is nog lopend
Good governance	Indonesia Elections 2004	2.070.000	UNDP	Klein programma in financiële zin, maar zeer actueel en belangrijk programma in sector good governance.
Armoedebestrijding	Post conflict reconstruction Programme Malukas	8.000.000	UNDP	Middelgroot programma, relatief vergevorderd.
Armoedebestrijding	Second Kecamatan Development Project	40.000.000	Wereldbank	Groot programma, nog in de beginfase.
Armoedebestrijding	Community Recovery Programme	9.000.000	UNDP	Middelgroot programma, afgerond.

De helft van de geselecteerde cases hebben betrekking op armoedebestrijding. Community recovery speelt een belangrijke rol binnen de sector armoedebestrijding. Community recovery betreft het ondersteunen van lokale gemeenschappen en beoogt directe steun te verlenen aan deze gemeenschappen, die vaak zwaar zijn getroffen door conflictsituaties en/of de economische achteruitgang. Zodoende zijn deze programma's gericht op *directe* armoedebestrijding, terwijl de overige programma's een meer *indirect* effect hebben op

armoedebestrijding. Omdat de hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid armoedebestrijding is, heb ik ervoor gekozen om voor de sector armoedebestrijding een aantal extra cases te selecteren.

4.8 Samenvatting en conclusies

In deze samenvatting wordt een antwoord geformuleerd op de in het begin van dit hoofdstuk geformuleerde deelvragen. De eerste deelvraag die wordt beantwoord is:

“Hoe ziet de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië eruit en welke doelstellingen streeft Nederland na in dit verband?”

De relatie tussen Nederland en Indonesië is honderden jaren oud en voert terug op de allereerste handelscontacten met de VOC. De VOC ontpopte zich ook als een bestuurlijk en militair instituut, en legde zo de basis voor de kolonisatie door de Staat der Nederlanden in de negentiende eeuw. Kolonisatie was eerst gericht op economische uitbuiting. Later waren er meer positieve impulsen vanuit Nederland, zoals op het gebied van onderwijs en infrastructuur. In dit proces hebben zich de nodige conflicten en oorlogen voorgedaan. Ook het Indonesisch streven naar onafhankelijkheid voor, in en na de Tweede Wereldoorlog heeft geresulteerd in gewelddadigheden vanuit Nederland. De relatie tussen Nederland en Indonesië is beladen door deze historie. Dit uitte zich ook in de ontwikkelingsrelatie, die pas ontstond in de jaren zestig (voor die tijd was er geen sprake van een ontwikkelingsrelatie). De relatie beleefde een dieptepunt, toen door Nederland gestelde voorwaarden in het kader van de hulp werden ervaren als neokolonialisme en Indonesië de relatie in 1992 eenzijdig beëindigde. Vanaf 1998 werd de relatie weer hersteld en in 2000 is een nieuw OS-programma opgestart, op basis van Indonesische prioriteiten en volgens het inmiddels door Herfkens geïntroduceerde sectorale model. De Nederlandse hulp wordt volledig gekanaliseerd via het multilaterale kanaal.

Indien de relatie wordt beschouwd vanuit de agencytheorie, dan valt op dat gedurende de jaren tachtig en begin jaren negentig sprake lijkt te zijn van een principaal-agentrelatie, waarbij Nederland als donor conditionaliteit toepast in de hulprelatie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het verbreken van de relatie in 1992. Hiermee lijkt hetgeen gesteld wordt in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3.3) over conditionaliteit te worden bevestigd.

Nederland streeft ernaar om de armoede duurzaam te bestrijden. In Indonesië in het bijzonder wordt dit nagestreefd door de eind jaren negentig gestarte transitie van een semi-autoritaire staat naar een meer democratisch staatsbestel met een vrije markteconomie. Tegelijkertijd worden met deze hulp Nederlandse belangen gediend, zoals de handel tussen beide landen, het verbeteren van de mensenrechten in de wereld en het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld.

De tweede deelvraag luidde: *“Op welke wijze is de (uitvoering van de) ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië georganiseerd?”*

De programma's die Nederland steunt, zijn geselecteerd op basis van Indonesische prioriteiten. De uitvoering geschiedt via het multilaterale kanaal, waarbij de internationale donorgemeenschap gecoördineerd is via de Consultative Group Indonesia (CGI) onder voorzitterschap van de Wereldbank. De coördinatie van de uitvoering van de door Nederland gesteunde programma's ligt bij deze multilaterale instellingen. In de uitvoering zijn veelal ook Indonesische autoriteiten betrokken. De Nederlandse steun aan Indonesië wordt gecoördineerd door de Nederlandse ambassade in Jakarta. Het budget voor de steun is gedecentraliseerd naar deze ambassade. Op de ambassade zijn diverse beleidsmedewerkers die uitvoering geven aan het Nederlandse OS-beleid in Indonesië en gezien de kanalisering via het multilaterale kanaal, intensieve contacten onderhouden met vertegenwoordigers van de multilaterale instellingen die de door Nederland gesteunde programma's uitvoeren.

Een belangrijk verschil tussen de Wereldbank en UNDP betreft de wijze waarop deze organisaties worden gefinancierd. De Wereldbank genereert zelf inkomsten door middel van het verstrekken van leningen terwijl UNDP volledig afhankelijk is van donaties. Het geormerkte deel van deze donaties neemt in relatieve zin sterk toe de afgelopen jaren.

5 Case studies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een vijftal cases behandeld en beschouwd vanuit het theoretisch kader van de agencytheorie zoals dat in hoofdstuk 3 is uiteengezet. Er wordt een antwoord gezocht op de volgende deelvraag: *“Hoe ziet de uitvoering van door Nederland gesteunde programma’s in Indonesië die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen eruit, beschouwd vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?”*

Het wordt begonnen met een beschrijving van de wijze waarop de case studies zijn uitgevoerd. Vervolgens wordt vanuit de positie van donor en multilaterale instelling ingegaan op:

- de contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor;
- te bereiken resultaten in de relatie;
- de doelstellingen die beide partijen nastreven;
- de belangen van de donor (principaal);
- de belangen van de multilaterale instelling (agent);
- spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal;
- de relatie tussen donor en multilaterale instelling;
- agencykosten (maatregelen van de donor om te bevorderen dat de doelstellingen worden gehaald, zoals monitoring, inbouwen van zekerheden en restricties);
- bonding costs (maatregelen van de agent om de principaal ervan te overtuigen dat deze handelt in het belang van de principaal).

5.2 Uitvoering van de case studies

In deze paragraaf wordt nader uiteengezet op welke wijze de case studies zijn uitgevoerd. De case studies zijn uitgevoerd door middel van desk research en gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van zowel de ambassade (principaal) als de multilaterale instelling (agent). Ter voorbereiding van de bezoeken ter plaatse is vooraf overleg gevoerd met de deskundige op dit terrein bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Om het uitvoeren van onderzoek ter plaatse in Indonesië mogelijk te maken, heb ik een verklaring moeten ondertekenen, waarin een aantal procedurele afspraken zijn gemaakt tussen mij en het ministerie. In deze afspraken is onder andere voorzien in het afstemmen van gespreksverslagen en concepten van de scriptie met het ministerie en de ambassade, om te voorkomen dat er feitelijke onjuistheden in de scriptie naar voren zouden komen.

Het verzamelen van informatie over de cases is soms een complexe en wat moeizame aangelegenheid gebleken. Het maken van afspraken over een grote afstand bleek niet altijd eenvoudig. Verder is de informatie die is verstrekt door de ambassade in Jakarta beperkt gebleven tot interviews ter plaatse met een groot aantal beleidsmedewerkers. Helaas was het niet mogelijk om ter plaatse dossierinzage te krijgen en alle stukken in te zien. Voor een groot deel is dit gecompenseerd doordat via websites vele officiële documenten beschikbaar bleken te zijn en doordat via de multilaterale instellingen een aantal documenten toch beschikbaar zijn gekomen.

Verder is gebleken dat van de zes geselecteerde cases, er van vier een volledig beeld is verkregen, dat wil zeggen dat van vier cases zowel de ambassade als de multilaterale instelling is geïnterviewd. Van één case is alleen de ambassade geïnterviewd (SIGP2). Het is binnen het tijdsbestek van de doorlooptijd van mijn scriptie niet mogelijk gebleken van deze laatste case de counterpart te interviewen. Hierom heb ik ervoor gekozen om vier cases

uitgebreid te behandelen en de laatste case beperkt. Op deze wijze maak ik gebruik van de maximale hoeveelheid beschikbare data, al is het jammer dat één case onvolledig kan worden behandeld. Er worden dus in totaal vijf cases behandeld in dit hoofdstuk.

De informatiebronnen die voor deze cases zijn gebruikt, zijn de volgende:

- gestructureerde interviews met betrokkenen van zowel de ambassade als de multilaterale instelling (zie bijlage twee voor de vragenlijsten en bijlage drie voor een overzicht van de geïnterviewde personen);
- officiële documenten.

De beschrijving van de relatie vanuit het agencyperspectief is vooral gebaseerd op de interviews met betrokkenen. Bij de interviews is in een aantal gevallen gebruik gemaakt van een opname van het gesprek, om de uitwerking van het verslag te vereenvoudigen. In een aantal gevallen stelde de respondent geen prijs op het opnemen van het gesprek. Dit is weergegeven in bijlage drie. Een aantal interviews zijn in het Engels afgenomen. Dit is ook weergegeven in bijlage drie.

De conceptverslagen van alle afgenomen interviews zijn enkele dagen na afname van de interviews voor commentaar voorgelegd aan betrokkenen. Dit commentaar is vervolgens verwerkt in een definitief gespreksverslag. Verder is een eerste volledig concept van de scriptie afgestemd met de ambassade in Jakarta.

Daar waar toepasselijk, vinden literatuurverwijzingen naar officiële documenten plaats.

5.3 Case: Water resources and irrigation reform (World Bank)

5.3.1 Beschrijving van de case

In het land Indonesië speelt water een zeer belangrijke rol. Kwalitatief goed drinkwater is van belang voor de omvangrijke bevolking van het land. Verder spelen ingenieuze irrigatiesystemen een belangrijke rol bij de rijstproductie. Daarnaast spelen er ook regelmatig overstromingsproblemen bij rivieren, ook in stedelijke gebieden, zoals recentelijk in Jakarta. Het waterbeheer in Indonesië wordt geconfronteerd met: (Wereldbank, 1999)

- toenemende bevolking, toenemende urbanisatie en industrialisatie;
- toenemende tekorten aan water (bijvoorbeeld in sommige stedelijke gebieden);
- onvoldoende kwalitatief goed drinkwater voor de bevolking;
- watervervuiling;
- milieuvervuiling;
- verval van bestaande irrigatiesystemen;
- afnemende groei van de rijstproductie op Java (rijstproductie is zeer waterintensief);
- overstromingen van rivieren (vooral in verstedelijkte gebieden, zoals Jakarta en Semarang);
- toenemende vraag naar water waarbij concurrentie ontstaat tussen verschillende (sectorale) belangen.

Duidelijk is dat de huidige institutionele organisatie van de watersector in Indonesië niet of onvoldoende in staat is deze problemen het hoofd te bieden. In het bijzonder zijn er in de watersector onder meer de volgende structurele problemen (Wereldbank, 1999):

- ineffectief beleid en juridische structuur;
- gebrek aan politieke wil om bepaalde hervormingen door te voeren;
- institutionele structuur die niet in staat blijkt integraal waterbeleid te vormen en uit te voeren;
- gebrek aan coördinatie vanuit de centrale overheid;

- gebrekkige uitvoering van beleid door regionale organisaties;
- cultuur om te leunen op buitenlandse steun voor investeringsprojecten en ad-hoc oplossingen.

Hierom is het nodig de watersector in Indonesië ingrijpend te hervormen. De oplossing is gelegen in het formuleren van geïntegreerde, sectoroverstijgende beleidsplannen, het verbeteren van de institutionele vormgeving van de watersector en het verbeteren van de duurzaamheid van de waterinfrastructuur.

De Wereldbank heeft aan de Indonesische autoriteiten in 1999 een lening verstrekt om de benodigde hervormingen in de watersector te financieren. Er is door de Wereldbank 300 miljoen USD geleend, de zogenaamde Water Resources Sector Adjustment Loan (WATSAL), om het ingrijpende en langlopende hervormingsproces in de watersector te financieren. Ter ondersteuning van de implementatie van dit ingrijpende hervormingsproces steunt de Nederlandse overheid een programma dat uitgevoerd wordt door de Wereldbank, het Indonesian Water Resources and Irrigation Reform Implementation Programme. In het kader van dit programma kunnen pilots en kleinschalige verbeteringen worden geïmplementeerd. De centrale overheid in Indonesië, lokale overheden in Indonesië en boerengroepen voeren het programma uit. Zodoende zijn er vele actoren betrokken in de uitvoering. Tussen al deze actoren en de Wereldbank, en soms ook de donor, vindt intensief overleg plaats. Het programma bestaat uit twee belangrijke componenten, namelijk Water Resources en Irrigation. De Nederlandse bijdrage bedraagt 12.500.000 USD. Nederland is de enige buitenlandse donor aan dit programma.

5.3.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief

De contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor Nederland heeft een algemene raamovereenkomst met de Wereldbank, waarin in algemene zin de afspraken tussen Nederland en de Wereldbank zijn vastgelegd. Voor dit programma is een specifieke overeenkomst tussen de Wereldbank en de Nederlandse autoriteiten (vertegenwoordigd door de ambassade) opgesteld, onder verwijzing naar de algemene raamovereenkomst (general arrangement) en het projectdocument. In deze overeenkomst zijn geen beleidscondities (voorwaarden die betrekking hebben op de inhoud of door actoren uit te voeren acties of hervormingen als voorwaarde voor de steun) gesteld door de donor. Voorwaarden uit het contract hebben betrekking op het verstrekken van periodieke rapportages door de Wereldbank (halfjaarlijkse voortgangsrapportage) en na afloop van het project, een “final unaudited statement” van het project. Ook dient er ieder jaar een verklaring van de externe accountant van de Wereldbank ten aanzien van de interne controle die is uitgevoerd bij de Wereldbank te worden verstrekt. Onderdeel van de standaardvoorwaarden betreft de voorwaarde dat voorschotbetalingen plaats vinden op basis van eerdere rapportages. Er wordt dus in tranches betaald. Sancties zijn niet overwogen of toegepast door de donor.

Te bereiken resultaten in de relatie

In het projectdocument zijn concrete afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten. Enkele voorbeelden van dergelijke resultaten zijn:

- Het opstellen van twee “river basin plans”;
- Het trainen van overheids personeel in zes Javaanse provincies;
- Het oprichten van 96 “water user associations”.

De Nederlandse steun aan dit programma past in het Nederlandse beleid voor duurzame armoedebestrijding. Een effectieve watersector draagt hieraan bij, via het bevorderen en mogelijk maken van voedselproductie (rijst), schoon drinkwater, en veiligheid (overstromingen). Ook is een effectief functionerend waterbeheer van belang voor de bescherming van de inkomenspositie van de boeren op het platteland, die een zeer groot deel van de bevolking uitmaken.

Thans is het programma vergevorderd en zijn een groot deel van de resultaten al bereikt. Voorbeelden van inmiddels bereikte resultaten zijn:

- 7000 hectare irrigatiesysteem is overgedragen aan boeren, die daarvoor opgeleid zijn;
- Voor een gebied van 300.000 hectare is de irrigatie verbeterd.

De doelstellingen die beide partijen nastreven

De hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Indonesië is het op duurzame wijze bestrijden van armoede. Het bestrijden van armoede maakt ook deel uit van de doelstellingen die de Wereldbank nastreeft. Het bestrijden van armoede is onderdeel van het mission statement van de Wereldbank (Wereldbank, 2004). Beide partijen streven middels ondersteuning van de hervorming van de watersector in Indonesië na een bijdrage te leveren aan de armoedebestrijding in Indonesië. Er is dus sprake van een hoge mate van doelcongruentie in het kader van dit programma.

De belangen van de donor (principaal)

De donor heeft aangegeven het van belang te achten dat de hervormingen in de watersector, die middels dit programma ondersteund worden, een duurzaam karakter hebben. In het verleden is namelijk gebleken dat met externe steun gepleegde investeringen niet onderhouden werden en na verloop van tijd in verval raakten. Nu wenst de donor te komen tot een structurele, duurzame oplossing. De korte-termijn doelstellingen zijn vastgelegd in het projectdocument en zijn beschreven in termen van concrete outputindicatoren, zoals het vergroten van het aantal hectare irrigatiegebied met duurzaam waterbeheer. De lange-termijn doelstellingen zijn in meer algemene termen beschreven en hebben betrekking op de te bereiken (institutionele) hervormingen in de watersector.

De belangen van de multilaterale instelling (agent)

Voor de Wereldbank geldt, dat hervorming van de watersector in Indonesië zeer belangrijk is in het kader van de armoedebestrijding in Indonesië. Dit programma ondersteunt het hervormingsproces in het kader van de WATSAL (zie boven) en is in deze zin ook belangrijk voor de Wereldbank.

Spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal

De donor past geen conditionaliteit toe in de (hulp) relatie met de Wereldbank, anders dan in de zin van rapportageverplichtingen, voorwaarden voor het doen van tussentijdse betalingen enzovoort, die gebruikelijk zijn. De steun die Nederland geeft in dit programma, draagt bij aan de (OS) relatie tussen Nederland en Indonesië, en zou zo hoger gelegen doelen kunnen dienen, maar dit levert geen spanningen op in het kader van dit programma. De Wereldbank ervaart geen problemen of belemmeringen ten aanzien van de voorwaarden die Nederland stelt. De voorwaarden sluiten goed aan bij de interne werkwijze van de Wereldbank zelf. In dit geval is ook vooraf goed overleg geweest tussen donor en Wereldbank over de doelstellingen van het programma en de inhoud ervan.

De relatie tussen donor en multilaterale instelling

De relatie tussen donor en multilateraal in dit programma is intensief te noemen. De relatie krijgt vorm middels de volgende zaken:

- Halfjaarlijks overleg aan de hand van de halfjaarlijkse voortgangsrapportages;
- Elkaar op de hoogte houden middels afschriften van formele (brieven) en informele (e-mail) correspondentie;
- Naar behoefte is er sprake van intensiever contact, zoals recentelijk in verband met de aanneming van een nieuwe wet op het gebied van het waterbeheer;
- Participatie van beide partijen in de beleidsdialoog over het onderwerp water, tezamen met Indonesische autoriteiten (over beleid vindt iedere twee maanden overleg plaats);
- In sommige gevallen participeert de vertegenwoordiger van de donor in veldbezoeken die door de multilateraal worden georganiseerd.

De relatie tussen partijen wordt door beide partijen gezien en ervaren als een samenwerkingsrelatie, waarbij er sprake is van intensief contact. Het komt soms voor dat de vertegenwoordiger van de donor het programma vertegenwoordigt als de vertegenwoordiger van de multilateraal hiervoor geen gelegenheid heeft. Dit is illustratief voor de wijze waarop er in het kader van dit programma samengewerkt wordt tussen beide partijen. Er is sprake van een open, constructieve samenwerkingsrelatie en een grote actieve betrokkenheid van de donor bij dit programma.

Agencykosten en informatievoorziening

Agencykosten zijn maatregelen van de donor om te bevorderen dat de doelstellingen worden gehaald, zoals monitoring, inbouwen van zekerheden en restricties. Een belangrijke maatregel die getroffen is betreft het vooraf beoordelen van de Wereldbank als samenwerkingspartner en het meepraten over de inhoud van het programma (de Nederlandse input heeft de inhoud van het programma verder aangescherpt).

De donor heeft de volgende instrumenten om informatie te verkrijgen over de uitvoering van het programma:

- halfjaarlijkse voortgangsrapportages;
- via overleg met multilateraal en in groter verband (beleidsdialoog over water);
- het participeren in veldbezoeken en vergaderingen;
- contacten met uitvoeringsorganisaties (zoals Indonesische overheden).

De halfjaarlijkse rapportages zijn niet voorzien van een accountantsverklaring of audit report. Wel dient de externe accountant van de Wereldbank de ambassade jaarlijks te informeren over de adequaatheid van de interne controle binnen de Wereldbank. De ambassade voert verder geen controles uit ten aanzien van het functioneren van de Wereldbank (bijvoorbeeld via het uitvoeren van een audit). Vooraf heeft de ambassade wel onderzoek gedaan naar het functioneren van de Wereldbank. De Wereldbank laat zelf nog een externe evaluatie uitvoeren ten aanzien van dit programma (na afloop).

Verder is het zo dat het doen van betalingen geschiedt aan de hand van de ontvangen rapportages en de geplande liquiditeitsbehoefte van de Wereldbank. Op deze wijze kan de donor ervoor zorgen dat er alleen betaald wordt als de resultaten daar zijn. Tussentijdse voorschotbetalingen vinden plaats nadat de financiële en inhoudelijke beoordeling van de rapportage naar tevredenheid heeft plaats gevonden.

Verder heeft Nederland bij de aanvang van het programma als voorwaarde gesteld dat de steun van Nederland pas in werking treedt als de Wereldbank de nodige uitvoeringsovereenkomsten met de Indonesische partijen heeft getekend.

Samenwerking met andere donoren

Nederland is verreweg de belangrijkste donor aan dit programma. Samenwerking met andere donoren is niet aan de orde bij deze casus. De agent ervaart geen problemen met het incorporeren van alle wensen van de donoren ten aanzien van het programma. Er worden geen onoverbrugbare spanningen ervaren, de accentverschillen die de diverse donoren kenmerken zijn niet problematisch.

Bonding costs en interne beheersing door agent

Bonding costs zijn kosten die de agent (multilateraal) maakt om de principaal (donor) ervan te overtuigen dat de agent in het belang handelt van de principaal. Uit het bovenstaande blijkt al dat er sprake is van een open, constructieve samenwerkingsrelatie waarin sprake is van een open communicatie en een uitgebreide uitwisseling van informatie. De multilateraal geeft openheid van zaken en houdt de donor goed op de hoogte. De donor wordt in de gelegenheid gesteld naar wens te participeren in allerlei overleg en site visits.

Interne beheersing van de activiteiten door de agent vindt plaats door middel van:

- het uitvoeren van veldbezoeken;
- het voeren van overleg met de Indonesische autoriteiten;
- het uitvoeren van interne audits;
- het uitvoeren van externe audits en evaluatiestudies (mid term review).

5.3.3 Conclusie

De relatie tussen donor en multilateraal is te beschrijven als een open, constructieve samenwerkingsrelatie waarbij gezamenlijk wordt gewerkt aan de te bereiken doelstellingen, die in hoge mate overeenkomen. Verder gelegen belangen zijn aanwezig bij de donor, in het kader van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, en bij de multilateraal in het kader van de leningen die zij verstrekt heeft aan Indonesië in verband met de hervormingen van de watersector. Beide partijen zien de hervormingen in de watersector als een belangrijk instrument voor duurzame armoedebestrijding, dat ook bij beide partijen een hoofddoelstelling is. Ook inhoudelijk is er duidelijke overeenstemming tussen beide partijen over de te bereiken resultaten, die meetbaar zijn vastgelegd in het programmadocument. Zodoende is er geen sprake van conflicterende belangen en uiteenlopende doelstellingen. Het beeld dat beide partijen schetsen van de relatie stemt in zeer hoge mate overeen. Er is dus sprake van doelcongruentie. Er worden geen spanningen ervaren tussen doelen en belangen van de donor enerzijds en de multilateraal anderzijds. Er worden door de donor geen beleidsinhoudelijke condities gesteld aan de multilateraal. De te bereiken doelstellingen zijn vastgelegd in het projectdocument, dat onderdeel uitmaakt van de overeenkomst. De korte-termijn doelstellingen (outputs) zijn concreet en kwantitatief meetbaar. Dit geldt niet voor de lange-termijn doelstellingen, die betrekking hebben op de (institutionele) hervormingen binnen de watersector in Indonesië.

De daadwerkelijke uitvoering van activiteiten vindt vooral plaats door Indonesische actoren. De hoge mate van doelcongruentie (zowel op het niveau van de betrokken organisaties als het niveau van de onderhavige casus) verklaart waarom er meer sprake is van een samenwerkingsrelatie en er geen spanningen worden ervaren in de onderlinge relatie. In een situatie als deze zou minder monitoring door de principaal te verwachten zijn als bij situaties waarbij meer sprake is van tegengestelde doelen en belangen. Een toename van de monitoring(kosten) zou in deze situatie naar verwachting weinig opleveren voor de principaal, omdat dit naar verwachting geen effect zou hebben op een verbetering van het bereiken van de doelstellingen van de principaal.

Het lijkt er meer op dat Wereldbank en Nederland gezamenlijk werken aan het bereiken van de doelstellingen in de watersector, waarbij ze in feite gezamenlijk als principaal (kunnen)

optreden richting de uitvoerende (Indonesische) actoren op decentraal niveau. Hier is dan in feite sprake van “plural principals” waarbij de principaal-agentrelatie een stap verder weg ligt, namelijk tussen Wereldbank en donor als gezamenlijke principaal enerzijds en decentrale Indonesische actoren anderzijds.

5.4 Case: Indonesian Elections 2004 (UNDP)

5.4.1 Beschrijving van de case

In het jaar 2004 vinden er weer verkiezingen plaats in Indonesië. In het voorjaar (april 2004) hebben de parlementsverkiezingen plaats gevonden en in de zomer van 2004 hebben de presidentsverkiezingen plaats gevonden. In 1999 werden er voor het eerst verkiezingen gehouden in Indonesië die democratisch genoemd konden worden (UNDP, 2003a). Dit wordt ook door de internationale gemeenschap als zodanig gezien (UNDP, 2003a). Deze verkiezingen zijn gehouden kort na het einde van het ruim dertig jaar durende Nieuwe Orde-regime van voormalig president Soeharto, en markeren daarmee een overgang van een autoritair regime naar een meer democratisch regime. Tevens is de bestuurlijke organisatie van Indonesië begonnen met een proces van decentralisatie. In 1999 heeft UNDP de verkiezingen op verzoek van de Indonesische regering begeleid en ondersteund. Tevens heeft UNDP in 1999 de bijdragen van de internationale donorgemeenschap gekanaliseerd en gecoördineerd. In 1999 is bijna 86% van de stemgerechtigden gaan stemmen en is in totaal voor 90 miljoen USD aan steun verleend door de internationale donorgemeenschap. Na de verkiezingen in 1999 is het democratiseringsproces verder doorgezet en speelt het parlement inmiddels een actieve controlerende rol (UNDP, 2003a). Ook de pers en media spelen een belangrijke rol in de open informatievoorziening naar de burgers toe.

Voor wat betreft de verkiezingen in 2004 is de verantwoordelijke organisatie de General Election Commission, in het Indonesisch afgekort tot KPU. De KPU is een onafhankelijke organisatie die verantwoording aflegt aan zowel de President als het Parlement. De KPU is onder meer verantwoordelijk voor het plannen en organiseren van de verkiezingen, het vaststellen van de procedures en het evalueren van het verkiezingsproces. In september 2002 heeft de regering van Indonesië UNDP gevraagd bij deze verkiezingen te assisteren en wederom de internationale steun te kanaliseren. De afspraken tussen UNDP en de Indonesische autoriteiten zijn vastgelegd in een Memorandum of Understanding. Belangrijk is om vast te stellen dat KPU zelf de verkiezingen organiseert en uitvoert, en dat UNDP in dit proces assisteert en de internationale steun voor de verkiezingen kanaliseert. De KPU heeft zelf een nationale strategie ontwikkeld om de verkiezingen van 2004 te organiseren. In samenhang hiermee heeft UNDP een programmastrategie ontwikkeld die bestaat uit de volgende elementen:

- Het verlenen van technische ondersteuning aan de nationale en regionale verkiezingscommissies, gericht op het management en de uitvoering van de komende verkiezingen. Aandachtspunt hierbij is het duurzaam verankeren van de kennis en procedures in de betrokken organisaties (institutionalisering);
- Het ondersteunen van KPU in campagnes gericht op het informeren van de burgers en het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten ten aanzien van de verkiezingen. Hierbij zal nauw samengewerkt worden met maatschappelijke organisaties;
- Het ondersteunen van door KPU erkende maatschappelijke organisaties, die de verkiezingen zullen monitoren;
- Het verzorgen van de coördinatie en het management van de internationale steun die wordt verleend door de donorgemeenschap en het faciliteren van internationale verkiezingswaarnemers.

De KPU is uitvoerende instantie en besteed taken uit aan service providers en maatschappelijke organisaties. Voorstellen hiervoor worden beoordeeld door zogenaamde Project Appraisal Committees. Daarnaast vindt programmacoördinatie plaats door een Programme Management Committee, waarin de KPU, Indonesische regering en UNDP zetelen. Het totale budget van dit programma bedraagt ca. 32 miljoen USD, waarvan het grootste gedeelte is gedekt door de internationale donoren. De grotere donoren zijn Australië, Canada, United Kingdom en Nederland. Nederland draagt ruim 2 miljoen USD bij. De grootste donor is de Europese Commissie met een bijdrage van 7 miljoen Euro, ongeveer 8,4 miljoen USD.

5.4.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief

De contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor

De contractuele relatie tussen UNDP bestaat uit een aantal documenten. De basis wordt gevormd door de raamovereenkomst (framework arrangement) die Nederland heeft met de UNDP. Voor wat betreft de steun van Nederland aan dit verkiezingsprogramma is er een specifieke overeenkomst van enkele pagina's, waarbij verwezen wordt naar het projectdocument. In aanvulling hierop heeft Nederland een aantal extra afspraken met UNDP vastgelegd in een zogenaamde side letter, waarin aanvullende afspraken zijn gemaakt ten aanzien van monitoring en informatievoorziening. Verder heeft Nederland earmarking toegepast in haar bijdrage. De earmarking heeft betrekking op personele kosten, monitoring en internationale contracten en zal indien de situatie het toelaat, in de loop van het project worden losgelaten. Sancties zijn niet overwogen of toegepast door de donor.

Te bereiken resultaten in de relatie

In het projectdocument staan de te bereiken resultaten in het programma vastgelegd. De resultaten zijn redelijk concreet geformuleerd in termen van outputs en activiteiten in de diverse taakgebieden van het programma. Voorbeelden van dergelijke outputs zijn het aantal voorgelichte kiezers en het aantal getrainde KPU-medewerkers. In het programmadocument zijn geen streefwaarden verbonden aan deze outputindicatoren. Het uiteindelijke doel van het programma is het leveren van een bijdrage aan de consolidatie van goed bestuur en democratie in Indonesië door middel van effectieve ondersteuning van de verkiezingen in 2004, waarbij een duurzame en effectieve institutionele capaciteit dient te worden opgebouwd om ook in de toekomst eerlijke democratische verkiezingen mogelijk te maken (UNDP, 2004).

De doelstellingen die beide partijen nastreven

De UNDP heeft in Indonesië als hoofddoelstelling Indonesië te ondersteunen in haar transitie naar een gedecentraliseerde, rechtvaardige democratie met een concurrerende economie (UNDP, 2003a). Het opzetten en uitvoeren van het onderhavige programma past hier naadloos in. Het steunen van dit programma past in de prioriteit goed bestuur, één van de prioriteiten waarin Nederland heeft afgesproken samen te werken met Indonesië. Zodoende kan worden gesteld dat de doelstellingen van het programma prima passen in de doelstellingen van zowel de donor als de UNDP.

De belangen van de donor (principaal)

Op lange termijn streeft Nederland een stabiel en democratisch Indonesië na. Op korte termijn heeft Nederland belang bij een transparant en eerlijk verkiezingsproces. Verder is opvallend dat in dit geval de donor ten opzichte van de standaarddocumenten aanvullende eisen heeft gesteld in het contract ten aanzien van informatievoorziening, en dat de donor de steun heeft

geoormerkt voor onderdelen die naar het oordeel van de donor relatief ongevoelig zijn voor corruptie. Hieruit kan worden geïnterpreteerd dat de donor belang heeft bij en hecht aan het doelmatig besteden van de beschikbare budgetten (dat wil zeggen, zij lijkt te willen voorkomen/vermijden dat er mogelijk via corruptie geld niet ten goede komt aan het programma). De donor hanteert dit programma niet als “instrument” om andere doelstellingen na te streven, bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden aan de hulp of het hanteren van een bovenliggende agenda, anders dan het onderhouden van de OS-relatie tussen Nederland en Indonesië en het profiel van Nederland als pleitbezorger van de democratie.

De belangen van de multilaterale instelling (agent)

Dit programma staat in de belangstelling van vele donoren en de internationale gemeenschap. De verkiezingen in Indonesië zijn een belangrijke “showcase” voor de UNDP. Het is dus in het grootste belang van UNDP dat dit programma succesvol verloopt, naar tevredenheid van alle stakeholders. Verder is een succesvol verlopen programma uiteraard uiterst belangrijk voor het bereiken van de UNDP-doelstellingen in Indonesië. Er zijn geen voorwaarden door de donor gesteld die spanningen opleveren met het nastreven van de doelen van de agent. Volgens de donor is merkbaar dat UNDP netwerkt bij de donorgemeenschap ten behoeve van het verwerven van toekomstige bijdragen.

Spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal

Door de donor worden geen spanningen ervaren in verband met strijdige doelen en belangen tussen donor en multilateraal. Dit geldt ook voor de UNDP.

Agencykosten en informatievoorziening

De donor heeft in de voorbereidende fase invloed uitgeoefend op het projectdocument en op deze wijze het belang van de donor in het projectdocument behartigd. Ook heeft de donor actief invloed uitgeoefend op de bemensing van het projectteam en gepleit voor een kwalitatief goede bemensing.

Verder krijgt de donor op de volgende wijze informatie over het verloop van het programma:

- middels de halfjaarlijkse voortgangsrapportages;
- via participatie in diverse overlegstructuren, zoals de halfjaarlijkse donormeeting;
- via meer informeel onderling contact via de telefoon, e-mail en bilateraal overleg;
- overleg tussen donoren, UNDP, Indonesische autoriteiten (beleidsdialoog), waarin over de voortgang wordt gesproken, maar ook over de inhoud en koers van het programma;
- via evaluatiestudies, zoals de mid-term evaluatie en eindevaluatie van het programma. Op het moment van schrijven van deze scriptie waren er nog geen evaluaties beschikbaar.

Door de donor wordt de relatie met UNDP meer ervaren als een partnerschap dan als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De donor draagt ook actief bij aan de activiteiten van UNDP door te fungeren als klankbord, adviseur en het participeren in de beleidsdialoog.

Samenwerking met andere donoren

Er is een apart overleg met de donoren (donormeeting). In dit verband zoekt Nederland samenwerking met gelijkgestemde donoren (UK en Australië).

Bonding costs en interne beheersing door agent

De agent stelt donoren in de gelegenheid om te participeren in site visits. De voorbereidingsfase van dit programma kenmerkte zich door een actieve rol van UNDP in de discussies met de donoren. Donoren hebben zo de gelegenheid gehad invloed uit te oefenen op het programma en haar belangen te behartigen. In dit proces speelde UNDP een belangrijke rol door de donoren van haar programma te overtuigen. Gedurende de uitvoering doet UNDP geen andere activiteiten ten aanzien van informatievoorziening dan de contractueel overeengekomen informatievoorziening. Wel is het mogelijk om op verzoek extra informatie te verkrijgen.

Interne beheersing van de activiteiten door de agent vindt plaats middels:

- het actief participeren in de activiteiten van het programma (bijvoorbeeld het geven van trainingen aan KPU-mensen door UNDP-personeel);
- wekelijks overleg met de projectleiding;
- monitoring van de activiteiten door een UNDP-monitoring unit;
- monitoring van activiteiten door Indonesische autoriteiten.

5.4.3 Conclusie

Door beide partijen wordt de relatie ervaren als open, gericht op samenwerking en constructief. De doelstellingen van het programma en van de donor en multilateraal zijn met elkaar in overeenstemming. Er is geen sprake van tegenstrijdigheden of spanningen in verband met de doelen en belangen van donor en multilateraal. Dit wordt door geen van beide partijen ervaren.

In het contract valt op dat de donor de bijdrage heeft geormerkt voor activiteiten die relatief ongevoelig zijn voor corruptie en dat de donor ten opzichte van het standaardcontract extra informatie vraagt over de uitvoering van de activiteiten. De donor besteedt dus extra aandacht aan monitoring in deze casus. Ook is opvallend dat de donor in de voorbereidingsfase veel invloed heeft uitgeoefend op het programmadocument. Zodoende heeft de donor de gelegenheid gehad om haar belangen te behartigen in het kader van dit programma. Dit zou een verklaring kunnen vormen voor het gegeven dat er geen spanningen tussen doelen en belangen van donor en multilateraal worden ervaren. Verder is opvallend dat de donor zich ook heeft bemoeid met de bemensing van het project, in de zin van het uitoefenen van druk voor een kwalitatief goede bemensing van het programma.

De daadwerkelijke uitvoering van de activiteiten vindt plaats door UNDP in nauwe samenwerking met de betrokken Indonesische actoren (met name KPU). Volgens de donor is het merkbaar dat UNDP zich actief opstelt in de donorgemeenschap ten behoeve van het verwerven van toekomstige bijdragen. Dit kan een prikkel vormen voor de multilateraal om goede prestaties te leveren in de programma's die zij uitvoert.

De donor besteedt betrekkelijk veel aandacht aan dit programma door een actieve rol te spelen in de diverse overlegstructuren, te participeren in de beleidsdialoog en meer informatie te vragen dan gebruikelijk (monitoring). Een belangrijke maatregel betreft het doen van de betalingen in tranches, afhankelijk van de rapportages en de bereikte resultaten. Er lijkt ook een extra prikkel voor een goede uitvoering van het programma door UNDP aanwezig door het gegeven dat dit programma erg in de picture staat en gezien wordt als een showcase programma. Dit vermindert de kans op moral hazard bij de multilateraal. Gezien het feit dat dit programma erg in de picture staat (extra druk op UNDP), er vooraf veel betrokkenheid is geweest bij de inhoud en vormgeving van het programma, er sprake is van doelcongruentie en er al relatief veel in monitoring wordt geïnvesteerd, lijkt het onwaarschijnlijk dat extra agency costs (bijvoorbeeld extra monitoring) een voordeel zullen opleveren voor de donor. Concluderend kan worden gesteld dat de donor vooral in de voorbereidingsfase intensieve bemoeienis heeft gehad met het programma, zowel inhoudelijk als organisatorisch, en er in de

uitvoering meer informatie wordt gevraagd dan elders. Dit zou kunnen worden verklaard uit de relatief grote informatie-asymmetrie, die mede blijkt uit het ontbreken van streefwaarden bij de outputindicatoren vóóraf.

5.5 Case: North Maluku and Maluku Recovery Program (UNDP)

5.5.1 Beschrijving van de case

De Molukken waren de plaats waar de eerste Nederlandse vestiging van de VOC was gevestigd. Portugese missionarissen hebben in die periode vele bewoners van de Molukken bekeerd tot het christendom. Zodoende zijn er twee religies op de eilanden dominant, enerzijds het christendom en anderzijds de islam. Gedurende de Nederlandse periode zijn met name de christenen bevoorrecht met bestuurlijke en ambtelijke functies. Na de onafhankelijkheid bleef dit zo, maar ontwikkelde de islamitische bevolking, die voor een groot deel van buiten de Molukken afkomstig is (immigratie) zich in de handel. christelijke inwoners van de Molukken hebben geprobeerd om in de periode waarin de onafhankelijkheid realiteit werd, een zelfstandige Molukse republiek uit te roepen. Dit streven is met geweld de kop in gedrukt vanuit Jakarta. De historisch gegroeide tegenstelling tussen de Christelijke, veelal oorspronkelijke bewoners van de Molukken enerzijds, en de islamitische, veelal geïmmigreerde bewoners op de Molukken anderzijds, vormt de bron van de conflicten. Na de val van het centralistische bewind van Soeharto in 1998, kregen de spanningen de kans zich te uiten in openlijke conflicten. Op de Molukken zijn aan het eind van de jaren negentig dan ook gewelddadige conflicten uitgebroken tussen christelijke en islamitische groeperingen. Er zijn in het jaar 1999 duizenden doden en gewonden gevallen. Verder zijn er omvangrijke vluchtelingenstromen op gang gekomen, waarbij in totaal meer dan 450.000 mensen, zowel christenen als moslims, zijn gevlucht van de conflictgebieden naar rustiger gebieden. Daarnaast is er veel materiele schade, zoals vernietigde huizen, infrastructuur en publieke gebouwen als scholen en ziekenhuizen (UNDP, 2001b). In de loop van 2000 en 2001 zijn de Indonesische autoriteiten door inschakeling van het leger en de politie erin geslaagd de veiligheidssituatie te verbeteren en zijn er verzoeningspogingen, met wisselend succes, op gang gekomen.

Op verzoek van de Indonesische autoriteiten en een aantal donoren heeft UNDP in 2001 het initiatief genomen de steun van de internationale donorgemeenschap te kanaliseren. In het programma is de nodige flexibiliteit ingebouwd, gezien het onvoorspelbare karakter van de ontwikkelingen in het gebied. In de Noordelijke Molukken is een gerichtere aanpak mogelijk, omdat dat gebied relatief stabiel is (UNDP, 2001b). Het doel van het programma is het ontwikkelen van sociaal en economisch duurzame gemeenschappen in de Molukken die harmonieus samenleven zonder angst en geweld. Om dit te bereiken zijn de volgende subdoelen geformuleerd:

- 1) Het rehabiliteren van vluchtelingen naar hun gemeenschappen in een sfeer van verzoening. Hierbij gaat het ook om het bouwen van huizen en barakken, het verzorgen van transport en het voorzien in de belangrijkste huishoudelijke goederen;
- 2) Het herstellen van de infrastructuur en publieke voorzieningen in gemeenschappen. Hierbij gaat het onder meer om ziekenhuizen, wegen, communicatievoorzieningen en energievoorzieningen;
- 3) Het opstarten en bevorderen van economische activiteiten, met name bij de meest kwetsbare groepen. Activiteiten in dit verband zijn het verlenen van steun aan startende ondernemingen en het voorzien van boeren en vissers van gereedschappen om hun activiteiten weer te kunnen opstarten;

- 4) Het ontwikkelen en versterken van de bestuurlijke structuur van de Molukken die in staat is verantwoording af te leggen en effectief besluiten te nemen en programma's te implementeren.

Het totale budget is ruim zestien miljoen USD, waarvan Nederland acht miljoen bijdraagt. Nederland is in dit programma de grootste donor. De activiteiten worden in de vorm van projecten op gemeenschapsniveau uitgevoerd door UNDP in nauwe samenwerking met de lokale autoriteiten en NGO's.

5.5.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief

De contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor

Het contract bestaat uit de algemene raamovereenkomst die Nederland heeft met UNDP (wereldwijd), en een specifiek contract voor wat betreft de bijdrage aan dit programma. Het projectdocument is onderdeel van de overeenkomst. In het contract zijn de volgende praktische zaken geregeld:

- betalingswijze;
- data voor inhoudelijke, voortgangs- en financiële rapportages;
- omschrijving van de onderdelen die de rapportages moeten bevatten;
- deadline voor het indienen van de afsluitende financiële verklaring;
- maximumpercentage dat UNDP voor administratieve (beheersmatige) kosten mag rekenen.

Te bereiken resultaten in de relatie

De te bereiken resultaten zijn vastgelegd in het programmadocument. Omdat er gewerkt wordt in een instabiel conflictgebied (behalve de Noordelijke Molukken, die relatief stabiel zijn), is het moeilijk outputs en resultaten exact vooraf vast te leggen. Wel is duidelijk op welke gebieden het programma zich focust (zie hiervoor de beschrijving van de case). Er zijn in het programma redelijk concrete outputs benoemd, zoals het voorzien in barakken en het reconstrueren van diverse soorten infrastructuur. Hieraan zijn in het programmadocument geen streefwaarden gekoppeld. De activiteiten in verband met de economische ontwikkeling en het ondersteunen van de ontwikkeling van een bestuurlijke institutionele structuur zijn veel abstracter omschreven. Hier is geen sprake van outputindicatoren. Volgens de donor is het zo dat uit een uitgevoerde evaluatiestudie is gebleken dat het programmadocument nog niet voldoende is geoperationaliseerd om concrete afspraken te kunnen maken over de te bereiken resultaten. De resultaten die zijn bereikt, zijn voor een deel wel erg concreet. Gerealiseerd zijn inmiddels:

- medische faciliteiten;
- scholen;
- gebouwde huizen en rehabilitatie van zo'n dertienhonderd gezinnen;
- herstelde wegen.

In de voortgangsrapportage wordt vooral op kwalitatieve wijze gerapporteerd, met slechts een beperkte hoeveelheid kwantificeerbare outputs. Naar mijn mening zou meer transparantie over outputs in de rapportage mogelijk moeten zijn.

Voor wat betreft economische ontwikkeling en institutionele opbouw is men nog niet erg gevorderd. Mogelijk is het gebied daar nog niet rijp voor.

De doelstellingen die beide partijen nastreven

UNDP heeft in overleg met Indonesië in haar Country Cooperation Framework voor de periode 2001-2005 prioriteit gegeven aan conflictpreventie en ondersteuning van door

conflicten getroffen gebieden (UNDP, 2001b). Dit programma past hier naadloos in. In de Indonesië notitie wordt expliciet aangegeven dat Nederland de door geweld getroffen gebieden in de Molukken wil ondersteunen. De activiteiten van dit programma zijn rechtstreeks gericht op de ondersteuning van de Molukken en passen naadloos in de doelstellingen die Nederland nastreeft. Zodoende kan worden vastgesteld dat de doelstellingen van zowel donor als multilateraal in overeenstemming zijn voor wat betreft dit programma.

De belangen van de donor (principaal)

Nederland streeft naar vrede en veiligheid in de Molukken op lange termijn. De resultaten op korte termijn zijn niet volledig geoperationaliseerd. Het geven van steun aan dit zwaar getroffen gebied past in de humanitaire doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Verder heeft Nederland een lange historische relatie met de Molukken. Er is een Molukse gemeenschap in Nederland. In dit verband is het voor Nederland ook belangrijk om steun te geven aan de Molukken. Er is binnenlandse politieke druk om de Molukken te steunen. Dit speelt ook een rol.

De belangen van de multilaterale instelling (agent)

Zoals gezegd, is conflictpreventie en herstel in conflictgebieden een duidelijke prioriteit van UNDP in Indonesië.

Spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal

Door de donor worden geen spanningen en tegenstrijdigheden ervaren met betrekking tot de doelen en belangen van donor en multilateraal. Nederland heeft er bewust voor gekozen juist dit programma te steunen. De (contractuele) voorwaarden van Nederland in verband met de gegeven steun leveren geen uitvoeringsproblemen op voor de multilateraal.

Agencykosten en informatievoorziening

De donor verkrijgt op de volgende manieren informatie over de uitvoering van het programma:

- kwartaalrapportages verstrekt door UNDP (niet verplicht);
- jaarlijkse rapportage verstrekt door UNDP (verplicht);
- het bijwonen van presentaties die door UNDP worden georganiseerd;
- het onderhouden van contacten met (Indonesische) partnerorganisaties die zijn betrokken bij de uitvoering van de activiteiten;
- het tweemaandelijks overleg tussen UNDP, overige partners en donoren;
- bilateraal ad-hoc overleg met UNDP;
- participatie in de door UNDP gecoördineerde dialoog over de toekomst van Indonesische conflictgebieden en het werken daarin (beleidsdialoog; breder dan alleen de Molukken!);
- via contacten met andere donoren;
- het uitvoeren van veldbezoeken;
- interne evaluaties van UNDP.

Door de donor wordt de relatie met de multilateraal als uitstekend omschreven. Er zijn goede contacten met een wisselende frequentie. Nederland heeft inmiddels ook op eigen initiatief een evaluatiestudie laten uitvoeren ten aanzien van dit programma. De multilateraal ervaart de betrokkenheid van Nederland als hoofddonor als intensief en ervaart de relatie als positief.

Samenwerking met andere donoren

Er zijn diverse andere donoren betrokken bij dit programma, zoals de UK, Australië en de Europese Commissie. Via het algemene donoroverleg (tweemaandelijks overleg) is er met alle donoren onderling contact. Verder is er op ad-hoc basis overleg met andere donoren.

Bonding costs en interne beheersing door de agent

Uiteraard vormen de bijeenkomsten waarin UNDP participeert (beleidsdialoog, 2-maandelijks overleg), een belangrijk forum voor UNDP om de donor te informeren over de gang van zaken en de bereikte resultaten. Verder worden er door UNDP zelf evaluaties uitgevoerd en rapportages verzonden naar de donoren. De UNDP heeft een uitgebreid beheersingssysteem opgezet voor dit programma, dat bestaat uit meerdere lagen:

- Monitoring van UNDP Indonesië van alle activiteiten die plaats vinden in Indonesië (onder andere via interne audits);
- Monitoring van de UNDP Unit onder wiens verantwoordelijkheid dit programma wordt uitgevoerd;
- Monitoring door partnerorganisaties, die een rol spelen in de uitvoering van de activiteiten. Deze partnerorganisaties zijn op lokaal niveau aanwezig en betreffen nationale en internationale NGO's en Indonesische lokale autoriteiten.

De activiteiten worden ook nauw gevolgd door de Indonesische pers, die in die zin ook een rol speelt in verband met monitoring.

5.5.3 Conclusie

De relatie laat zich ook hier beschouwen als een relatie waarin samengewerkt wordt aan congruente doelen. Er worden door geen van beide partijen spanningen in doelen of belangen ervaren. De donor heeft wel een achterliggend belang, namelijk de historische relatie met de Molukken en de Molukse gemeenschap in Nederland. Dit levert echter geen problemen op in de zin van spanningen of tegenstrijdigheden. Opvallend is dat Nederland verreweg de grootste donor is met een bijdrage die ongeveer de helft van het totale programmabudget is. De te bereiken resultaten zijn redelijk concreet, maar niet gekwantificeerd vooraf, en voor een deel ook redelijk abstract (met name als het gaat om de economische en institutionele ontwikkelingen). Het programma opereert in moeilijke omstandigheden waarin conflicten en geweld nog steeds kunnen opblazen. Hierom is het begrijpelijk dat er een zekere flexibiliteit is ingebouwd in het programma en niet alle te bereiken resultaten exact vooraf benoemd zijn. Ook is opvallend dat Nederland op eigen initiatief een evaluatiestudie heeft laten uitvoeren, naast een evaluatiestudie die door UNDP zelf is uitgevoerd.

De donor past, net zoals bij de andere programma's, betalingen in tranches toe op basis van ontvangen rapportages die voorzien moeten zijn van een liquiditeitsprognose.

De betrokkenheid van de donor met het programma is intensief te noemen, gezien de intensiteit van de contacten en de hoeveelheid gremia waarin beide partijen participeren. Er is ook sprake van een beleidsdialoog ten aanzien van het gebied waarin Nederland actief participeert. Er zijn vele contacten, waardoor de donor de gelegenheid heeft om de gang van zaken goed te monitoren. Er is in aanvulling hierop nog een externe evaluatie op initiatief van de donor uitgevoerd. Hierom lijkt het onwaarschijnlijk dat er nog veel gewonnen kan worden bij een nog intensievere monitoring vanuit de donor.

5.6 Case: KDP2 (World Bank)

5.6.1 Beschrijving van de case

Het Kecamatan Development Program (KDP) is een initiatief van de regering van Indonesië om de ernstige gevolgen van de economische crisis die in 1998 begon te bestrijden. Door de economische crisis werd de winst in armoedebestrijding die de afgelopen decennia was ontstaan, voor een deel weer teniet gedaan. Het doel van KDP is dan ook armoedebestrijding. Het KDP wordt door de Wereldbank gefinancierd met een lening van 280 miljoen USD (Wereldbank, 2002a). Het KDP beoogt de armste subdistricten in Indonesië te ondersteunen middels (Wereldbank, 2003a):

- Het versterken van het lokale bestuur op het niveau van subdistrict (kecamatan) en dorp door hen in staat te stellen de beschikbare gelden te managen en hierover verantwoording af te leggen;
- Het bevorderen van de regionale ontwikkeling door economische kansen te creëren op het niveau van dorpsgemeenschappen in de armste subdistricten.

De uitvoering geschiedt door het beschikbaar stellen van leningen in de orde van grootte van USD 44.000 tot USD 125.000 aan de geselecteerde subdistricten. Op basis van een planningsproces op subdistrictsniveau, worden door dorpsgemeenschappen voorstellen gedaan, die worden beoordeeld en goedgekeurd op een vergadering die bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken dorpen. Betrokkenheid van de lokale gemeenschappen is dus cruciaal. Het gaat hier niet om van hoger hand opgelegde projecten. Projectvoorstellen hebben betrekking op infrastructuur (73% van het budget) en het opstarten van economische activiteiten (27% van het budget). Aan het eind van de eerste fase, die in 2002 werd afgesloten, bleek dat ongeveer 25% van de dorpen in heel Indonesië bereikt zijn met het programma. De investeringen in de infrastructuur zijn succesvol verlopen. De leningen die zijn verstrekt in verband met het financieren van kleinschalige ondernemingen, zijn minder succesvol geweest. Met name het terugbetalen van de leningen is problematisch. Monitoring van de activiteiten heeft onder meer plaatsgevonden via plaatselijke NGO's en de pers. De betrokken medewerkers in de uitvoering (NGO's, lokale gemeenschappen) hebben ook trainingen gehad om hun rol te kunnen vervullen.

Gezien het hoge risico van corruptie in de omgeving waarin KDP opereert, zijn er in het ontwerp van het programma diverse anti-corruptiemaatregelen getroffen, zoals:

- vereenvoudiging van het ontwerp van het programma;
- transparantie van het programma naar de buitenwereld toe, ook over financiële zaken;
- het toepassen van een uitgebreid intern en extern monitoring systeem, waaronder monitoring door de centrale overheid, maatschappelijke organisaties (NGO's), Wereldbank en audits.

Gezien het succes van de eerste fase van KDP, is in 2002 de tweede fase van KDP opgestart (KDP2). KDP2 heeft als doelstellingen (Wereldbank, 2001):

- Het ondersteunen van interactieve planvorming en ontwikkeling op het niveau van dorpen;
- Het ondersteunen van een omvangrijk programma voor de ontwikkeling van de sociale en economische infrastructuur in arme dorpen;
- Het versterken van de lokale formele en informele instituten, met als aandachtsgebieden betrokkenheid, afleggen van verantwoording en gerichtheid op de lokale behoeften.

Het KDP is volledig in lijn met het beleid van de Indonesische (centrale) overheid en ondersteunt het decentralisatieproces, dat na de val van het jarenlange centralistische bewind is ingezet. Opgemerkt moet worden dat dit decentralisatieproces nog steeds in volle gang is en dat de daadwerkelijke hervormingen op dit terrein nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd. Er moet nog veel werk worden verzet op het terrein van decentralisatie (Buitenlandse Zaken, 2003e). De uitvoeringsorganisatie is hetzelfde als in de eerste fase. KDP2 legt wel een zwaarder accent op versterking van lokale bestuurlijke structuren, in vergelijking met de eerste fase. Ook bij het ontwerp van KDP2 is voorzien in anti-corruptiemaatregelen, waarbij de lessen uit de eerste fase van KDP zijn meegenomen.

5.6.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief

De contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor
Het contract tussen Nederland en de Wereldbank is een gestandaardiseerd contract van enkele A4-tjes, waarin onder verwijzing naar de algemene overeenkomst (General Arrangement) tussen de Wereldbank en Nederland, 40.000.000 Euro wordt toegezegd aan KDP2. Betaling geschiedt in tranches. De eerste tranche wordt na ondertekening van de overeenkomst overgemaakt, de volgende tranches in 2003 en 2004 op verzoek van de Wereldbank. De rapportageverplichtingen zijn volgens de standaardbepalingen. Er zijn geen inhoudelijke prioriteiten (earmarking) of voorwaarden in het contract opgenomen. In het contract wordt verwezen naar het programmadocument KDP2, waarmee dit in feite onderdeel uitmaakt van het contract. Nederland is verreweg de grootste donor aan dit programma.

Te bereiken resultaten in de relatie

In het programmadocument voor KDP2 zijn diverse resultaatgebieden opgenomen, die zijn beschreven in termen van performance indicators, zoals (Wereldbank, 2001a):

- het aantal participerende dorpsgemeenschappen (oplopend van 7500 in jaar 1 tot 10.000 in jaar 3);
- infrastructuur: 10.000 km aan toevoerwegen, waarbij de kosten 20% onder de gemiddelde historische aanlegkosten blijven met gelijkblijvende kwaliteit;
- lokaal bestuur: 50 % van alle dorpen uit de doelgroep van KDP2 heeft aan het eind van het derde jaar plannen ontwikkeld.

De resultaatgebieden zijn dus heel concreet gedefinieerd en er zijn streefwaarden aan verbonden.

De doelstellingen die beide partijen nastreven

Het KDP2-programma past duidelijk in de missie die de Wereldbank nastreeft, namelijk armoedebestrijding. De opzet van dit programma past goed in de Country Assistance Strategy die de Wereldbank hanteert in Indonesië (Wereldbank, 2001a). Deze strategie richt zich ook op het versterken van de participatie en het bestuur op lokaal niveau. In KDP2 zit een duidelijke(r) component gericht op versterking van het lokale bestuur.

Duurzame armoedebestrijding is ook hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid. De prioriteiten van Nederland in Indonesië komen duidelijk terug in dit programma (armoedebestrijding, goed bestuur). Gezien de focus van dit programma op armoedebestrijding in lokale gemeenschappen en het bovenstaande, is het duidelijk dat het programma uitstekend past in de doelstellingen van zowel de donor als de multilateraal.

De belangen van de donor (principaal)

Het belang van de donor is erop gericht het KDP-programma zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren. Hieraan wordt naar de mening van de donor voldaan.

De belangen van de multilaterale instelling (agent)

Het belang van de multilateraal is dat het slagen van dit programma een belangrijke bijdrage vormt aan de doelstellingen van de Wereldbank in Indonesië, met name op de terreinen armoedebestrijding en ontwikkeling van lokale gemeenschappen. Ook is de ervaring die de Wereldbank opdoet met KDP van waarde voor de bank (de bank is ook een kennisbank).

Spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal

De multilateraal ervaart geen spanningen tussen doelen en belangen van donor en multilateraal. Ook de voorwaarden die Nederland stelt aan de bijdrage leveren geen problemen op. De donor ervaart evenmin spanningen of tegenstrijdigheden in de onderlinge relatie voor wat betreft doelstellingen en belangen die beide partijen nastreven.

Agencykosten en informatievoorziening

Nederland heeft geen eigen monitoringactiviteiten ontplooid ten aanzien van dit programma. Nederland wordt via de kwartaalrapportages, jaarrapportages en bijeenkomsten op de hoogte gehouden van de voortgang. Verder heeft Nederland geparticipeerd in site visits, die door de Wereldbank worden georganiseerd (supervision visits). Daarnaast houdt de ambassade regelmatig contact met de Wereldbank over de uitvoering. Er is geen gestructureerde beleidsdialoog, zoals bij andere programma's wel het geval is. Er vinden wel discussies plaats tussen alle belanghebbenden, waaronder de donoren, maar deze zijn relatief informeel en meer gericht op de praktische uitvoering van het programma. De multilateraal beschouwt de relatie met de donor als positief, er zijn goede contacten.

Samenwerking met andere donoren

Nederland is verreweg de grootste donor. Andere donoren zijn Japan, Australië, Zweden, Denemarken, UK en Ierland.

Er wordt samengewerkt met andere donoren, bijvoorbeeld met de Engelsen, waarmee gezamenlijk supervision missions worden uitgevoerd.

Bonding costs en interne beheersing door de agent

De Wereldbank hanteert een grote mate van openheid ten aanzien van dit programma, op alle niveaus. Beschikbare documenten zijn vrij verkrijgbaar, deels via internet, deels via cd-roms. De Wereldbank opereert doelbewust zeer transparant ten aanzien van dit programma.

Daarnaast worden de donoren uiteraard via de eerdergenoemde rapportages geïnformeerd over de uitvoering. In de rapportages wordt op een open en transparante wijze informatie gegeven over de uitvoering, zowel zaken die goed gaan als zaken die niet goed gaan krijgen aandacht. Ook organiseert de Wereldbank meetings om de resultaten die bereikt zijn in het kader van KDP te presenteren aan alle stakeholders, waaronder de donoren.

In zowel KDP als KDP2 is sprake van een expliciete anticorruptiestrategie en uitgebreide aandacht voor monitoring. De anticorruptiestrategie bestaat uit (Wereldbank, 2001a):

- een zo eenvoudig mogelijke organisatie van het programma en de (financiële) procedures;
- volledige transparantie ten aanzien van financiële transacties;
- het creëren van de mogelijkheid tot het indienen van klachten en hier snel op reageren (op deze wijze functioneren lokale stakeholders als een tegenwicht voor corruptie, dit wordt mogelijk gemaakt door de informatie transparant te maken).

In aanvulling op bovenstaande elementen is gebaseerd op de ervaringen in KDP nog een aantal extra elementen toegevoegd aan de anticorruptiebestrijdingstrategie in KDP2:

- centrale inkoop van technische bijstand;
- vanuit de centrale aansturing meer on-the-spot audits;
- performance uit het verleden als criterium voor toekenning van bijdragen gebruiken;
- standaardisatie van audit-formats;
- meer informatie delen met NGO's die als waakhond fungeren.

Interne beheersing binnen KDP is vormgegeven via monitoring, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen interne monitoring (monitoring door stakeholders die actief zijn in het programma) en externe monitoring (zoals monitoring door NGO's, journalisten en externe evaluatoren). Verder vindt er monitoring op lokaal niveau plaats, door lokale parlementen, speciale monitoringgroepen op lokaal niveau. Ook wordt er gemonitord door de Indonesische centrale overheid. De wijze waarop er binnen KDP gebruik gemaakt wordt van lokale stakeholders is innovatief te noemen. Door hun betrokkenheid bij de activiteiten en de nagestreefde transparantie, kunnen zij misstanden op een eenvoudige wijze aan de kaak stellen door middel van een klachtenprocedure (Woodhouse, 2002). De KDP-werkwijze wordt volgens de Wereldbank steeds meer gebruikt bij andere programma's.

5.6.3 Corruptiebestrijding in KDP

In het bovenstaande is al het nodige gezegd over de anticorruptiestrategie van KDP. In deze paragraaf wordt hierop iets dieper ingegaan en wordt geschetst hoe de mechanismen van anticorruptiestrategie werken. De volgende elementen van de structuur voor de uitvoering van KDP zijn belangrijk in verband met corruptiebestrijding (Woodhouse, 2002):

Eigenschappen van de projectstructuur	
Beheer door lokale gemeenschappen en eenvoud	<ul style="list-style-type: none"> • Directe overmaking van middelen; • Geen beheer door lokale overheid; • Inwoners beheren de budgetten; • Financiële formats zijn vereenvoudigd zodat inwoners ze kunnen hanteren en bevatten.
Socialisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners van een gemeenschap worden voorgelicht over de werking van het project, hun rechten en wat te doen bij klachten en problemen.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Alle financiële informatie is publiek toegankelijk in de gemeenschappen; • Klachten worden gepubliceerd in de pers.
Beperking monopolieposities	<ul style="list-style-type: none"> • Voor alle inkoop dienen minstens drie offertes te worden aangevraagd.
Functiescheiding	<ul style="list-style-type: none"> • Alle financiële transacties vereisen tenminste drie handtekeningen.
Afleggen van verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • In de dorpen wordt publiekelijk verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen. Bij twijfel kunnen transacties worden tegengehouden.
Monitoring en follow-up	<ul style="list-style-type: none"> • Er vindt monitoring plaats, middels klachten en follow up daarop; • Onafhankelijke monitoring door NGO's en journalisten.

Belangrijk element is dat het beheer van de KDP-gelden niet in handen is van de lokale overheid, maar in handen van de inwoners van een gemeenschap zelf. De gelden worden ook direct naar de gemeenschap zelf (zonder tussenkomst van de lokale overheid) overgemaakt. Hiermee worden de risico's verminderd, doordat de transacties over minder schijven lopen. Door middel van socialisatie (intensieve voorlichting) worden de inwoners van een gemeenschap geïnformeerd over hun rechten en de wijze waarop het project KDP werkt. Zodoende wordt betrokkenheid van de gehele gemeenschap geschapen en ontstaat er een incentive om misstanden te rapporteren. De KDP-projecten zijn immers in het belang van de hele gemeenschap. Door de transparantie wordt de mogelijkheid geschapen om afwijkingen te ontdekken. Daarnaast bestaat er een sanctionering: indien er corruptie wordt vastgesteld dan loopt de betreffende gemeenschap, maar ook het hele district, het risico uitgesloten te worden

uit het programma. Zodoende wordt er ook op het niveau boven de lokale gemeenschap (district) een incentive geschapen om corruptie te bestrijden. Van belang is verder het daadwerkelijk toepassen van deze sancties, hetgeen ook gebeurt (Woodhouse, 2002).

5.6.4 Conclusie

Het KDP behoort tot de grootste programma's in Indonesië die zijn gericht op community recovery. KDP2 introduceert ook nadrukkelijk de hervorming en versterking van het lokaal bestuur en ondersteunt zo het decentralisatieproces in Indonesië. Opvallend is dat het programma expliciet aandacht besteedt aan anticorruptie-maatregelen, door in de structuur van het programma op basis van ervaringen uit het verleden risico's op corruptie door structurele maatregelen (incentives en monitoring) te bestrijden. Ook is opvallend dat de monitoring deels in handen is van decentrale actoren, zoals NGO's en lokale parlementen. Tenslotte is de grote mate van transparantie in verband met het KDP opmerkelijk.

Het ontwerp van KDP vindt ook navolging in andere sectorale programma's en wordt gezien als succesvol. Er is sprake van een hoge mate van doelcongruentie tussen donor en multilateraal. Er worden geen spanningen of tegenstrijdigheden ervaren. De donor speelt een actieve rol door te participeren in meetings en site visits bij te wonen. Verder wordt de donor goed op de hoogte gehouden middels de verplichte rapportages. De donor heeft door de betalingen onder te verdelen in tranches en de betalingen afhankelijk te stellen van de rapportages en de voortgang in het programma de nodige maatregelen getroffen. Er is sprake van een samenwerkingsrelatie tussen donor en multilateraal. De uitvoering van activiteiten vindt vooral plaats door Indonesische actoren. Net zoals bij het waterprogramma van de Wereldbank, lijkt ook hier het beeld van donor-multilateraal als principaal-agentrelatie minder toepasbaar voor het verbeteren van de effectiviteit. Er is mijns inziens eerder sprake van "plural principals": Wereldbank en donor vormen gezamenlijk de principaal, terwijl de decentrale Indonesische actoren de agent zijn.

Doordat het programma zo transparant is opgezet en wordt uitgevoerd, is het verkrijgen van informatie over de uitvoering relatief eenvoudig. Alle documenten zijn vrij toegankelijk en verkrijgbaar, ook uitgevoerde evaluatiestudies, onderzoeken en studierapporten zijn vrij beschikbaar. Hierdoor wordt de monitoring voor de donor ook vereenvoudigd. Daarbij komt dat door de innovatieve wijze waarop de interne beheersing is opgezet, de kans op succesvolle implementatie toeneemt. Er lijkt gezien dit alles weinig extra toegevoegde waarde te zitten in het intensiveren van de monitoringactiviteiten vanuit het perspectief van de donor. Extra informatie die wel zinvol zou kunnen zijn voor de donor is:

- informatie over de effectiviteit van de interne beheersingsstructuur van KDP en KDP2;
- informatie over de effectiviteit van de anticorruptiemaatregelen in het programmaontwerp van KDP en KDP2. Dit zou kunnen door te rapporteren over de gevallen die als gevolg van de maatregelen zijn ontdekt en de follow-up over deze gevallen.

Mogelijk kan, indien de donor het KDP-model als succesvol beoordeelt, de donor in de toekomst op dit gebied eisen / voorwaarden stellen bij de steun aan toekomstige programma's.

5.7 Case: SIGP2 (World Bank)

5.7.1 Beschrijving van de case

Voor deze case geldt dat deze wordt belicht vanuit een eenzijdig perspectief, namelijk dat van de donor. SIGP staat voor School Improvement Grants Programme en is een initiatief dat al langer loopt. De doelstelling van SIGP2 is het ondersteunen van de Indonesische regering in haar streven de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsfaciliteiten te versterken en de participatie van lokale gemeenschappen in het onderwijs te vergroten (Department of National Education, 2002). SIGP2 bestaat uit drie clusters van activiteiten:

- het geven van steun aan scholen;
- programmamanagement en administratie;
- onafhankelijke monitoring via de Central Independent Monitoring Unit (CIMU).

De districten die in aanmerking komen voor steun uit SIGP2, zijn geselecteerd door het programmamanagement en de centrale overheid, op basis van gegevens ten aanzien van de armoede, BNP per hoofd van de bevolking en de hoeveelheid ingeschreven leerlingen. Gebieden die in het kader van de eerste fase van SIGP al steun hebben gekregen, komen niet meer in aanmerking. Binnen een district is de selectie van scholen die in aanmerking komen voor steun gedelegeerd aan de regionale besturen. De regionale besturen bepalen ook de hoogte van de steun aan geselecteerde scholen, waarbij prioriteit dient te worden gegeven aan de armste scholen. Na selectie wordt na het vervullen van een aantal voorwaarden vanuit het centrale programmamanagement de steun toegekend. In het programmadocument is aangegeven voor welke activiteiten de steun gebruikt mag worden:

- Het kopen van boeken en materialen voor de scholen;
- Het inhuren van tijdelijke docenten;
- Het aanschaffen van onderwijsmaterialen;
- Fysieke renovatie van de schoolgebouwen;
- Het trainen van docenten.

De uitvoering van het programma ligt bij het Indonesische ministerie van Onderwijs, onder supervisie van de Wereldbank. Binnen het ministerie is een programmamanagement-unit ondergebracht voor het managen van dit programma. De scholen voeren de activiteiten in verband met de ontvangen bijdrage zelf uit en worden op districtsniveau gemonitord door de onderwijsraad van een district. De school maakt na toekenning van de bijdrage een plan van uit te voeren activiteiten, dat wordt goedgekeurd door het district. Het district monitort vervolgens de uitvoering van de activiteiten en rapporteert naar het programmamanagement. Het beheer is dus op deze wijze gedecentraliseerd naar de districten. Op programmaniveau vindt monitoring plaats door middel van het CIMU, het Central Independent Monitoring Institute. Het CIMU werkt nauw samen met het programmamanagement van SIGP2. Het CIMU heeft tot taak de uitvoering van het programma op alle niveaus continu te monitoren en te bewaken of de procedures worden gehandhaafd, de doelgroepen worden bereikt en de doelstellingen worden bereikt. Het CIMU wordt gefinancierd door AusAID en de Nederlandse regering. Het CIMU rapporteert naar de regering, het programmamanagement, de Wereldbank en donoren. Het CIMU is grotendeels bemenst met Indonesisch personeel, afkomstig van bijvoorbeeld universiteiten, NGO's en adviesbureaus, en voor een beperkt deel met buitenlandse experts. Het CIMU heeft in haar rapportages melding gemaakt van corruptie door Indonesische ambtenaren. Zo is bijvoorbeeld een deel van een bijdrage aan een school terecht gekomen bij ambtenaren en de politie. Dit heeft geleid tot onderzoek door de politie en stopzetting van de steun (CIMU, 2003).

5.7.2 Beschouwing van de case vanuit het agency-perspectief

De contractuele vormgeving van de relatie en daarin gestelde voorwaarden door de donor

Ook hier geldt dat het contract bestaat uit een specifieke overeenkomst tussen Nederland en de Wereldbank onder verwijzing naar de general agreement. Overeengekomen is dat de Indonesische autoriteiten het programma uitvoeren onder supervisie van de Wereldbank. Verder is afgesproken dat er ieder kwartaal gerapporteerd wordt. De bedragen worden door de donor overgemaakt aan de hand van de ontvangen rapportages. In het contract worden geen beleidsinhoudelijke of condities op het terrein van hervormingen gesteld.

Te bereiken resultaten in de relatie

Het aantal scholen dat steun zal verkrijgen is vastgesteld op 2875. Gefocust wordt op het ondersteunen van de armste scholen. Er wordt geïnvesteerd in het verbeteren van de gebouwen en het onderwijsmateriaal. Vooraf is duidelijk afgesproken waar het geld voor besteed kan worden en welke doelgroepen bereikt moeten worden. Langere termijneffecten zijn het verbeteren van de deelname in het onderwijs en het verbeteren van de doorstroom van basis- naar voortgezet onderwijs. Dergelijke effecten zijn niet vastgelegd in het programmadocument.

De doelstellingen die beide partijen nastreven

In de zogenaamde *Indonesia Country Assistance Strategy* van de Wereldbank is onderwijs een duidelijke prioriteit. De Wereldbank streeft ernaar de uitval in het onderwijs te verminderen en het aantal kinderen dat het basisonderwijs afrondt te vergroten. Verder legt de Wereldbank een accent op het basisonderwijs en decentralisatie van onderwijstaken naar regionale autoriteiten (Wereldbank, 2003b). Dit programma past zodoende duidelijk in de doelstellingen van de Wereldbank in Indonesië. Het programma focust immers op het verbeteren van de kwaliteit van het basisonderwijs en geeft in de uitvoering een belangrijke rol aan de decentrale overheden.

Voor wat betreft de donor is onderwijs één van de sectoren waaraan in de OS-relatie tussen Nederland en Indonesië prioriteit is gegeven. Derhalve past dit programma ook duidelijk in de doelstellingen die Nederland nastreeft in Indonesië.

De belangen van de donor (principaal)

Nederland streeft met het steunen van dit programma na een bijdrage te leveren aan de Millennium Doelen, waarin onderwijs ook een prioriteit is. Nederland wil een bijdrage leveren aan het beleid van de Indonesische overheid om alle kinderen negen jaar verplicht basisonderwijs te laten volgen per 2008. Op korte termijn wil Nederland de volgende zaken bereiken:

- Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs;
- Betrokkenheid van ouders bij het onderwijs stimuleren;
- Het vergroten van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld;
- Het verbeteren van de bestuurlijke organisatie in het onderwijsveld;
- Het leveren van een bijdrage aan de armoedebestrijding;
- Het bevorderen van een gelijke deelname in het onderwijs door mannen en vrouwen.

De belangen van de multilaterale instelling (agent)

Op deze vraag is geen antwoord te geven, daar dit niet aan de orde is gesteld bij de Wereldbank.

Spanningen in doelen en belangen van donor en multilateraal

Door de donor worden geen spanningen ervaren tussen doelstellingen en belangen van de donor enerzijds en de multilateraal anderzijds. Er worden door de donor ook geen andere doelen nagestreefd waar de steun aan dit programma instrumenteel voor is. In Nederland is wel enige politieke druk ontstaan voor corruptiebestrijding in het kader van ontwikkelingssamenwerking, naar aanleiding van signalen van vermeende corruptie in het kader van het SIGP-programma (Buitenlandse Zaken, 2004). Hierdoor wordt het belang dat de donor heeft bij een uitvoering zonder corruptie, nog groter.

Agencykosten en informatievoorziening

De donor krijgt op de volgende wijzen informatie over de uitvoering van het programma:

- deelname aan de halfjaarlijkse joint reviews;
- kwartaalrapportages en jaarrapportages;
- monitoringverslagen en studies van het CIMU;
- contacten tussen Wereldbank en donor, zowel formeel en persoonlijk als formeel via meetings en schriftelijke correspondentie;
- het participeren in veldbezoeken;
- contact tussen controller ambassade en Wereldbank.

Er wordt zodoende intensief gelet op de activiteiten die de Wereldbank coördineert in Indonesië. Daarnaast is er een beleidsdialoog voor de sector onderwijs, waarin Indonesische autoriteiten, Wereldbank, Asian Development Bank en diverse donoren participeren. In het kader van deze dialoog wordt gesproken over de hervormingen in de onderwijssector. De donor beschouwd de relatie met de multilateraal als open en positief.

Samenwerking met andere donoren

Andere donoren aan dit programma zijn de EU, ASEM, ADB, AusAID, Unicef en Japan. Nederland is verreweg de grootste donor en heeft relatief de grootste betrokkenheid. Hierom is het contact met overige donoren beperkt. Er wordt gezamenlijk met de EU, AusAID, ADB en Unicef opgetrokken.

Bonding costs en interne beheersing door de agent

Op dit onderwerp kan niet worden ingegaan, omdat met de Wereldbank geen gesprek is gevoerd.

5.7.3 Conclusie

De activiteiten in het kader van dit programma worden nagenoeg helemaal door Indonesische autoriteiten uitgevoerd, onder supervisie van de Wereldbank. De uitvoering is sterk gedecentraliseerd naar de districten, waar een nadere invulling van de begunstigde scholen plaats vindt (prioriteit dient te worden gegeven aan de armste scholen), alsmede een deel van de monitoring. Dit past in de decentralisatietendens die in het openbaar bestuur in Indonesië gaande is. Opvallend is dat er in dit programma gekozen is voor een ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie onafhankelijk gepositioneerde monitoringsorganisatie, het CIMU. Deze organisatie wordt door de donoren aan het programma gefinancierd. Het CIMU rapporteert aan alle stakeholders bij het programma. Het CIMU heeft in de loop van het programma onregelmatigheden aangetroffen, die vervolgens door de uitvoeringsorganisatie worden opgepakt.

In de relatie tussen donor en multilateraal is duidelijk sprake van doelcongruentie. Er worden geen spanningen ervaren tussen doelen en belangen van donor en multilateraal. De rol van de multilaterale instelling in dit programma lijkt beperkter dan bij andere programma's omdat hier een relatief zware rol voor Indonesische autoriteiten in de uitvoering is weggelegd.

Decentralisatie in de uitvoering gaat gepaard met een zwaar aangezette centrale monitoring middels het CIMU, dat door de donoren wordt gefinancierd. De donor houdt daarnaast intensief contact met de multilateraal. Zodoende lijkt er in principe weinig toegevoegde waarde voor extra monitoringactiviteiten vanuit het perspectief van de donor. Wel zou extra informatie over maatregelen tegen aangetroffen corruptie zinvol kunnen zijn, met name in de preventieve sfeer. Dergelijke informatie zou betrekking moeten hebben op het ontwerp van de uitvoeringsorganisatie (hoe voorziet deze in de risico's die er zijn met betrekking tot corruptie) en het functioneren van de getroffen maatregelen in de uitvoeringsorganisatie. Hier zou de CIMU een rol in kunnen spelen. Het ontvangen van bevredigende informatie op dit terrein zou kunnen duiden op een verbeterde effectiviteit van de Nederlandse hulp.

5.8 Cross case analyse

5.8.1 Inleiding

Vanuit de vijf cases die zijn beschreven en beschouwd, wordt in deze paragraaf een algemeen beeld van het multilateraal werken in Indonesië geschetst, en wordt geprobeerd dwarsverbanden uit de cases te formuleren. De belangrijkste resultaten worden samengevat in een aantal tabellen.

5.8.2 Overzicht van de bevindingen

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen die uit de cases naar voren komen.

Programma	(CONTRACTUELE) RELATIE, PREVENTIEKOSTEN						SELECTIE			DOELEN		RESULTATEN	
	Conditio-naliteit	Aard relatie	Ear-mar-king	Sancties toege-past	Tranche-betalin-gen	General frame-work	Selectie-proces multilate-raal	Invloed op beleid	Invloed op organisatie programma	Doel-congru-entie	Span-ningen ervaren	Meet-baar ?	Resul-taten be-haald
Water	Nee	Samen	Nee	Nee	Ja	Ja	Historisch	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
Elections	Nee	Elemen-ten van beide	Ja	Nee	Ja	Ja	Specialist	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nog bezig
Malukas	Nee	Elemen-ten van beide	Ja	Nee	Ja	Ja	Specialist	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
KDP2	Nee	Samen	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
SIGP2	Nee0	Samen	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja

Programma	UITVOERING EN INFORMATIEVOORZIENING DONOR, MONITORINGKOSTEN						BEHEERSING AGENT				
	Uitvoe-ring	Site visits	Output-indica-toren	Rappor-tages	Overleg	Policy Dialogue	Informe-le contacten	Andere bilaterale donoren; positie NL	Interne beheer-sing agent	Uitvoe-ringspro-blemen agent	Bonding costs
Water	Vooral Indo-nesisch	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee; grootste	Ja	Nee	Nee
Elections	UNDP samen met Indo-nesisch	Nee	Ja (vaag)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja; middel	Ja	Nee	Ja
Malukas	UNDP samen met Indo-nesisch	Ja	Ja (vaag)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja; grootste	Ja	Nee	Nee
KDP2	Vooral Indo-nesisch	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja; grootste	Ja	Nee	Nee
SIGP2	Vooral Indo-nesisch	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja; grootste	Ja	Nee	?

Ter toelichting op deze tabellen wordt hieronder beschreven wat is bedoeld met de inhoud van de diverse kolommen:

- *Conditionaliteit*. Dit betreft de vraag of er conditionaliteit in het contract tussen donor en multilateraal is opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van te voeren sectoraal beleid of door te voeren hervormingen;
- *Aard relatie*. Hier wordt aangegeven of de relatie meer te typeren is als een samenwerkingsrelatie (samen), dan wel als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;

- *Earmarking*. Hier gaat het om de vraag of de donor haar bijdrage voor specifieke onderdelen van het project heeft toegekend;
- *Sancties toegepast*. Indien van toepassing, is hier aangegeven of er gedurende de uitvoering wel eens contractuele sancties zijn toegepast of overwogen;
- *Tranchebetalingen*. Dit geeft aan of er sprake is van het doen van de betalingen in tranches, afhankelijk van ontvangen rapportages en de daarin vermelde voortgang;
- *General framework*. Contracten zijn specifiek voor een programma gesloten, doorgaans onder de paraplu van een raamcontract tussen donor en multilateraal;
- *Selectieproces*. Deze kolom geeft aan hoe het selectieproces van de donor ten aanzien van de betreffende multilaterale organisatie is gelopen. Kan historisch gegroeid zijn, of monopoliepositie van de multilateraal;
- *Invloed op beleid*. Dit betreft de vraag of er invloed uitgeoefend is door de donor op het beleid dat vastligt in het programmadocument;
- *Invloed op organisatie*. Hier gaat het om de vraag of de donor invloed heeft uitgeoefend op de (uitvoerings) organisatie bij de multilateraal (voor wat betreft het betreffende programma);
- *Doelcongruentie*. Dit geeft aan in hoeverre de doelen die donor en multilateraal nastreven in een bepaalde sector met elkaar overeenstemmen;
- *Spanningen ervaren*. In deze kolom wordt weergegeven in hoeverre donor en multilateraal spanningen ervaren in hun relatie ten aanzien van doelen en belangen die bij beide partijen een rol spelen;
- *Resultaten*. In deze kolommen wordt aangegeven in hoeverre de resultaten meetbaar zijn, en in hoeverre de resultaten in het betreffende programma daadwerkelijk bereikt zijn;
- *Uitvoering*. In deze kolom wordt aangegeven hoe de uitvoering plaats vindt. In alle gevallen spelen Indonesische actoren een belangrijke rol. De rol van de multilateraal kan meer uitvoerend zijn (in nauwe samenwerking met de Indonesische autoriteiten) of meer op afstand (waarbij de uitvoering vooral plaats vindt door Indonesische actoren);
- *Informatievoorziening donor*. Bij deze kolommen wordt aangegeven welke wijzen van informatievoorziening bij de donor van toepassing zijn bij de diverse programma's;
- *Interne beheersing agent*. In deze kolom wordt aangegeven in hoeverre er bij de programma's interne beheersingsmechanismen operationeel zijn;
- *Uitvoeringsproblemen agent*. Deze kolom geeft aan in hoeverre de multilateraal uitvoeringsproblemen ondervindt als gevolg van de door de donor gestelde (contractuele) voorwaarden;
- *Bonding costs*. In deze kolom wordt aangegeven in hoeverre er aanwijzingen zijn dat de multilateraal extra inspanningen lijkt te plegen om de donor ervan te overtuigen dat de multilateraal in het belang van de donor handelt.

In de tabel valt op dat de programma's die UNDP uitvoert (Elections, Maluku) er earmarking plaats vindt door de donor, UNDP een zekere monopoliepositie op dit terrein heeft (dit komt tot uitdrukking in het specialistische karakter van deze programma's), de donor invloed heeft uitgeoefend op de organisatie en bemensing van deze programma's en er bij deze programma's duidelijk inhoudelijke invloed is uitgeoefend. Ook is opvallend dat de outputindicatoren bij de UNDP-programma's veel vager zijn geformuleerd, zowel in de opzet van het programma als bij de rapportages. Tenslotte valt op dat bij de programma's waar UNDP bij betrokken is de UNDP een meer uitvoerende rol heeft (samen met Indonesische actoren) dan de Wereldbank heeft bij haar programma's.

5.9 Samenvatting en conclusies

Het algemene beeld dat uit de diverse cases naar voren komt, laat zich als volgt beschrijven. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: “*Hoe ziet de uitvoering van door Nederland gesteunde programma’s in Indonesië die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen eruit, beschouwd vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?*”

Contractuele relatie

In alle gevallen blijkt het contract tussen donor en multilateraal relatief beperkt van omvang te zijn (enkele A4-tjes). In de contracten wordt verwezen naar de general framework agreement die Nederland met deze multilaterale instellingen (Wereldbank, UNDP) heeft, alsmede naar het programmadocument. Er zijn in geen van de gevallen condities in het contract opgenomen die betrekking hebben op het sectorale beleid. Alle contracten kennen een bevoorschottingsregime, dat zich kenmerkt door uitbetaling van een eerste betaling bij de start van het programma en vervolgbetalingen op basis van voortgangsrapportages. Zodoende heeft de donor altijd de mogelijkheid om bij ontevredenheid de betalingen stop te zetten. Bij geen van de gevallen heeft zich dit voorgedaan en zijn er sancties toegepast of is overwogen om dit te doen. In één geval heeft de donor de bijdrage geoormerkt naar bepaalde projectactiviteiten, die relatief ongevoelig zijn voor corruptie (Indonesia Elections 2004). In veel gevallen, behalve bij Indonesia Elections 2004, is Nederland verreweg de grootste donor.

Te bereiken resultaten in de relatie

In alle gevallen zijn de te bereiken resultaten in de relatie met de multilaterale instellingen vastgelegd in het programmadocument. In alle gevallen is het mogelijk de outputs te kwantificeren en te meten. In een aantal gevallen is dat niet vooraf gedaan, omdat dat moeilijk is in te schatten (Indonesia Elections 2004, Maluka Recovery Programme). In alle gevallen zijn er (vergaande) vorderingen bereikt ten aanzien van deze resultaten. Het feit dat de resultaten, met name de outputs, zijn te kwantificeren vereenvoudigt de rapportage en de monitoring door zowel de multilateraal (interne beheersing) als de donor (monitoring op basis van rapportages).

Doelen, belangen en spanningen

In alle cases blijkt het zo te zijn, dat de programma’s goed passen in de doelstellingen die worden nagestreefd door zowel de donor als de multilateraal. De focus van de internationale gemeenschap is geharmoniseerd door het vaststellen van de Millennium Doelstellingen. Er worden in geen van de gevallen spanningen ervaren tussen doelen en belangen van donor en multilateraal. Nederland oefent bij de programma’s die zij steunt duidelijk invloed uit op de te bereiken doelen en resultaten, zowel in de opzet van de programma’s als gedurende de uitvoering (participatie in de beleidsdialoog).

Onderlinge relatie

De onderlinge relatie wordt door zowel donor als multilateraal in alle gevallen positief ervaren. Het algemene beeld is dat de relatie meer als samenwerkingsrelatie wordt ervaren, dan als een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

Agencykosten

De donor maakt agencykosten, dat wil zeggen het treffen van maatregelen om te bevorderen dat de multilateraal in het belang van de donor handelt. Deze agencykosten (in feite ook transactiekosten) komen als volgt tot uitdrukking in alle cases:

- Het benoemen van een beleidsmedewerker die zich een groot deel van de tijd bezig houdt met het onderhouden van de contacten in het kader van een bepaald programma;

- Het aanwezig zijn van een controller op de ambassade die de naleving van contractuele voorwaarden toetst;
- Het in tranches verdelen van de betalingen ten aanzien van het programma en deze afhankelijk laten zijn van tussentijdse rapportages en de bereikte voortgang;
- Het in de contracten opnemen van rapportageverplichtingen, variërend van per kwartaal tot jaarlijks;
- Het monitoren van de activiteiten door te participeren in site visits, beoordelen van rapportages en het onderhouden van formele en informele contacten met de contactpersonen van de multilaterale instellingen.

In een aantal gevallen is ook duidelijk invloed op het beleidsdocument uitgeoefend, zoals bij het waterprogramma en Indonesia Elections 2004. Daarnaast is bij de door UNDP uitgevoerde programma's ook invloed uitgeoefend op de organisatie en bemensing van het programma. Het feit dat alle programma's werken met meetbare outputindicatoren faciliteert zowel de interne beheersing door de multilateraal als de monitoring op basis van rapportages door de donor. Corruptie speelt in Indonesië in het algemeen een belangrijke rol. Bij een aantal cases komt dit extra duidelijk naar voren, zoals bij KDP2 en SIGP2.

Bij alle programma's, behalve KDP2, participeert de donor in een duidelijke beleidsdialoog in verband met de sector die gesteund wordt, waarbij vrijwel alle stakeholders participeren (dus naast de multilateraal en de donorgemeenschap ook de Indonesische autoriteiten).

Bonding costs en interne beheersing

Bij alle programma's heeft de multilateraal systemen in het leven geroepen om de uitvoering van de programma's te beheersen. Er vindt bij alle programma's interne monitoring plaats door de multilaterale instelling en er worden bij alle programma's evaluaties uitgevoerd, evenals audits door externe bureaus. Slechts in een enkel geval lijkt de multilateraal extra inspanningen te plegen (ten opzichte van de verplichte informatievoorziening) om de donor ervan te overtuigen dat de overeengekomen doelen bereikt worden.

Opvallende zaken uit de diverse cases

De volgende zaken zijn relatief opvallend:

- Waterprogramma. De relatie tussen donor en multilateraal lijkt hier relatief het meest te karakteriseren als een samenwerkingsrelatie. Dit komt wellicht mede doordat Nederland de hoofddonor is van dit programma;
- Indonesia Elections 2004. De donor heeft haar bijdrage geoormerkt voor activiteiten die relatief ongevoelig zijn voor corruptie. Verder vraagt de donor meer informatie dan in het standaardcontract wordt vereist. Dit is opmerkelijk voor een relatief kleine donor;
- Maluku Recovery Programme. Hier valt op dat de donor op eigen initiatief een externe evaluatiestudie heeft laten uitvoeren;
- KDP2. Opvallend in deze case is de grote aandacht voor innovatief design van het programma om corruptie te bestrijden en de grote mate van transparantie;
- SIGP2. Hier valt op dat de uitvoering sterk in handen is van de Indonesische autoriteiten en dat er een van de programma-organisatie onafhankelijke afdeling is die zich bezig houdt met monitoring (CIMU) die wordt gefinancierd door de donoren.

Verschillen tussen UNDP en Wereldbank

In verband met bovengenoemde cases en in algemene zin (zie hoofdstuk 4) blijken er een aantal opvallende verschillen te zijn tussen UNDP enerzijds en Wereldbank anderzijds. Deze verschillen zijn samengevat in onderstaande tabel:

Eigenschap	UNDP	Wereldbank
Outputindicatoren	Veelal niet gekwantificeerd vooraf en kwalitatief, zowel in programmadocument als rapportages.	Gekwantificeerd in zowel programmadocument als rapportages.
Earmarking door donor	Ja	Nee
Bemoeienis met organisatie en bemensing door donor	Ja	Nee
Monopoliepositie multilateraal op beleidsterrein	Ja	Nee
Rol multilateraal in uitvoering	Uitvoering samen met Indonesische actoren	Uitvoering door Indonesische actoren.
Funding (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.6.4)	Volledig door donoren	Deels door donoren, daarnaast eigen middelen, verdiensten op leningen.

In het volgende hoofdstuk wordt op deze en andere bevindingen nader ingegaan, ook in relatie met de centrale vraagstelling van deze scriptie.

Slotopmerking

Wat opvalt in een groot aantal cases die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gekomen, is dat zij gericht zijn op institutionele hervormingen binnen Indonesië. Dit is duidelijk het geval bij het Elections programme, dat probeert te bevorderen dat er een democratie naar westers model wordt opgebouwd in Indonesië. Ook het waterprogramma en KDP2 kennen duidelijke institutionele aspecten en ondersteunen beiden het decentralisatieproces. Institutionele hervorming is minder duidelijk aan de orde bij SIGP2 en het Maluku Recovery Programme. Wellicht is het goed om op deze plaats vast te stellen, dat een dergelijk institutioneel hervormingsproces geen sinecure is en dat dergelijke hervormingen zich niet zullen laten afdwingen. Zij zullen ook gedragen moeten worden door het land zelf. Enige relativering van de mogelijkheden om sturing te geven aan de hervormingen lijkt dan ook op zijn plaats. Dit wordt ook treffend geïllustreerd door Fukuyama, die in zijn recente werk laat zien dat in de praktijk zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om naties van buitenaf op te zetten (Sommer, 2004).

Hoofdstuk 6: Samenvatting en conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van de scriptie, die luidt: *“Welke mogelijkheden zijn er, in het geval van de bilaterale relatie tussen het ministerie (Nederland) en Indonesië, vanuit het perspectief van de agencytheorie, om de effectiviteit van de uitvoering van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid te vergroten?”* (Hierbij wordt de relatie tussen Nederland en de uitvoerende multilaterale instelling beschouwd als een *principaal-agentrelatie*.)

Als eerste wordt een overzicht gegeven van het betoog tot op heden. Dit gebeurt aan de hand van de eerste zes deelvragen die voortvloeien uit de centrale vraagstelling. Vervolgens wordt in de paragraaf die daarop volgt de zevende deelvraag beantwoord, waarmee ook de centrale vraagstelling van de scriptie wordt beantwoord. Vervolgens wordt nog een vergelijking gemaakt tussen de casus in Ghana die in hoofdstuk 3 is behandeld en de cases die in deze scriptie zijn onderzocht. Tenslotte worden er nog enkele afsluitende opmerkingen geplaatst.

6.2 Recapitulatie

Aan de hand van de eerste zes deelvragen, wordt in deze paragraaf een recapitulatie gegeven van het betoog tot op heden.

1) Hoe ziet het Nederlands beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking eruit?

Na de dekolonisatie in de jaren veertig is in de jaren vijftig in feite een start gemaakt met het Nederlands beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. In de loop der jaren waren er wisselende motieven voor het geven van hulp, waarbij ook economische motieven een rol speelden. Sinds geruime tijd is de hoofddoelstelling van het Nederlands beleid duurzame armoedebestrijding. De Millenium Development Goals die in de internationale gemeenschap zijn afgesproken vormen sinds een aantal jaren de leidraad voor het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Er wordt in de meest recente nota, “Aan elkaar verplicht”, expliciet naar de Millenium Development Goals verwezen. Andere trends die duidelijk waarneembaar zijn in het Nederlandse beleid zijn:

- een verschuiving van projecthulp naar (sectorale) programmahulp;
- de introductie van de sectorale benadering, waarbij een gezamenlijke inspanning wordt gepleegd op een bepaalde beleidssector;
- het vergroten van het “ownership” bij het ontvangende land (dit houdt in dat de ontvanger van de hulp zelf verantwoordelijkheid neemt en haar eigen beleid formuleert);
- toenemend gebruik van multilaterale instellingen in de beleidsuitvoering;
- toenemende concentratie van de hulp op een beperkter aantal landen;
- toenemende focus op een beperkt aantal sectoren.

In het huidige beleid wordt het accent van de te verlenen hulp gelegd op Afrika. Inhoudelijke prioriteiten van het huidige beleid zijn onderwijs, reproductieve gezondheid, HIV/AIDS en milieu en water. Bilaterale samenwerking met een beperkt aantal landen vormt de basis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

2) *Hoe wordt het beleid op het gebied van bilaterale hulp uitgevoerd, en hoe ziet in het bijzonder de uitvoering via multilaterale organisaties (cofinanciering) eruit?*

De uitvoering van het beleid voor de bilaterale hulp vindt plaats door de Nederlandse ambassade in het land dat de hulp ontvangt. Binnen dit bilaterale kanaal zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten te onderkennen, zoals programmahulp gericht op sectoren, sectoroverstijgende programmahulp en projecthulp. Binnen programmahulp kan onderscheid gemaakt worden tussen steun die direct ten gunste van de begroting van het ontvangende land komt (on-budget) en off-budget steun. Off-budget steun kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het steunen van programma's die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen in het ontvangende land (hulp verleend via het multilaterale kanaal kan ook on-budget zijn). Dit wordt cofinanciering genoemd. Veelal zijn er nog andere donoren die deze programma's eveneens steunen. Het financieren van individuele projecten is eveneens een vorm van off-budget steun.

Uit een studie over de toepassing van het instrument cofinanciering is gebleken, dat er risico's verbonden zijn aan dit instrument. Er kan gemakkelijk gedacht worden dat het beheer van de ter beschikking gestelde gelden door de multilaterale instelling adequaat is, zonder acht te slaan op de vereiste verantwoording ten aanzien van de ter beschikking gestelde middelen, de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed en de mogelijkheid van een zwak beheer door de multilaterale instelling.

3) *Hoe ziet het theoretisch kader van de principaal-agenttheorie eruit en wat is de huidige stand van zaken daarin (met name voor wat betreft toepassingen in de publieke sector)?*

De neo-institutionele economie is een uitbreiding van de neoklassieke (micro) economie, en gaat verder waar deze tekort schiet door een aantal assumpties van de neoklassieke economie los te laten. De neo-institutionele economie bestaat uit de property rights theorie en de transactiekostentheorie. Deze twee theorieën komen samen in de zogenaamde agencytheorie. De agencytheorie gaat uit van de relatie tussen principaal en agent, waarbij van een vijftal uitgangspunten sprake is:

- 1) Er is sprake van een belangentegenstelling tussen principaal en agent;
- 2) Er is sprake van informatie-asymmetrie;
- 3) Er is sprake van een contract tussen principaal en agent;
- 4) Beide actoren proberen hun nut te maximaliseren;
- 5) De relatie tussen deze twee actoren leidt tot transactiekosten.

Een voorbeeld van een principaal-agentrelatie is de relatie tussen aandeelhouders (eigenaar-principaal) en het management (agent) in een beursgenoteerde onderneming. Het management wordt geacht in het belang van de eigenaar te handelen.

Het gegeven van de informatie-asymmetrie leidt tot de problematiek van verborgen informatie (voor het aangaan van het contract) en tot verborgen actie (na het aangaan van het contract).

De principaal zal proberen het handelen van de agent in het belang van de principaal te bevorderen door het treffen van preventieve maatregelen (preventiekosten) en het houden van toezicht (monitoringkosten). De agencytheorie wordt in deze scriptie toegepast als de empirisch agencytheorie, die vooral situaties in de praktijk beoogt te beschrijven en te analyseren.

In de publieke sector zijn er diverse toepassingen van de agencytheorie, met name op het terrein van de organisatie van de publieke sector en vraagstukken van verzelfstandiging. Er zijn ook diverse toepassingen van de agencytheorie in verband met de relatie donor-ontvanger in ontwikkelingsrelaties. De agencytheorie is toepasbaar op de relatie tussen donor (principaal) en ontvanger (agent) en kan verklaren waarom het stellen van voorwaarden voor de hulp door de donor (conditionaliteit) niet effectief is.

4) Hoe ziet de bilaterale relatie tussen Nederland en Indonesië eruit en welke doelstellingen streeft Nederland (en Indonesië) na in dit verband?

Voor een goed begrip van de huidige bilaterale relatie is het noodzakelijk te beseffen dat de relatie tussen Nederland en Indonesië feitelijk is begonnen met de komst van de VOC, zo'n vierhonderd jaar geleden. Nadat de VOC failliet ging is in de negentiende eeuw de archipel gekoloniseerd door de Nederlandse Staat, een proces dat gepaard is gegaan met geweld en economische uitbuiting. Voor de Tweede Wereldoorlog werd het streven naar onafhankelijkheid binnen de archipel steeds groter. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog is de onafhankelijkheid uitgeroepen. Na militair geweld van Nederlandse zijde en druk vanuit de internationale gemeenschap, erkende Nederland in 1949 de onafhankelijkheid van Indonesië. Pas in de jaren zestig ontstond er een ontwikkelingsrelatie met Nederland. De relatie tussen Nederland en Indonesië is beladen door de historie. Het bestuur in het onafhankelijk Indonesië kenmerkte zich door een sterke centralisatie en een semi-autoritair bewind van Sukarno en later Soeharto. In 1998 kwam een eind aan dit regime en werd gestart met een ingrijpend hervormingsproces gericht op democratisering en liberalisering van de economie. De relatie beleefde een dieptepunt, toen door Nederland gestelde voorwaarden in het kader van de hulp werden ervaren als neokolonialisme en Indonesië de relatie eenzijdig beëindigde. Vanuit het perspectief van de agencytheorie, kan de relatie tussen Nederland en Indonesië worden beschouwd als een principaal-agentrelatie waarbij Nederland in toenemende mate (in de jaren tachtig en begin jaren negentig) conditionaliteit (voorwaarden stellen voor de hulp op het terrein van de mensenrechten) toepaste in de hulprelatie. Deze conditionaliteit bleek uiteindelijk niet effectief, gezien het verbreken van de hulprelatie. Vanaf 1998 werd de relatie weer hersteld en in 2000 is een nieuw OS-programma opgestart, op basis van Indonesische prioriteiten en volgens het inmiddels door Herfkens geïntroduceerde sectorale model. De Nederlandse hulp wordt volledig gekanaliseerd via het multilaterale kanaal, op verzoek van de Indonesische autoriteiten.

Nederland streeft ernaar om de armoede duurzaam te bestrijden. In Indonesië in het bijzonder wordt dit nagestreefd door de eind jaren negentig gestarte transitie van een semi-autoritaire staat naar een meer democratisch staatsbestel met een vrije markteconomie. Prioritaire sectoren zijn op verzoek van Indonesië vastgesteld op onderwijs, community recovery, milieu en goed bestuur. Tegelijkertijd worden met deze hulp Nederlandse belangen gediend, zoals de handel tussen beide landen, het verbeteren van de mensenrechten in de wereld en het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld.

5) Op welke wijze is de (uitvoering van de) ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Indonesië georganiseerd?

De programma's die Nederland steunt, zijn geselecteerd op basis van Indonesische prioriteiten. De uitvoering geschiedt via het multilaterale kanaal, waarbij de internationale donorgemeenschap gecoördineerd is via de Consultative Group Indonesia (CGI) onder voorzitterschap van de Wereldbank. De coördinatie van de uitvoering van de door Nederland gesteunde programma's ligt bij deze multilaterale instellingen. In de uitvoering zijn veelal ook Indonesische autoriteiten betrokken. De Nederlandse steun aan Indonesië wordt gecoördineerd door de Nederlandse ambassade in Jakarta. Het budget voor de steun is gedecentraliseerd naar deze ambassade. Op de ambassade zijn diverse beleidsmedewerkers die uitvoering geven aan het Nederlandse OS-beleid in Indonesië en gezien de kanalisering via het multilaterale kanaal, intensieve contacten onderhouden met vertegenwoordigers van de multilaterale instellingen die de door Nederland gesteunde programma's uitvoeren. De bilaterale relatie is dus vormgegeven met het instrument van cofinanciering.

6) *Hoe ziet de uitvoering van door Nederland gesteunde programma's in Indonesië die worden uitgevoerd door multilaterale instellingen eruit, beschouwd vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?*

Voor wat betreft alle programma's is er een contract gesloten tussen Nederland en de multilaterale instelling, dat bestaat uit een raamovereenkomst en een relatief beperkte overeenkomst voor wat betreft het programma dat gesteund wordt.

De resultaten zijn vastgelegd in een programmadocument, dat in alle gevallen (deels) meetbare performance-indicatoren bevat, op het niveau van outputindicatoren. Bij de UNDP-programma's zijn de outputindicatoren minder volledig benoemd dan bij de Wereldbankprogramma's. Bij de UNDP-programma's zijn de indicatoren in mindere mate gekwantificeerd en kwalitatiever van aard.

De doelstellingen die de donor en multilaterale instellingen nastreven zijn in principe in overeenstemming. Er zijn geen spanningen of tegenstrijdigheden aangetroffen in de doelstellingen en belangen van beide partijen.

De donor maakt kosten om te bevorderen dat de multilaterale instelling handelt in het belang van de donor. Deze kosten bestaan uit het onderhouden van contacten, het monitoren van de uitvoering op basis van rapportages, het toetsen van de voorwaarden waaronder de hulp wordt gegeven, het participeren in de beleidsdialoog in het kader van het betreffende programma en het participeren in veldbezoeken. In een aantal gevallen is ook duidelijk invloed uitgeoefend op het programmadocument. Gebleken is dat corruptie een risicofactor vormt bij de uitvoering van de programma's, waarin veelal Indonesische autoriteiten en organisaties een belangrijke rol spelen.

Bij alle programma's heeft de multilateraal systemen in het leven geroepen om de uitvoering van de programma's te beheersen. Er vindt bij alle programma's interne monitoring plaats door de multilaterale instelling, en er worden bij alle programma's evaluaties uitgevoerd, evenals audits door externe bureaus. Slechts in een enkel geval lijkt de multilateraal extra inspanningen te plegen (ten opzichte van de verplichte informatievoorziening) om de donor ervan te overtuigen dat de overeengekomen doelen bereikt worden.

6.3 Verbetering effectiviteit vanuit agencyperspectief

6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de zevende deelvraag, die luidt:

“Welke aanbevelingen voor de effectiviteit van de uitvoering volgen uit een beschouwing van de casus vanuit het perspectief van de principaal-agenttheorie?” Hiermee wordt tegelijkertijd een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van de scriptie. Om deze laatste deelvraag te kunnen beantwoorden, is het nodig om te bekijken hoe de casus van deze scriptie eruit ziet vanuit het perspectief van de agencytheorie. Vervolgens wordt bekeken welke aanbevelingen tot verbetering van de effectiviteit van de uitvoering zijn te formuleren vanuit de agencytheorie.

6.3.2 De casus beschouwd vanuit het perspectief van de agencytheorie

De agencytheorie gaat uit van de volgende uitgangspunten:

- 1) Er is sprake van een belangentegenstelling tussen principaal en agent;
- 2) Er is sprake van informatie-asymmetrie;
- 3) Er is sprake van een contract tussen principaal en agent;
- 4) Beide actoren proberen hun nut te maximaliseren;
- 5) De relatie tussen deze twee actoren leidt tot transactiekosten.

Verder maakt de principaal agencykosten (monitoringkosten en preventiekosten, die in feite onderdeel uitmaken van de transactiekosten).

Belangentegenstelling

Uit de cases is niet duidelijk naar voren gekomen dat er sprake is van een belangentegenstelling. De doelstellingen die Nederland nastreeft in Indonesië zijn in harmonie met de doelstellingen van de Wereldbank en UNDP. De doelstellingen van alle partijen lijken geharmoniseerd door de Millennium Development Goals. De relatie wordt veel meer als een samenwerkingsrelatie ervaren dan als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In het vorige hoofdstuk zijn wel een aantal duidelijke verschillen geconstateerd tussen de Wereldbank enerzijds en UNDP anderzijds. Een belangrijk verschil betreft de funding van beide organisaties: UNDP is volledig afhankelijk van donoren en ervaart daarbij een trend tot een toenemende earmarking van de donoren, terwijl de Wereldbank ook beschikt over eigen middelen en dus niet (volledig) afhankelijk is van donoren. Gezien de relatief gezien afnemende hoeveelheid middelen die UNDP beschikbaar heeft voor haar algemene doeleinden (niet geormerkte bijdragen) bestaat er een (toenemend) risico dat er een deel van de geormerkte middelen gebruikt worden voor algemene doelstellingen en activiteiten van UNDP, die niet direct in het belang van de donor zijn (die heeft immers zijn bijdrage toegekend aan een specifiek programma). Uit de interviews zelf zijn geen duidelijke signalen naar voren gekomen ten aanzien van belangentegenstellingen en hieruit voortvloeiende spanningen.

Informatie-asymmetrie

Uit de cases blijkt dat in vrijwel alle gevallen de multilateraal over meer informatie beschikt dan de donor. Dit komt omdat de multilateraal de uitvoering van de programma's coördineert en zo over veel meer informatie beschikt dan de donor, die haar informatie vooral krijgt op basis van rapportages en het bijwonen van vergaderingen. Uitzondering is het waterprogramma, waarbij de informatie-asymmetrie minder lijkt dan bij de andere programma's. De informatie-asymmetrie bij de UNDP-programma's is groter dan die bij de programma's die worden getrokken door de Wereldbank, omdat bij de UNDP-programma's de outputindicatoren in vergelijking met de Wereldbank-programma's veel vager en minder kwantitatief zijn gedefinieerd. Dit geldt voor zowel de programmadocumenten als de rapportages. Voor een deel is dit inherent aan de programma's die het betreft.

Contract

In alle gevallen is er een contract aanwezig tussen de donor (principaal) en multilaterale instelling (agent). Dit contract bestaat uit een raamovereenkomst en specifieke afspraken voor het betreffende programma.

Nutsmaximalisatie

Op de vraag of er sprake is van nutsmaximalisatie door beide partijen is moeilijk een antwoord te geven. Nut zou in dit kader kunnen worden opgevat als de mate waarin de doelstellingen die partijen nastreven, worden bereikt. Gezien de (humanitaire) doelstellingen die beide partijen nastreven, mag ervan uitgegaan worden dat beide partijen het mogelijke doen om de effectiviteit van hun inspanningen te maximaliseren, en met de beschikbare middelen zoveel mogelijk van hun doelstellingen proberen na te streven.

Transactiekosten (agencykosten)

In het kader van het geven van hulp via het multilaterale kanaal, worden transactiekosten gemaakt door de donor, zoals het zoeken naar geschikte multilaterale instellingen voor het realiseren van de Nederlandse doelstellingen, het opstellen van het contract en het uitoefenen van toezicht op de resultaten.

De volgende agencykosten komen tot uitdrukking in alle cases:

- Het benoemen van een beleidsmedewerker die zich een groot deel van de tijd bezig houdt met het onderhouden van de contacten in het kader van een bepaald programma;
- Het aanwezig zijn van een controller op de ambassade die de naleving van contractuele voorwaarden toetst;
- Het in tranches verdelen van de betalingen ten aanzien van het programma en deze afhankelijk laten zijn van (de beoordeling van) tussentijdse rapportages en de bereikte voortgang;
- Het in de contracten opnemen van rapportageverplichtingen, variërend van per kwartaal tot jaarlijks;
- Het monitoren van de activiteiten door te participeren in site visits, beoordelen van rapportages en het onderhouden van formele en informele contacten met de contactpersonen van de multilaterale instellingen.

Conclusie

Bijna alle uitgangspunten van de agencytheorie komen naar voren in de cases. Het enige punt dat niet sterk naar voren komt uit de interviews is het uitgangspunt van de belangentegenstellingen. Uit de cases blijken deze niet duidelijk naar voren te komen. In principe streven partijen dezelfde doelstellingen na. De relatie wordt veelal getypeerd als een samenwerkingsrelatie, en niet als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In het vorige hoofdstuk zijn duidelijke verschillen naar voren gekomen tussen UNDP enerzijds en Wereldbank anderzijds. Naar mijn mening lijkt de agencytheorie in deze casus bij UNDP meer toepasbaar dan bij de Wereldbank. Dit blijkt uit de volgende zaken:

- UNDP is meer zelf uitvoerder (samen met Indonesische actoren) dan de Wereldbank;
- De donor heeft zich meer als principaal gedragen in het geval van de programma's die UNDP trekt (dit blijkt bemoeienis met organisatie, bemensing, relatief intensieve monitoring, earmarking);
- Het feit dat UNDP volledig afhankelijk is van donoren en er sprake is van een afnemend niet geormerkt deel van de donorgelden leidt tot een toename van het risico dat de geormerkte gelden voor andere doeleinden worden gebruikt;
- De outputindicatoren zijn bij de UNDP-programma's zowel in de begroting als de verantwoording minder ver uitgewerkt en kwalitatiever omschreven dan bij de Wereldbankprogramma's (dit leidt tot een grotere informatie-asymmetrie);
- Het feit dat UNDP volledig afhankelijk is van donoren (dit in tegenstelling tot de Wereldbank), geeft de donoren de mogelijkheid te "dreigen" met het niet of minder

toekennen van toekomstige bijdragen (bij één programma was bij de donor merkbaar dat UNDP actief netwerkt voor toekomstige bijdragen in de donorgemeenschap).

Gezien het bovenstaande is er in de relatie donor-multilateraal bij UNDP meer sprake van (potentiële) tegenstrijdige doelen en belangen dan bij de Wereldbank, ook al bleek dit niet altijd direct uit de gevoerde gesprekken. Meer indirect is dit ook af te leiden uit het gegeven dat de donor zich in het geval van de UNDP-programma's meer als een principaal gedraagt dan bij de Wereldbankprogramma's (meer monitoring, earmarking, bemoeienis met organisatie en bemensing). Dit is mijns inziens te verklaren door de relatief grote informatie-asymmetrie (kwalitatieve en minder gekwantificeerde outputs) en het feit dat UNDP zelf meer uitvoerder (agent) is dan de Wereldbank. Ook heeft de donor gezien het feit dat UNDP volledig afhankelijk is van donaties meer mogelijkheden om de UNDP te beïnvloeden. Wat opvalt bij de Wereldbankprogramma's is dat de samenwerking tussen donor en multilateraal erg intensief is. Bij het waterprogramma vervangen de mensen van donor enerzijds en multilateraal anderzijds elkaar bij afwezigheid. Ook bij het KDP2-programma bleek er sprake te zijn van intensieve samenwerking. De Wereldbank is veel minder zelf uitvoerder van de programma's dan UNDP. De Wereldbankprogramma's worden heel duidelijk door Indonesische actoren uitgevoerd, vooral door lokale gemeenschappen en overige lokale actoren door het gehele land. Bij de Wereldbankprogramma's is geen volledige afhankelijkheid van de donorgemeenschap. De Wereldbank beschikt immers zelf ook over middelen. Daarbij komt dat de Wereldbankprogramma's voor een groot deel uit leningen bestaan (naast de donaties vanuit de donorgemeenschap). Zodoende lijkt het er bij de Wereldbankprogramma's meer op dat donor en multilateraal gezamenlijk een principaal vormen ten opzichte van de Indonesische actoren die daadwerkelijk activiteiten uitvoeren. Bij de Indonesische actoren is er, zoals blijkt uit met name KDP2 en SIGP2, een duidelijk risico van tegengestelde doelen en belangen (corruptie).

De conclusie luidt dan ook dat de relatie tussen Nederland en UNDP voldoet aan alle uitgangspunten van de agencytheorie. Hierbij moet worden bedacht dat in de interviews er geen duidelijke signalen van tegengestelde doelen en belangen zijn gegeven. Uit het gedrag van de donor en de verschillen tussen UNDP en Wereldbank valt af te leiden dat het beeld van principaal en agent met tegengestelde doelen en belangen wel zichtbaar is in de relatie tussen Nederland en UNDP.

De relatie tussen Nederland en de Wereldbank is meer te typeren als een samenwerkingsrelatie, waarbij beide partijen gezamenlijk als principaal optreden ten opzichte van de Indonesische uitvoeringsorganisaties, ten opzichte waarvan een belangentegenstelling bestaat (het risico van corruptie).

6.3.3 Aanbevelingen bij de relatie Nederland-Wereldbank

Mogelijkheden tot verbeteren van de effectiviteit

In het bovenstaande is al gebleken, dat de relatie tussen Nederland en Wereldbank niet direct een principaal-agentrelatie is te noemen. Het lijkt veel toepasselijker de relatie tussen Nederland en Wereldbank als gezamenlijke principaal te zien en de Indonesische uitvoeringsinstanties als agenten. Hierbij is, zoals gebleken is uit de cases, wel sprake van tegengestelde belangen. Het risico van corruptie is immers duidelijk aanwezig. In het kader van deze scriptie is echter de relatie tussen Wereldbank en Indonesische autoriteiten niet onderzocht. Wel is deze in de diverse cases zijdelings aan de orde gekomen. Hierom is het niet mogelijk aanbevelingen te doen die de principaal-agentrelatie tussen Wereldbank en Indonesische autoriteiten optimaliseren. Wel is het mogelijk aanbevelingen te doen die het

gezamenlijk optreden van Wereldbank en donorgemeenschap effectiever maken, vanuit het concept van “plural principals”.

Verder zou men zich kunnen afvragen, of het wel nodig is om nog aan monitoring te doen, nu er meer sprake lijkt te zijn van samenwerking dan van een principaal-agentrelatie met tegengestelde doelen en belangen. Naar mijn mening is het wel van belang om dit te blijven doen, omdat er (uiteindelijk) over de Nederlandse bijdragen verantwoording moet worden afgelegd aan de Tweede Kamer. Ook is het natuurlijk mogelijk dat de situatie van tegengestelde doelen en belangen zich in de toekomst wel gaat voordoen. Wel zou de monitoring minder intensief hoeven te zijn dan in geval van tegengestelde doelen en belangen.

Plural principals

Bij programma's die door meerdere donoren worden gesteund, is er in feite sprake van plural principals, meerdere principalen. Het gevaar is dat er dan onvoldoende monitoring plaats vindt vanuit één punt en één belang (Hazeu, 2000), waardoor moral hazard een grotere kans heeft. Dit zou kunnen worden ondervangen door middel van donorcoördinatie, hetgeen ook in diverse gevallen gebeurt. In andere gevallen wordt het probleem opgelost doordat er slechts één donor is of een zeer dominante donor. Het verdient mijns inziens aanbeveling om (nog) explicieter samen te werken tussen donor(gemeenschap) en Wereldbank. De activiteiten van de onderhavige Wereldbankprogramma's vinden door heel Indonesië plaats, terwijl aansturing vooral vanuit een punt plaats vindt. Gezien de overeenkomst in doelen en belangen tussen de diverse actoren (Wereldbank, donoren) verdient het aanbeveling om ook ten aanzien van beheersactiviteiten expliciet met elkaar samen te werken en daadwerkelijk als één gezamenlijke principaal op te treden. Dit zou kunnen door in de bestaande overlegstructuren expliciet aandacht te besteden aan monitoring van de uitvoering en dit ook regelmatig op de agenda te zetten. Dit zou een aanvulling kunnen zijn op de overlegstructuren die in het kader van de beleidsdialoog plaats vinden. De Wereldbank zal als coördinator van de plural principals informatie moeten verschaffen aan de mede-principalen over de opzet en werking van de beheersingssystemen die operationeel zijn (zoals de mechanismen voor corruptiebestrijding in het KDP2-programma).

Een interessant voorbeeld van de wijze waarop de monitoring kan worden georganiseerd is aan de orde bij het SIGP-programma, waarbij er een onafhankelijke monitoringunit (CIMU) is ingesteld voor dit programma, die onafhankelijk van de programmaorganisatie de uitvoering monitort. Het CIMU wordt betaald door meerdere donoren, waardoor ook donorcoördinatie bij de monitoring plaats vindt. In het verlengde hiervan valt te overwegen om, tezamen met andere donoren en multilaterale instellingen (plural principals), een onafhankelijk monitoringinstituut op te richten ten behoeve van de door de internationale donorgemeenschap gesteunde programma's. Dit versterkt het concept van de “plural principals”, die zodoende meer als één orgaan optreden. Hiermee kan de monitoring gecoördineerd, en daarmee efficiënter worden uitgevoerd. Ook wordt hiermee een grotere onafhankelijkheid van de monitoring bereikt. De monitoringactiviteiten en audits worden immers niet uitgevoerd door of in opdracht van de multilaterale instelling zelf. Een dergelijk onafhankelijk monitoringinstituut zou zich naar mijn mening moeten richten op de betrouwbaarheid van de financiële en inhoudelijke voortgangsinformatie en de effectiviteit en werking van de interne beheersingsstructuren die er zijn bij de diverse individuele programma's.

Om het “ownership” van de Indonesische autoriteiten te benadrukken, zou een dergelijk monitoringsorganisatie kunnen worden gelieerd aan de Indonesische Rekenkamer die reeds operationeel is. Het is dan wel van belang dat deze Rekenkamer de belangen van de

gezamenlijke principalen meeneemt. Indien de uitvoering van de activiteiten vooral door decentrale Indonesische actoren plaats vindt en de centrale Indonesische overheid ook zelf de activiteiten medefinanciert, zou de centrale Indonesische overheid ook onderdeel kunnen zijn van de “plural principals”.

Analogie met corporate governance

In deze paragraaf wordt de situatie van de Wereldbank-programma's vergeleken met de situatie in een beursgenoteerde onderneming en wordt zodoende gezocht naar aanknopingspunten vanuit de theorie van corporate governance die kunnen leiden tot zinvolle aanbevelingen. In onderstaande tabel worden de actoren die een rol spelen in de casus van deze scriptie naast de overeenkomstige actoren van een beursgenoteerde onderneming gezet:

Beursgenoteerde onderneming	Bilaterale relatie via multilaterale instelling
Aandeelhouder (principaal)	Donoren en multilateraal (plural principals)
Ondernemingsbestuur (agent)	Centrale en decentrale Indonesische actoren (agent)
Raad van commissarissen (toezichthouder)	-
Externe accountant (benoemd door aandeelhouders)	Externe accountant (benoemd door multilaterale instelling)

Opvallend in bovenstaande tabel is dat er in de structuur van de bilaterale samenwerking via multilaterale instellingen geen toezichthouder aanwezig is. Verder is een opvallend verschil dat in het kader van een beursgenoteerde onderneming de externe accountant wordt benoemd door de aandeelhouders (althans volgens de code), terwijl de externe accountant bij een multilaterale instelling door de instelling zelf wordt aangewezen.

De eerdergenoemde aanbeveling om een toezichthoudend orgaan in het leven te roepen, zoals het CIMU bij het SIGP2-programma, is in lijn met het gegeven dat er in de code voor corporate governance ook een plaats is ingeruimd voor een toezichthoudend orgaan. In de verantwoordingsinformatie van bestuurder naar aandeelhouders dient ook verantwoording te worden afgelegd over het functioneren van het interne beheersingssysteem. Dit is eveneens in lijn met de eerdergenoemde aanbeveling om hierover (structureel) informatie te verstrekken richting de medeprincipalen.

6.3.4 Vergelijking met cofinanciering in Ghana

In de case van Ghana, waarbij Nederland Wereldbankactiviteiten in Ghana heeft gefinancierd (zie paragrafen 2.4.4 en 3.3.6) was sprake van een passieve houding van Nederland als donor. Noch in de voorbereiding, noch in de uitvoering heeft Nederland zich gedragen als een principaal ten opzichte van de Wereldbank. Mogelijk is dit te verklaren doordat Nederland niet ervoer dat zij een principaal was ten opzichte van de Wereldbank en zij slechts de activiteiten van de Wereldbank wilde steunen. Ook in het geval van Indonesië blijkt immers dat het beeld van een principaal-agentrelatie (met tegengestelde doelen en belangen) tussen donor en multilateraal bij de programma's van de Wereldbank die in deze scriptie aan de orde zijn gekomen, niet zichtbaar is. Het optreden van de donor als gezamenlijke principaal jegens uitvoerende actoren ligt dan veel meer voor de hand. In het geval van Indonesië zou de rol van Nederland als gezamenlijke principaal met de Wereldbank en Indonesische autoriteiten nog verder kunnen worden uitgewerkt. In de praktijk is er echter al min of meer sprake van. Dit is een belangrijk verschil met de case van Ghana, waar Nederland zeer weinig contact had met de Wereldbank. Verder is een belangrijk verschil met Ghana, dat Nederland in Indonesië via de diverse overlegstructuren en een actieve

houding bij het opstellen en uitvoeren van de programma's invloed uitoefent op de te bereiken doelen en resultaten. Hier bleek in Ghana geheel geen sprake van te zijn.

6.3.5 Aanbevelingen bij de relatie Nederland-UNDP

Mogelijkheden tot verbetering van de effectiviteit

Zoals in het bovenstaande is gebleken, is de relatie tussen Nederland als donor en UNDP te beschouwen als een principaal-agentrelatie waarin tot op zekere hoogte sprake is van tegengestelde doelen en belangen. De donor heeft in dit geval sanctiemogelijkheden (het niet meer toekennen van donorbijdragen in de toekomst) en de agent is relatief afhankelijk van de donor. Ook is er het risico dat programmagelden voor algemene UNDP-doeleinden worden gebruikt, gezien het afnemende deel van de niet geoordeelde bijdragen vanuit de donorgemeenschap. In algemene zin zijn er twee mogelijkheden om de relatie tussen principaal en agent te optimaliseren:

- het bevorderen dat belangen van principaal en agent parallel lopen;
- het verkleinen van de informatie-asymmetrie.

Belangen parallel laten lopen

De belangen van principaal en agent lopen al redelijk parallel. Een belang van de donor dat wel duidelijk aan de orde kwam bij het Elections-programma is dat de uitvoering van de programma's niet gehinderd wordt door corruptie in de uitvoering. Dit is overigens ook een belang dat nadrukkelijk leeft bij de multilaterale instellingen zelf, zoals blijkt uit het feit dat UNDP corruptiebestrijding hoog op de agenda heeft staan. Gezien het feit dat er in Nederland enige politieke druk is ontstaan naar aanleiding van vermeende corruptie bij het SIGP-programma, kan dit belang wellicht wat zwaarder aangezet worden in de relatie tussen Nederland als donor en UNDP als multilaterale instelling. Er valt bijvoorbeeld te denken aan het eisen van een anticorruptiestrategie per programma (de risico's en omstandigheden verschillen immers per programma) als algemene of specifieke voorwaarde bij te geven hulp. Ook zou de donor in het vormgeven van een programma kunnen meedenken met de overige stakeholders over het vormgeven van een anticorruptiestrategie en hierover adviseren.

In de huidige praktijk is al een prikkel voor doelcongruentie ingebouwd door het doen van betalingen op basis van de voortgang, die wordt vastgesteld op basis van rapportages. Als een soort informele prikkel zou in overleg met multilaterale instellingen nog het signaal kunnen worden afgegeven dat bij goede performance van de tot op heden gesteunde programma's de donor de intentie heeft om op langere termijn met de betreffende instellingen samen te blijven werken. Dit zou, gezien het feit dat UNDP volledig afhankelijk is van donorbijdragen, een effectieve prikkel kunnen zijn. Deze prikkel zou ook geformaliseerd kunnen worden, door bijvoorbeeld in het contract aan te geven dat bij de beoordeling van toekomstige bijdragen de performance van de huidige programma's die gesteund worden zal worden meegewogen. Het risico dat geoordeelde gelden voor algemene UNDP-doelstellingen worden gebruikt, zou kunnen worden afgedekt door dit in het contract (specifieke overeenkomst voor programma) expliciet uit te sluiten en normen te stellen voor de mate waarin de geoordeelde bijdrage gebruikt kan worden voor het dekken van UNDP-overhead (dat wil zeggen, UNDP-activiteiten die niet direct ten bate komen van specifieke programma's). Dit laatste zou wellicht ook explicieter geregeld kunnen worden in de algemene raamovereenkomst tussen Nederland en UNDP. In de sfeer van verantwoording zou dit onderdeel kunnen worden meegenomen door te eisen dat bij de eindverantwoording over het programma een accountantsverklaring wordt afgegeven, die expliciet deze aspecten heeft gecontroleerd.

Versterken van de monitoring

Zoals al is gebleken bij de beschouwing van de UNDP-cases, vindt er in alle gevallen al redelijk intensieve monitoring plaats door de donor. Elk programma heeft een eigen beleidsmedewerker, die redelijk intensief contact houdt met de multilaterale instelling. Via deze beleidsmedewerkers komt veel informatie over de uitvoering van de gesteunde programma's bij de donor terecht. Er blijft echter informatie-asymmetrie bestaan, omdat de programma's dermate omvangrijk zijn en er dermate veel informatie beschikbaar is, dat de donor niet over al deze informatie kan beschikken. De rapportages bevatten bovendien een samenvatting over de uitvoering van de activiteiten, en geen detailinformatie. Uit de cases is ook gebleken dat in een aantal gevallen de donor extra informatie heeft gevraagd via het uitbreiden van de rapportageverplichtingen en het zelf laten doen van een externe evaluatie. In het geval van de UNDP-programma's is de gerapporteerde informatie relatief kwalitatief van aard en veelal niet gekwantificeerd. Door expliciet om gekwantificeerde outputinformatie te vragen zou de informatie-asymmetrie kunnen worden verminderd. Ook lijkt het zinvol om extra (gedetailleerdere) informatie te verkrijgen over de opzet van de beheersingsstructuren van de programma's die de Nederland steunt (waarin, gelet op het gestelde in de vorige paragraaf, expliciet aandacht zou kunnen worden besteed aan anticorruptiemaatregelen). Ook lijkt het mij zinvol om informatie te krijgen over het functioneren van de beheersingsstructuur van de programma's die Nederland steunt. Tenslotte acht ik het zinvol om de betrouwbaarheid van de informatie die verkregen wordt over de uitvoering, te vergroten. Dit zou kunnen door expliciet te eisen dat de informatie in de rapportages wordt gepresenteerd, is geaudit door een onafhankelijke auditor die is benoemd door de donor. Uit kostenoverwegingen zou een dergelijke audit beperkt kunnen worden tot een audit op de jaarrapportage (en niet bij ieder kwartaal).

In het verlengde van hetgeen gezegd is over een onafhankelijk monitoringinstituut in de vorige paragraaf, zou een dergelijk monitoringinstituut ook een rol kunnen spelen ten aanzien van de monitoring van de UNDP-activiteiten die samen met Indonesische actoren worden uitgevoerd. In het geval van UNDP zou de donor samen met andere donoren (plural principals) als principaal kunnen optreden jegens UNDP en decentrale Indonesische actoren. Hierbij kan een onafhankelijk monitoringinstituut een belangrijke rol spelen.

6.3.6 Samenvatting van de aanbevelingen

De aanbevelingen luiden samengevat als volgt:

- Blijf werken met programma's die zijn vormgegeven met meetbare outputindicatoren. Dit bevordert de transparantie van de activiteiten en faciliteert de monitoringactiviteiten. Stel in bepaalde gevallen (vooral bij UNDP-programma's) expliciet aan de orde dat zowel in de projectvoorbereiding als in de voortgangsrapportages zoveel mogelijk op basis van gekwantificeerde outputindicatoren wordt begroot en gerapporteerd;
- Stel bij cofinanciering van UNDP-programma's als voorwaarde dat de hulp niet besteed mag worden aan financiering van UNDP-overhead en tref maatregelen in de sfeer van verantwoording en accountantscontrole om te borgen dat de gelden aan de programma's worden besteed;
- Blijf het belang van de donor behartigen in de fase van de voorbereiding van de programma's. Vraag hier expliciet aandacht voor een anticorruptiestrategie op het niveau van het betreffende programma en denk hierover mee;
- Vraag ook informatie over de werking van de interne beheersingsstructuur (waarvan de anticorruptiestrategie onderdeel uitmaakt) van het programma (als onderdeel van de voorwaarden). Dit zou bijvoorbeeld eens per jaar kunnen;

- Vergroot de betrouwbaarheid van de informatie door te eisen dat de verantwoordingsinformatie geaudit is door een externe auditor. Dit zou, gezien de kosten van dergelijke audits, beperkt kunnen worden tot de jaarrapportages;
- Structureer de samenwerking tussen donorgemeenschap en multilateraal, zodat door de donorgemeenschap en de multilateraal als gemeenschappelijke “plural principal” kan worden opgetreden jegens (decentrale) Indonesische uitvoerende actoren. Als coördinator van deze “plural principals” zou de multilaterale instelling kunnen optreden. Deze aanbeveling is vooral van toepassing in de situatie dat de relatie tussen donor en multilateraal is op te vatten als die van gezamenlijke principaal (in dit geval gaat dat op voor de programma’s van de Wereldbank);
- Introduceer samen met de internationale donorgemeenschap, de Indonesische autoriteiten en de multilaterale instellingen een onafhankelijk monitoringinstituut, dat naar het model van SIGP (CIMU) de programma’s die door de internationale donorgemeenschap worden gesteund en door multilaterale instellingen worden uitgevoerd (vaak samen met Indonesische autoriteiten) monitort. Op deze wijze wordt het systeem van checks & balances versterkt. Het inrichten van een dergelijke toezichthouder sluit aan bij de Nederlandse code voor corporate governance, waarmee een analogie valt te maken die toepasbaar is op deze casus. Ook helpt een dergelijke gezamenlijke toezichthouder het probleem van plural principals op te lossen. Deze monitoring kan zich onder meer richten op het functioneren van het interne beheersingssysteem dat operationeel is bij de diverse programma’s en op de juistheid van de informatie zoals die naar voren komt in de diverse rapportages. Op deze wijze wordt de kwaliteit (betrouwbaarheid) van de informatie die aan donoren wordt verstrekt, vergroot. In het kader van het vergroten van het ownership, zou een dergelijk monitoringinstituut gekoppeld kunnen worden aan de reeds bestaande Rekenkamer van de Indonesische centrale overheid. De rol van een dergelijk monitoringinstituut verschilt enigszins in verband met de relatie tussen donor en multilateraal. In het geval van de Wereldbank zou dit orgaan ten behoeve van de gezamenlijke principalen Wereldbank en donorgemeenschap kunnen opereren. In het geval van UNDP zou de gezamenlijke donorgemeenschap als principaal kunnen optreden, ten behoeve waarvan gemonitord zou worden.

Met bovengenoemde aanbevelingen is de centrale vraagstelling van deze scriptie beantwoord. Van belang is te benadrukken, dat het beeld van een principaal-agentrelatie met tegengestelde doelen en belangen bij de Wereldbankprogramma’s niet op bleek te gaan. De principaal-agentrelatie ligt in feite een stap verder: tussen gezamenlijke principalen (Wereldbank en donorgemeenschap) enerzijds en decentrale Indonesische actoren anderzijds. Het gezamenlijk focussen op het optimaliseren van deze relatie lijkt mij bevorderlijk voor het vergroten van de effectiviteit. Hierbij is het bestrijden van corruptie een belangrijk aandachtspunt. Bij de relatie tussen Nederland en UNDP is het beeld van een principaal-agentrelatie met tegengestelde doelen en belangen duidelijker zichtbaar. Hier zijn door implementatie van bovengenoemde aanbevelingen winstpunten te behalen.

6.4 Tenslotte

Het zou interessant zijn om de optimalisatie van de relatie tussen multilaterale instelling en de internationale donorgemeenschap als plural principal nader te onderzoeken. Hiertoe zou de relatie tussen de Wereldbank en decentrale uitvoeringsinstellingen verder kunnen worden onderzocht vanuit het perspectief van principaal en agent. Dit is een interessant vertrekpunt voor verder onderzoek. Verder zijn er natuurlijk nog meer multilaterale instellingen, zoals de Asian Development Bank. Ook hier zou de relatie tussen donor en multilateraal onderzocht

kunnen worden op de wijze waarop dat in deze scriptie is gebeurd. Ook zou het interessant zijn om een vergelijking te maken tussen de wijzen waarop de relatie tussen donor en multilateraal bij verschillende donoren bij hetzelfde programma wordt ervaren. Er zijn, naast de relatie tussen donor(gemeenschap) en multilaterale instellingen, nog meer relaties te onderkennen, die mogelijk met behulp van de agencytheorie geoptimaliseerd kunnen worden zoals:

- de relatie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag (kerndepartement) en de ambassade in Jakarta;
- de relatie tussen de multilaterale instelling en (lokale) actoren die gefinancierde activiteiten uitvoeren (in feite betreft het hier de beheersingsstructuur van een programma of project);
- de relatie tussen het management van de multilaterale instelling en professionals werkzaam binnen deze multilaterale instelling (intern-organisatorische doelcongruentie).

Mogelijk kan optimalisering van deze relaties met behulp van de agencytheorie verdere bijdragen leveren aan het verbeteren van de effectiviteit van de uitvoering van het beleid van ontwikkelingssamenwerking. Het zou interessant zijn dit in de toekomst nader te onderzoeken.

Dit brengt mij tevens op een relativerende opmerking. De conclusies en aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd, zijn gebaseerd op slechts vijf cases, waarvan een case slechts vanuit het perspectief van de donor (SIGP2) is belicht. De cases zijn niet op basis van een aselecte steekproef geselecteerd, maar op basis van door mijzelf geformuleerde criteria die beogen een zo groot en representatief mogelijk deel van de hulprelatie te dekken. Deze pragmatische benadering is ingegeven door beperkingen in tijd en middelen om ter plaatse in Indonesië onderzoek te doen, maar levert methodologisch een zwakte op, waarmee rekening gehouden moet worden bij het interpreteren van de resultaten. Ook bleek dat gedurende het onderzoek dat niet alle documenten konden worden ingezien bij de ambassade. Dit is voor een groot deel gecompenseerd doordat de multilateralen wel documenten beschikbaar stelden en doordat zeer veel officiële documenten beschikbaar bleken via officiële websites. De conclusies en aanbevelingen moeten in het licht van het bovenstaande worden gezien. Op basis van verder onderzoek, waarbij ook andere donoren en andere multilaterale instellingen worden betrokken, zou moeten worden gezien in hoeverre de bevindingen uit deze scriptie worden bevestigd. Dan pas ontstaat er een voldoende basis om vergaande institutionele ingrepen, zoals het instellen van een aan de Indonesische Rekenkamer gelieerd monitoringinstituut, te rechtvaardigen.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Afkortingenlijst

AIDS	Acquired Immuno Deficiency Syndrome
ADB	Asean Development Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
AusAID	Australian Agency for International Development
BNP	Bruto Nationaal Product
CAS	Country Assistance Strategy
CCF	Country Cooperation Framework
CDA	Christen Democratisch Appel
CGI	Consultative Group Indonesia
CIMU	Central Independent Monitoring Unit
DAC	Development Assistance Committee
ECOSOC	Economic and Social Council
EU	Europese Unie
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIV	Humaan Immunodeficiëntie Virus
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICCO	Interchurch Organization for Development Cooperation
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IDA	International Development Association
IGGI	Inter-Governmental Group on Indonesia
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organization for Migration
KDP	Kecamatan Development Programme
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MFO	Medefinancieringsorganisaties
NGO	Non-Governmental Organisation
Novib	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
NV	Naamloze vennootschap
ODA	Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) destijds heeft opgesteld ter definiëring van zuivere ontwikkelingshulp (ODA).
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PNI	Partai Nasional Indonesia
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PvdA	Partij van de Arbeid
SIGP	School Improvement Grant Programme
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SWAP	Sector Wide Approach
UK	United Kingdom

UNAIDS	The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, UNAIDS , is the main advocate for global action on the epidemic. It leads, strengthens and supports an expanded response aimed at preventing transmission of HIV, providing care and support, reducing the vulnerability of individuals and communities to HIV/AIDS, and alleviating the impact of the epidemic.
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
USD	United States Dollar
UNTAA	United Nations Technical Assistance Administration
VN	Verenigde Naties
VOC	Verenigde Oost-Indische Compagnie
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WATSAL	Water Resources Sector Adjustment Loan

Bijlage 2: Interviews

2A. Vragenlijst ten behoeve van de Nederlandse ambassade (perspectief van de principaal)

Er is een selectie gemaakt van de programma's die Nederland steunt en die door de Wereldbank / UNDP als multilaterale instelling worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 4). Deze vragenlijst wordt *per programma* vanuit beide perspectieven (principaal/ambassade en agent/multilaterale instelling) doorlopen.

A Algemeen en contract

- 1) Waarom is gekozen voor deze instelling? Selectieprocedure? Overwegingen? Welke informatie is hierbij ingewonnen?
- 2) Waarom is er in het kader van dit programma gekozen voor het instrument van cofinanciering? Waarom niet voor andere vormen, als eigen programma's opgezet en uitgevoerd door de ambassade, of projecthulp, of algemene begrotingssteun aan de Indonesische overheid?
- 3) Hoe is de uitvoering van het betreffende programma's georganiseerd?
- 4) Hoe ziet de formele vormgeving van de relatie tussen donor en multilaterale instelling eruit (contract, subsidiebeschikking)?
- 5) Uit welke documenten bestaat het contract tussen de ambassade en de multilaterale instelling? Inzage?
- 6) Welke afspraken over te bereiken resultaten zijn er gemaakt in het contract (outputs, prestatie-indicatoren)?
- 7) Welke (rand)voorwaarden heeft de donor gesteld in het contract jegens de multilaterale instelling? Zijn er sancties opgenomen in het contract bij niet-naleving van deze voorwaarden?
- 8) Welke input (geld, anderszins) wordt gegeven door de donor in het kader van dit programma (blijkend uit contract en overig)?
- 9) Op welke wijze zijn de financiële stromen tussen donor en multilaterale instelling georganiseerd? Voorschotbetalingen? Onder welke voorwaarden vervolgbetalingen en eindafrekening?
- 10) Wat zijn de resultaten tot op heden? (tussentijdse rapportages, evaluaties, effectmetingen, informatie over prestatie-indicatoren) (input, output, outcomes, impact)

B Relatie tussen principaal en agent

- 11) Op welke wijze wordt de relatie met de multilaterale instelling onderhouden (overleg, correspondentie, frequentie van de contacten etcetera)?
- 12) Wie onderhouden de relatie tussen Nederland en de multilaterale instelling voor wat betreft dit programma?
- 13) Hoe is de relatie tussen de multilaterale instelling en de ambassade? Is er sprake van goede contacten, een vertrouwensrelatie? Of juist niet?
- 14) Is er sprake van een (gestructureerde) dialoog over het te voeren beleid in het kader van dit beleidsterrein tussen donoren, multilaterale instelling, Indonesische autoriteiten en eventuele overige belanghebbenden?

C Plural principals

- 15) Welke andere donoren betalen mee aan dit programma?
- 16) Is er contact of afstemming tussen deze donoren onderling?

D Belangen principaal (donor)

- 17) Welke (beleids)doelstellingen op langere termijn streeft Nederland na met het geven van financiële steun aan deze programma's? (outcomes, impact)
- 18) Welke doelstellingen op kortere termijn streeft Nederland na met het geven van steun (zoals opgenomen in het jaarplan van de ambassade)? Welke prestatie-indicatoren zijn hiervoor benoemd? (input, output)
- 19) Vindt er in verband met het bovenstaande afstemming plaats met andere donoren?
- 20) Is er op enigerlei wijze sprake van tegenstrijdige (formele) *doelstellingen* tussen Nederland en de multilaterale instelling in verband met de uitvoering van de programma's? Op welke wijze is dat merkbaar? Streeft de multilaterale instelling naar uw indruk ook andere doelstellingen na dan de formele doelstellingen die zijn geformuleerd?
- 21) Zijn er aanwijzingen op het nastreven van *belangen* door de multilaterale instelling die spanning opleveren met de belangen van de donor, ten aanzien van de uitvoering van het programma in kwestie?
- 22) Streeft de donor andere beleidsdoelstellingen na waarvoor de ontwikkelingshulp 'instrumenteel' is? (bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden op die beleidsterreinen als voorwaarde voor de hulp en het eventueel toepassen van sancties bij het niet voldoen aan deze voorwaarden)

E Belangen agent (multilaterale instelling)

- 23) Zijn er nog andere instellingen betrokken in de uitvoering, en zo ja, wordt daar contact mee onderhouden?

F Informatievoorziening

- 24) Op welke wijze(n) wordt de donor geïnformeerd door de multilaterale instelling over de resultaten? Welke afspraken zijn daarover gemaakt? (rapportages, audits, evaluaties, informatie over prestatie-indicatoren)?
- 25) Op welke wijze(n) verkrijgt de donor zelf informatie over de resultaten (bijvoorbeeld werkbezoeken)?
- 26) Is er op enige wijze voorzien in tussentijdse en eindevaluaties van de programma's?
- 27) Op welke wijze houdt de multilaterale instelling zelf toezicht op de uitvoering van de activiteiten met betrekking tot de gesteunde programma's?

G Agencykosten

- 28) Welke maatregelen heeft de ambassade getroffen om ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk worden gehaald? (het onderscheid met vraag 24 is dat vraag 24 vraagt naar welke formele rapportages er zijn, terwijl vraag 28 zich richt op acties die de ambassade zelf aanvullend onderneemt om eventueel benodigde extra informatie te verkrijgen)
- 29) Welke maatregelen heeft de ambassade getroffen om geïnformeerd te worden over de voortgang en de resultaten? (monitoringkosten) (bijvoorbeeld auditing, evaluatiestudies, controlebezoeken, overleg)
- 30) Wat is de indruk van de performance van de multilaterale instelling tot op heden? Hoe is het tot op heden gelopen en wat zijn de ervaringen?
- 31) Is er voorzien in externe controle op de financiële verantwoording (bijvoorbeeld een accountantscontrole) en is deze controle op enigerlei wijze gestuurd (zijn er eisen gesteld aan deze controle en zijn er instructies voor deze controle)? In hoeverre voldoet deze externe controle naar uw mening?
- 32) In hoeverre is thans vast te stellen dat de doelstellingen die Nederland nastreeft middels het steunen van dit programma, zijn bereikt?

33) Is er wel eens sprake geweest van het toepassen van sancties ten aanzien van het niet naleven van voorwaarden? Is dit wel eens overwogen?

H Nutsmaximalisatie

34) Lijkt er sprake van een goede trade-off tussen preventie- en monitoringkosten enerzijds en residual loss anderzijds?

35) Zijn er nog additionele opbrengsten te verwachten van een toename van preventie/monitoring kosten die opwegen tegen de additionele kosten die hiermee gemoeid zijn?

2B. Vragenlijst ten behoeve van de multilaterale instelling (perspectief van de agent)

A Algemeen

- 1) Wat zijn de algemene doelstellingen van de multilaterale instelling?
- 2) Welke doelstellingen streeft de multilaterale instelling na in Indonesië?
- 3) Waarom is (in het verleden) gezocht naar Nederlandse steun bij dit programma?
- 4) Hoe ziet de organisatie van de multilaterale instelling eruit?
- 5) Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de resultaten in de uitvoering van de programma's die Nederland steunt? (prestatie-indicatoren)
- 6) Welke andere donoren steunen dit programma?
- 7) Hoe ziet het contract tussen donor en multilaterale instelling er voor wat dit programma betreft uit?

B Relatie tussen principaal en agent

- 8) Hoe krijgt de relatie tussen de multilaterale instelling en de donor Nederland vorm? (overleg formeel en informeel, contacten tussen beleidsmedewerkers, contacten tussen managers, politici)
- 9) Hoe wordt de relatie tussen Nederland en de multilaterale instelling ervaren? Is er sprake van een vertrouwensband en goede contacten?
- 10) Op welke wijze draagt de Nederlandse steun bij aan de doelstellingen van de multilaterale instelling? Is er sprake van overeenkomsten in de doelstellingen van Nederland en uw instelling, naar uw mening, of zijn er spanningen en tegenstrijdigheden?
- 11) Is er sprake van een (gestructureerde) dialoog over het te voeren beleid in het kader van dit beleidsterrein tussen donoren, multilaterale instelling, Indonesische autoriteiten en eventuele overige belanghebbenden?

C Plural principals

- 12) Hoe is de relatie tussen de multilaterale instelling en de andere donoren die ook doneren aan de programma's die Nederland steunt?
- 13) Zijn er belangrijke verschillen in de doelstellingen die de verschillende andere donoren nastreven ten opzichte van Nederland? Zijn er in dit verband wellicht ook tegenstrijdige doelstellingen te identificeren?

D Belangen principaal

- 14) Op welke wijze wordt ervaren dat de principaal haar belangen doet gelden? (bijvoorbeeld gedurende de totstandkoming van het (sectorale) programma dat wordt gesteund)
- 15) Wordt er door de donor randvoorwaarden of restricties opgelegd ten aanzien van de uitvoering van de programma's die gesteund worden? Sancties ten aanzien van deze voorwaarden? Wel eens toegepast?
- 16) Vinden er controles plaats door de donor? Hoe wordt dat ervaren?
- 17) Op welke wijze overtuigt de multilaterale instelling de donor(en) van de adequate uitvoering van de programma's die gesteund worden? Welke specifieke activiteiten worden hiertoe ondernomen, zoals het geven van presentaties, het organiseren van donor-bijeenkomsten, extra rapportages, site-visits? (bonding costs!)

E Belangen agent

18) Hoe passen de programma's die Nederland steunt in het beleid en de doelstellingen van de multilaterale instellingen (wat is het grotere verband waarin de door Nederland gesteunde programma's worden uitgevoerd)?

19) Stelt Nederland voorwaarden of eisen aan de hulp die strijdig zijn met de doelstellingen die de instelling nastreeft? (in het kader van dit programma, of in algemenere zin)

20) In hoeverre passen de condities die de donor oplegt ten aanzien van de uitvoering in de standaardprocedures die gehanteerd worden binnen de multilaterale instelling?

21) In hoeverre wordt er beleidsvrijheid ervaren in de uitvoering?

F Informatievoorziening

22) Op welke wijze houdt de instelling toezicht op de juiste besteding van de gelden binnen de programma's die Nederland steunt? Hoe is dat georganiseerd en geformaliseerd binnen de multilaterale instelling?

23) Op welke wijze wordt de donor(en) geïnformeerd over de resultaten (inputs, outputs, outcomes, impact, prestatie-indicatoren) van de programma's waaraan de donor(en) meebetaalt? Wordt deze informatie gegeven conform de afspraken in het contract? Wat is uw mening ten aanzien van deze afspraken over informatievoorziening naar de donor? Teveel, te weinig, haalbaar?

24) Vinden er interne evaluaties plaats ten aanzien van de resultaten? (hier wordt bedoeld op de wijze waarop de interne beheersingssystemen de adequate uitvoering van het programma borgen)

25) Wordt er voor interne controle en evaluaties gebruik gemaakt van onafhankelijke externe instanties? (zoals accountantscontrole, door onafhankelijke instellingen uitgevoerde evaluatiestudies)

2C. Questionnaire

(Vertaling in het Engels van bijlage 2A)

These questions will have to be processed for *each individual programme* run by the multilateral institution (World Bank, UNDP) which are selected for this thesis.

A General questions

- 1) Which programmes which are supported by the Dutch authorities are executed by your agency?
- 2) What are the general objectives of your agency in Indonesia?
- 3) What does the organisational structure of your agency look like?
- 4) Why has been sought for Dutch support for this programme in the past?
- 5) What is the current situation regarding the results (at the level of performance indicators) of the programmes mentioned in question 1?
- 6) Which other donors support this programme? Total budget of the programme and share of the individual donors in this budget?
- 7) What does the (formal) contract between the Dutch authorities and this particular programme look like?

B Relationship between donor (Dutch authorities) and multilateral agency

- 8) Through which means is the relationship between the donor and agency shaped (formal meetings, informal meetings, contacts between policy advisors, contacts between managers and politicians of both sides etcetera)?
- 9) How do you experience the relationship between donor and your agency?
- 10) How does the Dutch aid support the objectives of your agency here in Indonesia? To your opinion, do you experience goal congruence between the Dutch authorities and your agency, or do you perhaps see contradiction or tensions?
- 11) Is a (structured) policy dialogue about the policy to be executed in the sector targeted by this programme between donors, your agency, Indonesian authorities and possible other stakeholders?

C Other donors

- 12) What's the relationship between your agency and the other donors supporting this particular programme?
- 13) Do you perceive important differences in the objectives the other donors want to achieve through their support, compared to the Dutch? Do you perceive conflicting objectives among the objectives which the several donors want to achieve? Is there coordination between the donors regarding this particular programme?

D Interests of donor (Dutch)

- 14) Do you experience in any way that the donor looks after the objectives they want to achieve (and other possible interests of the donor) with the aid? If so, in what way, to what extent? Examples?
- 15) Do you experience conditions or restrictions set by the donor regarding this particular programme? Are these conditions sanctioned when not fulfilled? Ever experienced anything like that?
- 16) Does the donor check the activities undertaken regarding this programme (for instance, audits, monitoring activities, site visits)? How do you experience that?

17) On which way(s) does your agency convince the donor about the proper execution of the activities in this particular programme (or even in a more general way)? Which activities do you undertake for this matter (like giving presentations, organising donor seminars, additional reports, site visits)?

E Interests of agency

18) How do the programmes supported by the Dutch fit in the policies and objectives of your agency (what is the "bigger whole" in which the programmes supported by the Dutch are executed)?

19) Does the donor put conditions or demands on their contribution which are conflicting / uncomfortable regarding the objectives of your agency (in the case of this programme, or even in a more general way)?

20) To what extent do the conditions set by the donor fit into the standard procedures used by the execution of activities within your agency?

21) To what extent do you experience room for manoeuvre for executing the activities of the programme? (in other words, do you experience tight controls or loose controls)

F Information flows

22) How does your agency monitor the proper execution of this programme? How is this monitoring and control organised within your agency (in general, and in particular with regard to this programme)?

23) On which ways does your agency inform the donor(s) about the results (inputs, outputs, outcomes, impact, performance indicators) of this particular programme (and maybe even on a more general overall level)? Is this information provided conform the conditions stated in the contract between the Netherlands and your agency? What is your opinion about the conditions regarding providing information to the donor? Too much, too less? Acceptable? Feasible?

24) Are the results of this programme evaluated by your agency? How? With what results (if applicable)? (this question refers to the internal procedures within the agency, assuring the proper execution of the programme)

25) Are there any independent institutions used by your agency for making audits and evaluation reports (like external auditors, evaluation agencies)? Which? How does this work? Results (regarding this particular programme)?

Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen

In onderstaande tabel zijn de personen die zijn geïnterviewd in het kader van deze scriptie weergegeven. Met de kolom “opname gesprek” wordt aangegeven of bij het interview gebruik is gemaakt van de mogelijkheid het gesprek op te nemen. Hiervoor is altijd vooraf toestemming gevraagd aan de respondent. In een aantal gevallen stelde de respondent hier geen prijs op, zodat in een aantal gevallen het gesprek niet is opgenomen. De gesprekken met de meeste vertegenwoordigers van de multilaterale organisaties zijn in het Engels gevoerd, op basis van een vertaling van de vragenlijst in het Engels (bijlage 2C). Met de heer Alaerts is het gesprek in het Nederlands gevoerd.

Programma	Organisatie	Naam ministerie/ ambassade	Opname gesprek	Naam multilateraal	Opname gesprek	Taal
Algemeen (voorbereiding en oriëntatie)	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Mw. J. Kouwen	Nee			
Water	Wereldbank	J. Mebius	Ja	G. Alaerts	Ja	Nederlands
Elections 2004	UNDP	R. Wijngaarden	Ja	K. Evans	Ja	Engels
Maluku Recovery	UNDP	Mw. C. Smits	Nee	P. Cooper	Ja	Engels
KDP2	Wereldbank	R. Quarles	Nee	V. Bottini	Ja	Engels
SIGP2	Wereldbank	Mw. C. Helleman	Nee	-		
Algemeen	Ambassade	W. Schippers (controller)	Nee			
Algemeen	Ambassade	A. Stoelinga (plv. ambassadeur)	Nee			

Bijlage 4: Literatuurverwijzingen

- Baarda, D.B. en De Goede, M.P.M. (2001). *Basisboek methoden en technieken*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en Kalmijn, M. (2000). *Enquêteuren en gestructureerd interviewen*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bogt, H.J. ter (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle a/d IJssel: Labyrinth Publication.
- Brown, C. (2003). *A short history of Indonesia. The unlikely nation ?*. Crows Nest (Australia): Allen & Unwin
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (2003a). *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, ministerie van (2003e). *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken over de actuele situatie in Indonesië (DAO/339/03)*. Den Haag: Buitenlandse Zaken.
- Buitenlandse Zaken (2004). *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 V, nr 60.
- Buitenlands Zaken, Ministerie van (2003c). *HGIS nota 2004. Homogene groep internationale samenwerking*. Den Haag.
- Buitenlands Zaken, Ministerie van (2000a). *Indonesië Notitie*. Den Haag (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26049, nr.28).
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (2000b). *Memorandum of understanding between the government of the kingdom of the Netherlands and the government of the republic of Indonesia on agenda for renewed and intensified bilateral cooperation*. Den Haag/Jakarta.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (1950). *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laag-ontwikkelde landen*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (1966). *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (1956). *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (1962). *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (2003d). *Rapportage programmahulp 2002*. Den Haag.

- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (2000). *De sectorale benadering*. Den Haag.
- Buitenlandse Zaken, Ministerie van (2003b). *Sterke mensen, zwakke staten. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*. Den Haag
- Central Independent Monitoring Unit (2003). *CIMU Investigation of alleged malpractices in program implementation*. Jakarta: CIMU.
- Central Independent Monitoring Unit (2004). *Monthly Progress Report January 2004*. Jakarta: CIMU
- Department of National Education (2002). *Project Implementation Plan SIGP*. Jakarta: Department of National Education
- Docter, H. & Tuijl, H. van (2002). Indonesië: een zware test voor nieuwe Nederlandse ontwikkelingshulp. *Internationale spectator*, 2/2002 pp 90-94
- Dijkstra, A.G. (2002). The effectiveness of policy conditionality: eight country experiences. *Development and Change*, 33(2), 307-334.
- Financiën, Ministerie van (2003). *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking. Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*. Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2002-2003, nr.1. Den Haag
- Hakvoort, J.L.M. (1998). *Handleiding voor het schrijven van een scriptie*. (2^e editie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele Economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho Uitgeverij.
- Hoebink, P. (1998). *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publicaties
- Hoebink, P. (2001). Een korte geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. *Maatschappij en Politiek*, 2/2001 pp. 6-12.
- Hoebink, P. (1994). De Wereldbank. Van wederopbouw naar belangrijkste internationale ontwikkelingsorganisatie. In *Onze Wereld*, jaargang 13 nr.2.
- Killick, T. (1998). *Aid and the political economy of policy change*. London: Routledge
- Leerdam, J. van (1999). *Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Delft: Eburon uitgeverij
- Ministry of Home Affairs, Community Development Agency (2002). *Kecamatan Development Program Phase One: Final Report 1998-2002*. Jakarta
- Mol, N.P. en Verbon, H.A.A. (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.

- Sommer, M. (11 juni 2004). *Statenbouwers zijn statenbrekers*. *De Volkskrant*, p. 25.
- UNDP (2002). *Fast Facts about UNDP*. New York: UNDP
- UNDP (2003b). *Memorandum of understanding between UNDP and government of Republic of Indonesia*. Jakarta, April 2003
- UNDP (2001b). *North Maluku and Maluku Recovery Programme*. Jakarta, 18 juli 2001.
- UNDP (2003d). *North Maluku and Maluku Recovery Programme Fourth Progress Report*. Jakarta, 2003.
- UNDP (2001b). *Partnership to fight poverty. UNDP in Indonesia*. Jakarta: UNDP
- UNDP (2003a). *Programme document Elections 2004*. Jakarta, May 2003
- UNDP (2003c). *Terms of reference UNDP Trust Fund for support to the 2004 elections in Indonesia*. Jakarta, 2003.
- UNDP (2004). *UNDP Annual Report 2003. A world of development experience*. New York: UNDP
- UNDP (2003e). *UNDP budget estimates for the biennium 2004-2005*. New York: UNDP
- UNDP (2004). *Voting for the future: Support to the 2004 Indonesian Elections*. Jakarta, January 2004.
- Vos, Mei Li (2001). *International cooperation between politics and practice*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Website SIGP: http://mis.dikmenum.go.id/sigp_english/program_overview.html (informatie geraadpleegd 20 mei 2004)
- Wereldbank (2003a). *Implementation completion report Kecamatan Development Fund*. Jakarta, 20 juni 2003.
- Wereldbank (2003b). *Indonesia Country Assistance Strategy 2004-2007*. Jakarta: Wereldbank
- Wereldbank (2002). *Kecamatan Development Program. Brief overview*. Jakarta, mei 2002.
- Wereldbank (2001a). *Project appraisal document Second Kecamatan Development Project*. Jakarta: World Bank.
- Wereldbank (1999). *Report and recommendation of the president of the international bank for reconstruction and development to the executive directors on a proposed water resources sector adjustment loan in the amount of USS 300 million to the Republic of Indonesia*. Jakarta, 23 april 1999.

Wereldbank (2003d). *10 things you never knew about the World Bank*. Washington: The World Bank.

Wereldbank (2004). *The World Bank Annual Report*. Washington.

Wereldbank (2003a). *The World Bank Annual Report 2003 volume 1*. Washington: The World Bank

Wereldbank (2003b). *The World Bank Annual Report 2003 volume 2*. Washington: The World Bank.

Wereldbank (2001b). *World Bank Group Historical Chronology*. Washington: The World Bank.

Wereldbank (2003c). *World bank group. Working for a world free of poverty*. Washington: The World Bank.

White, H.N. en Dijkstra, A.G. (2003). *Programme Aid and Development. Beyond conditionality*. London: Routledge

Wong, S. (2003). *Indonesia Kecamatan Development Program. Building a monitoring and evaluation system for a large-scale community driven development program*. Jakarta: World Bank

Woodhouse, A. (2002). Village corruption in Indonesia. Fighting corruption in the World Bank's Kecamatan Development Program. Jakarta: World Bank