



**Jorn van der Meer (28)** is beleidsmedewerker bij de directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zijn bijdrage is op persoonlijke titel.

**Egbert Pos (30)** is beleidsmedewerker bij het Afrikateam van het Nederlands Instituut voor Meerprijen Democratie (NIMD). Zijn bijdrage is op persoonlijke titel.



# Meedoen met het politieke spel

Volgens minister Koenders is begrotingssteun een goed instrument om hele sectoren, zoals onderwijs of gezondheidszorg, te verbeteren. In de woorden van de minister kunnen we hiermee daadwerkelijk 'een deuk in een pakje boter slaan'. En met de nodige technische assistentie draagt het bij aan een belangrijke voorwaarde voor duurzame armoedebestrijding: een goed functionerend overheidsapparaat.

De minister heeft gelijk. Begrotingssteun heeft namelijk één belangrijk voordeel ten opzichte van andere instrumenten van ontwikkelingssamenwerking: het werkt via in plaats van langs de ontvangende overheid. De cruciale toevoeging van onze kant is het helpen opbouwen van een *accountable* overheid, die responsief en inclusief is ten opzichte van de bevolking. De machtsverhoudingen en de wijze waarop het politieke spel in ontwikkelingslanden is georganiseerd, zijn tenslotte van groot belang voor het verdelingsvraagstuk en duurzame armoedebestrijding. De huidige manier van begrotingssteun moet wat ons betreft dan ook veranderen. Het moet politieker. Echter, de politisering van begrotingssteun is onder donoren een gevoelig onderwerp.

Ze benaderen begrotingssteun het liefst op een technische en a-politieke manier. Laten we die zeepbel maar meteen doorprikken, want het ondersteunen van de begroting van een andere overheid is nooit a-politiek. Het is bij uitstek het instrument waarmee invloed kan worden uitgeoefend op politieke hervormingen in een ontwikkelingsland. Maar we zullen dan bereid moeten zijn om af en toe, zoals weblog 'Geen Stijl' het treffend zegt: 'te roeren waar het stinkt'.

In dit essay bespreken we waarom er tot nu toe nog te weinig politieke hervormingen tot stand komen met begrotingssteun. Op basis daarvan geven we vier uitgangspunten voor het verbeteren van de politieke dialoog over begrotingssteun. Vanuit onze achtergrond beperken we ons in dit essay tot Afrika, het continent waar ontwikkeling het meest achterblijft, Nederland het grootste aantal partnerlanden heeft en de helft van het Nederlands ontwikkelingsbudget uitgeeft.





### Politiek probleem

Groei en verdeling worden vaak in één adem genoemd. Echter, te vaak wordt gekeken naar de relatie tussen groei en ontwikkeling en wordt armoede gezien als louter een economisch probleem. Maar hoe kom je tot een eerlijkere verdeling? Volgens ons is de oneigenlijk verdeling van de welvaart in veel Afrikaanse landen vooral een politiek probleem en vormt het verdelingsvraagstuk de kern van het politieke spel. Sterker nog, de verdeling van de middelen in een land is de essentie van politiek bedrijven: wie krijgt wat en waarom.

Donoren zouden zich meer rekenschap moeten geven van de manier waarop ontvangende overheden in Afrika verantwoording afleggen aan hun eigen bevolking over de besteding van de ontvangen gelden. De wijze waarop een staat is ingericht en hoe politici omgaan met macht en belangen is cruciaal voor duurzame ontwikkeling.

### The winner takes it all

In Afrika gaat het politieke spel, sterk gegeneraliseerd, als volgt: de staat is in Afrikaanse landen een zeer belangrijke bron van inkomsten. De president (en zijn regerende partij) heeft de macht te danken aan de steun van zijn aanhang. Om zijn achterban te belonen en zijn macht te bestendigen zal de president in zijn periode aan de macht vooral deze groep (etnisch of regionaal) tevreden proberen te houden. Dit gebeurt zowel door het bevoordelen van deze groep door het voeren van voor hen gunstig beleid, als door het geven van baantjes, het plegen van corruptie en fraude en het beïnvloeden van verkiezingsuitslagen. Andere bevolkingsgroepen worden in meer of mindere mate uitgesloten en hebben tijdens zijn bewind niet tot nauwelijks

toegang tot de staatsstrog. Het gevolg is een *winner-takes-all-mentaliteit*, die in veel gevallen leidt tot buitengesloten groepen, meestal tot politieke conflicten en soms zelfs tot geweld. Ivoorkust en Kenia zijn hier sprekende voorbeelden van.

Donoren die begrotingssteun geven aan Afrikaanse landen, moeten zich meer bewust zijn van bovengenoemde politieke processen en kijken naar wat er, populair gezegd, achter de façade van de Afrikaanse staat gebeurt. Dit is belangrijk omdat zij de hoeveelheid middelen in een land en de verdeling ervan beïnvloeden en alleen al om die reden een politieke factor zijn. Of ze dit nu willen of niet. Dit houdt uiteraard in dat donoren ook invloed kunnen uitoefenen op dit proces. Dat gebeurt tot nu toe onvoldoende. Als donoren serieus werk willen maken van ontwikkeling kunnen ze niet om de rol van de politiek in Afrikaanse landen heen. Zolang maatschappelijke en politieke krachten zich niet gezamenlijk verenigen achter economische ontwikkeling en

Donoren moeten zich  
bewust zijn van wat  
er achter de façade  
van de Afrikaanse  
staat gebeurt

een politieke hervormingsagenda, blijft duurzame armoedebestrijding een utopie.

### Lachertje

Het doel van begrotingssteun is om ontvangende overheden meer zeggenschap te geven over hoe de gelden worden besteed. Overheden waar donoren voldoende vertrouwen in hebben, worden afgerekend op langetermijnresultaten, zoals het aantal kinderen onder twaalf dat naar school gaat. Hoe een ontvangende overheid dat doet, is minder belangrijk. Controle op de gegeven begrotingssteun richt zich voornamelijk op het beheer van de publieke financiën en het voorkomen van corruptie. De ferme uitspraken van minister Koenders ('Wij doen geen zaken met corrupte regimes') onderstrepen dit nog eens extra. De meestal geëiste inspraak van begrotingssteondonoren op beleidsvorming doorkruist niet zelden het verantwoordingsproces dat Afrikaanse overheden *op z'n minst in theorie* nog hebben richting parlement. In bijvoorbeeld Mozambique, een van de landen in Afrika waar de meeste donoren gezamenlijk begrotingssteun geven, heeft dat ertoe geleid dat donoren in een steeds vroeger stadium al betrokken willen worden bij de ontwikkeling van beleids- en begrotingsplannen van de overheid. Donoren geven ver voordat het Mozambikaanse parlement wordt betrokken bij de besluitvorming reeds hun akkoord. De Mozambikaanse commentator Hanlon heeft een punt met zijn constatering dat parlementaire goedkeuring van de begroting van een land dat substantieel afhankelijk is van begrotingssteun, op deze manier een lachertje wordt. Overheden zijn zo meer bezig met het afleggen van verantwoording aan donoren, in plaats van aan hun eigen parlement en bevolking. Het is de vraag of dat de bedoeling is.

### Gefrustreerde samenleving

Nu moet van een gemiddeld Afrikaans parlement ook niet teveel verwacht worden. Veel Afrikaanse parlementen zijn op papier dan wel democratisch gekozen, in de praktijk functioneren ze vaak niet als spreekbuis van de bevolking die ze vertegenwoordigen. In Senegal is bijvoorbeeld zo'n tweederde van de parlementariërs lid van de partij van president Wade. De facto betekent dit dat de president vrijwel altijd voldoende steun kan vinden voor door hem gewenste (grondwettelijke) hervormingen en dat politieke beslissingen bijna altijd kunnen worden afgedwongen. Daarnaast wordt tweederde van de leden van de Senegalese senaat benoemd door de president. De belangen van het volk worden door de parlementariërs nogal eens uit het oog verloren. De nieuwe auto's van de parlementariërs in Senegal heten in de volksmond dan ook *huit-huit* (8x8) in plaats van *quat-quat* (4x4), omdat ze zo groot zijn. De grote meerderheid in het parlement in Senegal is tijdens de laatste parlementsverkiezingen veroorzaakt



door een boycot van de oppositie. Dit is een evident teken van een politiek zeer gefrustreerde samenleving, maar donoren houden zich grotendeels afzijdig van dit proces.

### Vooruitschuiven van problemen

Zoals gezegd worden ontwikkelingssamenwerking en begrotingssteun door donoren dus nog te veel gezien als een technisch en a-politiek onderwerp, waardoor er onvoldoende oog is voor politieke verantwoording. Ontwikkeling is een inherent veranderingsproces, dat direct ingrijpt in de politieke machtsverhoudingen. Op zichzelf is het ook binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken inmiddels wel bekend dat politieke factoren in een land invloed hebben op de *ability and willingness* van landen om daadwerkelijk te ontwikkelen. Structurele ongelijkheden, machtsverdeling en *incentive structures* hebben een grote invloed op de manier waarop een land bestuurd wordt. Ondanks deze wetenschap blijken donoren het keer op keer toch moeilijk te vinden om in te grijpen op deze structuren, wanneer deze aantoonbaar daadwerkelijke duurzame ontwikkeling in de weg staan.

Donoren houden  
zich het liefst  
afzijdig van politieke  
processen

De terughoudendheid van donoren ten aanzien van de politieke processen binnen de landen waaraan begrotingssteun wordt gegeven, komt waarschijnlijk vooral voort uit de angst dat het aansnijden van gevoelige en controversiële zaken de zorgvuldig opgebouwde bilaterale relaties met het ontvangende land, of strategische belangen kan schaden. Het is bovendien prettiger om een hulpprogramma te starten, dan om steeds weer de discussie aan te gaan over wat er beter kan en hoe. Vaak wordt geconcludeerd dat arme landen nog niet klaar zijn voor democratie, dat landen eerst een economische ontwikkeling en institutionalisering moeten doorgaan, voordat er politieke hervormingen en interne verantwoording plaatsvindt. De vraag hoe autocratische regimes verantwoording afleggen aan parlement en bevolking over gevoerd (ontwikkelings)beleid en de legitimiteit daarvan, blijft helaas vaak onbeantwoord. De hoop dat autocratische regimes (of democratische regimes met autoritaire trekjes) uit zichzelf de fundamenten voor democratische instituties leggen, is wensdenken en het vooruitschuiven van ingewikkelde problemen. Alleen als de internationale gemeenschap bereid is om ook echt met de politieke en maatschappelijke actoren te werken aan een politiek veranderingsproces, is er kans op een eerlijkere verdeling.



### De president versus de rest

Het recente verleden in onder meer Zimbabwe, Nigeria en Kenia heeft ons weer met de neus op het feit gedrukt dat we er met verkiezingen alleen nog niet zijn. Onderzoek van Oda Cranenburgh

over het bestuur in Afrika toont wederom aan dat het houden van verkiezingen in Afrika niet automatisch leidt tot een inclusief proces waarbij bestuurders verantwoording afleggen aan de bevolking. Zolang fundamentele machtsverhoudingen niet veranderen en het systeem niet intrinsiek democratisch is, houdt het organiseren van verkiezingen niet meer in dan dat de bevolking eens in de zoveel tijd kan kiezen wie het voor het zeggen krijgt. Waarna de nieuw gekozen machthebbers veelal op de oude (autocratische) voet verdergaan. In veel landen in Afrika houdt dit in dat alleen een kleine elite profiteert van welvaart. Cranenburgh pleit er dan ook voor dat donoren meer aandacht schenken aan de inhoud van democratie (tolerantie, verantwoording, consensus), in plaats van de vorm van democratie (verkiezingen). In onze ogen een meer dan terechte opmerking.

Opmerkelijk, maar weinig verrassend, is dat het onderzoek van Cranenburgh eens te meer aantoont dat in de meeste Afrikaanse landen de president onevenredig veel macht heeft. Zij spreekt zelfs van ‘hyperpresidentialisme’. De wijze waarop veel Afrikaanse presidenten de staat naar hun hand zetten, toont aan waarom aandacht voor de staatsinrichting en verantwoordingsprocessen van belang is. Voorts blijken Afrikaanse parlementen wegens een gebrek aan kennis en middelen, of vanwege patrimoniale banden, in de praktijk niet in staat of van zin om hier een passend antwoord op te geven. In zulke gevallen is goed oppositie voeren een lastige opgave en is het de vraag in hoeverre de belangen van de bevolking worden behartigd. Ook de timing van verkiezing kan een belangrijk instrument zijn van presidenten en regeringen om hun macht te vergroten, evenals presidentiële benoemingen of de macht om het parlement te ontbinden. Ten slotte proberen veel presidenten, bijvoorbeeld in Oeganda of Senegal, de mogelijkheid van meer dan twee termijnen in te voeren of de zittingstermijn zelf te verlengen.

### **Verminderen van machtsconcentraties**

Het moge duidelijk zijn dat bovengenoemde zaken afbreuk doen aan de verantwoording van de regering naar de bevolking en een eerlijkere verdeling van de welvaart en duurzame ontwikkeling aantoonbaar in de weg staan. Om frustraties in een samenleving te voorkomen, wat uiteindelijk in gevaarlijke conflicten kan uitmonden, is inclusiviteit en het kweken van vertrouwen van de bevolking in bestuurlijke instituties essentieel. De inspanningen van donoren ten aanzien van democratisering in Afrika zouden zich dan ook meer moeten richten op de inhoud van democratie en de staatsinrichting in een land. Bijvoorbeeld door met belangrijke stakeholders in een land te werken aan het verminderen van machtsconcentratie en versterking van de instituties en structuren die invulling moeten geven aan het systeem van *checks and balances*.



Democratisering  
van een land komt  
van binnenuit



**Anders en beter**

Begrotingssteun kan een goed instrument zijn, maar daarbij mogen we onze ogen niet sluiten voor de inrichting van de staat van het land waaraan de hulp gegeven wordt. Voor duurzame ontwikkeling is het interne verantwoordingsproces in een land cruciaal. Hervorming van de politieke praktijk en staatsinrichting zijn essentieel, evenals de politieke wil om daadwerkelijk te werken aan de ontwikkeling van het land. Afrikaanse overheden zullen dus mede de verantwoordelijkheid over hun eigen ontwikkeling moeten nemen. In het verleden is dit lang niet altijd het geval geweest. Daarom moet de dialoog van begrotingssteondonoren met de ontvangende overheid naast het beheer van bijvoorbeeld publieke financiën ook gaan over bureaucratische en politieke hervorming. Tevens zullen donoren naast de contacten met de regering nog meer dan nu moeten spreken met oppositiepartijen, media, bedrijfsleven en *civil society*, om er zo achter te komen waar de knelpunten zitten die effectief legitiem bestuur en duurzame ontwikkeling in de weg staan. Actief steun geven aan politieke hervorming en democratiseringsprocessen is vervolgens essentieel. Daarbij is het enerzijds van belang dat donoren zich realiseren dat veranderingen in de staatsinrichting een proces van lange adem zijn en dat democratisering van een land van binnenuit komt. Anderzijds kunnen donoren die begrotingssteun geven wat ons betreft niet claimen dat zij bij deze processen aan de zijlijn staan.

**Het debat aangaan**

Ontwikkeling is een complex proces, dat van vele factoren afhankelijk is. We claimen dan ook niet met ons betoog een *silver bullet* te hebben. We erkennen dat de invloed van donoren op het politieke proces in een land vaak beperkt is en we beseffen dat met het aangaan van een uitgebreid politiek dialoog door middel van begrotingssteun alle problemen niet morgen de wereld uit zijn. Ook valt er geen eensluidend antwoord te geven op de vraag tot hoever donoren zouden moeten gaan. Donoren zijn het echter aan hun stand verplicht om niet hun ogen te sluiten voor die politieke processen die in een land van belang zijn en die grote invloed hebben op de ontwikkeling van een land. Als ze tenminste daadwerkelijk streven naar duurzame armoedebestrijding. Minister Koenders verdient lof voor zijn pleidooi voor politisering van begrotingssteun, maar we zijn er nog lang niet. Donoren en organisaties die werken aan de modernisering van ontwikkelingsamenwerking moeten wat ons betreft het debat aangaan over de lastige vragen met betrekking tot begrotingssteun die ons allen bezighouden. Zowel onderling als met Afrikaanse overheden en organisaties. Alleen op die manier kunnen we ontwikkelingsamenwerking effectiever maken en zorgen dat ook de

allerarmsten mee profiteren van economische groei.

Tot slot stellen we een aantal nieuwe uitgangspunten voor om de politieke dialoog en het flankerend beleid voor begrotingssteun radicaal anders vorm te geven:

- De regering van een ontwikkelingsland – of deze nu democratisch is gekozen of niet – heeft niet automatisch voldoende legitimiteit en legt niet zonder meer verantwoording af aan haar bevolking.
- Donoren moeten daarom politieke hervorming gericht op het verbeteren van lokale verantwoordingsprocessen actief ondersteunen vanuit de overtuiging dat ontwikkeling zowel een politiek proces als een economisch proces is.
- Donoren zullen meer dan voorheen een dialoog moeten voeren met zowel regerings- als oppositiepartijen, bedrijfsleven, media en *civil society* over de ontwikkelingen in het land en het ontwikkelingsbeleid dat door dezelfde donoren wordt ondersteund.
- Tegelijkertijd zullen Afrikaanse overheden hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Politieke wil om tot veranderingen te komen is randvoorwaarde voor begrotingssteun.

Kortom, als donoren in de woorden van minister Koenders daadwerkelijk een deuk in een pakje boter willen slaan, dan moeten ze bereid zijn om vieze handen te maken.

---

Literatuur/bronnen

- O. Cranenburgh (2009). Internationale Spectator, jaargang 63, nr.1
- J. Hanlon (25 March 2009), Mozambique News reports & clippings no. 149
- A. van der Pas (2009), Democratie, de helling.
- L. Horner en G. Power (2009), The Democratic Dimension of Aid, Prospects for democracy building within the contemporary international architecture of development cooperation
- T. Carrothers (2007), the sequencing fallacy, Journal of Democracy, Vol.18.1
- Chabal & Daloz (1999). Africa Works: Disorder as a political instrument

