

ONDER WELKE OMSTANDIGHEDEN KAN STEUN VAN BUITENAF DE SITUATIE VAN BURGERS VERBETEREN IN GEBIEDEN WAAR HET GEZAG EN DE CAPACITEIT VAN DE STAAT BEPERKT ZIJN? IN EEN THEMANUMMER VAN GOVERNANCE BUNDELEN STEPHEN KRASNER EN THOMAS RISSE EEN AANTAL ARTIKELEN DIE EEN GELIJKLUIDEND ANTWOORD FORMULEREN. LOKALE LEGITIMITEIT VAN EXTERNE ACTOREN, TAAKCOMPLEXITEIT EN DE GRAAD VAN INSTITUTIONALISERING ZIJN DRIE BASISFACTOREN DIE BEPALEN HOE SUCCESVOL DE DIENSTVERLENING AAN BURGERS IS. WELKE ROL DIT PRECIES IMPLICEERT VOOR LOKALE ACTOREN BLIJFT EEN OPEN VRAAG.

De beperkte staat

Filip de Maesschalck en Nadia Molenaers

Stephen Krasner en Thomas Risse richten hun blik op gebieden in de wereld waarin de staat ernstige beperkingen kent (*areas of limited statehood*). Beperkingen in die zin dat de staat niet beschikt over een monopolie op het legitieme gebruik van geweld en/of omdat de staat de capaciteit mist om regels en wetten ingang te doen vinden en waar nodig ook af te dwingen. Dit verhaal van beperkte staten kent vele grijstinten en schakeringen. In heel wat landen stuit men alleen in begrensde delen van het grondgebied of in bepaalde beleidsdomeinen op problemen van beperkt gezag of beperkte capaciteit van de staat. In andere landen manifesteren deze problemen zich zo sterk dat het lijkt alsof de staat er elke betekenis en slagkracht heeft verloren. Landen als Afghanistan of de Democratische Republiek Congo komen op deze manier in beeld, en vaak krijgen ze de stempel van 'gefaalde staat'. Het gebruik van deze term – maar ook van vergelijkbare termen met een iets minder negatieve bijklank, zoals 'falende staten' of 'fragiele staten' – heeft in bepaalde academische kringen kritiek geoogst omwille van de al te normatieve en onwenselijk geachte benadering waarvoor hij symbool staat. Te vaak streeft men bij steun aan dergelijke staten het ideaalbeeld van een staat als Denemarken na, als een stralend maar te verafgelegen eindpunt. Krasner en Risse verkiezen vanuit datzelfde kritische perspectief de neutralere term 'beperkte staat', die minder beladen is en minder opgevat als antipode van de liberaal-democratische staat naar westers model.

In gefaalde of falende staten zijn gunstige resultaten op het vlak van elementaire diensten als veiligheid, onderwijs of gezondheidszorg niet ondenkbaar

Is succesvolle dienstverlening in beperkte staten een ondenkbaar gegeven? In een recent opiniestuk in *The Washington Post* geven Krasner en Risse aan waar het hen in de eerste

plaats om te doen is: ze willen de halsstarrige misvatting uit de weg ruimen dat in gefaalde of falende staten gunstige resultaten op het vlak van elementaire diensten als veiligheid, onderwijs of gezondheidszorg ondenkbaar zijn. *External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood*, een themanummer van het tijdschrift *Governance*, is opgebouwd rond een staal van meer dan 150 landen. Het onderzoek hierin toont aan dat in gebieden waarin gezag en capaciteit van de staat ernstig beperkt zijn, bepaalde diensten toch naar behoren kunnen worden geleverd aan burgers. Een voorbeeld is de succesvolle malariapreventie en tuberculosebestrijding in de door oorlog getroffen zones van het als 'gefaald' bestempelde Somalië. Omgekeerd treft men staten aan die deze negatieve stempel niet of slechts in mindere mate dragen, maar toch ondermaats presteren op het vlak van dienstverlening. Er valt met andere woorden geen lineair verband vast te stellen tussen de mate van gezag en capaciteit van de staat en behoorlijke dienstverlening aan burgers.

De ondertoon van deze bevinding is dat in beperkte staten – waaronder ook die staten die een aura dragen van gehele onbestuurbaarheid – positieve zaken binnen het bereik liggen. Tegenover het dominant normatieve en vaak pessimistische denken over gefaalde en falende staten wordt dus een meer empirische benadering geplaatst. Het streven naar het lichtende baken Denemarken wordt ingeruild voor het streven naar een beter begrip van wat in dergelijke staten werkt, hoe het werkt en waarom het zo werkt. In het themanummer gaat de aandacht nadrukkelijk uit naar externe actoren, omwille van hun potentiële rol in het aanleveren van diensten aan burgers. Buitenlandse overheden en internationale organisaties, maar ook multinationale ondernemingen en transnationale publiek-private samenwerkingsverbanden krijgen de hoofdrol toebedeeld. Deze scherpe focus op externe actoren biedt het voordeel van de grondige inkijk, maar heeft helaas ook een keerzijde: lokale actoren lijken veroordeeld tot de rol van figurant in eigen land.

Hoe kunnen externe actoren nu een doeltreffende rol spelen in het aanleveren en ondersteunen van diensten? Om deze vraag te beantwoorden gaan de auteurs in het themanummer aan de slag met drie basisfactoren: legitimiteit, taakcomplexiteit en institutionalisering. Deze drie factoren vormen de bouwstenen van een model van voorwaarden voor doeltreffende interventies. De eerste factor, legitimiteit, houdt in dat externe actoren de vooropgestelde doelstellingen op het vlak van dienstverlening alleen kunnen behalen als deze actoren, en de beleidskeuzes die ze voorstaan, voldoende gedragen worden door de lokale actoren. Dit wordt goed geïllustreerd in de bijdrage van Tanja Börzel en Vera van Hüllen over Europese anticorruptiesteun aan drie Zuid-Kaukasische staten. Alleen

in Georgië heeft deze steun geleid tot een afname van corruptie. Volgens de auteurs is dit het gevolg van gedeelde opvattingen over het belang van publieke integriteit, onpartijdigheid van de overheid en universele toegang tot publieke middelen.

De tweede basisfactor is taakcomplexiteit. Die gaat gepaard met de bevinding dat voor complexe dienstverlenende taken legitimiteit op zich niet volstaat. De complexiteit van taken volgt daarbij zowel uit het aantal interventies als uit het aantal betrokken spelers nodig om de taak tot een goed einde te brengen. Taakcomplexiteit brengt ons vervolgens bij de derde factor, namelijk institutionalisering. Om gunstige resultaten te bereiken in situaties van complexe dienstverlening is het nodig dat de verhoudingen tussen externe en lokale actoren en het apparaat voor dienstverlening voldoende sterk geïnstitutionaliseerd zijn. De rolverdeling en besluitvormingsmechanismen moeten duidelijk omschreven zijn en een werkbaar systeem voor monitoring is noodzakelijk – maar dat alles toch op een wijze die voldoende ruimte laat voor flexibele aanpassing aan lokale omstandigheden. Ook de aanwezigheid van voldoende middelen speelt een bepalende rol in het falen of slagen van dienstverlening aan burgers.

De drie beschreven factoren vormen een rode draad doorheen de verschillende bijdragen in het themanummer. Wat opvalt is dat meerdere inzichten uit het door Krasner en Risse beschreven model nauw aansluiten bij de resultaten van ouder onderzoek over de rol van externe actoren – of donoren – op het vlak van internationale hulp. De verpakking mag dan wel nieuw zijn, de inzichten zijn dat minder. In 1998 verscheen er bij de Wereldbank een baanbrekend rapport over de effectiviteit van hulp: *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. De onderzoeksresultaten hierin hebben in grote mate het debat en het onderzoek naar de effectiviteit van hulp in het nieuwe millennium vormgegeven.

Het rapport was zeer kritisch over de bijdrage van hulp aan sociaaleconomische ontwikkelingsprocessen in ontvangende landen. De lage effectiviteit van de hulp werd niet alleen toegeschreven aan de ontvangers, maar ook aan de donoren. Heel wat studies wezen erop dat donoren de neiging hebben te sturend op te treden, zeker in staten waar de overheids capaciteit zwakker is. Vele donorinterventies (projecten, maar ook bredere interventies, gekoppeld aan hulpvoorwaarden) hebben weinig impact omdat ze vaak niet aansluiten bij de prioriteiten, wensen, noden en verlangens van de ontvangende zijde. Bijgevolg zullen de ontvangers weinig inspanningen leveren om de donorvoorkeuren te realiseren of verder te zetten, of in het ergste geval actief trachten de donorinterventies te ondermijnen. In de literatuur rond hulpeffectiviteit wordt de kloof tussen donoren en

ontvangers vaak aangeduid als een ‘gebrekkige afstemming van voorkeuren’ (*lack of preference alignment*), of ook als ‘gebrek aan respect voor eigenaarschap’. De evidente beleidsaanbeveling die hieruit volgde was dat donoren zich moesten scharen achter de prioriteiten van de ontvanger. Dit hield ook in dat voorwaarden voor steun van buitenaf niet zomaar konden worden opgelegd en in grote mate moesten worden afgestemd op de nationale ontwikkelingsstrategie van het land. Kort gezegd: respecteer lokaal eigenaarschap, onderhandel met de ontvangende zijde, en stem de voorkeuren beter af.

Vele donorinterventies hebben weinig impact omdat ze niet aansluiten bij de prioriteiten, wensen, noden en verlangens van de ontvangende zijde

Het begrip legitimiteit, waaraan in het gebundelde onderzoek veel waarde wordt gehecht, hangt nauw samen met deze aanbevelingen die gericht zijn op meer effectieve hulp. In de bijdrage over recente vormen van voogdijschap onder VN-mandaat, in landen als Sierra Leone of Burundi, komen David Lake en Christopher Fariss tot de bevinding dat dergelijk voogdijschap geen significante invloed uitoefent op welke resultaten worden bereikt in onderwijs, gezondheidszorg en basisinfrastructuur. De auteurs wijten dit in hoofdzaak aan een gebrek aan lokale legitimiteit van de VN-vredesmissies, wat onder meer volgt uit afwijkende beleidsvoorkeuren. Daarom pleiten ze voor alternatieve pistes waarbij een grotere synergie tussen donor en ontvanger wordt nagestreefd. Hun pleidooi stemt overeen met de aanbevelingen uit het debat over de effectiviteit van hulp.

Bijkomende raakpunten tussen de inzichten uit het themanummer en dit debat komen aan het licht als het gaat om de twee andere factoren: taakcomplexiteit en institutionalisering. Net zoals lokale legitimiteit van externe actoren nauw in verband kan worden gebracht met aanbevelingen op het vlak van lokaal eigenaarschap en afstemming van voorkeuren, zo ook kan taakcomplexiteit worden gekoppeld aan aanbevelingen omtrent coördinatie tussen meerdere actoren. In de literatuur over de politieke economie van hulp wordt beargumenteerd dat ontwikkeling vooral een probleem is van collectieve actie. Elke interventie beïnvloedt actoren en situaties. Hoe groter de diversiteit van actoren, hoe groter de kans op (onverzoenbare) voorkeurverschillen en hoe onvoorspelbaarder de succesratio van de interventie. Voorkeurverschillen kunnen bovendien worden onderdrukt of uitgespeeld door machtige actoren, en daardoor substantiële invloed uitoefenen op het al dan niet slagen van een interventie. Hieruit volgt dat eenmalige interventies, uitgevoerd door een enkele actor (zoals een vaccinatiecampagne), enorm succesvol kunnen zijn, maar dat elke andere

interventie waar een langdurigere inzet verwacht wordt van één of meerdere actoren veel minder voorspelbaar is.

Een derde raakpunt houdt verband met het begrip institutionalisering. Een van de belangrijke conclusies die het debat over hulpeffectiviteit aanleverde over gefaalde, falende en fragiele staten gaat over de zwakheid van formele instituties. Vertaald naar beperkte staatscapaciteit zou dit betekenen dat in die specifieke beleidsdomeinen of regio's waar de staat zwakker is, de resultaten ook minder voorspelbaar zullen zijn. Taakverdelingen en duidelijke besluitvormingsmechanismen zijn moeilijk te bereiken en/of te handhaven, en afgesloten overeenkomsten in een context van zwakke juridische instituties kunnen ook niet worden afgedwongen. De langlopende ervaring van donoren in beperkte staten heeft vooral geleerd dat donoren zeer flexibel moeten zijn en heel snel moeten kunnen inspelen op vluchtige ontwikkelingen. Dit staat voor een goed deel haaks op de idee van doorgedreven institutionalisering (onder de vorm van langetermijnplanning of gedetailleerd uitgewerkte overeenkomsten) die de auteurs in het themanummer bepleiten. Beperkte staten zijn zwak in het formuleren en afdwingen van regels, dus lijkt het minstens een innerlijke tegenspraak om institutionalisering voorop te stellen als noodzakelijke voorwaarde om positieve resultaten te bereiken in processen van complexe dienstverlening.

De basisstelling van Krasner en Risse was dat er geen lineair verband is tussen de mate van staatsgezag en staatscapaciteit enerzijds en behoorlijke dienstverlening anderzijds. Fundamentele vragen blijven daarbij echter onbeantwoord: aan welke actoren precies kunnen de bereikte resultaten op het vlak van dienstverlening worden toegeschreven, en wat zijn daarvan de implicaties op lange termijn? Wordt die betere dienstverlening neergezet door de staat zelf, die dankzij ondersteuning door externe actoren een uitbreiding van zijn gezag en capaciteit kan realiseren? Of zijn het de externe actoren die de taak van de staat overnemen, en is het onderzoek van Krasner en Risse een stil pleidooi voor meer externe inmenging in beperkte staten?

***Als de barmhartige Samaritaan taken overneemt van de staat,
vallen ook de incentives weg voor die staat om inspanningen te
leveren***

Dat laatste zal vermoedelijk niet het geval zijn, gelet op de heldere klemtoon op de noodzaak van lokale legitimiteit van externe actoren – al doet de titel van een van de artikels, 'Taking the State (Back) Out', het tegendeel vermoeden. De gedachte die deze titel suggereert, staat

lijnrecht tegenover een centrale opvatting uit het recente debat over hulpeffectiviteit, namelijk om geen taken van de staat over te nemen omwille van de perverse effecten hiervan op lange termijn. Twee belangrijke argumenten worden hiervoor naar voren geschoven: het dilemma van de barmhartige Samaritaan en de micro-macroparadox. Als de barmhartige Samaritaan taken overneemt van de staat, vallen ook de incentives weg voor die staat om inspanningen te leveren. Niet alleen is er een wanverhouding tussen 'inspanning' en 'resultaat', bovendien is het onwaarschijnlijk dat de problemen van beperkt gezag en beperkte capaciteit van de staat in de kern worden aangepakt. De betere dienstverlening die wordt bereikt via externe actoren impliceert immers op geen enkele manier dat er resultaten geboekt zullen worden op het niveau van staatsopbouw. Integendeel, de zogenaamde micro-macroparadox wijst erop dat de relatief hoge succesratio van donorgestuurde micro-projecten geen verband houdt met evoluties op het macroniveau. Wel is er heel wat krachtig bewijsmateriaal over de perverse effecten van eenzijdig donorgestuurde micro-interventies. De donordrang naar resultaten leidt bijvoorbeeld tot weinig smakelijke praktijken zoals het tewerkstellen van de beste lokale krachten in eigen projecten, waardoor lokale instituties worden verzwakt in plaats van versterkt.

De gerichte, bijna exclusieve wijze waarop Krasner en Risse inzoomen op externe actoren leidt tot een hoopgevend maar vertekend beeld. We krijgen een rijk onderbouwd zicht op hoe verschillende vormen van externe steun, mits een juiste dosering van ingrediënten als legitimiteit, taakcomplexiteit en institutionalisering, kunnen leiden tot een merkbare verbetering van het lot van burgers. En dat uitgerekend in die landen waarvan courant gehanteerde labels – gefaald, falend, fragiel – het tegendeel doen vermoeden. Dat beeld is hoopgevend. Tegelijk is het ook misleidend om twee redenen. Van de ene kant wordt onvoldoende in beeld gebracht welke perverse effecten externe actoren op langere termijn teweeg kunnen brengen op het vlak van de ontwikkeling van de staat en zijn instellingen. Dit had kunnen worden verholpen door een bredere kijk op de problematiek te hanteren, waarbij ook bevindingen uit het domein van de ontwikkelingsstudies in acht worden genomen. Van de andere kant komen andere cruciale lokale actoren in het beste geval slechts wazig in beeld. Het gaat daarbij om actoren die soms samenwerken met de staat, maar even vaak ook op voet van conflict leven met diezelfde staat. Kritische stemmen wijzen op de noodzaak om precies in landen die doorgaan voor gefaald, falend of fragiel, de aandacht voluit te richten op dergelijke lokale actoren. Om een meer realistisch beeld te krijgen van hoe behoorlijke dienstverlening in beperkte staten precies tot stand komt, zou het beslist helpen om de mist

wat op te klaren die er in dit themanummer blijft hangen rond de precieze rol en invloed van lokale actoren.

Stephen Krasner en Thomas Risse, External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood. In: *Governance*, 2014, 27, 4, 545-716.

Filip de Maesschalck is als ingenieur-architect en doctoraatsstudent ontwikkelingsstudies verbonden aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid- en beheer en de Universiteit Antwerpen.

Nadia Molenaers is als politiek wetenschapper verbonden aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid- en beheer en de Universiteit Antwerpen.