

Wiet Janssen

De moeizame ontwikkeling van Afrika

Afrika¹ is arm en ontwikkelt zich nauwelijks. Veelvoorkomende verklaringen zijn de invoer-tarieven en landbouwsubsidies van Westerse landen, achterstallig onderwijs en autocratische machthebbers. Maar geen van deze verklaren waarom de problemen in Afrika zo moeilijk op te lossen zijn, terwijl dit elders wél lukt. Wiet Janssen bespreekt dit probleem en neemt ons mee terug in het verleden: naar de tijd nog vóór de kolonisatie.

Sociale cultuur en de economische stagnatie van Afrika

Afrika is het zorgenkind van de wereld. In vrijwel alle andere werelddelen neemt de welvaart toe: de levensverwachting gaat omhoog, de kindersterfte vermindert, etcetera. De onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het percentage mensen dat rond moet komen van minder dan één dollar per dag (koopkracht, gecorrigeerd voor inflatie) in de verschillende delen van de wereld.² Het percentage neemt vrijwel overal af, in Oost-Azië zelfs dramatisch (tabel 1).

Na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie is er een terugval geweest in de landen die toen onafhankelijk werden, maar het gaat nu al een aantal jaren een stuk beter. De laatste twee jaren zorgt de financiële crisis voor stagnatie, maar de verwachting is dat die wel weer snel achter de rug zal zijn. Oost-Azië heeft trouwens vrijwel geen last gehad van de financiële crisis. China is gewoon met 10% per jaar door blijven groeien. Alleen in Afrika is er sinds 1981 nauwelijks vooruitgang. Volgens de Verenigde Naties (VN) is de koopkracht per hoofd tussen 1975 en 2005 zelfs met een half procent per jaar gedaald.³ In de loop van de jaren 2000 ging het wat beter, maar de recente economische crisis is ook in Afrika hard aangekomen. Het

1 Met Afrika wordt in dit artikel het gebied ten zuiden van de Sahara bedoeld.

2 Wereld Bank, *World Development Indicators 2007* (Washington 2008) table 2.6.

3 VN, *Human Development Report 2007-2008* (New York 2008) table 14.

<i>Regio</i>	<i>1981</i>	<i>1993</i>	<i>2004</i>
Sub-Sahara Afrika	42.3	45.5	41.1
Zuid-Azië	51.6	37.1	32.0
Nabije Oosten en Noord-Afrika	5.1	1.9	1.5
Oost-Azië en Oceanië	57.7	25.2	9.0
Latijns-Amerika en Caribisch gebied	10.8	8.4	8.6
Oost-Europa en Centraal-Azië	0.7	3.6	0.9
Totaal	40.6	25.6	18.4

Tabel 1 - Percentage van de mensen dat rond moet komen van minder dan één dollar per dag.

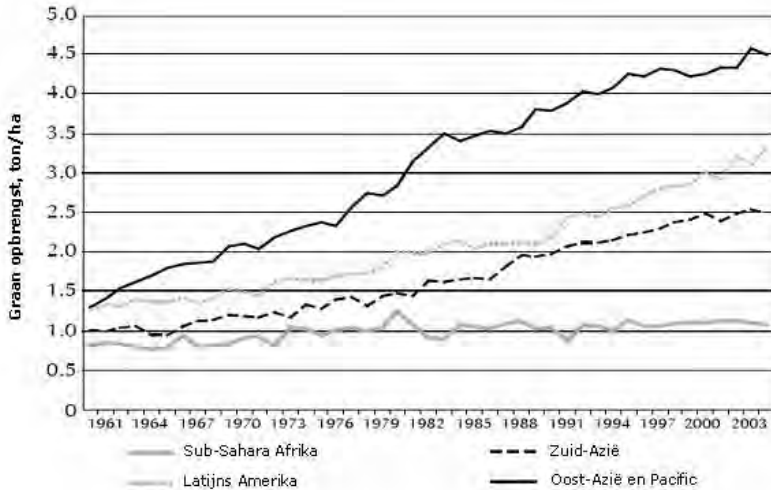
percentage ondervoede mensen nam na lange tijd weer toe: van 30% in 2005⁴ tot 32% in 2009.⁵ Dit ondanks de grote hoeveelheden ontwikkelingshulp. Als de hulp aan de relatief hoog ontwikkelde Republiek Zuid-Afrika en het olieland Nigeria buiten beschouwing wordt gelaten, dan bedraagt de hulp aan Afrikaanse landen zo'n 10% van hun Bruto Nationaal Inkomen (BNP).⁶ Alleen een paar landen in instabiele regio's ontvangen meer. Maar de hulp kan de ontwikkeling in Afrika niet echt op gang brengen. Een goede illustratie van de stagnatie van Afrika is de graanopbrengst per hectare, in vergelijking met die in andere delen van de wereld (afbeelding 2).

Die hardnekkige armoede is een gevolg van een complex van oorzaken. Eén ervan wordt door veel auteurs echter als de achterliggende oorzaak beschouwd: de sociale cultuur. En die heeft zijn wortels in de geschiedenis. Vóór de kolonisatie heeft Afrika nooit landen met een sterk centraal gezag gekend. De bevolkingsdichtheid was laag, slechts een paar mensen per vierkante kilometer. De machtsstructuren beperkten zich meestal tot grootfamilies en dorpen. Overheidsorganisaties met wetten, regels en controlesystemen waren er nauwelijks, en wat er was is door de kolonisatie, tussen 1900 en 1960, grotendeels vernietigd. Het proces van staatsvorming is dus pas zo'n 50 jaar geleden begonnen. Geen wonder dat het bestuur vaak nog gammel is. Na de onafhankelijkheid werd de macht overgenomen door een lokale elite, die vaak de controle kreeg over grote natuurlijke rijkdommen. Met overheidsmiddelen werd de steun gekocht van lokale leiders, en familieleden en partijgenoten kregen overheidsbaantjes waardoor de bureaucratie enorm uitdijde. Zo ontstond een systeem van vriendjespolitiek dat corruptie in de hand werkte. Een onafhankelijk

4 FAO, *The state of food insecurity in the world* (Rome 2009) table 1.

5 FAO, *1,02 billion people hungry* (Rome 2009).

6 Wereld Bank, *World Development Indicators 2009* (Washington 2009) table 6.15.



Afbeelding 2. Toename van de graanopbrengst per hectare in verschillende delen van de wereld. Bron: *United Nations Conference on Trade and Development*.

rechtssysteem kwam niet tot stand. In veel gevallen was de macht van de centrale overheid nogal zwak, zij kon hoogstens claimen dat zij de hoofdstad controleerde.⁷ Buiten de hoofdstad had ze weinig invloed. Landen als China en India daarentegen, hadden tweeduizend jaar geleden al een georganiseerde samenleving, met allerlei regels, verplichtingen en controlemechanismen. Er waren eigendomsrechten, er werd belasting geheven, etcetera. Grote delen van China kwamen al vóór het begin van onze jaartelling onder centraal gezag. Die landen hebben dus al millennia ervaring met de opbouw van een georganiseerde samenleving. De ontwikkeling van een gedeelde sociale cultuur heeft daar dus al een hele lange geschiedenis.

Een belangrijk aspect van de sociale cultuur is 'vertrouwen'. Volgens Fukuyama is een 'cultuur van vertrouwen [...] de bron van spontane sociale organisatie, die het mogelijk maakt dat bedrijven niet beperkt blijven tot de mogelijkheden van de familie maar doorgroeien tot professioneel bestuurd organisaties'. Netwerkorganisaties zullen in de toekomst steeds belangrijker worden, en 'dan zullen organisaties met een hoog niveau van betrouwbaarheid in het voordeel zijn'.⁸ Maar in ontwikkelingslanden, vooral in Afrika, is er weinig vertrouwen tussen mensen die niet op de een of andere manier een band met elkaar hebben. Men is eerlijk en hulpvaardig als het gaat om de grootfamilie en eventueel het dorp, en

⁷ R. van der Veen, *Afrika* (Amsterdam 2002).

⁸ F. Fukuyama, *Trust, the social virtues and the creation of prosperity* (New York 1995).

ook nog enigszins de etnische groep. Maar er is meestal geen loyaliteit ten opzichte van vreemden, en al helemaal niet ten opzichte van het eigen land. Ik ben zelf een keer met de consequenties van zo'n gebrek aan loyaliteit geconfronteerd. In Puno en Juliaca, twee middelgrote steden in het zuiden van Peru, bleken werkplaatsen voor metaalbewerking nooit meer dan zo'n zeven medewerkers te hebben. De eigenaren legden uit dat bij een groter aantal werknemers het niet mogelijk was ze goed te controleren, en dat er dan veel teveel gestolen werd. Door het gebrek aan loyaliteit konden die bedrijven dus niet uitgroeien tot grotere, modernere bedrijven.

Sociaal kapitaal

Omdat onderling vertrouwen en samenwerking vaak als de meest essentiële factor in het ontwikkelingsproces wordt gezien, wordt het ook wel 'sociaal kapitaal' genoemd. Als er op vertrouwd kan worden dat iedereen zich aan de afspraken houdt, dan zijn partijen vaak bereid om met elkaar te handelen, ook als er geen mogelijkheden zijn om het nakomen van de afspraken af te dwingen. In een gemeenschap met veel betrouwbare leden zullen mensen dat vertrouwen in elkaar hebben, en zo'n gemeenschap is daarom rijk aan sociaal kapitaal. Er is heel wat studie gedaan naar verschillen in sociaal kapitaal en naar het verband tussen sociaal kapitaal en economische groei. Weber onderzocht welke rol religie en morele codes spelen in de economische ontwikkeling. Hij vond dat de strikte, ascetische protestantse ethiek in de Verenigde Staten een belangrijke drijvende kracht was in de ontwikkeling van het kapitalisme en de economische groei. Volgens hem stagneerde de groei in katholieke landen in Europa omdat ze een dergelijke ethiek misten.⁹ Peng stelt dat in China de morele code van het confucianisme een belangrijke rol speelt in de snelle economische groei: 'confucianisme hecht grote waarde aan autoriteit, hiërarchie en discipline. Als de regering serieus inzet op economische ontwikkeling dan kan het confucianisme het faciliteren'.¹⁰ Anderson beschrijft de ontwikkeling van moderne staten in de Westerse wereld tussen 1815 en 1914. De industrialisatie en de sterke stijging van de productie in Europa zorgden voor het ontstaan van een middenklasse van burgers. Dit veroorzaakte een verschuiving van de economische macht

9 M. Weber, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik 1905) XX en XXI.

10 D. Peng, 'Does Confucianism matter? The role of the oriental tradition in economic development of East Asia' in: A. Ikeo ed., *Economic development in twentieth century East Asia, the international context* (London 1997) 170-189.

en een verandering in de sociale cultuur. Dat leidde vervolgens tot de moderne samenleving met haar democratische politieke systeem en haar redelijk efficiënte en betrouwbare overheid.¹¹ Een middenklasse, tamelijk onafhankelijk van de overheid, wordt in het algemeen gezien als een voorwaarde voor een goed werkende democratie. Moore vat dat samen als: 'Geen bourgeoisie, geen democratie!'¹² Voor een democratie is vertrouwen nodig in het openbaar bestuur en in de gekozen leiders. De economische groei en de ontwikkeling van een middenklasse brengen de mate van vertrouwen en van sociaal kapitaal die vereist is voor een democratie.

In Afrika is het nog lang niet zover. Nog steeds zijn macht en politieke besluitvorming vrijwel geheel gebaseerd op persoonlijke relaties in plaats van op wetten en regels. Er is nauwelijks onderscheid tussen het publieke en private domein. De bezittingen en inkomsten van de staat, bijvoorbeeld uit olie, worden vaak beschouwd als het persoonlijk eigendom van de machthebbers. Er is nog maar weinig sociaal kapitaal vergaard. Dit beperkt de effectiviteit van de overheid aanzienlijk. De landen in Zuid- en Oost-Azië zijn al veel verder, al zijn er ook daar nog tekortkomingen. Volgens Allena, Qianb en Qianb zijn in China het juridische en het financiële systeem nog onvoldoende ontwikkeld.¹³ Dat er desondanks een enorme economische groei plaatsvindt, verklaren zij door alternatieve financieringsmogelijkheden en sturingsmechanismen, die vooral gebaseerd zijn op reputatie en goede relaties. De beperkingen van het officiële systeem worden dus gecompenseerd door onderling vertrouwen, de belangrijkste component van sociaal kapitaal. Bovendien is er in China door de aanhoudende economische groei nu een middenklasse aan het ontstaan die bijdraagt aan het sociale kapitaal, en die een groeiende politieke macht vertegenwoordigt. Mede daardoor is het overheidssysteem aan het veranderen. Zo zijn er de laatste jaren grote verbeteringen in het juridische systeem gerealiseerd. Lubman beschrijft dat het strafrecht is herzien en er rechtsregels worden ontwikkeld voor de publieke sector.¹⁴ Friedman voorspelt dat binnen enkele tientallen jaren het politieke systeem in China geliberaliseerd zal zijn.¹⁵ Ook in andere landen in de regio, zoals Korea en Taiwan, is er sprake van een

11 M. S. Anderson, *The ascendancy of Europe* (Harlow 2003).

12 B. Moore, *Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world* (Boston 1966) 418.

13 F. J. Allena, J. Qianb en M. Qianb, *Law, finance, and economic growth in China* (Philadelphia 2004).

14 S. B. Lubman, *Bird in a cage, legal reform in China after Mao* (Palo Alto 1999).

15 B. M. Friedman, *The moral consequences of economic growth* (New York 2005).

verdergaande democratisering.

De genoemde voorbeelden illustreren dat sociaal kapitaal een belangrijke rol speelt in het genereren van economische groei, en dat andersom langdurige economische groei ook weer een positief effect heeft op het sociaal kapitaal. Inglehart heeft dat verband aangetoond in een groot aantal landen.¹⁶ Veranderingen in sociaal kapitaal gaan echter trager dan die in economische groei. Voor de ontwikkeling van vertrouwen tussen mensen zonder familiebanden zijn decennia nodig, of misschien zelfs wel eeuwen, maar ze blijven ook langer bestaan. Zo overleefde het sociaal kapitaal in China de vele oorlogen in de negentiende en twintigste eeuw, en de onrust gedurende de Culturele Revolutie. Economische groei is veranderlijk, omdat die afhangt van de veiligheidssituatie en van de kwaliteit van de regering van het moment.

Cliëntelisme en corruptie

Een belangrijk fenomeen in het proces van sociale en economische ontwikkeling is het cliëntelisme. Westerse landen kennen in het algemeen een redelijk betrouwbaar en onpartijdig rechtssysteem dat de burgers een behoorlijke bescherming biedt. Maar in ontwikkelingslanden bestaat dit vaak nog niet. Voor bescherming van eigendom, het vinden van een baan, het oplossen van conflicten en dergelijke wenden mensen zich daarom tot invloedrijke personen.¹⁷ Het gevolg is dat alle sociale, economische en politieke processen afhankelijk zijn van persoonlijke relaties. In die relaties geeft de meer invloedrijke persoon, de patroon, gunsten aan de minder invloedrijke persoon, de cliënt. Daarvoor verwacht de patroon weer diensten, politieke steun en/of geld van de cliënt. Dit systeem van informele relaties staat bekend als 'cliëntelisme' of 'patronage'. Pas als landen een goed functionerende democratie ontwikkelen, gaat het cliëntelisme een minder grote rol spelen. Het zal duidelijk zijn dat het cliëntelisme de politieke besluitvorming corrumpeert. De machthebbers worden in het algemeen nauwelijks gecontroleerd door een onafhankelijk publiek orgaan, zoals de Tweede Kamer in Nederland. Het is eerder andersom, de dominante

16 R. Inglehart, *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies* (New Jersey 1997).

17 J. Goody, *Technology, tradition and the state in Africa* (London 1971) 1-20, als genoemd in: R. van der Veen, *Afrika van de koude oorlog naar de 21ste eeuw* (Amsterdam 2002) 113.

politieke groepering controleert het controlerend orgaan. De werkelijke politieke besluitvorming vindt ook niet plaats in het openbaar maar in het geheim, en trekt zich niet veel aan van wetten of van de normen in de samenleving. Het onderscheid tussen het publieke en het private domein verdwijnt daardoor grotendeels. Politici gebruiken staatsfondsen om zelf zaken mee te doen. Ministers zijn bijvoorbeeld vaak directeur van een staatsonderneming, bijvoorbeeld de vliegmaatschappij, de spoorwegen of de staalfabriek, wat ze in staat stelt hun eigen bankrekening royaal met staatsfondsen aan te vullen.¹⁸

Het beeld dat in de literatuur wordt geschetst van cliëntelisme en corruptie is echter incompleet. In de eerste plaats wordt het vaak voorgesteld alsof corruptie typisch iets is van politici, politieagenten en douaneambtenaren. Dat is niet zo, de hele samenleving is ervan doortrokken, en het vindt plaats op alle niveaus. Op het laagste niveau zijn de armste mensen afhankelijk van iemand die net iets rijker is en iets meer invloed heeft, die op zijn beurt weer afhankelijk is van iemand op weer een iets hoger niveau, enz. Een politieagent in Tanzania vertelde mij dat hij verondersteld werd maandelijks een bepaald bedrag af te dragen aan zijn chef. Daarom stond hij bijvoorbeeld een groep bedelaars toe om te bedelen op een plek waar dat eigenlijk niet mocht, maar waar veel toeristen kwamen zodat de bedelaars flink verdienden. De agent joeg andere bedelaars van die plek weg. De bedelaars gaven een deel van hun opbrengst aan de leider van de groep, en die stond een deel af aan de agent. Zo had de agent nog een hele hoop van dergelijke inkomstbronnen. Een deel ging dus naar zijn chef, de rest hield hij zelf. De chef droeg weer af aan zijn chef, en die weer aan de commissaris van politie, die weer aan burgemeester, en die weer aan de gouverneur. Zo gaat het verder naar de staatssecretaris, de minister en tenslotte naar de president en/of de machtigste generaal. Het cliëntelisme bestaat dus uit kleine piramides die combineren tot grotere, en die weer tot nog grotere en, als er eenheid van leiding is, uiteindelijk tot één hele grote piramide. De bedelaar en de president zijn zo'n tien niveaus van elkaar verwijderd. Maar het cliëntelisme is altijd gebaseerd op 'voor wat hoort wat'. De armen, op het platteland, hebben weinig te bieden, en ze kunnen ook geen vuist maken. Ze zijn niet georganiseerd en ze hebben maar weinig invloed, en ze hoeven daarom van de politiek niet veel steun te verwachten.

Een ander aspect waarover veel misverstanden bestaan, is de motivatie

18 W. Brinkerhoff en A. Goldsmith, *Clientelism, patrimonialism and democratic governance* (Cambridge 2002) 7.

van degenen die corrupt zijn. Het is niet zo dat mensen in corrupte landen allemaal slecht zijn. Omdat het staatsstelsel onbetrouwbaar is helpen vrienden en familieleden elkaar. Dus als er op een ministerie iets aangeschaft moet worden dan probeert de ambtenaar in kwestie het zo te organiseren dat zijn neef het mag leveren, uiteraard voor een goede prijs. Die ambtenaar wil er zelf natuurlijk ook wat aan verdienen, want hij wil zijn zoon naar een goede school sturen en hij moet de familie van zijn werkloze oom onderhouden. Dus de neef die de opdracht krijgt, betaalt die ambtenaar ook weer iets terug. Als de ambtenaar zo steeds meer geld bij elkaar harkt wordt hij ook steeds meer 'patroon', krijgt hij steeds meer cliënten, en wordt hij dus ook steeds belangrijker. Een invloedrijke positie is een voorwaarde om aan geld te komen, en andersom is geld weer een middel om hogerop te komen. Alles hangt dus samen met betalen en betaald worden. Dat wordt niet beschouwd als immoreel, de mensen kunnen niet veel anders.

Geen enkele ambtenaar kan dan ook werkelijk helemaal 'schoon' zijn, en hoe hoger de positie hoe hoger de bedragen waar het om gaat. De manier waarop de vroegere president van Indonesië, Suharto, zijn politieke invloed veiligstelde vormt een mooie illustratie. Hij verzekerde zich van de loyaliteit van de dominerende politieke partij, Golkar, door het lidmaatschap verplicht te stellen voor ambtenaren, en door partijleden op lucratieve posities te zetten. Hij moedigde de ambtenaren ook aan om de budgetten van de ministeries af te romen. Hij verzekerde zich van de loyaliteit van de militairen door de militairen met een hoge rang toe te staan private bedrijven te runnen. Zo bezitten hoge militairen een communicatiesatelliet, een vissersvloot, grote concessies voor houtkap, etcetera. Uiteraard zorgde Suharto er ook voor dat er een flinke stroom geld naar hemzelf ging: hij maakte bevriende generaals, zakenpartners en familieleden directeur van de grootste bedrijven en gaf die bedrijven een monopolie in hun branche. In ruil daarvoor ontving hij een fors deel van de winst.¹⁹

Een ander punt dat in publicaties over cliëntelisme en corruptie nauwelijks aandacht krijgt, betreft het gebruik van het gedeelte van het geld dat overblijft, na aftrek van het deel dat wordt afgeroomd. Ook in Zuidoost-Azië wordt vaak een fors deel van het budget voor een investering weggesluisd, maar wordt het resterende deel meestal zorgvuldig gebruikt. Als er bijvoorbeeld een brug wordt gebouwd, dan is die ook nodig, en hij wordt redelijk degelijk geconstrueerd. Hij is alleen wat duurder dan hij had hoeven zijn. Maar in Afrika blijkt vaak dat halverwege de bouw

19 G.J. Aditiondro, *Chopping the global tentacles of the Soeharto oligarchy-clan*, gepresenteerd op de conferentie: *Towards democracy in Indonesia* (University of Auckland 2000).

het geld gewoon op is, en wordt de brug niet afgemaakt. Of hij is al snel onbruikbaar omdat hij ondeugdelijk is gebouwd. In 2006 was ik in Nigeria, als teamleader in een evaluatiemissie van een groot drinkwaterproject, en volgens de lokale ambtenaren was 80% van de bestaande installaties buiten werking, vele daarvan waren nog maar een paar jaar oud. Een flink deel had zelfs nooit gewerkt. Afrikaanse politici zijn minder geïnteresseerd in het zorgen voor goede publieke voorzieningen voor de arme bevolking dan hun Oost-Aziatische collega's. Het verschil in verantwoordelijkheid is te verklaren door het verschil in sociaal kapitaal.

De omvang van de corruptie

Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de omvang van corruptie. Transparency International (TI) publiceert jaarlijks de *Corruption Perceptions Index* (CPI), die per land de ernst ervan aangeeft. TI gebruikt als definitie: het gebruik van smergeld en fraude in de publieke sector. Corruptie komt algemeen voor in landen die gedomineerd worden door een cliëntelistisch systeem, dus in alle ontwikkelingslanden. De CPI score loopt van 1 tot 10, 1 betekent extreem corrupt, 10 wil zeggen helemaal geen corruptie. De Scandinavische landen, Nieuw Zeeland en Singapore scoren het hoogst, zo rond de 9. Nederland zit boven de 8 en de meeste rijkere Europese Unie landen en de Verenigde Staten rond de 7. In Oost-Europa liggen de waarden omstreeks de 4-5, in Zuid-Amerika rond de 4. China scoort 3,6. De meeste landen in sub-Sahara Afrika hebben scores onder de 3.²⁰ De Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp gaat voor een groot deel naar 36 partnerlanden, en die scoren bijna allemaal onder de 3,5, wat wil zeggen dat ze tot de meest corrupte landen van de wereld behoren. Maar de CPI geeft geen informatie over de absolute omvang van de corruptie. Er zijn echter wel heel wat onderzoeken te vinden over individuele gevallen van corruptie, en van bijzonder corrupte politici. Illustratief zijn de volgende voorbeelden. Volgens Berkman, hoofd van de afdeling corruptieonderzoek van de Wereldbank, gaat 30% tot 40% van de leningen van de Wereldbank verloren door corruptie.²¹ Volgens economisch adviseur van de Indonesische regering Djojohadikusumo, is het effect van de Indonesische overheidsinvesteringen 30% lager dan het zou moeten zijn, en 'daar is geen verklaring voor'.²² In een studie naar de corruptie in Peru concludeerde het United Nations Asia en het Far East Institute for

20 *Transparency International, Corruption Perception Index 2009* (Berlin 2009).

21 S. Berkman, *The World Bank and the gods of lending* (Sterling 2008) 78.

22 S. Djojohadikusumo, *Reports of corruption shock house of representatives* (Jakarta 1994).

the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI), dat overheidsmedewerkers de kosten van investeringen via pensioenfondsen 25% te hoog hadden gerapporteerd, en de kosten van de aanschaf van regeringsvliegtuigen 30%. Het verschil was zoek.²³ Wade, professor aan de London School of Economics, vond dat in een grootschalig irrigatieproject in Zuid India 20% tot 50% van de fondsen verdween.²⁴ Uit een studie van Phongpaicht en Piriyarangan, professoren aan Chulalongkorn University Bangkok, bleek dat in infrastructuur projecten in Thailand 20% tot 40% van de projectkosten bestonden uit smeergeld.²⁵ Fleischer, professor aan de Universiteit van Brazilië, stelde vast dat in Brazilië bij overheidscontracten 30% tot 50% van de gelden werd weggesluisd.²⁶ En door afspraken tussen belastinginspecteurs en –betalers (en waarschijnlijk ook politici) werd in Gambia maar 70% van de inbare belasting ook echt opgehaald.²⁷

In een aantal gevallen heeft de auteur zelf ook te maken gehad met ernstige corruptie. In 2006 schatte Nigeriaanse ambtenaren op stedelijk niveau dat van de regeringsfondsen voor watervoorziening slechts 40% werkelijk gebruikt werden voor watervoorziening. De corruptie bedroeg dus 60% van het budget. In 1994 werkte de auteur in Indonesië als adviseur in een stedelijk infrastructuur project, omvang 140 miljoen dollar, gefinancierd door de Aziatische Ontwikkelingsbank. De lokale manager legde uit dat in alle overheidscontracten in Indonesië een derde van de fondsen verdween. 10% was voor de president en zijn familie, de betrokken minister en zijn ambtenaren; 10% voor de gouverneur van de provincie en de ambtenaren op provinciaal niveau; 10% voor de burgemeester en de ambtenaren op stedelijk niveau; en 3% ging naar de aanbestedingscommissies en de projectmanager. In 2000 vertelde een Nederlandse leverancier van apparatuur voor watervoorzieningsprojecten in Afrikaanse landen, dat hij om een opdracht te krijgen gewoonlijk 35% op de prijs moest zetten voor smeergeld.

Soms neemt de corruptie extreme vormen aan. Jakob Svensson, een belangrijke econoom bij de Wereldbank, heeft in 2005 een opsomming

23 VN, *Resource material series No. 65, Fuchu, UNAFEI* (Tokyo 2005) 62-64.

24 R. Wade, 'The system of administrative and political corruption. Canal irrigation in south India', *Journal of Development Studies* 18 (1982) 287-328.

25 P. Phongpaicht en S. Piriyarangan, *Corruption and democracy in Thailand* (Bangkok 1994).

26 D. Fleischer, *Attempts at corruption control in Brazil. Congressional investigations and strengthening internal control* (Washington 1995).

27 M. Dia, *Africa's management in the 1990s and beyond. Reconciling indigenous and transplanted institutions* (Washington 1996) 46-47 en 94-100.

gemaakt van de meest serieuze voorbeelden van corruptie sinds de jaren '90. In de jaren '90 verduisterde de toenmalige president van Zaïre (nu Democratische Republiek Kongo) circa 5 miljard dollar. President Suharto van Indonesië bracht het tot naar schatting 10 miljard dollar (zijn familie en vrienden niet meegerekend), en Marcos van de Filippijnen tot 35 miljard dollar. In Kenia werden in de jaren '90 enorme bedragen aan subsidie uitgekeerd voor de export van goud, terwijl die in werkelijkheid nooit plaats heeft gevonden. Het kostte de staatskas 1 miljard dollar. En volgens een intern rapport van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verdween er alleen al in 2001 een bedrag van 1 miljard dollar aan olieopbrengsten in Angola, wat neerkomt op 77 dollar per inwoner.²⁸ Er zijn nog allerlei ander methoden om geld weg te sluisen, bijvoorbeeld door bedrijven en burgers extra te laten betalen voor overheidsdiensten zoals voor vergunningen en voor uitklaring van geïmporteerde goederen uit de douane; door 'kortingen' op betalingen van de centrale overheid aan lagere overheden; door de kosten van door de overheid aangeschafte goederen veel hoger op te geven dan ze werkelijk zijn; door het onderrapporteren van inkomsten voor diensten als watervoorziening en elektriciteit, etc. Deze methoden worden in de studies maar zelden vermeld omdat ze moeilijk te traceren zijn en niet in het oog springen. Er is echter heel veel geld mee gemoeid.

De gepubliceerde onderzoeken naar gevallen van corruptie laten zien dat gemiddeld zo'n een derde deel van het budget verdwijnt. En het gaat ook om een fors deel van het nationaal product. Als het regeringsbudget bijvoorbeeld 25% van het BNP omvat en een derde daarvan wordt verduisterd, verdwijnt er dus 8% van het BNP. Als het land nog eens 10% van het BNP aan hulp ontvangt en daarvan verdwijnt ook een derde, wordt dus in totaal zo'n 12% weggesluisd. De corruptie zorgt dus voor een flinke aderlating. Dat zou nog niet zo erg zijn als het geld in het land zelf werd geïnvesteerd. Maar veel van de fondsen komen terecht op rekeningen in Zwitserland of een ander belastingparadijs. Voor de ontwikkelingslanden zijn ze dus verloren.

Zoals eerder vermeld wordt er in veel Afrikaanse landen met het resterende bedrag ook niet erg veel zinnigs gedaan. De regering houdt de bevolking in de grote steden min of meer tevreden, bijvoorbeeld met lage voedselprijzen. Ook wordt er wel geïnvesteerd in infrastructuur, maar omdat er tijdens de bouw veel geld verdwijnt en er vaak gebrek is aan technische

28 J. Svensson, 'Eight questions about corruption', *Journal of Economic Perspectives* 19 (2005) 19-42.

kennis, zijn die voorzieningen meestal al snel niet meer bruikbaar. Vooral op het platteland en in sloppenwijken is de infrastructuur daarom meestal slecht. Het is vrij normaal dat wegen niet worden onderhouden, dat een brug instort en niet wordt gerepareerd, de elektriciteit regelmatig uitvalt, de leraar op school niet komt opdagen, etcetera. Door de slechte wegen doen vrachtwagens er vaak weken over om van het dorp naar de stad te komen. Dat is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van de producten, en het transport is daardoor erg duur. Dat alles heeft natuurlijk ook zijn weerslag op de economie. De overheid zorgt vaak niet erg goed voor de openbare veiligheid en de rechtszekerheid. Er wordt veel gestolen, arme boeren raken hun land kwijt, etcetera. Ook politie en rechtspraak worden geregeerd door het cliëntelisme. Rijke en invloedrijke mensen worden maar zelden gestraft, de armen trekken meestal aan het kortste eind.

De meeste donoren ontkennen of negeren het probleem van het cliëntelisme en de daarbij behorende corruptie. In Nederland heeft Bert Koenders, voormalig minister voor ontwikkelingssamenwerking, altijd volgehouden dat er geen cent hulp ging naar corrupte regimes. Dat is natuurlijk een illusie. Hij kan waarschijnlijk wel volhouden dat er geen duidelijk zichtbare gevallen van corruptie in de Nederlandse partnerlanden zijn. Maar het komt ook maar hoogst zelden voor dat de corruptie duidelijk zichtbaar wordt, bijna altijd wordt het zorgvuldig verborgen gehouden. Alle rekeningen, iedere administratie, het klopt altijd. Papier is immers geduldig. Maar de uitvoering van de activiteiten die met de Nederlandse hulp worden uitgevoerd, wordt helemaal overgelaten aan de ontvangende regering, en er is geen enkele controle op. Dat maakt het nogal gemakkelijk om een gedeelte van de fondsen ongezien weg te sluizen. Logisch dat de minister dan kan volhouden dat er geen corruptie is. Maar ook organisaties die echt hun best doen om er achter te komen, lukt het maar zelden om iets te vinden. Winters interviewde medewerkers van de Wereldbank, die toegaven dat hun accountants geen onregelmatigheden konden vinden. Die controleerden de boeken aan de hand van internationale boekhoudkundige standaarden, en stelden vast dat ze altijd in orde waren. Maar ze zeiden erbij dat dat niet wil zeggen dat de cijfers zelf ook kloppen. Daar kan heel goed mee geknoeid zijn, en dat kun je aan de cijfers niet zien.²⁹

29 J.A. Winters, *Criminal debt in the Indonesian context* (Evanston 2000).

Conclusies

Samenvattend kan worden gesteld dat de geschiedenis van staatsvorming in Afrika eigenlijk nog maar pas begonnen is, en dat er daardoor nog maar weinig sociaal kapitaal voorhanden is. In het algemeen zijn mensen alleen loyaal als ze familie of vrienden van elkaar zijn. Besluitvorming en samenwerking wordt geregeld door het cliëntelisme: wie weinig invloed heeft zoekt steun bij iemand die meer invloed heeft, en die biedt hulp in ruil voor diensten of geld. Alle besluitvorming gaat dus op basis van persoonlijke contacten, wetten en regels doen er maar weinig toe. Dat leidt er toe dat samenwerken in grotere verbanden wordt bemoeilijkt, en ook dat de overheid zich weinig gelegen laat liggen aan het lot van de bevolking. De corruptie tiert welig, veel van het overheidsgeld verdwijnt, en de overheidstaken lijden daar onder. De publieke infrastructuur is slecht, de kwaliteit van het openbaar onderwijs is meestal bedroevend, openbare veiligheid en rechtszekerheid laten veel te wensen over, zeker als het gaat om de armen. Met als gevolg dat de economische ontwikkeling maar heel moeizaam van de grond komt.

Welke consequenties heeft dit alles voor de ontwikkelingshulp aan Afrika? In de eerste plaats dat de ambities van de ontwikkelingshulp niet te hoog moeten worden gesteld. De ontwikkeling van de sociale cultuur en van de onderlinge loyaliteit en het wederzijds vertrouwen in de samenleving gaat maar heel langzaam, en dat proces is van buitenaf nauwelijks te beïnvloeden. Pogingen om het bestuur middels hulp te verbeteren hebben dan ook nauwelijks resultaat gehad. Sommige landen vertonen wel enige economische groei, en waar die langere tijd aanhoudt ontwikkelt de sociale cultuur langzaam een beetje mee. Dat kun je soms zien aan de corruptie score. Ghana bijvoorbeeld heeft al jarenlang een tamelijk verstandig en stabiel bestuur, het heeft voor Afrikaanse begrippen al heel lang een behoorlijke economische groei, en de CPI verbeterde van 3,3 in 1998 tot 3,9 in 2009. Maar in andere landen gaat het vaak minder goed, vooral als het land politiek instabiel wordt. Dan neemt het vertrouwen weer af.

Alles overwegende kun je stellen dat de hulp in het algemeen het meeste effect heeft als die gericht wordt op het stimuleren van economische groei in stabiele landen met al enig sociaal kapitaal. Maar de weg naar ontwikkeling in Afrika is nog lang.