

# Democratie als Oplossing: Ideaal of Werkelijkheid?



Een studie naar de invloed van democratie op armoedeverlichting gezien vanuit de beleidstheorie en vanuit wetenschappelijk onderzoek

MASTERTHESIS  
Vraagstukken van Beleid en Organisatie  
Universiteit Utrecht  
Juni 2008

Saskia Narraina (0416770)  
Begeleidster: Carolien Klein Haarhuis



# Voorwoord

---

In 2004 begon ik met de bachelor Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht met het doel om na mijn studie een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Nu in 2008 merk ik dat ik me de afgelopen jaren heb ontwikkeld en het steeds duidelijker is geworden wat me interesseert in de samenleving. In het eerste jaar van mijn studie ben ik Nederlandse les gaan geven aan buitenlanders in een buurthuis in Kanaleneiland. Zij vertelden me verhalen over hun land van herkomst en hun vlucht naar Nederland. Dit spoorde me aan om bij Vluchtelingenwerk te gaan werken en de minor Ontwikkelingsstudies te volgen. Het werd steeds duidelijker dat ik geïnteresseerd ben in ontwikkelingshulp, armoede, vluchtelingen, vredesopbouw en veiligheid. Het is dan ook logisch dat ik bij het zoeken naar een stage voor de master Vraagstukken van Beleid en Organisatie terecht kwam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De afgelopen maanden heb ik meegelopen op de afdeling Goed Bestuur van de directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp (DMH), waar ik ontzettend veel heb geleerd. Van het beoordelen van projectvoorstellen en evaluatierapportages tot het schrijven van memo's aan de minister. Ik vind het erg interessant om te werken op een plek waar het ontwikkelingsbeleid bepaald wordt, waar het nieuws eerder te horen is dan het in de media verschijnt en waar men boven alles het doel heeft de armste mensen ter wereld te helpen. Ik wil dan ook de hele Goed Bestuursafdeling bedanken voor de leuke tijd, met name Marcel van den Bogaard, mijn stagebegeleider, en Mette Gonggrijp, (plaatsvervangend) hoofd van de afdeling. Daarnaast wil ik Anne Hertman en Laura Lasance, mijn mede-stagiaires, bedanken voor de gezelligheid.

Op de momenten dat ik geen stage liep, ben ik druk bezig geweest met deze scriptie. Ook daarvoor ben ik aan een aantal mensen dank verschuldigd. Ten eerste aan Carolien Klein Haarhuis, mijn scriptiebegeleidster, voor haar kritische blik op het onderzoek wat me in staat stelde het steeds in een ander licht te zien. Ook wil ik graag de geïnterviewde experts bedanken: Ruth Emmerink, Marie-Louise Glebbeek, Kirsten Meijer, André Gerrits en Dirk Kruijt.

Ik heb met veel plezier en interesse aan het onderzoek gewerkt en ik hoop dat ik hiermee mijn studie op een mooie manier kan afsluiten.

Saskia Narraina  
Tilburg, juni 2008



# Inhoudsopgave

---

Inleiding _____	Blz. 7
1. Onderzoeksopzet _____	8
1.1 Doel- en vraagstelling _____	8
1.2 Onderzoeksstrategie _____	9
1.3 Wetenschappelijke relevantie en maatschappelijke relevantie _____	11
1.4 Begrippenkader _____	12
1.4.1 Armoede _____	12
1.4.2 Democratie _____	14
1.4.3 Democratisering _____	16
1.5 Conclusie _____	17
2. Theorie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid _____	18
2.1 Beleidstheorie _____	18
2.2 Beleidsbrief “Een zaak van iedereen” _____	19
2.3 Aanvulling op de beleidsnotitie _____	20
2.4 Explicitering aannames _____	21
2.5 Conclusie _____	23
3. De methodische kwaliteit van wetenschappelijke onderzoeken _____	24
3.1 Verantwoording voor de keuze van onderzoek _____	24
3.2 Meten van kwaliteit _____	26
3.3 De criteria voor de methodische kwaliteit _____	27
3.4 Uitwerking van de criteria _____	28
3.5 Selectie van de onderzoeken _____	29
4. Inhoudelijke analyse van de wetenschappelijke artikelen _____	31
4.1 Aandachtspunten voor de analyse van inhoudelijke bevindingen _____	31
4.2 Uitwerking van de aandachtspunten _____	31
4.3 Conclusie _____	36
5. Toetsing beleidstheorie met wetenschappelijk onderzoek _____	37
5.1 Hoofdpunten uit beleidstheorie _____	37
5.2 Hoofdpunten uit empirische onderzoeken _____	38
5.3 Vergelijking beleidstheorie, empirische bevindingen en visie van experts _____	40
6. Een casestudy: Zuid Afrika _____	43
6.1 Algemene introductie _____	44
6.2 De politieke, economische en sociale situatie voor 1994 _____	44
6.3 De geboorte van een democratie _____	45
6.4 De politiek, economische en sociale situatie na 10 jaar democratie _____	45
6.5 Een vergelijking met de onderzoeken en expertinterviews _____	47

7 Conclusie en aanbevelingen _____	50
7.1 De huidige Nederlandse beleidstheorie over de relatie tussen democratie en armoedevermindering in ontwikkelingslanden _____	50
7.2 De bevindingen van wetenschappelijke empirische onderzoeken over de invloed van democratie op armoedevermindering in ontwikkelingslanden _____	51
7.3 De mechanismen en contextfactoren die de relatie tussen democratie en armoedevermindering beïnvloeden _____	52
7.4 De verschillen en overeenkomsten tussen de Nederlandse beleidstheorie en wetenschappelijke empirische onderzoeken _____	53
7.5 Aanbevelingen _____	56
7.6 Discussie _____	57
Literatuurlijst _____	58
Bijlagen _____	61
1) Topiclijst _____	61
2) Aannames uit beleidsstukken _____	62
2) Analyse van methodische kwaliteit _____	63
3) Analyse van de inhoudelijke aandachtspunten _____	68

## Inleiding

---

“Armoedebestrijding is het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking. Een actieve inzet voor armoedebestrijding is onverminderd noodzakelijk. Wereldwijd moeten 1,2 miljard mensen rondkomen van minder dan 1 dollar per dag.” Deze zinnen vormen de eerste regels van het stuk “Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in een notendop”, dat te vinden is op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ([www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)). Volgens het ministerie vormt het concept van politieke pluriformiteit, het recht van mensen om hun leiders te kiezen en het afleggen van rekenschap door die leiders meer dan ooit tevoren de inzet van burgers en regeringen wereldwijd. Het heersende paradigma is dan ook dat democratie zorgt voor armoedevermindering. De minister van Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders schrijft: “*In this day and age we must realize that structural poverty reduction cannot be attained without substantive democratization*” (Berendsen 2008, 103). Dit is in lijn met politiek-economische modellen, die suggereren dat democratieën meer publieke goederen produceren en een evenwichtigere inkomensverdeling hebben dan niet-democratieën. Toch klinken er ook tegengeluiden. Af en toe verschijnen er artikelen waaruit blijkt dat sommige arme burgers in ontwikkelingslanden liever een dictator als leider hebben dan een democratische volksvertegenwoordiging. En af en toe publiceren kritische onderzoekers empirische bewijzen die het heersende paradigma aan het wankelen brengt. Want hoe kan het dat langlevende democratieën in ontwikkelingslanden er niet in geslaagd zijn om armoede uit te bannen? En hoe kan het dat in autoritaire landen zoals Zuid-Korea, Taiwan en Singapore armoedebestrijding zeer succesvol is geweest, terwijl andere autoritaire regimes, zoals in Sub-Sahara Afrika, zwaar hebben gefaald (Varshney 2000)?

Dat brengt ons op de volgende vraag: is het daadwerkelijk zo dat democratie goed is voor armen in ontwikkelingslanden? Wat is de theorie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid over de relatie tussen democratie en armoede? Kan er bevestiging worden gevonden voor deze theorie in wetenschappelijk onderzoek? Of zijn er verschillen tussen theorie en praktijk? In dit onderzoek zal ik op zoek gaan naar de antwoorden op deze vragen.

Deze scriptie is geschreven als eindproduct van de master Vraagstukken van Beleid en Organisatie van de Universiteit Utrecht, waarin ook veel aandacht is voor de relatie tussen theorieën waarop beleid is gebaseerd en wetenschappelijke onderzoeken. Eén van de experts die is geïnterviewd voor dit onderzoek is van mening dat beleidsmakers tegenwoordig nog te weinig gebruik maken van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Met dit onderzoek zullen we de relatie tussen democratie en armoede op zowel theoretisch als op empirisch niveau onderzoeken en zo proberen theorie en praktijk dichter bij elkaar te brengen.

# 1. Onderzoeksopzet

---

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken komen jaarlijks vele projectvoorstellen binnen van diverse organisaties met als doel armoede in ontwikkelingslanden te bestrijden. Beleidsmedewerkers beoordelen deze voorstellen en besluiten of het Ministerie subsidie geeft. Dit doen zij op basis van het subsidiereglement, maar ook op basis van de speerpunten die de huidige minister in zijn regeerperiode ten doel heeft gesteld. Minister van Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders zet onder andere in op Goed Bestuur. In de beleidsnotitie “Een zaak van iedereen” wordt beschreven hoe het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid onder deze minister wordt ingericht. De aandacht voor Goed Bestuur en daarbij behorende democratiebevordering als middel om armoede te verlichten is niet typisch Nederlands. Tijdens de stage bij de afdeling Goed Bestuur zag ik dat er veel werd samengewerkt met internationale organisaties en ministeries, zoals de Wereldbank en de *Department for International Development* (Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking van het Verenigd Koninkrijk), die ook veel waarde hechten aan Goed Bestuur. In het Nederlandse en internationale ontwikkelingsamenwerkingbeleid bestaat dus een soort theorie of veronderstelling over de relatie tussen democratie en armoedeverlichting. Maar is het daadwerkelijk zo dat democratie goed is voor de armen? In dit onderzoek zal deze veronderstelling worden getoetst aan de hand van een literatuurstudie, interviews met experts en een casestudy. In dit hoofdstuk zullen de doelstelling, de vraagstelling (paragraaf 1.1), de opzet van het onderzoek (paragraaf 1.2) en de relevantie (paragraaf 1.3) worden toegelicht en zullen de begrippen armoede en democratie worden uitgewerkt (paragraaf 1.4).

## 1.1 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het vergelijken van de beleidstheorie en de praktijk, zoals blijkt uit wetenschappelijk onderzoek, over de relatie tussen democratie en armoede. Men gaat er vaak vanuit dat democratie bijdraagt aan de vermindering van armoede, maar is dit wel zo?

De vraagstelling is afgeleid van de doelstelling en luidt:

*Vinden de veronderstellingen over de invloed van democratie op armoedeverlichting in het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid bevestiging in wetenschappelijk onderzoek naar de praktijksituatie?*

Deelvragen

1. Wat is de huidige Nederlandse beleidstheorie over de relatie tussen democratie en armoedeverlichting in ontwikkelingslanden?
2. Wat zijn de bevindingen van wetenschappelijke empirische onderzoeken over de invloed van democratie op armoedeverlichting in ontwikkelingslanden?
3. Welke mechanismen en contextfactoren beïnvloeden volgens de wetenschappelijke onderzoeken de relatie tussen democratie en armoedevermindering?
4. Wat zijn de verschillen en de overeenkomsten tussen de Nederlandse beleidstheorie en de wetenschappelijke empirische onderzoeken?

Om het onderzoek te concretiseren en specifiek in te gaan op mechanismen en de context in een bepaald land zullen we een casestudy doen naar de invloed van democratie op armoedevermindering in Zuid Afrika. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de achtergrond van de vraagstellingen en de onderzoeks aanpak.



## 1.2 Onderzoeksstrategie

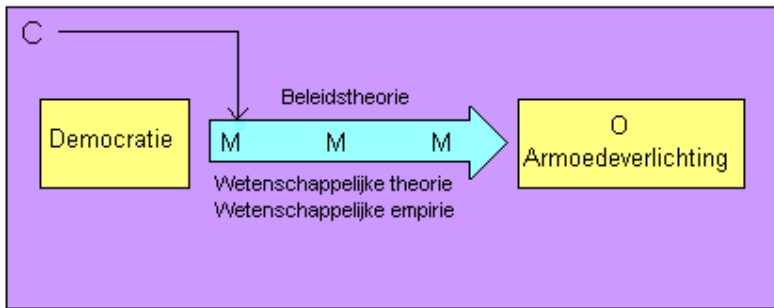
In dit onderzoek gaan we op zoek naar het vinden van een oplossing voor een kennisprobleem, namelijk de vraag of democratie tot armoedevermindering leidt. Het onderzoek is niet direct gericht op het vinden van praktische oplossingen voor een probleem. Naast dat deze studie fundamenteel-wetenschappelijk van aard is, vormt het ook een toets op beleid. We zullen nagaan of de kennis van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waaronder ontwikkelingssamenwerking valt, overeenkomt met resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. In dit onderzoek wordt daarbij gebruik gemaakt van bestaand materiaal; namelijk wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Eerst wordt de beleidstheorie geconstrueerd aan de hand van beleidsstukken en theoretische artikelen en vervolgens zal deze theorie worden getoetst aan de hand van empirische bevindingen en interviews met experts. Daarvoor zullen eerst wetenschappelijke empirische artikelen geanalyseerd worden op methodische kwaliteit in een meta-analyse. De artikelen die methodisch gezien het beste uit de bus komen, worden inhoudelijk geanalyseerd. De wetenschappelijke artikelen worden onderzocht op een aantal punten: het antwoord op de vraag of democratie zorgt voor armoedevermindering, de werkzame mechanismen in de relatie tussen democratie en armoede en de contextfactoren. Ook zullen we onderzoeken wat de visie van de beleidstheorie en de wetenschappelijke onderzoeken is op de begrippen democratie en armoede. De veronderstelde uitkomsten, mechanismen en contextfactoren uit de beleidstheorie zullen worden vergeleken met de uitkomsten, mechanismen en contextfactoren uit het wetenschappelijk onderzoek. Hierdoor zullen we een antwoord kunnen krijgen op de vraag of de beleidstheorie gebaseerd is op wetenschappelijke empirie. Ter aanvulling zal er een casestudy worden gedaan om de uitkomsten, mechanismen en contextfactoren in een specifiek land te onderzoeken.

### *Meta-analyse en casestudy*

Door een meta-analyse kan er overzicht worden geschept uit een grote hoeveelheid bestaand empirisch materiaal. Het voordeel van deze methode is dat de onderzoeker niet opnieuw 'het wiel aan het uitvinden is' door een nieuw onderzoek te starten, maar gebruik maakt van eerdere studies om zijn bevindingen te doen. Een meta-analyse kan worden gedaan op verschillende manieren. Volgens Lipsey en Wilson (2001) is het van belang om hoge kwaliteitseisen te stellen aan de empirische onderzoeken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de Maryland Scientific Methods Scale. Een verdere uitwerking van deze schaalverdeling is te vinden in hoofdstuk 3. Lipsey en Wilson richten zich op kwantitatief onderzoek. Een beperking van deze methode is dat veel waardevolle informatie verloren gaat omdat de selectiemethode erg streng is. Pawson (Pawson & Tilley 1997) is van mening dat dit zonde is en men niet alleen moet kijken óf beleid resultaten oplevert, maar ook hóe dit gebeurt en in welke context. De meta-analyse van Pawson krijgt de vorm van een '*realist synthese*'. Dit wordt de C-M-O benadering genoemd: *Context, Mechanism, Outcome*. De context is de situatie waarin de interventie zich afspeelt. Contextfactoren zijn externe factoren waar het beleid geen invloed op kan uitoefenen, maar die wel het beleid kunnen beïnvloeden. Het mechanisme is de werking van het beleid; de redenen waarop democratie leidt tot armoedevermindering. *Outcome* gaat om de resultaten van de interventie. In dit onderzoek gaat het om de vraag of democratie leidt tot het resultaat van armoedevermindering. (Pawson & Tilley, 1997; Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005:55).

In dit onderzoek wordt niet alleen de vraag gesteld óf democratie zorgt voor armoedeverlichting, maar ook hóe democratie daarvoor zou kunnen zorgen. In figuur 1.1 op de volgende pagina wordt de relatie tussen democratie en armoedeverlichting uitgewerkt vanuit drie perspectieven: beleidstheorie, wetenschappelijke theorie en wetenschappelijke empirische bevindingen. In dit onderzoek zal er een vergelijking worden gemaakt tussen beleidstheorie en wetenschappelijke onderzoeken gebaseerd op empirische bevindingen. Om met name de context en de mechanismen op een bepaalde plaats in een bepaalde tijd onder de loep te nemen zullen we een casestudy doen naar democratie in Zuid Afrika.

**Figuur 1.1 De relatie tussen democratie en armoedeverlichting**



### Interviews

Ter controle en ter aanvulling zal aan experts worden gevraagd hoe zij de beleidstheorie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zien, hoe zij denken over de kernelementen van democratie en armoede en wat hun visie is op de invloed van democratie op armoedevermindering. Er worden zoveel interviews afgenomen als nodig is om een punt van ‘verzadiging’ te bereiken. De topiclijst die gebruikt is, is te vinden in bijlage 1. De geïnterviewden zijn experts op het gebied van democratie en armoede. Dit zijn:

- Ruth Emmerink, beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, gespecialiseerd in democratisering.
- Marie-Louise Glebbeek, werkzaam bij de Universiteit Utrecht als onderzoeker en docente. Zij heeft onder andere onderzoek gedaan naar de transitie van een militair regime naar een democratisch regime in Guatemala.
- Kirsten Meijer, projectmanager Alfred Mozer Stichting, die als doel heeft de ontwikkeling van politieke partijen te ondersteunen door training en scholing.
- André Gerrits, hoofddocent aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Schrijver van het boek: *Democratie door interventie? De nieuwe White Man's Burden?* en voorzitter van de Alfred Mozer Stichting.
- Dirk Kruijt, hoogleraar ontwikkelingsvraagstukken aan de Universiteit Utrecht.

Daarnaast heb ik de heer Thandika Mkandawire, directeur van het United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) in Genève, de vraagstelling van dit onderzoek voorgelegd tijdens de lezing “*From Maladjusted States to Developmental States*” bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Den Haag, 22 april 2008).

### Ontwikkelingslanden

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen democratie en armoede in ontwikkelingslanden. Niet iedereen gebruikt dezelfde definitie van het begrip ontwikkelingsland. Wel hanteren de Verenigde Naties, de Wereldbank en het ontwikkelingscomité van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) vergelijkbare criteria, maar de organisaties geven deze criteria verschillende zwaarte in wegingen. De definitie die de Verenigde Naties hanteert is: “*Een ontwikkelingsland is een land met een zwakke economische structuur en armoede onder grote delen van de doorgaans snelgroeiende bevolking, die zich in toenemende mate bewust is van de armoedige situatie.*” Over de volgende punten bestaat consensus dat deze kenmerkend zijn voor ontwikkelingslanden (<http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=1010&sLangCode=NL>):

- een hoge staatsschuld
- een hoog percentage analfabeten
- een hoog sterftcijfer
- ondervoeding
- kinderarbeid
- ontbrekende vrouwenemancipatie

- veel kinderen per gezin
- slechte hygiëne
- laag energieverbruik
- een slechte infrastructuur,
- lage scholingsgraad.

Nederland heeft een partnerschap met 36 ontwikkelingslanden. Dit zijn: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Moldavië, Kaapverdië, Burkina Faso, Senegal, Mali, Ghana, Benin, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Uganda, Rwanda, Tanzania, Mozambique, Zambia, Zuid Afrika, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Suriname, Bolivia, Mongolië, Vietnam, Indonesië, Bangladesh, Sri Lanka, Afghanistan, Pakistan, Jemen, Palestijnse Autoriteit, Armenië en Georgië. In het onderzoek zal eerst de relatie tussen democratie en armoede in het algemeen in ontwikkelingslanden worden geanalyseerd, waarna we een casestudy zullen doen naar Zuid Afrika.

### 1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Er zijn vele studies verricht die democratie en/of armoede als onderwerp hebben (Narayan 2000, Kievid 1996). Dit onderzoek zal kunnen bijdragen aan het creëren van een overzicht over de relatie tussen democratie en armoedevermindering in ontwikkelingslanden door diverse wetenschappelijke artikelen met dit onderwerp onder de loep te nemen. Op dit moment is dat overzicht er nog niet en deze studie zal kunnen bijdragen aan *'filling the gap'*. Er zal getoetst worden of de beleidstheorie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid overeenkomst met resultaten van wetenschappelijke empirisch onderzoek. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de definities die de onderzoekers gebruiken voor democratie en armoede en aan de mechanismen en contextfactoren die zij zien in de relatie tussen democratie en armoede. Het is echter ook belangrijk te kijken naar de methodische kwaliteit van deze onderzoeken om te weten hoe zwaar de inhoudelijke bevindingen mogen wegen. Dit betekent dat onderzoeken die methodisch gezien van mindere kwaliteit zijn, niet mee zullen worden genomen in de inhoudelijke synthese. In de meta-analyse zullen alleen onderzoeken worden meegenomen die hun vraagstelling beantwoorden aan de hand van 'harde feiten'. Het gaat dus om empirisch onderbouwde onderzoeken.

Het maatschappelijke belang van dit onderzoek betreft verschillende aspecten. Ten eerste is het onderzoek van belang voor het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Het huidige beleid is gebaseerd op de stelling dat democratie bijdraagt aan armoedevermindering (Beleidsnotitie 2007). Blijkt uit dit onderzoek dat dit inderdaad zo is, dan weet men dat men er goed aan doet democratie te bevorderen. Al is het maar de vraag of democratiebevordering van buitenaf ook leidt tot democratie in de landen zelf. Deze vraag valt echter buiten dit onderzoek. Mocht uit dit onderzoek blijken dat democratie niet leidt tot armoedevermindering, dan kan dat invloed hebben op het beleid en zal een antwoord moeten worden gezocht op de vraag of het bevorderen van democratie dan nog wel zoveel prioriteit zou moeten hebben als het nu heeft. Er gaan nationaal gezien miljoenen euro's om in het bevorderen van democratie. Is dit terecht? Ten tweede is het onderzoek van belang voor de armen in ontwikkelingslanden zelf. Elk jaar sterven bijna vier miljoen pasgeboren baby's en in 2001 leefde bijna de helft van de wereldbevolking van minder dan twee dollar per dag (Beleidsnotitie 2007, Varsnhey 2000). Mocht uit dit onderzoek blijken dat democratie helpt bij het verminderen van armoede, dan zullen de armen mogelijk profijt hebben van de inspanningen om democratie te bevorderen. Zal uit dit onderzoek blijken dat democratie niet kan bijdragen aan armoedeverlichting dan kan dit een aanzet geven om te zoeken naar andere manieren om armoede te verminderen.

## 1.4 Begrippenkader

In het artikel “*Poverty Reduction through Democratisation*” beschrijven Hans-Joachim Spanger en Jonas Wolff de geschiedenis van de internationale ontwikkelingshulp. In de jaren vijftig en zestig werden er grote investeringen gedaan in het fysieke kapitaal en in de infrastructuur van ontwikkelingslanden om de ontwikkeling te bevorderen. Er werd in die tijd met geen woord gesproken over armoedevermindering. Men ging ervan uit dat economische groei zich automatisch zou vertalen in armoedeverlichting; de *trickle down* theorie. In de jaren zeventig groeide het besef dat niet alleen economische impulsen ontwikkeling zouden kunnen bevorderen, maar dat er ook investeringen nodig waren op het gebied van gezondheid en onderwijs. Wereld Bank president McNamara riep armoede uit als nieuw thema. In de jaren tachtig was alle aandacht gericht op verbeteren van economisch management en het vrije markt principe. Het was de tijd van de Structurele Aanpassingsprogramma's en de beleidstheorie van “*trickle down*” voer weer de boventoon. In de jaren negentig werd armoede ‘herontdekt’ en kwam er een combinatie van beide stromingen; aan de ene kant het bevorderen van de economie en aan de andere kant het voorzien in basisbehoeften (Spanger en Wolff 2003).

Over het verband tussen politieke participatie en armoedebestrijding werd voor het eerst gesproken aan het eind van de jaren zeventig, waarbij de vorming van instituties die armen actief deel uit zou laten maken in ontwikkeling, als essentieel werd gezien. In 1993 begon de Wereldbank pas de relatie tussen armoede en democratie aandacht te geven. In 1995 en 1996 zagen de OESO Development Assistance Committee (DAC) en de Verenigde Naties armoedebestrijding als hun hoofdthema (Spanger en Wolff 2003). In het volgende hoofdstuk zullen we hier dieper op ingaan door de huidige beleidstheorie van Nederland te beschrijven. Nu gaan we eerst in op de belangrijkste begrippen van het onderzoek, namelijk armoede en democratie. Ook bij het analyseren van de beleidstheorie en de wetenschappelijke artikelen zullen we aandacht hebben voor de wijze waarop deze begrippen gedefinieerd worden.

### 1.4.1 Armoede

De Millennium Development Goals, die in 2000 door 191 VN-lidstaten zijn getekend, hebben onder andere als doel om in 2015 de vele mensen die in extreme armoede leven met de helft te verminderen. Dit vereist een criterium om vast te stellen of een individu of een huishouden in armoede leeft. Armoede kan op verschillende manieren bekeken en gemeten worden. In 2000 heeft de Wereldbank een studie gedaan “*Voices of the Poor*” genaamd, die bestaat uit drie boeken die de ervaringen van 60.000 arme mannen en vrouwen omvat. Aan deze mensen is gevraagd hoe zij zelf armoede ervaren. Uit het onderzoek blijkt dat armoede een multidimensionaal begrip is. De armen noemen verschillende dimensies van armoede. De meest genoemde dimensie van armoede is materiële welvaart, met vooral de focus op voedsel, maar ook op huisvesting en land. Ook wordt armoede gedefinieerd in psychologische aspecten: het gebrek aan het hebben van een stem en van macht en het gevaar om vernederingen en onmenselijke behandelingen te moeten doorstaan. Ook spraken de armen over de pijn die ze hebben omdat ze niet kunnen voldoen aan sociale normen; de sociale uitsluiting. Ten derde wordt de afwezigheid van basisinfrastructuur genoemd, zoals de afwezigheid van water en wegen. Tenslotte worden gezondheid en onderwijs genoemd. Uit het onderzoek blijkt dat arme mensen armoede niet zozeer zien als een gebrek aan inkomen, maar eerder als een gebrek aan psychische, menselijke, sociale en omgevingsfactoren die bijdragen aan hun kwetsbaarheid (Narayan 2000, 31).

We zullen eerst de economische visie op armoede bespreken en vervolgens een aantal niet-economische perspectieven zoals relatieve armoede, sociale uitsluiting, het psychische welzijn en de Human Development Index.

### *Economische visie; de armoedegrens*

Tim Allen en Alan Thomas (2000, 10-21) beschrijven dat de Wereldbank armoede afmeet aan economische termen door het instellen van een armoedelijn. Extreem armen hebben een inkomen van minder dan een dollar per dag. Door het schatten van het aantal armen dat onder deze lijn leeft, kan de armoede in een land worden berekend. Daarnaast wordt ook het *Gross National Product* gebruikt als meetinstrument. Het GNP gebruikt marktevaluaties en is in de praktijk een meting van het nationale inkomen. GNP per capita geeft een indicatie van de gemiddelde levensstandaard van de bewoners van een land. Een eerste beperking van het GNP is dat het niets zegt over de distributie van de welvaart over rijken en armen. Een tweede beperking is dat het idee wat armoede is verschillend is in diverse maatschappijen. Zo kan een volk dat midden in het oerwoud woont en leeft van de jacht in onze westerse ogen in armoede leven, terwijl zij zichzelf niet als arm zien. Een derde beperking van het meten van armoede door het meten van inkomen is dat slechts de economische dimensie van welzijn wordt gemeten en dus niet het gehele begrip armoede. Een vierde beperking wordt genoemd door Dirk Kruijt, één van de geïnterviewde experts. Hij vindt het inkomen meten om het niveau van armoede te bepalen een goede manier, maar hij zet wel een kanttekening bij de vraag waar de armoedegrens dan zou moeten liggen. Het is namelijk vreemd dat iemand, bij een armoedegrens van 1 dollar per dag, met \$0,99 een arme is en bij \$1.01 niet meer. Een betere manier van meten is een bepaald grensgebied vast te stellen in plaats van een grenslijn.

### *Relatieve armoede*

Een niet-economische manier om armoede te zien is zoals Peter Townsend relatieve armoede beschrijft: “*Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diets, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely accepted and approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.*” (Townsend 1979, 31 in T. Allen en A. Thomas 2000, 12-13). Deze definitie richt zich vooral op de sociale uitsluiting van armen. Een pluspunt van deze visie is dat het armoede ziet in de breedste zin van het woord. Een minpunt is dat sociale uitsluiting moeilijk te meten is.

### *Psychisch welzijn*

Moris David Morris heeft in 1979 een instrument ontwikkeld om het psychische welzijn van mensen te meten: de Physical Quality of Life Index (PQLI). Daarbij wordt gebruik gemaakt van het *infant mortality* cijfer, de levensverwachting op eenjarige leeftijd en geletterdheid. Dit meetinstrument wordt vaak gebruikt, maar het nadeel is dat het niet de subjectieve kant van welzijn meet; hoe individuen zelf hun leefomstandigheden zien (Moon en Dixon 2001).

### *Calorieën*

Sommige onderzoekers gebruiken het aantal calorieën dat een persoon per dag tot zich neemt als referentiepunt voor armoede. De lat wordt gelegd bij het aantal calorieën dat een persoon nodig heeft om goed te kunnen functioneren. De grens is 2122 calorieën. Personen die hieronder zitten zijn absolute armen. Extreem armen zitten onder de grens van 1805 calorieën (Sarker en Rahman 2007). Dit is een smalle benadering van het begrip armoede, omdat het alleen is gericht op consumptie van voedsel.

### *Infant mortality figure*

Een andere manier die onderzoekers gebruiken om armoede af te meten is het *infant mortality* cijfer, omdat *infant mortality*<sup>1</sup> typisch geconcentreerd is in het laagste inkomens quintiel (Gwatkin 2004 in Ross 2006). Het is ook een meting van vele andere condities – toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen, kwaliteit van de lucht binnenshuis, educatie aan vrouwen en geletterdheid, prenatale en neonatale zorg, calorie-inname, ziekte en natuurlijk inkomen, die moeilijk te meten zijn onder de

---

<sup>1</sup> *Infant mortality* wordt in deze rapportage niet in het Nederlands vertaald. Een vrije vertaling van het begrip is *zuigelingensterfte of sterfte van jonge kinderen*.

allerarmsten. Bovendien is de definitie van kindersterfte in alle landen hetzelfde en worden hierover vanaf ongeveer 1970 in alle landen gegevens bijgehouden.

#### *Human Development Index en Human Poverty Index*

Armoede is ook te meten aan de hand van de Human Development Index (HDI). Het basis HDI is een gemiddelde van indicatoren die het UNDP (United Nations Development Programme) ziet als de drie belangrijkste aspecten van *human development*: de gezondheid van de bevolking gemeten door de levensverwachting; het niveau van het onderwijs en de materiële standaard van leven gemeten door het GDP per hoofd van de bevolking. Daarnaast heeft het UNDP de Human Poverty Index (HPI) opgesteld, waarbij de volgende indicatoren worden gemeten: kwetsbaarheid om te overlijden op jonge leeftijd, gebrek aan kennis en het gebrek aan passende leefomstandigheden.

Samengevat: er zijn verschillende manieren om armoede te meten. In de analyse van de inhoudelijke aandachtspunten van de onderzoeken zullen we ook zien dat de wetenschappers het begrip armoede op verschillende manieren zullen benaderen. In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de definiëring van armoede volgens de beleidstheorie.

### 1.4.2 Democratie

In deze paragraaf zullen we eerst ingaan op de herkomst van democratie en op politieke regimes in het algemeen. Vervolgens zullen we ingaan op de verschillende wijzen waarop democratie benaderd kan worden; smal – ruim, formeel – informeel, institutioneel – intrinsiek en de vier benaderingen van Van Cranenburgh.

#### *Democratie in de Griekse Oudheid*

Wat is democratie? Het woord stamt af van de Griekse woorden *δημος/dèmos*, 'volk' en *κράτειω/krateo*, 'heersen', 'regeren'. Het Prisma-woordenboek geeft aan dat democratie simpelweg 'regering door volk' betekent. Dit is weliswaar de kern van het begrip, maar we kunnen veel meer over de definitie van democratie zeggen. In de oudheid konden alle volwassen mannen (met uitzondering van de slaven) direct stemmen op wetsvoorstellen. Dit is een directe democratie, die tegenwoordig praktisch niet kan bestaan. Daarom heeft men in de meeste westerse staten nu een representatieve democratie; afgevaardigden van het volk hebben als taak naar de wil van het volk te handelen (<http://www.the-artfile.nl/ArtFile/historie/oudheid/klassiekeoudheid.htm>).

#### *Politieke regimes*

David Potter (T. Allen, A. Thomas 2000, 365-368) stelt dat politieke regimes refereren naar de institutionele relatie tussen de staat en *civil society*, die wordt gespecificeerd door de politieke aansprakelijkheid en de manier waarop leider hun positie als autoriteit toe-eigenen. Volgens Potter zijn regimes op nationaal niveau in te delen in drie types; de liberale democratie, de partiële democratie en het autoritaire regime. Een liberale democratie is een regime waar regels en beleidsbeslissingen niet worden gemaakt door de gehele gemeenschap, maar door vertegenwoordigers van deze gemeenschap. Deze vertegenwoordigers worden gekozen door vrije, eerlijke en competitieve verkiezingen waarbij volwassen mannen en vrouwen mogen stemmen. Burgers hebben het recht zich over politieke zaken uit te spreken, zonder bang te zijn voor vervolging. Bij een partiële democratie hoeft de regering niet volledige verantwoordelijkheid af te leggen aan zijn burgers. Militairen en de gevestigde orde kunnen de verkiezingen inperken en er zijn beperkingen op het recht van vrije meningsuiting en de toegang tot alternatieve informatiebronnen. Kritische organisaties worden goed in de gaten gehouden door de staat. In een autoritair regime hoeft de staat geen verantwoording af te leggen aan zijn burgers, zijn er geen vrije en eerlijke verkiezingen en zijn er beperkingen op de individuele rechten van burgers. Kritische organisaties worden niet toegestaan. Binnen deze drie typeringingen bestaan verschillende variaties, maar de liberale democratie wordt in de literatuur vaak als standaardmodel gebruikt voor democratie.

### *Smal en ruim*

De geïnterviewde experts zijn het met elkaar eens dat democratie op een **smalle** of een **ruime** manier kan worden bekeken. Bij een smalle definitie van democratie is het genoeg als er verkiezingen worden gehouden. Bij een ruimere definitie is er meer, want er wordt dan niet alleen aandacht besteed aan burgerlijke en politieke factoren zoals verkiezingen, maar ook aan economische, culturele en sociale factoren (ook wel ECS genoemd), zoals aandacht voor mensenrechten (zie figuur 1.2). Paradoxaal gezien voldoen er meer landen aan de smalle benadering, terwijl er veel minder landen voldoen aan de brede benadering van democratie ([http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_TABLE\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf)). Een smalle democratie is beter te zien als een democratie waar weinig eisen worden gesteld, dan het te zien als, zoals de naam suggereert, een strikte veeleisende benadering van democratie. Dit is de verklaring dat meer landen aan deze smalle benadering kunnen voldoen dan aan de brede benadering.

### *Formeel en informeel*

Een ander onderscheid dat kan worden gemaakt is tussen een **formele** en een **informele** democratie. In de handreiking Democratie uit het handboek Goed Bestuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, worden de kernelementen genoemd van een formele democratie.

*“In formele zin biedt democratie als systeem, ook voor ontwikkelings- en transitielanden, een helder gedefinieerd en gereguleerd kader voor politieke besluitvorming en uitvoering. Dat kader behelst het systematisch inbouwen van institutionele checks and balances, zoals hantering van een meerpartijstelsel, periodieke vrije en eerlijke verkiezingen, scheiding van machten, een representatief parlement, een executieve branche die verantwoording aflegt, een onafhankelijke rechterlijke macht, eerbiediging van de mensenrechten, toezichtsmechanismen om corruptie en machtsmisbruik tegen te gaan, vrije en onafhankelijke media, civiele controle op de strijdkrachten en politie, et cetera.”*

De informele kant van democratie is wijze waarop de burgers omgaan met de democratie. Denken zij op een democratische manier? Is democratie geïnternaliseerd?

### *Institutionele eigenschappen en intrinsieke eigenschappen*

Ook kan er een onderscheid worden gemaakt tussen **institutionele eigenschappen**, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, een representatief bestuur, scheiding der machten en levensvatbare partijen en **intrinsieke eigenschappen**, zoals politiek/culturele aspecten, waarbij de burgers in een land daadwerkelijk geloven in een democratisch systeem (Interview A. Gerrits, april 2008). De institutionele eigenschappen komen overeen met de kernelementen van de formele democratie, zoals hierboven beschreven en de intrinsieke eigenschappen komen overeen met de informele kant van democratie.

### *Benaderingen van Van Cranenburgh*

Van Cranenburgh (Handboek Goed Bestuur) maakt een indeling in vier benaderingen van democratie, waarin steeds meer de nadruk komt te liggen op de inhoud (de intrinsieke of informele democratie) en steeds minder op de vorm (de institutionele of formele democratie).

1. **De minimalistische benadering:** de regering heeft te maken met een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers; randvoorwaarden zijn dat deze concurrentie eerlijk is en de vrijheid van de burgers gewaarborgd is. Dit is dus de eerstgenoemde smalle definitie van democratie.
2. **De constitutionalistische benadering:** democratie kan alleen bestaan wanneer deze is ingebed in de rechtsstaat; de regeringsmacht is beperkt als gevolg van scheiding der machten. De democratie voldoet dan aan de institutionele eigenschappen.

3. **De substantiële benadering:** concurrentie is pas betekenisvol voor burgers wanneer er sprake is van beleidsalternatieven; dit vergt politieke partijen die verbonden zijn met een maatschappelijk middenveld en actief burgerschap.
4. **De institutionele benadering:** de inrichting van de democratie is afgestemd op de aard van de samenleving; of een maatschappij homogeen dan wel heterogeen is, zou bijvoorbeeld gevolgen moeten hebben voor de keuze tussen meerderheids- of consensusdemocratie.

#### *Democratie als norm*

Gerrits, Emmerink, Kruijt en Thandika Mkandawire, vier van de geïnterviewde experts (april 2008), benadrukken dat democratie een norm op zich is, los van het feit of het wel of niet bijdraagt aan armoedevermindering. Democratie wordt als goed op zich gezien. In het alternatief, een autoritaire staat, wordt de bevolking namelijk op den duur ‘verstikt’ door het gebrek aan vrije meningsuiting, wat niet wenselijk wordt geacht.

### 1.4.3 Democratisering

Vele ontwikkelingslanden zijn de afgelopen jaren democratisch geworden ([http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp#)). In deze paragraaf zullen we ons verdiepen in het democratiseringsproces. Democratisering is de overgang van een andersoortig regime naar een democratisch regime. Potter beschrijft democratisering als volgt:

*“Democratization: Political change moving in a democratic direction from less accountable to more accountable government, from less competitive (or non-existent) elections to fuller and fairer competitive elections, from severely restricted to better protected civil and political rights, from weak (or non-existent) autonomous associations to more autonomous and more numerous associations in civil society.” (D. Potter in T. Allen, A. Thomas 2000, 368)*

Potter beschrijft de democratisering in de wereld in drie golven. De eerste lange golf was van 1828 tot 1926, de tweede golf was vlak na de Tweede Wereldoorlog en de derde golf, *the third wave*, was na de val van de Sovjet-Unie in 1990. Over het algemeen zijn er de laatste decennia meer landen bijgekomen met een liberaal-democratisch regime. Een kenmerk van golven is echter dat ze terugrollen en er zijn inderdaad een aantal democratische regimes in Afrika, maar ook in andere werelddelen, die het niet gelukt is een liberale democratie te consolideren en die nu fragiele staten zijn of teruggekeerd zijn naar een autoritair regime. Dit wordt de *‘third reverse wave’* genoemd (Burrell, 1998 in T. Allen, A. Thomas, 2000, 368).

Volgens de geïnterviewde expert Gerrits bestaat democratisering uit drie stappen (april 2008):

- 1) De installatie van een nationaal bestuur, die het monopolie op geweld heeft. Rijkdommen komen ten goede aan de burgers en de regering en de staat heeft afgebakende grenzen.
- 2) Er is goed bestuur: een sterke rechtsstaat en een formele democratie.
- 3) Democratie wordt gelegitimeerd door de bevolking. Er bestaat een politieke cultuur.

Gekeken naar deze stappen, wordt hier uitgegaan van een substantiële democratie met een democratische cultuur en niet van een smalle benadering van democratie met alleen de institutionele eigenschappen.

Marie-Louise Glebbeek, één van de geïnterviewde experts (april 2008), vertelde dat er in een transitie van een autoritair naar een democratisch regime vaak alleen aandacht is voor de formele elementen van democratie (stap 1 en 2 van het stappenplan van Gerrits). Zo worden er soms alleen verkiezingen gehouden. Economische, culturele en sociale factoren worden dan achterwege gelaten. Daardoor werkt een democratie niet goed, want er is geen sprake van een democratische cultuur. Het gevaar bestaat dat de democratie dan niet zal kunnen voldoen aan de verwachtingen van mensen. Zij zouden het vertrouwen in het bestuur kunnen verliezen en dit kan leiden tot meer conflicten, corruptie en



criminaliteit en minder inter-persoonlijk vertrouwen. Mogelijk gevolg zou kunnen zijn dat er een stap terug wordt gezet en men weer een autoritair regime krijgt. Dit is dus die *third reverse wave*. Men spreekt dan van falende staten. Jack Snyder en Edward Manfield, schrijvers van het boek: *Electing to Fight*, zijn ook van mening dat democratisering op zich leidt tot instabiliteit. Ook in de handreiking Democratisering in het Goed Bestuur Handboek wordt benadrukt dat het introduceren van een democratische structuur niet automatisch een democratische cultuur met zich meebrengt. Die cultuur bestaat uit een goed georganiseerde *civil society*, ruimte voor debat, respect voor minderheden en het oplossen van geschillen op een vreedzame manier. Een cultuur kan echter niet worden geconstrueerd in één dag. Het betreft hier om een langdurig en moeizaam proces.

## 1.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de opzet van het onderzoek besproken. Doel van het onderzoek is het vergelijken van de beleidstheorie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid, wat betreft de relatie tussen democratie en armoedeverlichting, met de bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek. Daarvoor zullen we eerst de beleidstheorie reconstrueren en vervolgens zullen we aan de hand van een meta-analyse de wetenschappelijke artikelen bestuderen. Tevens zal er een casestudy worden gedaan naar Zuid Afrika en zullen er interviews worden gehouden met experts.

We kunnen concluderen dat democratie en armoede beide zeer brede begrippen zijn. Het zijn een soort containerbegrippen. Onderzoekers die concreet armoede of democratie willen meten, zullen zich moeten beperken tot deelindicatoren om het onderzoek operationaliseerbaar te maken. Dit is dus al een beperking van het onderzoek naar armoede en democratie op zichzelf; de begrippen kunnen nooit in hun volle omvang en complexiteit gemeten worden. We kunnen ons vragen stellen bij de beleidstheorie van het Nederlandse (en internationale) ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Want hoe wordt daarin omgegaan met deze begrippen? Worden deze nader gespecificeerd? Of worden ze niet uitgelegd, zodat ze breed vertaalbaar zijn? En is het wel goed om een theorie te hebben die zo breed is dat het op verschillende manieren kan worden opgevat? Of betekent dit een theorie die nooit weerlegbaar is; er geen falsificatie mogelijk is, maar de theorie dus eigenlijk ook niet iets wezenlijks zegt? Dit zijn allemaal interessante vragen, waar we een antwoord op hopen te krijgen in de volgende hoofdstukken.

## 2. Theorie van het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingbeleid

---

Het huidige ontwikkelingssamenwerkingbeleid in Nederland is gebaseerd op de beleidsnotitie “Een zaak van iedereen” van minister Koenders. Een speerpunt in deze brief is goed bestuur, waaronder ook democratiebevordering valt. De regering gaat er vanuit dat door het bevorderen van democratie armoede beter bestreden kan worden. Niet alleen in Nederland speelt democratie een grote rol in ontwikkelingssamenwerking. Vanaf de jaren '90 is het in opkomst geraakt en hebben instituties, zoals de Wereldbank hier hun aandacht op gericht. In de Millennium Development Goals, die in 2000 door 191 VN-lidstaten zijn getekend, is afgesproken dat armoede in 2015 sterk verminderd moet zijn en daarbij wordt ook het bevorderen van democratie als middel genoemd tegen armoede.

In dit hoofdstuk zal eerst in worden gegaan op wat een beleidstheorie is aan de hand van een artikel van Leeuw (2003) over drie benaderingen om een beleidstheorie te reconstrueren (paragraaf 2.1). Vervolgens zal de beleidstheorie worden gereconstrueerd op basis van documenten en interviews met experts (paragraaf 2.2 en 2.3). De leidraad hiervoor is de beleidsnotitie van minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking, maar er zullen ook andere artikelen worden gebruikt om de theorie weer te geven. Vervolgens zullen de aannames in deze beleidstheorie worden geëxpliciteerd en worden verwerkt in een schema (paragraaf 2.4).

### 2.1 Beleidstheorie

Leeuw (2003) beschrijft in zijn artikel methoden die onderliggende en vaak impliciete theorieën van beleid reconstrueren of beargumenteren. Een beleidstheorie is een construct van sociale en gedragsmatige aannames die aan de basis liggen van publiek beleid. Leeuw noemt drie manieren voor het reconstrueren van beleidstheorieën: 1) de beleidswetenschappelijke benadering, 2) *a strategic assessment approach*, en 3) *an elicitation approach*. We zullen dit artikel van Leeuw gebruiken om er achter te komen wat de veronderstellingen zijn die aan het Nederlandse ontwikkelings-samenwerkingbeleid ten grondslag liggen wat betreft de relatie tussen democratie en armoede.

#### *De beleidswetenschappelijke benadering*

Deze benadering bestaat uit zes stappen. 1) het identificeren van gedragsmechanismen die verondersteld worden het probleem op te lossen. Daarbij wordt gezocht in formele en informele documenten en er interviewuitwerkingen. 2) er wordt gezocht naar statements als: “de enige manier om het probleem op te lossen is ...” of “het is duidelijk dat x ... zal werken”. 3) de mechanismen en statements worden met elkaar in verband gebracht. 4) de statements worden geherformuleerd in een “als .. dan” zin. 5) er wordt gezocht naar “warrants” oftewel het “omdat” gedeelte van een argument, dat vaak niet expliciet wordt gemaakt. Ook deze warrants worden in een “als... dan” zin geherformuleerd. 6) Vervolgens wordt er een schema gemaakt van de (vaak causale) relaties en deze wordt geëvalueerd op validiteit. De sterkte van deze benadering is dat het focust op documenten en interviewdata en dus verschillende methoden gebruikt. Zwakke punten zijn dat het geen aandacht besteedt aan sociale en gedragsmatige dynamieken. Mensen hebben verschillende belangen en ook machtsverschillen tussen mensen komen niet tot uiting in deze benadering. (Leeuw 2003)

#### *A strategic assessment approach*

Deze benadering bestaat uit vier fases: 1) het vormen van groepen. 2) het aan de oppervlakte brengen van de aannames. 3) het discussiëren over de aannames tussen de groepen. 4) het komen tot synthese. De sterkte van deze benadering is de focus op groepsformatie en groepsdynamieken. Een zwakte is dat de validiteit van de aannames niet specifiek onder de loep wordt genomen. Omdat wij ons onderzoek voornamelijk baseren op bestaande documenten, zullen we geen gebruik maken van deze benadering.

### *Elicitation methodology*

Bij deze benadering draait het om de ‘*mental models*’ of cognitieve ‘*maps*’ die leden van een organisatie hebben over beleid. Bij deze methode wordt het denkproces van de werknemers die werken met het beleid onder de loep genomen. Hoe worden de theorieën in de praktijk gebruikt? Hoe zien de medewerkers de theorieën? De sterkte van deze theorie is dat het in de leefwereld van de medewerkers duikt en het werken met de theorie van binnenuit bekijkt op een soort antropologische manier. Een zwakte is echter dat er teveel aandacht kan komen te liggen op incorrecte aannames in plaats van op correcte aannames. Ook deze benadering zullen wij niet gebruiken in ons onderzoek, omdat we ons niet richten op hoe de medewerkers binnen het Ministerie het beleid zien, maar op de achterliggende gedachte van de beleidstukken. Daarvoor zullen we vooral bestaande documenten gebruiken.

In dit hoofdstuk waarbij we de beleidstheorie willen reconstrueren over de invloed van democratie op armoedevermindering, zullen wij de eerste beleidswetenschappelijke benadering gaan toepassen. Er zal namelijk in dit onderzoek vooral gebruik worden gemaakt van bestaande documenten en enkele interviews. Dit sluit het best aan bij deze eerste benadering. Zoals gezegd, ligt bij de twee andere benaderingen de focus vooral op het interviewen en bijeenbrengen van groepen die daadwerkelijk bezig zijn met de beleidstheorie en minder op bestaande data. Daarom passen deze laatste twee benaderingen minder goed bij deze reconstructie van de beleidstheorie. In de volgende paragraaf zullen we de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” uiteenzetten, omdat dit de hoofdbron is van de documenten om de beleidstheorie mee te construeren.

## 2.2 Beleidsbrief “Een zaak van iedereen”

Minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking heeft in oktober 2007 de beleidsbrief “*Een zaak van iedereen, investeren in ontwikkeling in een veranderde wereld*” gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Al vroeg in de notitie wordt de mogelijkheid tot participatie van armen in besluitvorming, een goed functionerende rechtsorde en bescherming tegen conflict, economische schokken en natuurrampen als middelen genoemd tegen armoede. In dit onderzoek zullen we gaan kijken of enkele van deze veronderstellingen wel empirisch onderbouwd zijn. Is het daadwerkelijk zo dat door de mogelijkheid tot participatie van armen in besluitvorming, zoals in een democratie, armoede bestreden kan worden?

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 zullen we een onderscheid maken tussen mechanismen (hoe het beleid werkt) en contextfactoren (de externe situatiefactoren). In onderstaand stuk zullen we de mechanismen aangeven met een M, contextfactoren met een C en uitkomsten met een O (van *Outcome*).

### *Samenvatting beleidsbrief*

In de beleidsbrief wordt eerst ingegaan op de globalisering en de economische groei. “*Economische groei op lange termijn is niet mogelijk zonder economische integratie van arme mensen. Iedereen in ontwikkelingslanden moet kunnen profiteren van ontwikkeling (O). (Beleidsnotitie 2007, 3).*” Volgens de notitie zijn er vele winnaars, maar er zijn ook verliezers. Dit zijn namelijk de allerarmsten, die werkzaam zijn in de landbouw of in de informele sector en zij blijven achter. De inkomensverschillen nemen dus toe in de wereld. Daarom is het bevorderen van *pro-poor growth* nodig, waarbij er moet worden geïnvesteerd in landbouw en infrastructuur (M). Ook kwalitatief goed bestuur is van belang om armoede te bestrijden (M). Vervolgens wordt er in de notitie ingegaan op democratie, als onderdeel van goed bestuur. Men stelt (in een soort probleemanalyse) dat er in steeds meer landen democratische verkiezingen worden gehouden, maar dat de belangen van politieke elites nog vaak de agenda bepalen (M). Arme mensen, en vooral vrouwen, ontbreekt het vaak aan de middelen om zich te informeren en te organiseren om zo invloed uit te oefenen op de verdeling van economische groei, welvaart en dienstverlening door de overheid (M). Institutionele hervorming en democratisering kunnen leiden tot participatie van een groter deel van de bevolking: de versterking van onafhankelijke

initiatieven in de samenleving, vaak ondersteund door partners uit Nederland, speelt daarbij een rol (M). Pogingen om van buitenaf bestaande systemen te vervangen door westerse bestuursmodellen kunnen onbedoeld leiden tot grotere instabiliteit, zeker wanneer economische groei of financiële investeringen uitblijven (onbedoelde O). Ook later in de beleidsbrief komt men weer terug op het feit dat de stem van de arme bevolking niet vergeten mag worden en dat politieke participatie van armen op nationaal en lokaal niveau bevorderd moet worden. Men zet daarbij vooral in op economische groei van de armen door bredere toegang tot productiemiddelen (M). Tenslotte wordt er gesteld dat armoede bestrijden van buitenaf slechts een deel van de oplossing is. Er zijn structurele oorzaken voor armoede, zoals de ligging van het land en culturele factoren die niet extern beïnvloed kunnen worden (C). Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er niet één weg naar ontwikkeling en moet er ruimte worden gelaten voor lokale keuzes; ontwikkelingssamenwerking hangt af van specifieke omstandigheden (C).

In bovengenoemde samenvatting van de beleidsbrief valt op dat men vrij vaag blijft. Zo wordt er gezegd *“institutionele hervorming en democratisering kunnen leiden tot participatie van een groter deel van de bevolking: de versterking van onafhankelijke initiatieven in de samenleving [...] speelt daarbij een rol”*. Er worden vervolgens geen concrete voorbeelden genoemd van dergelijke institutionele hervorming. We zullen hier later op terugkomen. De beleidsbrief van Koenders vormt de basis van de reconstructie van de beleidstheorie, maar er zijn nog meer belangrijke bronnen, zoals het Handboek Goed Bestuur en ook de visie van een beleidsmedewerker zelf, die we in de volgende paragraaf zullen bespreken.

## 2.3 Aanvulling op de beleidsnotitie

### *Visie van beleidstheorie op de begrippen armoede en democratie*

Uit de beleidsstukken komt naar voren dat armoede wordt gezien op een multidimensionale manier (Beleidsnotitie 2007). Koenders: *“Poverty is not only economic; poverty has political, human and sociocultural dimensions.”* (Berendsen 2008, 107)

In het handboek Goed Bestuur, handreiking Democratie, is te lezen wat men onder democratie verstaat: *“Teruggrijpend op de minimalistische benadering spreekt het vanzelf dat wij moeten blijven investeren in de harde infrastructuur van de democratie: eerlijke en vrije verkiezingen vormen immers wel zo ongeveer de bottom line van welk democratiserings-proces dan ook. Maar om op termijn succesvol te kunnen zijn, is het zaak ook voldoende aandacht te besteden aan de kwalitatieve kant van dergelijke processen. “The effective functioning of democracy rests on the widest possible agreement about the legitimacy of the relationship between individual representation and parliamentary political accountability”, constateert Chabal”.*(1998, p. 299 in Handboek Goed Bestuur) Zoals in het vorige hoofdstuk besproken maakt men hier dus het onderscheid tussen een formele democratie (de harde infrastructuur) en een politieke cultuur, waarbij de burgers daadwerkelijk geloven en handelen op een democratische manier (de kwalitatieve kant) waarin democratie legitiem is. We kunnen concluderen dat in de beleidstheorie wordt uitgegaan van een substantiële benadering van democratie.

### *Verklarende mechanismen van Amartya Sen*

Er zijn een drietal argumenten die Amartya Sen, Nobelprijswinnaar in 1998, (1981, 1999 in Ross 2006) aandraagt om aan te geven dat democratie zorgt voor armoedevermindering en met name het tegengaan van hongersnood. Deze argumenten worden in de beleidstukken van het Ministerie gebruikt om het huidige ontwikkelingsamenwerkingsbeleid te legitimeren.

- 1) Door verkiezingen kunnen armen regeringen die hongersnood toestaan, afkeuren en daarom zullen politieke leiders proberen hongersnood te voorkomen. Hierdoor draagt democratie bij aan armoedebestrijding.
- 2) Door de persvrijheid kan er in een democratie beter informatie worden overgedragen aan de armen, waardoor armen weten wie ze in de politiek tot verantwoording moeten roepen.
- 3) Democratieën neigen de armen meer te helpen door het produceren van meer publieke goederen en meer inkomensverspreiding, dan niet-democratieën, omdat democratieën verantwoording moeten afleggen aan de burgers, de kiezers tevreden willen houden en democratieën meer mensen met

ondergemiddelde inkomens naar de stembus brengen die de regering collectief dwingen om meer publieke goederen te verspreiden. Dit wordt ook wel het Meltzer-Richard model genoemd. Deze drie argumenten kunnen worden gezien als mechanismen in de beleidstheorie.

### *Democratische principes*

Volgens Ruth Emmerink, beleidsmedewerker bij de afdeling Goed Bestuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en expert op het gebied van democratisering steunt democratie op vier principes (april 2008):

1. **Representatie.** Het bestuur is gekozen en representatief voor de bevolking en er is een verdeling van de macht. André Gerrits noemt dit een institutionele eigenschap van democratie (april 2008).
2. **Participatie.** Er is een deelname van niet-staatelijke actoren. De bevolking kan deelnemen aan verkiezingen. Er is inspraak mogelijk op lokaal niveau. Bevolking heeft toegang tot informatie. Er is een relatie tussen de burgers en de *civil society*, tussen de *civil society* en de *political society* en er is een rol voor het bedrijfsleven.
3. **Verantwoording.** Overheid heeft een verantwoordelijkheid tegenover de burgers. Ook de media speelt hierin een belangrijke rol, omdat zij een monitorrol hebben. Zij brengen naar buiten of de overheid daadwerkelijk verantwoording aflegt en kunnen een spreekbuis vormen voor de burgers naar de overheid toe.
4. **Respect voor mensenrechten.** In een democratie beslist de meerderheid, maar is er wel aandacht voor de minderheden. Er zijn politiek/burgerlijke rechten. Maar ook sociaal, economische en culturele rechten.

Deze vier principes zijn universeel, maar de precieze invulling hangt af van de lokale context. Veelgebruikte begrippen zijn *voice* en *accountability*. Participatie en representatie kunnen worden ondergebracht bij *voice* en verantwoording bij *accountability*. Daarbij moet het beleid legitiem en effectief zijn. Democratie is dus een collectieve verantwoordelijkheid, waarbij de relatie tussen de staat en de samenleving van groot belang is. Zoals Koenders zegt: “*Democratization is a never-ending process of negotiation between state and society to ensure democratic principles are respected* (Berendsen 2008, 108). Volgens Emmerink worden in een goed functionerende of substantiële democratie de opbrengsten relatief goed verdeeld over de bevolking omdat het bestuur representatief is voor de gehele bevolking. Op deze manier kan democratie bijdragen aan armoedebestrijding.

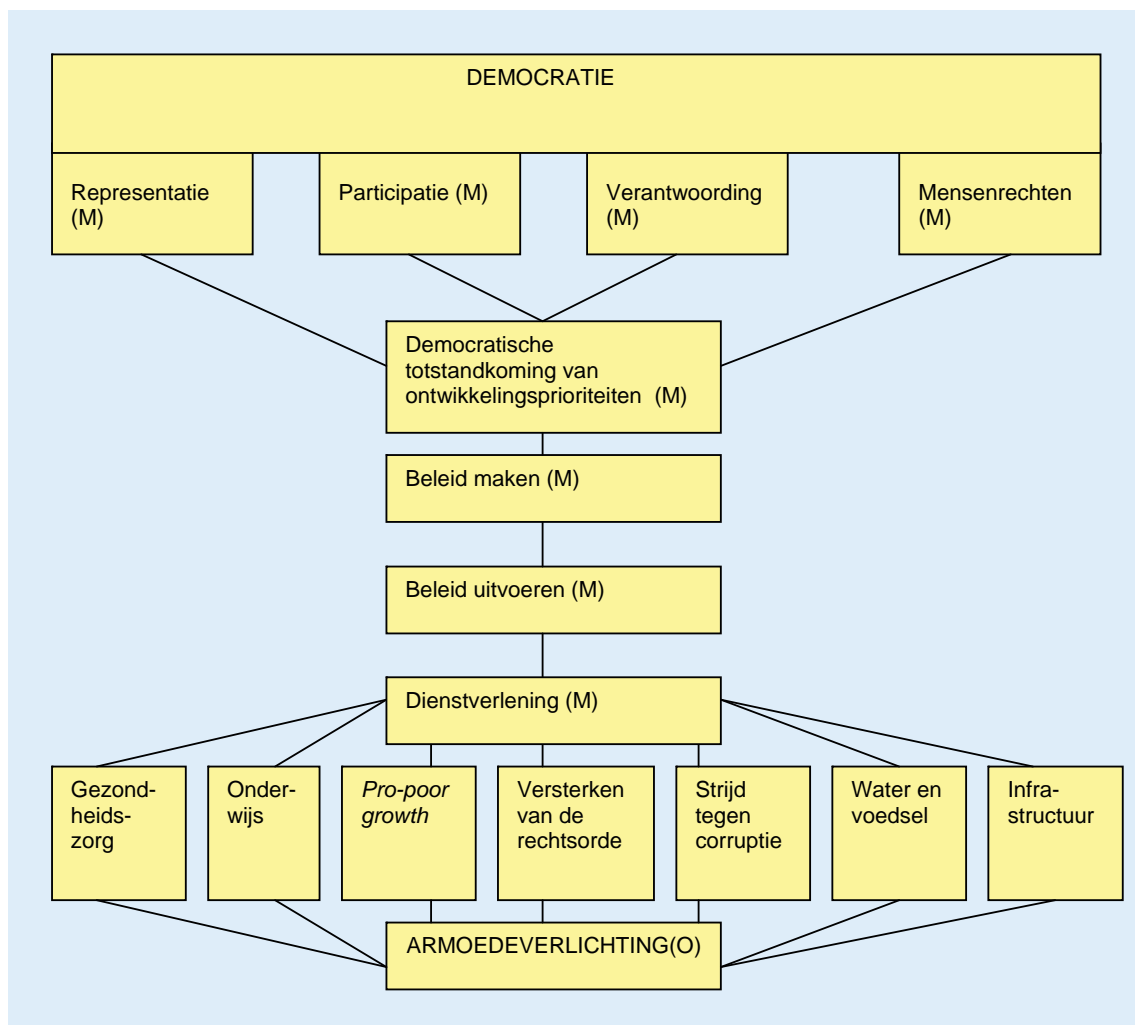
## 2.4 Explicitering aannames

In bijlage 2 zijn de aannames uit de beleidsbrief en de aanvullende stukken in een tabel als een ‘als...dan’ formulering omgezet, zoals Leeuw (2004) in de beleidswetenschappelijke benadering omschrijft. Op basis van deze tabel is figuur 2.1 geconstrueerd over de relatie tussen democratie en armoedeverlichting. We kunnen concluderen dat de aanvullende beleidsstukken allemaal positief zijn over de relatie tussen democratie en armoedevermindering. Ze vullen de beleidsbrief aan en geven argumenten om te bevestigen dat democratie leidt tot armoedevermindering.

Wat opvallend is aan de beleidsstukken is dat de relatie tussen democratie en armoede op een vrij abstract niveau behandeld wordt. Er wordt in de beleidstheorie niet uitgelegd waarom democratie precies tot armoedevermindering leidt. In een interview kwam naar voren dat de beleidsbrief vrij vaag is, omdat concrete acties (mechanismen) tijd- en plaats gebonden zijn en dus contextafhankelijk zijn. In de algemene theorie die voor het beleid van alle ontwikkelingslanden moet spreken, kan men dus niet landenspecifiek zijn, waardoor de theorie vaag is. C en M worden dus niet gedetailleerd uitgewerkt, net zoals de vier principes in de vorige paragraaf die ook ‘universeel’ toepasbaar zijn. In het schema wordt geen rekening gehouden met specifieke omstandigheden in een land. Daarom zullen we in hoofdstuk 6 een casestudy doen naar Zuid Afrika om niet alleen de mechanismen bloot te leggen in de relatie tussen democratie en armoede, maar ook de contextomstandigheden. In de volgende figuur (2.1) hebben we getracht de beleidstheorie in een schema te vatten. Het is daarbij belangrijk op te merken dat het schema niet de werkelijkheid (of de wetenschap) hoeft te weerspiegelen, maar dat het een weergave is van de beleidstheorie zoals hierboven beschreven. In figuur 2.1 staat ‘democratie’

bovenaan, omdat dit de onafhankelijke variabele is. Zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk is democratie volgens de beleidsstukken gebaseerd op vier principes: representatie, participatie, verantwoording en mensenrechten. We kunnen deze principes zien als ‘de motor’ in de relatie tussen democratie en armoedevermindering; de principes zijn een soort ‘hoofdmechanismen’ (M). Als aan al die principes gehouden wordt zal er beleid worden gemaakt op een democratische manier, wat vervolgens uitgevoerd zal worden. Op het gebied van armoedebestrijding is inzet nodig in de gezondheidszorg, het onderwijs, economische groei voor de armen (*pro-poor growth*), een sterke rechtsorde, geen corruptie, voldoende water en voedsel en een basisinfrastructuur. Door te werken op een democratische manier op al deze gebieden zal armoede bestreden kunnen worden. De uiteindelijke armoedevermindering is de uitkomst (O). De specifieke context wordt in de beleidstheorie, zoals eerder gezegd, niet behandeld. Het lijkt wel of de beleidstheorie contextloos is. Deze is dan ook niet opgenomen in het figuur 2.1. Een laatste opmerking over deze figuur is dat het als een uitwerking gezien kan worden van figuur 1.1; de M-en zijn ingevuld.

**Figuur 2.1** Van democratie tot armoedeverlichting



## 2.5 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat een beleidstheorie construeren nog niet zo gemakkelijk is; het is lastig om na te gaan wat de precieze werkzame mechanismen en contextfactoren zijn. De aannames die worden gemaakt in de beleidsstukken worden vaak niet uitgewerkt en er wordt gebruik gemaakt van brede begrippen die op verschillende wijzen interpreteerbaar zijn. De werkzame mechanismen worden niet uitgebreid uitgewerkt en er wordt beperkt ingegaan op de contextfactoren. De beleidstheorie lijkt welhaast contextloos. De verklaring hiervoor is dat de beleidstheorie breed toepasbaar moet zijn en precieze invulling van mechanismen en contextfactoren afhankelijk is van de situatie in een land.

Nu we weten dat de beleidstheorie door zijn vage uitwerking niet heel stevig staat, kunnen we ons afvragen of ontwikkelingssamenwerkingbeleid daadwerkelijk gebaseerd is op een theorie. Misschien wordt de term beleidstheorie pas achteraf toegekend om de visie achter het beleid proberen te omvatten en niet zoals de term verondersteld op basis van de theorie het beleid vorm te geven. Dit is ook wat we doen in dit hoofdstuk; achteraf (nu het beleid al in werking is) een synthese vormen uit een selectie van documenten en expertinterviews. De beleidstheorie is dus een construct van de onderzoeker. Dirk Kruijt en André Gerrits spraken niet zozeer van een theorie die ten grondslag ligt aan het beleid, maar eerder van een werkkader, een geloof, een visie die past bij de huidige tijdgeest. Hoewel een beleidstheorie in eerste instantie dus lijkt op een middel om een doel – goed gefundeerd beleid – te bereiken, is het wellicht eerder een middel om iedereen met de neuzen dezelfde kant op te krijgen; de beleidstheorie als politieke consensus. Uit deze zoektocht blijkt dat men niet simpelweg kan spreken van ‘de’ beleidstheorie, omdat de theorie niet vastomlijnd en statisch is. Hij is breed en kan op verschillende manieren worden ingevuld, zoals te zien is in schema 2.1. Het lijkt erop dat op door die breedte veel speelruimte ontstaat om ‘te keren’, zodat de theorie in elke situatie kan worden toegepast. Zo bestaat er geen ruimte voor weerlegging van de theorie; geen ruimte voor falsificatie. Het is de vraag of een theorie die op alles een antwoord heeft, wel een betekenis heeft.

In het volgende hoofdstuk zullen we op zoek gaan naar empirische onderzoeken die ingaan op de relatie tussen democratie en armoede. Eerst zal de kwaliteit van deze onderzoeken worden beoordeeld en vervolgens zullen de beste onderzoeken inhoudelijk worden geanalyseerd. Daarna zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de in dit hoofdstuk behandelde theorie en de wetenschappelijke praktijk.

## 3. De methodische kwaliteit van wetenschappelijke artikelen

---

Nu we een beeld hebben van de beleidstheorie over de relatie tussen democratie en armoede, zullen we nu ingaan op de wetenschappelijke onderzoeken waarmee we deze theorie gaan vergelijken. Om een goede synthese te vormen is het van belang bronnen te gebruiken van hoge methodische kwaliteit. Het is daarom belangrijk om de methodische kwaliteit van een onderzoek te meten, voordat de inhoudelijke bevindingen van de verschillende onderzoeken samen kunnen worden genomen. De methodische kwaliteit zal worden gemeten aan de hand van een aantal criteria, waarbij betrouwbaarheid en validiteit de kernvoorwaarden zullen zijn.

### 3.1 Verantwoording voor de keuze van de onderzoeken

Alle onderzoeken zullen ex-post evaluatieonderzoeken zijn. Bij een ex-post evaluatie gaat het om achteraf te onderzoeken of de doelstellingen zoals beoogd ook in feite zijn gehaald en of de effecten daadwerkelijk veroorzaakt zijn door het gevoerde beleid (De Vries, 1993: 53). Hier gaat het dus om de vraag of het beleid met de veronderstelling dat democratie tot armoedevermindering leidt effectief is. De artikelen zijn gevonden in de digitale catalogus van de Universiteit Utrecht en op Google Scholar. Daarbij is gebruik gemaakt van een soort 'sneeuwbalmethode', waarbij in de literatuurlijsten van artikelen werd gekeken naar andere nuttige artikelen. Daarbij hebben we vooral gelet of de titel en de samenvatting van het artikel democratie en armoede als onderwerp hebben. Hoe de onderzoekers precieze invulling geven aan deze termen zal worden geanalyseerd in de inhoudelijke analyse. In de meta-analyse zullen alleen artikelen worden meegenomen en geen boeken om praktische redenen. Een meta-analyse met boeken zou teveel tijd kosten. Dit vormt helaas wel een beperking voor het onderzoek, aangezien er vele boeken van hoge kwaliteit zijn geschreven over dit onderwerp. De onderzoeken die zullen worden onderworpen aan een methodische kwaliteitsbeoordeling zijn:

1) Ross, M. (2006). Is Democracy Good for the Poor? *American Journal of Political Science*, 50: 860-874

Dit onderzoek is gekozen omdat de vraagstelling van het onderzoek hetzelfde is als de vraagstelling van dit onderzoek. Ross onderzoekt of democratie zorgt voor armoedevermindering en gaat daarbij ook in op de bevindingen van andere onderzoekers over dit onderwerp.

2) Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40: 289-329

Boone onderzoekt de relatie tussen de effectiviteit van ontwikkelingshulp en politieke regimes van ontvangende landen. Hij bekijkt of het geven van ontwikkelingshulp effectief is bij armoedevermindering, maar kijkt ook in welke politieke regimes armoede het meest verminderd. Deze laatste vraag is van belang voor dit onderzoek.

3) Siegle, T., Weinstein, M., Halperin, H. (2004). Why democracies excel. *Foreign Affairs*, 38: 57-71  
De titel "why democracies excel" geeft al aan waarom dit artikel belangrijk is voor het onderzoek. De onderzoekers gaan namelijk na waarom democratie nu zo goed is met behulp van theoretische en empirische argumenten. Siegle, Weinstein en Halperin vergelijken economische ontwikkeling en armoedebestrijding tussen democratische landen en autocratische landen. Eén van de onderwerpen die behandeld wordt is de relatie tussen democratie en armoedevermindering, wat van belang is voor dit onderzoek.



4) Castro-Leal, F., Dayton, J., Demery, L., Mehra, K. (1999). Public social spending in Africa: do the poor benefit? *The World Bank Research Observer*, 14: 49-72

In de beleidstheorie komt naar voren dat democratieën meer geld uitgeven aan de publieke sector. In het onderzoek wordt de vraag gesteld of deze uitgaven terecht komen bij de armen en daarom is het van belang voor deze meta-analyse.

5) Moon, B.E., Dixon, W.J. (2001). Politics, the State and Basic Human Needs: A Cross-National Study. *American Journal of Political Science*, 29: 661-694

Moon en Dixon gaan na wat de invloed is van politieke processen op het welzijn van de individuele burgers. Daarbij gaan ze eerst in op de theoretische argumenten en vervolgens op empirische bevindingen.

6) Navia, P., Zweifel, T. (2003). Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality Revisited. *Journal of Democracy*, 14: 90-103

Ook dit onderzoek van Navia en Zweifel analyseert de relatie tussen politieke regimes en ontwikkeling, waarbij er wordt gefocust op *infant mortality*.

7) Boix, C. (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, 45: 1-17

Sommige onderzoekers verklaren dat democratieën beter in staat zijn armoede te verlichten omdat zij meer geld uitgeven aan politieke diensten. Dit onderzoek van Boix bekijkt of dit laatste daadwerkelijk zo is.

8) Varshney, A. (2000). Why have poor democracies not eliminated poverty? *Asian Survey*, 40: 718-736

Varshney vergelijkt in dit onderzoek democratieën en autoritaire regimes op hun resultaten in de strijd tegen armoede. Er wordt dus ook ingegaan op de vraag of democratie zorgt voor armoedeverlichting.

9) Keefer, P., Khemani, S. (2003). Democracy, Public Expenditures, and the Poor. In *World Bank Policy Research Working Paper*, #: 34

Keefer en Khemani onderzoeken hoe instituties een rol spelen in het verbeteren van de leefomstandigheden van de armen. Dit artikel gaat dus niet in op de vraag óf democratieën zorgen voor armoedeverlichting, maar hóe democratieën daarvoor zorgen.

10) McGuire, J.W. (2001). Social Policy and Mortality Decline in East Asia and Latin America. *World Development*, 29: 1673-1697

In deze studie wordt het verband onderzocht tussen sociaal beleid en kindersterfte. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen Oost-Azië en Latijns Amerika. Omdat de mate van sociaal beleid samenhangt met democratie is er voor dit onderzoek gekozen in de meta-analyse.

11) Firebaugh, G., Beck, F. (1994). Does Economic Growth Benefit the Masses? Growth, Dependence, and Welfare in the Third World. *American Sociological Review*, 59: 631-653

In dit artikel wordt de relatie tussen economische groei en welvaart in de Derde Wereld onderzocht. Ook wordt er ingegaan op democratie. Daarom is deze studie van belang voor de meta-analyse.

12) Spanger, H.J. & Wolff, J. (2003). Poverty Reduction through Democratisation, PRSP: Challenges of a New Development Assistance Strategy. *PRIF Reports*, 66: 1-59

Zoals de titel van het artikel aangeeft is het onderwerp van dit onderzoek of democratie leidt tot armoedeverlichting. Dit is precies de vraagstelling van deze meta-analyse en daarom is er voor deze studie gekozen.

13) Dollar, D. & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7: 195-225

Hoewel dit artikel vooral gaat over economische groei, wordt er ook gesproken over democratie en daarom wordt het meegenomen in de meta-analyse.

14) Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. *Wereldbank*, ?: 1-60

Dit artikel is meegenomen in de methodische analyse, omdat het een basisstuk vormt van de beleidsbrief van Koenders. Er wordt in de beleidstheorie vaak verwezen naar dit artikel.

15) Sarker, A.E. & Rahman, M.H. (2007). The Emerging Perspective of Governance and Poverty Alleviation: A Case of Bangladesh. *Public Organiz. Rev.*, 7: 93-112

Dit artikel gaat in op de relatie tussen *governance*, waar democratie onderdeel van uitmaakt, en armoedebestrijding in Bangladesh. Ook al wordt er slechts één land onderzocht, toch kunnen er in dit artikel belangrijke aanknopingspunten zitten voor het onderzoek. Bovendien worden de theorieën vergeleken met empirische bewijzen, wat ook in dit onderzoek gebeurt.

16) Mattes, R. (2002). South Africa: democracy without the people. *Journal of Democracy*, 13: 22-36

Ook dit onderzoek gaat slechts in op één land, maar kan wellicht wel van nut zijn voor het geven van een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, omdat de vraagstelling overeenkomt. Ook zal dit stuk gebruikt worden in de casestudy, mits het van goede methodische kwaliteit is.

## 3.2 Meten van kwaliteit

De kwaliteit van onderzoek kan op verschillende manieren worden gemeten. Een bekende manier is de Maryland Scientific Methods Scale, waar ook in hoofdstuk 1 kort op in is gegaan. Hierbij ligt de focus op het experimentele onderzoek. De mate van validiteit en betrouwbaarheid wordt gemeten aan de hand van verschillende criteria, zoals het gebruik maken van een willekeurige selectie of een controlegroep. Onderzoeken moeten aan vele voorwaarden voldoen om te worden opgenomen in het meta-onderzoek. (Farrington & Welsh, 2005; Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005: 54). De onderstaande box (3.1) geeft uitleg over de niveau's van de Maryland Scientific Methods Scale.

**Box 3.1**                      **The Maryland Scientific Methods Scale**

**Interne validiteit: zijn effecten echt?**

Maryland Scientific Methods Scale (o.a. Farrington)

**Niveau 1:** Samenhang tussen een beleidsmaatregel en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsmaatregel.

**Niveau 2:** Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep.

**Niveau 3:** Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep (*quasi-experimenteel design*).

**Niveau 4:** Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel gemeten in een quasi-experimentele setting, met controle voor andere variabelen die de uitkomstvariabele beïnvloeden.

**Niveau 5:** Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, waarbij de beleidsmaatregel 'at random' is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (*experimenteel design*).

Een andere manier om kwaliteit te meten, die ook behandeld is in hoofdstuk 1, stelt minder hoge eisen. Pawson is van mening dat er door de Maryland Scientific Methods Scale teveel onderzoeken niet

worden meegenomen in de meta-analyse en dat er zo teveel kennis verloren gaat. Hij betoogt een *'realist synthesis'*, omdat kennis over hóe interventies werken, dus de mechanismen, net zo belangrijk is als kennis over óf interventies werken (Pawson & Tilley, 2004; Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005:55).

We zullen bij de beoordeling van de kwaliteit van de onderzoeken kijken naar beide manieren van meten, omdat we willen weten óf democratie armoedevermindering bevordert, maar ook willen weten hóe dit werkt. Bovendien speelt een praktische overweging mee: als we alleen de Maryland Scientific Methods Scale zouden gebruiken, zou deze te hoge eisen stellen aan de onderzoeken. We zouden dan geen onderzoek overhouden om een inhoudelijke analyse mee te doen. Dit wil echter niet zeggen dat we geen aandacht besteden aan de mate van kwaliteit gemeten volgens deze schaal.

### 3.3 De criteria voor de methodische kwaliteit

Bij het beoordelen van de kwaliteit van de methode zullen we kijken naar de volgende criteria, waarbij betrouwbaar en validiteit centraal staan. Omdat betrouwbaarheid en validiteit kernelementen van een methodisch goed onderzoek zijn ('t Hart 1998) is het logisch dat we deze zullen gebruiken bij de analyse. Deze criteria zijn dus niet direct af te leiden of specifiek gericht op de gekozen artikelen, maar zijn van zichzelf al van belang.

#### *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van waarnemingsuitspraken is de mate waarin die uitspraken gebaseerd zijn op waarnemingen die vrij zijn van toevallige fouten ('t Hart et al, 1998: 178). Het gaat dan om de vraag of de uitspraak geen toevalstreffer is. De betrouwbaarheid kan worden vergroot door triangulatie en het onderzoek controleerbaar en herhaalbaar te maken. De mate van herhaalbaarheid kan worden gemeten door te kijken hoeveel landen men onder de loep heeft genomen. Dit is N. Triangulatie houdt in: meer metingen doen, vanuit verschillende invalshoeken. Bij theoretische triangulatie worden bij het verzamelen van gegevens verschillende theoretische perspectieven benut om beter inzicht te krijgen in het probleem. Gegevens- of datatriangulatie gaat uit van een combinatie van verschillende soorten gegevens. Bij methodische triangulatie gaat het om het gebruik maken van verschillende methoden om gegevens te verzamelen. Bij onderzoekertriangulatie wordt gebruik gemaakt van verschillende invalshoeken die worden samengebracht ('t Hart, 1998: 270-271).

#### *Validiteit*

De validiteit is de mate waarin een uitspraak is gebaseerd op waarnemingen die vrij zijn van systematische fouten. Het gaat dan om de vraag of de uitspraak wel de werkelijkheid dekt. Als het gaat om een uitspraak binnen het onderzoek valide is, dan spreekt men van interne validiteit. Daarbij zal het niveau volgens de Maryland Scientific Method Scale worden bepaald. Van externe validiteit is sprake als datgene wat in het onderzoek is gevonden, ook geldig is onder andere omstandigheden, op andere tijden, op andere plaatsen en bij andere subjecten of objecten dan die welke de eenheden van het onderzoek waren ('t Hart, 1998: 178-180). Een voorbeeld hiervan is een onderzoek met de vraag of democratie armoede heeft verminderd in een bepaald land. In hoeverre geldt dit dan ook voor andere landen? Ook zal er in de analyse gekeken worden naar de descriptieve validiteit. Worden de onderzoeksopzet, de meetmethode en de eventuele selectiemethoden beschreven? (Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005: 58). Als er een hoge mate van inhoudsvaliditeit is, betekent dat dat de onderzoeker zorgvuldig heeft nagegaan wat er onder een bepaald begrip moet worden verstaan ('t Hart, 1998: 187). In deze meta-analyse zal er vooral goed worden gekeken hoe de begrippen 'armoede' en 'democratie' worden gebruikt.

Vervolgens zullen we de helderheid van de probleemstelling analyseren en tenslotte zullen we nagaan of er een literatuurlijst aanwezig is, omdat hierdoor de herkomst van gegevens na te gaan is.

De criteria voor methodische kwaliteit zijn dus:

Betrouwbaarheid

- N (aantal landen dat wordt onderzocht)
- Triangulatie
- Controleerbaarheid

Validiteit

- Interne validiteit
- Externe validiteit
- Descriptieve validiteit
- Inhoudsvaliditeit

Helderheid van de probleemstelling

Vermelden van de literatuurlijst

In bijlage 3 zullen we per artikel de criteria uitwerken. In onderstaande paragraaf zullen we de artikelen per criterium uitwerken.

### 3.4 Uitwerking van de criteria

#### *N: aantal landen*

N is het aantal landen dat wordt betrokken in de onderzoeken. In de meeste onderzoeken worden er vele landen onderzocht. Van de zestien artikelen zijn er vier artikelen waarbij er meer dan 100 landen zijn bestudeerd (N= 168, 116, 293 en 209). Dit zijn dus zeer grootschalige analyses. Daarnaast zijn er bij vier onderzoeken een tiental landen onderzocht (N= 97, 56, 62, 92) en bij drie onderzoeken zijn er enkele landen bestudeerd (N= 7, 15, 10). Tenslotte zijn er twee analyses die slechts één land onder de loep hebben genomen en drie onderzoeken die niet specifiek naar bepaalde landen hebben gekeken. De grootte van het aantal landen dat is onderzocht hangt samen met de externe validiteit. Hier zullen we dus later in dit hoofdstuk op terugkomen.

#### *Triangulatie*

Alle zestien onderzoekers gebruiken theoretische triangulatie; zij baseren hun analyse op verschillende theorieën. Tien van de zestien onderzoekers maken ook gebruik van methodische triangulatie, waarbij ze op verschillende manieren empirische bevindingen berekenen. Triangulatie zorgt voor betrouwbaarheid. We kunnen dan ook concluderen dat alle onderzoeken op dit vlak betrouwbaar zijn.

#### *Controleerbaarheid*

Hoe beter de artikelen te controleren zijn, hoe hoger de betrouwbaarheid. Vijftien van de zestien onderzoeken zijn controleerbaar en herhaalbaar, omdat de bronnen worden benoemd. Slechts één onderzoek is in beperkte mate te controleren, omdat er weinig bronverwijzingen instaan. Dit is het onderzoek van Siegle, Weinstein en Halperin (2004). Dit vermindert de betrouwbaarheid van het onderzoek.

#### *Interne validiteit*

De validiteit is de mate waarin een uitspraak is gebaseerd op waarnemingen die vrij zijn van systematische fouten. Het gaat dan om de vraag of de uitspraak wel de werkelijkheid dekt. Als het gaat om een uitspraak binnen het onderzoek valide is, dan spreekt men van interne validiteit. Daarbij is het niveau volgens de Maryland Scientific Method Scale worden bepaald. Niveau 1 is het minst valide, niveau 5 is het meest valide. Vijf van de zestien onderzoeken scoren op niveau 1 en elf onderzoeken scoren niveau 2. Dit betekent dat de interne validiteit van de onderzoeken over het algemeen volgens deze schaal laag is. We denken echter dat het bij dit soort vraagstellingen niet mogelijk is een score van niveau 5 te halen. Hoe zou er een setting kunnen worden gecreëerd met een controlegroep en een experimentele groep, als we spreken over complexe ontwikkelingsproblematiek in landen? Het is simpelweg niet mogelijk om een groep landen te nemen en op te delen in een controlegroep en een

experimentele groep, waarbij allebei deze groepen dezelfde kenmerken hebben. Landen zijn daar te complex en te groot voor.

#### *Externe validiteit*

Van externe validiteit is sprake als datgene wat in het onderzoek is gevonden, ook geldig is onder andere omstandigheden, op andere tijden, op andere plaatsen en bij andere subjecten of objecten dan die welke de eenheden van het onderzoek waren ('t Hart, 1998: 178-180). Bij acht van de zestien onderzoeken werden er tientallen landen onder de loep genomen. Deze onderzoeken zijn grootschalig uitgevoerd en de resultaten zijn toepasbaar op een breed gebied. De externe validiteit van deze onderzoeken is dus groot. Drie onderzoeken richten zich niet specifiek op bepaalde landen. Uitspraken die hier worden gedaan zijn algemeen toepasbaar. Bij vier onderzoeken zijn er minder dan tien landen onderzocht. De bevindingen die uit deze onderzoeken naar voren komen zijn niet algemeen toepasbaar. De externe validiteit van deze landen is klein. Tenslotte zijn er nog twee onderzoeken (Varshney en Spanger en Wolff) waarbij de externe validiteit middelmatig is. Deze onderzoeken hebben een vrij kleine N, maar niet zo klein dat de bevindingen helemaal niet algemeen toepasbaar zijn.

#### *Descriptieve validiteit*

Ook is er in de analyse gekeken naar de descriptieve validiteit. Worden de onderzoeksopzet, de meetmethode en de eventuele selectiemethoden beschreven? (Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005: 58). Vijftien van de zestien onderzoeken hebben een hoge mate van descriptieve validiteit. Slechts in één onderzoek wordt de onderzoeksopzet niet vermeld. Dit is het onderzoek van Mattes.

#### *Inhoudsvaliditeit*

Als er een hoge mate aan inhoudsvaliditeit is, betekent dat dat de onderzoeker zorgvuldig heeft nagegaan wat er onder een bepaald begrip moet worden verstaan ('t Hart, 1998: 187). In deze meta-analyse is er vooral goed gekeken hoe de begrippen 'armoede' en 'democratie' worden gebruikt. In elf van de zestien onderzoeken wordt uitgebreid ingegaan op de betekenis van begrippen. In drie onderzoeken worden de definities van de begrippen slechts kort behandeld. In één onderzoek wordt er helemaal niet ingegaan op de betekenis van de begrippen. Dit is het onderzoek van Keefer en Khemani (2007).

#### *Helderheid van de probleemstelling*

Veertien van de zestien onderzoeken zijn helder in hun probleemstelling. Soms wordt de vraagstelling van het onderzoek genoemd en soms de doelstelling. In slechts twee onderzoeken was het niet duidelijk wat de probleemstelling van het onderzoek was. Dit waren de onderzoeken van Mattes (2002) en Dollar & Kraay (2002).

#### *Literatuurlijst*

In alle artikelen is een literatuurlijst opgenomen, behalve bij die van Siegle, Weinstein en Halperin (2004)

### 3.5 Selectie van de onderzoeken

In deze paragraaf zullen we per artikel beschrijven waarom het wel of niet wordt meegenomen in de inhoudelijke analyse. We beoordelen de artikelen uiteraard aan de hand van de criteria voor methodische kwaliteit. We zullen eerst verantwoorden waarom we sommige onderzoeken niet inhoudelijk gaan bestuderen.

#### *Onderzoeken die **niet** worden opgenomen in inhoudelijke analyse*

*Siegle, Weinstein, Halperin (2004)*

Dit onderzoek wordt niet opgenomen in de inhoudelijke analyse omdat er niet specifiek landen worden onderzocht. Het onderzoek is dus niet empirisch genoeg. Bovendien, en dat is het belangrijkste

argument, wordt de herkomst van de data niet gespecificeerd. Er is geen literatuurlijst. Dit schaadt de betrouwbaarheid van het onderzoek.

*Castro-Leal, Dayton, Demery en Mehra (1999)*

Dit onderzoek richt zich alleen op Afrika. Aangezien we in dit onderzoek wereldwijde bevindingen willen toetsen, zal het artikel niet worden meegenomen in de inhoudelijke analyse. Bovendien worden de begrippen niet uitgebreid gedefinieerd.

*Keefer en Khemani (2005)*

Ook dit onderzoek is niet gericht op specifieke landen; het onderzoek is niet op landenfeiten gebaseerd en de begrippen worden niet uitgebreid behandeld. De methodische kwaliteit is daardoor te summier.

*McGuire (2001)*

Dit artikel kan te weinig bijdragen aan het beantwoorden van de vraagstelling van dit onderzoek. Het onderzoek gaat te diep in op de landen zelf, waardoor er geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan.

*Firebaugh en Beck (1994)*

Dit onderzoek gaat vooral in op economische groei en geeft te weinig aanknopingspunten voor gebruik voor ons onderzoek.

*Spanger en Wolff (2003)*

De titel van het paper “*poverty reduction through democratisation?*” klinkt veelbelovend, maar helaas werd er vooral ingegaan op de New Development Assistance Strategy, wat niet van nut is voor ons onderzoek.

*Dollar en Kraay (2002)*

Ook dit artikel is gefocust op economische groei en niet op democratie. We hadden verwacht connecties te kunnen maken tussen economische groei en democratie, maar hiervoor zijn geen aanknopingspunten gevonden in dit onderzoek.

*Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2005)*

Hoewel dit onderzoek van groot belang is geweest voor het huidige ontwikkelingssamenwerkingbeleid kan het niet bijdragen aan een inhoudelijk antwoord op de vraag of democratie zorgt voor armoedevermindering. Er wordt vooral gefocust op de term ‘*good governance*’ zelf en de indicatoren die dat kunnen meten.

*Mattes (2002)*

Deze studie wordt niet meegenomen in inhoudelijke analyse omdat het artikel zich volledig richt op de Zuid Afrikaanse situatie. Dit is moeilijk te vertalen naar algemeen beleid. Bovendien is er weinig descriptieve validiteit en inhoudsvaliditeit en is de probleemstelling niet helder. Daarom zal dit artikel ook niet worden gebruikt voor de casestudy.

#### *Onderzoeken die worden opgenomen in inhoudelijke analyse*

De artikelen van Ross (2006), Boone (1996), Moon en Dixon (2001), Navia en Zweifel (2003), Boix (2001), Varsnhey (2000) en Sarker en Rahman (2007) voldoen aan alle of de meeste criteria van de methodische analyse. Dit betekent dat de kwaliteit van een dusdanige hoogte is dat de studies inhoudelijk bestudeerd kunnen worden. Uiteindelijk zijn er dus 9 onderzoeken afgevalen in de methodische selectie (56,25%) en 7 onderzoeken (43,75%) doorgelaten. We zullen nu de artikelen inhoudelijk analyseren.

## 4. Inhoudelijke analyse van de wetenschappelijke artikelen.

---

### 4.1 Aandachtspunten voor de analyse van inhoudelijke bevindingen

Na het analyseren van de methodische kwaliteit van de onderzoeken, gaan we nu in op de inhoudelijke bevindingen van de beste onderzoeken. Het eerste en tweede aandachtspunt zijn de probleemstelling en de relevantie van de probleemstelling. Dit criterium is van belang omdat een goed inhoudelijk betoog niet kan zonder een relevante probleemstelling; dit is namelijk de basis van het onderzoek. Het gaat hier om de relevantie van het onderzoek voor deze meta-analyse. Het derde punt en vierde punt zijn de uitwerkingen van de begrippen armoede en democratie. Het vijfde punt is de 'uitkomst'. Deze is van belang omdat elk onderzoek tot doel heeft tot een uitkomst te komen en deze uitkomst is dus een essentieel element van de inhoud. De verschillende onderzoeken die zijn gelezen komen in sommige punten overeen in de uitkomst en op sommige punten verschillen zij in uitkomst. Het zesde punt is het 'mechanisme'. Bij het mechanisme gaat het om de werking van het beleid. Het is niet alleen de vraag óf het beleid werkt, maar hóe het werkt. Pawson betoogt een '*realist synthesis*', omdat kennis over hoe interventies werken, dus de mechanismen, net zo belangrijk is als kennis over of interventies werken (Pawson & Tilley, 2004; Klein Haarhuis, Ooyen-Houben, Kleemans & Leeuw, 2005:55). Het gaat dus om de vraag hoe democratie voor armoedevermindering kan zorgen. Daarbij zullen we ons richten op mechanismen die ook daadwerkelijk bewezen zijn in het onderzoek en zullen we ons niet richten op theoretische mechanismen. Het laatste aandachtspunt is de 'context waarin de uitkomst opgaat'. De context van het beleid kan de uitkomsten ervan beïnvloeden. In de literatuur is dan ook te lezen dat contextinvloeden kunnen leiden tot verschillende uitkomsten.

De richtpunten voor de analyse van de inhoud zijn dus:

- Probleemstelling
- Relevantie van de probleemstelling
- Indicatoren van armoede
- Indicatoren van democratie
- Uitkomst
- Mechanisme
- Context waarin uitkomst opgaat

In bijlage 4 is de uitwerking van de aandachtspunten per artikel te vinden. In de volgende paragraaf zullen we elk aandachtspunt afzonderlijk bespreken.

### 4.2 Uitwerking van de aandachtspunten

#### *Probleemstelling*

Een aantal onderzoeken hebben soortgelijke vraagstellingen. De volgende vraagstellingen lijken op elkaar; de kern is hetzelfde als de focus van ons onderzoek: democratie en armoedeverlichting.

- Is democratie goed voor de armen? (Ross 2006)
- Is het patroon dat democratieën succesvoller zijn dan niet-democratieën bij het bevorderen van het welzijn van de burgers, veranderd sinds er in 1990 nieuwe democratieën verschenen? (Navia en Zweifel 2003)
- Waarom zijn langlevende democratieën in ontwikkelingslanden gefaald in het uitbannen van armoede? (Varshney 2000)
- Doel van het artikel van Sarker en Rahman (2007) is het nieuwe perspectief op *governance* en haar rol in armoedeverlichting te analyseren met empirisch bewijs uit Bangladesh.

De volgende twee probleemstellingen zijn niet zozeer gericht op democratie, maar meer op politieke regimes of politieke processen in het algemeen:

- Doel van het artikel van Boone (1996) is het analyseren van de invloed van politieke regimes op de effectiviteit van hulpprogramma's, waarbij hij ook ingaat op de vraag welke politieke regimes het beste zijn in het bestrijden van armoede.
- Wat is de invloed van politieke processen op het welzijn van individuen? (Moon en Dixon 2001)

De probleemformulering van Boix (2007) gaat dieper in op een mechanisme dat wordt genoemd in de relatie tussen democratie en armoede. Dit mechanisme is de groei van de publieke sector. In de beleidstheorie wordt aangenomen dat democratieën meer besteden aan de publieke sector en dat daardoor armoede minder wordt. De probleemformulering luidt:

- Doel van het artikel is een model te ontwikkelen dat de groei van de publieke sector beschrijft als een gezamenlijk resultaat van het proces van economische ontwikkeling en de plaatselijke politieke instituties

#### *Relevantie van de probleemstelling*

Zoals hierboven beschreven lijken er een aantal vraagstellingen van onderzoeken op de vraagstelling van ons onderzoek. Het gaat om de onderzoeken van Ross (2006), Navia en Zweifel (2003), Varshney (2000) en Sarker en Rahman (2007). De relevantie van deze onderzoeken spreekt voor zich; ze dragen bij aan een antwoord op de vraagstelling van ons onderzoek. De twee hierboven genoemde probleemstellingen (Boone 1996, Moon en Dixon 2001) die zich niet zozeer richten op democratie, maar meer op politieke regimes of processen dragen bij aan een deel van het antwoord. Vaak wordt er namelijk ook ingegaan op democratie als regime of proces. De relevantie van de laatste probleemstelling die in de paragraaf hierboven wordt uitgewerkt (Boix 2007) is dat het een mechanisme verklaart.

#### *Indicatoren van armoede*

Het is opvallend dat vier van de zeven onderzoeken armoede afmeten aan het *infant mortality* cijfer. Het gaat om de onderzoeken van Ross (2006), Boone (1996), Moon en Dixon (2001) en Navia en Zweifel (2003). Zoals Ross aangeeft is de reden hiervoor dat *infant mortality* typisch geconcentreerd is in het laagste inkomens quintiel (Gwatkin 2004). Het is ook een meting van vele andere condities – toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen, kwaliteit van de lucht binnenshuis, educatie aan vrouwen en geletterdheid, prenatale en neonatale zorg, calorie-inname, ziekte en natuurlijk inkomen, die moeilijk te meten zijn onder de allerarmsten. De definitie van kindersterfte is in alle landen hetzelfde en bovendien worden hierover vanaf ongeveer 1970 in alle landen gegevens bijgehouden. Boix (2007) meet niet zozeer armoede, maar mate van ontwikkeling door het inkomen per hoofd van de bevolking. Deze definiëring is goed te operationaliseren, maar is wel beperkt in zijn bereik. Met sommige elementen wordt geen rekening gehouden, zoals het geld dat wordt verdiend in de informele sector. Bovendien wordt armoede door het te meten aan de hand van het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking gezien als iets economisch, terwijl er ook andere perspectieven op armoede zijn, zoals sociale uitsluiting. Boix meet echter ook de grootte van de private sector en levensverwachting. Sommige onderzoekers meten het armoedeniveau af aan verschillende factoren. Ze gebruiken bijvoorbeeld de 1\$ per dag grens, de *human development index* (waaronder *infant mortality* valt) en de gemiddelde inname van calorieën (Varsnhey 2000 en Sarker en Rahman 2007). In onderstaande tabel 4.1 staan de indicatoren van armoede per auteur uitgewerkt.



Tabel 4.1 Indicatoren van armoede

	<i>Infant mortality</i>	Inkomen per hoofd van de bevolking	Grootte private sector	Levensverwachting	1\$ per dag	HDI	Calorieën	Geletterdheid
Ross	X							
Boone	X					X		
Moon en Dixon	X			X				X
Navia en Zweifel	X							
Boix		X	X	X				
Varsnhey					X	X	X	
Sarker en Rahman							X	

### *Indicatoren van democratie*

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage beschreven we dat democratie een lastig begrip is. Er zijn boekenkasten vol geschreven over alleen nog maar de definitie van democratie. Hoe zijn de onderzoekers uit de meta-analyse hiermee omgegaan? Boone (1996) en Ross (2006) meten het regimetype op basis van politieke indexen. Ross gebruikt het Polity IV-model, die op een schaal van 0-10 de mate van democratie meet. Boone gebruikt de indexen van Gastil (1989) en Derbyshire en Derbyshire (1989). Deze laatst genoemde uit 1989 vinden wij geen goede keuze, omdat het vrij gedateerd is en er sinds 1989 een hoop landen van regime zijn veranderd na de val van het communisme. Sarker en Rahman (2007) benoemen verschillende definities, maar maken geen keuze voor één van hen om als basis te dienen voor de rest van het onderzoek. Boix (2007) gaat zelfs helemaal niet in op de definitie van democratie. Navia en Zweifel (2003) en Varsnhey (2000) gaan in op het feit dat er in een democratisch systeem altijd sprake is van competitie in de vorm van verkiezingen. Dit is dus de smalle benadering van democratie. Tenslotte zien Moon en Dixon (2001) democratie als een pluriforme samenleving met een politieke cultuur en bescherming van de mensenrechten. In onderstaande tabel 4.2 staan de indicatoren van democratie per auteur beschreven.

Tabel 4.2 Indicatoren van democratie

	Politieke index	Diverse definities	Verkiezingen	Pluriforme samenleving + bescherming mensenrechten	Geen definitie	Participatie	Machtwisselingen
Ross	X						
Boone	X						
Moon en Dixon				X			
Navia en Zweifel			X				X
Boix					X		
Varsnhey			X			X	
Sarker en Rahman		X					

Het valt op dat deze onderzoeken die als kwalitatief goed zijn beoordeeld, toch nog zo vaag zijn in de definitie van democratie. Het gebruik maken van politieke indexen als graadmeter voor de mate van democratie in een land is een vrij gemakkelijke keuze. De onderzoeker hoeft dan niet zelf zijn hoofd te breken over de vraag wat democratie nu eigenlijk is, dat doen de makers van de politieke indexen. Helaas weten wij niet welke indicatoren in deze indexen als uitgangspunt worden gebruikt. Het is ook zorgwekkend dat twee onderzoeken de smalle definitie van democratie als uitgangspunt hebben genomen. Wij hebben namelijk in het eerste hoofdstuk en in de beleidstheorie geconcludeerd dat een democratie meer is dan alleen verkiezingen. Als we een vergelijking willen maken tussen een beleidstheorie die rekening houdt met een ruime benadering van democratie en een empirie die

genoegen neemt met de smalle benadering, is de vergelijking niet zuiver. In hoofdstuk 7 zullen we hier dieper op ingaan.

#### *Uitkomst: zorgt democratie voor armoedevermindering?*

Dit aandachtspunt 'uitkomst' is het interessantste topic, omdat deze een antwoord geeft op de vraagstelling. Ross (2006) komt tot de conclusie dat democratie weinig tot geen effect heeft op *infant* en kindersterftecijfers. Hij laat een figuur zien met *infant mortality rates* in 44 staten die de transitie naar democratie hebben gemaakt tussen 1970 en 1990. Terwijl de *infant mortality rates* van deze staten met 7.4% collectief daalden tijdens de eerste vijf jaar na hun transitie, daalden ze met 10.7% tijdens de vijf jaar vóór de transitie. Ross concludeert dat democratieën wel meer geld besteden aan onderwijs en gezondheid dan niet-democratieën, maar dat hiervan alleen de midden- en hogere-inkomensklasse profiteren. Boix (2001) beschrijft ook dat democratische regimes meer geld uitgeven aan de publieke sector. Empirische resultaten tonen echter aan dat democratische regimes in echt onderontwikkelde economieën, geen stimulans hebben om meer te besteden dan autoritaire regimes. Boone (1996) komt met een andere conclusie dan Ross. Volgens zijn onderzoek hebben naties met een democratisch of liberaal politiek regime 30% minder *infant mortality* dan naties met *high repressive* regimes. Ook Navia en Zweifel trekken de conclusie dat democratieën beter dan dictaturen presteren als er gekeken wordt naar de hoogte van *infant mortality*. Moon en Dixon (2001) bevestigen dit met hun conclusie dat democratische processen gerelateerd zijn aan positieve welvaartsuitkomsten. Varshney (2000) heeft opmerkelijke bevindingen gedaan: geen democratie heeft ooit armoede verergerd over een substantiële tijdsperiode en geen democratie heeft ooit toegestaan dat er hongersnood plaatsvond. Autoritaire regimes hebben zowel armoede verminderd als armoede versterkt. De democratische aanval op armoede is dus langzaam maar stabiel. De autoritaire aanval op armoede is kort en onstabiel met wisselende resultaten. Volgens Varshney hebben democratieën in ontwikkelingslanden een bescheiden succes gehad in het bestrijden van armoede. Sarker en Rahman (2007) stellen dat de deelname van arme mensen in het sociaal kapitaal een effectieve strategie voor armoedevermindering is. Ook de *civil society* en de private sector spelen een belangrijke, maar toch beperkte rol, in armoedeverlichting.

#### *Mechanisme: waarom zorgt democratie al dan niet voor armoedevermindering?*

Het is opvallend dat veel artikelen niet uitgebreid ingaan op de vraag waarom democratie tot armoedevermindering zou leiden. De meeste onderzoeken hebben alleen als doel te bestuderen óf democratie tot armoedevermindering leidt. De reden daarvoor wordt vaak theoretisch verklaard, maar zonder empirische onderbouwing wat we als eis hebben gesteld in deze meta-analyse. In onderstaande uitwerking van dit aandachtspunt is dan ook alleen aandacht besteed aan de onderzoekers die het mechanisme empirisch hebben bewezen, behalve waar het uitdrukkelijk vermeld wordt dat het om een theoretische onderbouwing gaat.

Boone (1996) beschrijft dat in een democratie er een vrije pers is en vrijheid van meningsuiting. Dit beïnvloedt de regering om meer inspanningen te verrichten om te voorzien in basisvoorzieningen voor bepaalde groepen. Door die vrijheid kunnen de acties van de overheid worden gevolgd door de burgers en die kunnen de overheid daarop afrekenen in de verkiezingen. Volgens Boone kunnen zelfs kleine uitgaven en inspanningen grote gevolgen hebben op basismaatregelen tegen armoede. Ook Navia en Zweifel (2003) komen tot de conclusie dat democratieën meer geld uitgeven aan publieke uitgaven en meer investeren in "*human-potential capital*". Zij noemen ook Amartya Sen die zei: "*democracy works because it respects the people and responds to them*". Boix (2001) zegt dat democratie werkt omdat politici moeten reageren op de wensen van de kiezers. Ross bevestigt dat er in democratieën meer geld wordt uitgegeven aan de publieke sector, maar concludeert uit zijn onderzoek dat huishoudens met lage inkomens niet bereikt zullen worden door deze publieke uitgaven. Ross probeert dit theoretisch te verklaren. Hij zegt: "*Perhaps democracies subsidize the budgets of middle-and upper-income groups who can afford to buy food and health services privately, but not the poor, who find food and health services unaffordable. Under these conditions, an increase in government health spending would allow middle- and upper-income groups to switch from private to public services, while leaving low-income groups unaffected.*" Helaas heeft Ross geen bewijzen voor deze verklaring. Volgens Keefer en Khemani (in Ross 2006) falen democratieën in het bereiken van de armen omdat

zij incomplete informatie hebben en politici de moeilijkheid hebben geloofwaardige beloften te doen. Van sommige projecten zijn effecten moeilijk te meten en is het onduidelijk wie precies verantwoordelijk was. Kiezers kunnen dus niemand erop afrekenen als het niet duidelijk is wie verantwoordelijk was. Ook Boone geeft aan dat zelfs in democratieën armen zwak zijn in het politieke proces. Volgens hem is het moeilijk om de belangen van de armen in één stem te mobiliseren en ongeletterdheid en een slechte gezondheid kunnen obstakels zijn voor politieke activiteit. Varsnhey (2000) heeft ook een paar kritische kanttekeningen. Volgens Varsnhey stemmen de armen niet en komen zij niet op voor hun eigen belangen. Als ze al stemmen, dan doen ze dat niet op economische gronden, maar eerder omdat de persoon op wie zij stemmen bijvoorbeeld tot dezelfde etnische groep behoort. Bovendien komen de armen niet als één groep op voor hun belangen; er zijn problemen met het voeren van collectieve actie, zoals ook Boone uit zijn studie concludeerde.

### Context

In de artikelen wordt slechts beperkt ingegaan op contextfactoren die van invloed zijn op de relatie tussen democratie en armoedevermindering. Volgens Boone (1996) kunnen onderliggende factoren die liberale regimes ondersteunen en voor armoedebestrijding zorgen, geworteld zijn in historische, culturele en institutionele factoren die niet worden beïnvloed door een nieuwe type regering. Ook zegt hij dat democratieën wellicht meer invloed uitoefenen op het evenwichtig verdelen van macht over de bevolking, maar dat de mogelijkheid van mensen om steun te mobiliseren en de regering te beïnvloeden nog steeds zal afhangen van andere factoren zoals educatie, gezondheid, vaardigheden en de mogelijkheid tot het vormen van coalities. Een andere contextfactor is dat uit het onderzoek van Navia en Zweifel (2003) blijkt dat in enkele landen het *infant mortality* cijfer stijgt na democratisering. Dit wordt verklaard door het shockeffect in de economie.

In de meeste onderzoeken wordt wel uitgebreid ingegaan op een contextfactor van een andere orde; namelijk de problemen die het onderzoek doen zelf met zich meebrengt. Zo noemt Ross (2006) een aantal problemen van kwantitatieve studies over democratie en armoede: 1) Er wordt geen rekening gehouden met landspecifieke effecten, terwijl die er wel zijn. 2) Exogene mondiale gezondheidstrends worden verwaarloosd. Zo is kindersterfte tussen 1970 en 2000 wereldwijd überhaupt afgenomen ongeacht type politieke regime dat een staat heeft. 3) Het derde probleem is de '*sample bias*'. In veel onderzoeken zijn er missende gegevens. Gegevens uit ondemocratische landen ontbreken vaker dan die uit democratische landen. Cross-nationale datasets dreigen autoritaire regimes uit te sluiten, vooral wanneer zij welgesteld zijn en hoog presteren. Dit leidt tot de valse veronderstelling dat democratieën beter scoren dan niet-democratieën. Ross geeft aan dat in autoritaire regimes met minder dan 75 observaties er hogere inkomens waren en minder kindersterfte was dan in veel geobserveerde landen. De reden dat autoritaire regimes minder data produceren is dat zij minder verantwoording hoeven af te leggen aan internationale organisaties zoals de Wereldbank, het International Monetary Fund en de United Nations. Ook Boix (2001) stelt dat de zoektocht naar de oorzaken van publieke uitgaven moeilijk is omdat veel empirische studies niet volledig zijn en er gebruik wordt gemaakt van beperkte data. Het is moeilijk te achterhalen welke variabele er werkelijk toe doet en welk specifiek mechanisme dan werkzaam is. Ook Varsnhey stuit op de volgende meetproblemen. 1) Wat zijn lange democratieën? Langer dan 40 jaar? 2) Hoe kan er onderscheid worden gemaakt tussen autoritaire regimes met marktwerking en zonder? Wat is het effect dan van democratie met marktwerking? Ligt het dan aan marktwerking of politiek regime? 3) Als het ene land democratisch is en zonder armoede en het andere land autoritair is met armoede, dan is het nog niet zeker dat het hebben van een democratie de reden is voor het hebben van geen armoede. Varsnhey heeft hier wel een methode voor gevonden om dit probleem op te lossen, maar het gaat te ver die hier te behandelen. Ross benadrukt dat zijn onderzoek de vraag oproept welke andere niet gemeten politieke factoren staten met goede *infant mortality rates* kan onderscheiden van staten met slechte cijfers. Economische groei en mondiale wereldtrends doen ertoe, maar zelfs als hier rekening mee wordt gehouden, is er nog steeds een substantiële variatie in de wereld in armoede-uitkomsten. Bovendien zijn er vaak binnen landen variaties in armoedecijfers, die dus niet kunnen worden veroorzaakt door regimetype. Zo is er variatie in *infant mortality rate* in India, waar het 18.8 is in Kerala en 137.6 in Uttar Pradesh.

### 4.3 Conclusie

De wetenschappelijke artikelen die methodisch gezien het beste waren zijn in dit hoofdstuk onderworpen aan een inhoudelijke analyse. Het is opvallend dat veel onderzoekers *infant mortality* gebruiken om armoede te meten, omdat hierdoor armoede op een multidimensionele manier benaderd kan worden. De term democratie wordt op verschillende manieren bekeken en geoperationaliseerd in de studies. Ook is het opvallend dat de meeste onderzoekers zich met name richten op de vraag óf democratie zorgt voor armoedevermindering en niet zozeer op de vraag hóe democratie daar wel of niet voor zorgt. In de empirische onderzoeken wordt dus niet door alle onderzoekers uitgebreid aandacht besteed aan de werkzame mechanismen en contextfactoren. In het volgende hoofdstuk zullen we hier verder op ingaan, waarbij we een vergelijking zullen maken tussen de geconstrueerde beleidstheorie en de inhoudelijke bevindingen van de wetenschappelijke onderzoeken.

## 5. Toetsing beleidstheorie met wetenschappelijk onderzoek

---

Na het beschrijven van de beleidstheorie, het selecteren van kwalitatief goede onderzoeken en het bestuderen ervan, zijn we nu op het punt aangekomen om de theorie met de praktijk te gaan vergelijken. Eerst gaan we kort in op de beleidstheorie (paragraaf 5.1) en daarna zullen we de bevindingen uit empirisch onderzoek beknopt herhalen (paragraaf 5.2). Zijn er elementen uit de beleidstheorie die overeen komen met empirische bewijzen? En, nog interessanter, zijn er nu verschillen tussen theorie en praktijk? Ook zal in dit hoofdstuk de visie van de experts besproken worden (paragraaf 5.3). In hoofdstuk 7 zullen we verder discussiëren over de mogelijke consequenties voor het verschil tussen theorie en praktijk? Wat zijn de gevolgen daarvan? En hoe moet daar mee worden omgegaan? Maar nu eerst de beleidstheorie.

### 5.1 Hoofdpunten uit beleidstheorie

Democratie wordt in de Nederlandse en internationale ontwikkelingssamenwerkingswereld gezien als een norm. Uit de bestudeerde stukken en uit de interviews met experts blijkt dat er haast geen twijfel meer bestaat over de vraag of democratie nu goed of slecht is. Democratie wordt als ‘goed’ gezien en men streeft er in het Nederlandse beleid naar democratisering te versterken in ontwikkelingslanden. Dan rijst natuurlijk de vraag ‘waarom is democratie dan zo goed?’. Maar ook is het belangrijk te weten wat men met democratie bedoelt. Uit de interviews en stukken blijkt dat er wordt uitgegaan van een substantiële democratie. Een smalle democratie als in ‘er worden alleen verkiezingen gehouden’, wordt niet gezien als een echte democratie. Een substantiële democratie rust op de volgende vier principes (zie figuur 2.1):

- Representatie. Het bestuur is gekozen en representatief voor de bevolking.
- Participatie. Er is een deelname van niet-statelijke actoren. De bevolking kan deelnemen aan verkiezingen. Er is inspraak mogelijk op lokaal niveau. De bevolking heeft toegang tot informatie. Er is een relatie tussen de burgers en de *civil society*, tussen de *civil society* en de *political society*. Er is een rol voor het bedrijfsleven.
- Verantwoording. De overheid heeft een verantwoordelijkheid tegenover de burgers. Ook de media speelt hierin een belangrijke rol door bijvoorbeeld misstanden aan de kaak te stellen.
- Respect voor mensenrechten. In een democratie beslist de meerderheid, maar is er wel aandacht voor de minderheden.

Als al deze principes worden geaccepteerd en worden uitgevoerd dan kan men volgens de beleidstheorie spreken van een goed geconsolideerde democratie. De werkzame mechanismen zijn als volgt: men gaat ervan uit dat economische opbrengsten (relatief) gelijk worden verdeeld over de bevolking door het bestuur omdat het bestuur een afspiegeling is van de bevolking. Ook aan de minderheden wordt gedacht, omdat de vierde pijler hier aandacht aan besteed. Dit betekent dat er dus aandacht is voor alle bevolkingsgroepen in de staat en dus ook voor de armen. Democratie kan er volgens de Nederlandse beleidsmakers op deze wijze voor zorgen dat armen een stem hebben; enerzijds kunnen zij opkomen voor hun eigen belangen en anderzijds worden hun belangen beschermd dankzij de vierde pijler. Er wordt in de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” echter wel duidelijk gemaakt dat armen en vooral vrouwen moeite kunnen hebben met de toegang tot volledige informatievoorziening en met het voeren van collectieve actie. In de beleidstheorie wordt dus duidelijk gemaakt dat democratie zorgt voor armoedevermindering en er wordt ingegaan hoe dat gebeurt, maar deze mechanismen worden vrij globaal en breed beschreven. In de beleidstheorie wordt gezegd dat specifieke invulling van de relatie tussen democratie en armoedevermindering afhankelijk is van de landspecifieke context. In de beleidstheorie zelf wordt daarom weinig aandacht besteed aan contextfactoren; ze is haast ‘contextloos’. We kunnen concluderen dat de beleidstheorie breed en globaal is en niet eenduidig of specifiek. Zoals ook een aantal experts aangeven is er niet echt sprake van een beleidstheorie, maar eerder misschien van een soort visie; een tijdsgeest.

## 5.2 Hoofdpunten uit empirisch onderzoek

Wat blijkt nu uit empirische onderzoeken? Wat is de reactie op de bovengenoemde veronderstelling dat democratie goed is voor de armen? Van de zeven onderzoeken zijn er drie die volmondig ‘ja’ antwoorden op de vraag of democratie goed is voor de armen. Het gaat om de onderzoeken van Sarker en Rahman, Navia en Zweifel en Moon en Dixon. Dan zijn er ook drie onderzoekers met een minder stellige uitkomst, zij zeggen ‘ja, maar ...’. Dit zijn Varsnhey, Boone en Boix. Tenslotte is er de kritische Ross die niet van mening is dat democratie goed zal zijn voor de armen.

In deze paragraaf zullen we de visies van deze drie groepen én de geïnterviewde experts bespreken. Maar eerst is het belangrijk op te merken dat in vele studies wordt ingegaan op de problemen die spelen bij het meten van de mate van democratie en armoede in landen. Zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met land-specifieke effecten, worden exogene mondiale gezondheidstrends verwaarloosd en missen veel datasets gegevens. Bovendien is het vaak moeilijk te achterhalen welke variabele er werkelijk toe doet en welk specifiek mechanisme werkzaam is. Om deze problemen van onderzoek doen op te lossen hebben de onderzoekers verschillende (statistische) methoden toegepast. Hoe de onderzoekers dit precies hebben aangepakt valt buiten bereik van dit onderzoek. Ten tweede is het belangrijk op te merken dat de meeste onderzoekers vooral aandacht hebben besteed aan de vraag óf democratie zorgt voor armoedevermindering. Zij hebben zich minder gericht op de vraag hóe democratie daarvoor zorgt (het mechanisme) of in welke context dit gebeurt.

### *Democratie zorgt voor armoedevermindering*

Volgens Sarker en Rahman (2007) spelen *civil society* en de private sector een substantiële rol in armoedeverlichting, maar dit kan niet zonder efficiënte staatsinterventie in de vorm van een democratie. Navia en Zweifel trekken de conclusie dat democratieën beter dan dictaturen presteren als er gekeken wordt naar de hoogte van *infant mortality* cijfer. Zij komen tot de conclusie dat democratieën meer geld uitgeven aan publieke uitgaven en meer investeren in “*human-potential capital*”. Zij noemen Amartya Sen die zei: “*democracy works because it respects the people and responds to them*”. Moon en Dixon (2001) bevestigen dit met hun conclusie dat democratische processen gerelateerd zijn aan positieve welvaartsuitkomsten.

### *Democratie zorgt voor armoedevermindering, mits...*

Volgens Boone (1996) hebben naties met een democratisch of liberaal politiek regime 30% minder *infant mortality* dan naties met repressieve regimes. Boone (1996) beschrijft dat in een democratie er een vrije pers is en vrijheid van meningsuiting. Dit beïnvloedt de regering om meer inspanningen te verrichten om te voorzien in basisvoorzieningen voor bepaalde groepen. Maar Boone geeft aan dat zelfs in democratieën armen zwak zijn in het politieke proces. Volgens Boone is het moeilijk om de belangen van de armen in één stem te mobiliseren en ongeletterdheid en een slechte gezondheid kunnen obstakels zijn voor politieke activiteit. Ook zegt hij dat democratieën wellicht meer invloed uitoefenen op het evenwichtig verdelen van macht over de bevolking, maar dat de mogelijkheid van mensen om steun te mobiliseren en de regering te beïnvloeden nog steeds zal afhangen van andere factoren zoals educatie, gezondheid, vaardigheden en de mogelijkheid tot het vormen van coalities. Deze resultaten van onderzoek komen overeen met de visies van bijna alle geïnterviewde experts.

Varsnhey (2000) stelt dat geen democratie ooit armoede heeft verergerd over een substantiële tijdsperiode en geen democratie ooit heeft toegestaan dat er hongersnood plaatsvond. Autoritaire regimes hebben zowel armoede verminderd als armoede versterkt. De democratische aanval op armoede is dus langzaam maar stabiel. De autoritaire aanval op armoede is kort en onstabiel met wisselende resultaten. Democratieën in ontwikkelingslanden hebben een bescheiden succes gehad in het bestrijden van armoede. Volgens Varsnhey stemmen de armen niet en komen zij niet op voor hun eigen belangen. Als ze al stemmen, dan doen ze dat niet op economische gronden, maar eerder omdat de persoon op wie zij stemmen bijvoorbeeld tot dezelfde etnische groep behoort. Bovendien komen de armen niet als één groep op voor hun belangen; er zijn problemen met het voeren van collectieve actie, zoals ook Boone uit zijn studie concludeerde.

Boix (2001) zegt dat democratie werkt omdat politici moeten reageren op de wensen van de kiezers. Daarom wordt er in democratische regimes meer geld uitgeven aan de publieke sector. Dit is in lijn

met de visie van de geïnterviewde experts. Boix zegt echter ook dat in ontwikkelingslanden zwakke democratieën vaak evenveel uitgeven aan deze sector als autoritaire regimes.

Eén van de geïnterviewde experts, Marie-Louise Glebbeek, heeft een aanvulling op de onderzoeken: een democratie zorgt ervoor dat er minder corruptie is en beleid in overleg met de bevolking wordt gemaakt. Ideaaltypisch zou de *civil society* haar ideeën en wensen naar voren brengen en uitvoeren onder regie van de overheid. Er zijn echter storende factoren hierin werkzaam; de overheid kan eigen belang hebben, er kan sprake zijn van clientelisme of de *civil society* kan roet in het eten gooien, als ze bijvoorbeeld niet willen samenwerken met de regering. We kunnen ons afvragen of een democratie met dergelijke storende factoren wel een democratie mag worden genoemd, omdat de vier principes – die we eerder hebben besproken – in dit geval niet worden gewaarborgd.

André Gerrits (april 2008) gaat er van uit dat, in ieder geval op de lange termijn, democratie een positief effect heeft op sociaal-economische ontwikkelingen om de volgende redenen:

- 1) Marktwerking. In een democratie bestaat er een openheid van handel. Het land staat open voor de wereld en is niet geïsoleerd. Nadeel hiervan is dat vaak alleen sterke landen hiervan profiteren.
- 2) Periodieke legitimering van de macht door het houden van verkiezingen. Nadeel hiervan is dat politici om mensen snel tevreden te stellen en gekozen te worden kortzichtig zijn.
- 3) Openheid van politieke klassen. Hierdoor bestaat er geen starre elite en is er dus minder clientelisme en corruptie. Door deze openheid werkt de politiek effectiever en efficiënter.

Gerrits benadrukt echter dat deze bovengenoemde punten afhankelijk zijn van de tijdgeest.

Wat door de meeste experts en ook in enkele wetenschappelijke artikelen wordt genoemd is dat democratie pas werkt bij een bepaald niveau van economische groei. Zoals Gerrits zegt vereist democratie een actief burgerschap en dat is er pas met een middenklasse, omdat lagere sociale klassen meer bezig zijn met overleven. Anderen, zoals Przeworski, zijn van mening dat democratie in alle landen kan aarden, maar wel dat een democratie steviger is in iets rijkere landen. Uit een studie van Przeworski en Limongi in 1997 (in Boix 2001) blijkt dat de mogelijkheid om een stevige democratie te hebben 0,25 is in landen met een per capita inkomen van \$2000,- en 0,75 in landen met een per capita inkomen van \$7000,-. Anderzijds geeft Emmerink (april 2008) aan dat bijvoorbeeld toenemende ongelijkheid juist voor frustratie kan zorgen die aanleiding kan zijn voor politieke mobilisatie. Lagere sociale klassen kunnen dan wel degelijk actieve burgers voortbrengen. Emmerink geeft tevens aan dat de redenering van Przeworski en Limongi ook omgedraaid kan worden: alleen in een goed functionerende democratie is het mogelijk dat niet alleen bepaalde groepen, maar de brede samenleving een bepaald per capita inkomen krijgt.

#### *Er is geen direct verband tussen democratie en armoedevermindering*

Ross (2006) komt tot de conclusie dat democratie weinig tot geen effect heeft op *infant*- en kindersterftecijfers. Democratieën besteden wel meer geld aan onderwijs en gezondheid dan niet-democratieën, maar hiervan profiteren alleen de midden- en hogere-inkomensklasse. Ross bevestigt dus dat er in democratieën meer geld wordt uitgegeven aan de publieke sector, maar concludeert uit zijn onderzoek dat huishoudens met lage inkomens niet bereikt zullen worden door deze publieke uitgaven. Volgens Keefer en Khemani (in Ross 2006) falen democratieën in het bereiken van de armen omdat zij incomplete informatie hebben en politici de moeilijkheid hebben geloofwaardige beloften te doen.

Dirk Kruijt is de meeste kritische geïnterviewde (april 2008). Hij ziet, net als Ross, geen onmiddellijk verband tussen democratie en armoedevermindering. Er zijn volgens hem vele democratieën waarin armoede juist erger is geworden en hij noemt een aantal voorbeelden:

- Duitsland in de jaren dertig in de crisis voordat Hitler aan de macht kwam.
- Rusland na de val van de muur. Onder Stalin in de Sovjet Unie was minder armoede.
- Latijns Amerikaanse militaire regimes kenden een vermindering van armoede tussen 1965 en 1985, die weer toenam na democratisering.
- Autoritair Zuid-Korea heeft een grote sprong voorwaarts gemaakt.

Een kanttekening die hierbij kan worden gemaakt is dat bovengenoemde voorbeelden van falende democratieën, geen substantiële democratieën zijn die voldoen aan de vier principes zoals genoemd door Emmerink (april 2008). Volgens Kruijt is de aanname dat democratie leidt tot armoedevermindering niet goed onderbouwd met bewijzen. Ook hij noemt het verschijnsel dat democratie nu als norm wordt beschouwd, iets wat past bij de tijdgeest, een soort hedendaags geloof. Ook André Gerrits benadrukte dat de huidige nadruk op democratiebevordering iets is dat in de tijdgeest past. Kruijt is wel voorstander van democratie, omdat hij zelf de lange termijn effecten van dictatuur heeft ondervonden, waarbij de vrijheid van meningsuiting en andere essentiële vrijheden werden verstikt. Een democratische orde biedt 1) de enige garantie dat leiderschap regelmatig wisselt. 2) het houdt autoritaire verstikking tegen. 3) er is vrijheid. Democratie heeft echter wel 30 tot 40 jaar nodig om te wortelen in een staat en maatschappij. Tijdens die transitie zal er sprake zijn van onstabiliteit en geweld. Het veiligheidsaspect is dus essentieel in die transitie. Bij de transitie is het van belang dat er: 1) een stabiel economisch beleid is. 2) er een onmiddellijke uitbreiding is van sociale voorzieningen. 3) er een versterking is van de civiele veiligheidsstructuur. 4) een de-informalisering van de arbeidsmarkt, waarbij er onder andere belastingen worden geheven. Kruijt is het niet eens met de stelling van Varshney dat er tussen democratieën nooit oorlogen zijn geweest en hij noemt de Pruisisch-Franse Oorlog tussen 1860 en 1870. Ook bestrijdt hij de stelling van Varshney dat er nog nooit hongersnood is geweest in democratische landen, want er was hongersnood in Rusland in de jaren negentig en ook India heeft tot eind jaren zeventig voedselhulp nodig gehad.

### 5.3 Vergelijking beleidstheorie, empirische bevindingen en visie van experts.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we kort de beleidstheorie herhaald en in de vorige paragraaf zijn de empirische bevindingen en de visie van de experts besproken. In deze paragraaf zullen we deze met elkaar gaan vergelijken.

#### *Vergelijking van definities*

Een theorie of een onderzoek begint bij de definiëring van de begrippen. Bij het vergelijken van theorie met onderzoek is het van belang dat deze definiëring ongeveer gelijk is, zodat we weten dat we twee gelijkwaardige zaken met elkaar vergelijken. Het gaat om de begrippen armoede en democratie. In de beleidstheorie komt naar voren dat armoede op een multidimensionale manier wordt gezien. Bij de empirische onderzoeken zien we dat de meeste onderzoekers gebruik maken van het *infant mortality* cijfer, waarbij armoede ook een afspiegeling is van verschillende factoren en multidimensionaal is; zoals kwaliteit van water en gezondheidszorg, inkomen enz. We kunnen concluderen dat in de beleidstheorie en in de wetenschappelijke onderzoeken de term ‘armoede’ op ongeveer dezelfde manier wordt benaderd, wat een vergelijking tussen theorie en onderzoek mogelijk maakt. Uit de beleidstheorie blijkt dat een democratie niet wordt gezien als alleen het houden van verkiezingen. Een substantiële democratie is een democratie die gebaseerd is op de vier kernbegrippen; representativiteit, participatie, verantwoording en mensenrechten. In de empirische onderzoeken gaat men op verschillende manieren om met het begrip. De meest voorkomende manieren zijn het gebruik maken van politieke indexen – waardoor het voor ons niet te controleren is of deze democratie zien op een brede of smalle wijze – en het houden van verkiezingen. Er is dus een verschil tussen de wijze waarop onderzoekers het begrip democratie zien en beleidsmakers. Een vergelijking tussen beleid en onderzoek zal door dit verschil in definiëring niet geheel zuiver zijn.

#### *Meetproblemen*

Het effect van democratie op armoede is moeilijk te meten. Niet alleen door de verschillende visies op de definiëring van de begrippen, maar ook door andere oorzaken. Niet alle landen beschikken over dezelfde gegevens, zodat deze met elkaar vergeleken kunnen worden. Ook deze gegevens kunnen weer op verschillende manieren gemeten zijn, zodat het maar de vraag is of ze überhaupt met elkaar vergeleken mogen worden. Daarbij is het ook maar de vraag of bij het vergelijken van een aantal landen met democratie en weinig armoede en een aantal landen met een dictatuur en veel armoede, het wel of niet hebben van democratie dan de afhankelijke variabele is. Zijn er niet andere factoren die al die democratische landen hebben en de dictaturen niet, zodat de democratieën beter scoren dan de



dictaturen, waarbij het dus niet hoeft te liggen aan democratie op zich, maar aan iets anders? Doordat de verschillende onderzoeken de relatie tussen democratie en armoede op verschillende manieren meten en op verschillende manieren meetproblemen oplossen is het moeilijk de onderzoeken met elkaar te vergelijken.

#### *Vergelijking uitkomsten/mechanismen/context*

Een belangrijke opmerking bij de vergelijking is dat de beleidstheorie en de empirische onderzoeken met name de vraag beantwoorden óf democratie zorgt voor armoedevermindering en niet zozeer de vraag hóe democratie daarvoor zorgt. Zowel in de theorie als in de onderzoeken wordt vrij weinig aandacht besteed aan de werkzame mechanismen en contextfactoren, al gebeurt dit in de onderzoeken wel méér dan in de theorie. We kunnen hierdoor concluderen dat het fundament van de beleidstheorie, namelijk de vraag ‘waarom’ democratie zorgt voor armoedevermindering, niet stevig beargumenteerd is. Ook in het wetenschappelijk onderzoek speelt het probleem dat de mechanismen niet uitgebreid uitgewerkt zijn en in het onderzoek spelen bovengenoemde meetproblemen. Tevens hebben we net geconcludeerd dat beleidstheorie én onderzoek te maken hebben een verschil in definiëring van het begrip democratie. Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat zowel de beleidstheorie als de wetenschappelijke onderzoeken beide niet stevig gefundeerd zijn en dat de vergelijking tussen theorie en wetenschappelijk onderzoek daardoor ook niet geheel zuiver en stevig zal zijn.

Inhoudelijk gezien kunnen we op basis van de bestudeerde onderzoeken en de expertinterviews concluderen dat de beleidstheorie en de empirische onderzoeken ongeveer gelijk zijn bij het beantwoorden van de vraag óf democratie zorgt voor armoedevermindering. De meeste onderzoekers en experts en de beleidstheorie hebben empirisch vastgesteld dat democratie, in ieder geval op de lange duur, zorgt voor minder armoede. En degene die het hier niet mee eens zijn, vinden democratie op zichzelf al beter dan een autoritair regime. In onderstaand schema 5.1 zullen we de uitkomst, mechanismen en contextfactoren tussen de beleidstheorie en de wetenschappelijke artikelen naast elkaar leggen. We hebben de uitkomst, mechanismen en contextfactoren van de beleidstheorie gedestilleerd uit de beleidstheorie zoals in hoofdstuk 2 en in figuur 2.1 beschreven. De uitkomst, mechanismen en contextfactoren van de wetenschappelijke onderzoeken en expertinterviews zijn afgeleid uit hoofdstuk 4. We nemen bij ‘uitkomst’ bij wetenschappelijke onderzoeken het standpunt van de meerderheid van de onderzoekers in.

**Tabel 5.1 Vergelijking beleidstheorie, wetenschappelijke onderzoeken en visie van experts**

	<b>Beleids­theorie (BT)</b>	<b>Wetenschappelijke onderzoeken (WO) en experts</b>	<b>Vergelijking</b>
<b>Uitkomst</b>	Democratie zorgt voor armoedevermindering.	Democratie heeft op de lange duur een bescheiden maar stabiel succes in de vermindering van armoede.	WO is voorzichtiger in uitkomst dan BT
<b>Mechanismen, die zorgen dat democratie zorgt voor armoedevermindering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representatie</li> <li>- Participatie</li> <li>- Verantwoording</li> <li>- Respect voor mensenrechten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vrije pers en vrije meningsuiting (Boone 1996,</li> <li>- Meer uitgaven aan publieke sector in vergelijking met autoritair regime (Boone 1996, Navia en Zweifel 2003, Ross 2006</li> <li>- Politici leggen verantwoording af (Boone 1996, Boix 2001).</li> </ul>	BT gebruikt brede begrippen. WO is concreter. WO-mechanismen passen binnen vier principes.
<b>Mechanismen, die hindernissen vormen in armoedevermindering.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke elites die aan de macht willen blijven.</li> <li>- Arme mensen, en vooral vrouwen, die het aan middelen ontbreekt om zich te organiseren en de informeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Armen hebben incomplete informatie (Ross 2006, Boone 1996)</li> <li>- Politici moeite met verantwoording afleggen (Ross 2006)</li> <li>- Armen organiseren zich moeizaam door ongeletterdheid en slechte gezondheid. (Boone 1996, Varsnhey 2000)</li> <li>- armen stemmen niet op basis van eigen belang (Varsnhey 2000)</li> </ul>	WO noemt meer hindernissen. BT noemt hindernis die niet naar vormen komt in WO (politieke elites die aan de macht willen blijven)
<b>Context</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er zijn structurele factoren, zoals culturele factoren, die niet van buitenaf beïnvloed kunnen worden.</li> <li>- Buitenaf opgelegde bestuursmodellen kunnen zorgen voor meer instabiliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historische, culturele en institutionele factoren zijn niet beïnvloedbaar door komst democratie (Boone 1996)</li> <li>- Om politiek actief te zijn is educatie, gezondheid, vaardigheden en mogelijkheid tot het vormen van coalities nodig (Boone 1996)</li> <li>- Infant mortality cijfer kan stijgen na democratisering door shock-effect in economie (Navia en Zweifel 2003)</li> </ul>	WO en BT noemen dezelfde contextfactoren over structurele factoren die niet beïnvloedbaar zijn en democratisering kan leiden tot meer instabiliteit. WO noemt voorwaarden voor politieke activiteit.

In het bovenstaand schema is een vergelijking gemaakt op de punten: uitkomst, mechanismen en context. Het is opvallend dat de beleidstheorie hierin steeds wat vager is en bredere begrippen gebruikt. In de wetenschappelijke artikelen worden de relatie tussen democratie en armoede concreter en genuanceerder beschreven. Zoals eerder gezegd gaat de beleidstheorie niet zozeer in op landspecifieke situaties en ook de wetenschappelijke onderzoeken zijn internationaal en niet nationaal gericht. Om nu de uitkomst, mechanismen en de context in een situatie in een land te onderzoeken, zullen we in het volgende hoofdstuk een casestudy doen naar de relatie tussen democratie en armoede in Zuid Afrika.

## 6. Een casestudy: Zuid Afrika



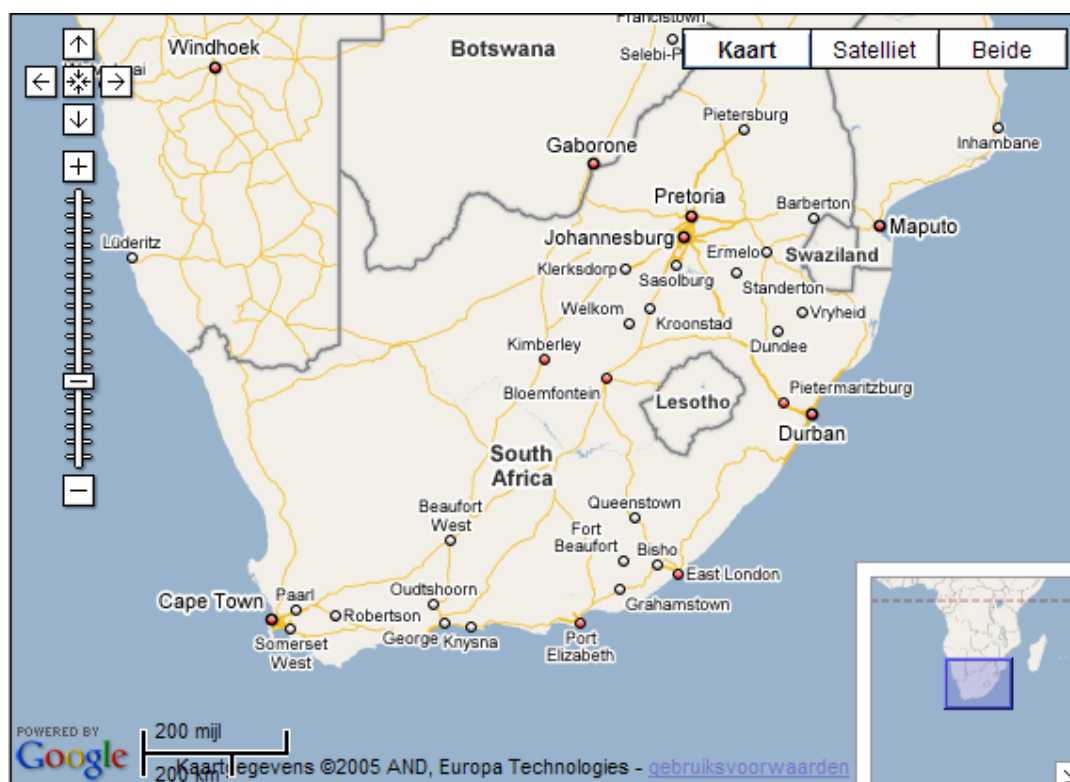
Zuid Afrika is een land dat bekend staat als het land van de apartheid voordat het in 1994 een democratie werd. Ten tijden van de apartheid, in de jaren tachtig, heerste er een blanke superioriteitswaan gebaseerd op rassenscheiding. Dit was doorgedrongen in alle facetten van de maatschappij. De blanken hadden het voor het zeggen en de zwarte bevolking werd onderdrukt en had geen stem, terwijl het toch ongeveer driekwart van de bevolking bedroeg. In deze tijd was er sprake van economische stagnatie onder andere door internationale boycotten van het land en een enorme werkloosheid. Begin jaren negentig kwam hier echter verandering in en werden de eerste stappen gezet richting democratie (Kievid 1996).

Wij hebben voor Zuid Afrika gekozen als casestudy, omdat het land door velen als voorbeeld wordt gezien als een succesvolle democratie in een voorheen in conflict gehuld ontwikkelingsland. Er is veel informatie beschikbaar over democratie in het land en nu na 14 jaar democratie zijn er vele rapporten verschenen met een evaluatie van de effecten van democratie in de periode 1994-2004. In de beleidstheorie en in de wetenschappelijke artikelen die zijn behandeld in de vorige hoofdstukken wordt er niet ingegaan op de landspecifieke context en hoe die inwerkt op ‘mechanismen’ die de relatie tussen democratie en armoede helpen verklaren. Dit zullen wij hier wel behandelen. De casestudy is gebaseerd op de volgende wetenschappelijke onderzoeken:

- Agüero, J. Carter, M.R., May, J. (2007). Poverty and Inequality in the First Decade of South Africa’s Democracy. What can be learnt from Panel Data from KwaZulu-Natal? *Journal of African Economies*, 16: 782-812
- Aliber, M. (2003). Chronic Poverty in South Africa: Incidence, Causes and Policies. *World Development*, 31: 473-490
- Hoogeveen, J.G., Özler, B. (2005). Not Seperate, Not Equal. Poverty and Inequality in Post-Apartheid South Africa. *William Davidson Institute Working Paper nr. 739*
- Kievid, J. de (1996). *Democratie: ideaal en weerbarstige werkelijkheid*. Coutinho: Bussum
- Møller, V. (2006). Quality of life in South Africa – the first ten years of democracy. *Social Indicators Research*, 81: 181-201

Dit hoofdstuk begint met een algemene introductie van het land (paragraaf 6.1) en daarna zullen we de politieke, economische en sociale situatie behandelen van voor 1994 (paragraaf 6.2). Vervolgens zullen we ingaan op hoe men tot een democratie is overgegaan (paragraaf 6.3) en daarna zullen we huidige situatie gaan bekijken (paragraaf 6.4). Wat is er gebeurd de afgelopen 10 jaar? Hoe ziet de Zuid Afrikaanse politiek er tegenwoordig uit? Wat is er gedaan om armoede te bestrijden? Is dat succesvol geweest? Tenslotte zullen de resultaten uit de onderzoeken vergeleken worden met de specifieke case van Zuid Afrika waarbij we vooral aandacht zullen hebben voor de werkzame mechanisme en contextfactoren, die op elkaar van invloed zijn; sommige mechanismen treden wel of niet op onder specifieke contextfactoren (paragraaf 6.5).

## 6.1 Algemene introductie



Figuur 6.1 Zuid Afrika

Zuid Afrika, in het Afrikaans “Republiek van Suid-Afrika” genoemd, is een republiek in het zuiden van het continent Afrika (zie figuur 6.1). De totale oppervlakte van het land is ca. 1,1 miljoen km<sup>2</sup>, exclusief de "onafhankelijke" thuislanden Bophuthatswana, Ciskei, Transkei en Venda en de Walvisbaai; incl. deze gebieden: ca. 1,2 miljoen km<sup>2</sup>. Dit is ongeveer 30 keer zo groot als Nederland. Buurlanden zijn Swaziland, Mozambique, Zimbabwe, Botswana en Namibië. Het land Lesotho is volledig omsloten door Zuid Afrika. Het bevolkingsaantal is 43,5 miljoen en de bevolkingsgroei van 2005-2015 wordt geschat op 0,5%. Het BBP per capita is US\$ 5.109 in 2005 en de economische groei bedraagt 4,8 % in 2007. Op het moment is ca. 75% van de bevolking zwart, 13,5% blank, 8,5% kleurling en 3% Indiër en is de grootste religie het Christendom.

## 6.2 De politieke, economische en sociale situatie voor 1994

De National Party heeft jarenlang de politiek in Zuid Afrika gedomineerd. De partij kwam aan de macht in 1948 en begon met een formeel apartheidsbeleid, waarin blanke overheersing centraal stond en rassen gescheiden van elkaar moesten leven. Het African National Congress (ANC) en het Pan African Congress (PAC) werden begin jaren zestig verboden. Anti-apartheidsleiders, zoals Nelson Mandela, werden gevangengezet. Tot 1962 was Zuid Afrika onderdeel van het Britse gemenebest, maar stapte hier na een jaar onafhankelijkheid en internationale protesten tegen apartheid uit. Pas aan het eind van de jaren tachtig kwamen er veranderingen in dit apartheidsbeleid onder druk van de internationale wereld. Ondertussen werd al die tijd ondergronds verzet geboden, waardoor er in het land vele spanningen waren.

Vlak voor de afschaffing van de apartheid zag de klassenstructuur in Zuid Afrika er als volgt uit (Nattrass en Seekings, 2001): aan de top bestond een elite met zeer hoge inkomens, daaronder een groep met inkomens van mediaan niveau tot bovengemiddeld met daarin de stedelijke industriële werkende klasse, werknemers van de publieke sector en werknemers in de formele private sector. De

onderste helft van de samenleving omvatte vooral huishoudens die geen werkende gezinsleden hadden of gezinsleden die werkzaam waren in de marginale sectoren, zoals huishoudelijk werk. Deze laatste klasse omvat 41% van alle huishoudens, maar slechts 10% van het totale inkomen. De armoede tijdens de apartheid was groot en de samenleving was zeer verdeeld.

### 6.3 De geboorte van een democratie

Tijdens de apartheid stonden de Nationale Partij (NP) en de verboden anti-apartheidspartij Afrikaans Nationaal Congres (ANC) lijnrecht tegenover elkaar. Er was een grote strijd tussen hen waar ook vakbonden en *civil society* in mee deden. Politiek geweld zorgde jaarlijks voor duizenden doden. Begin 1990 zette de nieuwe president De Klerk van de NP een verrassende stap, want hij hief het verbod op het ANC op en liet ANC-leider Nelson Mandela vrij na 27 jaar gevangenschap. De apartheid begon ten einde te lopen. Er werd begonnen met onderhandelingen tussen de NP en het ANC en de andere partijen met als doel een nieuw democratisch Zuid Afrika. In het geheim hadden de leiders echter al met elkaar gesproken. De reden dat er onderhandelingen werden gehouden was dat het NP er niet meer in slaagde de onrusten in de samenleving in de hand te houden en het ANC steeds weer aan kracht won. De werkelijke onderhandelingen begonnen na de invoering van een algemeen kiesrecht, ongedacht de huidskleur van de kiezer. Terwijl de NP in deze gesprekken de nadruk legde op garanties voor de positie van de blanke minderheid, een vetorecht bij beslissingen en sterke decentralisatie, richtte het ANC zich juist op meerderheidsbesluiten op basis van *'one man, one vote'* en centralisatie van de macht. Hoewel de onderhandelingen niet zonder slag of stoot verliepen werd er in 1993 een akkoord bereikt over de grondwet, die de liberaal-democratische grondrechten en instituties bevatte en discriminatie op grond van ras, sekse, seksuele geaardheid, invaliditeit en leeftijd verbood en werd in de wet marteling expliciet verboden. De NP kreeg niet zijn zin wat betreft het vetorecht, maar men zou wel streven naar besluitvorming via consensus en niet via een meerderheid. Extreem-rechtse blanken probeerden de eerste verkiezingen te dwarsbomen door geweld en intimidatie en ook de invloedrijke Zoeloe-leider Buthelezi was pas bereid mee te doen op het laatste moment, maar op de dagen van de parlementsverkiezingen was er haast geen sprake van geweld en stonden zwart en blank in de rij om te stemmen. 87% van de kiesgerechtigden bracht zijn stem uit en het ANC haalde een overwinning met 63% van de stemmen (De Kievid, 1996).

### 6.4 De politiek, economische en sociale situatie na 10 jaar democratie

Bij de beschrijving van de situatie in Zuid Afrika na 10 jaar democratie zullen we weer de uitkomst (O), de mechanismen (M) en de contextfactoren (C) weergeven die een rol spelen in de relatie tussen democratie en armoedevermindering.

De huidige grondwet van de Republiek Zuid Afrika is afkomstig uit 1996. Er is er een Lagerhuis (of *National Assembly*) met 400 zetels en een Senaat met 90 leden, tien voor elke provincie, die sinds 27 april 1994 werkzaam is. In het Lagerhuis zitten gekozen vertegenwoordigers van nationale en regionale kieslijsten van politieke partijen en het Lagerhuis wordt om de vier jaar gekozen. Ook kiest het Lagerhuis de president. Er zijn twee nationale verkiezingen geweest in 1999 en 2004 en gemeentelijke verkiezingen in 2002 en 2006. Al deze verkiezingen zijn vrij, eerlijk en vreedzaam verlopen en onder toezicht van de Independent Electoral Commission (M). Het ANC is nog steeds de belangrijkste politieke partij. Het enthousiasme bij de eerste verkiezingen was erg groot en is nu wat gedaald, maar Zuid Afrikanen geloven nog steeds in de basisprincipes van democratie (M), geleerd in de stemmerslessen in de aanloop naar de eerste verkiezingen (Møller en Hanf, 1995 in Møller 2006). In 1994 was het presidentschap van Nelson Mandela volledig gericht op verzoening en het ideaal van de Regenboognatie om de diepe ongelijkheid in de samenleving te overbruggen. Het presidentschap van Mbeki tussen 1999 en 2004 en van 2004 tot nu legt de nadruk op het verbeteren en versnellen van publieke diensten (M) wat zou moeten leiden tot een beter leven voor iedereen (O). Ook wordt er aandacht besteed aan de Millennium Development Goals (Møller 2006) Helaas speelde er op het toppunt van de populariteit van het ANC corruptieschandalen op het hoogste regeringsniveau (M). Dit

heeft het Mbeki-presidentschap imago aangetast. Waar in 1994 moraliteit prioriteit was voor het ANC is er tien jaar later weinig van over. Velen zijn teleurgesteld in het snelle verlies van idealisme van politici (O).

Bij de 10<sup>e</sup> verjaardag van de democratie was er een discussie gaande over de status van armoede en ongelijkheid na afschaffing van de apartheid. Dit debat werd gecompliceerd door een veelheid aan methodologieën en dataproblemen in de officiële statistieken. Een veel gebruikte dataset is de KwaZulu-Natal Income Dynamics Study (KIDS), die is samengesteld op basis van huishoudonderzoeken in 1993, 1998 en 2004. Door het meten van dezelfde gegevens bij dezelfde huishoudens in verschillende jaren was het mogelijk een betrouwbare meting te doen (Agüero 2007). Ondanks het stijgende per capita BBP zijn vele onderzoekers van mening dat armoede is blijven bestaan sinds de invoering van de democratie (O). Agüero heeft vele metingen bij elkaar genomen en komt tot de conclusie dat armoede is gestegen tussen 1995 en 2000 (O). Zuid Afrika is één van de weinige landen die een toename heeft van de Human Development Index sinds 1995. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge volwassenensterfte door HIV (C). Met een levensverwachting van 30 jaar is deze het laagste van de gehele wereld. Het populistische Reconstruction and Development Programma (RDP) werd spoedig na de democratisering opgericht met als doel iedereen een beter leven te geven (M). Het welzijn van de mensen in materiële zin is hierdoor vaak wel verbeterd door de toegenomen sociale uitgaven (zoals kinderbijslag en pensioenen) en toegenomen publieke diensten en infrastructuur (M). De kwaliteit van huizen is verbeterd, evenals de toegang tot water en elektriciteit. Er gaan ook meer kinderen naar school (O). Tussen 2000 en 2004 is de armoede waarschijnlijk licht afgenomen, maar dit is niet met zekerheid te zetten omdat hierover nog te weinig informatie beschikbaar is (O) (Agüero e.a. 2007). De doelstellingen van het RDP werden vrijwel allemaal gehaald. Economische groei is er, hoewel langzaam en stabiel, wel geweest. Het heeft echter niet geleid tot meer banen, wat het doel was van GEAR (Growth, Employment and Redistribution), wat een vervanging was voor het RDP (O). De belasting is echter wel gestegen en efficiënter geworden (M). Ook sinds 2000 is er weer meer geld uitgegeven aan sociale diensten, vooral in het kader van werkloosheidsbestrijding, om armoede te verminderen (M). Toch is meer dan tweederde van de Zuid Afrikanen tussen de 18 en 35 jaar werkloos (M). Gelukkig hebben de arbeiders wel meer rechten gekregen, maar dit kan ook juist weer de oorzaak zijn geweest van meer werkloosheid. Er is nu bijvoorbeeld een minimumloon ingesteld, waardoor kleine werkgevers werknemers hebben ontslagen om papierwerk te besparen. Ook grote werkgevers nemen minder mensen aan met een vast contract en nemen meer mensen aan op contractbasis (M). Sociale voorzieningen, zoals uitkeringen, zijn wel vooruitgegaan sinds 2000 (M). Maar dit heeft ertoe geleid dat er vele mensen totaal afhankelijk zijn geworden van de staat (O). De komende jaren zal er meer aandacht worden besteed aan onderwijs. De huidige onderwijsstandaard is helaas nog niet voldoende om mee te komen in de wereldeconomie. De afgelopen jaren is er sprake geweest van urbanisatie (M). Kaapstad is zelfs verdubbeld in de afgelopen 20 jaar. Dit heeft negatieve gevolgen gehad voor de huizen en de infrastructuur en er zijn meer krottenwijken gekomen (O) (Agüero 2007; Møller 2006).

Om de zwarte bevolking te stimuleren is er het Black Economic Empowerment programma opgezet (M). Dit is over het algemeen succesvol, maar het bereikt slechts een gedeelte van de zwarte bevolking. De nieuwe politieke en economische elite wordt ervan beschuldigd hebberig te zijn en ongevoelig tegenover de armen (M) (Møller 2006). Anderzijds wordt de koopkracht van de nieuwe zwarte middenklasse gezien als een belangrijke factor in de huidige economische groei (M). Tegelijkertijd heeft de transitieperiode ervoor gezorgd dat er juist meer ongelijkheid is ontstaan in de maatschappij (O). Waar tijdens de apartheid een kloof bestond tussen een blanke rijke minderheid en een arme zwarte meerderheid, spreekt men nu van een nieuwe zwarte middenklasse, waardoor er een kloof is ontstaan tussen, vaak stedelijke, zwarten en, vaak rurale, armen. Natrass en Seekings (2001) beschrijven dat de werkende middenklasse, die heeft gevochten voor democratie, nu goed zit, maar de armen blijven werkloos, waardoor er dus een ongelijkheid blijft tussen armen en middenklasse. Volgens Natrass en Seekings zijn de perspectieven niet goed voor de armen. Hoewel de economie zal blijven groeien, zullen er mensen buitengesloten worden of blijven. De impact van publiek beleid op deze groei is ondoorzichtig en het is onwaarschijnlijk dat arme burgers hun stem zullen gebruiken om zich te verzekeren van hervormingen die werkloosheid zullen verminderen (M). Een belangrijk punt is

dat de politieke macht van de werkende middenklasse, die dus eerst een beslissende rol speelde in de strijd tegen democratie, nu een beperking vormt voor nodige hervormingen (M).

Controversieel is de mate van corruptie. Sommigen zeggen dat corruptie niet is toegenomen, maar dat het alleen zichtbaarder is geworden door meer transparantie. Møller benadrukt dat er een soort democratische rijpheid is ontstaan, want waar eerst corruptie en fouten in de rechterlijke macht werden gezien als een gebrek aan ervaring is er nu grote druk op de regering om slechte resultaten te straffen. Klokkenluiders moeten zich dan ook beschermd voelen door de overheid. Ook de media speelt een belangrijke rol in het aan het licht brengen van corrupte zaken (M).

Hoewel er in 1994 werd gezegd dat men geduldig moest zijn met de resultaten van democratie, beginnen er nu, meer dan 10 jaar later mensen te morren en te protesteren (O). Ze willen huisvesting, dienstverlening en zijn tegen nepotisme en corruptie. De werking van het beleid is ondoorzichtig, waardoor het moeilijk wordt om juiste personen ter verantwoording te roepen en interventies te ondernemen ter verbetering van het beleid. Hoewel de ANC na hun eerste regeerperiode er niet in slaagde hun beloftes na te komen bleven toch veel mensen op hun stemmen. Het blijkt dan ook dat de stemmers niet stemmen op basis van een zorgvuldige evaluatie van de resultaten, maar eerder uit identificatie met de partij (M). Het ANC wordt nog steeds gezien als dé partij voor de democratie na een onderdrukking van 30 jaar tijdens de apartheid. Ook weten de burgers dat alleen het ANC, met zijn meer dan 2/3 meerderheid in stemmen, de macht heeft hen te voorzien in basisbehoeften. Een ander probleem is dat er haast geen alternatief is (C). Geen enkele andere partij zegt op te komen voor de armen. Een partij die enigszins links is, is de Pan African Congress (PAC), maar haar geloofwaardigheid is in het geding door voortdurende onrust over het leiderschap.

## 6.5 Een vergelijking met de meta-analyse en expertinterviews

In het hoofdstuk 3 hebben we de resultaten van de meta-analyse besproken. Uit een synthese van de verschillende onderzoeken blijkt dat men het er over het algemeen over eens is dat democratie op den duur zal leiden tot minder armoede. Ook in Zuid Afrika is dit het geval; de politiek en de burgers zijn het over het algemeen met elkaar eens dat democratie de beste staatsvorm voor het land is (Møller en Hanf, 1995 in Møller 2006). Democratieën geven meer geld uit aan publieke diensten, wat ook duidelijk te zien is in Zuid Afrika. Er is vooral geïnvesteerd in toegang tot water, elektriciteit, andere vormen van infrastructuur, sociale zekerheid, arbeidsrechten en onderwijs. Ook zijn er verschillende sociaal-economische programma's opgezet zoals RDP en GEAR. Een andere reden dat democratie zorgt voor armoedeverlichting is dat beleidsmakers verantwoording moeten afleggen aan de burgers. Ook dit is terug te zien in Zuid Afrika, waar er meer aandacht is gekomen voor transparantie voor beleid, hoewel dat nog niet echt succesvol is. Een volgende reden dat democratie zorgt voor armoedeverlichting is dat door het stemrecht burgers kunnen stemmen op de partijen die opkomen voor hun belangen. In Zuid Afrika roept het ANC dan ook op iedereen een beter leven te geven als de burgers op hen stemmen.

Het schema uit het vorige hoofdstuk (5.1) zal hier worden aangevuld met de Zuid Afrikaanse uitkomsten, mechanismen en contextfactoren (tabel 6.2), die in paragraaf 6.4 zijn aangegeven met C, M en O.

**Tabel 6.2 Vergelijking beleidstheorie, wetenschappelijke onderzoeken en casestudy Zuid Afrika**

	<b>Beleidendtheorie (BT)</b>	<b>Wetenschappelijke onderzoeken (WO) en experts</b>	<b>Zuid Afrika</b>
<b>Uitkomst</b>	Democratie zorgt voor armoedevermindering.	Democratie heeft op de lange duur een bescheiden maar stabiel succes in de vermindering van armoede.	Na 10 jaar democratie is er nog steeds vrij veel armoede, maar de vooruitzichten op verbetering van de situatie zijn gunstig.
<b>Mechanismen, die zorgen dat democratie zorgt voor armoedevermindering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representatie</li> <li>- Participatie</li> <li>- Verantwoording</li> <li>- Respect voor mensenrechten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vrije pers en vrije meningsuiting (Boone 1996)</li> <li>- Meer uitgaven aan publieke sector in vergelijking met autoritair regime (Boone 1996, Navia en Zweifel 2003, Ross 2006)</li> <li>- Politici leggen verantwoording af (Boone 1996, Boix 2001).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke betrokkenheid van burgers</li> <li>- Meer uitgaven in publieke sector t.o.v. aparheidsregime. Wel met betrekking tot materiële zaken die 'makkelijk' te meten en zichtbaar zijn.</li> <li>- Media speelt een rol in het aan het licht brengen van corruptie (verantwoording)</li> <li>- Belastingstelsel efficiënter.</li> </ul>
<b>Mechanismen, die hindernissen vormen in armoedevermindering.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke elites die aan de macht willen blijven.</li> <li>- Arme mensen, en vooral vrouwen, die het aan middelen ontbreekt om zich te organiseren en de informeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Armen hebben incomplete informatie (Ross 2006, Boone 1996)</li> <li>- Politici moeite met verantwoording afleggen (Ross 2006)</li> <li>- Armen organiseren zich moeizaam door ongeletterdheid en slechte gezondheid. (Boone 1996, Varsnhey 2000)</li> <li>- armen stemmen niet op basis van eigen belang (Varsnhey 2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiek elite wordt beschuldigd hebberig te zijn.</li> <li>- Kloof tussen arm en rijk wordt groter.</li> <li>- Arme mensen gebruiken hun stem niet.</li> <li>- Er wordt nog niet verantwoording genoeg genomen voor het beleid door de politiek.</li> <li>- Hoge werkloosheid.</li> <li>- Slechte kwaliteit onderwijs.</li> <li>- Corruptieschandalen op het hoogste regeringsniveau. Beschadiging imago van regering.</li> </ul>
<b>Context</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er zijn structurele factoren, zoals culturele factoren, die niet van buitenaf beïnvloed kunnen worden.</li> <li>- Buitenaf opgelegde bestuursmodellen kunnen zorgen voor meer instabiliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historische, culturele en institutionele factoren zijn niet beïnvloedbaar door komst democratie (Boone 1996)</li> <li>- Om politiek actief te zijn is educatie, gezondheid, vaardigheden en mogelijkheid tot het vormen van coalities nodig (Boone 1996)</li> <li>- Infant mortality cijfer kan stijgen na democratisering door shock-effect in economie (Navia en Zweifel 2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoge volwassenensterfte door HIV. Hierdoor toename op HDI sinds 1995.</li> <li>- Er zijn niet meerdere politieke partijen die opkomen voor de armen.</li> </ul>

Het is opvallend dat de resultaten van de meta-analyse en de expertinterviews zo sterk terugkomen in de casestudy. In het schema worden verschillende mechanismen en contextfactoren genoemd, die specifiek voor Zuid Afrika gelden. Deze zijn echter wel in lijn met de breder geformuleerde mechanismen die genoemd zijn in de theorie en in de onderzoeken. Een voorbeeld: in de



wetenschappelijke artikelen wordt vaak beschreven dat democratische regimes meer uitgeven aan de publieke sector (Boix 2001; Sarker en Rahman 2007). In deze casestudy zien we dat dat inderdaad het geval is en zien we ook wat die uitgaven precies inhouden: namelijk water , electriciteit enz. De casestudy kan dus als een bevestiging worden gezien van de meta-analyse. Ook wordt er in de casestudy dieper ingegaan op de contextfactoren; zoals het hoge aantal slachtoffers van HIV. Dit is van groot belang voor de armoedesituatie in een land.

Deze casestudy naar Zuid Afrika heeft duidelijk gemaakt dat de landspecifieke mechanismen en contextfactoren passen binnen de brede en internationale mechanismen en contextfactoren die worden genoemd in de beleidstheorie en in de meta-analyse. De casestudy maakt echter wel duidelijk dat het nodig is om op nationaal niveau onderzoek te doen om de daadwerkelijke specifieke mechanismen en contextfactoren te achterhalen. Bij het maken van bovenstaand schema kwamen we erachter dat het indelen van factoren in mechanismen, contextfactoren en uitkomsten niet eenduidig is; een uitkomst kan bijvoorbeeld als een mechanisme worden gezien als er een vervolg op die uitkomst is. Zo kan werkloosheid worden gezien als een (onbedoelde) uitkomst van het democratisch beleid op armoedebestrijding, maar kan werkloosheid ook als een mechanisme worden, die de relatie tussen democratie en armoede beïnvloed. De indeling in C-M-O is dus vrij kunstmatig en niet geheel onbetwistbaar, maar het geeft de mogelijkheid overzicht te scheppen in complexe materie.

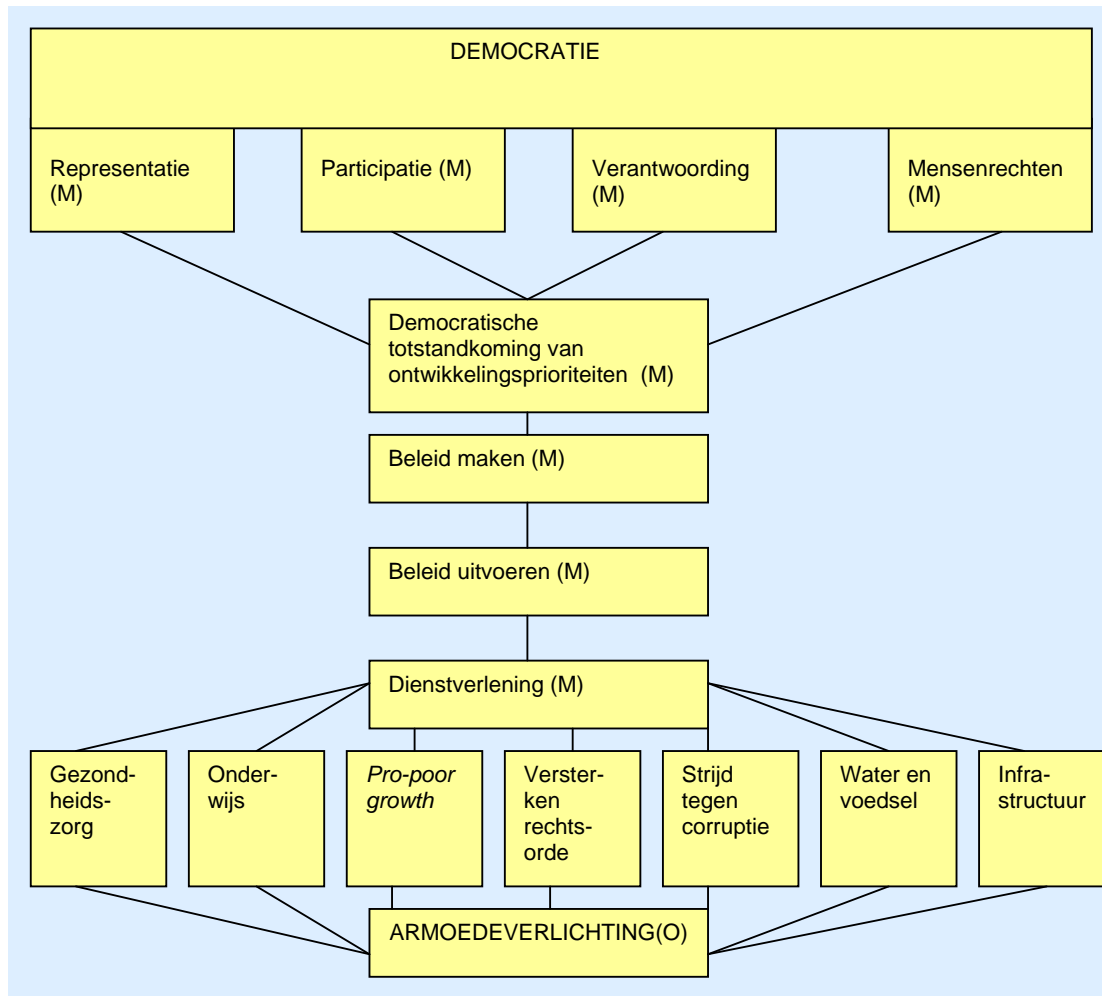
## 7. Conclusie en aanbevelingen

---

In dit hoofdstuk zal er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en de deelvragen. Vervolgens zullen er een aantal aanbevelingen worden geformuleerd en zal deze studie worden gereflecteerd. Het doel van dit onderzoek is het vergelijken van de theorie en de praktijk over de relatie tussen armoede en democratie. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zullen we eerst kort ingaan op de beantwoording van de deelvragen.

### 7.1 De huidige Nederlandse beleidstheorie over de relatie tussen democratie en armoedeverlichting in ontwikkelingslanden.

Aan de hand van de methode van Leeuw (2003) is de theorie geconstrueerd die schuilgaat achter het beleid. Het is belangrijk op te merken dat er niet zoiets bestaat als dé beleidstheorie, omdat een beleidstheorie een construct is van de onderzoeker. Een beleidstheorie wordt vaak pas achteraf opgesteld als het beleid al in werking is getreden. De theorie dient dan meer als een soort politieke consensus; een gemeenschappelijke visie van – in dit geval – het Ministerie over de relatie tussen democratie en armoede, zonder dat deze theorie op één lijn hoeft te zijn met wetenschappelijke bevindingen. Deze vergelijking tussen theorie en onderzoek is juist doel van dit onderzoek. Kortweg; een beleidstheorie construeren is niet eenvoudig, omdat een beleidstheorie niet eenduidig is. Door de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” te bestuderen en andere overheidsstukken zoals het Handboek Goed Bestuur en het interview met een beleidsmedewerker hebben we de visie van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid over de relatie tussen democratie en armoede onderzocht. Men gaat ervan uit dat democratie inherent goed is en kan zorgen voor armoedebestrijding. In de beleidsstukken wordt een substantiële democratie gezien als een échte democratie. Het is niet genoeg als er alleen verkiezingen worden gehouden, zoals in de smalle benadering van het begrip, maar democratie moet steunen op vier principes: representatie, participatie, verantwoording en respect voor mensenrechten. Het begrip armoede wordt op een multidimensionale manier benaderd. De relatie tussen democratie en armoede wordt op globale wijze beschreven, waarbij men wel de mechanismen noemt, maar niet ingaat op landspecifieke contextfactoren. De reden hiervoor is dat de theorie over deze relatie wereldwijd geldig zou moeten zijn. Het gevaar van deze brede benadering is dat de theorie moeilijk te weerleggen is. Heeft de beleidstheorie wel betekenis als deze zo globaal en breed toepasbaar (contextloos) is? In onderstaand schema is de geconstrueerde theorie nogmaals weergegeven (figuur 2.1). In paragraaf 7.3 en 7.4 zullen we een koppeling maken tussen deze figuur en empirische onderzoeken.



**Figuur 2.1** Van democratie tot armoedeverlichting

## 7.2 De bevindingen van wetenschappelijke empirische onderzoeken over de invloed van democratie op armoedevermindering in ontwikkelingslanden

Na het selecteren van de kwalitatief gezien beste onderzoeken door de meta-analyse, zijn deze onderzoeken inhoudelijk geanalyseerd op de vraag of en hoe democratie zorgt voor armoedevermindering. Van de zeven onderzoeken zijn er drie die ‘ja’ antwoorden op de vraag of democratie van invloed is op armoedevermindering. Dit zijn de onderzoeken van Sarker en Rahman, Navia en Zweifel en Moon en Dixon. Dan zijn er ook drie onderzoekers met een minder stellige uitkomst, zij zeggen ‘ja, maar ...’. Dit zijn Varsnhey, Boone en Boix en de meeste geïnterviewde experts. Tenslotte is er de kritische Ross die niet van mening is dat democratie goed zal zijn voor de armen. De uitwerking van de resultaten zullen we behandelen in paragraaf 7.3.

### 7.3 De mechanismen en contextfactoren die de relatie tussen democratie en armoedevermindering beïnvloeden

Veel onderzoekers gaan vooral in op de vraag óf democratie zorgt voor armoedevermindering en niet zozeer op de vraag hóe democratie daarvoor zorgt. Er wordt dus vrij weinig aandacht besteed aan de mechanismen en contextfactoren.

Uit de meeste artikelen en uit de expertinterviews blijkt wel dat democratie van invloed is op armoedebestrijding omdat

- 1) Het bestuur van een land is een afspiegeling van de burgers en de wil van deze burgers zal daarom de basis vormen van het bestuur.
- 2) Het beleid in een democratie gebaseerd is op de wil van het volk, dus ook van de armen. Burgers kunnen stemmen in verkiezingen op de partijen die het meest opkomen voor hun belangen. Leaders zullen dus in het belang van hun kiezers handelen. Er wordt dan ook meer geld uitgeven aan de publieke sector.
- 3) De leaders in een democratie moeten verantwoording afleggen voor hun acties en kunnen worden afgezet als zij hier niet aan voldoen. Boone (1996) beschrijft dat in een democratie er een vrije pers is en vrijheid van meningsuiting. Dit beïnvloedt de regering om meer inspanningen te verrichten om te voorzien in basisvoorzieningen voor bepaalde groepen.
- 4) In een democratie is aandacht voor de mensenrechten. Armoedebestrijding is daar onderdeel van.

Een aantal mechanismen vormen hindernissen in de relatie tussen democratie en armoede:

- 1) Armen hebben incomplete informatie, waardoor ze niet volledig geïnformeerd zijn over het bestuur in een land en daardoor politici hier niet op kunnen afrekenen (Ross 2006, Boone 1996). In figuur 2.1 is deze hindernis te vinden in het niet goed werken van het principe ‘verantwoording’.
- 2) Politici hebben moeite met het afleggen van verantwoording, waardoor het voor de burgers onduidelijk is wat er met hun stem is gedaan (Ross 2006). Ook dit past in figuur 2.1 in het blok ‘verantwoording’.
- 3) Armen organiseren zich moeizaam door ongeletterdheid en een slechte gezondheid, waardoor de politieke betrokkenheid van armen lager is dan de rest van de bevolking en het gevaar bestaat dat de armen niet worden gerepresenteerd in het bestuur van het land (Boone 1996, Varshney 2000). Dit past in figuur 2.1 in het blok ‘participatie’
- 4) Armen stemmen niet op basis van eigenbelang, maar vaker op de (leaders van) groepen waarmee zij zich, bijvoorbeeld op basis van etniciteit, toe aangetrokken voelen. Dit betekent dat de persoonlijke behoeften van de armen niet zeker worden gepresenteerd in de politiek (Varshney 2000). Ook dit valt in het blok ‘participatie’ in figuur 2.1

De hindernissen zijn niet zozeer als toevoegingen te plaatsen in figuur 2.1, maar de hindernissen zijn eerder het niet goed werken van de principes in de blokken zelf.

Naast de hierboven genoemde resultaten en mechanismen uit de onderzoeken spelen er ook een aantal contextfactoren een rol in de relatie tussen democratie en armoede. De belangrijkste contextfactor is dat structurele factoren niet worden beïnvloed door democratie en armoede in stand kunnen houden. Een ander punt dat door vele onderzoekers wordt genoemd zijn de meetproblemen. In onderzoeken wordt vaak geen rekening gehouden met land-specifieke effecten, exogene mondiale gezondheidstrends worden verwaarloosd en in vele datasets die als basis dienen voor onderzoek missen gegevens. Dit zet vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de onderzoeken.

Omdat veel van de empirische onderzoeken uitgevoerd zijn in meerdere landen is er niet ingegaan op landspecifieke eigenschappen. Zoals gezegd is ook de beleidstheorie breed. In de casestudy naar Zuid Afrika kwamen enkele landspecifieke aspecten naar voren, die wel degelijk een rol spelen in de relatie tussen democratie en armoede, zoals het hoge aantal HIV-slachtoffers. Het was opvallend dat de

uitkomsten, mechanismen en contextfactoren uit de beleidstheorie en onderzoeken grotendeels overeenkomen met de situatie in Zuid Afrika.

## 7.4 De verschillen en de overeenkomsten tussen de Nederlandse beleidstheorie en de wetenschappelijke empirische onderzoeken

In het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingbeleid gaat men er vanuit dat democratie zorgt voor armoedevermindering. Dit komt tot uiting in de beleidsnotitie “Een zaak van iedereen” en in verschillende beleidsstukken. De visie die naar voren komt uit de verschillende wetenschappelijke artikelen is dat democratie op de lange duur een bescheiden en stabiel succes heeft in de vermindering van armoede. In het wetenschappelijk onderzoek is men wat minder stellig en meer genuanceerd. Een mogelijke verklaring is dat wetenschappelijke onderzoeken als doel hebben de werkelijkheid zo dicht mogelijk te naderen en beleidsstukken dit natuurlijk ook als doel hebben, maar óók moeten zorgen voor het afleggen van verantwoording aan het parlement en aan de Nederlandse burger. Om duidelijk over te komen zullen beleidsstukken zo kort en krachtig mogelijk geformuleerd worden, waardoor stellingen in beleidsstukken wellicht minder genuanceerd zullen zijn dan stellingen in wetenschappelijke onderzoeken.

### *Mechanismen*

In de beleidstheorie worden een aantal kernprincipes genoemd die ervoor zorgen dat democratie zorgt voor armoedeverlichting; een soort ‘hoofdmechanismen’. Dit zijn; representatie, participatie, verantwoording en respect voor mensenrechten. In de wetenschappelijk onderzoeken worden ook mechanismen genoemd, maar dan in concretere termen. Ten eerste noemt men een vrije pers en vrije meningsuiting, wat kan vallen onder het hoofdmechanisme ‘verantwoording’, omdat de politiek via de media verantwoording aflegt aan de burgers. Dit kan ook vallen onder participatie, omdat de media een spreekbuis vormt van burgers naar politiek. Een tweede mechanisme dat genoemd wordt in de wetenschappelijke artikelen is ‘meer uitgaven aan de publieke sector in vergelijking met autoritaire regimes’. Dit kan geplaatst worden onder het mechanisme ‘representatie’, omdat publieke uitgaven worden gedaan in naam van de burgers die gerepresenteerd worden door de regering. Een derde mechanismen uit de wetenschappelijke literatuur is verantwoording afleggen. Dit valt logischerwijs onder ‘verantwoording’. In schema zien de overeenkomsten in mechanismen er al volgt uit:

**Tabel 7.1**                    **Vergelijking indicatoren van democratie**

Wetenschappelijke onderzoeken →	Vrije pers en vrije meningsuiting	Meer uitgaven in publieke sector	Verantwoording afleggen
Beleidsstheorie ↓			
Representatie		X	
Participatie	X		
Verantwoording	X	X	X
Respect voor mensenrechten		X	

Gekeken naar de mechanismen die zorgen dat democratie armoede verminderd, zien we dat er weinig verschil is tussen beleidstheorie en wetenschappelijk onderzoek.

In de beleidstheorie en in de wetenschappelijke artikelen worden diverse mechanismen genoemd die een hindernis vormen in de relatie tussen democratie en armoedevermindering. Een aspect dat wordt genoemd in de theorie en in de praktijk is dat het arme mensen ontbreekt aan middelen om zich te organiseren en te informeren. Volgens Boone is de reden hiervoor ongeletterdheid en een slechte gezondheid. In de theorie wordt genoemd dat politieke elites aan de macht willen blijven en dat dit een probleem vormt. Dit blijkt ook uit de casestudy naar de situatie in Zuid Afrika. Een aantal hindernissen die niet worden genoemd in de theorie en wel in de wetenschap is dat politici moeten hebben met verantwoording afleggen, waardoor de burgers niet weten wie ze op beleid moeten afrekenen en dat armen vaak niet stemmen op basis van hun eigenbelang maar op basis van

bijvoorbeeld de etnische groep, waardoor er geen zekerheid is dat de leiders van deze groep opkomen voor hun belangen.

### Context

Vervolgens hebben we de contextfactoren met elkaar vergeleken. Daaruit blijkt zowel uit theorie als praktijk dat structurele factoren, zoals culturele factoren niet beïnvloedbaar zijn en dat democratisering in eerste instantie tot meer instabiliteit kan leiden. Wat niet genoemd wordt in de beleidstheorie, maar wel in onderzoek is dat om politiek actief te zijn, educatie, gezondheid, vaardigheden en de mogelijkheid tot het vormen van coalities nodig is.

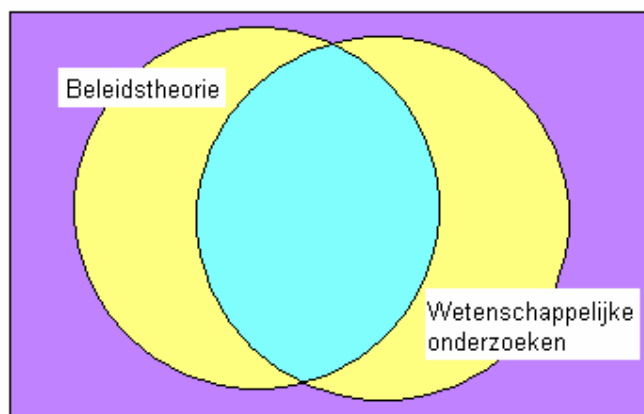
Nu zijn we op het moment gekomen dat we een antwoord kunnen geven op de hoofdvraag:

*Vinden de veronderstellingen over de invloed van democratie op armoedeverlichting, van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid bevestiging in wetenschappelijk onderzoek naar de praktijksituatie?*

Het is ten eerste belangrijk op te merken dat er kanttekeningen kunnen worden gemaakt bij het vergelijken van theorie en onderzoek, omdat de definiëring van de begrippen tussen deze twee invalshoeken van elkaar verschilt. Dit is niet zozeer een probleem bij de definitie van armoede, omdat die in beleid én in onderzoek op een multidimensionale manier wordt gezien, maar wel bij die van democratie, waar in beleid en onderzoek op verschillende manieren naar wordt gekeken. Een tweede opmerking is dat er in de beleidstheorie en in de empirische onderzoeken vooral de vraag wordt beantwoord óf democratie armoede bevordert en niet zozeer hóe. De theoretische uitwerking en het empirisch bewijs voor de mechanismen is dus wat mager. Ten derde moeten we opmerken dat er in vele onderzoeken meetproblemen zijn. Hierdoor moeten helaas dus concluderen dat de vergelijking niet helemaal zuiver en stevig is.

**Figuur 7.1 Relatie tussen beleid en onderzoek**

Op basis van de antwoorden op de deelvragen kunnen we concluderen dat de veronderstellingen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid wat betreft de invloed van democratie op armoede in ontwikkelingslanden voor een groot deel bevestiging vinden in wetenschappelijke onderzoeken. In figuur 7.1 is te zien dat beleidstheorie en wetenschappelijke onderzoeken elkaar voor een groot deel overlappen.



We kunnen ten eerste stellen dat uit de beleidstheorie, uit de interviews met experts, uit de meeste onderzoeken en uit de casestudy blijkt dat democratie op zich als norm wordt beschouwd. Men is van mening dat democratie goed is, omdat er vrijheid is, in tegenstelling tot autoritaire regimes. Voor sommige experts is dit reden genoeg om democratie te bevorderen, ongeacht de vraag of het wel of niet armoede bevordert. Nu gaat dit onderzoek natuurlijk wel om de vraag of (en hoe) democratie armoede vermindert. De beleidstheorie gaat hier wel vanuit en ook de meeste experts en wetenschappers bevestigen dit. Dit is dus een overeenkomst tussen beleid en onderzoek. Overige overeenkomsten zijn dat de mechanismen die worden genoemd in de beleidstheorie de mechanismen die in de onderzoeken worden genoemd overlappen (zie tabel 7.1). Ook de contextfactoren die in theorie en onderzoek worden genoemd zijn vrijwel gelijk. Er is echter wel een verschil tussen beleidstheorie en praktijk op de volgende punten:

- Het verschil tussen theorie en onderzoek zit vooral in het feit dat men in het onderzoek genuanceerdere uitspraken doet dan in de beleidstheorie. In de beleidsstukken wordt gezegd: ‘democratie zorgt voor armoedevermindering’, terwijl er in een belangrijk deel van de wetenschappelijke onderzoeken wordt gezegd ‘democratie zorgt voor armoedevermindering, mits ...’. Een ander voorbeeld is dat er in het onderzoek erg de nadruk wordt gelegd op het feit dat het democratiseringsproces erg complex is en heel veel tijd vergt. Ook in de beleidstheorie wordt beschreven dat democratisering moeizaam gaat, maar dit krijgt niet zoveel gewicht mee, waardoor het lijkt of democratiebevordering makkelijker gaat dan wat blijkt uit onderzoek.
- Een ander verschil tussen theorie en onderzoek zit in de mate van concreetheid. In de beleidsstukken worden grote en complexe begrippen gebruikt, die vaak niet nader worden uitgewerkt. In de onderzoeken worden deze brede begrippen vertaald in onderzoekbare termen, wat het mogelijk maakt concrete resultaten te meten. Hierdoor zijn de onderzoeken concreter en ‘tastbaarder’ dan de beleidsstukken. Het gevaar van het gebruik maken van brede begrippen in de beleidstheorie is dat er heel veel onder die begrippen verstaan kan worden, waardoor het niet duidelijk is wat men onder het beleid precies verstaat. Dit kan leiden tot misverstanden.
- Een laatste verschil is dat er in de onderzoeken meer hindernissen worden genoemd in de relatie tussen democratie en armoedevermindering, dan in de beleidstheorie. In de beleidsstukken worden wel enige obstakels genoemd in de relatie, maar de onderzoeken zijn hierin veel uitgebreider. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het mechanisme dat politici moeite hebben verantwoording af te leggen, waardoor het beleid voor de burger niet transparant is en zij niet weten wie ze waarop kunnen afrekenen.

We kunnen concluderen dat de relatie tussen democratie en armoedevermindering in de beleidstheorie ‘zachter’ wordt bekeken dan in de wetenschappelijke onderzoeken, waar men ‘harder’, dus genuanceerder, concreter en kritischer is. Zoals al eerder genoemd is de mogelijke verklaring hiervoor dat de wetenschap als doel heeft de werkelijkheid zo dicht mogelijk te benaderen en beleid ook als doel heeft zo goed mogelijk aan te sluiten bij de realiteit, maar ook rekening dient te houden met andere (politieke) belangen, waardoor men geneigd is wat vager te zijn om zo aansluiting te vinden bij verschillende belangen. Het gevaar bestaat dat de beleidstheorie, door het gebruik maken van vage en brede begrippen die overal ingepast kunnen worden, geen boodschap meer heeft en betekenisloos wordt.

We kunnen stellen dat de beleidstheorie enerzijds voor een groot deel bevestiging vindt in wetenschappelijk onderzoek en anderzijds voor een deel gebaseerd is op niet-wetenschappelijke noties, zoals politieke belangen. We mogen de beleidstheorie dus niet een theorie noemen in de zin van een theorie die goed gefundeerd is en gebaseerd is op harde feiten, maar we kunnen de beleidstheorie beter zien als een paradigma dat gebaseerd is op zowel wetenschappelijke inzichten als politieke belangen.

## 7.5 Aanbevelingen

Uit de drie genoemde punten uit paragraaf 7.4 blijkt dat er een verschil tussen theorie en praktijk bestaat. Dit betekent dat er nu beleid wordt gevoerd op basis van een theorie of visie die niet helemaal in lijn is met resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Het beleid is dus ook niet helemaal volledig en misschien dus wel niet helemaal efficiënt. Het zou nu zo kunnen zijn dat de gewenste effecten niet tot uitdrukking komen, omdat de theorie of de visie niet volledig klopt. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot ontevredenheid en onrust van de bevolking over het beleid. Het gaat dan zowel om de Nederlandse bevolking, omdat we hier de Nederlandse visie om de beleidstheorie hebben onderzocht, maar ook om de bevolking in ontwikkelingslanden omdat op basis van de Nederlandse visie op beleidstheorie er Nederlandse interventies worden gedaan in ontwikkelingslanden. Om dit te voorkomen zou er in het beleid meer aandacht moeten zijn voor bovengenoemde drie punten. Deze punten zijn van belang om beleid en wetenschappelijk onderzoek meer op elkaar aan te laten sluiten en zo realistischer beleid te maken. We moeten echter niet vergeten dat er, zoals gezegd in paragraaf 7.4, in het beleid andere belangen spelen dan in de wetenschap. Bij elke aanbeveling zullen we aangeven welke belangen er zouden kunnen spelen in het beleid bij het opvolgen van de aanbeveling. De eerste aanbeveling is wat algemener dan aanbeveling twee en drie die wat specifiek zijn.

### 1) Complexiteit niet te simpel weergeven; nuances zijn nodig

Het verschil tussen theorie en onderzoek zit vooral in het feit dat men in het onderzoek genuanceerdere uitspraken doet dan in de beleidstheorie. Het verdient dan ook aanbeveling in beleidsstukken genuanceerd te zijn en voorzichtig te zijn met zogenaamde ‘*oneliners* en *soundbites*’. Democratie en armoede zijn complexe begrippen en het is noodzakelijk er met voorzichtigheid mee om te gaan. Een concrete actie zou kunnen zijn in beleidsstukken te noemen dat democratie er generaties over zal doen om echt te leven in een samenleving, zodat de burgers zich hiervan bewust zijn en weten wat hen te wachten staat. Een hindernis bij het uitvoeren van deze aanbeveling zou kunnen zijn dat de politiek er belang bij heeft kiezers te trekken door hen te wijzen op snelle resultaten. Logisch gezien stemmen burgers niet op politici die goede vooruitzichten beloven over een periode van 30 jaar; zij willen snelle resultaten zien.

### 2) Geen vage en brede begrippen gebruiken; specifiek en concreet zijn.

In beleidsstukken worden vaak gebruik gemaakt van brede begrippen, waarbij het niet precies duidelijk is wat men er onder verstaat. Om misverstanden over interpretatie van deze termen te voorkomen is het van belang concreet uit te werken wat men ermee bedoeld. Wellicht zou men zich meer kunnen richten op specifieke plaatsen om beleid op maat te maken en zich minder te richten op ‘universeel’ beleid wat breed inzetbaar is. Een hindernis in uitvoering van deze aanbeveling is dat beleid gedetailleerd wordt gemaakt, waardoor het minder flexibel is en dit kan nadelig zijn in tijden van politieke verschuivingen.

### 3) Aandacht voor de knelpunten

In wetenschappelijke onderzoeken is er meer aandacht voor de hindernissen in de relatie tussen democratie en armoede. In de beleidsstukken zou hier meer aandacht aan mogen worden besteed. Men moet zich meer richten op de mechanismen die zorgen voor knelpunten, dan alleen te kijken naar mechanismen die zorgen voor de werking van beleid. Bij de uitvoering van deze aanbeveling zou het wellicht een probleem kunnen zijn de aandacht te richten op knelpunten omdat men zich dan richt op negatieve punten en men liever in het beleid positieve punten wil versterken, om niet ‘negatief’ over te komen ten opzicht van de kiezers.

Tenslotte hebben we nog een aanbeveling voor de wetenschap. Het is opvallend dat de meeste onderzoeken vooral ingaan op de vraag óf democratie zorgt voor armoedevermindering en niet zozeer op de vraag h<sup>o</sup>e democratie daarvoor kan zorgen. Er zou dus in wetenschappelijk onderzoek meer aandacht mogen worden besteed aan de werkzame mechanismen en contextfactoren in de relatie tussen democratie en armoede. Het kan zowel gaan om factoren die werkzaam zijn in een specifieke landensituatie als meer algemeen geldende mechanismen en contextfactoren.



## 7.6 Discussie

Dit onderzoek bevat een aantal sterke én een aantal zwakke punten die hier verantwoord zullen worden. Laten we beginnen bij de sterke punten. Dit onderzoek is vooral van belang omdat het overzicht creëert en duidelijkheid schept over de relatie tussen democratie en armoede. Er is hierover veel literatuur geschreven met verschillende visies op deze relatie. Dit onderzoek heeft deze visies naast elkaar gezet en met elkaar vergeleken, waarna er een synthese tot stand kwam. Ten tweede is dit onderzoek sterk omdat het een belangrijk maatschappelijk onderwerp betreft; het is van maatschappelijk belang. Er is de laatste tijd in de politiek veel kritiek op het nut van ontwikkelingssamenwerking, waar democratiebevordering deel van uit maakt. Door dit onderzoek is er een beter beeld naar voren gekomen over de relatie tussen democratie en armoedevermindering.

Dit onderzoek heeft ook een aantal beperkingen. Ten eerste de beperktheid van de bronnen. De meta-analyse is gebaseerd op wetenschappelijke artikelen, maar er zijn vele boeken geschreven over democratie en armoede. Deze boeken zijn niet meegenomen in het onderzoek, terwijl zij wel veel informatie bevatten. Er is voor gekozen om alleen artikelen te gebruiken, omdat de meta-analyse met boeken teveel tijd zou kosten, wat niet paste in het tijdsschema van deze masteropleiding. Ook zouden we meer beleidsstukken kunnen hebben gebruikt om de beleidstheorie te construeren. Ook dit hebben we niet kunnen doen gezien de strakke planning. Een tweede beperking van dit onderzoek is dat het gebaseerd is op twee begrippen (democratie en armoede) die heel breed zijn. Het zijn complexe termen, waarmee lastig te werken is en waar verschillende visies over bestaan. Door die complexiteit is het niet mogelijk eenduidige conclusies te trekken of aanbevelingen te doen, waardoor deze vrij vaag blijven.

Hopelijk heeft de lezer na het lezen van deze studie opheldering en een overzichtelijk beeld gekregen over de toch complexe relatie tussen democratie en armoede, zowel vanuit het oogpunt van het beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als vanuit het oogpunt van de wetenschap, wat hem in staat zal stellen verdieping te zien in het huidige Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid.

## Literatuurlijst

---

- Agüero, J. Carter, M.R., May, J. (2007). Poverty and Inequality in the First Decade of South Africa's Democracy. What can be learnt from Panel Data from KwaZulu-Natal? *Journal of African Economies*, 16: 782-812
- Aliber, M. (2003). Chronic Poverty in South Africa: Incidence, Causes and Policies. *World Development*, 31: 473-490
- Allen, T. & Thomas, A. (2000). *Poverty and Development into the 21<sup>st</sup> Century*. Oxford University Press. 571 pp.
- Ardenne, van. (2006). Stemrecht ook voor de armen. *NRC Handelsblad*, 7 november 2006
- Berendsen, B. (ed.) (2008). *Democracy and Development*. KIT Publishers: Amsterdam
- Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40: 289-329
- Boix, C. (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, 45: 1-17
- Burnell, P. (1995). The Politics of Poverty and the poverty of politics in Zambia's Third Republic. *Third World Quarterly*, 16: 675-690
- Castro-Leal, F., Dayton, J., Demery, L., Mehra, K. (1999). Public social spending in Africa: do the poor benefit? *The World Bank Research Observer*, 14: 49-72
- Dollar, D. & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth*, 7: 195-225
- Firebaugh, G., Beck, F. (1994). Does Economic Growth Benefit the Masses? Growth, Dependence, and Welfare in the Third World. *American Sociological Review*, 59: 631-653
- Hart, H. 't, Dijk, J. van, Goede, M. de, Jansen, W. , Teunissen, J. (1998), *Onderzoeksmethoden*. Boom: Amsterdam
- Harber, C. (2002). Education, Democracy and Poverty Reduction in Africa. *Comparative Education*, 38: 267-276
- Hoogeveen, J.G., Özler, B. (2005). Not Seperate, Not Equal. Poverty and Inequality in Post-Apartheid South Africa. *William Davidson Institute Working Paper nr. 739*
- Hyden, G. (2007). Governance and poverty reduction in Africa. *PNAS*, 43
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. *Wereldbank*, ?: 1-60
- Keefer, P, Khemani, S. (2003). Democracy, Public Expenditures, and the Poor. *World Bank Policy Research Working Paper*, ?: 34
- Kievid, J. de (1996). *Democratie: ideaal en weerbarstige werkelijkheid*. Coutinho: Bussum

- Klein Haarhuis, C.M. & Leeuw, F.L. (2004). De reconstructie van programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het Anti-corruptie Programma van de Wereldbank. *Justitiële Verkenningen*, 5: 11-30
- Klein Haarhuis, C.M. , Ooyen, M. van, Kleemans, E.R., Leeuw, F.L. (2005), Rechtshandhaving geëvalueerd. Een synthese van 31 onderzoeken. *Justitiële Verkenningen*, 8: 54-71
- Leeuw, F.L. (2005). Over beleidsonderzoek nu en in de toekomst, Hoofdstuk t.b.v. Schnabel, P., J. De Haan, en G. Engbersen (red.). *De Toekomst van de Sociologie*, Amsterdam
- Lipsey, M., Wilson, D.B. (2001). *Introduction*. In: Lipsey, M., Wilson, D.B. (2001). *Practical Meta-Analysis*. Thousand Oaks, SAGE
- Locock, L. & Boaz, A. (2004). Research, Policy and Practise – Worlds Apart? *Social Policy & Society*, 3: 375-384
- Mattes, R. (2002). South Africa: democracy without the people. *Journal of Democracy*, 13: 22-36
- McGuire, J.W. (2001). Social Policy and Mortality Decline in East Asia and Latin America. *World Development*, 29: 1673-1697
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). Beleidsnotitie Ontwikkelingssamenwerking 2007 -2011: Een zaak van iedereen, investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. Handboek Goed Bestuur, handreiking 1 Democratisering.
- Møller, V. (2006). Quality of life in South Africa – the first ten years of democracy. *Social Indicators Research*, 81: 181-201
- Moon, B.E., Dixon, W.J. (2001). Politics, the State and Basic Human Needs: A Cross-National Study. *American Journal of Political Science*, 29: 661-694
- Narayan, D. (2000). *Worldbank: Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?* Oxford University Press, Washington
- Natrass, N., Seekings, J. (2001). Democracy and Distribution in Highly Unequal Economies: The Case of South Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 39: 471-198
- Navia, P., Zweifel, T. (2003). Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality Revisited. *Journal of Democracy*, 14: 90-103
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). Chapter 9: The New Rules of Realistic Evaluations. *Realistic Evaluation*. London: Sage: 221
- Ross, M. (2006). Is Democracy Good for the Poor? *American Journal of Political Science*, 50: 860-874
- Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid Effectiveness. *Georgetown Public Policy Review*, 7: 1-22
- Sarker, A.E. & Rahman, M.H. (2007). The Emerging Perspective of Governance and Poverty Alleviation: A Case of Bangladesh. *Public Organiz. Rev.*, 7: 93-112
- Siegle, T., Weinstein, M., Halperin, H. (2004). Why democracies excel. *Foreign Affairs*, 38: 57-71

Spanger, H.J. & Wolff, J. (2003). Poverty Reduction through Democratisation, PRSP: Challenges of a New Development Assistance Strategy. *PRIF Reports*, 66: 1-59

Varshney, A. (2000). Why have poor democracies not eliminated poverty? *Asian Survey*, 40: 718-736

Vries, M.S. de (1993). Hoofdstuk 3: Het nut van evaluaties. *Calculeren met Beleid*. Assen: Van Gorcum

## Achtergrondliteratuur

Glebbeck, M. (2003). *In the Crossfire of Democracy, Policy Reform and Police Practise in Post-Civil War Guatemala*, proefschrift Universiteit Utrecht.

Hirsch Ballin, E.M.H. (2001). Good Governance, internationaal recht en internationale samenwerking over mogelijkheden voor het van buitenaf verbeteren van binnenlands bestuur. In: Scheltema, M. (red), *Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 219-239

Karl, T.L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23: 1-21

Klein Haarhuis, C. (2005). *Promoting Anti-Corruption Reform, evaluating the implementation of a World Bank anti-corruption program in seven African countries (1999-2000)*, proefschrift Universiteit Utrecht.

Knack, S. (2004). Does Foreign Aid Promote Democracy? *International Studies Quarterly*, 48: 251-266

Mans, U. (2007). Goed genoeg bestuur: een andere benadering. *Internationale Spectator*, 61: 90-92

Pierre, J., Guy Peters, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. MacMillanPress

## Websites

[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/pdf/hdr04_HDI.pdf)

[http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp#)

[http://www.aardrijkskunde.org/internationale\\_ontwikkeling/ontwikkeling.htm](http://www.aardrijkskunde.org/internationale_ontwikkeling/ontwikkeling.htm)

[http://www.afrikatour.nl/landengegevens/Zuidafrika/zuid\\_afrikagegevens.htm](http://www.afrikatour.nl/landengegevens/Zuidafrika/zuid_afrikagegevens.htm)

<http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=1010&sLangCode=NL>

[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_TABLE\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf)

[http://www.landenweb.net/Zuid\\_Afrika/samenleving/](http://www.landenweb.net/Zuid_Afrika/samenleving/)

[http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen,zuid\\_afrika.html](http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen,zuid_afrika.html)

<http://www.the-artfile.nl/ArtFile/historie/oudheid/klassiekeoudheid.htm>

# Bijlagen

---

## 1) Topiclijst

### **Introductie**

- Uitleg onderzoek en interview

### **Topics voor het interview**

- Kernelementen van democratie
- Indicatoren van armoede. Hoe is armoede te meten?
- De beleidstheorie  
Wat zijn volgens u de veronderstellingen die Nederlandse beleidsmakers en theoretici hebben over de invloed van democratie op armoede? Ontbreekt er volgens u iets aan de (set van) veronderstellingen? Reden dat beleidstheorie wel/niet uitgebreid is. Licht antwoord toe.
- Bespreken van schema over relatie tussen democratie en armoedeverlichting (zie figuur 2.1).
- Dieper ingaan op de mechanismen en contextfactoren van de aanname dat democratie kan zorgen voor armoedevermindering.
- Kritiek.
  - Waarom slagen (bestuurders van) sommige democratieën er niet in armoede te verlichten?
  - Wat zijn de argumenten van de critici die mensen dat democratie niet zorgt voor armoedeverlichting?
- Bent u bekend met empirische onderzoeken die bewijs zoeken voor de relatie tussen armoede en democratie? Wat is de uitkomst van die onderzoeken en waarom?
- Uw eigen onderzoek + ervaringen Waar heeft u onderzoek naar gedaan?
  - Vraagstelling
  - Uitkomst
  - Mechanismen
  - Context

### **Afsluiting**

- Tips voor artikelen?
- Andere experts?

## 2) Aannames uit beleidsstukken

Aanname	Duidelijk gemaakt wat leidt tot armoedevermindering?	Waarom-vraag binnen aanname beantwoord?	Relatie tussen tabel en schema 2.1.
Als er de mogelijkheid is tot participatie van armen in besluitvorming, dan is dat van groot belang voor duurzame armoedebestrijding.	Ja	Nee	Participatie
Als er een goed functionerende rechtsorde is, dan is dat van groot belang voor duurzame armoedebestrijding.	Ja	Nee	Verantwoording
Als er een bescherming tegen conflict, economische schokken en natuurrampen is, dan is dat van groot belang voor duurzame armoedebestrijding.	Ja	Nee	Verantwoording en mensenrechten.
Als er economische integratie van arme mensen is, dan is economische groei op lange termijn mogelijk.	Ja	Nee	Pro-poor growth, mensenrechten
Als arme mensen, en vooral vrouwen, middelen hebben om zich te informeren en te organiseren, dan kunnen zij invloed uitoefenen op de verdeling van economische groei en welvaart en dienstverlening door de overheid.	Ja	Nee	Participatie, mensenrechten.
Als er institutionele hervorming en democratisering is, dan kan dat leiden tot participatie van een groter deel van de bevolking.	Nee	Nee	Participatie
Als onafhankelijke initiatieven in de samenleving worden versterkt, dan speelt dit een rol bij de bevordering van participatie.	Nee	Ja	Participatie
Als er pogingen zijn om bestaande systemen van buitenaf te vervangen door westerse bestuursmodellen, dan kan dit echter onbedoeld leiden tot grotere instabiliteit, zeker wanneer economische groei of financiële investeringen uitblijven.	Nee	Nee	(valt buiten het schema)
Als er bredere toegang is tot productiemiddelen als land en kapitaal, dan zal er economische groei zijn voor de armen.	Ja	Nee	Pro-poor growth
Als er economische groei van de armen is, dan zal de politieke participatie van armen worden bevorderd.	Ja	Nee	Participatie en pro-poor growth
Als er verkiezingen zijn, dan kunnen regeringen hongersnood niet toestaan.	Ja	Nee	Verantwoording
Als er een democratie is, dan zal de invloed beter worden verdeeld over de bevolking.	Nee	Nee	Representatie
Als onderwijs, gezondheid, vaardigheden en de mogelijkheid tot het vormen van coalities er is, dan kunnen mensen steun mobiliseren en dan de regering beïnvloeden.	Ja	Nee	Participatie (en onderwijs en gezondheid)
Als er persvrijheid is, dan kan informatie beter worden overgedragen aan de armen	Nee	Ja	Participatie en verantwoording
Als democratieën verantwoording moeten afleggen aan de burgers, de kiezers tevreden willen houden en democratieën meer mensen met ondergemiddelde inkomens naar de stembus brengen, dan worden er meer publieke goederen geproduceerd,	Nee	Ja	Verantwoording
Als democratieën verantwoording moeten afleggen aan de burgers, de kiezers tevreden willen houden en democratieën meer mensen met ondergemiddelde inkomens naar de stembus brengen is, dan zal er meer inkomensspreiding zijn.	Ja	Ja	Verantwoording
Als er respect is voor mensenrechten, dan wordt er aandacht besteed aan de rechten van minderheden.	Nee	Ja	Mensenrechten.

### 3) Analyse van methodische kwaliteit

Onderzoek	Betrouwbaarheid			Validiteit				Helderheid van probleemstelling (PS)	Literatuurlijst
	N (in landen)	Triangulatie	Controleerbaarheid	Interne validiteit niveau MSMS	Externe validiteit	Descriptieve validiteit	Inhouds-Validiteit		
1. Ross 2006	168	Theoretische triangulatie en methodische triangulatie	Ja, bronnen worden genoemd en werkwijze wordt uitgebreid beschreven.	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	<i>Is democracy good for the poor?</i> Ross probeert deze vraag te beantwoorden. Daarnaast weerlegt hij de onderzoeken van anderen. PS is helder.	Ja
2. Boone 1996	97	Methodische triangulatie en theoretische triangulatie	Ja, bronnen worden genoemd en werkwijze wordt uitgebreid beschreven, inclusief formules en berekeningen	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	<i>"This paper analyzes the importance of the political regime for the effectiveness of aid programs."</i> PS is helder.	Ja
3. Siegle, Weinstein en Halperin 2004	0	Theoretische triangulatie	In beperkte mate. Herkomst van data wordt niet geëxpliciteerd.	Niveau 1	Groot	Ja	Ja	Bekritisieren van de 'development first, democracy later'-argument. PS is helder.	Geen literatuurlijst.
4. Castro-Leal, Dayton, Demery en Mehra 1999	N=7 (landen bij gezondheid) N=9 (landen bij educatie)	Methodische triangulatie en theoretische triangulatie	Onderzoek is controleerbaar en herhaalbaar	Niveau 1	Alleen in Afrika omdat het een kleine N is.	Ja	Operationalisatie van armoede niet heel expliciet.	<i>"To what extent has public social spending in Africa been effective in reaching the poor?"</i> PS is helder	Ja

	N (in landen)	Triangulatie	Controleerbaarheid	Interne validiteit niveau MSMS	Externe validiteit	Descriptieve validiteit	Inhouds-Validiteit	Helderheid van probleem-Stelling (PS)	Literatuurlijst
5. Moon, Dixon 2001	N=116	Theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	<i>"How do political processes affect the welfare of individuals? PS is helder.</i>	Ja
6. Navia, Zweifel (2003)	N=293	Theoretische triangulatie en methodische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	<i>"Has the pattern of democracies outperforming nondemocracies on citizen well-being changed since 1990 when these new democracies arrived on the scene? PS is helder.</i>	Ja
7. Boix 2001	N= 56	Theoretische triangulatie en methodische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Groot	Ja	Begrippen worden niet uitgebreid uitgewerkt.	Doel van het artikel is een model te ontwikkelen die de groei van de publieke sector beschrijft als een gezamenlijk resultaat van het proces van economische ontwikkeling en de plaatselijke politieke instituties. PS is helder.	Ja
8. Varshney, 2000	N=15	Theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 1	Redelijke mate van externe validiteit. N is middelmatig; niet groot en niet klein.	Ja	Ja	<i>Why have long-lasting democracies of the developing world failed to eliminate poverty? PS is helder.</i>	Ja.



	N (in landen)	Triangulatie	Controleerbaarheid	Interne validiteit niveau MSMS	Externe validiteit	Descriptieve validiteit	Inhouds-Validiteit	Helderheid van probleem-Stelling (PS)	Literatuurlijst
9. Keefer, Khemani, 2005	0	Theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 1	In het onderzoek worden algemene uitspraken gedaan die breed toepasbaar zijn	Ja	Definities niet uitgewerkt .	<i>This article reviews the theory and evidence on the impact on political incentives of incomplete information for voters, the lack of credibility of political promises, and social polarization. PS is helder.</i>	Ja.
10. McGuire 2001	N=10	Theoretische triangulatie en methodische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Klein, gericht op bepaalde landen.	Ja	Ja	<i>This paper analyzes the origins and impact of the publicly-funded social services that allowed Chile and Costa Rica to achieve rapid reductions in the risk of early death, despite relatively poor performance on income-related indicators. PS is helder.</i>	Ja
11. Firebaught, Beck, 1994	N=62	Theoretische triangulatie en methodische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar. Berekeningen worden uitgewerkt.	Niveau 2	Groot	Ja	Nee	<i>Does economic growth benefit the masses? Growth, dependence, and welfare in the Third world? PS is helder.</i>	Ja

	N (in landen)	Triangulatie	Controleerbaarheid	Interne validiteit niveau MSMS	Externe validiteit	Descriptieve validiteit	Inhouds-Validiteit	Helderheid van probleem-Stelling (PS)	Literatuurlijst
12. Spanger, Wolff 2003	Geen N	Methodische triangulatie en theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Redelijk. Onderzoek wordt uitgediept aan de hand van twee case-studies.	Ja	Ja	<i>Povertyreduction through democratisation?</i> PS is helder.	Ja
13. Dollar, Kraay 2002	N=92	Methodische triangulatie en Theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar. Berekeningen worden uitgewerkt.	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	Niet uitgewerkt. PS is niet helder.	Ja
14. Kaufmann, Kraay en Mastruzzi 2005	N = 209	Methodische triangulatie en theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar. Berekeningen worden uitgewerkt.	Niveau 2	Groot	Ja	Ja	<i>This paper presents the latest update of our aggregate governance indicators, together with new results on the relative importance of perceptions-based and objective indicators; the significance of measured changes over time in governance; and the role of per capita income in cross-country governance comparisons.</i> PS is helder.	Ja

	N (in landen)	Triangulatie	Controleerbaarheid	Interne validiteit niveau MSMS	Externe validiteit	Descriptieve validiteit	Inhouds-Validiteit	Helderheid van probleem-Stelling (PS)	Literatuurlijst
15. Sarker, Rahman, 2007	N=1	Theoretische triangulatie	Onderzoek is systematisch beschreven; controleerbaar en herhaalbaar.	Niveau 2	Klein	Ja	Ja	<i>This article intends to analyze the new perspective of governance and its role in poverty alleviation with empirical evidence from Bangladesh.</i> PS is helder.	Ja
16. Mattes 2002	N=1	Theoretische triangulatie	Onderzoek is controleerbaar.	Niveau 1	Klein	Niet uitgebreid beschreven.	Niet uitgebreid beschreven.	Niet geëxpliciteerd. PS is niet helder.	Ja

#### 4) Analyse van de inhoudelijke aandachtspunten

Ross (2006)

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
Is democratie goed voor de armen?	De vraagstelling van het onderzoek is hetzelfde als de vraagstelling van dit onderzoek en is daarom relevant.	<i>Infant mortality</i> , omdat het typisch geconcentreerd is in het laagste inkomens quintiel (Gwatkin 2004). Het is ook een meting van andere condities – toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen, kwaliteit van de lucht binnenshuis, educatie aan vrouwen en geletterdheid, prenatale en neonatale zorg, calorie-inname, ziekte en natuurlijk inkomen, die moeilijk te meten zijn onder de allerarmsten. Definitie van kindersterfte is in alle landen hetzelfde en vanaf 1970 worden hierover in alle landen gegevens bijgehouden.	Niet zozeer definitie van het begrip democratie gegeven, maar Ross meet het regimetype op basis van het Polity IV model, die 0-10 metingen houdt van democratie en autoritarisme voor elk jaar in elk land.	Democratie heeft weinig tot geen effect op <i>infant</i> - en kindersterftecijfers. Democratieën besteden meer geld aan onderwijs en gezondheid dan niet-democratieën, maar de voordelen hiervan schijnen alleen toe te komen aan de midden- en hogere- inkomens klasse.	Ross is niet zeker van het werkzame mechanisme, maar zegt dat democratieën misschien vooral de budgetten van midden- en hogere inkomens subsidiëren die het zich kunnen veroorloven voedsel en zorg in de private sector te kopen, wat armen niet kunnen. Als er een stijging is in overheidsuitgaven aan zorg, dan zullen de midden- en hogere inkomens niet meer naar de private sector, maar naar de publieke sector gaan. Armen worden dus niet geraakt door deze nieuwe overheidsuitgaven.	Ross noemt een aantal problemen van kwantitatieve studies over democratie en armoede. 1) Er wordt geen rekening gehouden met landspecifieke effecten, terwijl die er wel zijn. 2) Exogene mondiale gezondheidstrends worden verwaarloosd. Zo is kindersterfte tussen 1970 en 2000 wereldwijd überhaupt afgenomen ongeacht het type politiek regime dat een staat heeft. 3) Het derde probleem is de 'sample bias'. In veel onderzoeken zijn er missende gegevens. Gegevens uit ondemocratische landen ontbreken vaker dan die uit democratische landen. Cross-nationale datasets dreigen autoritaire regimes uit te sluiten, vooral wanneer zij welgesteld zijn en hoog presteren. Dit leidt tot de valse veronderstelling dat democratieën beter scoren dan niet-democratieën.

Boone (1996)

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
<p>In dit paper wordt het belang van het politieke regime voor de effectiviteit van hulpprogramma's geanalyseerd.</p>	<p>In het onderzoek van Boone wordt o.a. onderzocht wat de invloed is van politieke regimes op armoedebestrijding, wat ook onderwerp is van dit onderzoek</p>	<p>Armoede wordt gemeten aan de hand van de <i>human development indicators</i>. In de empirische analyse wordt er specifiek gekeken naar <i>infant mortality</i>, omdat deze ook de economische en de gezondheidssituatie aangeven.</p>	<p>Niet zozeer een definitie gegeven van het begrip democratie zelf. Boone gebruikt politieke indexen van Gastil (1989) en Derbyshire en Derbyshire (1989).</p>	<p>Naties met een democratisch/liberaal politiek regime hebben, ceteris paribus, 30% minder <i>infant mortality</i> dan naties met <i>high repressive</i> regimes.</p>	<p>Armen hebben meer invloed in democratische landen met een vrije pers en vrijheid van meningsuiting. Dit beïnvloedt de regering om meer inspanningen te verrichten om te voorzien in basisdiensten voor deze groepen en zelfs kleine uitgaven en inspanningen kunnen dramatische gevolgen hebben op basismaatregelen van armoede op gezondheid.</p>	<p>Maar zelfs in democratieën zijn de armen zwak in het politieke proces. Het kan moeilijk zijn om de belangen van de armen in een stem te mobiliseren en ongeletterdheid en een slechte gezondheid zijn belangrijke hindernissen voor politieke activiteit. Bovendien kunnen onderliggende factoren die liberale regimes ondersteunen en voor armoedebestrijding zorgen geworteld zijn in historische, culturele en institutionele factoren die niet worden beïnvloed door een nieuwe type regering.</p>

**Moon en Dixon (2001)**

<b>Probleemstelling</b>	<b>Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek</b>	<b>Indicatoren van armoede</b>	<b>Indicatoren van democratie</b>	<b>Uitkomst</b>	<b>Mechanisme</b>	<b>Context waarin uitkomst opgaan</b>
Hoe beïnvloeden politieke processen de welvaart van individuen?	In het artikel wordt ingegaan op de relatie tussen armoede (welfare) en democratie ( <i>a political process</i> ) en is daarom van belang voor dit onderzoek.	De onderzoekers gebruiken the Physical Quality of Life Index (PQLI), ontwikkeld door David Morris (1979). Dit wordt gemeten aan de hand van: <i>infant mortality</i> , levensverwachting op éénjarige leeftijd en geletterdheid.	Democratie bestaat niet alleen uit procedurele mechanismen, maar veronderstelt het bestaan van een pluriforme samenleving en een politieke cultuur waarin minderheden worden beschermd.	Democratische processen zijn gerelateerd aan positieve welvaartsuitkomsten.	Niet genoemd.	Niet genoemd.

Navia en Zweifel (2003)

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
Is het patroon dat democratieën niet-democratieën overtreffen op het gebied van het welzijn van de burgers veranderd sinds er vanaf 1990 nieuwe democratieën verschenen?	Deze vraagstelling is relevant omdat het bijna dezelfde vraagstelling is als dit onderzoek.	In dit onderzoek wordt gekeken naar het begrip <i>infant mortality</i> , omdat dit begrip een brede lading dekt; van de veiligheid van drinkwater tot gezondheidszorg	Democratieën zijn die landen die verkiezingen hebben en machtswisselingen.	Democratieën presteren beter dan dictaturen gekeken naar de hoogte van het <i>infant mortality rate</i> .	1) Przeworski kwam tot de ontdekking dat vrouwen in democratieën meer anticonceptiemiddelen gebruiken, waardoor er minder kinderen worden geboren en er minder sterven. 2) democratieën geven meer geld uit aan publieke uitgaven en investeren meer in <i>human-potential capital</i> . Amartya Sen noemt: " <i>democracy works because it respects the people and responds to them</i> ".	In enkele landen stijgt de <i>infant mortality rate</i> na democratisering. Dit wordt verklaard door het shockeffect in de economie.

**Boix (2001)**

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
Doel van het artikel is een model te ontwikkelen die de groei van de publieke sector beschrijft als een gezamenlijk resultaat van het proces van economische ontwikkeling en de plaatselijke politieke instituties	Groei van de publieke sector wordt vaak als mechanisme genoemd voor de verlichting van armoede in democratieën.	Boix meet niet zozeer armoede, maar de mate van ontwikkeling door het inkomen per hoofd van de bevolking, grootte van de private sector en levensverwachting te meten.	Democratie wordt niet nader geëxpliciteerd.	In democratische regimes wordt meer geld uitgegeven aan de publieke sector. In een democratie reageren politici op de eisen van de stemmers en de publieke sector groeit parallel aan structurele veranderingen die geassocieerd worden met economische ontwikkeling, maar in autoritaire regimes blijft de grootte van de publieke sector klein. Empirische resultaten tonen echter aan dat democratische regimes in echt onderontwikkelde economieën, geen stimulatie hebben om meer te besteden dan autoritaire regimes.	In een democratie moeten politici reageren op de wensen van hun kiezers en in autoritaire regimes niet. Daarom wordt er meer geld uitgegeven in de publieke sector in democratieën. En autoritaire regimes, met hun iets rijkere mediane stemmer, hebben iets meer stimulaties om meer uit te geven aan <i>capital formation</i> . Het is ook waarschijnlijk dat autoritaire regimes duurder zijn om hun repressieve status te behouden.	De zoektocht naar de oorzaken van publieke uitgaven is moeilijk omdat veel empirische studies niet volledig zijn en er gebruik wordt gemaakt van beperkte data. Het is moeilijk te achterhalen welke variabelen er werkelijk toe doen en welk specifiek mechanisme dan werkzaam is.



Varshney (2000)

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
Waarom hebben langlevende democratieën in ontwikkelingslanden gefaald in het bestrijden van armoede?	Deze vraagstelling is bijna gelijk aan de vraagstelling van ons onderzoek en is daarom relevant.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calorie-inname</li> <li>- 1\$ per dag</li> <li>- Human development index</li> </ul>	<i>Contestation</i> en <i>participation</i> . Het eerste principe gaat om hoe vrij de politieke oppositie is om tegen de regering in te gaan. De tweede gaat in op hoe groepen participeren in politiek en bepalen wie de leider moet zijn.	Geen democratie heeft armoede verergerd over een substantiële periode van tijd en geen democratie heeft toegestaan dat er hongersnood plaatsvindt. Autoritaire regimes hebben beiden. De democratische aanval op armoede is langzaam maar stabiel. De autoritaire aanval op armoede is kort en onstabiel; dus wisselende resultaten. Democratieën in ontwikkelingslanden hebben een bescheiden succes gehad in bestrijden van armoede.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De armen stemmen niet. Of kunnen niet opkomen voor hun echte belangen</li> <li>- De armen organiseren zich moeilijk.</li> <li>- Als ze stemmen doen ze dat op niet-economische gronden.</li> </ul>	Ook Varshney stuit op meetproblemen. 1) wat zijn lange democratieën? Langer dan 40 jaar? 2) hoe kan er onderscheid worden gemaakt tussen autoritaire regimes met marktwerking en zonder. Wat is het effect dan van democratie met marktwerking. Ligt het dan aan marktwerking of politiek regime? 3) Als het ene land democratisch is en zonder armoede en het andere land autoritair is met armoede, dan is het nog niet zeker dat het hebben van een democratie de reden is voor het hebben van geen armoede. Varshney heeft hier wel een methode voor gevonden om dit probleem op te lossen, maar het gaat te ver die hier te behandelen.

Sarker en Rahman (2007)

Probleemstelling	Relevantie van de probleemstelling voor dit onderzoek	Indicatoren van armoede	Indicatoren van democratie	Uitkomst	Mechanisme	Context waarin uitkomst opgaan
Het doel van het artikel is de nieuwe perspectieven op <i>governance</i> en haar rol in armoedebestrijding te analyseren met empirisch bewijs uit Bangladesh	Hoewel N=1 kan dit onderzoek toch enkele factoren prijsgeven die de invloed van democratie op armoedebestrijding verklaren.	Armoede wordt gemeten aan de hoeveelheid calorieën per dag. De grens is 2122 calorieën. Personen die hieronder zitten zijn absolute armen. Zeer armen zitten onder de grens van 1805 calorieën.	Niet zozeer een omschrijving van democratie, wel van <i>good governance</i> : Er worden verschillende definities genoemd, maar geen keuze gemaakt voor de definitie voor de rest van het artikel.	<i>Civil society</i> en de <i>private sector</i> spelen een substantiële rol in armoedeverlichting, maar dit kan niet zonder efficiënte staatsinterventie.	Niet genoemd.	Niet genoemd.