

Concurrerende Sociale Beschermingen

De interactieve politiek van subsidies voor landbouwinputs en sociale geldtransfers in Malawi en Zambia

Guido Maschhaupt

PhD thesis samenvatting

International Institute of Social Studies en Boğaziçi Universiteit

31 Juli 2026

Het aanpakken van armoede via sociaal beleid is niet alleen een kwestie van middelen, maar ook van politiek. Bij gebrek aan een omvangrijke en georganiseerde arbeidersklasse in de meeste landen in Sub-Sahara Afrika (SSA), is geen enkele sociale groep in staat geweest voldoende politieke druk uit te oefenen om een breed gedragen sociaal beleid af te dwingen. In plaats daarvan is de binnenlandse beleidsvorming op sociaal gebied sterk gecentraliseerd en wordt deze vooral gekenmerkt door voortdurende onderhandelingen tussen binnenlandse politieke elites en internationale donoren.

Dit proefschrift onderzoekt de politiek van sociale bescherming (social protection). Dit verwijst naar het sociale beleid dat rechtstreeks gericht is op de arme, kwetsbare en gemarginaliseerde burgers. Binnenlandse elites en internationale donoren hebben tamelijk uiteenlopende belangen op het gebied van sociale bescherming en zij zijn verwikkeld in voortdurende concurrentie en rivaliteit. Veel politieke elites in SSA benadrukken het belang van op verwantschap en de gemeenschap gebaseerde sociale bescherming en het bevorderen van zelfredzaamheid. Bovendien voeren regeringen vaak herverdelingsbeleid dat tegelijkertijd functies vervult ten aanzien van sociale bescherming, politieke verdeling en stabilisatie, gericht op de verstrekking van subsidies voor landbouw, brandstof of voedsel. De hulpverleningssector pleit daarentegen sterk voor vervanging van dit beleid door meer individualistische en op rechten gebaseerde vormen van sociale bescherming, waaronder sociale geldtransfers en pensioenen. Het succes van de lobby van de hulpverleningssector is aanzienlijk, maar varieert per context.

Dit proefschrift onderzoekt hoe de concurrentie tussen lokale politieke elites en hulpverleningsorganisaties van invloed is op het vermogen van nationale regeringen om armoede terug te dringen door middel van sociale bescherming. Hierbij wordt uitgegaan van het perspectief van interactieve politiek, wat inhoudt dat gedetailleerd wordt onderzocht hoe nationale elites en donoren onderhandelen over beleidsresultaten te midden van meerdere concurrerende opties. Dit gebeurt door de casussen van subsidies voor landbouwinputs (agricultural input subsidies; AIS'en) en sociale geldtransfers (social cash transfers; SCT's) in Malawi en Zambia met elkaar

te vergelijken. AIS-programma's bieden kleine boeren jaarlijks kunstmest en hybride zaden aan tegen sterk gesubsidieerde prijzen en vormen sinds de onafhankelijkheid van Malawi en Zambia een belangrijke vorm van herverdeling door beide regeringen. SCT-programma's verstrekken regelmatig (vaak maandelijks) zonder voorwaarden een klein geldbedrag aan een gerichte groep arme en kwetsbare burgers. De programma's zijn geïntroduceerd door internationale donoren sinds het begin van de jaren 2000 in veel landen in Sub-Sahara Afrika, waaronder Malawi en Zambia. Dit proefschrift stelt vast dat AIS- en SCT-programma's op elkaar inwerken en vaak met elkaar concurreren op fiscaal, ideologisch, electoraal en cliëntelistisch vlak.

Malawi en Zambia vormen zeer interessante casussen voor vergelijking omdat ze een aantal opvallende overeenkomsten vertonen. Beide landen kennen een competitieve verkiezingscultuur, kampen met een hoge mate van armoede en voedselonzeekerheid, en zijn sterk afhankelijk van donorfinanciering. Tegelijkertijd lopen de resultaten op het gebied van sociale bescherming sterk uiteen. Met ups en downs heeft de regering van Zambia SCT's in toenemende mate omarmd en geïstitutionaliseerd, terwijl zij vasthield aan een omvangrijk AIS-programma. De regering van Malawi heeft zich systematischer verzet tegen de institutionalisering van SCT's, terwijl het AIS-programma onderhevig is geweest aan grote schommelingen in omvang, kosten en uitvoering.

Dit proefschrift is hybride van opzet en combineert hoofdstukken in de stijl van een monografie met hoofdstukken in de stijl van een artikel. Elk hoofdstuk vergelijkt Malawi en Zambia, maar verschilt qua analyseniveau en specifieke programma's. Hoofdstukken 2 en 3 onderzoeken beleidshervormingen op het gebied van SCT's en AIS'en in respectievelijk de periode vóór en na 2020, en trachten de drijvende krachten achter de uiteenlopende trajecten van Malawi en Zambia te achterhalen. Hoofdstuk 4 zoomt in op de effecten van door donoren aangestuurde SCT's op de binnenlandse politiek, waarbij een transnationaal perspectief wordt gehanteerd aan de hand van vijf casussen. Hoofdstuk 5 onderzoekt de lokale politiek van AIS'en met betrekking tot een specifieke belangengroep, namelijk parlementsleden. Hoofdstuk 6 biedt algemene conclusies.

Op theoretisch vlak bouwt het proefschrift voort op twee 'stromingen', die ik in de literatuur over de politiek van sociale bescherming in Oost- en Zuid-Afrika (ESA) heb geïdentificeerd. De realistische stroming, wiens naam afkomstig is van de kritisch realistische onderzoekstraditie, onderzoekt de structurele omstandigheden, politieke processen en ideologische invloeden die de uitbreiding van sociale-beschermingsprogramma's het meest waarschijnlijk zullen stimuleren. De kritische stroming neemt een radicaler en meer institutionalistisch standpunt in en stelt dat de huidige sociale-beschermingsprogramma's in SSA een sterk neoliberal karakter hebben en te beperkt van opzet zijn om transformatieve ontwikkeling te faciliteren. Het proefschrift biedt drie belangrijke theoretische bijdragen. Ten eerste wordt

betoogd dat de op elkaar inwerkende politiek van concurrerende sociale-beschermingsprogramma's een belangrijke invalshoek is. Dit biedt een duidelijker perspectief op beleidsdrijfveren en langetermijntrajecten dan wanneer men zich op één programma afzonderlijk richt. Ten tweede wordt betoogd dat donoren "soft power" en "hard power" op complementaire wijze gebruiken, en dat men deze moet analyseren in samenhang met de ideologische en fiscale beperkingen waaronder binnenlandse elites opereren. Ten derde wordt het belang benadrukt van het begrijpen van de langetermijntrajecten van hervormingen die verder reiken dan de "ruis" van kortetermijnschommelingen. Deze zijn kenmerkend voor het competitieve karakter van hervormingen op het gebied van sociale bescherming.