

# Regionale reorganisatie, gemeenschappelijke context en conflicten in Ghana

Door Dennis Penu

## Samenvatting

Op 27 december 2018 sprak de Ghanese bevolking zich in een referendum uit voor de vorming van zes nieuwe subnationale regio's door vier bestaande regio's op te splitsen. De regio *Western North* werd gevormd uit de regio *Western*; de regio's *Ahafo* en *Bono-East* uit de regio *Brong-Ahafo*; de regio *Oti* uit de regio *Volta* en de regio's *Savannah* en *North-East* uit de regio *Northern*. Met deze regiovorming (RC) zijn de Ghanese grondwettelijke regels voor een bredere regionale reorganisatie (RR) ten uitvoer gelegd en hiermee nam het aantal regionale overheden toe van 10 naar 16. Gezien Ghana's unitaire status zijn deze regionale overheden een rechtstreeks verlengstuk van de centrale overheid. Zij hebben daarom geen gedecentraliseerde bevoegdheden op het gebied van beleid, wetgeving of financiën. Toch was het referendum over regiovorming, dat in een periode van 20 maanden tussen juni 2017 en december 2018 plaatsvond, een gevoelige kwestie. Het resulteerde in conflicten die de sociale stabiliteit van de grotendeels vreedzame West-Afrikaanse staat in gevaar brachten. Opvallend genoeg ontstonden er echter niet in alle regio's spanningen.

In de aanloop naar het referendum voerden belanghebbenden campagne voor en tegen de vorming van nieuwe regio's. Daarbij ontstonden twee patronen: conflict of samenwerking. In sommige gebieden verliepen de campagnes zonder incidenten. In andere werd zo hevig campagne gevoerd voor of tegen regiovorming dat politie en krijgsmacht moesten ingrijpen bij gewelddadigheden en journalisten gewaarschuwd werden voor mogelijke aanvallen op de dag van het referendum. Deze grote regionale verschillen zijn opmerkelijk aangezien deze regionale overheden geen gedecentraliseerde bevoegdheden hebben en in alle gevallen dezelfde grondwettelijke procedure werd of moest worden toegepast.

Daarom is het doel van dit proefschrift te verklaren dat de regionale reorganisatie in Ghana tot conflicten heeft geleid. Hiervoor is gebruikgemaakt van set-theoretic multi methods-onderzoek (SMMR) en van een analytisch kader gebaseerd op overwegingen over de sociale, politieke, culturele en economische aspecten van de Ghanese samenleving (gemeenschappelijke context). Hiermee werd een bijdrage geleverd aan het bredere theoretische debat over de vraag

waarom territoriale reorganisatie in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet tot conflicten leidt. Dit proefschrift bestaat uit zeven hoofdstukken. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de inhoud ervan.

- **Hoofdstuk 1: Inleiding.** In dit inleidende hoofdstuk wordt de achtergrond van de onderzoeksvraag en de relevantie voor Ghana beschreven. Het empirische contrast waarbij de splitsing van de regio's in sommige gevallen controversieel was, maar in andere niet, onderstreept de relevantie van de systematische, multi-methodische en vergelijkende aanpak van het onderzoek die in de gehele studie is gevolgd. In dit hoofdstuk wordt deze empirische puzzel in verband gebracht met het begrip *decentralisatie* en onder de noemer gebracht van *territoriale reorganisatie*. Tegelijkertijd wordt het verschil tussen de onderzochte gebeurtenissen en vele andere gebeurtenissen benadrukt en is het relevant om het *proces* te bestuderen. Daardoor ontstaat inzicht in de *uitkomsten*. Vanuit dit oogpunt is het onderzoek gericht op de *historische achtergrond, kenmerken* en *processen* van regionale reorganisatie in Ghana.
- **Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.** In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op centrale begrippen in dit onderzoek zoals *regiovorming, regionale reorganisatie, decentralisatie, conflict* en de *gemeenschappelijke context*. Regiovorming in Ghana wordt opgevat als een kenmerk van de bredere processen van regionale reorganisatie in het land en als een atypische vorm van decentralisatie die zelden voorkomt in de empirische literatuur. Uit sommige studies blijkt een verband tussen politieke decentralisatie (federalisatie, gedeeltelijke machtsoverdracht naar lagere bestuurslagen) en conflict en uit andere studies blijkt een verband tussen bestuurlijke subnationale (her)afbakeningen en conflict. Bij de regiovorming in Ghana komen deze twee onderzoekslijnen samen. Hier wordt een proces dat gewoonlijk optreedt bij politieke decentralisatie gebruikt voor bestuurlijke doeleinden. Dit maakt het een uniek geval van decentralisatie dat kan worden bekeken vanuit een invalshoek van separatisme. Op grond van het literatuuroverzicht is een analytisch kader ontwikkeld op basis van de verwachting dat regiovorming in Ghana tot conflicten zal leiden onder bepaalde voorwaarden: de *kenmerken van de regio, het soort betrokken partijen* en de *aard van het overgangsproces waarin de reorganisatie tot stand is gekomen*.

**Hoofdstuk 3: Methode.** Als onderzoeksmethode is set-theoretic multi-method onderzoek (SMMR) gekozen. In dit hoofdstuk worden de onderzoekseenheden

(casussen) conceptueel in plaats van ruimtelijk gedefinieerd, worden de condities en het te bestuderen resultaat geoperationaliseerd (het analytisch kader) en worden de sterke en zwakke punten van de onderzoeksaanpak besproken. Dit hoofdstuk bevat ook een gedetailleerde stapsgewijze beschrijving van het veldonderzoek, de diverse dataverzamelmethode en bronnen, en het specifieke verband daarvan met de onderzoeksvragen. In het algemeen is een vergelijkende benadering gekozen, waarbij gebruikgemaakt wordt van drie onderzoeksmethoden. Als eerste is een *historisch-institutionele analyse* gedaan, waarin gekeken wordt vanuit de optiek van geleidelijke institutionele verandering en kritieke momenten om te verklaren *hoe* en *waarom* de huidige opzet van regionaal bestuur in Ghana is ontstaan. Dan volgt een *kwalitatieve vergelijkende analyse* waarin zeven gevallen van regiovorming worden vergeleken aan de hand van zeven voorwaarden, om een verklaringsmodel te vinden voor de geobserveerde conflicten. Ten slotte is het verklaringsmodel geëvalueerd met een *(vergelijkende) tracering van het causale proces*. Hierbij wordt op basis van onderzoeksresultaten van twee casussen met tegengestelde uitkomsten een mechanisme blootgelegd dat de conflicten kan verklaren. Op basis van deze drie onderzoeksmethoden worden de onderzoeksvragen beantwoord.

- **Hoofdstuk 4: Welke ontwikkeling hebben de regels voor regionale reorganisatie in Ghana doorgemaakt sinds de onafhankelijkheid?** Dit eerste analytische hoofdstuk<sup>1</sup> gaat over de ontwikkeling van de grondwettelijke regels voor algemene regionale reorganisatie in Ghana in de afgelopen 63 jaar (van 1957 tot 2020). Vanuit historisch-institutioneel perspectief wordt aangetoond dat zowel geleidelijke verandering als op agency gebaseerde mechanismen op kritieke momenten hebben bijgedragen aan een verzwakking van de brede, op de burger gerichte referendumbepalingen en -drempels voor het wijzigen van regionale grenzen. De strikte regel dat regionale grenzen gewijzigd konden worden met instemming van tweederde van alle regionale volksvertegenwoordigers in Ghana geldt niet meer. Tegenwoordig kunnen regionale grenzen worden gewijzigd door middel van referenda waaraan de inwoners van een deel van een regio deelnemen. Ondanks de grondwettelijke waarborgen tegen dergelijke gemakkelijke veranderingen, vastgelegd bij de onafhankelijkheid, konden pleitbezorgers van de status quo een *vervanging* van

---

<sup>1</sup> Zie ook de volgende publicatie: Penu (2022), Explaining defederalization in Ghana, *Publius: The Journal of Federalism*, 52(1).

de regels in de grondwet van 1960 niet voorkomen. Vervolgens is na een *kritieke situatie* tussen 1966 en 1968 het vereiste van een referendum in een zwakkere vorm opnieuw ingevoerd in 1969. In 1979 en 1992 werden er meer regels verbonden aan dit vereiste. In 2018 heeft de toepassing van de bepalingen van 1992 bijgedragen aan een omvorming van de regels waardoor de wijziging van regionale grenzen nog minder strikt is geworden. Uit deze bevindingen blijkt dat dit proces van institutionele verandering in Ghana in overeenstemming was met (gecombineerde) historisch-institutionalistische theorieën over verandering. De bevindingen in dit hoofdstuk vormden ook de basis voor de selectie van de zeven casestudy's uit het volgende hoofdstuk.

- **Hoofdstuk 5: Onder welke voorwaarden ontstaan conflicten rond regiovorming in Ghana?** Met een kwalitatieve vergelijkende analyse zijn zeven gevallen van regiovorming in Ghana vergeleken op zeven voorwaarden. In drie gevallen bleek sprake te zijn van conflicten (de regio's Volta tot Oti, Northern tot Northeast en Ashanti tot Brong-Ahafo). Drie voorwaarden blijken een rol te spelen in de gevallen waarin conflicten optraden. De conflicten ontstonden:

- in regio's met relatief veel steun voor de grootste politieke oppositiepartij;
- wanneer er in de regio concurrerende dominante (traditionele) elites aanwezig waren;
- bij controverses over aanspraken op (traditionele) politieke legitimiteit.

Anders dan op grond van de literatuur verwacht kan worden, speelden factoren als *etnische verschillen* en *de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen* een minder belangrijke rol bij deze conflicten. Verder ontstonden de conflicten bij een ongelijke politieke vertegenwoordiging van stamhoofden, maar niet bij ongelijkheden op het gebied van de sociale infrastructuur. De bevinding dat stamhoofden een sleutelrol spelen bij het verklaren van conflicten over de vorming van regio's, toont aan dat stamhoofden nog steeds een belangrijke rol spelen in het politieke leven in Ghana, ondanks de jarenlange inspanningen om hun politieke invloed te beperken.

- **Hoofdstuk 6: Hoe dragen de gevonden voorwaarden bij aan de conflicten rond regiovorming in Ghana?** In dit hoofdstuk worden de drie voorwaarden die zijn verbonden aan conflicten rond regiovorming (regionale steun voor de oppositiepartij, rivaliserende traditionele politieke elites en controverses over aanspraken op politiek gezag) verder uitgediept. Er wordt nagegaan hoe deze voorwaarden op elkaar inwerken en zo tot het resultaat leiden. Bij twee contrasterende casussen wordt het

causale proces getraceerd (de regio Volta tot Oti wordt vergeleken met de regio Western tot Western-North). Hieruit blijkt dat een *bottom-up causaal mechanisme ten grondslag ligt aan de strijd rond regiovorming*. In de casus van de omstreden splitsing van de regio Volta om de regio Oti te vormen blijkt dat de sterke politieke oppositie in de gesplitste regio een vruchtbare bodem vormde voor verzet tegen wat werd beschouwd als een door de overheid gesanctioneerde splitsing om politiek voordeel te behalen. Dit verzet ontwikkelde zich in vier fasen van gemeenschaps- naar regionaal, diaspora- en nationaal niveau: (1) In sommige gemeenschappen begonnen stamhoofden het verzet omdat de splitsing een bedreiging vormde voor het etnopolitieke kapitaal binnen hun gemeenschap. (2) Uit solidariteit bekritiseerden andere stamhoofden en actoren in de regio de splitsingsprocedure die werd voorgesteld door de onderzoekscommissie en zij spanden rechtszaken aan om de splitsing tegen te houden. (3) Toen deze rechtszaken op niets uitliepen, gebruikten sommige van deze stamhoofden en hun collega's in de diaspora etnopolitieke grieven om het verzet verder te mobiliseren. (4) Ten slotte speelde de nationale politieke oppositie en de afscheidingsbeweging in op het verzet om hun politieke en afscheidingsdoelen te bereiken. Deze opgebouwde spanningen culmineerden in het verhoogde veiligheidsalarm in deze casus op de dag van het referendum. In de casus van de niet-omstreden splitsing van de regio Western om de regio Western-North te vormen daarentegen, *kwam het verzet van de gemeenschap op gang, maar was er geen momentum voor een bottom-up mechanisme*. Dit kwam doordat de voorstanders van het idee de waargenomen bedreigingen van betwiste oorspronkelijke gebieden wegnamen, wat ook aanvaard werd door de onderzoekscommissie. In een onderzoek naar de achterliggende causale verbanden werd te weinig steun gevonden voor de veelgehoorde uitspraak van sommige actoren dat het verzet vooral was ingegeven door institutionele ongepastheid (de logica van gepastheid). Er waren daarentegen aanwijzingen dat de voornaamste beweegredenen voor het geschil verband hielden met de vrees voor de materiële gevolgen die een nieuwe regio (of iets anders) zou kunnen hebben. De klachten over een ongepaste procedure vormden het topje van de ijsberg bij de concrete beweegredenen voor het geschil, zo niet een rookgordijn.

- **Hoofdstuk 7: Samenvatting, conclusie en aanbevelingen.** Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste onderzoeksresultaten en de verworven inzichten in *sociale conflicten, subnationale territoriale politiek* en *kwalitatief set-theoretic multi-methods*

*onderzoek.* Er wordt een conceptuele definitie van regiovorming in Ghana gegeven en ingegaan op de maatschappelijke en beleidsrelevantie van de bevindingen.