

# KAN DE POLITIEK DE ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING REDDEN?

**Ontwikkelingshulp efficiënter maken  
via politieke-economieanalyse:  
wat is er tot nog toe gebeurd en  
wat hebben we geleerd?**



**Alex Duncan en Gareth Williams  
The Policy Practice Ltd**



nummer 65 – maart 2012  
[www.mo.be](http://www.mo.be)



nummer 65 – maart 2012 – [www.mo.be/papers](http://www.mo.be/papers)  
[ Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? ]



**MO\* papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO\* papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO\* papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Alex Duncan en Gareth Williams** werken allebei bij *The Policy Practice* (zie [www.thepolicypractice.com](http://www.thepolicypractice.com)). Deze paper valt onder de verantwoordelijkheid van de auteurs en niet van een van de vermelde organisaties. Commentaren zijn welkom bij [alex.duncan@thepolicypractice.com](mailto:alex.duncan@thepolicypractice.com) en [gareth.williams@thepolicypractice.com](mailto:gareth.williams@thepolicypractice.com)

Deze paper werd voorbereid voor een presentatie tijdens de workshop van de Carnegie Endowment for International Peace / USAID / DAI over '*Advancing Integration of the Political and the Economic in Development Assistance: Sharing UK and US Experiences*', in Washington DC 2010.

Deze MO\* paper verschijnt in voorbereiding van het **Ontwikkelingsdebat 'Het is de politiek, stupid'** van 29 maart 2012. Alex Duncan leidt dat debat in, Serge Beel (hoofd Zuidoost 11.11.11) en Paz Guzman (Expert governance, BTC) zullen reageren.

Donderdag 29 maart, 17.15 uur, Espace Jacquemotte, Hoogstraat 139, 1000 Brussel. Inschrijven via [www.vvob.be](http://www.vvob.be)

**Redactieraad MO\* papers:** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KU Leuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO\*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\* paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emiel.vervliet@mo.be](mailto:emiel.vervliet@mo.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO\* en van de mondiale nieuwssite [www.MO.be](http://www.MO.be) (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

## [ inleiding ]

Politieke economie betekent ‘de wisselwerking tussen politieke en economische processen in een samenleving: de verdeling van macht en rijkdom tussen de verschillende groepen en individuen en de processen die deze verhoudingen mettertijd creëren, in stand houden en veranderen.’<sup>1</sup>

Dit dossier wil bijdragen tot een uitwisseling van ervaringen en informatie over het gebruik van de politieke-economieanalyse (PEA) door internationale hulpagentschappen. Het staat daarom stil bij de aanzienlijke maar ongelijke vooruitgang die de laatste tien jaar met deze methode is geboekt. De auteurs spitsen zich voornamelijk toe op het werk van het *Department for International Development* (DFID) van het Verenigd Koninkrijk en het Nederlandse Ministerie voor Buitenlandse Zaken (MINBUZA), waarbij zij nauw betrokken zijn geweest. Op basis van die ervaringen vertellen zij in dit dossier hoe ontwikkelingsagentschappen steeds meer gebruik maken van PEA om inzicht te verwerven in de problemen die zij proberen op te lossen. Daarna illustreren zij aan de hand van twee voorbeelden – Nigeria en Bangladesh – hoe PEA nuttig kan zijn op operationeel niveau. Vervolgens bepalen zij de sterktes en zwaktes van de politieke-economieanalyse zoals die tot nog toe is gebruikt. En ten slotte reiken zij een paar stappen aan voor de verdere ontwikkeling en toepassing van de PEA.



## WAAR KOMEN WE VANDAAN?

De ontwikkelingstheorie en -praktijk die ontstond in de tweede helft van de twintigste eeuw was vreemd genoeg blind voor de politiek. Ontwikkelingshulp werd grotendeels gezien in technische en financiële termen – een combinatie van expertise en hulp waarvan men verwachtte dat ze groei zou genereren – en hield weinig rekening met de politieke context binnen een land. De verschillende elkaar opvolgende ontwikkelingsmodellen hadden allemaal een technocratische kijk op ontwikkeling en vele hebben geleid tot teleurstellende resultaten omdat ze de centrale rol van de politiek niet aan de orde stelden. De onderstaande tabel geeft een sterk vereenvoudigd historisch overzicht van het ontwikkelingsdenken. Elk model reageerde op de tekortkomingen van zijn voorganger, maar geen enkel paradigma begreep het belang van de politiek.

De reden waarom de laatste jaren meer wordt gewerkt met de PEA-benadering, is dat men op die manier hoopt de efficiëntie van ontwikkeling en hulp te verhogen.

Periode	Model	Veronderstelling	Vastgestelde tekortkomingen
<b>jaren 1950-60</b>	Financierings-tekorten, investeringen	Dicht de financieringskloof en er zal groei ontstaan	Witte olifanten, verspillende investeringen, corrupte elite; arme mensen over het hoofd gezien
<b>jaren 1970</b>	Basisbehoeften en plattelands-ontwikkeling	Financier de basisdiensten en de behoeften van de armen zullen ingelost worden	Bureaucratieën; verwaarlozen van beleidsgebonden redenen voor ongelijke ontwikkeling
<b>jaren 1980</b>	Structurele aanpassing	Correcte prijzen leiden tot een efficiënt gebruik van hulpbronnen	Ondoeltreffende conditionaliteiten – gebrek aan politieke steun Verwaarlozen van staatsopbouw
<b>jaren 1990</b>	Ontwikkeling van instellingen en capaciteits-versterking	Richt officiële instellingen op naar het model van de ontwikkelde landen en bouw lokale capaciteit op om die te besturen	Ondoeltreffende en ongeschikte institutionele modellen.

### Naar een politieke-economiebenadering

In feite zeggen velen al jaren dat ontwikkeling niet louter een financieel en technisch project is. Toch waren de stemmen voor een meer politieke interpretatie van ontwikkeling pas in de jaren 2000 voldoende krachtige om de denkwijze van de ontwikkelingsagentschappen te beïnvloeden. De voorbije tien jaar is daartoe een aantal tools ontwikkeld en ingezet: de *Democratic governance assessments* van USAID, de *Drivers of Change Studies* van DFID, de *Power and Change Analysis* van Nederland (als onderdeel van de *Strategic Governance and Corruption Analysis*), de *Power analysis* van het Zweedse

hulpagentschap SIDA en de probleemgerichte PEA van de Wereldbank (zie kader 'Conceptuele en methodologische ontwikkeling').

In plaats van elke benadering in detail te bespreken, lichten we hier de algemene kenmerken en gemeenschappelijke denklijnen toe:

1. *Nadruk op de centrale rol van de politiek.* Het is van essentieel belang om na te gaan hoe politieke macht verworven, uitgeoefend en betwist wordt om te begrijpen hoe, waar en waarom ontwikkeling optreedt. Politieke processen brengen 'incentives' voort die ontwikkelingsgedrag mogelijk maken of verhinderen.
2. *Afzwakking van het normatieve.* Het uitgangspunt van minstens enkele PEA-benaderingen bestaat erin de realiteit van het land te proberen begrijpen en daar de ontwikkelingsstrategieën op te baseren. Dit staat in tegenstelling met de meer conventionele benadering in de bestuursanalyse die eerst een norm definieert en dan probeert te begrijpen waarom een land daarvan afwijkt.
3. *Identificatie van de onderliggende factoren die het politieke proces vorm geven.* Politieke-economiebenaderingen proberen de huidige realiteit een plaats te geven binnen de context van de geschiedenis, de samenleving en de geografie van een land.
4. *Grote aandacht voor instellingen.* Instellingen gelden als essentieel voor het bepalen van het motivatiekader dat gedragspatronen veroorzaakt. Sterke leiders en voorstanders van hervormingen kunnen een grote rol spelen om veranderingen tot stand te brengen, maar over het algemeen kan een individu moeilijk blijvende veranderingen in de 'regels van het spel' bewerkstelligen.
5. *De erkenning dat ontwikkelingsagentschappen politieke actoren zijn.* Ontwikkelingsagentschappen worden expliciet onderzocht als politiek invloedrijke spelers met hun eigen geostrategische, commerciële en ontwikkelingsdoelstellingen. Gewoon al doordat zij middelen verschaffen aan zorgvuldig gekozen begunstigden, verandert de dynamiek van de politieke strijd.



## Conceptuele en methodologische ontwikkeling

Een van de eerste agentschappen die een kader ontwikkelden en toepasten op basis van ideeën over politieke economie was USAID, dat in 2000 een document publiceerde met de titel *'Conducting a democratic governance assessment: a framework for strategy development'*.<sup>2</sup> Dat kader is sindsdien in heel wat landen toegepast. Het bestaat uit vier stappen en analyseert achtereenvolgens het politieke gebeuren dat het land kenmerkt; de actoren, belangen, middelen en strategieën; de institutionele arena's (wettelijk, privésector, overheid en civiele samenleving) waarvan de kenmerken de incentives bepalen die het gedrag van de actoren sturen; en de belangen en middelen van de donoren, onder wie USAID.

Kort daarna begon het Britse DFID zijn eigen kader te ontwikkelen. De hogere DFID-ambtenaar Sue Unsworth werd in 2001-2002 vrijgesteld om bij het Institute for Development Studies onder andere samen met Mick Moore een verhandeling te schrijven, die stelde dat DFID veel meer politiek inzicht moest verwerven in de factoren die de ontwikkeling beperken.<sup>3</sup> In 2002 kreeg deze aanpak gestalte in een eerste *'Drivers of Change'* (DoC) landenstudie in Bangladesh.<sup>4</sup> De methodologie werd verder ontwikkeld ter voorbereiding van een grote reeks DoC-studies in Nigeria.<sup>5</sup> De DoC-aanpak is gebaseerd op het nagaan van de interacties tussen drie soorten factoren: structuren, instellingen en actoren, waarbij de eerste twee samen incentives scheppen die het gedrag van de derde beïnvloeden. Dit model heeft onder andere de volgende kenmerken: (a) de instellingen staan centraal; (b) de interacties zijn dynamisch in de tijd; (c) de nadruk ligt veeleer op het begrijpen van de informele dan de formele realiteit; (d) net als bij de aanpak van USAID worden donoren vooral gezien als politieke actoren; en (e) veel aandacht gaat naar het bepalen van de strategische en praktische implicaties voor de donoren.<sup>6</sup>

Omdat DFID meer nauwkeurigheid wilde bij het onderzoek van de besluitvorming, gaf het Adrian Leftwich enkele jaren later de opdracht om in 2007 een dossier op te stellen: *'Politics of Development'*.<sup>7</sup>

In 2008 definieerde de Nederlandse regering een kader: het *'Strategic Governance and Corruption Assessment'* (SGACA).<sup>8</sup> Dit bouwt verder op de *'Drivers of Change'*-aanpak en heeft er punten mee gemeen, hoewel het (a) meer gestructureerd is en (b) een expliciet overlegproces inbouwt. Centraal in SGACA staat een *'Power and Change analysis'*, gebaseerd op een analyse van fundamentele factoren, de 'regels van het spel' en op het 'hier en nu', dat betrekking heeft op actoren en gebeurtenissen op korte termijn. Het overleg gebeurt zowel extern – met een aantal belanghebbende partijen in de overheid, de civiele samenleving en de privésector – als intern binnen de Nederlandse ambassade, met vooral aandacht voor het bepalen van de operationele implicaties van de analyse.<sup>9</sup>

## Hoe en waar is de PEA al gebruikt?

De politieke-economieanalyse omvat een steekhoudend en boeiend geheel van verklaringen voor ontwikkeling. Maar is zij ook meer dan een interessante contextuele analyse? Er zijn mogelijk drie terreinen waarop PEA bruikbaar kan zijn voor ontwikkelingsagentschappen:

- **Denkoefeningen:** om duidelijkheid te scheppen over de mogelijke mate van invloed die ontwikkelingsagentschappen hebben, over tijdsschalen voor verandering, om realistische verwachtingen te vormen, om de waarde van lokale instellingen en benaderingswijzen te erkennen.
- **Strategisch:** om creatief te zoeken naar mogelijkheden om verandering te bevorderen die politieke incentives in een ontwikkelingsvriendelijke richting duwen, door na te gaan wat al bestaat in plaats van nieuwe instellingen te proberen oprichten; om een verband te leggen tussen hulpstrategieën en andere instrumenten.
- **Operationeel:** om informatie te leveren voor de inhoud en de prioriteiten van hulpprogramma's en methodes om die uit te voeren en risico's te beheersen, onder andere ook het omgaan met relaties en het maximaliseren van de invloed.

## Toegesplitst op land, sector en probleem

Toen de PE-benadering ingang begon te vinden bij de ontwikkelingsagentschappen, werd zij in het begin vooral gebruikt voor landenstudies. Die moesten een algemeen inzicht verstrekken in de manier waarop de politiek functioneert en ingrijpt op de ontwikkelingsresultaten van een bepaald land. Vanuit een praktisch oogpunt waren de landenstudies bedoeld als informatiebron voor de ontwikkelingsagentschappen bij het uitwerken van strategieën en programma's op het niveau van een land. DFID heeft ongeveer 25 politieke-economiestudies op landenniveau uitgevoerd en Nederland een 35-tal, voor alle belangrijkste begunstigden van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Die studies probeerden ook in verschillende mate te achterhalen welke invloed globale en regionale factoren hebben op de binnenlandse politieke economie.

De voorbije drie tot vier jaar wordt de PEA duidelijk ook meer gebruikt voor diepergaande sectoriële en thematische studies of probleemgerichte analyses. Er komen steeds meer sectoriële studies, over bijvoorbeeld de wegen in Oeganda, de landbouw in Zambia en Kenia, de elektriciteitssector in Zambia, de politiehervorming in Bangladesh, enzovoort. En er zijn ook al voorbeelden van thematische studies over belangrijke politieke of institutionele onderwerpen die hoog op de ontwikkelingsagenda staan, zoals het economisch groeibeleid.<sup>10</sup> Probleemgerichte analyses verschillen niet volledig van de sectoriële en thematische benadering (de behandelde problemen kunnen sectorieel, subsectorieel of thematisch zijn), maar zij proberen de operationele relevantie van PEA te versterken. De Wereldbank heeft hier recentelijk ook een dossier over gepubliceerd.

De eerste golf van politieke-economieanalyses lokte gemengde reacties uit. Hoewel iedereen het erover eens was dat de landenstudies een beter inzicht hadden verschaft in de lokale politieke processen, was er ook vrij algemene ontgoocheling omdat veel studies geen duidelijke en overtuigende operationele aanbevelingen konden leveren. Vandaag is die kritiek minder vaak te horen: de praktische waarde van de PEA wordt nu meer algemeen erkend.



## CASESTUDY'S NIGERIA EN BANGLADESH

We spitsen ons hier toe op twee belangrijke landen, Nigeria en Bangladesh, waar 'The Policy Practice' de voorbije jaren actief is geweest. Op die manier willen we het nut, de operationele relevantie en de beperkingen van de PEA aantonen. Deze landen zijn belangrijke testcases, omdat ze allebei ernstige bestuursproblemen kennen, zoals grootschalige corruptie, nagenoeg geen verantwoording tegenover de bevolking, conflicten en criminaliteit. Zij behoorden ook tot de eerste landen waar DFID vanaf 2002 en 2003 zijn 'Drivers of Change'-model van politieke-economieanalyse heeft ontwikkeld en toegepast. Als de PEA enige impact heeft gehad, moet die dus te merken zijn in deze twee landen.

### **Nigeria en Bangladesh: enkele kenmerken**

Hoewel Nigeria en Bangladesh fundamenteel van elkaar verschillen, hebben ze ook enkele zaken met elkaar gemeen. Het zijn allebei grote landen, met een bevolking van 140 à 160 miljoen, waarvan een heel groot deel in armoede leeft. In Bangladesh is dat 40% of 55 miljoen mensen (2005); in Nigeria gaat het om 54% van de bevolking of 76 miljoen mensen.

Beide landen hebben strategisch belang op regionaal niveau: Nigeria door zijn politieke en economische invloed in West-Afrika en in Afrika in het algemeen en Bangladesh door zijn betrekkingen met India, China en Myanmar.

Nigeria en Bangladesh zijn om verscheidene redenen ook allebei belangrijk voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk: (a) de diaspora – naar schatting 400.000 Bengalezen en wellicht nog meer Nigerianen wonen in Groot-Brittannië; (b) de islam,



waarbij vooral Nigeria tekenen vertoont van een groeiende politieke islam; en (c) de energieveiligheid, in het geval van Nigeria, dat de achtste grootste uitvoerder van olie ter wereld is.

Beide landen hebben een lange geschiedenis van militair ingrijpen in de politiek, zowel rechtstreeks als in de coulissen, maar ze hebben nu allebei een burgerregering, die aan de macht is gebracht via gemanipuleerde verkiezingen (met uitzondering van de verkiezingen van 2008 in Bangladesh, die algemeen gelden als de ‘properste’ verkiezingen in de hele geschiedenis van het land).<sup>11</sup>

Beide landen worden beschouwd als kwetsbare staten, althans door het Verenigd Koninkrijk. Ten slotte bungelden Bangladesh en Nigeria lange tijd helemaal onderaan in de index van corruptieperceptie van Transparency International. De hulp die beide landen ontvangen, is in financiële termen gering als percentage van het bbp (circa 1 à 2%).

Er zijn ook uitgesproken verschillen tussen de twee landen.

In Bangladesh daalt de armoedetendens en het land is goed op weg om bijna alle Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDG's) te halen. Nigeria zal wellicht geen enkele van de MDG's halen en er leven nu meer Nigerianen in armoede dan tien jaar geleden, hoewel het armoedepercentage afneemt.

Nigeria, dat pas werd gesticht in 1914 met goedkeuring van zijn koloniale heersers, is etnisch en religieus opmerkelijk heterogeen. Het heeft een federale staatsvorm met 36 staten, die grotendeels is opgezet om een herhaling van de rampzalige oorlog in Biafra van veertig jaar geleden te voorkomen en de steeds gewelddadiger conflicten te beheersen. Bangladesh is etnisch en religieus gezien vrij homogeen (met niet-Bengaalse minderheden, vooral in de uitgestrekte zuidoostelijke heuvellanden, en een niet-moslimgemeenschap van minder dan 10%). Het land heeft een heel gecentraliseerde regeringsvorm.

De economie van Nigeria is gebaseerd op olie: die sector is goed voor 90% van de export en het overgrote deel van de overheidsinkomsten. Bangladesh heeft niet zo veel natuurlijke rijkdommen, maar is erin geslaagd een confectiekledingsector te ontwikkelen, die 75% van de export voor zijn rekening neemt.

Nigeria wordt getekend door binnenlands escalerend geweld en geldt steeds meer als een kwetsbare staat. In Bangladesh is er weliswaar veel geweld en politieke intimidatie, maar gewelddadige conflicten worden als minder bedreigend voor het systeem beschouwd, hoewel de aanloop naar de afgeblazen verkiezingen van 2007 op dit gebied toch wel zorgwekkend was.

## Welke analyse werd in beide landen uitgevoerd?

### NIGERIA

Van 2003 tot 2005 voerde DFID in Nigeria een grootschalige en dure reeks (van een zestigtal) PE-studies uit van sterk uiteenlopende kwaliteit, die samen wel een basis bieden om beter inzicht te verwerven in de politieke dynamiek en de gevolgen daarvan voor de resultaten op het vlak van ontwikkeling. Sindsdien is de PEA algemeen aanvaard binnen DFID Nigeria en bij de teams die de DFID-programma's uitvoeren. De analyse vormt nu een routineonderdeel van hun werkwijze.

### BANGLADESH

Er bestaat een groot aantal PE-analyses over Bangladesh, waarvan sommige ook zijn uitgevoerd door de lokale civiele samenleving en onderzoeksinstituten, zoals het jaarlijkse 'State of Governance'-rapport, dat sinds 2006 wordt opgesteld door het 'Institute of Governance Studies' van de BRAC-Universiteit. De donoren begonnen vanaf 2002 bestuursanalyses met veel aandacht voor politieke economie op te stellen. Dat begon met de publicatie van 'Taming Leviathan' van de Wereldbank en 'Supporting the drivers of pro-poor change' van DFID. Recentere documenten zijn onder meer de SGACA-studie van de Nederlandse regering, 'Democratic Governance Assessment' van USAID en de 'Country Governance Assessment' van DFID in 2008. Verder is er ook een bestuursanalyse op landenniveau in de maak in gezamenlijke opdracht van de meeste ontwikkelingsagentschappen. De laatste tijd wordt de PE-analyse ook toegepast op sector- of subsectorniveau, bijvoorbeeld op het gebied van de politiehervorming, in een poging om te komen tot meer succesvolle interventies.

## Wat hebben we geleerd in beide landen?

### NIGERIA

Nigeria is erg divers en er bestaan grote verschillen tussen de geografische delen en de staten, maar toch zijn enkele veralgemeningen mogelijk. Door de combinatie van de volgende kenmerken van Nigeria's politieke economie zijn goed bestuur en veiligheid moeilijker te verwezenlijken.<sup>12</sup>

- De hoge olie-inkomsten bieden mogelijkheden om de economische groei te bevorderen, maar in de praktijk hebben ze geleid tot verstoringen – zowel politiek (elites gaan strijden om zeggenschap over de hulpbron), economisch (via 'Hollandse ziekte'-effecten) als sociaal (ze verhogen de regionale en etnische spanningen) – die de groei en de mogelijkheden tot diversificatie in andere sectoren hebben ondermijnd. Door de olie-inkomsten hebben de elites de donoren en de middelen die zij inbrengen minder nodig en daardoor hebben de donoren ook minder invloed.
- De economische structuur is niet bevorderlijk voor het ontstaan van machtige drukingsgroepen die progressieve hervormingen bepleiten. De economie bestaat uit een grote sector van ruimtelijk verspreide kleine boeren, die geen directe banden hebben met de markt en niet georganiseerd zijn; de enclave van de oliesector; een gedeeltelijk beschermde industriële sector; weinig professionele en vaak ondoeltreffende dienstverleners; en het overheidsperoneel.

- Door de zwakke relaties tussen staat en samenleving zijn de bestuursinstellingen zwak en bestaat er geen aanhoudende druk vanuit de bevolking voor een verantwoordelijk regeringsbeleid. De verantwoordingsplicht tegenover de bevolking is gering, vooral op het niveau van de deelstaten waar de gouverneurs veel macht hebben en de leidinggevendenden maar weinig beperkingen opgelegd krijgen. Als er in Nigeria al sprake is van een politieke consensus, dan is die in elk geval broos en veel of zelfs de meeste burgers zijn daar niet bij betrokken – de meeste mensen hebben trouwens niet het gevoel dat de staat hun belangen verdedigt.
- Hoewel er veel stemmen opgaan voor een kwaliteitsvollere electorale democratie, hangt de strijd om de politieke macht vooral af van het beheersen van de op cliëntelisme gebaseerde politieke relaties. De politieke elites worden niet beloond of gestraft naarmate ze erin slagen economische groei of kwaliteitsvolle overheidsdiensten te verwezenlijken, maar veeleer naargelang ze erin slagen hun aanhangers te verrijken en de eisen van de tegenstanders tegen te werken. Partijen worden niet gedreven door ideeën en programma's, maar het zijn kiesmachines, die worden aangedreven door personaliteiten en cliëntelistische relaties met de achterban.
- Het beleidsproces is meer afhankelijk van personen dan van formele instellingen en wordt vooral aangestuurd door het informele lobbywerk van belangengroepen in plaats van door degelijk formeel overleg.
- De voortdurend dreigende en oplaaiende gewelddadige conflicten – die verband houden met de macht over de rijkdommen en electoraal en politiek geweld – versterken de belangengroepen die de nationale stabiliteit bedreigen. De daaruit voortvloeiende politieke compromissen hebben de werking van de staat en demogelijkheid om de overheid ter verantwoording te roepen, verder ondermijnd.
- Er hebben zich waardensystemen ontwikkeld die opportunisme en kortetermijngedrag promoten.

Afhankelijk van de deelstaten biedt de politieke economie meer of minder mogelijkheden voor hervormingen. Sommige noordelijke staten hebben sterkere traditionele instellingen, soms religieus gebaseerd, die zijn blijven voortbestaan in de moderne politiek en die een vorm van sociale aansprakelijkheid mogelijk maken. De staat Lagos neemt hierbij een aparte plaats in als dynamisch groeicentrum waar een mondige zakensector sterker aandringt op een verantwoordelijk bestuur. De bevolking verwacht er ook meer van de overheid en de deelstaatregering haalt een groot deel van haar inkomsten uit eigen belastingen (in plaats van uit transfers van het centrale bestuur). In andere staten staan er dan weer weinig remmen op het ambtswaardeloosheid, niet vanuit de grondwet – die de gouverneurs ruime bevoegdheden toekent – en evenmin in de informele praktijk.

We kunnen dan ook besluiten dat de politieke economie gekenmerkt wordt door een systematisch falen van de staat om te voorzien in de publieke goederen die bepalend zijn voor groei en armoedebestrijding: kwalitatieve overheidsdiensten, openbare infrastructuur, een omgeving die bevorderlijk is voor investeringen en groei en persoonlijke veiligheid. Er bestaat een duidelijk onderling verband tussen falend politiek bestuur, zwakke economische prestaties en nationale en persoonlijke onveiligheid.

## BANGLADESH

Bij onderzoek van de verschillende PE-studies van Bangladesh blijkt een aantal gemeenschappelijke bevindingen, die we als volgt kunnen interpreteren:<sup>13</sup>

- Bangladesh heeft een aantal kenmerken die de voorwaarden kunnen scheppen voor goed bestuur en democratie. Hier staat geen identiteitspolitiek centraal, niet op basis van afstamming noch religie: de vraag naar democratisch bestuur en politieke participatie is groot, ondanks een hoge mate van analfabetisme en armoede. Bangladesh telt een groot aantal mensen die politiek actief en geëngageerd zijn, zodat er een sterke roep is naar democratie. Er bestaat een nationale Bengalese identiteit en een traditie van burgeractivisme dat onder andere heeft bijgedragen tot de uitzonderlijke omvang en het grote bereik van organisaties uit de civiele samenleving.
- Toch valt die traditie van activisme moeilijk te rijmen met het feit dat de meerderheid van de burgers, zowel individueel als in groep, zowel de machtigen als de zwakkeren, moeilijk of zelfs onmogelijk kunnen ontsnappen aan het allesomvattende systeem van cliëntelisme dat nauw verbonden is met de strijd om de politieke macht. Die vriendjespolitiek of ‘patronage’ komt tot uiting bij het toestaan van overheidsuitgaven en het toekennen van banen in overheidsdienst, in de wijdverspreide corruptie bij overheidsopdrachten en in geweld en intimidatie.
- Sinds het herstel van de democratie hebben de twee belangrijkste politieke partijen, samen met jongere partners, de voorbije negentien jaar naar de macht gedongen via het electorale proces. Dynastieke en persoonlijke aspecten zorgden daarbij voor extra spanning. De partijstrijd in Bangladesh onderscheidt zich van die in vele andere landen doordat bijna alle maatschappelijke en economische instellingen zijn verdeeld volgens de lijnen van de partijen, van beroepsverenigingen tot studentenorganisaties en vakbonden. Dit wordt nog verergerd door het *first-past-the-post* kiessysteem (wie in een bepaalde staat de meeste stemmen haalt, krijgt alle kiesmannen – nvdv). Wanneer een andere partij de verkiezingen wint, zorgt dit voor een herschikking van de hele samenleving in al haar geledingen.
- De verkiezingen zijn altijd heel intens en confronterend en gaan vaak gepaard met veel geweld, maar bij elke verkiezing sinds het herstel van de democratie in 1991 zijn de zittende politici altijd uit hun ambt ontheven. De verkiezingen hebben om verschillende redenen niet geleid tot beter bestuur: de incentives voor het politieke leiderschap leiden tot extreem kortetermijndenken, omdat de overwinnaars de pasverworven macht aanwenden om rechtstreekse voordelen voor hun aanhangers veilig te stellen en tegenstanders te bestraffen. Verder ligt de voornaamste verklaring van de paradox in het feit dat veel kiezers verstrikt zitten in cliëntelistische verhoudingen, waardoor zij iets terug verwachten zodra hun ‘beschermheren’ aan de macht komen.
- Er zijn enkele gedeeltelijke of gehele uitzonderingen op de vervlechting tussen instellingen en partijen. Een van de belangrijkste is het leger dat zich twintig jaar lang grotendeels afzijdig van de partijen heeft opgesteld. De recente sterke interventie ter ondersteuning van het twee jaar durende bewind van de interimregering van 2007-2008 werd aangewend om de partijgebondenheid van

belangrijke instellingen die verantwoording moeten afleggen, te verminderen en om de voorwaarden te scheppen voor een eerlijke verkiezingsstrijd. Daarnaast vermijden ook sommige, maar niet alle ngo's partijbinding, deels omwille van hun doelstellingen en de interne cultuur van hun oprichters en leiders en deels omdat sommige van hen toegang hebben tot financiering door donoren. De donoren zelf zijn niet partijgebonden noch verwickeld in de nationale cliëntelistische relaties. Zo kunnen zij helpen om wat niet-partijgebonden bewegingsruimte te creëren voor de nationale partnerorganisaties.

Deze politieke patronen bestaan in Bangladesh nog maar negentien jaar in hun huidige vorm, maar ze zijn toch al diep verankerd. De tussenkomst van het leger en de instelling van de interimregering hebben die patronen doorbroken, maar de interimregering en de militairen die haar ondersteunden, stelden vast dat het moeilijk of zelfs onmogelijk is om de grootste partijen en hun falende leiders uit te schakelen of te marginaliseren.

## **Enkele opvallende gelijkenissen en verschillen**

### **De prominente rol van het cliëntelisme in beide landen**

In beide landen vinden we min of meer dezelfde instrumenten van cliëntelisme, zoals overheidsuitgaven en overheidsbanen, wijdverspreide corruptie bij overheidsopdrachten en geweld en intimidatie. Maar er zijn wel grote verschillen in de specifieke manier waarop dat cliëntelisme werkt. In Nigeria is het cliëntelisme aangewakkerd door de gemakkelijke toegang tot de olie-inkomsten en de politieke strijd is er gericht op de toegang tot en de controle over die inkomsten. In Bangladesh zijn bijna alle maatschappelijke instellingen verdeeld volgens de partijlijnen en sterk gepolitiseerd en door het 'winner-takes-all'-systeem van de electorale democratie kan de partij die de felle verkiezingsstrijd wint, haar macht gebruiken om haar aanhangers te belonen en haar tegenstanders te bestraffen.

### **Een zwak sociaal contract**

In beide landen bestaat er enkel een gedeeltelijk, zwak of helemaal geen sociaal contract. In Bangladesh heerst er een relatief sterk gevoel van nationale identiteit (ontstaan tijdens een lange geschiedenis en gevormd in de strijd tegen de Britten en tegen Pakistan). Sommige waarnemers menen dat er sinds de onafhankelijkheid een consensus bestaat bij de elite over de nood aan economische groei en overheidsacties voor armoedebestrijding – dit is het meest opvallend in het basisonderwijs (ook al is dat van lage kwaliteit) en de noodhulp bij rampen. Maar buiten die belangrijke gebieden is er meestal geen sociaal contract. In Nigeria is er maar weinig identificatie met de staat en is de loyaliteit gewoonlijk gebaseerd op de etnische en religieuze identiteit. Er bestaat maar weinig gevoel van een ruim gedeeld sociaal contract.

In geen van beide landen leidt het belastingsysteem niet tot aansprakelijkheid tussen burger en staat. Bangladesh heeft een van de laagste belastingsopbrengsten in verhouding tot zijn bbp ter wereld (tegenwoordig rond 11%) en in Nigeria levert de olie het overgrote deel van de overheidsinkomsten op.

## **Inzicht in de eng afgebakende en vaak op eigenbelang gerichte elites is van essentieel belang**

In beide landen vormen vrij kleine elites, naar schatting gemiddeld een paar honderdduizend mensen, de kern van de systemen van cliëntelisme. In Nigeria is de macht van de elite gebaseerd op de zeggenschap over en de verdeling van de olie-inkomsten, waarbij de elites deels bepaald worden door de etnische en religieuze identiteitspolitiek. Met uitzondering misschien van de staat Lagos zijn deze elites (die soms samenwerken en soms met elkaar in concurrentie treden) niet afhankelijk van de burgers als belastingbetalers, als productieve, gezonde en opgeleide werknemers en ook niet als kiezers, omdat het mogelijk is om de verkiezingen te manipuleren en toch te komen tot een regering die kan functioneren. In Bangladesh speelt de identiteitspolitiek geen belangrijke rol bij het definiëren van de elites. In de plaats daarvan zijn de elites gebaseerd op het succesvol veiligstellen van politieke macht, die vaak wordt gebruikt om een sociale positie te verankeren en economisch voordeel te verwerven. Door de economische diversifiëring worden de elites geleidelijk aan ook steeds heterogener. In beide landen hebben de elites ook mogelijkheden om te ontsnappen, ofwel door samen met hun familie en hun kapitaal het land te verlaten, ofwel door het gebruik van privédiensten. Daardoor ervaren zij minder druk om problemen in het land aan te pakken.

### **Teleurstellende ervaringen met democratie**

Beide landen hebben afwisselend democratisch bestuur en militair bewind gekend. Periodes van democratisch bestuur hebben geen grotere publieke verantwoordingsplicht opgeleverd. Het democratische apparaat – en vooral de politieke partijen – is integendeel gebruikt als een mechanisme van cliëntelisme en geeft vaak aanleiding tot geweld. Maar toch blijkt uit opiniepeilingen en ander bewijsmateriaal dat de meerderheid van de bevolking in beide landen veel belang hecht aan democratie.

### **Informele instellingen vervalsen de formele regels van het spel**

Beide landen hebben welomschreven formele wetten en instellingen. Maar de informele manier waarop die instellingen in de praktijk werken, is belangrijker dan de formele regelingen. Dat geldt op ruime schaal: zo vormt het bestaan van ogenschijnlijk op verdienste gebaseerde systemen voor het personeelsbeleid bij de overheid geen belemmering voor het feit dat die in de realiteit worden gebruikt als instrument van cliëntelisme.

### **Geweld als instrument**

In beide landen is het onderscheid tussen criminaliteit en politiek niet altijd duidelijk. Geweld is een instrument van de politiek en van de strijd om rijkdommen, hoewel het zich in de twee landen in zeer verschillende vormen manifesteert. In Bangladesh gebruiken de partijen systematisch '*mastaans*' (knokploegen) om hun wil door te drukken. In Nigeria draaien de meeste conflicten om regionale of lokale twisten om natuurlijke rijkdommen (in de Nigerdelta om olie en inkomsten of in het centrum en het noorden van het land om grond), maar er heerst ook politiek geweld.



## HOE IS DE PEA GEBRUIKT IN DE TWEE LANDEN?

Aan het begin van deze paper stelden we dat er drie niveaus zijn waarop de impact van PEA voelbaar kan zijn: bij denkoefeningen, op strategisch en operationeel niveau. In het algemeen is het mogelijk om effecten te onderscheiden op elk niveau, maar het model is nog niet overal volledig doorgedrongen en er blijven verschillende terreinen waar meer vooruitgang nodig is.

### Denkoefeningen

Geleidelijk aan beging DFID de PEA in beide landen als routine-instrument te gebruiken en de toepassing ervan is zichtbaar in een groot aantal analyse- en programmadocumenten, waaronder de 'Country Governance Assessments' van DFID. Het gebruik van de PEA blijkt zich ook te hebben uitgebreid buiten DFID naar de instanties die de programma's uitvoeren en andere ontwikkelingsagentschappen.

In beide landen heeft het invoeren van de PEA ertoe geleid dat DFID en de andere agentschappen meer gaan nadenken over de manier waarop zij het best invloed kunnen verwerven in een context van geringe hulpafhankelijkheid, waar de donoren maar een beperkte financiële invloed hebben. Er wordt nu meer algemeen nagedacht over de potentiële mogelijkheden om progressieve verandering te ondersteunen en over meer creatieve afspraken met een grotere verscheidenheid aan organisaties binnen en buiten de overheid. De politieke-economieanalyse heeft dus geleid tot meer realisme over de moeilijkheid om transformatieve verandering op gang te brengen, maar tegelijk blijkt zij de aandacht te hebben gericht op het identificeren van de meestbelovende toegangspunten.

### Strategisch

De belangrijkste strategische implicatie van de PEA is dat er in beide landen meer aandacht is voor het versterken van mechanismen voor verantwoording en verhoudingsgewijs ook het afzwakken (maar zeker niet opgeven) van programma's

voor capaciteitsopbouw binnen de publieke sector. In Nigeria groeit de opvatting dat programma's gericht op capaciteitsversterking van de overheid op het vlak van beleidsontwikkeling en dienstverlening, zowel op het niveau van de federale staat als van de deelstaten, moeten samengaan met initiatieven ter versterking van de inspraak en de verantwoordingsplicht. Die verschuiving is ook te merken in Bangladesh, hoewel de donoractiviteit er nog grotendeels gericht is op de aanbodzijde om bestuurlijke hervormingen te bevorderen.

Door het gebruik van PEA is DFID ook andere vormen van interventies gaan financieren. In Nigeria blijkt dit uit de toenemende betrokkenheid van DFID op deelstaatniveau en het meer betrekken van nieuwe actoren, zoals het gerecht, het nationale parlement en de parlementen van de deelstaten en het maatschappelijk middenveld. DFID heeft bovendien gekozen voor een thematische benadering voor het ontwerpen van ontwikkelingsinterventies, waarbij gezocht wordt naar thema's waarrond groepen die allemaal belang hebben bij het bevorderen van verandering, kunnen samenwerken. In beide landen ontvangen niet-gouvernementele organisaties aanzienlijke steun van DFID en er bestaat een trend om ook meer financiering te bieden voor hun lobbywerk en niet alleen voor de diensten die zij leveren.

In beide landen is er de laatste jaren een trend ontstaan om verbanden te leggen tussen instrumenten van ontwikkeling en de diplomatie en andere aspecten van de internationale betrekkingen. In Bangladesh leidde de internationale steun voor de verkiezingen van 2008 bijvoorbeeld tot de uitzonderlijk nauwe verwevenheid tussen ontwikkeling en diplomatie door het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en andere landen.

Ook in Nigeria viel zo een samenwerking vast te stellen in de aanloop naar de verkiezingen van 2011 en ook bij de groeiende aandacht voor de aanpak van gewelddadige conflicten, tot dusver een gebied waar het hulpprogramma van het Verenigd Koninkrijk zich grotendeels afzijdig hield. De betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk in Nigeria heeft zich ook uitgebreid tot de samenwerking tussen gerechtelijke en politionele instanties bij gevallen van corruptie en fraude en ook tot het bevorderen van meer transparantie bij het beheer van de inkomsten uit natuurlijke rijkdommen (voornamelijk door het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI))

## Operationeel

In Nigeria is de strategie en programmering van DFID drastisch veranderd. Sinds de 'Drivers of Change'-studies in 2003-2005 is er een rits nieuwe programma's opgestart. De klemtoon ligt op de basisfuncties van economisch beheer en bestuur op het federale niveau, een nieuwe reeks programma's op deelstaatniveau en een uitbreiding van initiatieven om inspraak en verantwoordingsplicht te bevorderen, zoals het 'Coalitions for Change Programme', het 'State Accountability and Voice Programme' en 'Enhancing Nigerian Advocacy for a Better Business Environment'. Het gebruik van PEA blijkt duidelijk in de voorbereidende documenten voor deze programma's, de keuze van bepaalde activiteiten en de controle- en evaluatiemodellen.

In Bangladesh is er steeds meer (maar duidelijk nog altijd onvoldoende) aandacht voor vraaggeoriënteerde programma's, in het bijzonder initiatieven met onder andere de (multidonor)ontwikkelingsorganisatie Paribartan: het *Driving Change Programme* (uitgevoerd door TI Bangladesh), het door DFID gefinancierde *Manusher Jonno challenge fund*, dat is opgezet ter ondersteuning van de vraag naar beter bestuur en rechten van



de armen, en vier door USAID gefinancierde programma's voor de opbouw van middenveldorganisaties en advocacygroepen (PROGATI, *Political Party Reform in Bangladesh*, het programma *Leaders of Influence* en het nieuwe PRODIP – *Promoting Democratic Institutions and Practices*).

Een implicatie van de PEA is dat de ontwikkelingsagentschappen nauwer moeten samenwerken, zowel bij het uitvoeren van analyses om samen inzicht te verwerven in de beperkingen voor ontwikkeling als bij het ontwerpen en uitvoeren van hun interventies. In de twee betreffende landen blijken de ontwikkelingsagentschappen nu inderdaad nauwer samen te werken. In Bangladesh worden de middelen van de donoren voor bestuursversterking steeds vaker gegroepeerd in grotere multidonorprogramma's die zich toespitsen op een bepaalde subsector of een bepaald thema, zoals het *Strengthening Public Expenditure Management Programme (SPEMP)*, met een budget van 95 miljoen dollar.

Om dit mogelijk te maken, moeten de donoren tot gezamenlijke afspraken komen. In Bangladesh is een eerste gezamenlijke bestuursanalyse, met een sterke politiek-economische dimensie, aangevat. De opdracht voor die analyse kwam er op gezamenlijk initiatief van de belangrijkste donoren. Bij die samenwerking kan wel een compromis nodig zijn op het vlak van diepgang en scherpte van de analyse om ze aanvaardbaar te maken voor allerlei verschillende agentschappen.

De graad en intensiteit van samenwerking tussen de agentschappen ('afstemming en harmonisatie' in de termen van de Verklaring van Parijs) is zeer wisselend, grotendeels omwille van de mogelijkheden en beperkingen waarmee ze geconfronteerd worden. Er is wel wat vooruitgang vast te stellen: gezamenlijke landenstrategieën beginnen de norm te worden in zowel Bangladesh (waar onlangs een nieuwe '*Joint Cooperation Strategy*' tussen de regering en vrijwel alle ontwikkelingsagentschappen is ondertekend) als in Nigeria (waar de tweede gezamenlijke strategie van DFID, de Wereldbank, USAID en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank ongeveer 80% van de inkomende hulp bestrijkt). Deze gezamenlijke werking is wenselijk, al bestaat ook het risico – dat zowel merkbaar is in Bangladesh als in Nigeria – dat de daaruit voortvloeiende landenstrategie zal evolueren naar de laagste gemene deler waarmee alle partijen akkoord kunnen gaan.

## **Bestaan er bewijzen van de impact voor de ontwikkelingsefficiëntie?**

Er zijn goede redenen om te verwachten dat de veranderingen die het gevolg zijn van het gebruik van de PEA, de efficiëntie van de hulp zullen verhogen. Maar de bewijzen voor die stelling zijn nog niet bijeengebracht. We hebben geen weet van enige ruimere evaluatie van de impact van PEA op de ontwikkelings- en hulpefficiëntie – al moet dat toch de ultieme rechtvaardiging zijn voor het gebruik van deze benadering. De laatste evaluatie van het *Drivers of Change*-werk van DFID dateert van 2005. In dat vroege stadium lag de focus op de mate van aanvaarding en de impact bij het opstellen van programma's.<sup>14</sup> Er bestaat nog geen evaluatie van de Nederlandse SGACA.<sup>15</sup>

Hoewel er goede redenen zijn om aan te nemen dat de kwaliteit van het ontwerpen van strategieën en programma's is verbeterd, is het bewijs niet systematisch bekeken om te kunnen inschatten of de PEA-benadering al de gewenste impact heeft gehad op de efficiëntie van het werk van de ontwikkelingsagentschappen. Zo een onderzoek lijkt dus zeker aangewezen.



## VERDERE UITDAGINGEN BIJ HET TOEPASSEN VAN DE POLITIEKE ANALYSE

Nigeria en Bangladesh zijn twee vrij positieve voorbeelden van het gebruik van PEA. In veel andere hulpontvangende landen is de politieke-economische analyse veel beperkter gebruikt. In het algemeen laten donoragentschappen zich nog altijd leiden door een technocratische kijk op ontwikkeling en een normatief beeld van de uitdagingen op het vlak van goed bestuur. Om een veralgemeende toepassing van de politieke-economische benadering te promoten, moeten we twee grote uitdagingen aanpakken:

- aan de aanbodzijde: het juiste product aanbieden en de boodschap overbrengen; en
- aan de vraagzijde: rekening houden met de politieke economie van de donoragentschappen.

### Het juiste product aanbieden en de boodschap beter overbrengen

Het is belangrijk om duidelijk te stellen dat: (a) het gebruik van PEA bedoeld is om de efficiëntie van de ontwikkeling en de hulp te verhogen, en (b) dat PEA meer is dan een interessante contextanalyse omwille van de analyse op zich. De politieke-economische analyse begint haar operationele nut te bewijzen, maar er zijn nog meer inspanningen nodig om zowel instrumenten als processen voor de analyse te ontwikkelen die beantwoorden aan de behoeften van de ontwikkelingsagentschappen.

Bij het ontwikkelen van instrumenten voor de analyse is er duidelijk veel ruimte voor het opzetten, uittesten en toepassen van sectoriële en probleemgerichte PEA's. De PEA moet zeker verder worden ingezet voor breedspectrumanalyses, maar daarnaast is er nood aan meer probleemgerichte analyses, die gericht zijn op de specifieke problemen die ontwikkelingswerkers ervaren bij hun dagelijks werk.

Het gebruik van de analyse moet positief worden benaderd, door te erkennen dat zij streeft naar beter uitgewerkte strategieën en programma's. In sommige gevallen is de politieke-economische analyse een 'ellendige wetenschap vol beperkingen' geworden, die enkel heeft aangetoond hoe moeilijk het is om hervormingen door te voeren en er niet in geslaagd is om te wijzen op positieve kansen voor verandering. De analyse zou zich

meer moeten toespitsen op het identificeren van de ‘bewegingsruimte’ die beschikbaar is binnen de bredere politieke belemmeringen en op het zoeken van bepaalde configuraties van belangen, actoren en incentives die de mogelijkheid van collectieve actie en verandering kunnen maximaliseren.

Bij het verbeteren van de processen voor de analyse moeten worden nagegaan hoe de PEA wordt opgezet, besteld, beoordeeld, gedeeld en besproken om een sterkere band te leggen tussen de analyse en de operationele problemen. De SGACA-oefening heeft het nut van overlegvergaderingen aangetoond, met een uitgebreid deelnemersveld en vooral met het personeel van de ontwikkelingsagentschappen, om de operationele implicaties uit te tekenen.

De beoefenaars van de politieke-economieanalyse kunnen ook proberen de benadering veel beter te ‘verkopen’ door het nut van politieke analyse aan te tonen, door voorbeelden aan te halen van situaties waarin een goede analyse de strategie heeft helpen verbeteren, zoals in Nigeria en Bangladesh, en door ingewikkelde termen en academische taal achterwege te laten.

## **De politieke economie van ontwikkelingsagentschappen**

Ontwikkelingsagentschappen zijn onderhevig aan incentives die het soms moeilijk maken om de implicaties van de politieke-economieanalyse volledig op te volgen. Politieke-economieanalyses benadrukken vaak dat werken op een ‘voldoende goede’ of ‘de een na beste’ manier de beste weg vooruit kan betekenen. Maar dat valt soms moeilijk uit te leggen aan de regering en de bevolking in eigen land, vooral omdat ontwikkelingsagentschappen een rechtlijnig en positief verhaal moeten vertellen om steun in eigen land te blijven genieten. Bovendien staan ontwikkelingsagentschappen onder druk om geld uit te geven, ze werken met een kortetermijnplanning; ze zijn blootgesteld aan lobbygroepen in eigen land en ze reageren op complexe motivaties die zowel te maken kunnen hebben met veiligheids-, diplomatieke, commerciële als ontwikkelingsbekommernissen. Tot slot kunnen sommige van de implicaties van de PEA ook vervelend zijn voor de manier waarop de agentschappen momenteel werken: de PEA-methode kan oninteressante kosten en risico’s voor het personeel met zich mee brengen – vooral wanneer ze niet formeel vermeld staat in hun individuele prestatie-evaluatie.

Er zijn ook enkele factoren die verband houden met de organisationele cultuur, waarden en overtuigingen: vaak bestaat er terecht een druk om dingen te realiseren, maar dit kan ten koste van de kwaliteit gaan. Daarnaast is er veeleer een trend tot positivisme dan tot realisme. Mensen hebben liever dat deskundigen oplossingen aanbrenen. Er heerst ook een opgeklopte visie omtrent het belang van donoren. Bovendien gaat de voorkeur uit naar het werken met formele instellingen en is er te weinig inzicht in de werking van informele instellingen. Ten slotte zijn er een aantal mentale modellen over de manier waarop ontwikkeling plaatsgrijpt, die moeilijk te veranderen zijn. In de praktijk vormt een snel personeelsverloop werkelijk een belemmering omdat werknemers dan niet voldoende diepgaand inzicht kunnen verwerven. Daardoor is het institutionele geheugen vaak zwak.

Ten slotte voelen ontwikkelingsagentschappen sterk de nood om een hardhandige en interventionistische aanpak te vermijden. Door het gebruik van meer uitgesproken politieke taal, vooral wanneer die niet wordt opgesmukt, bestaat het risico van schadelijke kritiek over bemoeienis in de zaken van een ander land.

## Hoe kunnen we het gebruik van de politieke-economieanalyse aanmoedigen?

Tot slot nog enkele praktische suggesties om de PEA-methode beter te laten doordringen.

- Tijd en moeite uittrekken om het belang van politieke-economieanalyse uit te leggen aan de wetgevende macht en het publiek;
- hogere managers moeten bereid zijn om ongemakkelijke waarheden onder ogen te zien en mee te delen;
- meer waarde hechten aan de diepgaande kennis van een land;
- de instrumenten van politieke-economieanalyse verfijnen en daar ook beter over communiceren;
- het proces voor het uitvoeren van een PEA verbeteren, vooral door meer duidelijkheid te verschaffen over het beoogde doel, de verwachtingen onder controle te houden en door de bespreking van operationele kwesties te laten gepaard gaan met overleg;
- positieve verhalen verzamelen over situaties waarin de politieke-economieanalyse heeft geleid tot efficiëntere ontwikkelingshulp. Dit zal een diepgaander onderzoek vergen van de impact van de politieke-economieanalyses die tot nu toe zijn uitgevoerd;
- nieuwe thema's aanpakken – bijvoorbeeld, algemene drijfveren van bestuur in ontwikkelingslanden;
- potentiële bondgenoten zoeken in politieke bestuurskringen. Diplomaten zullen bijvoorbeeld wellicht gemakkelijker de ideeën van PEA aanvaarden dan meer technisch gerichte ontwikkelingsspecialisten;
- veranderingen aanbrengen in de werkwijze van de donoren, afstappen van het idee dat zij deskundigen zijn die oplossingen aanbrengen en hen veeleer beschouwen als mensen die verandering bevorderen;
- vaardigheden en gevoeligheid ontwikkelen op het vlak van politieke-economieanalyse bij alle medewerkers van ontwikkelingsagentschappen;
- een politieke-economieanalyse toepassen op de problemen met incentives die bestaan binnen de ontwikkelingsagentschappen zelf.

## [ endnotes ]

- 1 'Political economy How-To-Note,' A DFID Practice Paper, januari 2009, p.4.
- 2 USAID technical publications series PN-ACP-338, november 2000.
- 3 'Understanding pro-poor change: a discussion paper,' Sue Unsworth, september 2001.
- 4 'Bangladesh: supporting the drivers of pro-poor change,' A. Duncan et al, 2002.
- 5 'Drivers of Pro-Poor change in Nigeria,' Oxford Policy Management, mei 2003
- 6 Zie 'Political Economy How-to-note', a DFID Practice Paper, juli 2009
- 7 'From Drivers of Change to the Politics of Development: refining the analytical framework to understand the politics of the places where we work,' Adrian Leftwich, februari 2007.
- 8 'Framework for strategic governance and corruption analysis (SGACA): designing strategic responses towards good governance,' Voorbereid door het Clingendael Instituut voor het Nederlandse Ministerie voor Buitenlandse Zaken. Conflict Research Unit, auteur Sue Unsworth, 2008.
- 9 SIDA heeft ook een kader voor politieke economie ontwikkeld, 'Power Analysis'. Het lijkt sterk op 'Drivers of change' en SGACA, maar de analyse van de aard van machtsrelaties staat centraal. De hoofdvragen zijn: waar ligt de echte macht, hoe wordt die verdeeld, wie wordt uitgesloten en wat zijn de incentives voor hervormingen ten gunste van de armen.
- 10 "Politics and growth," Gareth Williams, Alex Duncan, Pierre Landell-Mills en Sue Unsworth. The Policy Practice, september 2007. Zie: <http://www.thepolicypractice.com/papersdetails.asp?code=14>. Zie ook Development Policy Review 27:1, pp 5-31, januari 2009.
- 11 Deze verkiezing vond plaats in abnormale omstandigheden, na een tweejarig bewind van een technocratische interimregering ('*Caretaker Government*'), die de steun genoot van het leger.
- 12 Deze tekst put uit 'DFID Governance Portfolio Review, Nigeria,' A. Duncan, the Policy Practice, april 2010; en 'The political economy of reform: the case of Nigeria,' Policy Practice Brief nummer 3, Pat Utomi, Alex Duncan en Gareth Williams, 2007.
- 13 Dit onderdeel put uit 'Good election, bad politics: a case study of elections and the role of the international community in Bangladesh,' Alex Duncan, Susan Loughhead en Jeremy Eckstein, paper voorbereid voor DFID, mei 2009, p.12. Het steunt ook op de gezamenlijke *Country Governance* analyse die nog niet is voltooid.
- 14 'Review of the Uptake of the Drivers of Change Approach', Bespreking voor DFID, Thornton, N. en Cox. Agulhas, 2005.
- 15 Dit gebrek werd vastgesteld in een recente paper 'The SGACA experience: incentives, interests and raw power', Joop Hazenberg. <http://e-mdf.nl/projects/dprn/backgrounddocuments/The%20SGACA%20experience%20Goed%20Bestuur.pdf>





nummer 65 – maart 2012 – [www.mo.be/papers](http://www.mo.be/papers)  
[ Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? ]



## Reeds verschenen MO\* papers

### 2012

- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (Guy Standing)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majd Khalifeh)

### 2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo)
- nov 2011: Is India goed bezig? (Jean Drèze en Amartya Sen)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (Gijs Justaert en Bart Verstraeten)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (Marcus Leroy)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (Hania Zlotnik and Fred Pearce)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een *game changer*? (Brigitte Herremans)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (Saartje Boutsen)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (Ronald C. Schoenmaeckers)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (Nemat Shafik)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)

### 2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (Marc Vandepitte)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

### 2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)

- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

## 2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een échte groene revolutie? (Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters - Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (Emiel Vervliet)

## 2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo? (Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

## 2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

**Al deze MO\* papers kunnen gratis gedownload worden op [www.MO.be/papers](http://www.MO.be/papers)**