

# Beleidscoherentie voor ontwikkeling: een multicausale aanpak

Joren Verschaeve, Sarah Delputte en Jan Orbie

---

## EEN SAMENVATTING VAN

Verschaeve, J., Delputte, S. & Orbie, J. (2016) The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach, *European Journal of Development Research*, 28(1), 44-61.

---

In het hedendaagse debat over ontwikkelingsamenwerking staat 'Beleidscoherentie voor Ontwikkeling' (*Policy Coherence for Development*, PCD) centraal. PCD houdt in dat internationale ontwikkeling niet alleen nagestreefd moet worden door ontwikkelingsbeleid *stricto sensu*, maar ook door beleid op het gebied van onder andere handel, landbouw en migratie. Dit artikel verklaart waarom PCD rond 2007 bovenaan de internationale ontwikkelingsagenda is komen te staan.

In het artikel kijken we naar de OESO en naar haar Ontwikkelingscomité, de DAC (*Development Assistance Committee*), een organisatie die een sleutelrol speelt in het westerse denken over internationale ontwikkeling. Hoewel het idee achter PCD niet nieuw is en de DAC het concept al 25 jaar gebruikt, kwam het pas de afgelopen tien jaar bovenaan de westerse ontwikkelingsagenda te staan. De literatuur vermeldt enkele mogelijke ver-

klaringen voor de opmars van PCD, maar biedt geen overtuigend en alomvattend antwoord. Diverse (f)actoren lijken een rol te spelen, maar welke meer/minder belangrijk zijn, en hoe ze zich onderling verhouden, blijft onduidelijk.

Om bovenstaand vraagstuk beter te begrijpen, hanteren we een complexiteit erkennend perspectief. Ontologisch gezien volgen we de kritisch realistische premisse dat de sociale realiteit bestaat uit diverse lagen. Epistemologisch vereist dit een multicausale aanpak, waarbij telkens dieper gegraven wordt naar betere, alomvattende verklaringen. Hiertoe gebruiken we het aristotelische kader van causaliteit. Deze niet-klassieke visie op causaliteit biedt een veelbelovend perspectief voor de studie van de internationale betrekkingen (IB), hoewel het zelden gebruikt is binnen deze discipline. Het biedt een betere visie op causaliteit dan de klassieke humeaanse visie die positivisti-

sche en post-positivistische benaderingen kenmerkt, en het biedt een alternatieve manier om de relatie ideeën-belangen en agent-structuur te bestuderen.

We reconstrueren de positie van het PCD-concept binnen de OESO en de DAC op basis van *process tracing*. Uit de *process tracing*-analyse blijkt dat PCD voor het eerst werd besproken in 1991, maar zowel de OESO als de DAC bewezen het concept lange tijd enkel lippendienst. Pas vanaf 2007 kwam PCD bovenaan de politieke agenda van beide instellingen, zo getuigen onder meer de oprichting van een speciale PCD-eenheid, een informeel PCD-netwerk en een reeks rapporten over dit thema. Bovendien werd PCD een kernprioriteit van de OESO en DAC, zoals blijkt uit respectievelijk hun ontwikkelingsstrategie (2012) en hun nieuw mandaat (2011).

Hoe helpt het multicausale kader van Aristoteles nu om de snelle opgang van PCD te begrijpen? Startend met 'materiele' oorzaken, ligt een deel van de verklaring vervat in het te verklaren fenomeen. Ingaand tegen intuïtieve visies op causaliteit, betekent dit dat de materie zelf een deel van de oorzaak voor de materie is. Om het eenvoudige wikipedia-voorbeeld te geven: het brons of marmer verklaart waarom een standbeeld er is, en deels welke vorm het precies kan aannemen. In sociale wetenschappen ligt het uiteraard een stuk ingewikkelder. Toegepast op onze studie, betogen we dat de technische en intellectuele (her)conceptualisering van de PCD-notie zelf tegelijk haar toegenomen succes sinds 2007 verklaart. In deze periode bedachten academici en beleidsmakers de verschuiving van een

'negatieve' naar een 'positieve' definitie. PCD werd geherconceptualiseerd van iets wat vermeden moet worden (negatieve ontwikkelingsimpact door niet-ontwikkelingsbeleid) naar een instrument voor transformatieve ontwikkeling (positieve ontwikkelingsimpact door niet-ontwikkelingsbeleid). Materiële oorzaken bieden echter typisch noodzakelijke maar geen voldoende elementen van verklaring. Om te begrijpen waarom men het PCD-concept halfweg de jaren 2000 verder uitwerkte, moeten we ook andere vormen van causaliteit overwegen.

'Efficiënte' en 'finale' oorzaken leggen meer nadruk op *agency*. De eerste sluiten het nauwst aan bij het klassieke causaliteitsconcept als 'bron van verandering', bijvoorbeeld de persoon die het marmer beitelt tot een standbeeld; terwijl de tweede causaliteit zoekt in de 'intentionaliteit' achter verandering, bijvoorbeeld de bedoeling achter het standbeeld is om een persoon te verheerlijken. Toegepast op onze vraagstelling toont het artikel aan hoe diverse actoren, in het bijzonder de Europese Commissie, enkele EU-lidstaten (Nederland, Finland en Zweden) en het OESO- en het DAC-secretariaat elk om uiteenlopende redenen PCD gingen promoten. We maken duidelijk welke ideologische overtuigingen, persoonlijke motieven en bureaucratische belangen bij elk van deze actoren meespelen.

Op zoek naar diepere verklaringen, focussen we ten slotte op 'formele' oorzaken. Net zoals bij 'materieële' oorzaken zitten we hier op het structurele niveau, meer bepaald ideeën en instellingen die zowel beperkend als bevorderend kunnen werken. Bijvoorbeeld, de ideologische en

politieke context die maakt dat een bepaald persoon verheerlijkt wordt en aanleiding geeft tot het maken van een standbeeld. Toegepast op onze studie wijzen we op het institutionele overwicht van de EU binnen de OESO en de DAC in Parijs. Er is ook de toegenomen EU-impact, doordat weigerachtige EU-lidstaten, die zich inhoudelijk in het PCD eurosceptische kamp bevonden, zich moeilijk tegen het pro-PCD-standpunt vanuit Brussel kunnen verzetten. We wijzen ook op het belang van de globalisering die leidt tot vervagende schotten tussen diverse beleidsniveaus en -domeinen, wat beleidscoherentie meer dan ooit een thema maakt. Verder benadrukken we hoe de ideologisch context (het internationale) sinds halfweg de jaren 2000 een sterk 'anti-hulp'-discours vertoont, zoals ook blijkt uit invloedrijke boeken als Sachs' *The End of Poverty* (2006), Easterly's *The White Man's Burden* (2006) en Moyo's *Dead Aid* (2009). In zo'n context is PCD de perfecte legitimatie voor bezuinigingen in ontwikkelingshulp. Dit wordt nog versterkt door budgettaire crisissen en de opkomst van de BRICS. Tot slot heeft de securitisering van ontwikkelingsbeleid – waarbij relaties met het zuiden meer ingekapseld worden in een geopolitieke agenda (bv. *war on terror*) – de opgang van het PCD-concept op de westerse donoragenda gefaciliteerd. PCD doorbreekt immers het taboe tussen geopolitieke en ontwikkelingsdoelstellingen, terwijl het voor ontwikkelingsministeries een kans biedt om aan de eigen marginalisering te ontsnappen.

Deze analyse vormt de (bij ons weten) eerste toepassing van het aristotelische

kader in de IB en ontwikkelingsstudies, wat de weg opent voor verder onderzoek vanuit dit perspectief. Ze toont aan dat de opgang van het PCD-concept niet zo contingent is als het lijkt. Tegelijk wijst ze erop dat een aantal – min of meer fundamentele – verklaringen minder progressief zijn dan beleidsmakers en ook academici suggereren. Daarmee bedoelen we dat het PCD-concept onterecht haast consequent als 'goed' gepresenteerd wordt, hoewel een aantal kritische bedenkingen bij de totstandkoming ervan aan de orde zijn. Dit noopt tot verder kritisch onderzoek over de gevolgen van de PCD-agenda voor ontwikkelingsbeleid.

## Bibliografie

- Easterly, W. (2007). *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*. New York, N.Y.: Penguin Books.
- Koff, H. & Siitonen, L. (Eds.) (2016). Special Issue on Policy Coherence for Development. *European Journal of Development Research*, 28(1).
- Kurki, M. (2008). *Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Sachs, J. (2006). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Books.