

# Civil society participatie in Nepal

Een case study over de invloed van de civil society op armoedebestrijding na 1990

Bachelorscriptie  
Universiteit Leiden  
Politologie: Internationale Betrekkingen en Organisaties  
Naam: Thawin de Lange  
Begeleider: Mw. Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh  
Datum: 12-06-2017  
Aantal woorden: 8400

# Inhoudsopgave

Afkortingenlijst .....	3
Inleiding .....	4
Theoretisch kader .....	6
PRSP proces .....	10
Effectiviteit PRSP .....	13
Civil society in Nepal .....	16
PRSP participatieproces .....	18
<b>Conclusie</b> .....	<b>23</b>
Literatuurlijst .....	25

## Afkortingenlijst

CBOs	Community-Based Organizations
DAO	District Administration Office
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INGOs	Internationale Non-Gouvernementele Organisaties
MDGs	Millennium Development Goals
NGOs	Non-Gouvernementele Organisaties
NPC	National Planning Commission
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PWC	Post-Washington Consensus
SAPs	Structural Adjustment Programmes
SDGs	Sustainable Development Goals
SWC	Social Welfare Council
VN	Verenigde Naties

## Inleiding

Sinds de *third wave of democratization* is de aandacht voor de civil society toegenomen, omdat de civil society in veel landen de kans kreeg om zich te gaan ontwikkelen. De civil society kan bijdragen aan de verdere democratische ontwikkeling en zich ontwikkelen tot een politieke actor. De *third wave of democratization* had ook duidelijk effect op Nepal. Mede door de internationale situatie werd de binnenlandse druk opgevoerd om de absolute monarchie af te schaffen (Huntington, 1991, p. 16).

De toenemende aandacht voor de civil society is sinds de jaren '90 zichtbaar in het paradigma van de Post-Washington Consensus (PWC). Daarvoor was binnen het internationale ontwikkelingsbeleid nog weinig aandacht voor de civil society in ontwikkelingslanden. Inmiddels wordt het belang van de participatie van civil society in het ontwikkelingsbeleid erkend.

Dit onderzoek gaat over Nepal, omdat het interessant is om de participatie van de civil society bij armoedebestrijding te onderzoeken in een jonge democratie. Nepal was tot 1990 een absolute monarchie. Dit betekende dat de civil society geen enkele autonomie had en zich pas na de afschaffing van de absolute monarchie kon gaan ontwikkelen. Het jaar 1990 is gekozen als markeringspunt, omdat in dat jaar naar aanleiding van een grote volksofstand een einde kwam aan de absolute monarchie en het land officieel een parlementaire democratie met een meerpartijstelsel werd.

Het doel van het onderzoek is om empirisch te onderbouwen of de praktijk van het ontwikkelingsbeleid de theorie van het PWC paradigma weerspiegelt. Hierbij zal onderzocht worden of eigenaarschap, partnerschap en participatie de effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid hebben bevorderd. De focus zal liggen op de civil society participatie in het ontwikkelingsbeleid volgens het paradigma van de PWC na invoering van de democratie. De hoofdvraag van het onderzoek is: *Op welke wijze heeft de civil society invloed gehad op armoedebestrijding en hoe is de participatie zichtbaar in het ontwikkelingsbeleid in Nepal na 1990?*

## Methode

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd als een case study met een kwalitatieve onderzoeksmethode. Er is gekozen voor een case study om een gedetailleerde analyse te geven over het ontwikkelingsbeleid tegen armoede. Hierbij worden veel verschillende factoren en de specifieke context van Nepal in de analyse betrokken. Op deze manier hoopt dit onderzoek bij te dragen aan een betere empirische onderbouwing van de civil society participatie in het beleid van de PWC.

De focus van het onderzoek ligt op het analyseren van het beleid, waar het paradigma van de PWC zichtbaar aanwezig is in Nepal. Dit zijn: het Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), de Millennium Development Goals (MDGs) en de Sustainable Development Goals (SDGs). Eerst zal de ontwikkelingsvisie van de PWC worden omschreven en aangegeven worden op welke manier deze

ontwikkelingsvisie zichtbaar is in het ontwikkelingsbeleid. Daarna zal het onderzoek diverse beleidsdocumenten van de Nepalese overheid, het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de Verenigde Naties (VN) analyseren. Ook zal er secundaire wetenschappelijke literatuur worden geraadpleegd om het beleid en de participatie in het beleidsproces te analyseren. De nadruk zal liggen op het analyseren van het PRSP van Nepal. Er zal beschreven worden wat de doelen en strategieën waren van het PRSP en de effectiviteit van het beleid zal worden geanalyseerd. Vervolgens zal met behulp van diverse wetenschappelijke bronnen en beleidsdocumenten omschreven worden uit welke actoren de civil society bestaat. Met behulp van de beleidsdriehoek van Gould zal het participatieve proces van het PRSP worden geanalyseerd. De focus zal liggen op de rol van de civil society en de verhouding met de overheid en donoren tijdens het participatieproces van het PRSP. Ook zullen de verhoudingen binnen de civil society geanalyseerd worden. Daarnaast zal de invloed van de civil society en de knelpunten bij de participatie onderzocht worden.

## Theoretisch kader

Deze case study zal zich richten op de civil society participatie in armoedebestrijding volgens het paradigma van de PWC. De case study zal licht werpen op de praktijk van de PWC in Nepal.

De PWC werd eind jaren '90 een dominante ontwikkelingsvisie en is de opvolger van de Washington Consensus en het bijbehorende neoliberale beleid dat zichtbaar is in de *Structural Adjustment Programmes* (SAPs) van het IMF en de Wereldbank in de jaren '80. De PWC kwam mede tot stand door de toenemende kritiek op de duurzame groei en armoedebestrijding van de SAPs. Ook was er kritiek op de conditionaliteiten van het beleid. De naam PWC werd voor het eerst gebruikt door Joseph Stiglitz. Hij vond dat de Washington Consensus incompleet was vanwege de te nauwe beleidsdoelen en een te beperkt aantal beleidsmiddelen om de doelen te verwezenlijken. Hierdoor was er geen aandacht voor de bredere context van ontwikkeling en armoedebestrijding (Sumner, 2006, p. 1403). De PWC verschilt van de Washington Consensus doordat er een grotere rol is weggelegd voor de staat met een veranderde balans tussen de staat en de markt en er meer aandacht wordt besteed aan het promoten van *good governance* beleid. De visie van de PWC wordt gekenmerkt door het belang van sterke instituties, want vrije markten kunnen niet functioneren zonder sterke instituties en een goed werkende staat (Bevir, 2006, p. 732). Het is daarom belangrijk dat de staat goed functioneert volgens de richtlijnen van *good governance*. De PWC besteedt ook meer aandacht aan armoedebestrijding en de manier waarop dit moet worden georganiseerd (Öniş & Şenses, 2005, p. 286). Een belangrijk kenmerk van de PWC is dat armoedebestrijding en ontwikkelingsbeleid tot stand moeten komen door partnerschap tussen de donoren en ontwikkelingslanden en dat de participatie van de civil society in ontwikkelingslanden vergroot moet worden. Voor ontwikkelingslanden zijn de PRSPs ook een voorwaarde voor nieuwe leningen en schuldverlichting onder het Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) programma.

Voorstanders menen dat de participatie van de civil society in ontwikkelingslanden essentieel is voor de effectiviteit van de implementatie van de PRSPs, waarin het PWC beleid zichtbaar is (McGee & Norton, 2000, p. 8). De participatieve processen worden door de PWC beschouwd als een goede manier om eigenaarschap van de PRSPs te bevorderen en de efficiëntie en duurzaamheid van het economisch beleid en ontwikkelingsprojecten te verbeteren (Cazabat, 2016, p. 26).

Er is ook kritiek op het participatieve element van de PWC. Eigenaarschap is de nieuwe conditionaliteit en betekent dat ontwikkelingsbeleid tot stand moet komen door een breed participatief proces, maar dit kan in de praktijk op meerdere manieren worden ingevuld (Ruckert, 2006, p. 59). Volgens Saith is participatie bij armoedebestrijding in de praktijk alleen toegestaan, als het geen bedreiging vormt voor het neoliberale beleid (Saith, 2005, p. 1189). Er bestaat ook kritiek op het inhoudelijke beleid van de PWC. De PWC verschilt inhoudelijk weinig met de Washington

Consensus en moet daarom niet gezien worden als een verschillend paradigma. De PWC is een voortzetting van het beleid van de Washington Consensus, maar is aangepast naar een meer humaner beleid (Elkins & Feeny, 2014, p. 234). Er is geen fundamentele verandering van het beleid en het is onzeker of het beleid van de PWC succesvol zal worden. Ondanks de nadruk op wederzijdse participatie bestaat er nog steeds een asymmetrische relatie tussen Westerse landen en ontwikkelingslanden (Nair, 2013, p. 648). Volgens Ruckert is de term participatie alleen maar in het beleid van de PWC is opgenomen om de kritiek op de Washington Consensus te weerleggen en geen inhoudelijke betekenis heeft (Ruckert, 2006, p. 60). Volgens Sumner is het beleid van de PWC in de PRSPs slechts een veranderde vorm van het al bestaande neoliberale beleid van de Washington Consensus en is er geen fundamentele verandering van het beleid dat zichtbaar was in de SAPs (Sumner, 2006, p. 1402).

Participatie bij armoedebestrijding, zoals in het geval van PRSPs kan worden geanalyseerd als een transnationaal politiek proces dat plaatsvindt in een beleidsarena (Gould, 2005). De verhoudingen tussen de actoren in de beleidsarena kunnen worden beschouwd als een *'iron triangle'*. Deze beleidsdriehoek bestaat uit 3 hoofdgroepen, dit zijn: de staat, niet-statelijke actoren en de donoren. Binnen deze groepen zijn er een aantal kernactoren, die directe invloed hebben op het beleidsproces. Maar er zijn ook perifere actoren, die minder invloed hebben op het proces en soms gemarginaliseerd worden (Gould, 2005, p. 5). Bij het analyseren van deze beleidsdriehoek is het belangrijk om te kijken naar de verhoudingen tussen de kernactoren en de relaties tussen de actoren binnen de hoofdgroepen, want het participatieve proces is ook een strijd tussen actoren binnen de hoofdgroepen om gehoord te worden en invloed uit te oefenen op het beleid. Daarnaast moet geanalyseerd worden in hoeverre er bij de uiteindelijke beleidsplannen sprake is van *empowerment* of marginalisatie van ontwikkelingsconcepten en beleidsdoelen van de verschillende actoren (Gould, 2005, p. 6).

De ontwikkelingsvisie van de PWC is zichtbaar in de PRSPs van het IMF en de Wereldbank en de MDGs en SDGs van de VN, die een belangrijke leidraad vormen bij de PRSPs. De PRSPs werden in 1999 geïntroduceerd en zijn uitgebreide beleidsdocumenten om armoede te bestrijden. De documenten komen tot stand door een samenwerking tussen ontwikkelingslanden en het IMF en de Wereldbank, waarbij het idee is dat ontwikkelingslanden eigenaar worden van hun eigen PRSP. Partnerschap tussen ontwikkelingslanden en de donoren staat centraal bij de PRSPs. Bovendien moet de ontwikkeling van de PRSPs tot stand komen door meer participatie tussen de civil society en de staat in ontwikkelingslanden.

De MDGs van de VN werden in 2000 geformuleerd en bestonden uit 8 doelen, die in 2015 behaald moesten zijn. Alle VN lidstaten committeerden zich aan het behalen van de doelstellingen

voor armoedebestrijding en ontwikkeling (Mathbor & Ferdinand, 2008, p. 49). De MDGs zijn een goed voorbeeld van de samenwerking tussen Westerse landen en ontwikkelingslanden om gezamenlijk armoede te bestrijden en ontwikkeling te bevorderen. Voorstanders van de MDGs beweren dat de huidige generatie beschikt over de kennis en de middelen om de doelstellingen van de MDGs te behalen (Sachs, 2005, p. 25). Maar er bestaat ook kritiek op de doelstellingen van de MDGs en SDGs. De universele doelstellingen van de MDGs zijn onrealistisch en onhaalbaar voor veel Afrikaanse ontwikkelingslanden (Easterly, 2009, p. 34). Ook had er volgens critici meer aandacht besteed moeten worden aan de onderliggende en structurele oorzaken van armoede en ongelijkheid (Saith, 2006, p. 1184). Alle doelstellingen zijn expliciet en meetbaar gemaakt, maar er bestaat veel kritiek op de manier waarop de VN de doelstellingen meet en de resultaten presenteert. De wijze waarop de VN de statistieken presenteert zijn misleidend en geen goede weerspiegeling van de werkelijke situatie in sommige ontwikkelingslanden (Hickel, 2006, p. 749). Bovendien zijn alle doelstellingen voor alle lidstaten hetzelfde. In het geval van Nepal zijn er geen geschikte indicatoren voor de milieudoelstellingen van de MDGs en dit leidt tot een slechte weergave van de werkelijke situatie (Vaidya & Mayer, 2006, p. 16).

De SDGs zijn de opvolger van de MDGs en werden in 2015 geformuleerd. De SDGs bestaan uit 17 doelstellingen, die in 2030 moeten worden behaald door de lidstaten. Deze doelstellingen zijn een voortzetting van de MDGs en daarnaast is er meer aandacht voor duurzaamheid. De totstandkoming van de SDGs verliep anders dan bij de MDGs. De SDGs moesten tot stand komen door een meer participatief proces dan de MDGs, want het aantal inhoudelijke consultaties met onder andere de civil society schoten tekort bij de MDGs. De zwakte van de SDGs zijn de te lage ambitie van sommige doelen en hoeveelheid doelen, omdat deze een te zware last vormen voor sommige ontwikkelingslanden (Geller, 2016, p. 418).

In 1990 kwam er naar aanleiding van een grote volksopstand een einde aan de absolute monarchie in Nepal en werd het land een parlementaire democratie met een meerpartijstelsel. De civil society heeft geen lange historie, omdat er tot 1990 een streng regime heerste onder leiding van de absolute monarch. Pas na 1990 kon de civil society zich gaan ontwikkelen (ADB, 2005, p. 1).

De civil society is een politieke ruimte en arena waarin diverse actoren hun normen, waarden en belangen kunnen articuleren (Melber, 2014, p. 1088). Het uiteindelijke doel van de actoren is om invloed uit te oefenen op beleid en instituties. De civil society bestaat uit een netwerk van organisaties, die verbonden zijn met de samenleving en deze organisaties promoten normen als geloofwaardigheid. Ook worden deze organisaties gekenmerkt door een sterk onderling vertrouwen van de leden (Putnam, 1994). De civil society is het domein van verschillende organisaties in de samenleving, die open en vrijwillig toegankelijk zijn voor burgers en tevens gebonden zijn aan een rechtsorde of



gemeenschappelijke regels (Diamond, 1999, p. 221). Via deze organisaties kunnen burgers in de publieke sfeer hun belangen articuleren en hun wensen kenbaar maken aan de staat. De algemene kenmerken van een civil society organisatie zijn dat deze organisaties onafhankelijk zijn van de staat en niet naar winst streven (Shrestha & Adhikari, 2010, p. 295). Daarnaast speelt de civil society ook een belangrijke rol in het motiveren en mobiliseren van de bevolking (Dhakal, 2007, p. 62). De civil society onderscheidt zich van de samenleving, omdat er in de publieke sfeer als collectief wordt opgetreden om gemeenschappelijke doelen te bereiken. De civil society is de schakel tussen de private sfeer en de staat (Diamond, 1997, p. 6). De civil society richt zich op publieke doeleinden, het uitoefenen van invloed op de staat en het beleid. Een civil society kan meestal getypeerd worden als pluralistisch en daarom beschouwd worden als ideologische marktplaats (Diamond, 1997, p. 8-9). Ook kunnen civil society organisaties een rol spelen bij het controleren en monitoren van de staat. Zij kunnen de staat ter verantwoording roepen en de macht van de staat proberen te beperken (Diamond, 1999, p. 239). Deze rol van de civil society kan ook helpen om politieke corruptie te bestrijden. De democratie wordt versterkt als er in een land een zichtbare en krachtige civil society aanwezig is (Putnam, 1994, p. 182).

De ontwikkeling van de Nepalese civil society wordt gecompliceerd door de grote politieke instabiliteit na 1990. Tussen 1990 en 2002 waren er 12 regeringen aan de macht en was er in het land grootschalige corruptie. Gedurende deze periode was er ook een enorme toename van non-gouvernementele organisaties (NGOs) en community-based organizations (CBOs), die meer vrijheid kregen om zich te ontwikkelen. De instabiliteit nam toe in 1996, toen Maoïstische rebellen een opstand begonnen tegen het regime en pleitten voor de totale afschaffing van de monarchie en een nieuwe grondwet. Tussen 1996 en 2006 was er een burgeroorlog tussen de staat en de Maoïstische rebellen en in deze periode kwamen ruim 13.000 mensen om het leven (Shah, 2006, p. 75). Het conflict werd officieel beëindigd met de ondertekening van een vredesakkoord door de Maoïsten en de staat in 2006.

## PRSP proces

Nepal is al lang afhankelijk van ontwikkelingshulp en de financiële steun van bilaterale donoren was tot eind jaren '90 de belangrijkste bron van inkomsten voor de ontwikkelingsbegroting. Voor 1990 was het donorbeleid eenrichtingsverkeer en het ontwikkelingsbeleid een afspiegeling van de dominante internationale ontwikkelingsvisies. Eigenaarschap en participatie van ontwikkelingslanden speelden nog geen rol in het donorbeleid. De donoren ontwierpen het beleid en de betrokkenheid van Nepal was minimaal (Bhattachan, 1998). In de jaren '90 volgde Nepal de internationale trend binnen het ontwikkelingsbeleid en besloot deel te nemen aan het PRSP proces, dat onderdeel was van het vernieuwde ontwikkelingsbeleid van het IMF en de Wereldbank. De overheid hoopte dat het PRSP zou bijdragen aan meer ontwikkelingssteun van de donoren en een beter gecoördineerd ontwikkelingsbeleid.

Het PRSP proces werd geleid door de National Planning Commission (NPC). Dit ministerie werd in 1955 opgericht en houdt zich bezig met het ontwerpen en coördineren van het nationale ontwikkelingsbeleid. De beleidsplannen van de NPC zijn zichtbaar in de vijfjaren plannen, die de basis vormen voor het nationale ontwikkelingsbeleid. In 2000 besloot de overheid dat het 10<sup>e</sup> vijfjaren plan (2003-2007) ook als PRSP zou gaan dienen en in hetzelfde jaar werd begonnen met de voorbereidingen voor het PRSP. De ontbinding van het parlement door de koning in 2002 leidde tot een vlotter verloop van het PRSP proces, maar had een negatieve invloed op de betrokkenheid van het parlement en de civil society tijdens het proces. De koning ontbond het parlement om harder op te treden tegen de Maoïstische rebellen, omdat in diezelfde periode het conflict escaleerde en de rebellen de controle kregen over diverse gebieden. Binnen de NPC werkten er verschillende werkgroepen samen met ambtenaren van het ministerie van Financiën aan de voorbereidingen van het PRSP. De NPC had tijdens het proces voortdurend contact met de donoren. Het IMF en de Wereldbank hielpen de NPC met het organiseren van de voorbereidingen voor het PRSP en financierden meer dan 20 consultants, die betrokken waren bij de bij het proces. Een grootschalig participatief en consultatief proces had nog nooit plaatsgevonden bij ontwikkelingsbeleid in Nepal. De introductie van participatie bij het ontwerpen van beleid was nieuw voor zowel de overheid als de civil society, die zich nog moest ontwikkelen. Het PRSP werd door het IMF en de Wereldbank in oktober 2003 goedgekeurd.

Tijdens het PRSP proces werd door de NPC een reeks van workshops en consultaties opgezet om de civil society bij het proces te betrekken. De NPC hoopte dat dit zou leiden tot een brede participatie van de samenleving bij het proces. De workshops en consultaties vonden plaats in de 5 regio's van Nepal en werden geleid door de NPC (Lerche & Neopane, 2004, p. 18). Het participatieve proces liep van 2001 tot 2003. De workshops werden gehouden met afgevaardigden uit de lokale politiek, het bedrijfsleven en wetenschappers. De consultaties werden gehouden met afgevaardigden van

vakbonden en diverse NGOs en CBOs, zoals vrouwenorganisaties, etnische en religieuze organisaties. Opvallend was dat bij de consultaties ruim 25% van de afgevaardigden vrouwen waren en dat er voor vrouwenorganisaties 2 extra speciale consultaties werden georganiseerd. De organisaties die deelnamen aan de consultaties werden uitgenodigd door de lokale autoriteiten in samenspraak met de NPC. Dit leidde ook tot de uitsluiting van diverse organisaties. Het participatieproces werd belemmerd, omdat in de gebieden waar Maoïstische rebellen de controle hadden er geen workshops en consultaties konden plaatsvinden (Lerche & Neopane, 2004, p. 19). Tijdens de consultaties deelde de NPC informatie over de ontwikkelingsplannen en werd er gediscussieerd over het PRSP. De afgevaardigden probeerden vooral de belangen van hun organisatie te representeren en de NPC te beïnvloeden (Giffard-Lindsay, 2008, p. 32).

### Beschrijving PRSP

Het hoofddoel van het PRSP is armoedebestrijding, maar de strategie om dat te bereiken bestaat uit 4 pijlers: brede economische groei, de ontwikkeling van de sociale sector, *good governance* en doelgerichte ontwikkelingsprogramma's (Sapkota, 2011, p. 1002). De MDGs uit 2000 vormden een belangrijke leidraad bij het bepalen van de doelstellingen voor het PRSP. In het PRSP staan de ontwikkelingsstrategieën om armoede te bestrijden met een focus op de rurale gebieden en de landbouwsector. De overheid concentreerde zich op de landbouwsector om de economische groei te vergroten. De focus lag op de landbouwsector, omdat het grootste gedeelte van de arme bevolking daarvan afhankelijk is (Acharya, 2004, p. 204). De hoofdstrategie was om de landbouwsector door middel van technologische middelen te moderniseren om op die manier de productiviteit te verhogen en de economische groei te bevorderen. Er werden 25 programma's opgestart, die gericht waren op het verbeteren van de irrigatiesystemen om de landbouwproductiviteit te verhogen.

Ook werden er meer overheidsuitgaven gebruikt voor de verbetering van de infrastructuur in de rurale gebieden. Het verbeteren van de infrastructuur was een belangrijk onderdeel van het PRSP, omdat de gebrekkige infrastructuur een aanzienlijke invloed had op de armoedeverdeling onder de bevolking (Giffard-Lindsay, 2008, p. 39). Een verbetering van de infrastructuur was nodig om de rurale gebieden, waar de landbouwsector het grootst is, te verbinden met de meer urbane gebieden om de handel te bevorderen. Een verbeterde infrastructuur zou bijdragen aan een betere sociale en economische ontwikkeling in Nepal.

Daarnaast is decentralisatie een belangrijk onderdeel van de strategie van het PRSP. In het onderwijs moest de decentralisatie leiden tot een betere toegankelijkheid voor de lagere kasten en etnische minderheden. De decentralisatie werd gezien als oplossing, omdat de lokale autoriteiten beter inzicht hadden in de samenstelling van de bevolking en de onderwijsbehoeften (Regmi, 2016, p. 4). De overheid moest het decentralisatieproces faciliteren en de lokale autoriteiten financieel

ondersteunen. Bij andere lokale ontwikkelingsprogramma's ging de overheid meer samenwerken met lokale autoriteiten en de lokale gemeenschap met de hulp van civil society organisaties. Hiermee wilde de overheid de participatie van de bevolking stimuleren om het beleid effectiever te implementeren (Lerche & Neopane, 2004).

Met het beleid van het PRSP streefde de overheid naar een meer gelijkwaardige samenleving. Voor het PRSP had de overheid nog geen enkele poging ondernomen om de positie van de achtergestelde bevolking te verbeteren (Rawal, 2008, p. 175). Om de positie van vrouwen, mensen uit de lagere kasten en etnische minderheden in de samenleving te verbeteren werden er 32 ontwikkelingsprogramma's opgestart. De programma's waren gericht op een geografische regio of een specifieke groep en bedoeld om de sociale barrières in de samenleving te doorbreken. De positie van vrouwen in de samenleving moest verder versterkt worden door een hervormde wetgeving, zodat vrouwen niet meer wettelijk gediscrimineerd konden worden (Ghai, 2005, p. 24). Er werden speciale studieprogramma's ingevoerd, die het onderwijs voor meisjes moesten stimuleren en financierden. Ook voor de etnische minderheden en de bevolking uit de lagere kasten werden er ontwikkelingsprogramma's ontwikkeld. Deze programma's waren vooral gericht op het verbeteren van de infrastructuur in de rurale gebieden waar de achtergestelde bevolkingsgroepen leefden. Maar er waren ook programma's gericht op het leren van vaardigheden om te kunnen participeren in de samenleving. Deze programma's bestonden uit workshops, waarin de mensen vaardigheden leerden om voor zichzelf op te komen en op welke manier zij hun stem konden laten horen in de samenleving.

In het PRSP werd de samenwerking tussen de overheid en de private sector nagestreefd. De overheid zou geleidelijk meer taken overdragen aan de private sector. De overheid zocht bij verschillende sectoren de samenwerking met de private sector en sommige dienstverlenende taken werden zelfs volledig overgedragen aan private bedrijven (Sapkota, 2011, p. 1008). De taken van het Nepalese telecommunicatiebedrijf zijn volledig overgedragen aan bedrijven uit private sector. Ook de staatsbedrijven die verantwoordelijk waren voor de elektriciteit en het drinkwater droegen geleidelijk meer taken over aan private bedrijven.

## Effectiviteit PRSP

### Resultaten PRSP

Niet alle doelstellingen van de MDGs en het PRSP zijn bereikt en dat is mede te verklaren door de politieke instabiliteit en het conflict. De niet behaalde MDGs zijn: Het uitbannen van extreme honger en armoede, het verbeteren van de toegankelijk van het onderwijs, de *empowerment* van vrouwen, het tegengaan van moedersterfte en het bestrijden van ziekten (NPC, 2016). Alleen de doelstellingen voor het verminderen van de kindersterfte en duurzaamheid van het milieu werden behaald.

Vooraf het conflict en de bezetting van de rebellen in het westen leidde tot een moeizame implementatie van de ontwikkelingsprogramma's. Het bereiken van de bevolking in de rurale gebieden in het westen was belangrijk om alle MDGs te behalen. De moeizame decentralisatie van het onderwijs leidde tot een vertraging van de onderwijsdoelstellingen, die daarom niet op tijd behaald konden worden. Bovendien hadden sommige ontwikkelingsprogramma's die wel uitgevoerd konden worden niet het gewenste effect, omdat de ontwikkelingsprogramma's zwak werden geïmplementeerd en onvoldoende aansloten op de behoeften van de bevolking. Het niet bereiken van de gewenste effecten is te verklaren door verschillende factoren.

### Het conflict

Het conflict vormde een obstakel tijdens het gehele PRSP proces en is ook zichtbaar bij de implementatie van de strategieën en ontwikkelingsprogramma's. De implementatie werd belemmerd, omdat het conflict escaleerde voordat de implementatiefase begon. De rebellen hadden de controle in het westen en dat gebied was ontoegankelijk voor de overheid en organisaties die verbonden waren met de overheid. Bovendien bracht de escalatie van het conflict schade aan de infrastructuur in het westen, waardoor het voor de overheid nog moeilijker werd om deze gebieden te bereiken. Het conflict had ook een negatief effect op het beschikbare budget voor de ontwikkelingsprogramma's. De overheidsuitgaven voor defensie stegen en dat leidde tot een kleiner budget voor de ontwikkelingsprogramma's (Lerche & Neopane, 2004, p. 24).

De landbouwprogramma's waren wisselend succesvol (IMF, 2006, p. 4). Vooral in de westelijke gebieden verliep het moderniseringsproces langzaam, omdat de rebellen daar de macht hadden en die gebieden niet toegankelijk waren voor de overheid. Vanwege het conflict werd er uit veiligheidsoverwegingen sporadisch gewerkt aan de infrastructuur in het westen en liepen alle werkzaamheden grote vertraging op (IMF, 2006, p. 4). Het proces verliep niet zoals gepland, omdat de overheid onvoldoende was voorbereid op de vertraagde werkzaamheden en de kosten van de uiteindelijke werkzaamheden hoger waren dan begroot. In tegenstelling tot andere ontwikkelingsprogramma's werd de decentralisatie van het onderwijs enigszins toegestaan door de

rebellen. Desondanks verliep het decentralisatieproces moeizaam en had de overheid weinig zicht op de voortgang van het proces. Ook moesten scholen uit veiligheidsoverwegingen worden gesloten. De ontwikkelingsprogramma's voor de achtergestelde bevolking konden niet in het westen worden uitgevoerd en daar leefde een aanzienlijk deel van de bevolking, dat in aanmerking kwam voor de programma's. De bevolking in het westen was in zekere mate geïsoleerd van de rest van het land, omdat het gebied ontoegankelijk was voor de overheid en de ontwikkelingsprogramma's moeizaam of helemaal niet konden worden uitgevoerd. Het conflict heeft grote invloed gehad op het niet bereiken van de doelstellingen van het PRSP, omdat veel programma's vertraagd werden en sommige programma's helemaal niet konden worden uitgevoerd.

#### Lokale overheden

Bij de implementatie van verschillende programma's kregen de lokale overheden een belangrijke rol, maar de administratieve capaciteiten van de lokale overheden waren zwak. Naast het capaciteitstekort was er een gebrek aan kennis over het uitvoeren van ontwikkelingsprogramma's. Het bestuur in Nepal is lang centralistisch geweest. De lokale overheden hadden nog geen enkele ervaring met zelfbestuur en door de strategie van het PRSP kregen de lokale overheden een uitgebreid takenpakket. Bovendien werd de strategie om te gaan decentraliseren ingevoerd zonder de consultatie en goedkeuring van de lokale overheden. Dit leidde tot een ander obstakel, want onder de lokale overheden bestond er onduidelijkheid en waren er verschillende interpretaties over de betekenis van de decentralisatie (Giffard-Lindsay, 2008, p. 37). Het was voor de lokale overheden onduidelijk wat hun precieze rol zou gaan worden. Daarnaast bestonden er verschillen tussen de lokale overheden. Bij sommige lokale overheden was onvoldoende personeel om het takenpakket te kunnen uitvoeren en daarom moest er eerst extra personeel worden geworven. Ook het kennistekort leidde tot een vertraagd proces, omdat het personeel bij de meeste lokale overheden eerst getraind moest worden om de taken te kunnen uitvoeren. Over het algemeen hadden de lokale overheden onvoldoende capaciteit om de administratie van het onderwijssysteem in een regio te organiseren en coördineren.

Het was onrealistisch om van alle lokale overheden onmiddellijk hetzelfde te verlangen. Vooraf had beter onderzoek moeten worden over welke capaciteiten en kennis de lokale overheden beschikten. Ook had de strategie meer gericht moeten zijn op het verbeteren van de kennis en capaciteiten van de lokale overheden, zodat de lokale overheden beter voorbereid waren op de uitvoering van hun nieuwe takenpakket.

#### De overheid

De overheid zelf is ook verantwoordelijk voor de moeizame implementatie van verschillende programma's. De beginfase van de landbouwprogramma's verliep moeizaam, omdat het

overheidsbudget ontoereikend was. De berekeningen waren onjuist, omdat de overheid onvoldoende kennis en ervaring had met het uitvoeren van een grootschalig landbouwprogramma. Ook was er voorafgaand aan de implementatie nog geen concrete strategie ontwikkeld om het plan te verwezenlijken. De overheid hield geen rekening met de context waarin de veranderingen moesten plaatsvinden, want de capaciteiten van sommige lokale overheden waren te zwak. De overheid had geen rekening gehouden met de verschillen tussen de lokale overheden en had met een duidelijkere strategie moeten komen, waardoor er geen verschillende interpretaties konden ontstaan (Giffard-Lindsay, 2008, p. 38). Naast de financiële steun had de overheid de lokale overheden ook administratief moeten ondersteunen. Daarnaast had de overheid nog geen systeem ontwikkeld om lokale autoriteiten te controleren en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen (Regmi, 2016, p. 4).

Bij de ontwikkelingsprogramma's namen mensen deel aan de regiogerichte programma's, die er niet voor in aanmerking kwamen. De overheid had de deelnemers aan de programma's zorgvuldiger moeten registreren en controleren tijdens hun deelname. Ook waren de programma's niet gericht op het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt. De achtergestelde bevolking heeft daarom nog steeds een zwakkere positie op de arbeidsmarkt (Ghai, 2005, p. 23). De ontwikkelingsprogramma's hebben niet geleid tot een meer gelijkwaardige samenleving. Daarnaast was de overheid geen voorstander van de privatisering en zocht alleen de samenwerking met de private sector, als staatsbedrijven verlies draaiden. Het behoud van de volledige controle over de staatsbedrijven was voor de overheid belangrijk om zijn sterke rol in de samenleving te behouden. De houding van de overheid komt ook door het centralistische verleden. De bevolking ondervond vooral negatieve effecten na de privatisering. De staatsbedrijven die werden geprivatiseerd draaiden verlies en voerden na de privatisering meteen een tariefverhoging in (Raut, 2012, p. 14).

## Civil society in Nepal

Na 1990 is het aantal civil society organisaties significant toegenomen en werd er een vernieuwde wetgeving voor de organisaties ontwikkeld. Naar schatting waren er in 2002 ongeveer 30.000 civil society organisaties geregistreerd (Dhakal, 2007, p. 63). Tijdens het PRSP proces was er voor het eerst een samenwerking tussen de overheid en civil society. Gedurende het conflict werden de meeste ontwikkelingsactiviteiten in de gebieden waar de rebellen de macht hadden opgeschort, alleen het werk van enkele CBOs was toegestaan om de allerarmsten te helpen.

Elke organisatie die zich bezighoudt met ontwikkelingsactiviteiten moet officieel goedgekeurd en geregistreerd worden bij de District Administration Office (DAO). Ook controleert de DAO of de organisaties zich aan de wetgeving houden. De organisaties moeten bij de Social Welfare Council (SWC) al hun ontwikkelingsactiviteiten goed laten keuren. Daarnaast coördineert de SWC alle ontwikkelingsactiviteiten en is betrokken bij de monitoring en evaluatie hiervan (ADB, 2005). De DAO en SWC zijn de belangrijkste instellingen van de overheid om toezicht te houden op de civil society. De meeste organisaties zijn volledig afhankelijk van externe financiers en worden grotendeels gefinancierd door Internationale NGOs (INGOs) en andere donoren. Bij deze vorm van financiering zijn de organisaties vaak gebonden aan de conditionaliteiten van de financiers. De donoren proberen via de organisaties hun ontwikkelingsbeleid te implementeren en de overheid te beïnvloeden. Civil society organisaties die samenwerken met een INGO hebben vaak een machtige positie, omdat deze organisaties over meer hulpmiddelen beschikken dan andere organisaties (Shah, 2008). Het ontwikkelingsbeleid van de overheid is grotendeels afhankelijk van donorfinanciering en daarom is er geen staatsfinanciering voor de civil society. Het is opvallend dat er nauwelijks financiering vanuit de private sector plaatsvindt desondanks beschrijft het PRSP dat de civil society en de private sector meer met elkaar moeten samenwerken bij ontwikkelingsactiviteiten.

De civil society is relatief jong en nog volop in ontwikkeling. In de context van Nepal zijn er nog geen duidelijke normen zijn ontwikkeld om te bepalen of een organisatie wel of niet tot de civil society behoort (Bhatta, 2012, p. 196). Toch is het mogelijk om de civil society in hoofdlijnen te beschrijven, omdat de civil society zich in korte tijd snel ontwikkeld heeft. De civil society heeft betrekking op de organisaties en bewegingen, die als gesprekspartners fungeren tussen de samenleving, de overheid en de donoren. Dit zijn onder andere: NGOs, CBOs, vakbonden, vrouwenorganisaties, denktanks en organisaties die een religieuze of etnische groep representeren. De civil society heeft een elitair en exclusief karakter (Shrestha & Adhikari, 2010, p. 295). Dit komt omdat de meeste civil society organisaties worden gedomineerd door de elite en geleid door hoogopgeleide mensen zoals academici en rechters. De organisaties worden geleid door een lokale elite, die de hiërarchische organisatiestructuur bepalen en hiermee de organisatie volledig in hun macht hebben (Tanaka, 2011,



p. 497). Het is aannemelijk dat het centralistische verleden ook invloed heeft op de organisatiestructuur van de civil society organisaties. Inmiddels is de civil society divers en worden er vele belangen vertegenwoordigd. De organisaties zijn in 4 hoofdcategorieën in te delen, namelijk: de politiek gekleurde organisaties, de organisaties als verlengstuk van de donoren, organisaties die de belangen van de private sector promoten en politiek neutrale organisaties (Bhatta, 2012). Het is van belang om de civil society organisaties te onderscheiden, omdat er verschillen bestaan tussen de organisaties en niet alle organisaties een gelijkwaardige positie hebben om te kunnen participeren. De onderscheiding laat zien dat niet alle organisaties autonoom zijn, maar er ook donorafhankelijke organisaties zijn en andere organisaties verbonden zijn aan politieke partijen. Het PRSP proces toont aan dat deze organisaties een sterkere positie hebben om te participeren. De civil society is nog zwak en volop in ontwikkeling. De civil society heeft nog geen rol van betekenis gespeeld in het ontwikkelingsbeleid en moet nog proberen om een invloedrijke positie in de samenleving te vinden.

## PRSP participatieproces

### Civil society

Bij het PRSP proces had de civil society voor het eerst in de geschiedenis van Nepal de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid. Ondanks de afschaffing van de absolute monarchie speelde de overheid echter nog een sterke rol in de samenleving. Dit was onder andere zichtbaar in de wetgeving waarmee de overheid de civil society wilde reguleren. De wetgeving van de overheid leidde tot een beperkte autonomie van alle civil society organisaties en een belemmering voor de ontwikkeling van de civil society.

Niet alle civil society organisaties mochten deelnemen aan de consultaties voor het PRSP. In het PRSP staat beschreven dat er intensieve consultaties hebben plaatsgevonden met de civil society, maar de lokale autoriteiten bepaalden in samenspraak met de NPC welke organisaties er wel en niet mochten deelnemen aan de consultaties. De NPC stelde strikte voorwaarden aan de organisaties die wilden deelnemen en dat leidde tot de uitsluiting van verschillende organisaties. Er werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen alle organisaties, want het was voor de overheid het belangrijkste dat de organisaties achter de overheid en het beleid van het PRSP zouden staan (Lerche & Neopane, 2004, p. 19). Dit had als gevolg dat kritische organisaties werden uitgesloten, die wel wilden deelnemen aan de consultaties.

Binnen de civil society waren er een aantal organisaties die tot de kernactoren behoorden: vrouwenorganisaties, een aantal NGOs, CBOs, wetenschappelijke denktanks, vakbonden, religieuze organisaties en etnische minderheidsgroeperingen. Deze organisaties waren publiekelijk voorstander van het overheidsbeleid en werden door de NPC beschouwd als betrouwbare en loyale partners. Ook de donoren hebben invloed gehad op de deelnemende organisaties. Een aantal deelnemende organisaties diende als verlengstuk van de donoren. Deze organisaties zijn door de donoren naar voren geschoven om mee te praten tijdens de consultaties (Lerche & Neopane, 2004, p. 20). De invloed van een aantal NGOs en CBOs is zichtbaar in het PRSP, omdat hun beleidsvoorstellen voor meer ontwikkelingsprogramma's en het moderniseren van de landbouwsector zijn opgenomen in het PRSP (IMF, 2003, p. 7). De NPC wilde de onvoorwaardelijke steun hebben van de organisaties tijdens het PRSP proces en was terughoudend met organisaties die nog niet de volledige steun voor de overheid hadden uitgesproken. Deze organisaties werden eerst door de NPC onderzocht om te kijken of ze betrouwbaar waren en daarna werd besloten of de organisaties mochten deelnemen (Lerche & Neopane, 2004, p. 28).

Organisaties die zich kritisch hadden uitgelaten over de overheid in het algemeen of het PRSP proces werden op voorhand uitgesloten van deelname aan de consultaties (Lerche & Neopane, 2004, p. 18). Ook was er bij het consultatieproces bij voorbaat al een uitsluiting van alle Maoïstische

organisaties en organisaties die sympathiseerden met de ideeën van Maoïstische rebellen.

De belangen van de achtergestelde bevolking werden niet volledig gerepresenteerd door de uitsluiting van diverse civil society organisaties bij de consultaties. Er werden 2 consultaties met alleen vrouwenorganisaties georganiseerd, maar de betrokken vrouwenorganisaties schaarden zich volledig achter het beleid van de overheid en hadden geen kritische standpunten over de onderdrukking van vrouwen in de samenleving. De organisaties die de positie van mensen uit de lagere kasten en etnische minderheden in de samenleving structureel wilden verbeteren werden uitgesloten, omdat de organisaties te kritisch waren op het beleid en de rol van de overheid (Acharya, 2004, p. 209). Hun beleidsplannen waren niet in lijn met het beleid dat de overheid wilde gaan voeren. De organisaties waren voorstander van wetwijzigingen om de positie en rechten van de achtergestelde bevolking beter te beschermen. Door het beleid van de NPC konden de kritische organisaties niet in de positie komen om hun standpunten te verkondigen tijdens de consultaties.

De participatie van de deelnemende organisaties werd strak gereguleerd. Er bestonden 2 mogelijkheden om de NPC te adviseren tijdens de consultaties. De organisaties konden kiezen om zelf een adviserend beleidsdocument te ontwerpen of volgens de richtlijnen van de NPC een beleidsdocument op te stellen. Sommige deelnemende organisaties, die een zelf ontworpen document hadden ingediend kregen naar aanleiding van de consultaties geen feedback. Dit leidde tot vragen bij de desbetreffende organisaties, omdat het onduidelijk was of hun beleidsadviezen werden erkend door de NPC. De NPC gaf alleen feedback op de adviserende beleidsdocumenten van organisaties, die overeenkwamen met het gewenste beleid van de NPC (Lerche & Neopane, 2004, p. 18). Op deze manier werden veel vernieuwende beleidsplannen gemarginaliseerd.

Door het selectieve beleid van de NPC konden verschillende NGOs, CBOs, vrouwenorganisaties en etnische minderheidsgroeperingen niet deelnemen aan de consultaties. Deze organisaties vertegenwoordigen hoofdzakelijk de belangen van vrouwen, de bevolking uit de lagere kasten en etnische minderheden. Deze bevolkingsgroepen hadden altijd een gemarginaliseerde positie in de samenleving en het consultatieproces bracht daar geen verandering in (Rawal, 2012, p. 177-178). De uitsluiting van deze organisaties laat zien dat het consultatieproces alleen toegankelijk is geweest voor een beperkt aantal civil society organisaties, die voldeden aan de strenge voorwaarden van de NPC. Het gehele consultatieproces was *top-down* georganiseerd en werd strak gereguleerd door de NPC. Hierdoor werd de autonomie van organisaties ook tijdens de consultaties beperkt (Giffard-Lindsay, 2008, p. 33).

In het PRSP is de invloed van de civil society organisaties, die voor structurele veranderingen hadden gepleit niet zichtbaar. De daadwerkelijk beleidsinvloed van de participerende organisaties was minimaal en leidde niet tot fundamentele beleidsveranderingen. Tot de kernactoren behoorden

vrouwenorganisaties, denktanks en NGOs en CBOs, die de overheid volledig steunden en van wie de beleidsvoorstellen in lijn waren met het beleid van de overheid. Voor vrouwenorganisaties zijn er 2 speciale consultaties gehouden, op die manier konden zij hun specifieke voorstellen presenteren (IMF, 2003, p. 8). De meeste vakbonden, die voorstander waren van structurele hervormingen van de arbeidsmarkt werden gemarginaliseerd (Kylloh, 2004, p. 32). Dit gold ook voor etnische minderheidsgroeperingen, CBOs en NGOs, die de positie van de achtergestelde bevolking structureel wilden verbeteren door wetwijzigingen of kritiek hadden geuit op de rol van de overheid.

De overheid

De relatie tussen de overheid en de civil society wordt gekenmerkt door asymmetrie en een dominante overheid. De overheid wilde na de afschaffing van de absolute monarchie nog steeds een sterke rol spelen in de samenleving en dat leidde onder andere tot de strikte wetgeving voor civil society organisaties. Dit betekende dat alle organisaties in zekere mate onder controle stonden van de overheid. De eenzijdige relatie tussen de overheid en de civil society is ook zichtbaar tijdens het PRSP proces.

Binnen de overheid was de NPC verantwoordelijk voor de coördinatie tijdens het PRSP proces. De keuze van de overheid om de NPC het proces te laten leiden was logisch, omdat de NPC verantwoordelijk was voor het ontwikkelingsbeleid. Tijdens het proces hield de NPC voortdurend contact met het ministerie van Financiën, die bepaalde over welk budget de NPC kon beschikken en hielp met de financiële planning. Het PRSP diende ook als 10<sup>e</sup> vijfjarenplan en het PRSP proces werd door de overheid als vijfjarenplan beschouwd. Om die reden zijn andere overheidsministeries helemaal niet of nauwelijks door de NPC betrokken bij het PRSP proces. De NPC was de kernactor van de overheid en heeft grote invloed gehad op het verloop en de uitkomsten van het participatieproces. De NPC is bepalend geweest voor de deelname en uitsluiting van de civil society organisaties. Maar de strategie van de NPC kende ook zwaktes, die zichtbaar werden tijdens het proces en een negatieve impact hadden op het beleid.

Het is een tekortkoming dat de NPC niet gebruik heeft gemaakt van de expertise en capaciteiten van andere ministeries, want het ontwerpen van het PRSP vergde meer administratieve taken dan gedacht werd en de NPC had moeite om het hele proces te coördineren. Bovendien vonden er voor het eerst consultaties plaats met de civil society en moesten de donoren op de hoogte worden gehouden tijdens het proces. Alle taken en verplichtingen gaven een enorme administratieve druk op de NPC, die daar niet op berekend was. De NPC had de hoeveelheid taken enorm onderschat en dat leidde onder andere tot zwakke rapportages over de ontwikkelingsprojecten en gebrekkige coördinatie bij de implementatie.

De beleidsplannen van de NPC waren dominant tijdens het gehele PRSP proces, maar het participatieproces had ook nadelen voor de NPC en de implementatie van de ontwikkelingsprogramma's. Door de uitsluiting van organisaties, die de achtergestelde bevolking vertegenwoordigden had de overheid onvoldoende zicht op hun behoeften. Dit is een belangrijke oorzaak geweest voor de ineffectieve implementatie van veel ontwikkelingsprogramma's, die gericht waren op de achtergestelde bevolking (Giffard-Lindsay, 2008, p. 34). Het participatieproces verliep *top-down* en de beleidsplannen werden door de NPC aan de organisaties opgelegd. De beleidsplannen die niet overeenkwamen met het beleid van de NPC werden gemarginaliseerd en zijn niet opgenomen in het PRSP. Verschillende vakbonden hadden samen gepleit voor het verbeteren van de sociale zekerheid en een betere controle voor de naleving van de arbeidswetgeving. Maar de overheid kon zich niet vinden in de voorstellen en wilde er geen budget voor beschikbaar stellen (Kylloh, 2004, p. 33). Daarnaast wilden diverse etnische minderheidsgroeperingen dat er hogere straffen kwamen voor het discrimineren op basis van kaste, maar de overheid erkende dit probleem niet (Lerche & Neopane, 2004, p. 18).

Het consultatieproces kan beschouwd worden als een grootschalige poging van de NPC om zoveel mogelijk steun van de civil society organisaties te krijgen. Maar het was geen schijnvertoning, want de consultaties gaven de NPC ook nieuwe inzichten en kennis over de civil society en de behoeften van de bevolking. De consultaties met de organisaties waren leerzaam en informatief voor de NPC, maar de NPC vertelde dit niet aan de organisaties en wilde het niet publiekelijk laten blijken. Dit kwam omdat de NPC bang was dat het ten koste zou gaan van hun sterke positie tijdens het PRSP proces en toekomstige beleidsprocessen. De NPC was de kernactor van de overheid en trok gedurende het PRSP proces steeds meer macht naar zich toe. Er werd alleen samengewerkt met het ministerie van Financiën, maar die bemoeide zich niet met de inhoudelijke beleidsplannen. Het parlement werd door de ontbinding in 2002 net als alle andere overheidsministeries uitgesloten van betrokkenheid bij het proces. Op deze manier versterkte de NPC zijn positie binnen de overheid ten opzichte van de andere overheidsministeries en had het de volledige controle over het PRSP proces.

De donoren

Het IMF en de Wereldbank waren de belangrijkste donoren bij het PRSP en hebben Nepal tijdens het proces ondersteund. De NPC had nog nooit een grootschalig beleidsproces gecoördineerd, daarom hielpen het IMF en de Wereldbank met de voorbereidingen van het proces en financierden zij diverse consultants. Tijdens het proces bleven de consultants nauw betrokken bij de NPC. Op die manier konden de donoren invloed uitoefenen op de NPC en de beleidsuitkomsten. De consultants, die door de donoren werden gefinancierd, namen deel aan alle belangrijke bijeenkomsten voor het PRSP en konden daarmee de invloed van de donoren vergroten. Maar de verantwoordelijkheid voor het hele

proces lag bij de NPC en de donoren hebben zich niet bemoeid met de vormgeving van het participatieproces. De focus van de donoren lag op de beïnvloeding van de beleidsplannen en niet op de vormgeving van het participatieproces.

Het is opvallend dat de donoren voorafgaand aan het PRSP proces het belang van de participatie van de civil society benadrukten, maar geen kritiek hebben geuit op de wijze waarop de NPC het participatieproces uitvoerde. De donoren waren vooral tevreden dat het Nepal was gelukt om een PRSP te ontwerpen tijdens het conflict met de rebellen en relatief kort na de afschaffing van de absolute monarchie. Daarnaast hadden de donoren geen hoge verwachtingen van de inbreng van de civil society, omdat de civil society net was opgekomen. De donoren beschouwden de civil society als een zwakke actor, die nog niet in staat was om te participeren bij het PRSP (Bhatta, 2007, p. 52-53). De donoren hebben door de betrokkenheid van de consultants invloed kunnen uitoefenen op het beleid van het PRSP. Hun invloed is vooral zichtbaar in de strategie om staatsbedrijven te privatiseren en het onderwijs te decentraliseren, omdat de overheid zelf geen voorstander was van privatisering en decentralisering en zijn sterke rol in de samenleving wilde behouden (IMF, 2006, p. 4-5). Het PRSP moet worden ontworpen door ontwikkelingslanden, maar de invloed van de donoren was duidelijk zichtbaar tijdens het ontwerpen van het beleid. De donoren waren vooral gericht op het beïnvloeden van de beleidsuitkomsten. Het beleid van het PRSP voldeed aan de eisen en wensen van de donoren, omdat de consultants betrokken waren bij alle belangrijke bijeenkomsten en invloed konden uitoefenen. De rol van consultants uit de donorgemeenschap is belangrijk geweest tijdens het beleidsproces in Nepal. De consultants zijn dominant geweest in de beleidsarena en hun neoliberale visie over armoedebestrijding en ontwikkeling is duidelijk zichtbaar in het PRSP. De dominantie van deze technocratische visie leidde tot de uitsluiting van andere ontwikkelingsvisies tijdens het beleidsproces en de beperkte invloed van de civil society. Ook wilden de consultants dat de civil society organisaties tijdens de consultaties de ontwikkelingsvisie van de donoren steunden, hierdoor werden andere ontwikkelingsvisies gemarginaliseerd (Lerche & Neopane, 2004, p. 6). Het IMF en de Wereldbank waren positief over het PRSP en het document werd meteen goedgekeurd.

De kritiekloze beoordeling van de donoren is een tekortkoming, omdat een kritische beoordeling had kunnen bijdragen aan een effectievere strategie voor de implementatie van de ontwikkelingsprogramma's. De rol van het IMF en de Wereldbank tijdens het PRSP laat zien dat zij nog steeds invloed hebben op het PRSP, ondanks het uitgangspunt dat het PRSP door ontwikkelingslanden moet worden ontworpen.

## Conclusie

Het PRSP proces gaf de Nepalese civil society voor het eerst in de geschiedenis de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid. Het proces werd geleid door de NPC en er werden consultaties opgezet om de civil society bij het proces te betrekken. Het conflict vormde een groot obstakel tijdens het PRSP proces en was duidelijk zichtbaar bij de implementatie van de ontwikkelingsprogramma's. De lokale overheden kregen een belangrijke rol bij de implementatie, maar de capaciteiten van de lokale overheden waren te zwak voor de implementatie van de ontwikkelingsprogramma's. De overheid is door de zwakke bestuurlijke capaciteit verantwoordelijk geweest voor de moeizame implementatie van verschillende programma's. Diverse ontwikkelingsprogramma's schoten tekort en werden niet effectief geïmplementeerd. Hierdoor heeft de achtergestelde bevolking niet optimaal geprofiteerd van de ontwikkelingsprogramma's en zijn de MDGs niet behaald door Nepal. Het PRSP heeft ook niet kunnen bijdragen aan een structurele verbetering voor de achtergestelde bevolking in de samenleving, omdat de MDGs daar niet op zijn gericht.

Het conflict vormde ook een obstakel voor de consultaties. Door de bezetting van de rebellen konden er in het westen geen consultaties plaatsvinden met civil society organisaties. Bovendien mochten niet alle civil society organisaties deelnemen aan de consultaties voor het PRSP. Alleen de organisaties die voorstander waren van het overheidsbeleid werden toegelaten door de NPC. Organisaties die kritisch waren op de overheid of een afwijkende ontwikkelingsvisie hadden werden uitgesloten. Hieruit kan worden opgemaakt dat alleen een select aantal organisaties, die voldeden aan de voorwaarden van de NPC werden toegelaten en dat de consultaties vooral bedoeld waren om zoveel mogelijk civil society organisaties zich achter de doelen van het PRSP te laten scharen. De belangen van de achtergestelde bevolking werden niet volledig vertegenwoordigd door de uitsluiting van diverse organisaties bij de consultaties. Deze organisaties vertegenwoordigden hoofdzakelijk de belangen van vrouwen, de bevolking uit de lagere kasten en etnische minderheden. Alleen beleidsvoorstellen, die in lijn waren met het beleid van de NPC en donoren zijn zichtbaar in het PRSP. Het participatieproces verliep *top-down* en de beleidsplannen werden voornamelijk aan de organisaties opgelegd. De uiteindelijke invloed van de civil society op het PRSP is minimaal geweest.

De NPC trok tijdens het PRSP proces alle macht naar zich toe. Het IMF en de Wereldbank waren de belangrijkste donoren bij het PRSP en hebben Nepal ondersteund met de voorbereidingen van het proces en ook financierden zij diverse consultants. Tijdens het proces bleven de consultants nauw betrokken bij de NPC en daarom is het neoliberale beleid van de donoren duidelijk zichtbaar in het PRSP.

De participatie van de civil society wordt beschreven in de richtlijnen voor het PRSP, maar de donoren hebben geen kritiek geuit op de manier waarop de NPC het participatieproces uitvoerde. De donoren waren vooral tevreden dat het gelukt was om een PRSP te ontwerpen tijdens het conflict en relatief kort na de invoering van de democratie. De donoren vonden het niet noodzakelijk om de NPC te bekritisieren en de participatie van de civil society te verbeteren. Het PRSP weerspiegelde voornamelijk de wensen van de NPC en de donoren. De civil society was nog te zwak en ongeorganiseerd om als collectief op te komen voor hun belangen en een sterk blok te vormen tegen de dominantie van de overheid.

De praktijk in Nepal laat zien dat de donoren met de PWC hebben geprobeerd om het neoliberale beleid aan te passen naar een meer humaner beleid, maar inhoudelijk weinig aan het beleid is veranderd. Het Nepalese PRSP weerspiegelt niet de theorie van het PWC paradigma. De PWC is een voortzetting van het neoliberale beleid van de SAPs dat vermomd wordt door de introductie van nieuwe elementen zoals: partnerschap, eigenaarschap en participatie (Sumner, 2006, p. 1404). De PRSPs worden gekenmerkt door de onbeteugelde technocratisering van beleidsplannen en marginalisering van de civil society. De donoren hebben wederom een dominante positie ten opzichte van de ontwikkelingslanden en de belangen van de donoren staan voorop bij de ontwikkeling van de PRSPs (Gould, 2005, p. 146-146).

Het Nepalese PRSP toont aan dat de nieuwe elementen van de PWC de effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid niet hebben bevorderd en de participatie van de civil society minimaal was.

Ondanks de dominante overheid en wetgeving in Nepal kan de participatie beschouwd worden als een positieve stap voor de verdere ontwikkeling van de civil society en democratie. Het is belangrijk geweest dat verschillende civil society organisaties in staat waren om te participeren bij het PRSP, omdat voor het eerst geparticipeerd kon worden en de civil society nog volop in ontwikkeling was. Hiermee heeft de civil society aangetoond dat zij in staat waren om te participeren en dat biedt perspectief voor de toekomst.



## Literatuurlijst

- Acharya, S. (2004). Measuring and Analyzing Poverty (with a particular reference to the case of Nepal). *The European Journal of Comparative Economics*, 1(2), 195-211.
- Asian Development Bank. (2005). *Overview of Civil Society: Nepal*. Manila: Asian Development Bank.
- Bevir, M. (2006). *Encyclopedia of Governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Bhatta, C. D. (2007). Civil Society in Nepal: In Search of Reality. *Nepalese Studies*, 34, 45-57.
- Bhatta, C. (2012). Unveiling Nepal's civil society. *Journal of Civil Society*, 8(2), 185-199.
- Bhatta, C. (2016). The Interface between the State and Civil Society in Nepal. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 10, 63-91.
- Bhattachan, K. (1998). Nepalese perceptions of European donors' approaches to poverty reduction in Nepal. *South Asian Survey*, 5(2), 199-230.
- Cazabat, C. (2016). Integrating Civil Participation Into Sustainable Development Practice. *European Journal of Sustainable Development*, 5(4), 25-32.
- Dhakal, T. N. (2007). Challenges of Civil Society Governance in Nepal. *Journal of Administration & Governance*, 2(1), 61-73.
- Diamond, L. (1997). Civil Society and the Development of Democracy. *Estudio/Working Paper 1997/101*, 1-72.
- Diamond, L. (1999). *Development Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Elkins, M., & Feeny, S. (2014). Policies in Poverty Reduction Strategy Papers: Dominance or diversity? *Canadian Journal of Development Studies*, 35(2), 228-248.
- Easterly, W. (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa. *World Development*, 37(1), 26-35.
- Gellers, J. (2016). Crowdsourcing global governance: Sustainable development goals, civil society, and the pursuit of democratic legitimacy. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(3), 415-432.
- Ghai, D. (2005). *ILO participation in PRSPs - An independent evaluation*. Genève: International Labour Organization.
- Giffard-Lindsay, K. (2008). *Poverty Reduction Strategies and Governance, with Equity, for Education Four case studies: Cambodia, Ethiopia, Ghana, and Nepal*. Washington D.C: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Gould, J. (2005). *The new conditionality : The politics of poverty reduction strategies*. Londen: Zed Books.
- Hickel, J. (2016). The true extent of global poverty and hunger: Questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly*, 37(5), 749-767.
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's third wave. *Journal of democracy*, 2(2), 12-34.
- International Monetary Fund. (2003). *Nepal*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2006). *Nepal Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report - Joint Staff Advisory Note*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- Kyloh, R. (2004). *Poverty and Reform in the Magical Kingdom: Nepal's PRSP*. Genève: International Labour Organization.
- Lerche, J. & Neopane, T. (2004). *Poverty Reduction Strategy Process and National Development Strategies in Asia: Nepal Country Study*. Londen: Centre for Development and Policy Research.
- Mathbor, G. & Ferdinand, P. (2008). Progress or regress of the Millennium Development Goals: South Asian perspective. *Journal of Comparative Social Welfare*, 24(1), 49-64.
- McGee, R. & Norton, A. (2000). Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience With Participatory Approaches To Policy Design, Implementation and Monitoring. *IDS Bulletin*, 109, 1-86.
- Melber, H. (2014). Whose world? Development, civil society, development studies and (not only) scholar activists. *Third World Quarterly*, 35(6), 1082-1097.

- Nair, S. (2013). Governance, Representation and International Aid. *Third World Quarterly*, 34(4), 630-652.
- National Planning Commission. (2016). *The Millennium Development Goals, Final Status Report, 2000–2015*. Kathmandu: National Planning Commission.
- Öniş, Z. & Şenses, F. (2005). Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 36(2), 263-290.
- Putnam, R. D. (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raut, N. K. (2012). Causes and Impact of Privatization in Nepal: A Theoretical Review. *Banking Journal*, 2(2), 1-22.
- Rawal, N. (2008). Social inclusion and exclusion: A review. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 2, 161-180.
- Regmi, K. (2016). World Bank in Nepal's education: Three decades of neoliberal reform. *Globalisation, Societies and Education*, 1-14.
- Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: economic possibilities for our time*. London: Penguin Books.
- Saith, A. (2006). From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation. *Development and Change*, 37(6), 1167-1199.
- Sapkota, J. (2011). Mainstreaming globalisation in Poverty Reduction Strategy Papers in the Asia-Pacific region. *Development in Practice*, 21(7), 999-1012.
- Shah, S. (2008). Civil society in uncivil places: soft state and regime change in Nepal. *Policy Studies*, (48), 1-87.
- Shrestha, C. & Adhikari, H. (2010). Antipolitics and Counterpolitics in Nepal's Civil Society: The Case of Nepal's Citizens' Movement. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(3), 293-316.
- Tanaka, M. (2011). The Changing Roles of NGOs in Nepal: Promoting Emerging Rights-Holder Organizations for Inclusive Aid. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(3), 494-517.
- Sumner, A. (2006). In search of the post-Washington (dis)consensus: The 'missing' content of PRSPS.(Poverty Reduction Strategy Paper). *Third World Quarterly*, 27(8), 1401-1412.
- Vaidya, A. & Mayer, A. (2016). Critical Review of the Millennium Project in Nepal. *Sustainability*, 8(10), 1-23.