

CIDIN



Centre for International Development Issues Nijmegen

Losgezongen Perspectieven

**Een analyse van de nota 'Investeren in perspectief'
van de minister voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking, Sigrid Kaag**

Door

Prof. Dr. Paul Hoebink

Bijdrage voor

**Rondetafelgesprek Commissie voor Buitenlandse
Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

20 juni 2018

CIDIN

Radboud Universiteit Nijmegen

E-mail: p.hoebink@maw.ru.nl



Losgezongen Perspectieven

Een analyse van de nota 'Investeren in perspectief - Goed voor de wereld, goed voor Nederland'

Prof. dr. Paul Hoebink
Centre for International Development Issues Nijmegen

1. Samenvatting: sterke punten

- 1.1 Verschillende trends en ontwikkelingen worden op een heldere en duidelijke manier benoemd.
- 1.2 Het verduurzamen van de mondiale waardeketens, een van de sterke punten van het vorige kabinet, blijft een belangrijk aandachtspunt ook voor deze regering. Het uitdragen van deze convenanten naar Europees niveau om de verduurzaming van waardeketens verder te brengen naar de lidstaten zou daaraan kunnen worden toegevoegd als een extra beleidsvoornemen.
- 1.3 Het hoofdstuk over de versterking van het inverdienvermogen van Nederland probeert de beschikbare instrumenten te rationaliseren en samen te brengen en duidelijker loketten te krijgen voor het bedrijfsleven.

2. Samenvatting: zwakke punten

- 2.1 De analyse is over het algemeen nogal oppervlakkig en gaat niet in op eerder ontwikkeld Nederlands beleid (bijvoorbeeld op het terrein van migratie), slagen en falen daarin. Dat belemmert een goede en realistische inschatting van het beleid voor de komende jaren.
- 2.2 De mate van armoede is voor het eerst sinds 1968 als criterium voor de keuze van focuslanden (concentratielanden, programmalanden, partnerlanden) verlaten. Een noodzaak voor het verlaten van dat criterium ontbreekt; niet zozeer omdat de nieuwe focuslanden hoge middeninkomenslanden zijn, maar vooral omdat de hulp in deze landen grotendeels humanitaire hulp zal zijn en het dus niet om een ontwikkelingsrelatie zal gaan, zou die bevordering tot focuslanden niet hoeven plaats te vinden.
- 2.3 De nieuwe geografische concentratie en die op fragiele staten en regio's vernauwt de kijk op armoede en armoedebestrijding en ook het blikveld op Nederlandse belangen en internationale samenwerking met landen en regio's die (nu) niet als fragiel worden gekenmerkt.
- 2.4 Omdat de analyse (in hoofdstuk 5) over het multilaterale kanaal en de samenwerking met het maatschappelijk middenveld uiterst oppervlakkig is, is er geen goede evaluatie van het gebruikte instrumentarium en van de financieringsmodaliteiten.
- 2.5 Een logica waarom Nederland nu ineens weer terug moet keren in de financiering van (lager en beroeps-)onderwijs ontbreekt. Waardoor het eerst uitstappen uit beroepsonderwijs meer dan dertig jaar geleden, daarna het met veel middelen instappen in het lager onderwijs, vervolgens het plots beëindigen van deze onderwijsfinanciering

en nu met schaarse middelen er weer ingaan alleen maar het stempel gegeven kan worden van ‘capricieuze politiek’.

- 2.6 Nederland heeft door de forse bezuiniging onder vorige kabinetten, die maar voor een klein stukje wordt gecompenseerd, weinig middelen ter beschikking voor bilateraal beleid. Dat zou moeten leiden tot een hoge mate van bescheidenheid over wat men met die middelen kan doen en bereiken.

3. Samenvatting: wat ontbreekt

- 3.1 Er is geen analyse van mondiale publieke goederen en de voorziening daarin, al komen verschillende daarvan in indirecte zin wel aan de orde. Dat verhindert een analyse die verder kijkt dan ontwikkelingssamenwerking, die per definitie eindig is, en gaat in de richting van internationale samenwerking op die mondiale publieke goederen.
- 3.2 Bij de doelstellingen is voor het eerst sinds jaren de bevordering van mensenrechten en democratisering weggevallen.
- 3.3 De kritische Peer Review van het Development Assistance Committee van vorig jaar zomer wordt slechts één keer aangehaald in positieve zin (over beleidscoherentie) waardoor een zelfreflectie op de door het DAC kritisch benoemde punten uitblijft.
- 3.4 Waar het gaat om het analyseren van armoede en het benoemen van kwetsbare groepen blijft het slechts bij het bestrijden van genderongelijkheid. Andere kwetsbare groepen of groepen in moeilijke positie, zoals mensen met een beperking, blijven daardoor buiten beschouwingen en worden niet geïntegreerd in het beleid.
- 3.5 In alinea's en paragrafen over migratie, investeren in het (beroeps)onderwijs ontbreekt hoe Nederland hier kan aansluiten op initiatieven van de Europese Commissie en welke toegevoegde waarde het hier voor zichzelf ziet.

4. Aanbevelingen

- 4.1 Om het ingewikkelde vraagstuk van migratie en ontwikkeling en de rol van ontwikkelingshulp daarbij dieper te analyseren zou de Kamer de WRR moeten verzoeken op korte termijn hierover een rapport te schrijven, met ook een doorlichting van het Europese beleid hierop en de wijze waarop Nederland hierbij kan aansluiten.¹
- 4.2 Het is tijd dat er een onafhankelijke evaluatie komt van de verschillende instrumenten die Nederland heeft om investeringen te bevorderen. Gezien de negatieve publiciteit in de afgelopen jaren zou er ook eindelijk, na bijna 50 jaar, een eerste onafhankelijke evaluatie van het FMO moeten komen.
- 4.3 De Kamer zou de minister moeten vragen om met een antwoord te komen op de Peer Review van het DAC met de vraag of de minister deze kritiek deelt en, zo ja, hoe zij denkt hierop een antwoord te vinden.
- 4.4 Bij de rationalisatie en vereenvoudiging van de investeringsinstrumenten zou een opheffing van het Dutch Good Growth Fund en het invoegen van de drie verschillende financieringen van dit fonds in andere instrumenten overwogen moeten worden.
- 4.5 Bij het zoeken naar ‘innovatieve’ financiering en ‘blended finance’ verdient het aanbeveling de kritische analyses van Europese NGO's in de beschouwing te betrekken.

¹ Dat zou ook verdieping brengen aan de Kamerbrief van 29 maart jl. over ‘Migratiebeleid’ en de daarin voorgestelde maatregelen.

Inleiding

Na het regeringsprogramma 'Vertrouwen in de Toekomst' dat wat betreft ontwikkelingssamenwerking bijna geheel in het teken stond van migratie (het woord migratie kwam er 29 keer in voor, het woord migrant 11 keer en het woord asielzoeker 15 keer), werd er met spanning uitgekeken naar de nieuwe nota van minister Kaag: hoe zou zij de migratie-crisis weten in te kaderen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar ook in de relatie met de Europese acties op dit terrein, en wat zou de verhouding worden met de internationale handel die ook in haar portefeuille zit?

In hoeverre geeft de nieuwe nota van minister Kaag 'Investeren in Perspectief – Goed voor de wereld, goed voor Nederland', gepresenteerd op 19 mei jl. invulling aan de opdracht uit de regeringsverklaring en bovengenoemde vragen? Hoe diep gaat de analyse in deze nota en presenteert die analyse een fundament waarop Nederlandse acties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en internationale samenwerking kunnen worden gebouwd? In het onderstaande ga ik allereerst in op een aantal positieve punten in deze nota, vervolgens op een aantal teleurstellingen om tenslotte via een inhoudsanalyse te komen tot een aantal hiaten in de nota.

Positief: de convenanten

Laat ik met een positieve noot beginnen. Waar minister Ploumen zich al vlak na haar aanstelling, op 17 november 2012, de eerste echte minister van beleidscoherentie noemde,² daar bleven hulp en handel onder haar bewind als twee pilaren (exportbevordering aan de ene, ontwikkelingssamenwerking aan de andere) naast elkaar staan om slechts in de maatschappelijk verantwoord ondernemen convenanten naar elkaar te buigen. Het samenbrengen van hulp en handel was al stokoud (dat begon in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking al midden jaren zestig)³ en dus lang niet zo 'revolutionair' als het in de niet-wetende Nederlandse media steeds wordt genoemd. Minister Ploumen had echter zo'n grote bekwaamheid in het 'spinnen' van haar boodschappen dat ze nu nog regelmatig geprezen wordt vanwege het feit dat ze hulp en handel zo 'revolutionair' integreerde.

Minister Kaag heeft een vrouwmoedige poging gedaan om deze twee bij elkaar te brengen. Dat gebeurt in het derde hoofdstuk over duurzame en inclusieve groei en het vierde over het 'internationale inverdienvermogen van Nederland'. Dat vierde hoofdstuk is misschien nog wel het helderst en het kondigt twee nieuwe instrumenten aan, Trade & Innovate NL en

² Ze stelde toen op de Afrika-dag op 17 november 2012: "Ik ben de eerste minister die dat ook echt gaat doen. Jarenlang is erover gesproken, jarenlang had iedereen de mond vol van coherentie, jarenlang gebeurde er te weinig. Dit kabinet durft wel een nieuwe weg in te slaan." Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/lilianne-ploumen/documenten/toespraken/2012/11/17/speech-op-de-afrikadag-van-de-evert-vermeer-stichting>.

³ Dat begon toen de gezamenlijke Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking van de toen nog aparte VNO en NCW tot twee keer toe een nota uitbracht in 1960 en 1964 om meer bilaterale hulp ten bevordering van de Nederlandse export te geven en dat sluipenderwijs door Nederlandse regeringen werd overgenomen.

Invest,NL, maar ook hier ontbreekt een reflectie over hoe het tot nu toe met die investeringsinstrumenten is gegaan. Zonder de teleurstellingen van het Dutch Good Growth Fund (DGGF), een revolverend fonds geïnstalleerd door het vorige kabinet, te analyseren, rent men hier weer vooruit door nieuwe instrumenten te introduceren en te financieren of enkele samen te voegen. Die reflectie via een evaluatie is hard noodzakelijk, omdat ook hier een effectieve en efficiënte aanwending van belastingmiddelen gewenst is. De minister durft het bovendien niet aan om dat wangedrocht dat deze DGGF is,⁴ op te heffen en te integreren in de nieuwe instrumenten. Verder ontbreekt hier toch ook een hard noodzakelijke discussie over de FMO, dat recentelijk toch in een aantal uiterst dubieuze projecten verzeild is geraakt.⁵ Nog nooit sinds de oprichting in 1970 is de FMO aan een kritische externe evaluatie onderworpen. Dat wordt tijd.

De minister wijdt slechts een zevental regels aan innovatieve financiering, waar ook internationaal naarstig naar gezocht wordt om het gat in de financiering van de SDG's te vullen. 'Blended finance' is dan al enige tijd het internationale toverwoord, ook op het World Economic Forum en bij de OESO, maar zoals ook de Taskforce on Blended Finance aangeeft moeten we de mogelijkheden daarvan niet overschatten en verdienen de kritische bevindingen over Blended Finance projecten en instrumenten van Europese NGO's, bijvoorbeeld op het terrein van de gezondheidszorg, aandacht om negatieve uitkomsten te vermijden.⁶

De minister maakt zich in ieder geval sterk voor de beste erfenis van haar voorganger, de Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Convenanten,⁷ die ze nog verder wil aanscherpen; en ze belooft hulpgeld ter beschikking te stellen om risico's in de handelsketens te laten aanpakken.⁸ Men zou daaraan toe kunnen voegen dat het aanbeveling verdient om te kijken of dit Nederlandse model gekopieerd kan worden in andere Europese lidstaten en verder kan worden gebracht in Brussel, naar andere producten

⁴ Minister Ploumen wilde in eerste instantie dit fonds alleen gebruiken voor investeringen van Nederlandse bedrijven en die uit ontwikkelingslanden, maar werd teruggefloten en moest het ook openstellen voor exportfinanciering. Vervolgens waren dus drie instanties verantwoordelijk voor de verschillende potjes binnen dit revolverend fonds. Zie ook mijn: ouderwets of gloednieuw? Het beleid van minister Ploumen. In: *Internationale Spectator*, Jrg. 67, nr. 11, november 2013. Het geringe gebruik en mislukken van investeringsfondsen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gaat terug tot de jaren zestig met de NOF en de zogenaamde drempelprojecten (later geïntegreerd in het FMO)

⁵ Zie in het bijzonder de publicaties van Both Ends, o.a. <http://www.bothends.org/nl/Nieuws/Laatste-nieuws/newsitem/420/FMO-handelt-in-strijd-met-eigen-richtlijnen-bij-bouw-Barro-Blanco-dam?category=Water%2CLand%2CGeld>; en: <http://www.bothends.org/nl/Nieuws/newsitem/519/Reactie-op-nieuwe-standpunten-over-mensenrechten,-land-en-gender-van-FMO>.

⁶ Zie bijvoorbeeld de rapporten van Eurodad van Polly Meeks ('Mixed messages: The rhetoric and reality of using blended finance') en Javier Pereira ('Blended Finance: What it is, how it works and how it is used') en Oxfam International ('Private-finance blending for development'), alle uit 2017.

⁷ Minister Ploumen sloot convenanten met vijf bedrijfssectoren: textiel, bosbeheer, eiwitten, goud en de banken. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationaal-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-imvo/imvo-convenanten>

⁸ Nota Investeren in perspectief, pp. 10, 35 e.v.

en waardeketens, bijvoorbeeld naar tropische producten waar voor de producenten zelf nog steeds slechts een klein deel van de uiteindelijke waarde is bestemd.⁹

Chaotisch en oppervlakkig

Mijn teleurstelling begint echter al direct in het eerste hoofdstuk over ‘trends en ontwikkelingen’. Een nogal chaotisch hoofdstuk met een erg oppervlakkige beschrijving van (successen op) armoedebestrijding via instabiliteit naar klimaatverandering en de digitale revolutie. Zo ontbreekt, wat toch gezien het regeerakkoord te verwachten was, een daadwerkelijke en diepgaande analyse van migratie en ontwikkeling. Dit onderwerp blijft wat magertjes hangen in zes regels in een paragraaf over instabiliteit en achterblijvende ontwikkeling. Dat is belangrijk omdat dit verderop in de nota leidt richting nieuwe ‘focusregio’s’ en een hernieuwde introductie van onderwijs in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Een verwijzing naar de beleidsbrief van maart jl. is dan niet voldoende.

Sinds eerste nota van Jan Pronk over Migratie & Ontwikkeling uit 1996,¹⁰ zijn er over dit onderwerp nog twee nota’s¹¹ en bijbehorende jaarverslagen geweest, maar blijkbaar zijn die met het sluiten van de bibliotheek bij Buitenlandse Zaken ook uit het collectieve geheugen verdwenen,¹² zoals ook de al maar groeiende stapel van artikelen en rapporten over dit onderwerp geen aandacht krijgt in deze nota (en evenmin in de eerdere beleidsbrief over dit onderwerp).¹³ Omdat zodoende ook een analyse van Europese acties op dit terrein ontbreekt, krijgt de Nederlandse plaatsbepaling geen houvast en geen basis. Dat geldt bijvoorbeeld de plaats die Nederland moet innemen naast de omvangrijke financiering van de Europese Commissie op dit terrein en wat de toegevoegde waarde hier van Nederland zou kunnen zijn.

Dit is niet de enige plaats in dit hoofdstuk waar diepgang ontbreekt. We hebben het dan nog niet eens over vage, losstaande opmerkingen als ‘Tegelijkertijd is een nieuwe manier van zakendoen nodig om succesvol te kunnen opereren op verre markten’¹⁴ en ‘Ook roept de economische verwevenheid met staatsgeleide economieën zoals China of Rusland vragen op

⁹ Zie bijvoorbeeld de recent uitgebracht *Coffee Barometer 2018*, over de geringe veranderingen in de koffie waardeketen en de noodzaak tot transformatie.

¹⁰ Migratie en Ontwikkeling, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, 25 108, Nr. 1, 14 november 1996. Deze nota behandelde niet alleen push- en pullfactoren, maar tevens de gevolgen (ook voor vrouwen in een aparte paragraaf), de beleidsontwikkeling in internationaal verband en de situatie in een aantal landen, zoals o.a. Marokko, Turkije, Kaapverdië

¹¹ Notitie Verbanden tussen ontwikkeling en migratie, 9 juli 2004 (van Verdonk en Van Ardenne); Beleidsnotitie Internationale migratie en ontwikkeling, 4 juli 2008 (van Albayrak en Koenders)

¹² Dat geldt overigens evenzeer voor de Kamerbrief over Migratiebeleid van 29 maart jl.

¹³ Het is hier niet de plaats om de grote stapel artikelen en rapporten op te sommen over migratie en ontwikkeling en Europees beleid daarop, maar aanbevelenswaardig zijn in ieder geval: H. de Haas, *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*. In: *Development and Change*, Vol, 38, No, 5, 2007; M. Clemens & H. Postel, *Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries*. Washington: Center for Global Development, February 2018; H. de Haas, *European Migrations: Dynamics, drivers, and the role of policies*. Luxembourg: EU Policy Lab, Publications Office of the European Union 2018.

¹⁴ Nota, pagina 21.

over economische veiligheid'.¹⁵ Loze en vooral ook onbegrijpelijke opmerkingen. Het paragraafje over digitalisering aan het einde van dit hoofdstuk lijkt dan bovendien net zo'n verplicht nummertje (omdat de relatie met de portefeuille van de minister onduidelijk is), als verderop het kadertje over grensoverschrijdend seksueel gedrag bij hulporganisaties.

Hoofdstuk 5 over multilaterale samenwerking en het maatschappelijk middenveld heeft overigens ook zo'n functie: geschreven zonder enige analyse, zonder urgentie. Het recente IOB-rapport over multilaterale hulp had al geen analyse van het beoordelings-instrumentarium voor multilaterale organisaties,¹⁶ ook in deze nota ontbreekt het en blijft het bij de nogal obligate opmerking dat het multilaterale systeem zal moeten hervormen, maar wie, wat, hoe en waar? Dezelfde soort zinnen kunnen worden aangetroffen in de paragraaf over het maatschappelijk middenveld, zonder een reflectie op de snelle uitbreiding van de financieringslijnen onder het vorige kabinet, de nut en noodzaak daarvan, alsmede het beslag op ambtelijke ondersteuning, waar eerdere ministers juist een stroomlijning bewerkstelligden door de invoering van het Mede Financieringsstelsel (MFS).¹⁷

Dit weinig diepgravende eerste hoofdstuk leidt dan naar vier doelstellingen die Nederland nu nog heeft op het terrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: 1. "Voorkomen van conflict en stabiliteit" (let op: niet het verminderen of terugdringen van conflicten); 2. "Verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid" (sinds 1973 stond die armoede er nadrukkelijk in, maar die ongelijkheid is er nu aan toegevoegd); 3. "Bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd" (een aparte vermelding van klimaatactie die later terugkomt); 4. "Versterken van het internationaal inverdienvermogen van Nederland" (dat is de handels- en vooral investeringskant in de portefeuille van de minister). Wat dan het meest opvalt? Het ontbreken van het bevorderen van democratisering en mensenrechten als doelstelling, toch ook al meer dan veertig jaar een centraal punt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

Nieuwe beleidskeuzes

In het tweede, derde en vierde hoofdstuk leidt dat dan tot een aantal (nieuwe) beleidskeuzes met in het zesde een aanpassing van de geografische focus en de bijbehorende middelen. Zo wil Nederland opnieuw gaan investeren in onderwijs, wat ik in een blog op website van Vice Versa¹⁸ op 30 november al 'capricieuze politiek' noemde: eerst vanaf 2001, na de motie Helsing ging Nederland basisonderwijs financieren, toen Nederland geen enkele ervaring had op dit terrein.¹⁹ Volgens die motie moest dat bovendien 15% van

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ IOB-rapport 417, Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de Verenigde Naties, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2017. Zie ook mijn column 'Naïef Multilateralisme', in *Vice Versa*, nr. 1, 2018.

¹⁷ Zie: L.Schulpen & P.Hoebink, From Favoritism via Abundance to Austerity – NGDO-Government Relations in the Netherlands. In: P.Hoebink & L.Schulpen (eds.), *Private Development Aid in Europe. Foreign Aid Between the Public and the Private Domain*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2014. En de update daarvan: L.Schulpen, *The NGO funding game – The case of the Netherlands*. Nijmegen: CIDIN, April 2016.

¹⁸ 'Capricieuze Politiek', <http://hetnieuwe.viceversaonline.nl/?p=14903>.

¹⁹ Naast universitair onderwijs via de NUFFIC, heeft Nederland alleen in de jaren zeventig en begin jaren tachtig beroepsonderwijs (als een vorm van exportfinanciering) gefinancierd, tot aan 2002 nooit basisonderwijs.

de hulp bedragen,²⁰ wat uiteindelijk met moeite en vaardig rekenen in 2007 werd gehaald. Vervolgens bij de beleidswijzigingen onder staatsecretaris Knapen is Nederland weer uit het basisonderwijs gestapt, toen het net veel kennis had opgebouwd en er goede resultaten werden geboekt.²¹ Nu zou Nederland er weer met een minimaal bedrag in moeten gaan, want er is slechts een schamele € 30 miljoen hiervoor beschikbaar, en daar moet ook nog een bijdrage voor het beroepsonderwijs uit. Ook daar weer: de ervaring met de Nederlandse investeringen in beroepsonderwijs in de jaren '70 en '80 waren bedroevend: waarom en hoe nu weer teruggekeerd, kunnen we het nu beter?

Daar komt nog wat bij: nergens is er ook maar enige reflectie over het Nederlandse comparatieve voordeel, niet over dit beroepsonderwijs (daar heeft de EU een tiental jaren geleden al veel in geïnvesteerd in West-Afrika; resultaat onbekend), niet over het nu aangekondigde nieuwe Nederlands klimaatfonds ook van € 40 miljoen (naast de vele klimaatfondsen die er al zijn; terwijl er toch al twee CBS-rapporten over de SDG's liggen dat Nederland hier hopeloos achterloopt: kunnen we dat niet beter aan de Denen overlaten?). Tekenend daarvoor is ook dat er in de hele nota geen enkele verwijzing staat naar een evaluatierapport, niet naar die van de eigen inspectie van de minister, laat staan naar die van de Europese Commissie of de Wereldbank.

Dat de minister mooie plannen mag hebben, maar door de nog steeds staande bezuiniging van € 1,4 miljard niet veel middelen, wordt ook duidelijk in hoofdstuk 6. Weliswaar zakken we door de correctie in het regeerakkoord niet onder de 0,5% van het Bruto Nationaal Inkomen, maar blijven we zo rond de 0,59% in 2018 en rond de 0,55% in de daaropvolgende jaren hangen en door de economische groei komt er nog wat bij; de 'extra' middelen zijn slechts 429 miljoen dit jaar, oplopend tot 490 miljoen op het laatst van de kabinetsperiode. Daarvan gaat dan het grootste deel naar humanitaire hulp en opvang van vluchtelingen (265 miljoen) en slechts 25 miljoen naar migratie. Wat er bijkomt voor nieuwe initiatieven en landen door de verschuivingen in de landenprogramma's, overigens maar 10% van de totale Nederlandse hulp, blijft in het duister.

Afstand van voorgangster?

De minister lijkt enigszins afstand te nemen van haar voorgangster, die zo luid bejubeld is om de 15 miljoen die ze in het 'She Decides' fonds stopte. Iedereen vergat (of wist niet) dat er onder haar bewind alleen al op de jaarlijkse bijdrage aan het gezinsprogramma van de VN, UNFPA, 80 miljoen was bezuinigd²² en dan hebben we het nog niet over de bezuinigingen in de bilaterale gezondheidszorgprogramma's. Het 'She Decides' krijgt slecht een enkele vermelding in de nota en de minister heeft maar 10 miljoen extra voor vrouwenrechten en reproductieve gezondheid.

²⁰ Motie Helsing, Kamerstuk 28 000 V, No. 32, 1 november 2001.

²¹ Zie de rapporten van de IOB uit 2008 over de steun aan het basisonderwijs in Oeganda en Zambia.

²² UNFPA, Annual Reports, 2010 tot en met 2016.

Opmerkelijk is natuurlijk ook dat de minister de kritiek uit de Peer Review van het Development Assistance Committee van de OESO²³ van vorig jaar juni geheel omzeild (zie mijn blog op de website van Vice Versa van 3 juli vorig jaar).²⁴ De Peer Review wordt slechts één keer genoemd, omdat deze lovend zou zijn over de Nederlandse aanpak op het terrein van beleidscoherentie. Dat stond ook al in het nog door minister Ploumen uitgebrachte jaarverslag over beleidscoherentie²⁵. Vergeten werd toen gemakshalve dat het DAC ook flinke kritiek had op dit punt, bijvoorbeeld over de aanpak van corruptie door Nederland. Geen antwoord dus op de kritiek over de steeds verdere centralisatie van de Nederlandse hulp, over het feit dat tegen de internationale afspraken in van de Nederlandse hulp nog maar 10% direct naar regeringen in ontwikkelingslanden gaat, dat armoedebestrijding geen duidelijke plaats in het Nederlandse beleid heeft. In het persbericht van minister Ploumen over dit DAC-rapport stond, al 'spinnend', dat het DAC lovend was over het Nederlandse beleid. Moeten we nu denken dat minister Kaag dat ook nog geloofd?

Geografische verschuiving

Tenslotte dan de geografische verschuiving in het Nederlandse beleid. Minister Kaag schrapt de term 'partnerlanden' en heeft het alleen nog over focusregio's, waarbij instabiliteit een hoofdrol speelt. Let wel de huidige instabiliteit, want als er in stabiele landen door het terugtrekken van hulp instabiel worden, dan telt dat nog even niet. De focusregio's zijn dan: Midden-Oosten en Noord-Afrika, Sahel, de Hoorn van Afrika (waar gemakshalve toch ook nog maar Kenia toegerekend wordt).

Dat betekent dan dat voor het eerst in 50 jaar (in 1968 deed minister Udink een eerste poging om de hulp te concentreren) het armoedecriterium in de landenkeuze wordt losgelaten (zowel de Noord-Afrikaanse landen en Libanon, Jordanië, Irak zouden op grond van dat criterium nooit gekozen zijn).

Probleem 1: Nederland zit in de Sahel alleen in Mali. En dan komt de minister tot een uiterst curieuze keuze, namelijk het aangaan van relaties met Niger en Nigeria. Niger waar de Europese Commissie al met groot geld zit, naast Frankrijk en de VS; Nigeria een rijke en uiterst corrupte oliestaat. Waarom dan in vredesnaam niet terug naar Burkina Faso en waarom vermindering van het programma in Benin?

Probleem 2: Waar stoppen we dan? Dat betekent - waar Nederland wel wil blijven in het Grote Meren gebied, Bangladesh en Afghanistan – dat niet alleen de hulprelaties met Ghana en Indonesië verder worden afgebouwd, maar ook die met Mozambique. Is het voor Nederlands samenwerking en handelsbeleid niet van betekenis om in zuidelijk Afrika te blijven, met een sterk programma, waarvan de nota opmerkelijk genoeg het voorbeeld van de havenstad Beira aanwijst?

Concluderend: de zwakke analyse, juist ook van wat Nederland kan en vermogen en wat Nederlandse kennis en ervaringen zijn, leidt tot dubieuze en curieuze keuzes. Zonder veel

²³ Development Assistance Committee, Peer Review The Netherlands. Paris: OECD, June 2018.

²⁴ Ongemeen scherpe kritiek van het DAC, <http://hetnieuwe.viceversaonline.nl/?s=DAC+Peer+Review>.

²⁵ Kamerbrief over jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling, 28 september 2017.

analyse ook over de toekomst van het ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid, over het belang van mondiale publieke goederen (niet alleen klimaat, maar bredere milieuvraagstukken, en ook gezondheid en voedselzekerheid), lijken de beleidskeuzes geheel en al ingegeven door de veiligheidssituatie en migratiecrisis in Noord-Afrika en de Sahel. Alsof dat, stabiliteit in die regio en het voorkomen van migratie, het enige Nederlandse 'belang' zou zijn. Immers, vanuit een breder samenwerkingsperspectief en ook vanuit de Nederlandse exportpositie en historie, zou je bijvoorbeeld het programma in Indonesië juist niet moeten afbouwen. De perspectieven in deze nota zijn zodoende behoorlijk losgezongen van de realiteiten en noodzaken van de Nederlandse internationale samenwerking; met als laatste constatering dat met het de weinige Nederlandse (extra) dubbeltjes en kwartjes een wereld vol onzekerheid zoals die in deze nota wordt geschetst, niet veel zekerder zal worden.

Een tweede analyse

Sommige van mijn collega's zijn veel positiever over de nota 'Investeren in Perspectief' dan ik. Ze zagen er een verfrissende blik in, een nieuw discours van hoop,²⁶ onder andere op de migratieproblematiek en wat ze de 'demografische explosie' noemen. Ik zag (en zie) dat eerlijk gezegd nog steeds niet zo, want ik vond en vind het korte stukje over migratie maar een beetje weggestopt met een paar weinig diepgaande regels in een paragraaf over fragiele landen en regio's. Ik vind bovendien allerlei beweringen over die 'demografische explosie' speculatief, alleen al omdat demografen (van Malthus tot Ehrlich) met economen zo'n beetje de slechtste voorspellers zijn gebleken en de demografische transitie ook al in belangrijke delen van Afrika is ingezet.

Maar ik wil toch nog een tweede kritische blik op de nota te werpen: was ik in eerste aanzet weer eens te arrogant en te snel in mijn oordeel; moet ik het niet eens een keer nog wat systematischer aanpakken en het niet houden bij alleen een kritische lezing? Ik heb de nota daarom met ruim zestig belangrijke begrippen uit het huidige ontwikkelingsdebat, van concepten tot instrumenten, van partnerlanden tot organisaties, aan een frequentie-analyse onderworpen. Wat voor scores zou dat opleveren en wat voor conclusies kunnen we aan de hand van deze scores over deze nota trekken?

Het oog op Nederland

Het zal geen verbazing wekken dat het woord Nederland/Nederlands verreweg het meeste voorkomt in deze nota, maar liefst 340 keer. De nota is geschreven vanuit het Nederlandse

²⁶ Zoals mijn oud-student en collega Mirjam van Reisen in haar blog 'Dutch White Paper on Development Cooperation Beacons a New Discourse of Hope' 20 May 2018, <http://www.indepthnew.net>, en ook in het debat in De Balie op dinsdag 29 mei 2018. In beide ging de uitleg niet erg diep en leek het louter te gaan om de korte alineaatjes over migratie. Zo stelt van Reisen in haar blog: "Migration, the Minister rightly identifies, is not the root cause, but it is a tragic symptom of intractable conflict, out-of-control repression and the increasingly despairing effects of climate change in places where previously fertile soil provided the source of livelihood and protection to many". Afgezien van het feit dat ik dat niet lees in de vijf regels over migratie in de nota en dat het belangrijk blijft een onderscheid te maken tussen asielzoekers (de laatste jaren Syriërs en Eritreeërs) (p.19) en migranten, stelt de minister juist dat er in toenemende mate sprake is van irreguliere migratie vanuit niet alleen instabiliteit, maar ook de grote welvaartverschillen en gebrek aan perspectief, samenhangend (in de alinea daarboven) met 'jobless growth'.

perspectief en, zoals een minister van Handel betaamt krijgen de Nederlandse belangen ruim voorrang. Dat handel in allerlei soorten van samenstellingen op de tweede plaats komt (141) keer is ook niet verwonderlijk, maar wel opmerkelijk is dat markttoegang maar acht keer voorkomt (en dan gaat het meestal niet om ontwikkelingslanden) en de Doha-ontwikkelingsronde van de WTO maar één keer. Dat is een eerste hiaat in de nota, waar het om handel gaat, betreft het vooral de Nederlandse export en komt de handel/de export/de markttoegang van ontwikkelingslanden er wel heel bekaaid af.

‘Vrouwen’ scoren een mooie derde plaats in de woordfrequentie (103 keer) met een ruime voorsprong op duurzaam. Gendergelijkheid en empowerment van vrouwen worden als dwarsdoorsnijdend doel neergezet. Dat is niet nieuw in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en begon al toen Jan Pronk Leidse antropologen onderzoek liet doen in onder andere Boven-Volta en het had daarna sterke promotoren als bijvoorbeeld Eegje Schoo, maar minister Kaag wijdt er wel twee roodgekleurde bladzijden aan met doelstellingen over vrouwelijk leiderschap, economische empowerment, het uitbannen van geweld tegen vrouwen en meisjes en versterking van de rol van vrouwen in conflictpreventie en vredesprocessen, zonder overigens dat daar verderop in de nota middelen voor worden vrijgemaakt. Armoede komt echter maar 28 keer in de nota voor, voornamelijk in het eerste hoofdstuk over de vooruitgang in de bestrijding van armoede en in verband met de SDG’s. In het vervolg ontbreekt een diepere analyse en worden ook geen specifieke groepen van armen onderscheiden.²⁷

Afrika, onderwijs, migratie

Dat Afrika een belangrijke focus krijgt blijkt ook uit deze frequentie-analyses. Azië verschijnt alleen in het hoofdstuk over de Nederlandse handelspositie en Latijns Amerika verschijnt slechts een viertal keren (dat continent hebben we blijkbaar weer aan de Spanjaarden en Portugezen overgedaan). De aanwijzing van de nieuwe focusregio’s is ook te zien aan de frequentie van landsnamen, waar Jordanië, Libanon en Syrië, in deze volgorde, vaker voorkomen dan zelfs die van Afrikaans landen.

Onderwijs is weer terug met 56 vermeldingen, veel en veel meer dan landbouw (22) en gezondheidszorg (8). De minister bevestigt opnieuw de Nederlandse betrokkenheid bij de Global Partnership for Education, waar Nederland overigens in februari jl. op de ‘pledging conference’ financieel afwezig was.²⁸ Hierboven en in een blog op de website van Vice Versa heb ik al aangegeven dat we daar niet persé blij mee moeten zijn, ook niet met de plotselinge aandacht voor beroepsonderwijs en al helemaal niet, omdat Nederland er slechts schamele middelen voor heeft, wat alleen kan zorgen voor verdere versnippering. Het minste wat we daarover kunnen zeggen, is dat de minister in ieder geval de Kamer weer heeft tevreden gesteld door de motie van november te beantwoorden.

²⁷ Dat is ook een van de punten waar de Dutch Coalition on Disability and Development in haar brief aan de minister van 21 juni jl. op wees.

²⁸ <https://www.globalpartnership.org/funding/replenishment/pledges>. Waar Nederland in 2013 nog \$ 41,2 miljoen en in 2014 nog \$ 37,4 miljoen aan bijdroeg en tot en met 2014 \$ 629,4 miljoen, maar daarna niets meer, aldus de financiële jaarverslagen van het GPE.

Met het regeerakkoord in gedachten (en ook de commentaren in enkele media; opmerkelijk: de nota kreeg geen aandacht in het NRC en het AD) is het aantal keren dat het woord migratie voorkomt eigenlijk bescheiden (46 keer). Dan valt het bovendien op dat het daar meer gaat over vluchtelingen (40 keer) dan over migranten (slechts zes keer). Het lijkt er bijna op dat de minister dit onderwerp wat naar onder heeft willen spelen, maar in de keuze voor de focusregio's blijkt dat weer niet. Natuurlijk is er de verwijzing naar de eerdergenoemde beleidsbrief van maart jl., maar het zou desalniettemin goed zijn als de minister hierover met een nieuwe nota komt of de WRR met een rapport, al was het maar om alle hooggespannen verwachtingen wat te dempen over de mogelijkheid om migratiestromen met ontwikkelingshulp af te remmen en de visie op het EU-beleid op dit terrein scherp neer te zetten.

Twee andere hiaten

Dan komen we toch bij een tweede hiaat: mensenrechten worden slechts 12 keer genoemd in de nota, democratie en democratisering niet één keer; corruptie, goed bestuur en belastingontwijking elk één keer. Mensenrechten en democratisering zijn uit de doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gevallen en dus ook uit de analyse. Dat roept al direct twijfels op hoe we omgaan met de (nieuwe) partnerlanden, die we vanaf nu geen partnerlanden meer mogen noemen.

Een begrip dat tenslotte ook niet verschijnt in deze nota is dat van Mondiale Publieke Goederen. Indirect zijn ze natuurlijk aanwezig in Klimaatverandering (40 keer) Veiligheid (34), Gezondheidszorg (8 keer) en Landbouw (22 keer, maar voedselveiligheid ontbreekt), maar daar wordt niet gerefereerd aan de mondiale uitdagingen die hier liggen. Dat is een gemiste kans, want ontwikkelingssamenwerking gaat verdwijnen, conform zijn eigen doelstellingen, maar internationale samenwerking, juist ook op die mondiale publieke goederen, zal steeds belangrijker worden, ook in de komende decennia.²⁹ Dat dat niet neergezet wordt als een centraal thema is een gemiste kans.

²⁹ Het Office of Development Studies van de UNDP heeft daar onder leiding van Inge Kaul een serie interessante publicaties over geproduceerd, die helaas in internationale donorkringen te weinig weerklank hebben gekregen. Zie bijvoorbeeld: I.Kaul et.al., *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. New York: Oxford University Press, 2003; I.Kaul & P.Conceição, *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press, 2006.

Frequentieanalyse Nota Investeren in Perspectief

