

Nota 'Investeren in Perspectief. Goed voor de wereld, goed voor Nederland'.

Rob van Tulder, HL Int. Business, Ac. Dir. Partnerships Resource Centre, RSM Erasmus Universiteit
Rondetafelgesprek algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (20 juni)

Algemeen

Deze nota levert een verdere stap op in het nader concretiseren van een nieuwe visie op ontwikkelingssamenwerking. Het beleidsaccent van het kabinet richting migratie heeft ook in deze nota een duidelijke plaats gekregen. Lovenswaardig is echter vooral de poging om deze – en andere ambities – te plaatsen (1) in een algemene analyse van een snel veranderende wereld (hoofdstuk 1) en (2) te koppelen aan een min of meer geïntegreerde visie op de Sustainable Development Goals (SDGs) (hoofdstukken 2, 3 en 4). Langzaam maar zeker krijgt ook in deze nota het nieuwe paradigma van het Nederlandse handels-en ontwikkelingsbeleid vorm:

- werken vanuit een gemeenschappelijke visie/ambitie voor het komende decennium (SDGs);
- multi-stakeholder engagement in samenwerkingsverbanden, overheid een van de partijen;
- met zeer actieve betrokkenheid (en verantwoordelijkheid) van ondernemingen;
- gericht op nieuwe innovatieve manieren van financiering;
- gericht op beleidscoherentie en op universele vraagstukken en wederkerigheid;
- nadrukkelijker koppelen aan (verlicht) eigenbelang en investeringen (geen filantropie);
- geformuleerd in een positieve veranderagenda; negatieve frames werken minder.

De nota is een belangrijke stap op weg naar de modernisering van de diplomatie. Van klassieke diplomatie (1.0) via economische diplomatie (2.0) naar 'duurzame diplomatie' (3.0)¹. Wederkerigheid en gezamenlijke doelstellingen vormen daarvan belangrijke componenten (naast noodhulp, migratie en humanitaire diplomatie). Er is daarbij aandacht voor conflict en risico's, met name in de eigen regio (hoofdstuk 1), maar door de koppeling met de SDGs wordt dit in principe in een proactief beleidskader geplaatst. Het Nederlandse beleid evolueert van een beleid gericht op hulp, via hulp en handel, naar hulp- handel en investeringen (in een gezamenlijke toekomst). Dat is winst.

De SDGs krijgen terecht in deze nota een heel belangrijke rol toegewezen. De SDGs als 'ultieme preventieagenda', maar ook als verbindend middel tussen diverse beleidsterreinen. De rol die de SDGs spelen is daarom cruciaal in het bereiken van de gewenste beleidscoherentie en een verhoogde beleidseffectiviteit. Alle SDGs worden in principe in de nota behandeld, maar de uitwerking van de diverse SDGs behoeft verbetering – met name voor wat betreft hun onderlinge verbindingen (de nexus uitdaging). Dat geldt ook voor de rol die samenwerkingsverbanden met vele maatschappelijke spelers spelen. In de nota wordt meer dan 60 keer naar 'samenwerking' en 'gezamenlijkheid' verwezen; 22 maal wordt expliciet verwezen naar 'partnerschappen'. Het verbindende thema is duidelijk. Maar het is echter allerm minst evident wat exact met deze gezamenlijkheid beoogt wordt (anders dan de erkenning dat de overheid de ambities in haar eentje niet waar kan maken).

De nota vermeldt nauwelijks op basis van welke lessen uit het verleden deze agenda is opgesteld – terwijl toch meerdere instrumenten al langer bestaan. Er is geen referentie te vinden naar IOB

¹ Nadere uitwerking over 'duurzame diplomatie' kan gevonden worden in: Van Tulder, R and Dietz, T. (2017) 'Van Economische naar Duurzame Diplomatie', *economisch Statistische Berichten*, 102 (4748), 168-171; Van Tulder, R. and Dietz, T. (2017) Een pleidooi voor Duurzame Diplomatie, African Studies Centre, ASCL Working Paper 136 / 2017; PrC Working Paper/2017; Rob van Tulder (2016) Duurzame Diplomatie in een wankelende wereldorde, *Internationale Spectator*, 5 (70)

evaluaties of andere evaluatierapporten. Daarnaast worden veel thema's – ook omtrent de SDGs - weliswaar aangestipt, maar wordt verwezen naar nadere uitwerkingen die nog zullen volgen. Dat mag natuurlijk ook niet in detail verwacht worden van een dergelijke beleidsnota, maar wellicht is het toch nuttig om nu al over deze punten nader van gedachten te wisselen. De nota kent ten minste drie kwaliteiten waar nadere uitwerking gewenst is.

[1] Een duurzame diplomatie nota

De nota gaat uit van wederkerigheid en stelt als doel “goed voor de wereld, goed voor Nederland”. Dat klinkt in de ogen van de oude ontwikkelingsgedachte wellicht egoïstisch, maar blijkt in de praktijk steeds meer een garantie voor een duurzame benadering van diplomatie, namelijk door beleid veel sterker te koppelen aan wederzijdse belangen, waardoor de inzet van Nederland ook voorspelbaarder en toekomstgerichter wordt (en geen filantropie of neo-kolonialisme). Op dit vlak zijn echter verbeterpunten denkbaar:

- De nota spreekt van het ‘versterken van het internationale verdienvermogen van Nederland’; waarom niet spreken van het ‘versterken van het duurzame verdienvermogen’?
- Verduurzaming van mondiale waardeketens’ staat centraal (d.m.v. IMVO convenanten); maar de sterk op risico gestuurde IMVO convenanten zijn nog verre van ideaal: hoe van ‘avoid doing harm’ naar ‘doing good’ ander type convenanten (en toezichtsstructuren) te evolueren?
- De nota spreekt van een modeltekst voor bilaterale investeringsakkoorden teneinde rechten en plichten van overheid en investeerders beter in balans te krijgen. Nergens wordt in de nota gesproken over het net zo belangrijke thema van Dubbele Belasting Verdragen; juist op dit terrein heeft Nederland een dubieuze positie als belastinghaven gekregen;
- De stelling dat ‘de economische diplomatie meer gericht’ moet zijn op “internationale innovatiesamenwerking en kennisdiplomatie” is terecht; maar welke kennis is dan van belang?
- De instelling van een ‘strategic board’ en ‘werkplaats voor publiek-private krachtenbundeling’ is zeer nodig; maar ook moet daarbij de vraag gesteld worden wat is hierbij publiek en privaat?
- De nota constateert dat investeren in kennisopbouw van groot belang is. Maar hoe zit het met de eigen kennisopbouw van het ministerie en de posten? Wordt er wel voldoende geïnvesteerd in eigen capaciteit van het postennetwerk, bijvoorbeeld om de rol van volwaardige partner of (kennis)broker te kunnen innemen en te helpen bij de ‘integratie in buitenlandse ecosystemen” (p.82). Veel posten blijken moeite te hebben om de dubbelrol van financier (donor) en partner adequaat te vervullen.
- Het kabinet richt de economische diplomatie sterker op kennis- en innovatiesamenwerking d.m.v. meerjarige programma’s; hoe wordt dat laatste gegarandeerd als kennis steeds meer met korte termijn budgetten en middels tenders wordt gestuurd?
- De selectie van focus landen/regio’s is gebaseerd op drie criteria: (1) noodzaak, (2) potentie en (3) samenhang. Deze criteria blijven tamelijk vaag. Een coherente visie vergt dat handelsstromen, investeringen, hulp en remittances met elkaar in verband worden gebracht.
- Er is sprake van een ‘holistische bandering’ van noodhulp; hoe korte en lange termijn op elkaar afgestemd kunnen worden is daarbij niet nader uitgewerkt; het Deense model (Danish Refugee Council- DRC) is waard om nader te bekijken; DRC kent een ketenbenadering; een sterke NGO heeft de coördinerende functie heeft en kan strategische partnerschappen sluiten.
- Het is belangrijk te erkennen dat veel ‘partnerschappen’ eigenlijk (nog) geen volwaardige partnerschappen zijn; hoe matig functionerende partnerschappen (via leren en monitoren) om te vormen in goed functionerende partnerschappen wordt in de nota niet benoemd.

- De versterking van het maatschappelijke middenveld, tenslotte, krijgt wel erg weinig aandacht; juist NGOs en sociale ondernemingen worden door Nederlandse bedrijven steeds meer als volwaardige partner gezien bij innovatieve aanpakken van ontwikkelingsvraagstukken. Voorbeeld is Philips en Amref in Community life Centres. De nota lijkt het potentieel van het sterke maatschappelijke middenveld in internationale partnerschappen omtrent de SDGs te onderschatten.² Bij de oprichting van een ‘international strategic board Nederland’ (ISB-NL) ontbreken de NGOs ook ten onrechte.

[2] Een investeringsnota

Deze nota vult de ambitie van voormalig minister Ploumen - om naast hulp en handel, het beleid ook te richten op ‘investeringen’ - verder in. Er is sprake van “een proactieve handels- en investerings-agenda”. De uitwerking daarvan laat onder andere de nodige vragen open:

- Beoogt wordt een synergie tussen hulp, handel en investeringen te bereiken (p.25), maar hoe wordt synergie hier gedefinieerd en georganiseerd? De Dutch Diamond heeft vijf hoeken.³
- Sprake is van het aanboren van nieuwe ‘markten’; De SDGs zijn echter gekoppeld aan ‘behoeften’; is niet altijd hetzelfde als markt; het begrip ‘markt’ in de nota behoeft nader toelichting en uitwerking.
- Digitalisering wordt gezien als ‘de motor achter innovatie en bedrijvigheid’ (21); hier loopt de nota het risico ‘digitalisering’ als te smal te definiëren; het is ook niet waar dat ontwikkelingslanden nog maar mondjesmaat profiteren van de mogelijkheden van digitalisering profiteren; er zijn voorbeelden dat juist ontwikkelingslanden ‘haasje over springen’; voorbeeld ‘access to finance’ is succesvol in Kenya geïntroduceerd (MPesa systeem mede met Dfid ondersteuning).⁴
- Om het financieringsgat van de doelstellingen te dichten wordt terecht aandacht gevraagd voor “blended finance”. Er wordt geopteerd voor versterking van financieringsinstrument onder andere door middel van een joint venture (Invest-NL en FMO). Het is de vraag of organisaties als FMO hun operationele zaken voor elkaar heeft en voldoende capaciteit heeft om te bepalen welke projecten op langere termijn financieel levensvatbaar zijn en om te voorkomen dat er mensenrechten geschonden worden bij dergelijke ingewikkelde financiële constructies.
- De nota benoemt de ambitie om naar 0,7% van het BNI door te groeien, maar waarom is deze ambitie slechts beoogt voor 2030 en niet eerder – dat laatste lijkt zeker gerechtvaardigd voor een investeringsagenda.

[3] Een SDG nota

Zeer lovenswaardig is de ambitie om het beleid expliciet te koppelen aan de SDGs. De SDGs vormen internationaal een duidelijk en niet te onderschatten kantelpunt in de duurzame ontwikkelings-agenda. Veel ambities worden dan ook terecht vertaald in langere termijn doelstellingen. Maar lang niet altijd is duidelijk wat dit op korte termijn betekent. Daarnaast is vrij rudimentair aangegeven hoe de coherentie tussen de SDGs (nexus) bereikt kan worden en waarom bepaalde SDGs meer prioriteit krijgen dan andere SDGs. Het is voor Nederland van belang de ‘portfolio van SDGs’ nader te onderbouwen. De focus wordt gelegd op die SDGs waar Nederland echt het verschil kan maken en

² De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft hier een advies over uitgebracht, no. 99, waarbij het thema duurzame diplomatie wordt gekoppeld aan de ‘Dutch diamond’ - welke in dit geval bestaat uit vijf kanten: overheid, ondernemingen, NGOs, kennisinstellingen en financiële instellingen.

³ Zie AIV rapport no. 99 (2016)

⁴ In het kader van het INCLUDE project heeft het Partnership Resource Centre deze casus uitgebreid gedocumenteerd.

die kansen bieden om nieuwe markten aan te boren. Deze ambitie is echter niet eenvoudig te realiseren. De zogenaamde nexus uitdaging is daarbij van groot belang: hoe bepaalde SDGs gekoppeld kunnen worden aan elkaar en aan de interventies van ondernemingen, maatschappelijke organisaties en de Nederlandse overheid. De nota geeft daarvoor aanzetten, welke nadere uitwerking behoeven:

- Een heel interessante nexus is in de nota gekozen door **SDG 5** (gendergelijkheid en empowerment van vrouwen en meisjes) zeer centraal te stellen. PPP onderzoek toont aan dat een goede genderinzet inderdaad een belangrijke randvoorwaarde is voor veel andere doelstellingen, maar dat vergt dan ook dat in de partnerschappen nader samengewerkt moet worden met het maatschappelijke middenveld
- Een andere nexus wordt gepresenteerd rondom SDG2: voedsel, landbouw, water en klimaat (SDG2, 6, 7 en 13). Deze zijn terecht sterk met elkaar verbonden. Een goed punt is de constatering dat landrechten en landbeheer een belangrijke nexus vormen met het behalen van tenminste de helft van de SDGs. Dit vergt nadere invulling van SDG16 dan in de nota wordt gedaan.
- Op het terrein van kennis en kunde worden topsectoren (met een focus op SDG2, SDG6, SDG3, SDG 9 (Iostiek), SDG 11, SDG 7 en SDG 12 (circulair) gekoppeld aan een landenkeuze; maar deze nexus is een stuk minder duidelijk uitgewerkt.
- De ambitie tot verduurzaming van mondiale waardeketens brengt SDG 5, 8, 12, en 17. Maar de link wordt niet echt uitgewerkt. In de IMVO convenanten dient daarbij volgens de nota de nadruk te worden gelegd op kinderarbeid en leefbaar loon. Echter zonder duidelijke redenering. De IMVO convenanten vormen überhaupt een punt van aandacht. Hun succes is verre van gegarandeerd.
- Het is positief dat aan het einde van de nota expliciet erkend wordt dat veel beleidsterreinen een nadere 'Theory of Change' (ToC) behoeven (p.104). Dat is van groot belang. In de nota wordt de noodzaak van dit thema duidelijk doordat regelmatig niet nader uitgewerkte doelstellingen worden gepresenteerd. Een mooi voorbeeld van zelfs een verkeerde doelstelling is de doelstelling gekoppeld aan SDG2 (p.37): "Nederland wil in 2030 de productiviteit en/of het inkomen verdubbeld hebben van tenminste acht miljoen boerenbedrijven". Deze doelstelling is niet alleen vaag, maar ook ambigue. Productiviteit kan – onder bepaalde marktomstandigheden - gepaard gaan met inkomensdaling. Dat kan niet de bedoeling zijn van deze ambitie. Ketenonderzoek laat zien dat inzicht in de strategie van kernspelers in ketens essentieel zijn voor een effectieve interventie van overheden of samenwerkingsverbanden van boerenbedrijven.
- Er is tenslotte het niet ondenkbeeldige gevaar van 'SDG washing': het omarmen van de SDGs zonder dat daadwerkelijk gewerkt wordt aan hun implementatie. Als de enorme aandacht voor de SDG gepaard gaat met het kritiekloos omarmen van allerlei initiatieven, dan wordt het paard achter de wagen gespannen. Het voorkomen van SDG washing vergt nieuwe ToC, maar ook een veel beter begrip bij de overheid op welke manier de intenties van ondernemingen en maatschappelijke organisaties op waarde geschat kunnen worden en op het juiste moment ondersteund kunnen worden. Op dit terrein kunnen nieuwe inzichten uit de behavioristische wetenschap van grote dienst zijn.