

Vragen bij landenkeuze staatssecretaris Knapen

Op 18 maart jl. publiceerde staatssecretaris Knapen voor Ontwikkelingssamenwerking zijn Focusbrief. De brief geeft eerst een globale uitwerking van de prioritaire thema's en zet vervolgens uiteen hoe de bilaterale ontwikkelingssamenwerking vormgegeven zal worden. In onderstaande analyse willen wij ons met name op de lijst van gekozen landen richten. Vanwege het feit dat Prisma als vereniging met 21 leden in vele landen met ontwikkelingsprogramma's actief is, zullen wij geen pleidooi voeren voor of tegen specifieke landen, maar vooral bekijken of de gemaakte keuzes blijken van een zekere logica en consistentie. Wij hopen dat de onderstaande overwegingen bijdragen aan een inhoudelijk en evenwichtig debat over de landenkeus.

1. Onvolledige motivatie

Prisma waardeert het dat in de brief per land een, zij het summiere, motivatie gegeven wordt waarom de bilaterale ontwikkelingsrelatie zal worden voortgezet. Echter, voor de partnerlanden waarmee de relatie beëindigd wordt, ontbreekt deze motivatie. Omdat dit voor genoemde landen ingrijpende besluiten zijn, zou juist voor deze categorie een motivatie gegeven moeten worden: is het armoedeniveau de reden voor beëindiging, of een gebrek aan synergie tussen Nederlandse belangen en de belangen van het ontvangende land? In dit verband is de vraag interessant of de door het Ministerie gemaakte 'quick scans' per land openbaar gemaakt kunnen worden. Omdat het hier om een weging van grotendeels openbare gegevens en belangen gaat, kunnen wij ons niet voorstellen dat dit een groot politiek probleem zou opleveren. Maar het zou het Kamerdebat wel vergemakkelijken.

2. Regionalisering van armoede

De staatssecretaris kiest er in zijn brief voor om te kijken naar het inkomen per hoofd van de bevolking. In dat gemiddelde vallen alle verschillen binnen landen weg. Terwijl er in vele landen, juist ook in middeninkomenslanden, sprake is van grote verschillen tussen bevolkingsgroepen. Recent onderzoek van Andy Sumner brengt helder in kaart dat steeds grotere aantallen en percentages armen zich juist in dergelijke landen bevinden.

Breakdown of where the poor live		
1990	2007-08	
Low income, stable (e.g. Tanzania and Zambia)	80%	16%
Low income, fragile conflict-affected state (e.g. DRC and Burundi)	13%	12%
Middle income, stable (e.g. India and Indonesia)	6%	61%
Middle income, fragile conflict-affected state (e.g. Pakistan and Nigeria)	1%	11%

Source: Sumner (2010) processed from World Development Indicators
<http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/The-new-bottom-billion>

Het zou goed zijn als de staatssecretaris zich expliciet uitspreekt over zijn principiële keus voor arme landen, waarbij van middeninkomenslanden in principe verwacht wordt dat zij zelf door sociale politiek een meer rechtvaardige verdeling van rijkdom nastreven. Juist omdat vanwege de hardnekkigheid van scheve inkomensverdelingen hier ook andere politieke keuzes gemaakt kunnen worden, is explicitering nodig.

3. Mate van armoede

Kijkend naar de mate van armoede, zijn de keuzes ook niet altijd consistent. Waarom de ontwikkelingsrelatie beëindigen met de DR Congo, Zambia en Burkina Faso, terwijl die landen een veel lagere positie op de Human Development Index van UNDP innemen dan landen als Benin, Ghana en Kenia? Ook binnen profiel 2 (fragiele staten) zijn de inkomensverschillen zeer groot: vergelijk bijvoorbeeld Burundi met de Palestijnse Gebieden. We verwijzen verder naar de gegevens in de tabellen aan het einde van dit document.

4. Invloed van Nederland als bilaterale donor

Een belangrijk criterium dat de staatssecretaris gehanteerd heeft, is de invloed die Nederland als donor heeft. Hoewel naast financiële ondersteuning er vele andere interventies zijn die ontwikkelingsprocessen in het Zuiden beïnvloeden, blijft de omvang van Nederland als donorland een belangrijke indicator voor onze invloed in de partnerlanden.

Zo is Nederland in Ethiopië, Oeganda, Rwanda, Afghanistan en de Palestijnse Gebieden slechts één van de vele donoren en geeft de Focusbrief in enkele van die gevallen al direct aan dat de Nederlandse invloed beperkt is (bijv. Ethiopië, Oeganda). Uit de actuele OECD statistieken blijkt dat Nederland in Burundi, Kenia en de Palestijnse Gebieden niet tot de top-10 van donoren behoort, terwijl Nederland in Guatemala de vierde donor is, in Colombia en Burkina Faso de vijfde, en in Bolivia, Nicaragua en Zambia de zesde, alle zes landen die juist van de lijst geschrapt zijn. In de eerder genoemde tabellen is per land aangegeven hoe groot het Nederlandse programma per jaar was en welke positie Nederland innam als donor.

5. Goed bestuur

Op het vlak van goed bestuur biedt de brief geen helder inzicht in de manier waarop keuzes gemaakt zijn. En voor zover naar goed bestuur gekeken is, zijn de keuzes niet altijd consistent of voor de hand liggend.

a. Allereerst zou hier een onderscheid gemaakt moeten worden tussen landen in profiel 1 en 3 en landen in profiel 2. Voor de landen in profiel 2 lijkt per definitie te gelden dat ze juist geselecteerd zijn op het ontbreken van goed bestuur (Afghanistan, Soedan, Burundi etc.), terwijl de Nederlandse regering in profiel 1 en 3 landen zo risicoloos mogelijk lijkt te willen investeren. Dit moet door de staatssecretaris wel expliciet gemaakt worden.

b. Voor zover landen in profiel 1 vallen, is de onderbouwing in de brief niet altijd sterk. Bij de beoordeling van de consistentie hebben wij gekeken naar de vijf dimensies van de Wereldbank Governance Indicators: 'government effectiveness', 'voice and accountability', 'regulatory quality', 'rule of law' en 'control of corruption'. [\[1\]](#)

i. Benin: scoort op 'rule of law' en 'control of corruption' mager. De argumentatie van de staatssecretaris valt terug op de aanwezige politieke wil om corruptie te bestrijden, maar dat is geen sterk argument.

- ii. Ethiopië: scoort alleen redelijk op 'government effectiveness' (kennelijk doelt de staatssecretaris daarop wanneer hij spreekt over 'goede uitvoerende bestuurskracht'), op alle andere indicatoren zeer laag (veel lager bijvoorbeeld dan Burkina Faso en Zambia die van de lijst afgevallen zijn)
 - iii. Mali: scoort behoorlijk laag op alle dimensies behalve op 'voice and accountability', bijna overal lager dan Burkina Faso en Zambia.
 - iv. Mozambique: zorgen over 'rule of law' en 'regulatory quality', voor het overige klopt de analyse dat dit land een redelijke score heeft op goed bestuur.
 - v. Oeganda: scoort redelijk op 'regulatory quality', maar erg mager op 'control of corruption'. De typering in de brief is dus correct: 'zorgen m.b.t. bestuur'.
 - vi. Rwanda: scoort erg goed op 'government effectiveness' en 'control of corruption', maar zeer laag op 'voice and accountability'. Ook hier is de typering in de Focusbrief dus correct.
- c. Profiel 3 lijkt een restcategorie: nog afgezien van de enorme verschillen in inkomen per hoofd van de bevolking (Indonesië vier maal zo hoog als Bangladesh), zijn er ook grote verschillen in mate van goed bestuur:
- i. Bangladesh: scoort op alle dimensies laag tot zeer laag. Ten aanzien van dit land is ook niet helemaal duidelijk waarom het niet in categorie 1 zit en waarom het gekwalificeerd wordt als een land dat 'niet hulpafhankelijk' is (hoe wordt dat gedefinieerd?).
 - ii. Ghana: scoort op alle dimensies hoog (meestal tweede plek na Zuid-Afrika).
 - iii. Kenia: dramatisch lage score t.a.v. 'rule of law' en 'control of corruption', ook de score voor 'government effectiveness' is heel laag. De indeling in profiel 3 lijkt daarom ook niet helemaal vanzelfsprekend.
 - iv. Indonesië: scoort redelijk op 'government effectiveness' en 'voice and accountability', t.a.v. de andere dimensies zijn er zorgen, met name als het gaat om corruptie.

6. Thematische prioriteiten

De mogelijkheid om de nieuwe thematische prioriteiten van Nederland in de geselecteerde landen te realiseren is niet onderbouwd. Per land wordt alleen maar gesteld dat er mogelijkheden zijn om in water, voedselzekerheid, SRGR of veiligheid te investeren. Geen enkel argument wordt genoemd. Evenzeer ontbreekt een argumentatie waarom met goede redenen, bekeken vanuit de situatie van het ontvangende land, de steun aan andere sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg afgebouwd kan worden. Wat hier nog veel belangrijker is: nergens in de brief blijkt of er ook zelfs maar enig overleg heeft plaatsgevonden met de partnerlanden om in gezamenlijkheid te bepalen welke sectoren en thema's prioriteit verdienen. De stem van het Zuiden ontbreekt in de brief geheel.

7. Afstemming met andere donoren

Met een zekere trots maakt de Focusbrief melding van het door de Nederlandse staatssecretaris geïnitieerde informele overleg in Brussel met vijf andere EU donorlanden, dat zeer recent heeft plaatsgevonden. Op zichzelf is dit initiatief lovenswaardig, maar het heeft de landenkeus van de staatssecretaris niet bepaald. Daarvoor kwam het veel te laat. De landenkeus was intern op het Ministerie immers al bijna rond. Ook was het overleg daarvoor nog te vrijblijvend. In die zin is de in de Focusbrief gepresenteerde landenkeus een vlucht naar voren. De positieve kant daarvan is dat Nederland ook andere landen stimuleert scherper te kiezen en daardoor bijdraagt aan een overzichtelijker arbeidsverdeling tussen donoren. Een proactieve opstelling dus om de afspraken van

Parijs/Accra over donorharmonisatie en -afstemming te realiseren. De negatieve kant is dat de gevolgen van de keuzes nog niet te overzien zijn en dat veel afhangt van een constructieve opstelling van andere Europese donoren om te voorkomen dat er geen behaalde resultaten verloren gaan in de partnerlanden of zelfs 'donor orphans' ontstaan. Het is belangrijk dat hier in het Kamerdebat meer helderheid over wordt verkregen.

De afstemming met donoren is ook van belang daar waar de problematiek in een specifiek land een regionale dimensie heeft. Denk aan conflict en migratie in het Grote Merengebied of de Hoorn van Afrika. De keus om wel of niet de relatie met een bepaald partnerland aan te houden moet dan mede bepaald worden door welke rol andere bilaterale donoren en de EU in die regio spelen. Of die weging plaats heeft gevonden, daarover laat de brief ons in het ongewisse. Om die reden roept bijvoorbeeld het schrappen van de DR Congo vragen op.

8. Weging van handelsbelangen

De Focusbrief laat er geen misverstand over bestaan dat ook gekeken is naar de belangen en potenties van het Nederlandse bedrijfsleven. Tegelijk wordt duidelijkheid gemist over de wijze waarop die belangen en potenties feitelijk gewogen zijn bij de landenkeus. Bij de meeste profiel 3 landen zijn handelsbelangen expliciet meegewogen (Ghana, Kenia, Indonesië). Maar voor profiel 1 landen ligt dat zo duidelijk niet: men zou kunnen vermoeden dat in profiel 1 bij de keus voor Ethiopië niet alleen regionale veiligheidsbelangen in de Hoorn van Afrika hebben meegespeeld, maar ook de intensieve handelsrelaties in bijvoorbeeld de bloemensector. Bij Benin lijkt de potentie voor handel in de landbouwsector te hebben meegespeeld. Veel verder dan vermoedens komen we hier echter niet.

9. Mensenrechtenperspectief

De keus voor het continueren van de relaties met Afghanistan en Jemen verdient wat ons betreft nadere onderbouwing. In beide landen worden elementen van de islamitische sharia toegepast en is sprake van een nagenoeg totaal gebrek aan religieuze vrijheid. Wij verwijzen hierbij naar de jaarlijkse ranglijst van Open Doors. In 2010 bezette Afghanistan op die lijst de derde plaats en Jemen de zevende. [\[2\]](#) Uiteraard begrijpen wij dat de indeling in profiel 2 inhoudt dat deze landen juist uitgekozen zijn vanwege hun fragiliteit, slechte bestuur, veiligheidsproblematiek en gebrekkige naleving van mensenrechten. Maar de staatssecretaris zou dan duidelijk moeten maken dat voortzetting van de relatie op zijn minst inhoudt dat alle diplomatieke middelen benut worden om op het vlak van de mensenrechten een substantiële verbetering van de situatie te bevorderen.

10. Regionale programma's

De argumentatie voor een regionaal programma Midden-Amerika, gericht op mensenrechten, democratisering en veiligheid (als alternatief voor bilaterale relatie Guatemala en Nicaragua) is ook perfect op Colombia van toepassing. Waarom wordt dit programma beperkt tot Centraal Amerika? Colombia is ook een buurland van het Koninkrijk en de veiligheidsbelangen zijn hier minstens zo evident.

Naar aanleiding van het Kamerdebat over Libië, waarin uitspraken zijn gedaan over programmatische activiteiten voor de regio Noord Afrika en het Midden Oosten, is de vraag gerechtvaardigd waarom inzake Egypte nog geen beslissing gevallen is en inzake Jemen wel. De huidige situatie in Jemen is dusdanig dat een besluit hierover opgeschort zou moeten worden. Wellicht zou de staatssecretaris daarnaast meer informatie kunnen geven over hoe het beleid jegens deze regio eruit komt te zien.

11. Reacties van de ontvangende landen

Wij hebben vanuit het Ministerie vernomen dat enkele huidige partnerlanden hebben gereageerd op de aankondiging van een eventuele beëindiging van de bilaterale ontwikkelingsrelatie met Nederland. Zo hebben Indonesië en Zuid-Afrika aangegeven het verlies aan fondsen door het vertrek van Nederland op te kunnen vullen met eigen middelen. Bangladesh, Ethiopië en Pakistan hebben aangegeven mogelijkheden te zien om alternatieve donoren te vinden (bilateraal of multilateraal). Benin, Burkina Faso, Mali, Jemen en Zambia gaven aan dat er een serieus gat op de begroting valt waarvoor zij niet gemakkelijk een oplossing zullen vinden. In het kader van transparantie zou het goed zijn als de staatssecretaris, mede gelet op de inspanningsverplichting die hem ook door de Kamer is opgelegd om kapitaalvernietiging te voorkomen, dergelijke informatie openbaar zou maken. Op die wijze kan hij geloofwaardig laten zien voor welke partnerlanden hij een extra inspanning gaat plegen om te waarborgen dat geboekte resultaten behouden blijven.

Conclusies

Profiel 1: De keus om Burkina Faso en Zambia te schrappen is moeilijk te verdedigen gelet op combinatie van armoede, de positie van Nederland als donor en de scores op goed bestuur, met name als we het afzetten tegen Ethiopië, dat zeer slecht scoort op goed bestuur en waar Nederland relatief een kleinere donor is. Hetzelfde geldt voor Mali, hoewel Nederland daar wel een betere donorpositie heeft. Aan de andere kant is de keus voor Benin ook niet heel duidelijk gemotiveerd: er is minder armoede dan in Burkina Faso en Zambia en Nederland is er een minder grote donor, terwijl op 'rule of law' en 'control of corruption' Benin lager scoort dan genoemde twee landen. Kortom, met name de wijze waarop de weging heeft plaatsgevonden tussen de mate van armoede, de mate van goed bestuur en de invloed van Nederland dient inzichtelijk gemaakt te worden.

Profiel 2: Explicitering is nodig waarom juist deze vijf fragiele staten gekozen zijn. Daarnaast is er de vraag waarom Colombia niet meegenomen wordt in het nog te ontwikkelen regionale programma Midden-Amerika voor mensenrechten, democratisering en veiligheid. De argumenten die de staatssecretaris geeft voor Nicaragua en Guatemala zijn evenzeer op Colombia van toepassing. Ten aanzien van Afghanistan en Jemen zijn er zeer grote zorgen vanwege het nagenoeg geheel ontbreken van religieuze vrijheid. De vraag is of Nederland ook op dit vlak krachtige eisen stelt. De continuering van de ontwikkelingsrelatie met de Palestijnse Gebieden lijkt vooral door veiligheidsbelangen ingegeven: het inkomensniveau is er immers veel hoger dan in andere fragiele staten (zoals bijvoorbeeld de DR Congo), terwijl de Nederlandse invloed als donor zeer beperkt is.

Profiel 3: De innerlijke samenhang van dit profiel ontbreekt, zowel ten aanzien van het armoedeniveau als de mate van goed bestuur. De argumentatie om Kenia op de lijst te handhaven is zwak: Nederland heeft er geen sterke positie als donor en het land scoort op goed bestuur erg laag. Ook de argumentatie voor Indonesië is niet sterk. Vooral historische banden en zakelijke belangen lijken hier de doorslag te geven. De redenen om Bangladesh bij profiel 3 in te delen en niet bij profiel 1 zijn onduidelijk. De kwalificatie 'niet hulpafhankelijk' voor dit land kunnen wij niet plaatsen.

Joanne van der Schee MA, coördinator beleidsbeïnvloeding Prisma, 06-...

Drs. Evert-Jan Brouwer, politiek adviseur Woord en Daad, 06-...