

Bezuinigingen schaden internationale belangen Nederland

Door: [Lau Schulpen](#) op 29 mei 2012



Het verder uitkleden van ontwikkelingssamenwerking heeft ontegenzeggelijk negatieve gevolgen voor de internationale belangen van Nederland. Dat zeggen Luuk van Kempen, Rik Habraken en Lau Schulpen van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Door de verschraling van het NGO-landschap zal Nederland zich in het buitenland steeds minder vertegenwoordigd zien in bepaalde typen (moeilijke) landen, die de economische groeimarkten van morgen zijn.

[Luuk van Kempen, Rik Habraken & Lau Schulpen](#)

CIDIN, Radboud Universiteit Nijmegen

De huidige discussie over de relevantie van ontwikkelingssamenwerking wordt in toenemende mate gedomineerd door het argument van verlicht eigenbelang. Investeren in armoedebestrijding zou tevens investeren in toekomstige handelsrelaties betekenen, met voordelen voor zowel het ontvangende als het donerende land. Dit 'win-win' argument overstemt het beroep op internationale solidariteit en morele principes als drijfveer voor ontwikkelingssamenwerking. Zelfs binnen het CDA, een partij die zich altijd op basis van deze principes heeft ingezet voor ontwikkelingssamenwerking, vindt deze omslag plaats. 'Nederland heeft er geen enkele baat bij zich achter de dijken terug te trekken' schreven CDA-prominenten in hun brief van 10 februari aan de Catshuis-onderhandelaars van deze partij in een poging extra bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking af te wenden.

De geest van de brief is vooral één waarbij Nederland breed zichtbaar moet blijven in de wereld om haar imago (en handel) nu en in de toekomst op peil te houden. Vrij vertaald impliceert dit bemoeienis van Nederland op verschillende beleidsterreinen in een breed scala van landen. Financiële bijdragen in de vorm van hulp zijn een belangrijk middel om elders in de wereld mee te kunnen praten. Waar hulp via het multilaterale kanaal per definitie niet een duidelijk Nederlands stempel kan dragen, zijn het de bilaterale hulp gelden en de uitgaven via Nederlandse NGO's die het imago van ons land in verre oorden hoog moeten houden. Juist deze laatste categorie (het NGO-kanaal) dreigt in de toekomst ernstig te worden verschaald als uitkomst van de verdergaande afname van overheidssubsidies, wat de vraag oproept in hoeverre de *footprint* van Nederland in de wereld ook daadwerkelijk verwatert als dit scenario bewaarheid wordt. Waar(over) praten we straks niet meer mee als we uitgaan van eigenbelang?

De Nederlandse footprint

De CDA-coryfeeën maken zich met name zorgen over de Nederlandse presentie in opkomende landen, maar omdat de achterblijvers van vandaag de opkomende landen van morgen (kunnen) zijn, is een langere-termijn perspectief op z'n plaats. Laten we derhalve de huidige Nederlandse OS-footprint (lees: concentratie van hulpuitgaven) bekijken in verschillende typen ontwikkelingslanden, waarbij de typologie gebaseerd is op de mate waarin het voor buitenlanders lastig is om in een bepaald land werkzaam te zijn. Met andere woorden, we kijken hoe uitdagend de context in een land is, waarbij we veronderstellen dat deze maatstaf iets zegt over het moment waarop deze landen in de toekomst op economisch, politiek of cultureel vlak belangrijk(er) worden als partner voor Nederland. De huidige *failed states*, gekenmerkt door hun extreem lastige context, zijn in deze optiek het verst verwijderd van een dergelijke status. We beschouwen bewust niet alleen het economische domein, in welk geval we zouden kunnen volstaan met het rangschikken van landen op basis van investeringsklimaat of de 'Doing Business'-indicatoren van de Wereldbank, maar kiezen voor een bredere insteek, aannemende dat de ambities van Nederland verder reiken dan een 'goede koopman' te zijn en dat ons land ook op andere terreinen een belangrijke rol wil vervullen.

Hiervoor maken we gebruik van het beloningssysteem van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij publiceert iedere twee weken voor alle landen in de wereld (en daarbinnen voor verschillende regio's) toeslagpercentages op het standaardsalaris dat een werknemer in (civiele) dienst bij de Amerikaanse overheid tegemoet kan zien als deze een post bekleedt op betreffende locatie. Bij de berekening van de toeslagpercentages gaat het specifiek om compensaties voor *a*) het ontbreken van (basis)voorzieningen, de frequentie van klimatologische extremiteiten en mate van geografische isolatie (samengevat in de zgn. *post hardship differential*) en *b*) het bestaan van veiligheidsrisico's door politieke onrust, oorlog of terrorisme (zgn. *danger pay allowance*). Periodieke enquêtes onder Amerikaanse burgers werkzaam op de verschillende posten liggen ten grondslag aan de vaststelling van de percentages (zie Box 1 voor toelichting op dit systeem). Hoe hoger de toeslag voor een land, hoe lastiger de context, wat kan worden uitgedrukt in individuele landenscores tussen 0 (minst lastig) en 1 (meest lastig). Zie Box 2 voor meer details over de berekening van deze score per land.

Box 1. Het Amerikaanse beloningssysteem (zie ook <http://aoprals.state.gov/>)

De post hardship differential wordt berekend op basis van 150 indicatoren en varieert van 5% (o.a. Marokko en Jordanië) tot maximaal 35% (o.a. Equatoriaal Guinea, Tadzjikistan en Oost-Timor). Voor de groep van 140 hulpontvangende landen die we conform de DAC-lijst in de index meenemen, geldt dat de hardship-toeslag gemiddeld genomen zo'n 20% bedraagt (in 9 landen wordt geen opslag toegekend). Naast de beschikbaarheid van voorzieningen als elektriciteit en stromend water, wordt ter bepaling van de hoogte van de toeslag ook naar de kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg gekeken. Tevens worden zaken als (extreme) klimatologische omstandigheden, mate van isolatie, mobiliteitsrestricties en criminaliteit meegewogen. De danger allowance, momenteel van toepassing op ongeveer een derde van de hulpontvangende landen, loopt uiteen van 15% (o.a. Colombia en Ivoorkust) tot 35% (Afghanistan en Irak).

Indien een locatie voor beide compensatieregelingen maximaal in aanmerking komt, kan het basissalaris dus in het meest extreme geval opgehoogd worden met 70%, wat in de periode 2008-2010 alleen gold voor Afghanistan en Irak. Deze war zones worden gevolgd door een aantal falende staten in Afrika (o.a. Tsjaad, Soedan en Liberia), waar de som van beide toeslagen ongeveer 50% bedraagt. Een meer representatieve post in Afrika levert een toeslag op van rond de 25%, terwijl deze voor een locatie in Latijns-Amerika veelal in de range van 10-15% ligt. Ook voor een aantal landen dicht bij huis wordt compensatie geboden, zoals Albanië en Moldavië (beiden 20%).

Box 2. Toelichting op berekening landenindex en organisatie/sectorindex

Landenindex:

§ *De toeslagen zijn in eerste instantie bedoeld voor Amerikaanse werknemers in overheidsdienst. Overheidsdienaren kunnen in sommige landen voordeel hebben van Amerikaanse militaire aanwezigheid door toegang tot militaire voorzieningen (bijv. communicatie en transport), wat voor de lokale bevolking of medewerkers van niet-gouvernementele organisaties niet geldt.*

§ *De danger allowance heeft betrekking op gevaar voor Amerikaanse burgers, wat kan afwijken van de mate van risico voor lokale burgers alsook voor expats van elders (bijv. terrorismedreiging).*

§ *De toeslagen per land zijn berekend als moving average van medio 2007 tot medio 2009. Dit is ingegeven door de verwachting dat beslissingen over allocatie van bestedingen met enige anticipatie genomen worden en dus gebaseerd op de situatie in een land (kort) voordat de uitgaven zich materialiseren.*

§ *De toeslag voor een land is bepaald als gemiddelde van 1) de toeslag voor de grootste stedelijke agglomeratie in betreffend land, veelal de hoofdstad, en 2) de toeslag die gemiddeld voor de overige regio's geldt.*

§ *Iran en de Palestijnse Gebieden zijn niet als zodanig opgenomen in de Department of State (DoS) toeslagenlijst. Voor Iran is de score bepaald middels consultatie van de VN hardship classificatie (ICSC). Het betreft een zgn. categorie "C" land, waarbij vervolgens gekeken is hoeveel de toeslag van een typisch categorie "C" land bedraagt in de DoS-lijst (i.c. 25%). Voor de Palestijnse Gebieden nemen we de toeslag voor de Westelijke Jordaanoever (wel opgenomen in DoS-lijst). Data voor de Gazastrook niet beschikbaar.*

§ *De index per land is berekend door toeslag te delen door maximaal mogelijke toeslag (max. 1; min. 0).*

Organisatie/sector-index:

§ *Niet meegenomen in de berekening zijn NGO-uitgaven in Nederland (voor lobby, fondsenwerving, ed.) en uitgaven in landen die niet op de DAC-lijst van hulpontvangende landen voorkomen. Uitgaven geormerkt voor een bepaalde landenregio (zonder uitsplitsing naar land) zijn meegenomen door deze te wegen met de gemiddelde score van de landen behorende tot betreffende regio.*

De sectoren zijn afgeleid uit een samenvoeging van meerdere DAC creditor-reporting-system (CRS) sectoren. Zo bestaat de sector gezondheidszorg bijvoorbeeld uit health (code 120), population programmes and reproductive health (code 130) en water supply en sanitation (code 140).

In eerste instantie matchen we deze landenscores met het (geografische) uitgavenpatroon van de Nederlandse NGO's die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden. De NGO-database, waarin 125 organisaties de afgelopen jaren hun bestedingen per land hebben gerapporteerd, biedt deze mogelijkheid. Figuur 1 laat zien hoe de bestedingen van de 20 grootste organisaties in de database^[1] (organisaties met meer dan 20 miljoen aan Zuidelijke uitgaven over de periode 2008-2010) neerslaan in de verschillende categorieën landen die op basis van bovengenoemde contextscore onderscheiden kunnen worden (zie voorbeelden van landen in elke groep in Tabel 1). De mate waarin een organisatie zich richt op meer of minder lastige landen is vervolgens weer samen te vatten in een totaalscore die bepaald wordt door de landspecifieke uitgaven van deze

organisatie te wegen met de respectievelijke landenscores, opnieuw resulterend in een index die varieert tussen 0 (alle uitgaven in minst lastig land) en 1 (alle uitgaven in meest lastig land). Deze scores per organisatie zijn weergegeven in Figuur 1.

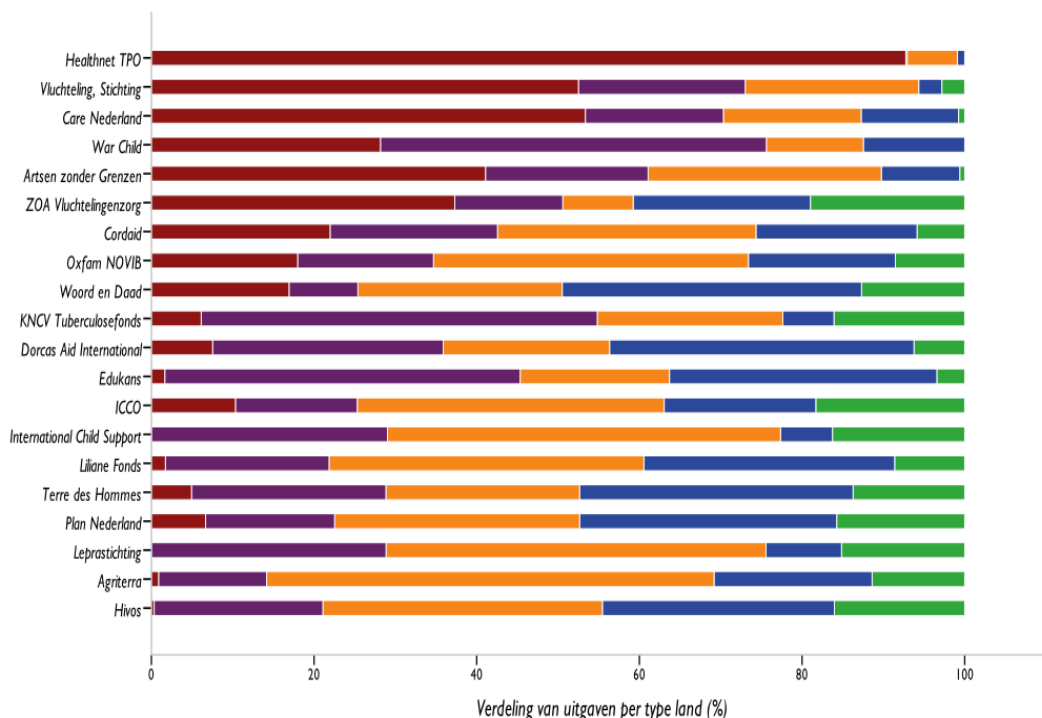


Fig. 1. NGO's: Concentratie van uitgaven in lastige landen (20 grootste organisaties in database), 2008-10

<i>10% meest lastig</i>	<i>10-25% meest lastig</i>	<i>25-50% meest lastig</i>	<i>25-50% minst lastig</i>	<i>25% minst lastig</i>
<i>Afghanistan</i>	<i>Palestijnse Gebieden</i>	<i>Bangladesh</i>	<i>Filippijnen</i>	<i>Marokko</i>
<i>Burundi</i>	<i>Sierra Leone</i>	<i>Ghana</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Thailand</i>
<i>Soedan</i>	<i>Zimbabwe</i>	<i>Mozambique</i>	<i>India</i>	<i>Jamaica</i>
<i>Haiti</i>	<i>Tadzjikistan</i>	<i>Vietnam</i>	<i>Egypte</i>	<i>Costa Rica</i>
<i>Jemen</i>	<i>Oost-Timor</i>	<i>Suriname</i>	<i>Moldavië</i>	<i>Kroatië</i>

Tabel 1. Typering van hulpontvangende landen: selectie per categorie, 2008-10

Overlap en verschillen

Wat direct in het oog springt, zijn de grote onderlinge verschillen. Healthnet TPO besteedt meer dan 9 van elke 10 Euro in landen die tot de 10% lastigste in de wereld behoren, terwijl de bestedingen van Hivos in deze groep te verwaarlozen zijn. De figuur bevestigt het beeld dat de NGO-gemeenschap een zeer divers gezelschap aan organisaties betreft. Een *shake-out* in dit kanaal heeft derhalve potentiële gevolgen voor de Nederlandse aanwezigheid in bepaalde typen landen, juist

vanwege de huidige diversiteit binnen de NGO-sector. Deze redenering gaat echter niet op als er veel overlap bestaat tussen het bestedingspatroon van de NGO's en het bilaterale kanaal (DGIS), omdat Nederland dan nog altijd een voet aan de grond heeft als NGO's zich genoodzaakt zien zich terug te trekken. Figuur 2 en 3 bieden inzicht in de mate van overlap, waarbij Figuur 2 het bestedingspatroon van de NGO-gemeenschap (totale bestedingen van organisaties die over de periode 2008-2010 gerapporteerd hebben) weergeeft voor de belangrijkste beleidssectoren en Figuur 3 hetzelfde doet voor DGIS.

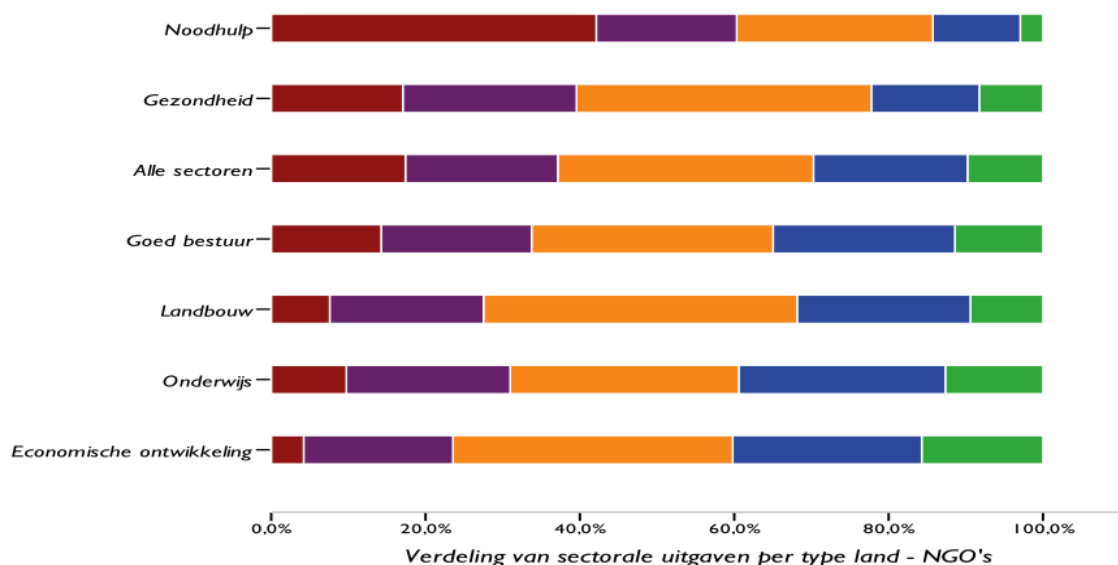


Fig. 2. NGO's: Concentratie van uitgaven in lastige landen per sector, 2008-10

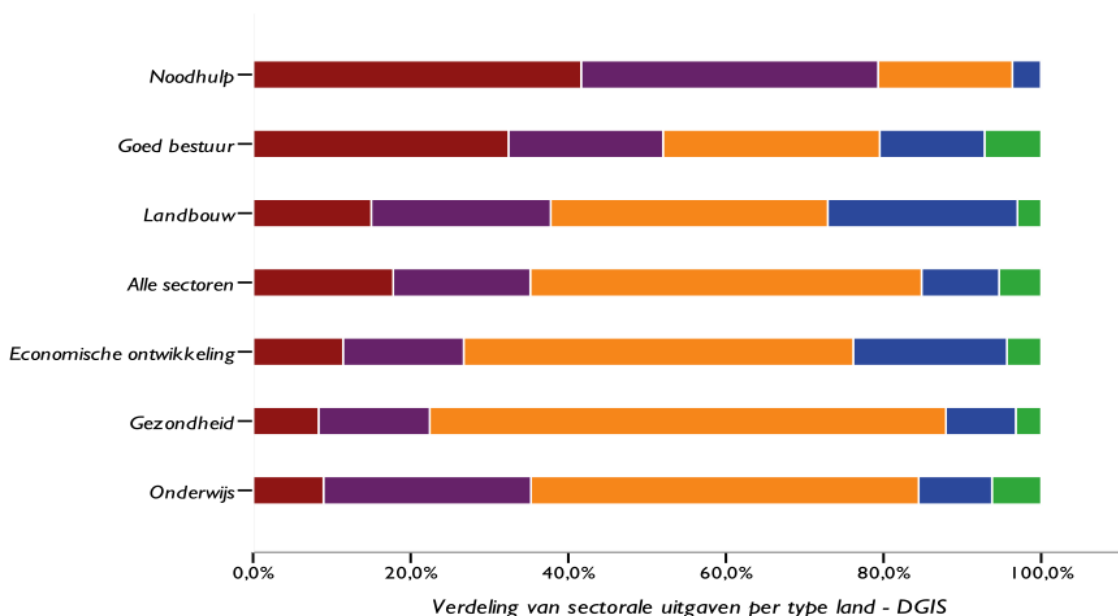


Fig. 3. DGIS: Concentratie van uitgaven in lastige landen per sector, 2008-10

Als we allereerst kijken naar de totale verdeling over alle sectoren heen (zie onder ‘alle sectoren’ in beide figuren) lijkt de overlap substantieel te zijn, met dien verstande dat de NGO’s veel sterker vertegenwoordigd zijn in de 50% *minst* lastige landen. Hier dreigt dus bij fikse bezuinigingen op NGO’s gezichtsverlies voor Nederland en de observatie van de CDA-prominenten dat de aanwezigheid van Nederland met ontwikkelingssamenwerking in opkomende landen dreigt te eroderen wordt hiermee indirect ondersteund, aangezien de *emerging economies* vrijwel zonder uitzondering tot de minst lastige landen behoren. Als we inzoomen op bestedingspatronen per sector, blijkt de overlap tussen de NGO’s en DGIS veel minder groot dan het totaalplaatje doet vermoeden. Hoewel noodhulp voor beide actoren bovenaan staat als zijnde de sector met de hoogste concentratie in lastige landen (+/- 40% van totale bestedingen in lastigste categorie), wordt het beeld vervolgens gedifferentieerder. Bij de NGO’s wordt noodhulp gevolgd door de sector gezondheidszorg, die bovengemiddeld scoort als het gaat om een sterke concentratie in lastige landen, terwijl deze focus ontbreekt in de allocatie van DGIS-gelden op het terrein van gezondheid. Andersom vinden we bij DGIS bovengemiddelde scores voor ‘goed bestuur’ en landbouw, in tegenstelling tot de NGO’s waar deze zelfde sectoren relatief laag scoren. De sectoren economische ontwikkeling, onderwijs en landbouw laten juist een geringe focus op de lastigste landen zien (<10% van totale bestedingen). De prioritering van type land verschilt duidelijk tussen beide kanalen per beleidsterrein (met uitzondering van noodhulp).

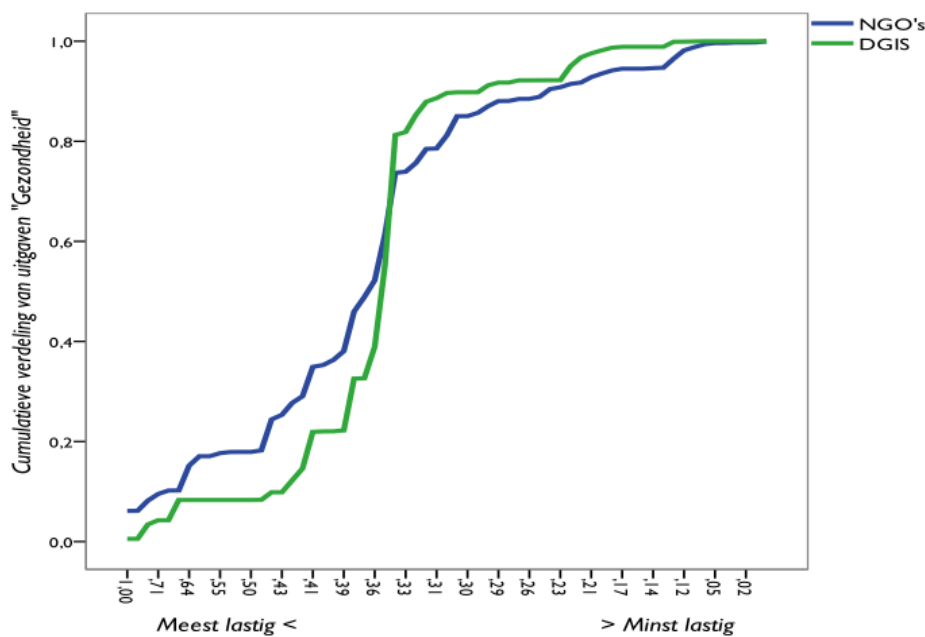


Fig. 4. NGO's vs. DGIS: vergelijking van bestedingspatroon in sector "gezondheid", 2008-10

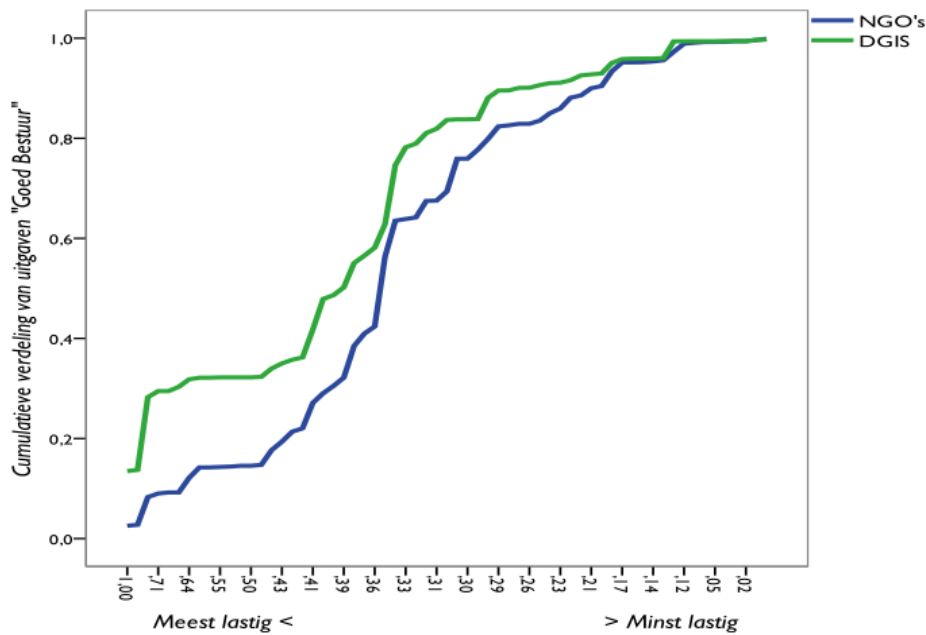


Fig. 5. NGO's vs. DGIS: vergelijking van bestedingspatroon in sector "goed bestuur", 2008-10

Figuren 4 en 5 visualiseren dit in meer detail voor respectievelijk de sectoren gezondheid en goed bestuur, waar de grootste verschillen liggen. Wat betreft gezondheid (Fig. 4) laat de bestedingslijn van de NGO's ten opzichte van die van DGIS zien dat landen aan beide uiteinden van het spectrum (zeer lastige en minst lastige landen) intensiever bediend worden dan in het geval van DGIS, dat met name sterk inzet op de middengroep (redelijk lastige landen). Het is wellicht verrassend te noemen dat bij het bevorderen van goed bestuur (Fig. 5) DGIS juist een sterkere focus op de lastigste landen aan de dag legt. Hoewel dit deels voortkomt uit de militaire interventies van Nederland in Afghanistan en Irak, is op basis van Figuur 5 te betwisten dat het niet-gouvernementele kanaal juist daar goed bestuur bevordert waar de Nederlandse overheid door conflict of anderszins geen (acceptabele) officiële gesprekspartner heeft. Wellicht speelt de zwakke positie van (of verbod op) maatschappelijke organisaties in *failed states* hierbij een rol, waardoor Nederlandse NGO's Zuidelijke partners ontberen.

Afnemende zichtbaarheid

Kortom, deze grove verkennende exercitie leert dat de NGO-gemeenschap als geheel andere keuzes maakt dan DGIS wat betreft het afstemmen van interventieterrain op type land. Naast het feit dat de verarming van het NGO-kanaal uiteraard directe gevolgen heeft voor de lokale bevolking van ontwikkelingslanden, leidt het in de context van eigenbelang ook tot een afnemende invloed; een verschraving van de NGO-gemeenschap leidt beslist tot minder of geen zichtbaarheid in bepaalde type landen met grofweg vergelijkbaar potentieel, althans op specifieke beleidsterreinen. Dit laatste is relevant, bijvoorbeeld met het oog op het creëren van openingen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Als *Philips Healthcare* het in Sub-Sahara Afrika wil winnen van Chinese leveranciers van medische apparatuur, zijn Nederlandse contacten binnen de gezondheidssector cruciaal en niet zozeer of DGIS hier 'goed bestuur' bevordert. De *footprint* van Nederland zal dus onmiskenbaar kleiner worden als het NGO-kanaal financieel wordt uitgedoofd (ervan uitgaande dat dit slechts ten dele gecompenseerd wordt in de vorm van toenemende directe financiering aan Zuidelijke NGO's via de Nederlandse ambassades). Dit verlies komt bovenop het terugdringen van het aantal DGIS-

partnerlanden (van 33 naar 15) onder Ben Knapen, hetgeen de *goodwill* die Nederland heeft opgebouwd uiteraard ook niet ten goede komt. Aangezien private sector-programma's gespaard blijven van financiële kortingen, zal Nederland in toenemende mate vertegenwoordigd worden door ondernemers, die naar verwachting de opkomende landen van (over)morgen (lees: de meest lastige landen nu) veelal links zullen laten liggen. Het is zeer de vraag of deze strategie gezien vanuit een langetermijnperspectief een verstandige is. De Chinezen vinden in ieder geval van niet. Zij schroeven hun ontwikkelingsbudget flink op, waaruit we mogen afleiden dat hun traditionele strategie van puur economische presentie (in Afrika met name) niet de meest optimale is gebleken.

[120523 – Artikel Footprint – CIDIN](#)

[1] Zie <http://www.ngo-database.nl/> voor resultaten van alle NGO's.

Over de schrijver

Lau Schulpen is docent en onderzoeker bij het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen.