

THE BROKER

De combinatie van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in Rutte IV: ruimte om lessen uit het verleden beter in te bedden voor wederzijds profijt.

Introductie

In februari 2022 publiceerde de IOB, de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het rapport '[Gedeelde belangen wederzijds profijt – Beleidsdoorlichting BHOS artikel 1](#)'. Hierin evalueert de IOB de inzet van het Ministerie onder het beleidsartikel 'Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen', in de periode 2012 tot 2020. Vier maanden later, in juni 2022, stuurde de nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), Liesje Schreinemacher, de beleidsnotitie [Doen Waar Nederland Goed In Is](#) naar de Tweede Kamer.

Sinds het kabinet Rutte II neemt de combinatie tussen hulp en buitenlandse handel een prominente plaats in binnen de opeenvolgende strategieën op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dat is zeker ook het geval voor de nieuwste beleidsnotitie van minister Schreinemacher. In deze context is het belangrijk om na te gaan in hoeverre de bevindingen van het IOB rapport over Artikel 1 zijn meegenomen in het nieuwe beleid én in de [BHOS-begroting voor 2023](#), waar de Tweede Kamer op 1 november over zal debatteren. In algemene zin valt uit de IOB-studie op te maken dat aandacht voor de private sector binnen ontwikkelingssamenwerking (OS) voor de hand ligt, en relevant is. Lokale economische ontwikkeling is immers een belangrijke voorwaarde voor banencreatie, zelfredzaamheid en armoedevermindering. Tegelijkertijd is de IOB kritisch over de wijze waarop deze agenda door Nederland is ingevuld in de afgelopen tien jaar.

De BHOS-begroting erkent dat de IOB-beleidsdoorlichting een 'aantal kritische kanttekeningen' plaatst bij de gecombineerde inzet op hulp en handel die beoogt wederzijds profijt op te leveren. Volgens de minister komt zij tegemoet aan de kritiek van de IOB in haar nieuwe beleidsnota 'door meer focus in het BHOS-beleid aan te brengen' (p.18), middels de selectie van 14 combinatielanden, waar gelijktijdig aan ontwikkelingssamenwerking en handelsbevordering zal worden gewerkt.

Daarnaast bevat de beleidsnotitie een annex waarin de aanbevelingen van de IOB worden langsgelopen. In het kamerdebat van 28 september over de beleidsnotitie verwees de minister meermaals expliciet naar deze annex om aan te tonen dat het ministerie de IOB-studie serieus heeft genomen. [The Broker](#) heeft, op verzoek van Partos, nadere analyse verricht van de mate waarin de verschillende aanbevelingen een plek hebben gekregen in de beleidsnotitie, en in de BHOS-begroting 2023. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de [nadere onderbouwing](#) van de gecombineerde aanpak die de minister gelijktijdig met de begroting naar de Tweede Kamer stuurde.

Analyse - Algemeen

Het IOB-rapport betreft een omvangrijke beschouwing van het beleid in de afgelopen tien jaar. Een deel van de hoofdbevindingen komt niet direct één-op-één terug in de negen specifieke aanbevelingen. Daarom een paar belangrijke algemene opmerkingen vooraf.

- 1) De IOB benadrukt meermaals dat het betreffende beleid het afgelopen decennium te optimistisch was over de mogelijke bijdrage van Nederlandse bedrijven aan het bieden van oplossingen voor vraagstukken die spelen in ontwikkelingslanden. *“De wens om de Nederlandse private sector te positioneren als drager van (duurzame) ontwikkeling stuit op een weerbarstige praktijk”*, zo schrijft de IOB (p.23). Nederlandse bedrijven tonen weinig belangstelling voor investeringen in ontwikkelingslanden.

De beleidsnotitie lijkt hierop te willen bijsturen met het centraal stellen van ‘realistisch optimisme’, meteen in de eerste zin van de samenvatting. Maar op het gebied van hulp en handel blijft de rest van de notitie toch vooral weinig onderbouwd optimisme ademen. Het hoofdstuk over de nieuwe ‘combinatielanden’ heet *Nederlandse oplossingen voor wereldwijde uitdagingen*. De term Nederlandse ‘kennis en kunde’ komt in deze context 10 keer voor in de beleidsnotitie, en vormt de rode draad van het document. Het kabinet *“wil bedrijven stimuleren om ook de sprong naar minder ontwikkelde staten te wagen”* (p.44). Het is opvallend dat de beleidsnotitie echter geen reflectie biedt waarom dit in het verleden dan zo lastig is gebleken. Het overmatige optimisme waar de IOB voor waarschuwt lijkt dus niet aangepast.

- 2) Het begrip ‘sturing’ staat in meerdere opzichten centraal in de IOB-studie. Interessant is dat de IOB constateert dat vraaggestuurd werken iets anders betekent voor verschillende directies. Voor DGIS (Directoraat-generaal Internationale Samenwerking) gaat het dan om de vraag vanuit ontwikkelingslanden. Voor DGBEB (Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen), echter, gaat het dan om de vraag vanuit het Nederlandse bedrijfsleven.

De IOB is kritisch op die laatste interpretatie. Het belemmert namelijk een coherente programmatische aanpak en het bewerkstelligen van synergiën tussen handel en ontwikkeling. De implicatie is dat de Nederlandse overheid juist dingen moet vragen van de bedrijven die we bij het OS-beleid betrekken, niet andersom. Zoals aangestipt op p.134, zouden *‘aan de voorkant van het beleid striktere voorwaarden kunnen worden gehanteerd, zodat alleen bedrijven worden geselecteerd die bereid zijn om OS-doelstellingen in hun business case te integreren’*. In andere woorden: hoe zetten we instrumenten in als hefboom, zodat de ondersteunde bedrijven daadwerkelijk ontwikkelingsdoelstellingen in hun activiteiten gaan integreren, op een manier die ze anders niet hadden gedaan. Dat raakt ook aan de additionaliteit van het instrumentarium. Dat hierop geen reflectie is opgenomen in de beleidsnota is niet bevorderlijk voor het behalen van de doelen van het Nederlandse OS-beleid.

Analyse - De aanbevelingen van de IOB

Hieronder lopen we de negen aanbevelingen van de IOB-studie langs. Bij elke aanbeveling geven we de kern weer van de mate van opvolging door de minister, zoals opgenomen in de beleidsnotitie *Doen waar Nederland goed in is*, telkens gevolgd door een analyse van de beleidskeuze.

1. Stuur meer vanuit het doel om impact op lange termijn te genereren.

BHOS notitie: Dat doen we door in te zetten op continuïteit in het OS-beleid, gestut door thematische *'theories of change'*.

Analyse: In algemene zin bieden de zes werkwijzen voor maximale ontwikkelingsimpact, uiteengezet op pagina 38 van de beleidsnotitie, belangrijke aanknopingspunten. Zo kiest het kabinet voor grotere programma's, voor de langere termijn. De specifieke beleidsreactie voor het terrein van hulp en handel, echter, zoals weergegeven in de annex, geeft geen nieuwe acties aan, waardoor het onduidelijk is op welke manier er dan 'meer' op lange-termijn impact wordt gestuurd dan voorheen op dit thema. Als het probleem van het bestaande beleid de korte-termijnfocus was, zoals de IOB stelt, dan is continuïteit van dat beleid niet de juiste respons. Een daadwerkelijke inbedding van deze aanbeveling zou duidelijkheid moeten bieden over de lange-termijndoelen zelf, over aandacht voor de meest kwetsbare groepen, en voor de politiek-economische context.

2. Creëer meer impact door schaal en massa

BHOS notitie: Dat doen we door een geclusterde en/of sectorale aanpak, en door betere economische dienstverlening via Invest International.

Analyse: De keuze om in 14 combinatielanden gericht aan OS en handel te werken komt zeker tegemoet aan deze aanbeveling. Daarbinnen, op thematisch vlak, stelt de BHOS-notitie meerdere malen focus aan te brengen door in te zetten op de twee transities van verduurzaming en digitalisering. Dat is in zekere zin een schijnfocus; er is vandaag de dag geen bedrijf te vinden dat zal zeggen zich niet bezig te houden met verduurzaming en/of digitalisering.

De notitie gaat slechts zeer beperkt in op de aanbeveling om meer te doen aan (economische) beleidsbeïnvloeding, waar de IOB veel nadruk op legt, om zo een beter ondernemingsklimaat te scheppen. Het idee dat het ondernemingsklimaat vooral gebaat zou zijn bij een minimalistische overheid, en bij zoveel mogelijk vrijheid voor bedrijven, is al enige tijd sterk achterhaald. De economische geschiedenis van uiteenlopende landen en regio's laat keer op keer het belang van goed industriebeleid zien, in de brede zin van het woord. Logischerwijs zou de ondersteuning van lokale overheden, maatschappelijk middenveld en lokale kennisinstellingen dus een belangrijke rol spelen bij het opvolgen van deze IOB-aanbeveling. Juist op sectoraal niveau zou Nederland kunnen bijdragen aan effectief, inclusief en verantwoord industriebeleid in de combinatielanden. De notitie toont geen visie of ambitie toont op dit gebied, en lijkt een nauwe benadering van private sector ontwikkeling te kiezen, vooral gericht op het ondersteunen van bedrijven.

3. Verbeter systemen voor monitoring en evaluatie (M&E) op alle fronten

BHOS-notitie: Er wordt gewerkt aan de aanscherping van de beleidstheorie voor private-sector ontwikkeling, inclusief een vernieuwd resultatenmeetkader.

Analyse: Het is jammer dat de aangescherpte beleidstheorie er nog niet is. Het is belangrijk om die te hebben vóórdat het nieuwe hulp-handelsbeleid wordt vormgegeven. Voor de monitoring heeft het geen zin te kijken naar het aantal Nederlandse bedrijven, of de omvang van Nederlandse handelsstromen naar ontwikkelingslanden, maar moeten juist de einddoelen in die landen centraal staan, zoals lokaal toegevoegde waarde en banencreatie.

4. Formuleer duidelijkere kaders voor revolverende fondsen

BHOS-notitie: We handelen 'in lijn met de aanbevelingen van de IOB' door de aanwezigheid van een verdienmodel als randvoorwaarde te stellen voor de inzet van revolverende fondsen. Verder stelt de notitie geen helderheid te kunnen bieden over de kaders voor revolverende fondsen, omdat 'flexibiliteit essentieel is'.

Analyse: De IOB maakt een groot punt van de spanning die bestaat tussen revolveerbaarheid en ontwikkelingsrelevantie. De IOB vraagt om die spanning te erkennen en, op basis daarvan, helderheid te verschaffen over de gewenste mate en termijn van revolveerbaarheid. De BHOS-notitie ontwijkt dit punt, en dat is problematisch vanuit het perspectief van de beoogde doelen. Immers, met volledige revolveerbaarheid lopen we een hoger risico om met belastinggeld bedrijfsactiviteiten te financieren die de markt zelf ook wel had gefinancierd. De additionaliteit komt zo in het gedrang. Het zou beter zijn, zo stelt de IOB, om de mate van revolveerbaarheid iets terug te schroeven, en in ruil daarvoor meer te vragen van bedrijven waar het gaat om ontwikkelingsimpact.

5. Begroot realistisch en stuur niet op uitputting van budgetten.

BHOS-notitie: Budgetten worden indien noodzaak tussentijd bijgesteld.

Analyse: Uit de nota blijkt niet dat dit ten aanzien van de vorige regeerperiode gebeurd is. Er gaat juist meer geld naar het betrekken van Nederlandse bedrijven bij OS, terwijl keer op keer wordt vastgesteld dat er weinig animo voor is, wat leidt tot onderuitputting van de gereserveerde middelen (bijvoorbeeld bij het Dutch Good Growth Fund - DGGF).

6. Zorg voor verdere integratie van ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid

BHOS-notitie: We streven naar gelijkwaardige en duurzame handelsakkoorden, zetten in op IMVO-wetgeving en leefbaar loon.

Analyse: De IOB oordeelt positief over het feit dat ontwikkelingsdoelen steeds meer worden meegenomen in het handelsbeleid, een trend die mede is terug te voeren op het samenbrengen van ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid. Zo is er bij DGBEB sprake van versnelde aandacht voor zaken als verduurzaming, gender en ontwikkelingsrelevantie.

Ook is de coherentie verbeterd, bijvoorbeeld op het gebied van belastingbeleid, ook al zijn hier nog belangrijke stappen te zetten.

Het is positief dat de nieuwe BHOS-beleidsnotitie voorstelt om door te gaan op de ingeslagen weg. Op het punt van IMVO bevestigt de notitie dat het kabinet nationale wetgeving in zal voeren, een belangrijke stap. Wel valt op te merken dat IMVO slechts als laatste sub-kopje verschijnt in het hoofdstuk *Handelsbeleid: voor het Nederlandse verdienvermogen*. Daarnaast is het ingestoken vanuit het perspectief 'gelijk speelveld', wat kan leiden tot verminderde ambitie, om vooral niet op andere landen vooruit te lopen.

7. Hanteer een gedifferentieerde aanpak voor het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking.

BHOS-notitie: stelt dit te doen door in de 14 combinatielanden actief met Nederlandse bedrijven als partner in te zetten op het adresseren van lokale uitdagingen.

Analyse: Dat komt ten dele overeen met de IOB-aanbeveling, maar betreft slechts één categorie. Wat betekent dit voor de activiteiten van Nederlandse bedrijven in andere ontwikkelingslanden? En in rijke landen? Ook daar moeten de SDGs worden behaald. Gaat handelsbevordering buiten de 14 combinatielanden, maar waar Nederland wel actief is, plaatsvinden via het oude model, waarbij Nederlandse bedrijven worden gezien als de 'vragende partij', weliswaar met aandacht voor IMVO-criteria in het kader van *do no harm*? Of komt er ook buiten de 14 combinatielanden een meer *do good* benadering, waarbij het ministerie actief inzet op het bevorderen van kansen voor Nederlandse bedrijven die een duidelijke bijdrage (kunnen) leveren aan het oplossen van mondiale problemen?

De beleidsnotitie en de begroting benadrukken meermaals dat de 'lokale vraag en de lokale context' leidend zijn, en dat Nederlandse bedrijven worden betrokken als partner bij het oplossen van die lokale vraag. De onderbouwing van het beleid lijkt echter andere accenten lijkt te leggen. Hier komt lokale vraag en lokale context niet in voor. Daarentegen stelt dat document: "Middelen worden ingezet in sectoren of op thema's die voor Nederlandse bedrijven interessant zijn, zodat deze bedrijven meer kansen kunnen benutten als partner in ontwikkeling".

8. Stuur meer op synergie en coherentie door een beleidstheorie voor de geïntegreerde hulp- en handelagenda te formuleren

BHOS-notitie: We brengen meer focus en samenhang door in de combinatielanden in te zetten op synergie en door BHOS-middelen, in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven, te richten op duurzaamheid en digitalisering.

Analyse: Dit is een vrij minimale reactie op deze aanbeveling. De IOB constateert dat DGIS en DGBEB nog altijd opereren als aparte zuilen, of zelfs als aparte bloedgroepen. Het zijn geen communicerende vaten. De IOB beveelt aan om spanningen tussen hulp en handel, en tussen deze twee directies, expliciet te benoemen, en vervolgens een geïntegreerde beleidstheorie op te stellen. De beleidsreactie dat dit gebeurt door in combinatielanden geïntegreerd te

werken is niet overtuigend. Door ambassades in die landen meer ruimte en capaciteit te geven (wat op zichzelf een goede ontwikkeling is, zie aanbeveling 9) komt er niet automatisch meer synergie op centraal niveau, waar de grote lijnen en de omvangrijke centrale programma's en budgetten worden vormgegeven en aangestuurd. Hier mist reflectie op de noodzaak tot actievere sturing op synergie (zie de tweede algemene opmerking boven op p.2).

9. Geef posten de ruimte, middelen en capaciteit om invulling te geven aan hun makelaarsrol om hulp en handel samen te brengen.

BHOS-notitie: In de 14 combinatielanden krijgen geselecteerde ambassades en RVO de ruimte, middelen en capaciteit om die makelaarsrol te gaan vervullen.

Analyse: In principe is dit een goede ontwikkeling, en in lijn met de IOB-aanbeveling. Het is echter nog onduidelijk hoeveel ruimte en capaciteit partijen dan zullen krijgen, en hoe dat in de praktijk gaat werken, te meer daar op centraal niveau geen sprake lijkt van betere afstemming tussen de verschillende directies (zie analyse bij aanbeveling 8). Zullen ambassades en lokale stakeholders ook op dat niveau meer zeggenschap krijgen over de vormgeving van de combinatie? Of gaat die ruimte enkel over de nieuwe gedelegeerde middelen voor dit onderwerp? Aangezien het Nederlandse buitenlandbeleid bekend staat om zijn sterke centrale aansturing is dit de vraag.

Daarnaast geeft de onderbouwing van het combinatiebeleid reden tot enige zorg. Hierin is een tabel opgenomen waarin het extra budget voor het combinatiebeleid, oplopend tot 190 miljoen euro structureel, verder wordt uitgesplitst. Hieruit blijkt dat slechts 22 miljoen voor het combinatielandenbeleid is bestemd. Verreweg het grootste deel, oplopend tot 125 miljoen euro structureel, gaat naar de categorie 'Financiële instrumenten'. De begeleidende tekst bij dit onderdeel gaat vooral in op het Dutch Good Growth Fund (DGGF). Over dit fonds verscheen twee jaar geleden juist een kritische evaluatie ([zie link](#)), waaruit bleek dat vooral het onderdeel gericht op Nederlandse bedrijven niet goed liep, onder andere vanwege gebrek aan interesse. Ook constateerde men dat er veel minder terecht was gekomen van het creëren van banen in lokale economieën dan vooraf gedacht, en dat het fonds niet is ingesteld op het selecteren van investeringen die bijdragen aan inclusieve groei en ontwikkeling.

Deze verdeling van de 190 miljoen euro is ook opvallend in het licht van de annex bij de beleidsnotitie en de antwoorden van de minister over hoe zij tegemoet komt aan de aanbevelingen uit het IOB-rapport. Veel van deze antwoorden leunen zwaar op het combinatielandenbeleid. Maar nu blijkt dus dat dit, in financieel opzicht althans, slechts een zeer klein deel van het nieuwe beleid behelst.

Een belangrijke vraag voor de minister is dus wat de onderbouwing is voor de keuze om het overgrote deel van de additionele middelen die zijn gereserveerd voor hét speerpunt van de nieuwe BHOS-nota, de hulp-handel combinatie, naar een reeds bestaand fonds te laten gaan dat juist vrij slecht scoorde in een evaluatie van 2 jaar geleden, in het licht van de beoogde doelen om wederzijds profijt voor ontwikkelingslanden en Nederland te realiseren