



Een stille crisis

**Hoe Nederland kan bijdragen aan het verlichten en
voorkomen van onhoudbare overheidsschulden in de
MENA-regio**

Beleidsadvies track DAM

Mei 2022

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	p. 2
Executive summary	p. 3
Introductie	p. 4
Algemene schuldenproblematiek in de MENA-regio	p. 5
Verantwoording landenkeuze en onderzoeksmethode(n)	p. 8
Hoofdstuk 1: De MENA-regio in een breder perspectief	p. 10
<i>Hoe kan Nederland bijdragen aan het verkleinen van de schuldhoudbaarheidsproblematiek met een regiobrede aanpak?</i>	
Hoofdstuk 2: Libanon	p. 18
<i>Hoe kan Buitenlandse Zaken omgaan met een gebrek aan draagvlak onder de Libanese politieke elite voor de benodigde economische hervormingen?</i>	
Hoofdstuk 3: Egypte	p. 23
<i>Hoe kunnen duurzamere investeringskeuzes bijdragen aan de schuldhoudbaarheid?</i>	
Hoofdstuk 4: Irak	p. 28
<i>Hoe kan de Nederlandse overheid een positieve bijdrage leveren aan politieke en economische stabiliteit in Irak, gegeven de politiek-maatschappelijke status quo?</i>	
Conclusie	p. 36
Appendices: onderbouwing, overige context en relevante onderzoeksresultaten	p. 37

Verantwoording

Dit beleidsadvies is onderdeel van de jongerendenktank van én voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, the West Wing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies ligt bij de onderstaande auteurs. Dit advies reflecteert niet de opvatting van eventuele werkgevers.

Trackleider **Eindredactie**

Harold Janssen
Eline Morsink
Tjeerd Zondag
Veerle Veerbeek
Willem Moolenbeek

Trackleden

Daniël Adam
Joanne de Waard
Joep Kies
Max Landheer
Pieter Bas Jansen
Rana Farag
Rick Veldheer
Roos Visser

Managementsamenvatting

Dit beleidsadvies bespreekt de verslechterende schuldhoudbaarheid in de MENA-regio en het handelingsperspectief van Nederland aangaande dit onderwerp. Dit advies is opgesteld door middel van een brede sociaal-economische analyse met speciale aandacht voor de menselijke kant van de staatsschulden-problematiek. Het advies is geschreven door trackleden van denktank The West Wing in opdracht van de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het advies bevat een regiobreed en drie landspecifieke componenten. De landspecifieke componenten zijn gericht op de schuldhoudbaarheid van de landen Egypte, Libanon en Irak. Bij dit beleidsadvies hoort een checklist die is opgesteld als tool voor ambtenaren om tot inclusief en duurzaam beleid te komen met betrekking tot staatsschulden in de MENA-regio.

Wij trachten de urgentie rondom de schuldenproblematiek te benadrukken en adviseren om de wereldwijde problemen rondom schuldhoudbaarheid internationaal aan te kaarten. Tevens adviseren wij Nederland om binnen de Europese Unie erop aan te dringen dat het beleid van de verschillende EU-lidstaten met betrekking tot de MENA-regio beter gecoördineerd wordt om zo slagkracht te vergroten. Daarnaast moet Nederland bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF) pleiten voor maatwerk per land, onafhankelijkheid van (semi-)overheidsorganisaties, onderzoeksinstituten en kenniscentra, het behoud van condities voor steun, educatie van lokale beleidsmedewerkers en betere representatie van lidstaten met schulden op plekken waar besluiten worden genomen.

Voor Egypte adviseren wij betere communicatie en afstemming tussen de Nederlandse overheid en ngo's op het gebied van ontwikkelings samenwerking. Ook moet Nederland zich inzetten voor de participatie van vrouwen en jongeren in de private sector in Egypte en het meenemen van de ervaringen van jongeren uit Egypte in Nederlands beleid voor schuldhoudbaarheid. Verder kaarten wij de problematische rol die de Egyptische staat en het Egyptische leger spelen in de economie aan, evenals de invloed van klimaatinvesteringen op de schuldhoudbaarheid.

Voor Libanon adviseren wij dat lessen getrokken worden uit de huidige crisissituatie. Nederland moet zich inzetten voor betere en meer frequente kennisgeving vanuit het land en bijdragen aan de totstandkoming van een IMF-akkoord met speciale aandacht voor duurzame oplossingen. Daarnaast adviseren wij Nederland om zich hard te maken voor persoonsgerichte sancties tegen Libanese politici die structurele hervormingen en het sluiten van een IMF-akkoord tegenhouden. Ook moet Nederland Libanon helpen om op de lange termijn zelfvoorzienender te worden door de water-, voedsel- en energiesector van het land te verbeteren.

Voor Irak adviseren wij dat Nederland zijn aandacht richt op de landbouwsector door te investeren in praktijkgerichte agrarische scholen in Irak én door internationaal kennis uit te wisselen op verscheidene manieren. Verder benadrukken wij betekenisvolle jongerenparticipatie in Irak met als doel om beleid duurzamer te maken doordat ambities van jongeren vertegenwoordigd zullen zijn. Ten slotte zien wij de grote invloed van trauma op de schuldhoudbaarheid in Irak. Wij adviseren om concrete initiatieven te implementeren die ruimte bieden voor de uitdrukking, erkenning en acceptatie van de emotionele impact van geweld en oorlogstrauma's.

Executive summary

This policy advice discusses the aggravating debt sustainability in the MENA region and the prospects for action of the Netherlands regarding this subject. This advice was drafted by means of a comprehensive socio-economic analysis with special regard to the humanitarian impact of state debt issues. This advice was written by track members of the think tank 'The West Wing', commissioned by the North Africa and Middle East Directorate of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. The advice contains a region-wide as well as three country-specific components. The country-specific components address the debt sustainability of Egypt, Lebanon and Iraq. The advice is accompanied by a checklist that is composed to be a tool for government functionaries in order to arrive at inclusive and sustainable policies concerning debt sustainability in the MENA region.

We stress the urgent nature of state debt issues and recommend that the Netherlands raises the topic of worldwide debt sustainability at the international level. Furthermore, the Netherlands should insist that the European Union better coordinate policies of its member states regarding the MENA region, in order to increase effectiveness. In addition, the Netherlands should campaign at the International Monetary Fund for country-specific customized policies, independence of (semi-)governmental organizations, research institutes and knowledge centers, the preservation of aid conditionalities, education of local policymakers and better representation of indebted countries in places where decisions are being made.

With regard to Egypt, we recommend improving communication and coordination between the Dutch government and NGOs in terms of international development cooperation. In addition, the Netherlands should strive towards participation of women and youth in the private sector as well as incorporation of the experiences of Egyptian youth in Dutch policies that focus on debt sustainability. Moreover, we stress the problematic intermingling of the Egyptian army and state in the economy, as well as the impact of climate investments on debt sustainability.

With regard to Lebanon, we recommend that lessons will be drawn from the current crisis situation. The Netherlands should advocate for better and more frequent notifications from Lebanon and must contribute to the establishment of an IMF borrowing agreement with special attention being paid to sustainable solutions. Moreover, we argue that the Netherlands should instigate person-centered sanctions against Lebanese politicians who obstruct reforms and a potential IMF borrowing agreement. Furthermore, the Netherlands should assist Lebanon in becoming more self-sufficient in the long term by ameliorating the water, food and energy sectors.

With regard to Iraq, we suggest that the Netherlands focuses on the agricultural sector by investing in practice-oriented agricultural schools in Iraq as well as initiating international exchange of knowledge at different levels. In addition, we emphasize meaningful youth participation in Iraq for the purpose of drafting more sustainable policies that reflect ambitions of Iraqi youth. Lastly, we observe that trauma exerts an extensive impact on debt sustainability in Iraq. We therefore propose to implement tangible initiatives that allow for the expression, acknowledgement and acceptance of the emotional impact of violence and war trauma.

Introductie

De afgelopen jaren is de houdbaarheid van nationale overheidsschulden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) in hoog tempo afgenomen. In veel landen ondervindt de bevolking nadelige gevolgen van schuldenproblematiek zoals stijgende prijzen, groeiende sociale ongelijkheid en een afname van sociale voorzieningen zoals onderwijs, gezondheidszorg en armoedebestrijding. De Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) heeft The West Wing gevraagd om een advies uit te brengen over de huidige schuldenproblematiek in de MENA-regio om zo inzicht te geven in mogelijkheden voor het handelingsperspectief van Nederland. Nederland heeft belang bij een houdbare schuldensituatie in de MENA-regio want een goede schuldhoudbaarheid in de MENA-regio vergroot stabiliteit aan de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) en verkleint de kansen op een toename van vluchtelingen en ontheemden. Daarnaast biedt toenemende stabiliteit in de regio kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en kan Nederland mogelijke humanitaire crises waar de schuldenproblematiek aan ten grondslag ligt voorkomen of mitigeren.

Om het onderzoek af te bakenen en tot specifieke adviezen te komen hebben wij gekozen om te focussen op drie landen: Egypte, Irak en Libanon. Hoewel deze landen verschillen, inhoudelijk en wat betreft urgentie, baren zij ons alledrie zorgen. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van diverse bronnen, openbaar en vertrouwelijk. Daarnaast hebben we 28 personen geïnterviewd die werkzaam zijn voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties (ngo's) of die op een andere manier betrokken zijn bij het onderwerp. Wij zijn deze mensen dankbaar voor hun bijdrage. Daarnaast willen wij onze contactpersonen van DAM en DMM bedanken voor hun betrokkenheid en de begeleiding vanuit het ministerie.

Dit beleidsadvies stuurt aan op een grotere erkenning voor de significantie van schuldenproblematiek en daaraan verwante problemen. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de menselijke kant van schuldenproblematiek, met achtergestelde groepen in de samenleving in het bijzonder. Ook leggen wij een speciale nadruk op het geven van een zo inclusief mogelijk advies. Internationale gremia blijven een vooraanstaande rol spelen in het bieden van oplossingen. Daarom geven wij veel aandacht aan de rol van Nederland in deze instituties. Daarnaast besteden wij aandacht aan bilaterale initiatieven, omdat wij geloven dat deze ook kunnen bijdragen aan het verlichten van de problematiek.

Het schrijven van het beleidsadvies was voor ons een bijzondere en leerzame ervaring. De verscheidenheid aan achtergronden en vaardigheden maar met een breed gedeelde interesse in het onderwerp en de regio maakte een goed team. Met een tweewekelijkse vergadering en aanvullende formele en informele activiteiten was er veel ruimte voor uitwisseling van ideeën en argumenten om zo te komen tot het beleidsadvies. Wij zijn het West Wing bestuur dankbaar voor het faciliteren van dit programma en de ondersteuning die zij hebben geboden tijdens het traject. Wij kijken terug op een jaar waarin we ongelofelijk veel geleerd hebben, interessante ervaringen hebben opgedaan en nieuwe vrienden hebben gemaakt. We hopen dat we met ons onderzoek een nieuw perspectief hebben kunnen bieden aan hoe Nederland dit actuele en urgente probleem kan aanpakken.

Het beleidsadvies is verdeeld in een aantal onderdelen. Na de introductie vindt u een overzicht van de belangrijkste adviezen, gevolgd door een algemene toelichting op schuldenproblematiek. Daarna gaan we kort in op recente ontwikkelingen die van invloed zijn op schuldenproblematiek en dit beleidsadvies. Dan volgen de hoofdstukken. Achtereenvolgens zijn dit de hoofdstukken multilaterale instellingen, Libanon, Egypte en Irak. Afsluitend vindt u een beknopte conclusie en reflectie op het beleidsadvies.

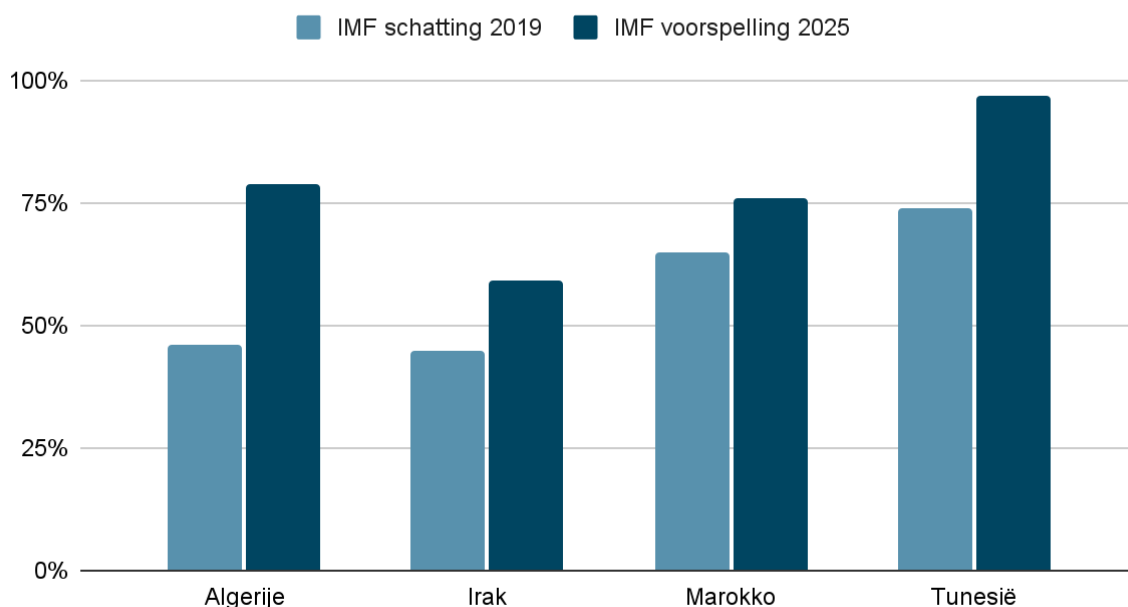
Algemene schuldenproblematiek in de MENA-regio

Er is relatief veel initiatief vanuit het Westen om schuldenproblematiek in lage inkomenslanden aan te pakken, maar het ontbreekt aan aandacht voor de schuldhoudbaarheid in (lage) middeninkomenslanden. Dit is de categorie waarin veel MENA-landen vallen en waarover nu ook in toenemende mate zorgen ontstaat onder Westerse beleidsmakers. Eerst zal hier een algemeen beeld worden geschetst over de schuldhoudbaarheid in de MENA-regio, waarna een verantwoording volgt voor de keuze om binnen ons onderzoek te focussen op drie landen: Libanon, Egypte en Irak.

Zorgen om schuldhoudbaarheid in de MENA-regio

De situatie waarin Libanon verkeerd, is het doemscenario waar andere landen in de regio voor hoeden. Aan de vooravond van de COVID-19-pandemie heeft het land zichzelf in gebreke verklaard met een staatschuld door het IMF geschat op 170% van het BBP.¹ Het land verkeert in een diepe economische crisis sindsdien. Gezien de huidige politieke instabiliteit en de nasleep van de COVID-19-pandemie stevent Tunesië op een soortgelijke situatie af.² In 2019 stond de schuld op 75%, maar deze stijgt volgens het IMF naar 97% in 2025.³ Ook in Algerije (46% naar 79%), Irak (45% naar 59%) en Marokko (65% naar 76%) stijgt de schuld volgens het IMF tussen 2019 en 2025. Er bestaan ook zorgen over landen zoals Egypte (81%) en Jordanië (78%), omdat gevaarlijke hoge percentages van huidige overheidsuitgaven worden besteed aan renteaflossingen.

Stijgende schuldenlasten in de MENA regio



¹ The Guardian, "Lebanon to default on debt for first time amid financial crisis", *Agence France-Presse*, 7 maart, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/07/lebanon-to-default-on-debt-for-first-time-amid-financial-crisis>

² Friedrich Ebert Stiftung, "The Tunisian debt crisis in the context of the COVID-19 pandemic: debt repayments over human rights?", *Impression Regional Office Tunisia*, augustus, 2021 <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/18186-20210910.pdf>

³ IMF, "Fiscal Monitor Gross debt (% of GDP)", *IMF eLibrary Data*, 21 april, 2022, <https://data.imf.org/?sk=757a72b7-eece-470e-b6a1-d96b04b7014a&sid=1420755982661>

Vanwege de werking van de verslaglegging van overheidsschulden schetst het IMF het meest positieve scenario in zulke voorspellingen, omdat alle partijen akkoord moeten zijn. Europese beleidsmakers verwachten dat staatsschuld cijfers in werkelijkheid hoger zullen uitvallen.⁴ Op zichzelf is de hoogte van een overheidsschuld niet het probleem, maar veel MENA-landen ondervinden structurele politiek-economische problemen waardoor de schuldenlasten moeilijk te dragen zijn. Dergelijke problemen zijn onder andere de lage economische groeicijfers in de regio en het feit dat het om economieën gaat die berusten op een systeem van overheidssubsidies en weinig diversificatie. Sommige landen zijn afhankelijk van de export van olie of overboekingen vanuit het buitenland. Deze overboekingen worden gedaan door de diaspora of in de vorm van directe buitenlandse investeringen om essentiële levensmiddelen te kunnen importeren.

Natuurlijk verschillen alle landen van elkaar. Met een aantal uitzonderingen daargelaten kan men echter wel onderscheid maken tussen landen die op de korte of lange termijn in de problemen dreigen te geraken. Een aantal lage middeninkomenslanden zonder natuurlijke hulpbronnen valt veelal onder deze eerste categorie, omdat ze een te lage economische groei en een te lage instroom van geld zien om de stijgende rente op hun aflossingen te financieren. In tijden van onzekerheid met nu de COVID-19-pandemie en de oorlog in Oekraïne, vlucht geld namelijk naar veilige havens.⁵ In de tweede categorie vallen zelfs sommige hoge inkomenslanden uit de MENA, vanwege hun hoge mate van afhankelijkheid van de export van olie en gas. Terwijl de wereld overschakelt naar duurzame energiebronnen komt het economische verdienmodel van veel MENA-landen steeds verder onder druk te staan.

Algemene oorzaken schuldenproblematiek in de MENA-regio

We zien dat economie en politiek nauw met elkaar verbonden zijn in de MENA-regio. Onderliggende oorzaken voor de huidige schulden crisis zijn geregeld terug te leiden tot politieke instabiliteit of verkeerde keuzes. In Libanon blijken bijvoorbeeld economische hervormingen alleen mogelijk als de veelal corrupte politieke elite daarmee instemt. In Irak zijn de *command economy* en een relatief nieuwe en instabiele overheid de grondoorzaken van de economische crisis. In Egypte is juist meer economische stabiliteit sinds al-Sisi is aangetreden, maar al-Sisi heeft ook de volmacht over alle monetaire beleidsvoering. Hoewel de staat en de politiek in Libanon, Egypte en Irak dus op drie verschillende manieren van invloed zijn op de economie, onderstrepen deze voorbeelden wel de verwevenheid.

Op een paar uitzonderingen na is de MENA-regio in grote mate afhankelijk van de import, voornamelijk die van voedsel. Doordat een sterke en duurzame agrarische sector ontbreekt in een droge en warme regio liggen voedseltekorten vaak op de loer. De grote afhankelijkheid van voedselimport maakt deze landen ook kwetsbaar voor grote prijsschommelingen op de internationale markten. Ook luxeproducten zoals auto's en de benodigde hardware moeten worden geïmporteerd en zijn onderhevig aan prijsschommelingen. Ontwikkelingen zoals de Russische invasie van Oekraïne hebben grote gevolgen voor de voedselprijzen in de MENA-regio, omdat het merendeel van de graanimport hier vandaan komt.

Naast de grote importafhankelijkheid zijn veel landen in de MENA-regio ook in grote mate afhankelijk van de export van energiedragers zoals olie. De schommelingen op de mondiale energiemarkt kunnen grote impact hebben op wat landen in hun begroting te besteden hebben. Lage olieprijs zorgen ervoor dat er minder geld is voor sociale voorzieningen, zorg en

⁴ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

⁵ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

onderwijs.

Van grotere zorg op de lange termijn zijn de toenemende gevolgen van klimaatverandering in de MENA-regio. Dit belemmert namelijk het groeipotentieel van landen, hun productiecapaciteit met betrekking tot water en voedsel en daarmee de houdbaarheid van overheidsschulden. Het Libanese Ministerie van Klimaat denkt bijvoorbeeld al dat klimaatverandering zal leiden tot een reductie van het bbp van 14% in 2040 en 32% in 2080.⁶

Gevolgen van schuldenproblematiek in de MENA-regio

Schuldhoudbaarheidsproblemen in de MENA-regio kunnen grote gevolgen hebben voor Nederland en de EU, bijvoorbeeld direct wanneer betalingsafspraken niet kunnen worden nagekomen of indirect wanneer dit leidt tot politieke en economische instabiliteit. Dit belemmert in grote mate het groeipotentieel van de landen in de MENA-regio. Ook worden deze landen zo minder aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders. Op deze manier is er geen sprake van de ontwikkeling van een duurzame sterke economie. Dit dwingt overheden om meer geld uit te geven aan rentebetalingen over de schulden met als bijkomend gevolg dat er minder ruimte ontstaat in de begroting voor onderwijs, sociale voorzieningen, defensie en gezondheidszorg. De afbouw van sociale voorzieningen kan de armoede verder versterken, wat weer voor een toename van uitzichtloosheid, criminaliteit en migratie kan zorgen. Dit is een klimaat waarin conflicten, terrorisme en extremisme goed gedijen en dit vergroot het risico op nieuwe migratiegolven binnen de regio en richting Europa. Grote migratiegolven en *brain drain* versterken verder lokaal de negatieve situatie op economisch, sociaal en politiek vlak, zoals te zien is in Libanon. Deze negatieve gevolgen hebben ook als groot risico dat de rechtsstaat en democratische bestuursvormen worden ondermijnd, wat voor grotere instabiliteit en onbetrouwbaarheid kan leiden. Nederland is erbij gebaat dat de MENA-regio bestaat uit stabiele en betrouwbare politieke regeringen waarmee afspraken gemaakt kunnen worden voor de lange termijn. Daarbij zijn financieel instabiele landen kwetsbaarder voor de externe geopolitieke invloed van bijvoorbeeld China, Iran en Saudi-Arabië, wat gevolgen kan hebben voor de regionale en internationale machtsbalans en stabiliteit. Deze landen sluiten aantrekkelijke leningen af op de korte termijn die op de lange termijn niet bijdragen aan de noodzakelijke hervormingen maar juist zorgen voor grote schulden aan geopolitieke spelers die dan beslag op onderpand kunnen leggen en als drukmiddel kunnen gebruiken bij toekomstige aanbestedingen van onder andere infrastructurele projecten.

Tot slot is het belangrijk om niet alleen te kijken naar de negatieve gevolgen, maar ook te kijken naar de kansen die voortkomen uit een gezonde schuldsituatie in de MENA-regio. Uit onze gesprekken met de RVO en lokale contacten is gekomen dat er in alledrie de landen handelspotentieel is voor Nederland. In Egypte, Libanon en Irak liggen ook grote uitdagingen op het gebied van energie, klimaataanpak, water en landbouw. Dit zijn sectoren waarin Nederland een kennisgrootmacht is, waardoor er een groot potentieel voor verdere economische samenwerking ligt. Daarnaast hebben veel Nederlandse bedrijven interesse om handel met de regio te drijven, maar de huidige instabiliteit maakt dit moeilijk. Economische en politieke stabiliteit in de regio biedt dus ook veel kansen voor Nederland. Een belangrijke voorwaarde voor deze stabiliteit is een effectieve aanpak van het schuldhoudbaarheid-probleem.

⁶ "Climate change in Lebanon: a Threat Multiplier," *United Nations Lebanon*, 1 september, 2021, <https://lebanon.un.org/en/142648-climate-change-lebanon-threat-multiplier>.

Verantwoording landenkeuze en onderzoeksmethode(n)

In het initiële onderzoek naar de schuldensituatie in de MENA-regio hebben wij alle landen in de regio afzonderlijk geanalyseerd. Gebaseerd op het onderzoek hebben wij ervoor gekozen dieper in te gaan op de situatie in Libanon, Egypte en Irak. Alle drie de landen kampen met schuldenproblematiek in verschillende stadia van zorgelijkheid en verschillen op belangrijke oorzaken van elkaar. Door de casussen Libanon, Egypte en Irak te analyseren trachten wij Buitenlandse Zaken inzichten te geven in de verslechterende schuldhoudbaarheid in de MENA-regio en het brede palet aan oorzaken dat daaraan ten grondslag ligt.

Landenkeuze Libanon, Egypte en Irak

Libanon is gekozen omdat het de meest acute casus van de regio is; het land is sinds 2020 in gebreke. De politiek-economische situatie vergt de creatie van draagvlak onder de politieke elite voor de nodige economische hervormingen. Het gebrek aan bereidheid onder lokale elite om verantwoordelijkheid te nemen voor de crisis in haar huidige vorm is wat ze in stand houdt, alsook wat ten grondslag ligt aan haar ontstaan. Libanon is belangrijk voor Nederland vanwege de essentiële rol die het speelt in de opvang van vluchtelingen in de regio. Daarnaast is Nederland via ontwikkelingssamenwerking sinds 2018 betrokken bij de ontwikkeling van de private sector in het land.

Egypte heeft, ondanks de gediversifieerde economie, een ogenschijnlijk stabiele maar fragiele schuldhoudbaarheid op de korte termijn. Het land leent grote bedragen met hoge rentepercentages en moet daardoor een groot deel van de overheidsuitgaven reserveren voor het aflossen van leningen. Dit model komt in gevaar zodra wereldwijde rentes stijgen of wanneer de economische situatie verslechtert. Investerings die duurzame doeleinden dienen blijven achter terwijl volop geïnvesteerd wordt in politieke prestigeprojecten. Egypte is een groot (handels)land met potentie. We zien de relatie tussen gender en economie als een nieuwe invalshoek voor duurzaam economische beleid met een positieve impact op schuldhoudbaarheid. Daarnaast geldt voor Egypte dat het simpelweg *too big to fail* is.

Irak is een land in opbouw met een zwakke schuldhoudbaarheid op de middellange termijn. Het land kampt met een aantal structurele economische problemen: een kleine private sector, een *command economy* (de overheid beslist over de economie van bovenaf) en een overheid met een gebrek aan legitimiteit en capaciteit. De olie-afhankelijkheid van Irak toont de urgentie van economische diversificatie aangezien een dalende olieprijs een grote impact kan hebben op de inkomsten van de Irakese overheid. Uitdagingen in de landbouwsector bieden echter kansen voor Nederland. Verder is voor Nederland sociaal-economische stabiliteit in Irak belangrijk aangezien dit de voedingsbodem voor radicaal of extremistisch gedachtegoed doet slinken. Tot slot biedt traumaverwerking in Irak een interessante nieuwe invalshoek in relatie tot schuldhoudbaarheid.

Onderzoeksmethode(n)

In de uitvoering van het onderzoek hebben wij ervoor gekozen om te werken in verschillende focusgroepen. In de eerste fase zijn wij uit elkaar gegaan in vier groepen: één die zich bezighield met de specifieke landenkeuze, één met de oorzaken van schuldenproblematiek in de MENA-regio, één met de gevolgen hiervan en één met de huidige aanpak vanuit Nederland ten aanzien van de MENA-landen in kwestie. Het werk binnen deze groepen legde de basis voor de one-pager die in januari verscheen. Vervolgens zijn de groepen ingedeeld op basis van de drie gekozen

landen: Egypte, Irak en Libanon. Een aparte groep is opgezet om na te denken over multilaterale herfinanciering en de positie van Nederland binnen het IMF.

Deze verschillende focusgroepen ontmoetten elkaar gedurende de week om te bespreken wat ze wilden lezen en schrijven, welke personen te contacteren en welke onderwerpen verder uit te werken. In de algemene vergaderingen brachten de groepen elkaar op de hoogte over de voortgang. Deze vergaderingen vonden om de week plaats en hierin werden afspraken gemaakt over de grote lijnen van ons onderzoek. In het begin probeerden wij vooral de problemen rondom schulden in de MENA-regio in kaart te brengen en de belangrijkste oorzaken te identificeren. Daarna volgde een periode waarin wij in verschillende samenstellingen een veelzijdigheid aan mensen hebben gesproken om ons gedachteproces vorm te geven.

In interviews spraken wij met (lokale) experts, medewerkers van Buitenlandse Zaken in Nederland en op de verschillende ambassades, medewerkers van grote- en kleinschalige ngo's, IMF-medewerkers en andere lokale contacten. Naarmate onze ideeën zich vormden werden deze ook getoetst bij de mensen die wij spraken. Met hetzelfde doel voor ogen hebben wij een enquête uitgestuurd onder een klein aantal lokale (jonge) contacten in Libanon, Egypte en Irak. Hiermee hoopten wij input te krijgen over bepaalde aannames die wij hadden gedaan. Een belangrijke bevinding gedurende ons werkproces was dat wij vanuit Nederland niet over de mogelijkheden beschikken om hele systemen elders in de wereld te veranderen, maar dat er wel op lokaal niveau verschil kan worden gemaakt.

De MENA-regio in een breder perspectief

Hoe kan Nederland bijdragen aan het verkleinen van de schuldhoudbaarheidsproblematiek met een regiobrede aanpak?

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de adviezen behandeld die betrekking hebben op de MENA-regio als breed geheel. Uit interviews die wij hebben afgenomen met medewerkers van Nederlandse ministeries, het IMF, de EU, de Wereldbank, de Nederlandse ambassades en lokale ondernemers in de MENA-regio is naar voren gekomen dat de urgentie van de schuldhoudbaarheid-problemen in de MENA-regio zwaar wordt onderschat door Nederland en in het verlengde ook door de EU.

Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat een nieuwe focus en aanpak van internationale schuldenproblematiek nodig is. Nederland kan hier bilateraal en via internationale gremia een bijdrage aan leveren. De schuldsituatie in de MENA-regio verergert momenteel. Hoe langer de huidige situatie zich doorontwikkelt, hoe complexer en groter het probleem zal worden. De gevolgen van deze problematiek beperken zich niet tot de MENA-regio en zullen ook impact hebben op het Europese continent. Grote economische, politieke en financiële instabiliteit in het Midden-Oosten kan aldaar leiden tot sterk vergrote armoede, verhoging van conflict-geneigdheid in de regio en een grote toename van migratie richting Europa.

Het IMF speelt een integrale rol in de aanpak van de schulden crisis als onafhankelijk platform voor multilaterale monetaire samenwerking, als *lender of last resort* en als kenniscentrum. Echter, het IMF heeft als organisatie ook zijn tekortkomingen. Wij hebben een aantal aandachtspunten opgesteld, wetende dat het als individueel land niet eenvoudig is IMF-beleid te beïnvloeden. Wij vinden het desondanks belangrijk deze aan te kaarten vanwege de sleutelpositie van het IMF.

Hoewel logischerwijs een sleutelpositie is weggelegd voor het IMF, is de schulden crisis te groot om over te laten aan slechts één organisatie. Wij geloven dat bilaterale, multilaterale en intergouvernementele inspanningen buiten het IMF ook cruciaal zijn, omdat de complexiteit en veelzijdigheid van dit probleem een integrale aanpak vereisen. Wereldwijd zijn er meerdere internationale actoren die een rol kunnen spelen met betrekking tot de schuldhoudbaarheidsproblemen in de MENA-regio. Om de problemen op te lossen moet Nederland alle mogelijke instrumenten inzetten, ook via internationale actoren zoals China, de Afrikaanse Unie, de Arabische Liga en de Europese Unie. Nederland heeft niet laten zien dat het een duidelijke strategie heeft hoe internationale actoren gebruikt kunnen worden om onze gezamenlijke doelen te bereiken.

Beleidsadviezen

- Nederland moet de zeer verontrustende wereldwijde schuldhoudbaarheidsproblemen, waaronder die in de MENA-regio, erkennen als crisis en actiever als zodanig agenderen bij multilaterale organisaties, met speciale aandacht voor de EU.
- Nederland moet erop aandringen dat de Europese Unie het beleid van de verschillende EU-lidstaten met betrekking tot de MENA-regio beter en meer gaat coördineren om zo krachten te bundelen en meer slagkracht te hebben.
- Nederland moet bij het IMF pleiten voor maatwerk per land, het versterken van de onafhankelijkheid van nationale instituties, het behoud van condities voor steun en zich inzetten voor educatie en opleiding van lokale beleidsmedewerkers, de

representatie van lidstaten met schulden en een betere onderlinge communicatie tussen deze landen.

- De samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën met betrekking tot schuldhoudbaarheid-problemen en multilaterale organisaties moet worden doorgezet en uitgedragen worden naar andere landen.
- Nederland moet innovatieve financieringsvormen en herstructureermethoden inventariseren en implementeren en waar mogelijk via het IMF of de EU opschalen.
- Nederland moet zowel zelf als in EU-verband inzetten op verdere diversificatie van de economieën in de MENA-regio via het versterken van de private en semi-private sector.
- Nederland moet het trainen van ambtenaren in de publieke sector ook onder ontwikkelingshulp scharen en waar mogelijk op EU-niveau op grote schaal financieel-economische training bieden.
- Nederland moet zich inzetten om positieve stappen te zetten via de belangrijke internationale actoren buiten het IMF met betrekking tot de schuldhoudbaarheid in de MENA-regio.

Europese Unie

Nederland moet de zeer verontrustende wereldwijde schuldhoudbaarheid-problemen, waaronder die in de MENA-regio, erkennen als crisis en actiever als zodanig agenderen bij multilaterale organisaties, met speciale aandacht voor de EU.

Het groeiende wereldwijde schuldenprobleem, onder meer in een significant aantal landen in de MENA-regio, vormt een grote bedreiging voor de wereldeconomie, klimaattransitie, mondiale vrede en het bereiken van de *Sustainable Development Goals*.⁷ Een belangrijke stap is het erkennen van een mondiale schuldhoudbaarheid-crisis. Op grotere schaal moet er aan de alarmbellen worden getrokken om de ernst van deze situatie te erkennen. In het geval dat andere landen in eenzelfde situatie als Libanon komen, zal dit verregaande consequenties hebben voor de stabiliteit op regionaal en mondiaal niveau. Deze consequenties zullen ook Nederland en de Europese Unie raken. Het meest voor de hand liggende platform om de schulden crisis te agenderen is de EU, omdat het een grootmacht is als het gaat om handel en ontwikkelingshulp. Verdere samenwerking op dit vlak zorgt voor een vergrote slagkracht met duurzaam resultaat. Wij adviseren dat Nederland de schuldhoudbaarheid-crisis actief agendeert bij de Europese Commissie en lobbyt om deze crisis op de agenda te krijgen bij de komende voorzitters van het roulerende EU-voorzitterschap, Tsjechië, Zweden, Spanje en België.

Nederland moet erop aandringen dat de Europese Unie het beleid van de verschillende EU-lidstaten met betrekking tot de MENA-regio beter en meer gaat coördineren om zo krachten te bundelen en meer slagkracht te hebben.

Uit meerdere gesprekken die wij gevoerd hebben kwam naar voren dat Nederland vooral met zijn eigen aanpak bezig is, omdat samenwerking tijd kost en ze de regie en het overzicht graag wil behouden. De gesprekken met diverse actoren hebben ons doen inzien dat meer slagkracht ontstaat als er een gezamenlijke Europese aanpak is. Wij geloven dat het effectief is als EU-lidstaten gezamenlijk beleidsdoelen en een strategie opstellen. Binnen dat kader kunnen alle

⁷ Marcello Estevão, “Are we ready for the coming spate of debt crises”, *World Bank Blogs*, 28 maart, 2022, <https://blogs.worldbank.org/voices/are-we-ready-coming-spate-debt-crises>.

Mark Malloch Brown, “The global south’s looming debt crisis – and how to stop it”, *Foreign Policy*, 16 maart, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/03/16/global-south-sovereign-debt-crisis-covid-economy-imf-reform/>.

lidstaten dan beleid uitvoeren, terwijl de Europese Unie zorgt voor de coördinatie en evaluatie. Concreet zal dit dan betekenen dat de verschillende ministeries van de EU-lidstaten meer samenwerken bij hun investeringen en ontwikkelingshulp in de MENA-regio. Hierbij kunnen gezamenlijke projecten gestart worden om de private sector te versterken in deze regio. De verschillende ministeries moeten meer uitgaan van deze kracht van samenwerking, 27 landen kunnen samen meer voor elkaar krijgen dan Nederland alleen.

IMF

Nederland moet ervoor pleiten dat het IMF inzet op meer maatwerk per land in plaats van één uniforme visie.

Het IMF hanteert over het algemeen een gestandaardiseerde aanpak richting landen. De lijnen worden uitgezet vanuit het hoofdkantoor van het IMF in Washington. Er wordt te weinig samengewerkt met lokale partners en te weinig gebruik gemaakt van lokale kennis. Dit leidt tot beperkte kennisuitwisseling, wat het beleid kan ondermijnen. Bovendien, zo blijkt uit onze interviews, verkleint het mogelijk ook het draagvlak voor dit beleid. Door meer samen te werken met lokale ambtenaren en deze actiever te betrekken, kan de effectiviteit van IMF-beleid worden vergroot. Zo stoelt de aanpak van het IMF voor elk land meer op maatwerk in samenwerking met de landen zelf. De discussie over de uniforme aanpak van het IMF moet niet worden vermeden, wat in het ene land effectief is, kan namelijk in een ander land juist ineffectief zijn. Door meer maatwerk is het mogelijk om te zorgen dat eventuele steunpakketten beter aansluiten op de situatie in een land.

Nederland moet ervoor pleiten dat het IMF het versterken van de onafhankelijkheid van nationale instituties zoals de rekenkamers, centrale banken en onderzoeksinstanties altijd als voorwaarde stelt voor steun.

In veel landen in de MENA-regio zijn politieke besluitvorming en economische belangen verregaand met elkaar verweven. Voor duurzame economische groei en de efficiënte verdeling van middelen is het van belang dat de onafhankelijkheid van overheidsinstituten wordt gewaarborgd. Door zich in te zetten voor de ontkoppeling tussen politiek en economie, bijvoorbeeld door dit als voorwaarden voor herfinanciering te stellen, kan Nederland een bijdrage leveren aan het versterken van de lokale economie. Nederland dient deze boodschap ook uit te dragen in internationale organisaties. Concreet dient de onafhankelijkheid van bijvoorbeeld centrale banken, rekenkamers en onderzoeksinstituten te worden gewaarborgd. Nederland kan ondersteunen in het verstevigen van de *'checks en balances'* wat betreft de financiële sector. Ook kan Nederland ondersteunen bij het opzetten van instituties zoals een Iraakse Autoriteit Financiële Markten en nationale of regionale rekenkamers. Nederland kan daarnaast hulp bieden bij het professionaliseren van de Iraakse Central Organization for Statistics and Information Technology en het opzetten van een Iraaks CBS dat het Ministry of Planning kan *auditen*. Het versterken van *checks and balances* in de MENA-regio is een beleidsprioriteit en kan een bijdrage leveren aan het versterken van de economie.

Nederland moet via het IMF en de Europese Unie inzetten op educatie en opleiding van lokale beleidsmedewerkers in de MENA-regio om kennisuitwisseling en communicatie te bevorderen.

Door de samenwerking tussen beleidsmedewerkers van het IMF en lokale beleidsmedewerkers te vergroten kan kennisuitwisseling plaatsvinden, wat de effectiviteit van beleid kan vergroten. Het IMF kan bijvoorbeeld intensieve werkgroepen organiseren met verantwoordelijke

ambtenaren of permanente vertegenwoordigingen opzetten of uitbreiden. Dit versterkt de communicatie en kennisuitwisseling en daardoor zijn ambtenaren beter in staat om de complexe problemen te analyseren en aan te pakken. Ook zullen beleidsadviezen vanuit het IMF dan mogelijk beter aansluiten op de lokale omstandigheden. Dit bevordert het maatwerk en zal het draagvlak voor samenwerking vergroten. Zowel het IMF als lokale actoren profiteren van deze nauwere samenwerking, want hiermee kan er een beter resultaat worden behaald.

Nederland moet zich inzetten voor een meer gelijkwaardige representatie van alle leden in IMF-besluitvorming en binnen het IMF als organisatie.

Gelijkwaardige representatie van lidstaten binnen het IMF is van groots belang voor het uitdragen van het IMF-mandaat. Representatie draagt bij aan de geloofwaardigheid en benaderbaarheid van de organisatie als financiële partner. Hierdoor kan het IMF zich presenteren als onafhankelijk en straalt het uit dat fiscaal advies, consultaties en eisenpakketten met de beste intenties worden gepresenteerd, zonder gestuurde agenda van meerderheden. Een krachtig IMF zorgt ervoor dat landen kiezen voor een multilaterale oplossingen voor fiscale problemen. Een krachtig IMF is gebaat bij gelijkwaardige representatie in besluitvorming en bestuur. Dit ligt onder druk door de crediteur-debiteur-relatie tussen partijen binnen het IMF en dit komt ook naar voren komt in het quota-systeem.⁸ Op bestuursniveau wordt het IMF bestuurd door bestuurders afkomstig uit voornamelijk ontwikkelde landen. Een concreet voorstel is dat Nederland kan lobbyen voor een meer representatieve verdeling van sleutelposities. Wij pleiten dat Nederland zich moet inzetten voor een niet-Europese en niet-Amerikaanse *managing director, first deputy managing director of chief economist*.

Nederland moet pleiten voor een werkgroep binnen het IMF om de onderlinge coördinatie en communicatie tussen alle lidstaten met schulden te verbeteren.

Wij constateren dat er een discrepantie bestaat tussen de veelal ontwikkelende landen met grote schulden en landen die schuldeiser zijn van deze landen. Terwijl de ontwikkelde landen een relatief eensgezind collectief vormen aan de onderhandelingstafel middels de Club van Parijs, staan landen met problematische schulden vaker alleen. Dit lijkt contra-intuïtief vanuit de Nederlandse positie, maar wij denken dat wanneer debiteuren verenigd aan de onderhandelingstafel zitten dit op de lange termijn zal leiden tot realistischere voorwaarden waarvoor meer draagkracht is. Als bijkomend voordeel hopen wij dat dit zal leiden tot meer openheid van contracten en schulden. Nederland moet zich binnen het IMF inspannen om hiervoor een werkgroep op te richten als eerste stap.

Nederland moet ervoor pleiten dat het IMF altijd vasthoudt aan het stellen van voorwaarden in ruil voor steun.

Uit ons onderzoek blijkt dat hervormingen in de MENA-regio nodig zijn om een schuldencrisis af te wenden. In veel gevallen zijn de hervormingen bekend, maar strandt de uitvoering van deze hervormingen. Hier kan de internationale gemeenschap, en met name het IMF, een belangrijke bijdrage aan leveren. Voorwaarden zijn essentieel om een economische prikkel te geven tot het doorvoeren van hervormingen. De internationale gemeenschap dient deze belangrijke prikkel actief te gebruiken om hervormingen te stimuleren. Bovendien moet het IMF erop staan dat financiële steun altijd gepaard gaat met het doorvoeren van hervormingen. Nederland dient dit

⁸ Rob Clark, "Quotas Operandi: Examining the Distribution of Voting Power at the IMF and World Bank", *The Sociological Quarterly*, 7 augustus, 2017, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00380253.2017.1354735>.

standpunt ook in te nemen en vast te houden. Tijdens de COVID-19-pandemie heeft het IMF grote bedragen op een onverantwoorde manier zonder voorwaarden en duidelijke afspraken aan landen uitgeleend. Hier kleven grote sociaal-maatschappelijke risico's. Een gevolg was bijvoorbeeld dat Egypte een deel van dit geld aan zijn militaire defensie uitgaf, want *military spending* wordt door dat land ook gezien als *social spending*.⁹ Voorwaarden stellen in ruil voor steun is dus een noodzaak waarvan niet mag worden afgeweken. Dit komt de doelmatigheid van de bestedingen ten goede. Wel kan natuurlijk gediscussieerd worden over hoe streng de voorwaarden moeten zijn. Het is belangrijk dat internationale partners een constructieve houding aannemen in deze gesprekken, maar inzetten op de doelmatige besteding van middelen.

Nederland

De samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Financiën met betrekking tot schuldhoudbaarheidsproblemen en multilaterale organisaties moet worden doorgezet en uitgedragen worden naar andere landen.

De groeiende verstrengeling tussen financieel beleid, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking maakt dat de lijnen tussen de werkvelden van ministeries vervagen. Ook organisaties met een financieel mandaat zoals het IMF engageren steeds meer op sociaal gebied. Dit vloeit voort uit de ontwikkeling dat sociale aspecten van financieel en fiscaal beleid een steeds prominentere rol krijgen, ook in interne beleidsvoering binnen het IMF. Wij denken dat deze trend vereist dat dergelijke financiële organisaties beleidsmatig gezamenlijk benaderd worden door de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. In Nederland werken deze ministeries al veel samen en het zou een goede ontwikkeling zijn als deze insteek ook zo veel mogelijk wordt gehandhaafd bij samenwerking met internationale actoren.

Nederland moet innovatieve financieringsvormen en herstructureermethoden inventariseren en implementeren en waar mogelijk dit via het IMF of de Europese Unie opschalen.

Door middel van innovatieve financiële constructies kan gewerkt worden aan de schuldhoudbaarheid van de doelgroepen in de MENA-regio. Dit kan zowel aan de capaciteitskant door het reduceren en herstructureren van schulden, als aan de productiekant door het verhogen van de productiviteit door het aantrekken van investeringen. Voor een merkbare impact op de schuldhoudbaarheid van de doellanden is het internationaal propageren van vernieuwende vormen van financiering een noodzaak. Twee concrete voorbeelden zijn *debt for climate swaps* en *blended finance*.¹⁰ Nederland is momenteel internationaal een van de aanjagers van *blended finance*-projecten. Om vanuit Nederland in te zetten op schaalvergroting is het noodzakelijk om over voldoende expertise te beschikken. Het is daarom noodzakelijk voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken om voldoende beleidsmedewerkers met financieel-economische kennis tot zijn beschikking te hebben dan wel voldoende beroep te kunnen doen op relevante ministeries en gelieerde instituten. Hierbij kan men denken aan het intensiveren van de samenwerking en het uitbreiden van de werkgroepen tussen de twee ministeries.

Dergelijke vernieuwende financiële constructies representeren een veranderde visie op staatsschulden. In plaats van de focus leggen op herfinanciering met een puur financiële inslag en traditionele ontwikkelingssamenwerking verschuift de aandacht naar duurzame en economisch meer rendabele alternatieve benaderingen. De gedachtegang dat positieve ecologische of

⁹ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

¹⁰ Zie Appendix A: Innovatieve financiering.

maatschappelijke veranderingen waarde kunnen representeren in het kader van herfinanciering is ons inziens erg waardevol in een moderne benadering van het probleem van langlopende staatsschulden.

Nederland moet zowel zelf als in EU-verband inzetten op verdere diversificatie van de economieën in de MENA-regio via het versterken van de private en semi-private sector.

De landen in de MENA-regio hebben veelal te maken met een economie die afhankelijk is van olie, een grote publieke sector en een kleine private sector. Hierdoor is sprake van een economie die niet divers is en daardoor zeer kwetsbaar voor externe veranderingen zoals dalende olieprijsen. Om een duurzamere diverse economie te bouwen is het belangrijk om een sterkere en dynamische private sector te hebben. Hiervoor dient het vestigingsklimaat verbeterd te worden om een sterke private sector te kunnen 'huisvesten'. Dit omhelst investeringen in de fysieke en digitale infrastructuur, de aanpak van corruptie, een focus op een betrouwbare toevoer van elektriciteit, het beëindigen van conflicten, het creëren van politieke stabiliteit en het implementeren van eventuele belastingvoordelen voor ondernemers. Hier liggen voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven kansen, zowel bilateraal als multilateraal door coördinatie via de EU. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen en jongeren. De arbeidsparticipatie onder deze groepen is in de MENA-regio laag, terwijl zij een grote rol kunnen spelen bij het diversifiëren van de economie. Om deze groepen te ondersteunen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan subsidies voor startende ondernemers en kinderopvang om vrouwen een betere kans op de arbeidsmarkt te geven. Deze subsidies kunnen door de landen zelf vertrekt worden en gesteund worden vanuit *bottom up*-initiatieven van internationale actoren.

Nederland moet het trainen van ambtenaren in de publieke sector ook onder ontwikkelingshulp scharen en waar mogelijk op EU-niveau, op grote schaal financieel-economische training bieden.

Op de werkvloer bij financiële afdelingen van overheden en financiële instituten in ontwikkelende landen is grote behoefte aan economische en fiscale kennis van zaken. Op dit moment ligt deze taak grotendeels bij het IMF, dat door middel van bijvoorbeeld trainingscentra probeert deze kennis te vergroten. Dit is echter niet voldoende. Doordat het IMF deze taak uitvoert valt financiële training van personeel van overheden en financiële instituten op bilateraal niveau niet binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking, dat zich meer focust op het maatschappelijk middenveld. Ons advies luidt om vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking werkgroepen in te stellen die lokale ambtenaren financieel-economische training kunnen bieden. Een speciale rol zien wij weggelegd voor de Europese Unie die dergelijke intensieve samenwerking kan ondersteunen vanuit het kader van ontwikkelingssamenwerking, waar grote financiële reserves voor klaarliggen.

Internationale actoren

Nederland moet in EU-verband de Afrikaanse Unie (AU) ondersteunen bij het oprichten en uitbouwen van de Afrikaanse Centrale Bank, het Afrikaans Monetair Fonds en de Afrikaanse Investeringsbank om zo bij te dragen aan betere Afrikaanse regionale samenwerking op het gebied van financieel en monetair beleid.

Wij zijn ervan overtuigd dat het interessant is om te kijken naar welke mogelijkheden en instrumenten de Afrikaanse Unie biedt met betrekking tot schuldhoudbaarheid en herfinanciering. Het zou wenselijk zijn dat de landen op het Afrikaanse continent meer interne samenwerking zoeken in AU-verband net als in de begindagen van de Europese Economische

Gemeenschap. Zo kunnen deze landen op de lange termijn minder afhankelijk worden van actoren buiten de regio. De Nederlandse ervaring binnen de Europese Unie laat zien welke kansen dit biedt. Zo heeft bijvoorbeeld de Europese Unie veel programma's om haar lidstaten te ondersteunen bij financiële problemen.

De Afrikaanse Unie heeft in 2000 besloten om drie continentale financiële instituties op te zetten: de Afrikaanse Centrale Bank, de Afrikaanse Investeringsbank en het Afrikaans Monetair Fonds. Het plan is om de Afrikaanse Centrale Bank in 2028 officieel op te richten. Nederland en de Europese Unie dienen hierbij ondersteuning en ongevraagd advies te geven in de vorm van aanbevelingen, gebaseerd op de lessen die Nederland heeft getrokken uit de integratie van het monetair beleid in de EU. Het is aan de lidstaten van de Afrikaanse Unie zelf om te bepalen welke monetaire taken wel en welke niet samen worden uitgevoerd. Het is ook mogelijk dat binnen de Afrikaanse Unie regionale monetaire afdelingen worden opgezet, bijvoorbeeld voor Noord-Afrika. Het is niet realistisch dat de Afrikaanse Unie op korte termijn net zo geïntegreerd zal zijn als de Europese Unie.

Het opzetten van deze instanties van de Afrikaanse Unie zal in de toekomst voor meer instrumenten zorgen als een lidstaat in financiële problemen dreigt te komen. Schuldhoudbaarheid-problemen zullen immers ook in de toekomst nog voorkomen in het Afrikaanse gedeelte van de MENA-regio.

Nederland moet in EU-verband bij de Arabische Liga lobbyen dat het Arabisch Monetair Fonds hervormingseisen stelt om de schuldhoudbaarheid te verbeteren in ruil voor financiële steun.

Het Arabisch Monetair Fonds leent grote bedragen uit en richt zich ook op de financiële stabiliteit van lidstaten. Wij geloven dat het Arabisch Monetair Fonds een sterkere rol kan hebben op het gebied van het bevorderen van schuldhoudbaarheid als de organisatie tegenover steun ook voorwaarden stelt. Zo kunnen eventuele hervormingen worden afgedwongen. Deze optie wordt nu nog niet of onvoldoende onderzocht. Hier ligt een taak voor Nederland om via de Europese Unie of het IMF te pleiten voor een betere integrale afstemming tussen het IMF en het Arabisch Monetair Fonds om de gezamenlijk doelen te bereiken. Beide organisaties hebben immers het doel om de schuldhoudbaarheid-problemen te overwinnen. Dit biedt een kans om de rol van het Arabisch Monetair Fonds te versterken als het gaat om de coördinatie van monetaire samenwerking en het geven van beleidsadviezen aan lidstaten, zoals de Europese instanties ook doen.

Nederland moet bewust zijn van de geopolitieke ontwikkelingen in de regio en in EU-verband actief haar geopolitieke belangen behartigen, onder andere via versterking van het *Global Gateway*-programma van de Europese Commissie: het Europese antwoord op 'de nieuwe zijderoute'.

De Europese Unie lijkt te onderschatten welke geopolitieke belangen spelen in haar nabije regio. China heeft als nieuwe geopolitieke speler in de MENA-regio al veel geïnvesteerd in het kader van 'de nieuwe zijderoute'. Daarnaast biedt China ook aantrekkelijke financiële steun met een *debt trap* als risico; de motieven van China bestaan uit geld en macht.¹¹ Uit de gesprekken die wij met verschillende actoren hebben gehad kwam goed naar voren dat de meningen over de omvang van dit probleem zeer uiteen liggen. Enerzijds benadrukten sommige geïnterviewden dat Nederland niet naïef moet zijn en China moet betrekken bij de multilaterale aanpak van de

¹¹ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

schuldhoudbaarheid-problemen. Anderzijds benadrukten geïnterviewden dat Nederland moet inzetten op het *Global Gateway*-programma als tegenhanger van de 'nieuwe zijderoute' in de MENA-regio. Deze twee insteken zijn goed verenigbaar en dienen beiden te worden uitgevoerd.

Libanon

Hoe kan Buitenlandse Zaken omgaan met een gebrek aan draagvlak onder de Libanese politieke elite voor de benodigde economische hervormingen?

Inleiding

“In every aspect. The government is not able to provide its citizens with basic needs, people’s money in the bank is frozen and cannot be used, everybody’s lives changed: the really poor are dying, the poor are barely able to feed themselves and survive, the middle class became poor, the wealthy became middle class, the 1% are benefiting.”

- Antwoord van een Libanese surveyrespondent.¹²

De huidige schulden crisis in Libanon is het rampscenario waar andere MENA-landen voor hoeden. Libanon is sinds begin 2020 in gebrek. Dat betekent dat er geen vertrouwen meer is dat de overheid haar leningen terug kan betalen. Er wordt door de Libanese regering onderhandeld met het IMF over een bailout.¹³ Zonder een overeenkomst verergert de economische malaise met de dag.¹⁴ Armoedecijfers zijn bijna verdubbeld van 42% naar 82% tussen 2019 en 2021.¹⁵ Er is een tekort aan ongeveer alles. Brood is bijvoorbeeld gerantsoeneerd tot twee zakken per gezin per dag.¹⁶

Oktober 2019 wordt als het begin gezien van de schulden crisis, welke is geëscaleerd omdat de politieke elite niet bereid is om de benodigde economische hervormingen door te voeren.¹⁷ De enorme explosie in de haven van Beiroet in augustus 2020 en de COVID-19-pandemie hebben de financiële crisis van het land alleen maar verder verergerd.¹⁸ De krimp die de Libanese economie heeft doorgemaakt sinds 2019 wordt doorgaans alleen gezien bij ernstige natuurrampen of oorlogssituaties.¹⁹ De Wereldbank noemt de crisis in Libanon echter een “moedwillig veroorzaakte crisis”, een crisis waarbij de oorzaken voornamelijk bij een gebrekkig beleid en respons van de overheid liggen.²⁰ Ook uit interviews kwam naar voren dat de problemen ten grondslag liggen aan deze schulden crisis gaan over gebrek aan verantwoordingsplicht van politici en onafhankelijkheid van overheidsinstanties.

¹² Antwoord van een respondent (onder 30 jaar) van onze survey op de vraag “Are you suffering any consequences from the debt of your government? Can you tell us a bit about that?”.

¹³ Marc Jones, “Foreign creditors urge Lebanon to begin debt restructuring talks,” *Reuters*, 21 september, 2021, <https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanons-international-creditors-urge-new-govt-begin-debt-restructuring-talks-2021-09-21/>.

¹⁴ Kareem Chehab, “Lebanon’s crippled economy hobbles into new year,” *AlJazeera*, 6 januari, 2022, <https://www.aljazeera.com/economy/2022/1/6/lebanons-crippled-economy-hobbles-into-new-year>.

¹⁵ ESCWA, “Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021)”, *Policy Brief*, september, 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/21-00634-multidimensional-poverty-in-lebanon-policy-brief-en.pdf>

¹⁶ Jenne Jan Holtland, “Twee zakken per gezin: bij de bakkers in Beiroet is het brood op rantsoen”, *de Volkskrant*, 15 april, 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/twee-zakken-per-gezin-bij-de-bakkers-in-beiroet-is-het-brood-op-rantsoen~bd9ea6092/>

¹⁷ Joseph Bitar, “The Monetary Crisis of Lebanon,” *Review of Middle East Economics and Finance* 17:2 (2021), 71.

¹⁸ The World Bank, “The World Bank In Lebanon,” triupdated oktober 17, 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/overview#1>.

¹⁹ The World Bank, “Lebanon Sinking into One of the Most Severe Global Crises Episodes, amidst Deliberate Inaction”, *World Bank press release*, 1 juni, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/01/lebanon-sinking-into-one-of-the-most-severe-global-crises-episodes>

²⁰ The World Bank, “Lebanon’s Crisis: Great Denial in the Deliberate Depression”, *Press Release*, 25 januari, 2022, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/24/lebanon-s-crisis-great-denial-in-the-deliberate-depression>

Hoewel er een argument bestaat tegen te veel Westerse inmenging in binnenlandse aangelegenheden, vervalt dit met het oog op de ernst van de situatie en de belangen van Nederland. Er is in Libanon op dit moment een brain drain gaande en een gevaar dat de situatie zo verslechterd dat nog meer Libanezen en de miljoen Syrische vluchtelingen die zich in het land begeven, het land verlaten. Een nieuwe vluchtelingencrisis kan het gevolg worden voor een verslechterende situatie in Libanon. Het concept 'opvang in de regio' en de bredere Nederlandse ambitie van 'stabiliteit in de regio' komen in gevaar. In dit stuk hebben wij vier beleidsadviezen voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken om bij te kunnen dragen aan het verbeteren van de schuldhoudbaarheid van Libanon.

Beleidsadviezen

- Nederland moet binnen het IMF erop toezien dat er in de onderhandelingen met Libanon over een bailout benodigde structurele economische hervormingen niet plaatsmaken voor zwaardere bezuinigingsmaatregelen.
- Nederland moet het belang benadrukken van onderzoek naar de impact van hervormingen en bezuinigingen, en de voordelen en nadelen van het IMF-akkoord dat met Libanon gesloten wordt.
- Nederland moet gaan lobbyen voor de implementatie van persoonsspecifieke sancties gericht op Libanese politici.
- Nederland moet bijdragen aan het verbeteren van de zelfvoorzienendheid van Libanon op het gebied van water, voedsel en energie.

Nederland moet erop toezien dat er in de onderhandelingen met Libanon over een *bailout* benodigde structurele economische hervormingen niet plaatsmaken voor zwaardere bezuinigingsmaatregelen.

In maart 2020 heeft de Libanese overheid zichzelf in gebreke verklaard. Sindsdien is Libanon in onderhandeling met het IMF over een bailout. Indien een akkoord wordt bereikt dan worden schulden gesaneerd in ruil voor de implementatie van een pakket aan economische hervormingen. Voorbeelden zijn het devalueren van de munt en stopzetten van subsidies, om zo economische groei te stimuleren en de overheidsbalans op orde te krijgen.²¹ Het pakket zal ook maatregelen bevatten zoals de aanpak van corruptie.

In Libanon bestaat politiek draagvlak voor het snijden in overheidsuitgaven, maar geen draagvlak voor het aanpakken van corruptie of hervormingen in de financiële sector.²² Sinds 2011 hebben hervormingsprogramma's van het IMF in Libanon zich vooral geconcentreerd op begrotingsconsolidatie, het beperken van loonkosten van de overheid en hervormingen van subsidies. Dit beleid heeft ook in andere MENA-landen ongewenste effecten gehad, zoals een toename van onbetaalde zorgtaken van vrouwen.²³ De zwakkeren in de samenleving worden disproportioneel geraakt en veel huishoudens zijn aangewezen op overmakingen van familieleden uit het buitenland.²⁴

²¹ Stephen McCloskey, "Why an IMF loan is not the solution to Lebanon's economic crisis," *OpenDemocracy*, 29 september, 2021, <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/why-an-imf-loan-is-not-the-solution-to-lebanons-economic-crisis/>.

²² Kareem Chehabey, "Lebanon's crippled economy hobbles into new year," *AlJazeera*, 6 januari, 2022, <https://www.aljazeera.com/economy/2022/1/6/lebanons-crippled-economy-hobbles-into-new-year>.

²³ "For a decade of hope not austerity in the Middle East and North Africa. Towards a fair and inclusive recovery to fight inequality," *OXFAM Briefing Note* (2020), 11.

²⁴ Kareem Chehabey, "Lebanon's draft budget heaps even more pain on the poor," *AlJazeera*, 21 januari, 2022, <https://www.aljazeera.com/economy/2022/1/21/lebanons-draft-budget-heaps-even-more-pain-on-the-poor>.

Er zijn oplossingen voor de financiële en economische problemen waar Libanon mee kampt., Beperkt draagvlak onder de Libanese politieke elite belemmert echter de doorvoering van het huidige IMF pakket.²⁵ Dit pakket is namelijk niet in het belang van de sektarische elite van het land, die over de middelen beschikt om zichzelf buiten schot te houden van de gevolgen van de economische schok. Deze elite is tevens niet gebaat bij de aanpak van corruptie of hervormingen in de financiële sector.

Nederland moet erop toezien dat bovengenoemde structurele economische hervormingen niet plaatsmaken voor kortzichtig snijden in overheidsuitgaven. Hoewel dit de kans op het sluiten van een akkoord kan vergroten, lost dit niets op voor de Libanese bevolking en de schuldhoudbaarheid van het land op de lange termijn. Juist omdat kortzichtig snijden in overheidsuitgaven de onderste lagen van de Libanese bevolking het hardst raakt, kan dit leiden tot sociale en politieke onrust, het oplaaien van geweld, en een toename van terrorisme en vluchtelingenstromen. Wij geloven dat Nederland namens haar kiesgroep binnen het IMF actiever moet pleiten voor een focus op structurele economische hervormingen, zoals verwoord in het laatste beleidsadvies voor Libanon, in plaats van zwaardere bezuinigingsmaatregelen.

Nederland moet het belang benadrukken van onderzoek naar de impact van hervormingen en bezuinigingen, en de voordelen en nadelen van het IMF-akkoord dat met Libanon gesloten wordt.

Wij vinden dat Nederland in haar kiesgroep binnen het IMF moet aandringen op betere kennisgeving over de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen in Libanon. Op de korte termijn kan Nederland zich hard maken voor een speciale IMF uitzending naar Libanon om zo een beter beeld te krijgen van de huidige stand van zaken. Om de impact van het IMF hervormingspakket nauwlettend in de gaten te houden zal dit structureel moeten gebeuren en zal een jaarlijkse IMF delegatie niet volstaan.

Wij geloven dat bewustzijn binnen het IMF over de impact van de opgestelde hervorming pakketten waardevol is voor toekomstige schulden problematiek in de MENA-regio. Inzicht in de gevolgen van bezuinigingsmaatregelen zorgen voor betere ideeën over structurele veranderingen. Met een beter bewustzijn over de impact die de IMF voorwaarden hebben op de Libanese samenleving, wordt de kans op duurzame- in plaats van kortzichtige maatregelen binnen een IMF groter in de toekomst. Europese beleidsmakers zijn verwachten namelijk dat dit niet de laatste schulden crisis in de MENA-regio zal zijn.

Nederland moet gaan lobbyen voor de implementatie van persoonsspecifieke sancties gericht op Libanese politici.

Toen Libanon in de zomer van 2021 een jaar zonder regering zat en de schulden crisis voortduurde, heeft het Europees Parlement een raamwerk van persoonsspecifieke sancties goedgekeurd. Het betrof bevrozingen van vermogens, reisverboden en blokkades op financiële transacties voor Libanese politici die democratische processen belemmerden of het financiële systeem ondermijnden.²⁶ De invoering is echter niet doorgevoerd toen in september een nieuwe regering aantrad.

²⁵ Will Todman, "Lebanon's New Government," *Center for Strategic & International Studies*, 10 september, 2021, <https://www.csis.org/analysis/lebanons-new-government>.

²⁶ "Lebanon: EU adopts a framework for targeted sanctions," *Council of the European Union*, 30 juli, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/30/lebanon-eu-adopts-a-framework-for-targeted-sanctions/>; Kareem Chehayeb, "EU adopts framework to sanction Lebanese officials," *AlJazeera*, 30 juli, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/30/eu-adopts-framework-to-sanction-lebanese-officials>.

Op dit moment zijn Libanese politici niet bereid om in te stemmen met maatregelen van het IMF die vragen om structurele veranderingen.²⁷ De politieke elite weet zichzelf buiten schot te houden en is daarom ook niet gebaat bij voorgestelde hervormingen, zoals op het gebied van anti-corruptiebeleid. Persoonsspecifieke sancties zijn een drukmiddel om politici de economische crisis waar zij verantwoordelijk voor zijn te laten voelen. Wij geloven wij dat persoonsspecifieke sancties nu nodig zijn om het sluiten van een IMF-akkoord te versnellen en de kans te vergroten op implementatie van de door het IMF geëiste economische hervormingen.²⁸

Zodra de verkiezingen in mei hebben plaatsgevonden kunnen de persoonsspecifieke sancties worden ingezet. Er liggen kansen voor Nederland om hierin de leiding te nemen. Wij geloven daarom dat Nederland moet gaan lobbyen voor het al bestaande raamwerk van persoonsspecifieke sancties bij de Mashreq/Maghreb Working Party werkgroep.²⁹ Dit is het voorbereidende orgaan voor de Europese Raad dat zich ontfermt over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU met betrekking tot Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet met de Nederlandse delegatie de noodzaak voor persoonsspecifieke sancties bespreken. Het doel is om de kwestie Libanon op de agenda te krijgen voor de Europese Raad op 23 en 24 juni of de volgende bijeenkomst.

Hierbij is het belangrijk om een strategie te formuleren namens de Nederlandse delegatie. Wat betreft de argumentatie naar het adviserend orgaan rondom de minister president zal de nadruk moeten liggen op het belang van Nederland bij een stabiel Libanon en het gevaar voor 'opvang in de regio'. De nestor-rol van Mark Rutte kan een belangrijke functie hebben bij het vormen van een coalitie binnen de Europese Raad. Er is momentum rondom de implementatie van eensgezinde Europese sancties, zoals te zien is in de reactie op de Russische inval van Oekraïne. Daarnaast heeft Nederland een belangrijke potentiële bondgenoot in Frankrijk, dat zelf al in juli 2021 het voortouw nam voor het raamwerk van persoonsspecifieke sancties.³⁰

Nederland moet bijdragen aan het verbeteren van de zelfvoorzienendheid van Libanon op het gebied van water, voedsel en energie.

Om de zelfvoorzienendheid van Libanon te verbeteren en duurzame economische groei te realiseren, zijn investeringen nodig in de meest urgente sectoren: de water-, energie- en voedselsector. Wij adviseren dan ook om op kleine schaal te investeren in deze essentiële sectoren die Libanese zelfvoorzienendheid versterken. De afhankelijkheid van importeringen van voedsel en brandstof zorgen voor een structurele negatieve handelsbalans. Daarnaast kampt het land al jaren met lage economische groeicijfers. Beiden zijn funest voor de schuldhoudbaarheid op de lange termijn.

Het advies is gebaseerd op het incubator concept. Een incubator is een bedrijf dat andere nieuwe bedrijven helpt met starten en groeien. Dit concept is kleinschalig maar ook zeker toepasbaar in bredere economische zin. Zo zou een klein Libanees dorp als incubator kunnen fungeren in het ontwikkelen van een stabiel en goed werkend water-, voedsel- en energie-netwerk. In samenwerking met bijvoorbeeld het EU Trust Fund Madad en een kennisbedrijf zoals

²⁷ Lebanon Economic Monitor, "The Great Denial," *World Bank* (herfst 2021): <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36862>, 18.

²⁸ World Bank Group, "Lebanon Economic Monitor", *Global Practice for Macroeconomics, Trade & Investment Middle East and North Africa Region*, Spring 2021, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/394741622469174252/pdf/Lebanon-Economic-Monitor-Lebanon-Sinking-to-the-Top-3.pdf>

²⁹ European Council, "Mashreq/Maghreb Working Party (MaMa)", *European Council*, 9 november, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/mashreq-maghreb-working-party/>

³⁰ France24, "EU to impose sanctions on Lebanese leaders by end of July", 12 juli, 2021, <https://www.france24.com/en/diplomacy/20210712-eu-to-impose-sanctions-on-lebanese-leaders-france-s-le-drian-says>

Dutch Greenhouse Delta, kan een gunstig gelegen Libanees dorp gekozen worden dat fungeert als zo'n incubator. Met behulp van Europese subsidie en kennis van derden kan er op kleine schaal gekeken worden naar het verbeteren van de drie bovengenoemde sectoren, waarbij zelfvoorzienend en duurzaamheid de uitgangspunten zijn. Leg hiervoor contact met het WE4F (Water and Energy for Food) MENA Regional Innovation Hub, wat al een tal van succesvolle incubator projecten heeft opgezet wereldwijd.³¹ UNICEF heeft ook al projecten lopen met betrekking tot het verbeteren van de drinkwater infrastructuur in het land.³²

Libanon kampt al vele jaren met een instabiele energievoorziening en een slecht energie distributienetwerk. Het huidige watersysteem staat onder druk waardoor miljoenen mensen zonder water dreigen te komen te zitten, en de voedseltekorten voor de bevolking zullen alleen maar stijgen.³³ De geringe energiebeschikbaarheid, de hyperinflatie en een tekort aan water zorgen voor een instabiliteit. Dit leidt vervolgens weer tot een slecht internationaal vestigingsklimaat en stagnatie van de lokale economie. Het stabiliseren van deze markten, door middel van investeringen, is extreem belangrijk voor de toekomstige groei van de economie. Het IMF en de Wereldbank zien de elektriciteits- en watersector als belangrijke sectoren om in te investeren.³⁴ Zo heeft Libanon de potentie om een grote exporteur van drinkwater te zijn binnen de regio. Deze sectoren zouden, wanneer goed ontwikkeld, een goede bron van inkomsten kunnen genereren voor Libanon.

Het opstarten van buitenlandse ondernemingen in kansrijke Libanese gebieden valt niet makkelijk te realiseren. Het is dan ook hierom, dat wij sterk benadrukken om gelijktijdig te investeren in het versterken van de relaties en vergroten van de netwerken met de lokale bevolking en machthebbers. De reden hiervoor is de terughoudendheid van belangrijke en invloedrijke Libanese personen en groeperingen die de komst van buitenlandse bedrijven en brancheorganisaties blokkeren. Tevens kan de komst van investeringen van projecten in één specifiek dorp zou onderlinge rivaliteit en frictie tussen dorpen kunnen veroorzaken. Het is dan ook van uiterst belang dat deze investeringen op voorhand zorgvuldig worden onderzocht en pas worden gerealiseerd met breed lokaal draagvlak.

Zowel op korte termijn en op lange termijn, zou Nederland een ondersteunende rol kunnen innemen ten aanzien van de Libanese water-, energie- en voedselsector. Denk hierbij aan het versterken van lokale netwerken op de korte termijn, het delen van kennis en het maken van investeringen in de bovengenoemde sectoren op de lange termijn. Om economische groei te realiseren zullen landelijke hervormingen geïmplementeerd moeten worden. De kans dat dit op korte termijn zal gaan gebeuren wordt, zoals al eerder besproken, nihil geacht. Ons advies streeft er naar om zo realistisch mogelijk te zijn. Dit is dan ook de reden dat er gekozen wordt voor kleinschalig beleidsadvies met potentiële grotere spillover effecten.

³¹ Ahmed Huzayyin, "How to Enter the MENA Water-Energy-Food Nexus and Build a Thriving Innovator Cohort", *WE4F*, 28 juli, 2021, <https://we4f.org/mena-rih/how-to-build-innovator-cohort>

³² "Water Establishments of Lebanon empowered," *UNICEF*.

³³ Mohammed Hussein en Mohammed Haddad, "Infographic: Lebanon is about to run out of water," *AlJazeera*, 25 augustus, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/25/lebanons-critical-water-crisis-interactive>.

³⁴ News Wires, "Lebanon left without electricity as main power stations run out of fuel," *France24*, 9 oktober, 2021, <https://www.france24.com/en/middle-east/20211009-lebanese-power-outage-will-last-several-days-govt-official-says>.

Egypte

Hoe kunnen duurzamere investeringskeuzes bijdragen aan de schuldhoudbaarheid?

Inleiding

“The economy looks healthy from the outside, but if you poke around it’s all built on quicksand.” - An Egyptian academic.³⁵

Binnen de MENA-regio is Egypte een land met een relatief sterke en diverse economie. Het land heeft een significante dienstensector, toerisme speelt een belangrijke rol en ook de landbouw- en energiesector zijn sterk ontwikkeld.³⁶ Desondanks is de schuldhoudbaarheid de afgelopen jaren verzwakt. De overheidsschuld neemt toe, inkomsten blijven achter en de kosten van het ambtenarenapparaat blijven onverminderd hoog.³⁷ Hoge rentelasten en prijsstijgingen zetten de begroting van de overheid verder onder druk, waarvan al 36% wordt uitgegeven schuldaflossing.³⁸ De Egyptische overheid zet haar budget voor een groot deel in voor prestigeprojecten, wat regelmatig op korte termijn voor economische impulsen zorgt. Op de lange termijn leiden deze keuzes echter tot het verslechteren van de schuldhoudbaarheid. Wij geloven dat het er in de context van Egypte meer moet aandacht moet komen voor duurzame investeringskeuzes. Maatschappelijk verantwoorde investeringen kunnen op lange termijn de economische groei en arbeidsmarkt stimuleren. Daarnaast geloven wij dat de Egyptische economie versterkt kan worden door de opschaling van de participatie van vrouwen en jongeren in de formele private sector. Een stabiele economische situatie in Egypte biedt nieuwe kansen aan Nederlandse investeerders en ondernemers. Ten slotte heeft Nederland belang bij stabiliteit in de regio omdat dit toenemende ontregelde migratie kan beperken.

Beleidsadviezen

- Nederland moet zich in multilateraal verband inzetten op het herzien van de investeringsprioriteiten van de Egyptische overheid en de rol van het Egyptische leger in de economie.
- Nederland moet bijdragen aan het verbeteren van de investeringsmogelijkheden voor private bedrijven, zowel binnen Egypte als vanuit Nederland.
- Nederland moet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking efficiënter samenwerken met de aan Nederland gelieerde ngo’s in Egypte.
- Nederland moet meer investeren in zowel nieuwe als bestaande projecten die zich richten op de inclusie van vrouwen en jongeren in de private sector met speciale aandacht voor rurale gebieden.
- Nederland moet persoonlijke ervaringen van Egyptische vrouwen en jongeren meenemen in de verduurzaming van zijn internationaal beleid.

³⁵ Een Egyptische academicus, “A new capital in the Egyptian desert: Sisi’s military model for the economy,” *Financial Times*, 6 juni, 2021, <https://www.ft.com/content/00a7b285-87c8-448c-998e-30457d1af85c>.

³⁶ CIA, “The World Factbook,” 7 april, 2022, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/egypt/#economy>.

³⁷ Ahram Online, “Sisi orders raising minimum wage for public sector employees in fiscal year 2022/23,” 18 januari, 2022, <https://english.ahram.org.eg/News/456500.aspx>.

³⁸ Patrick Werr, “Egypt sees exodus of dollars since start of Ukraine war - bankers,” 2 maart, 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/egypt-sees-exodus-dollars-since-start-ukraine-war-bankers-2022-03-02/>.

- Nederland moet zich bewust zijn van de link tussen schuldhoudbaarheid en klimaatinvesteringen, de huidige betrokkenheid verbreden en klimaatinvesteringen bevorderen.

Nederland moet zich in multilateraal verband inzetten op het herzien van de investeringsprioriteiten van de Egyptische overheid en de rol van het Egyptische leger in de economie.

In de Egyptische economie spelen de Egyptische staat en het Egyptische leger een grote rol. Deze economische verwevenheid en de bijbehorende investeringskeuzes van de overheid leiden tot een zwak klimaat voor private ondernemingen en weinig duurzame economische ontwikkeling. Dit kan de staatsschuld op langere termijn indirect negatief beïnvloeden. Hoewel de staat en het leger nauw met elkaar verbonden zijn is dit advies tweeledig, aangezien de staat en het leger ieder een eigen rol in de economie spelen.

Sinds het aantreden van de huidige president al-Sisi is de staat uitvoerig gaan investeren in infrastructuur, energie en het leger. Factoren als prestige en macht lijken in de investeringskeuzes van groter belang dan zaken die het gros van de bevolking positief beïnvloeden en de nationale economische ontwikkeling op de lange termijn ten goede komen. Dit blijkt onder andere uit gesprekken die wij hebben gevoerd met mensen die woon- en werkzaam zijn in het land. Wij geloven dat Nederland op twee manieren kan helpen bij het duurzamer maken van de investeringskeuzes van de Egyptische overheid. Op dit moment wordt een groot deel van de Egyptische begroting gebruikt om verlieslijdende staatsbedrijven overeind te houden, wat 40% van het totaal aantal staatsbedrijven is. Uit angst voor toenemende werkloosheid en een verslechterde positie van de regering van president al-Sisi blijven hervormingen uit en blijven deze staatsbedrijven drukken op de overheidsfinanciën.³⁹ Wij geloven dat Nederland zich in multilateraal verband moet inzetten om Egypte te assisteren in het hervormen van verlieslijdende staatsbedrijven of in het overgaan tot privatisering of gedeeltelijke privatisering. Daarnaast adviseren wij Nederland om zich via multilaterale organisaties in te zetten om duurzame investeringskeuzes van de Egyptische overheid te stimuleren met speciale aandacht voor jongeren, vrouwen en het klimaat. Dit kan bijvoorbeeld door binnen het IMF, de Wereldbank en de EU te lobbyen voor deze doelstellingen.

In Egypte heeft het leger sinds 1979 het recht om deel te nemen in civiele sectoren van de economie. Het leger en de legerleiding profiteert sterk van de immense investeringen van de overheid en is onder andere nauw betrokken bij de bouw van de nieuwe administratieve hoofdstad. Er is hierdoor sprake van een 'militaire economie'. Een gelijk economisch speelveld is er niet voor concurrerende private investeerders en ondernemers, gezien het leger belastingtechnische, procedurele en andere voordelen geniet. Daarnaast kunnen ideeën van private bedrijven worden gekopieerd door bedrijven die in handen zijn van het leger, wat bijdraagt aan een ongunstig investeringsklimaat voor private partijen.⁴⁰ Wij erkennen de politieke complexiteit en gevoeligheid van dit onderwerp en worstelen met de mate waarin Nederland invloed zou moeten uitoefenen op binnenlands beleid. Desalniettemin geloven wij dat het onderwerp te belangrijk is om het onbenoemd te laten. Wij adviseren dat Nederland in bi- en multilateraal verband het gesprek aangaat om een gelijk speelveld te creëren voor private investeerders en ondernemers in de Egyptische economie. Dit kan door het onderwerp te agenderen bij multilaterale organisaties als de EU en het IMF. Waar mogelijk kan Nederland

³⁹ The Economist Intelligence Unit, "Country Report Egypt," *The Economist*, 8 december 2021.

⁴⁰ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

Egypte bilateraal bijstaan in het ontwikkelen van een gelijk speelveld door middel van kennisuitwisseling.

Nederland moet bijdragen aan het verbeteren van de investeringsmogelijkheden voor private bedrijven, zowel binnen Egypte als vanuit Nederland.

Zowel de Wereldbank als het IMF blijven benadrukken dat groei vanuit de private sector van groot belang is om tot duurzame werkgelegenheid te komen en de Egyptische economie en economische groei veerkrachtiger te maken.⁴¹ Privaat investeren wordt bemoeilijkt door de gebrekkige financiële ruimte waar investeerders gebruik van kunnen maken. De Egyptische overheid maakt gebruik van een groot deel van de financiële capaciteiten van het land en de bureaucratie maakt geld lenen buiten Egypte een complex proces. Leningen zijn geconcentreerd rondom een relatief klein aantal grote bedrijven en kleine en middelgrote bedrijven hebben beperkte toegang tot financiële diensten.⁴² Dit wordt onder andere veroorzaakt door achterblijvende kennis onder Egyptenaren over financiële administratie.⁴³ Daarnaast houdt de overheid de rente kunstmatig hoog om zo overheidsleningen aantrekkelijk te houden en zo de overheidsuitgaven te kunnen financieren. Dit heeft als gevolg dat private investeerders met hogere kosten te maken hebben en daardoor minder investeren.⁴⁴ Wij adviseren Nederland om in multilateraal verband de Egyptische autoriteiten te stimuleren om de kunstmatig hoge rente los te laten om zo de toegang tot financiële diensten en middelen te verbeteren. Daarnaast adviseren wij dat Nederland de mogelijkheden moet verkennen om de kennis van financiën en financiële administratie te vergroten. Nederland kan via bilaterale contacten en de ambassade aansluiting zoeken bij projecten die erop gericht zijn deze kennis te vergroten of zelf dit soort projecten initiëren.

Nederland moet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking efficiënter samenwerken met de aan Nederland gelieerde ngo's in Egypte.

Wij hebben in ons onderzoek vernomen dat de samenwerking tussen de Nederlandse overheid en de aan Nederland gelieerde ngo's in Egypte op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kan worden verbeterd, aangezien de communicatie en afstemming tussen de overheid en ngo's nog onvoldoende zijn. Uit interviews is gebleken dat duidelijke coördinatie en communicatie vanuit het ministerie missen.⁴⁵ Als gevolg hiervan wordt op dit moment veel werk dubbel gedaan: zo focust Orange Corners, een project van het Ministerie van Buitenlandse zaken, zich op dezelfde sectoren en geografische doelstellingen als verschillende ngo's gelieerd aan Nederland.⁴⁶ Ook heerst bij deze ngo's het idee dat het Nederlandse project Orange Corners concurreert met andere projecten van ngo's gelieerd aan Nederland die werken aan de ontwikkeling van de private sector in Egypte. Dit had volgens een contactpersoon, werkzaam bij een van deze ngo's, voorkomen kunnen worden als het ministerie voorafgaand aan het oprichten van Orange Corners had gekeken naar de activiteiten van andere organisaties in de regio. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en met name de Nederlandse ambassade in Egypte, kan het voortouw nemen om het communicatienetwerk te verstevigen dat Nederlandse projecten voor

⁴¹ IMF, "IMF Executive Board Completes the Second Review under the Stand-By Arrangement (SBA) for the Arab Republic of Egypt and Concludes 2021 Article IV Consultation," 23 juni, 2021, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/23/pr21193-egypt-imf-execboard-completes-2ndrev-under-the-sba-concludes-2021aiv>.

⁴² EBRD, EIB, WBG, "What's holding back the private sector in MENA? Lessons from the enterprise survey," 2016.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Pascal Daveaux, "Egypt: Persistent Vulnerabilities," *BNP Paribas Eco Conjoncture*, november 2021.

⁴⁵ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

⁴⁶ Idem.

ontwikkelingssamenwerking verbindt. Hierdoor kunnen krachten op een efficiëntere manier worden gebundeld. Samen kunnen ngo's en de Nederlandse ambassade de Egyptische private sector verstevigen met als gevolg een sterkere Egyptische economie. Deze economie kan als fundament dienen voor de verbetering van de schuldhoudbaarheid van Egypte.

Nederland moet meer investeren in nieuwe en bestaande projecten die zich richten op de inclusie van vrouwen en jongeren in de private sector met speciale aandacht voor rurale gebieden.

Ondanks dat de huidige jonge generatie in Egypte beter opgeleid is dan voorgaande generaties komen veel jongeren terecht in banen die niet passen bij hun opleidingsniveau. Daarnaast zorgen de hoge sociale druk en bijkomende zorgtaken (zoals het zorgen voor een gezin of voor andere familie) ervoor dat jonge vrouwen zich vaak volledig terugtrekken uit de arbeidsmarkt.⁴⁷ Wij adviseren dat Nederland moet doorgaan met het financieren en ondersteunen van projecten en ngo's die vrouwen en jongeren in Egypte helpen bij het starten in de private sector. Wij geloven dat Nederland het beste kan bijdragen aan het vergroten van vrouwen- en jongerenparticipatie binnen de Egyptische start-up cultuur. Aangezien studenten vaak tijdens hun opleiding extracurriculaire activiteiten ondernemen kan Nederland in samenwerking met Egyptische studentenverenigingen en universiteiten projecten opzetten die studenten stimuleren deel te nemen aan de groeiende start-up cultuur in Egypte.

Daarnaast adviseren wij dat Nederland zich inzet om projecten die vrouwen- en jongerenparticipatie in de Egyptische private sector proberen te vergroten inclusiever te maken. De bestaande projecten zijn vaak gefocust op de steden en zijn slecht toegankelijk voor jongeren en vrouwen uit rurale gebieden. Wij zien onbenutte kansen in de digitale sector om deze toegankelijkheid te vergroten. Door projecten op te zetten die de digitale geletterdheid van vrouwen en jongeren in rurale gebieden vergroten krijgen deze groepen de middelen om op afstand deel te nemen aan de groeiende technologische industrie in Egypte. Op deze manier wordt de geografische barrière waar voornamelijk vrouwen buiten de stad mee te maken hebben omzeild. In 2019 is in Egypte bijvoorbeeld het project *Benat Seshat* opgezet. Dit is een initiatief dat weesmeisjes in ruraal Egypte mobiliseert door hun digitale geletterdheid te verbeteren.⁴⁸ Op grotere schaal kunnen dit soort projecten bijdragen aan de inclusie van vrouwen en jongeren uit rurale gebieden en aan de duurzame groei van het midden- en kleinbedrijf.

Nederland moet persoonlijke ervaringen van Egyptische jongeren meenemen in de verduurzaming van zijn internationaal beleid.

Egyptische jongeren hebben eerstehands ervaringen met de maatschappelijke gevolgen van de nationale schuldenproblematiek.⁴⁹ Wij geloven dat het gesprek aangaan met Egyptische jongeren over hun ervaringen, wensen en ideeën kan bijdragen aan een duurzame en sterke Egyptische economie. Deze ervaringen zouden volgens ons structureel mee moeten worden genomen in het Nederlandse beleid aangaande de schuldhoudbaarheid in Egypte. Via een enquête hebben wij geprobeerd de ideeën en ervaringen van Egyptische jongeren in kaart te brengen. Wij geloven echter dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken betere middelen bezit om een uitwisseling van

⁴⁷ World Bank, "Egypt's Private Sector: A Driving Force for Job Creation," 18 september, 2014, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/09/18/egypts-private-sector-a-driving-force-for-job-creation>; Nermine El Saadani, "Egyptian Women & Labor Force: Challenges and Opportunities," *Wilson Center*, 25 oktober, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/egyptian-women-labor-force-challenges-and-opportunities>.

⁴⁸ Mira Maged, "'Benat Seshat' Initiative Uses Digital Literacy to Empower Orphan Women," *Egypt Independent*, 21 augustus, 2019, <https://egyptindependent.com/benat-seshat-initiative-uses-digital-literacy-to-empower-orphan-women/>.

⁴⁹ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

kennis en ervaringen te realiseren. Daarom stellen wij een denktank voor die bestaat uit Nederlandse en Egyptische jongeren. De uitwisseling van kennis tussen jongeren uit Nederland en Egypte kan leiden tot innovatieve, inclusieve en duurzame oplossingen. Ook krijgt Nederland op deze manier een beter beeld van de impact van de Egyptische schuldenproblematiek op jongeren en een idee van hoe jongeren kunnen bijdragen aan de Egyptische schuldhoudbaarheid.

Nederland moet zich bewust zijn van de link tussen schuldhoudbaarheid en klimaatinvesteringen, de huidige betrokkenheid verbreden en klimaatinvesteringen bevorderen.

Problemen rondom schuldhoudbaarheid en klimaat versterken elkaar op de lange en middellange termijn. Terwijl de overheidsbalans al onder druk staat en een verslechterende schuldhoudbaarheid verwacht wordt, wordt er van landen verwacht dat zij meer investeren in klimaatoplossingen.⁵⁰ Klimaatverandering kan grote economische gevolgen hebben zoals mislukte oogsten en tekort aan voedsel en water. Volgens prognoses van het IMF zullen kwetsbare landen met een langetermijnsценario zonder mitigatie een significant lager bbp hebben in 2050 in vergelijking met landen met een langetermijnsценario met mitigatie.⁵¹ Daarnaast laat recent onderzoek zien dat er een significant hogere kans is dat een land in default gaat als het land kwetsbaarder is voor, en minder weerstand kan bieden tegen klimaatverandering.⁵²

Op het gebied van klimaatverandering is Egypte relatief kwetsbaar. De *ND gain index*, een toonaangevende index die de kwetsbaarheid van landen voor klimaatverandering weergeeft, benadrukt dit.⁵³ De kwetsbaarheid komt vooral door de grote afhankelijkheid van waterbronnen en de verwachte impact van klimaatverandering op landbouwgebieden. Deze twee factoren komen samen in de Egyptische nijldelta, waar verzilting de landbouw bemoeilijkt. De onvoldoende voorbereiding op de impact van klimaatverandering komt door economische barrières, bestuurlijke problemen zoals corruptie en tekortkomingen op het gebied van innovatie en educatie. Dit betekent dat in Egypte urgent klimaatinvesteringen nodig zijn. Wij pleiten dat Nederland dit onderwerp meeneemt in haar beleid voor Egypte en bestaande samenwerking tussen Nederland en Egypte op het gebied van klimaat verbreedt en versterkt. Dit kan via officiële klimaatfinanciering of door klimaatdoelstellingen in bestaande hulp aan Nederlandse ondernemers in Egypte te integreren. Hierin zou een focus kunnen liggen op onderwerpen als hernieuwbare energie en climate-smart agriculture.⁵⁴ Ook adviseren we om een verband te leggen tussen klimaatinvesteringen en het eerdere advies over vrouwen- en jongerenparticipatie in de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld door nieuwe mogelijkheden voor jonge starters te verkennen binnen de groene sector. Op deze manier dienen investeringen meerdere duurzame doelen die gezamenlijk kunnen bijdragen aan een sterkere economie en schuldhoudbaarheid.

⁵⁰ Op basis van een van onze interviews, bron is bekend bij redactie.

⁵¹ IMF, “Macro-Fiscal Implications of Adaptation to Climate Change,” 23 maart, 2022, [Macro-Fiscal Implications of Adaptation to Climate Change \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Papers/2022/01/23/20220123-1).

⁵² Serhan Cevik, João Tovar Jalles, “An Apocalypse Foretold: Climate Shocks and Sovereign Defaults,” *Open Economies Review*, vol. 33(1), pagina 89–108, 2022, <https://doi.org/10.1007/s11079-021-09624-8>.

⁵³ “Egypt”, Data ND gain, geraadpleegd 14 april, 2022, <https://data-nd-gain.crc.nd.edu/country/egypt>.

⁵⁴ Rijksoverheid, “Climate activities of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2021”, *Public Tableau*, 10 maart 2022 [Workbook: ClimateNL \(tableau.com\)](https://tableau.com); RVO, “Zakelijke kansen in Egypte”, 26 april, 2021, [Zakelijke kansen in Egypte \(rvo.nl\)](https://zakelijkekansen.nl); RVO, “Egypt and the Netherlands towards cooperation in energy”, 2018.

Irak

Hoe kan de Nederlandse overheid een positieve bijdrage leveren aan politieke en economische stabiliteit in Irak, gegeven de politiek-maatschappelijke status quo?

Inleiding

De Iraakse overheidsschuld neemt in hoogte toe; in 2020 was de schuld-bbp ratio 68,3%, een toename van ruim 11 procentpunten sinds 2015. De problematiek centreert zich echter vooral rondom de zwakke schuldhoudbaarheid en de daaraan gelieerde instabiliteit van het politiek-economische stelsel.⁵⁵ De schuldhoudbaarheid in Irak moet daarnaast bekeken worden in de context van wederopbouw en herstel, waarin er onder de bevolking een overlevingsmentaliteit heerst. In deze context spelen een veelvoud van factoren een rol, zoals het nalatenschap van conflicten en de Islamitische Staat, sociale ongelijkheid, corruptie en (collectieve) psychologische trauma's.⁵⁶ Het is daarom moeilijk te duiden of de schuldhoudbaarheid een oorzaak of gevolg is van deze politiek-economische instabiliteit. Waarschijnlijker zijn deze met elkaar verbonden, bijvoorbeeld wanneer men kijkt naar de relatie tussen de loonsom en de schuld van de overheid. Een onhoudbare overheidsschuld staat betalingen aan het ambtenarenapparaat in de weg. Dit leidt op lange termijn tot meer werkloosheid en onrust, waarna de kans bestaat dat de geweldscyclus opnieuw wordt aangewakkerd. Ons doel is daarom Nederland te adviseren hoe een positieve bijdrage te leveren aan de politieke en economische stabiliteit in Irak, met oog voor de politiek-maatschappelijke context, door de houdbaarheid van staatsschulden en economische ontwikkeling te bevorderen.

Nederland heeft belang bij een sterk en stabiel Irak, want instabiliteit heeft ook negatieve gevolgen buiten de Iraakse landsgrenzen. Een instabiele situatie in Irak leidt ertoe dat meer mensen willen migreren of vluchten uit Irak, wat sociaal-economische consequenties voor Nederland heeft. Instabiliteit is ook gelinkt aan radicalisering als uitvlucht uit een hopeloze situatie. Instabiliteit en onrust kunnen zo bijdragen aan de verspreiding van radicaal gedachtegoed of zelfs aan het succes van terroristische groepen als Islamitische Staat en Al-Qaida.⁵⁷ Daarbij is uit onze gesprekken met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Iraakse ambassade gebleken dat Irak een potentieel goede handelspartner is voor Nederland. Veel bedrijven hebben interesse in het drijven van handel met Irak, maar de huidige instabiliteit bemoeilijkt dit. Ook op economisch gebied heeft Nederland dus baat bij stabiliteit. Kortom, een stabiel en sterk Irak is in Nederlands en Europees belang. Aangezien Nederland al een actieve rol speelt in het behoud van de stabiliteit in Irak en de Iraakse wederopbouw, hopen wij met ons beleidsadvies hieraan bij te dragen. Wij zijn ons bewust van de verschillen tussen federaal Irak en de Koerdische Autonome Regio en hebben daarom beleidsadviezen geschreven die voor beide regio's opgaan. In de praktijk kunnen echter verschillen in de implementatie van deze adviezen bestaan.

Beleidsadviezen⁵⁸

- Nederland moet duurzame economische groei in Irak stimuleren door doorontwikkeling in de landbouwsector te faciliteren.

⁵⁵ "Country List Government Debt to GDP," Trading Economics, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>.

⁵⁶ Zie Appendix B: Schema problematiek Irak.

⁵⁷ Peter Knoope, *Het Westen onder Vuur: De Haat Verklaard* (Amsterdam University Press, 2016).

⁵⁸ Zie voor een disclaimer Appendix C: Risico's van onvoldoende inbedding lokale context.

- Nederland moet in Irak de opzet van initiatieven ondersteunen voor politiek en maatschappelijk haalbare traumaverwerking, gericht op onderling vertrouwen in de samenleving.
- Nederland moet een bijdrage leveren aan betekenisvolle jongerenparticipatie in Irak op het gebied van besluitvormingsprocessen, de aanpak van schuldenproblematiek en het creëren van duurzame economische groei.

Nederland moet duurzame economische groei in Irak stimuleren door ontwikkeling in de landbouwsector te faciliteren.

De Iraakse overheid is voor zijn begroting en voor het aflossen van overheidsschulden sterk afhankelijk van olie-inkomsten. Doordat Irak een groot en kostbaar ambtenarenapparaat en tegelijkertijd een te kleine private sector heeft, kan het niet gemakkelijk inspelen op wisselende olie-inkomsten. Hierdoor zijn inkomsten op lange termijn onzeker, zeker rekening houdende met klimaatverandering en het internationale beleid dat daarop gevoerd wordt. De rigiditeit van de overheidsbegroting wordt in stand gehouden en verergerd door een relatief jong en sektarisch staatsysteem. Daarnaast spelen corruptie en vriendjespolitiek een rol. Het staatsysteem van patronage leunt op de Iraakse stammensamenleving waarbij de stam op meer loyaliteit kan rekenen dan de nationale overheid.

In het *whitepaper* van dr. Ali Allawi, de vice-premier en minister van Financiën van Irak, wordt de wens geuit om sectoren - waaronder de landbouwsector - die de economie draaiende houden te ondersteunen.⁵⁹ Tevens versterkt een sterke landbouwsector de autonomie van Irak, omdat het land dan minder afhankelijk wordt van andere landen voor voedsel. Er liggen voor Nederland kansen op het gebied van het bevorderen van ondernemerschap in de landbouwsector. Het *whitepaper* stelt voor om als Iraakse staat een fonds voor de private sector op te richten. Wanneer dit fonds is opgericht, kunnen bepaalde projecten door middel van Nederlandse cofinanciering een boost krijgen mits zij een positieve invloed hebben op de landbouwsector. Men kan denken aan technische start-ups in Irak met betrekking tot innovatieve irrigatiesystemen of ontziltingstechnieken, maar ook aan bedrijven die de handel in landbouwproducten bevorderen. Daarnaast kan Nederland bijdragen aan infrastructuur voor bedrijven. Nederland kan bijvoorbeeld de Wereldbank steunen bij het opzetten en versterken van verzekeringsbanken zodat boeren minder kwetsbaar zijn indien oogsten mislukken.⁶⁰ Ook kan gekeken worden naar het Raiffeisen-model dat de Coöperatieve Boerenleenbank, nu de Rabobank, destijds volgde om kwetsbaarheid van individuele boeren te beperken.⁶¹ Op termijn kunnen verschillende lokale banken verenigd worden in grotere bank- en handelsverenigingen.⁶² De samenwerking en handel tussen stammen levert tevens sociaal-culturele stabiliteit op. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan hierbij een rol spelen door bijvoorbeeld de Agricultural Cooperative Bank of Iraq en RaboResearch in contact te brengen.⁶³ Tevens kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken een platform mede-faciliteren waar deze actoren, lokale bestuurders en boeren van elkaar kunnen leren en van waaruit wellicht pilots kunnen worden geïnitieerd.

⁵⁹ Zie voor meer informatie Appendix D: Iraakse landbouw en het whitepaper van dr. Ali Allawi.

⁶⁰ "Agriculture Finance & Agriculture Insurance," The World Bank. Laatst gewijzigd op 8 oktober, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/agriculture-finance>.

⁶¹ Zie voor meer informatie hierover Appendix E: Coöperatieve Boerenleenbank.

⁶² "De Rabobank door de tijd," Rabobank, uitgegeven in 2018, <https://www.rabobank.com/nl/images/2018-r652-rabodoordetijd-vdef.pdf>.

⁶³ "RaboResearch Knowledgeable in research, with hands-on experience," Rabobank, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://www.rabobank.com/en/research/index.html>.

Verder liggen er kansen voor Nederland ten aanzien van technologische innovatie op het gebied van energie- en watermanagement. Nederland kan initiatieven zoals Barefoot College faciliteren om elektriciteit-onafhankelijkheid te stimuleren met behulp van zonne-energie. Dit zodat landbouwmachines goedkoper in gebruik worden en landbouwproducten goedkoper vervoerd kunnen worden.⁶⁴ Gelet op het feit dat bij het project Barefoot College vrouwen worden opgeleid tot specialisten, zal dit ook gendergelijkheid bevorderen. Tevens profiteren met name rurale gemeenschappen, wat hun kwaliteit van leven zal vergroten waardoor jongeren minder behoefte hebben om naar de stad te trekken. Bovendien wordt interesse in de zonne-energiesector gewekt. Naast de energiesector zijn ook innovaties op het gebied van watermanagement en gewasmanagement, zoals zilte teelt of droge teelt, interessant. Nederland kan zich niet mengen in regionale samenwerkingsafspraken over het gebruik van rivierwater van internationale rivieren zoals de Eufraat en de Tigris, maar Nederland kan wel kennis inbrengen over watermanagement. Nederlandse bedrijven en universiteiten, zoals Wageningen University & Research, het International Centre for development oriented Research in Agriculture en IHE Delft Institute for Water Education, werken al samen met zes Iraakse universiteiten op het gebied van watermanagement in de landbouw. Er liggen kansen om de samenwerking uit te bereiden middels het toevoegen van Nederlandse hbo-instellingen en agrarische opleidingscentra (aoc's) alsmede Iraakse agrarische vakscholen.⁶⁵

Tot slot zijn wij ervan overtuigd dat op het gebied van landbouw veel mogelijkheden zijn om ondernemen en professionele ontwikkeling onder jongeren in Irak te stimuleren. Dit kan met behulp van scholing, in acht nemende dat ruim 40% van de boeren in Irak geen agrarische opleiding heeft genoten.⁶⁶ Door samen te werken met landbouwverenigingen en plattelandsgemeenschappen kunnen naast faculteiten op universiteiten ook praktijkgerichte agrarische scholen worden opgericht, die jongeren in de rurale delen van het land kunnen bereiken. Belangrijk is dat ook hier aandacht is voor innovatieve manieren van landbouw. Daarnaast kan internationalisering jongeren aantrekken tot de sector. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door Nederlandse boeren en Iraakse boeren aan elkaar te koppelen. In Nederland worden uitwisselingen tussen Nederlandse en Deense of Canadese boeren namelijk zeer gewaardeerd door de studenten die aan deze uitwisselingen deelnemen. Een uitwisselingsprogramma van Iraakse boeren of boeren in opleiding en boeren uit de Europese Unie is een mogelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld middels internationale stages en studiereizen gelijkend op het concept van de Stichting Uitwisseling en Studiereizen voor het Platteland.⁶⁷ Verder kan gedacht worden aan combinaties zoals het hebben van een boerenbedrijf tezamen met een onderneming die inspeelt op toerisme. Extra inkomsten maken het businessmodel eerder rendabel. Immers, door te leunen op meerdere soorten inkomsten wordt kwetsbaarheid beperkt ten opzichte van bijvoorbeeld weersomstandigheden die de oogst beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan een netwerk van jeugdherbergen op Iraakse boerderijen voor jongeren van over de hele wereld die interesse hebben in nieuwe vormen van landbouw of die mensen uit andere landen willen leren kennen. Een hostel-netwerk dat elders goed draait zijn de 'Balkans Best Hostels',

⁶⁴ "What's the secret to sustainability?," Barefoot College International, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://www.barefootcollege.org/partners/>.

⁶⁵ "Zilte teelt is een kans voor Iran en Irak," Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, https://www.agroberichtenbuitenland.nl/landeninformatie/iran/achtergrond/bodemverbetering_sp.

⁶⁶ Abdulmuttaleb Abbas Salih, "The agricultural education in the republic of Iraq," *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development* 17 Vol.1 (2017): 11-20.

⁶⁷ "Homepage," Stichting Uitwisseling en Studiereizen voor het Platteland, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://www.susp.nl>

opgezet kort na de oorlog aldaar.⁶⁸ Een soortgelijk initiatief kan Iraakse jongeren motiveren om in de landbouwsector te gaan werken: je ontmoet de wereld omdat zij langskomt, in plaats van dat jij zelf de wereld in moet reizen, terwijl je die mogelijkheid niet hebt.

Nederland moet in Irak de opzet van initiatieven ondersteunen voor politiek en maatschappelijk haalbare traumaverwerking, gericht op onderling vertrouwen in de samenleving.

“If we say that the past is gone and forgotten, then we embarrass ourselves. The past is still there, and if we hadn’t done what we’ve done in the Truth and Reconciliation Commission, then it can return. Our past is a monster, and we must confront that monster face to face, or it will come back to haunt us.” - Desmond Tutu Archbishop, Head of the Truth and Reconciliation Commission in South Africa.⁶⁹

Irak kent reeds sinds begin jaren 80 van de vorige eeuw oorlog. De conflicten die hieruit ontstaan, hebben een geweldscyclus in gang gezet die een extra dimensie van complexiteit geeft aan de wederopbouw. Uit ons onderzoek is gebleken dat trauma, voortkomend uit de oorlogen en de geweldscyclus, een gezonde en florierende economie in de weg staat. Trauma uit zich in een overlevingsmentaliteit, wraakgevoelens en onderling wantrouwen en staat daarmee handel en een ondernemersmentaliteit in de weg.⁷⁰ Trauma is dus een monster dat, als het niet behandeld wordt, de schuldhoudbaarheid in gevaar brengt.

Trauma in de vorm van herinneringen aan geweld en onrecht wordt bewust en onbewust geïnternaliseerd in de identiteit van gemeenschappen in een land: een collectief trauma.⁷¹ De emotionele dynamiek die ontstaat - in het geval van Irak een van wantrouwen, wraak, angst, schaamte, schuld en woede - vormt de politieke patronen voor beleidsvoering.⁷² Zolang een dergelijke emotionele dynamiek de politieke koers bepaalt, is er een verhoogde kans op corruptie, kortetermijnvisie en wantrouwen als basis voor economische en monetaire beleidsvoering. Trauma zorgt dat langetermijn acties uitblijven. Tevens worden er geen of onvoldoende investeringen in de private sector gedaan. Hierdoor blijft de houdbaarheid van de staatsschuld precair.⁷³ De hoge kosten van het ambtenarenapparaat in Irak kunnen niet meer worden betaald als de overheidsschuld te groot is. Dat leidt op de lange termijn tot meer werkloosheid en onrust, waardoor er kans is dat de geweldscyclus opnieuw wordt aangezwengeld. Trauma en zijn implicaties belemmeren momenteel dus de houdbaarheid van de Iraakse staatsschuld en een stabiel Irak.

Trauma heeft echter ook economische implicaties op individueel niveau. Het trauma dat voortkomt uit conflicten heeft volgens onze bronnen geleid tot een mindset van ‘overleven van

⁶⁸ “Balkans Best Hostels,” Facebook, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://www.facebook.com/BalkansBestHostels/>.

⁶⁹ “National Reconciliation in Iraq: Reality & Horizon,” Social Watch, gepubliceerd op 8 februari, 2010, <https://www.socialwatch.org/node/11554>.

⁷⁰ Zie Appendix F: Geweld en trauma in Irak.

⁷¹ Emma Hutchison and Roland Bleiker, “Emotional Reconciliation: Reconstituting Identity and Community after Trauma,” *European Journal of Social Theory* 11, no. 3 (augustus 2008): 385–403.

⁷² Idem. ; James Bluemel (director), *Once Upon A Time in Iraq* (2020, BBC), <https://www.bbc.co.uk/iplayer/episodes/m000kxws/once-upon-a-time-in-iraq> ; Sakir Khader (producer), *De Puinhopen van Irak* (2020, NPO 2Doc), <https://www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2020/januari/de-puinhopen-van-irak.html>.

⁷³ Voor een uitgebreide uitleg over hoe de link tussen trauma en actie patronen op zowel politiek als maatschappelijk niveau werkt, zie: Roos Visser, “Legitimate and Sustainable Peacebuilding from an Emotional Perspective: Implications for Peacebuilding Missions in Iraq”, gepubliceerd in Juni, 2021.

dag tot dag' waarin weinig ruimte is om bezig te zijn met de lange termijn. Deze mindset staat acties in de weg die bijdragen aan de economie. Immers, handel, nieuwe ondernemingen en duurzame investeringen krijgen weinig voet aan de grond. Een samenleving gedomineerd door trauma staat duurzame economische keuzes in de weg. Het is daarom noodzakelijk om concrete initiatieven te implementeren die de ruimte bieden voor uitdrukking, erkenning en acceptatie van de diepgaande en vaak wederzijdse emotionele impact van geweld en oorlogstrauma.⁷⁴ Deze initiatieven vergroten de kans op legitiem, effectief en duurzaam economisch en monetair beleid. In het beste geval zou compassie en empathie zelfs gecultiveerd kunnen worden in de maatschappij, wat vervolgens weer zou kunnen helpen bij de wederopbouw en binding van gemeenschappen op een meer inclusieve, rehabiliterende en geweldloze manier.⁷⁵

Zoals beargumenteerd in het bovenstaande, zorgen initiatieven voor traumaverwerking op de lange termijn voor een groei van de private sector, een krimp in het ambtenarenapparaat en monetaire beleidsvoering gedreven door langetermijnvisie. Dit zal zowel de Iraakse schuldhoudbaarheid als de Iraakse economie ten goede komen. Wij zijn daarom overtuigd van het belang om *reconciliation initiatives* te implementeren. Aangezien het voornaamste doel een verbeterde schuldhoudbaarheid in Irak is, zullen deze initiatieven ten eerste gefocust zijn op politieke verzoening ten behoeve van effectief en duurzaam monetair beleid en ten tweede op sociaal-economische verzoening ten behoeve van het onderlinge vertrouwen met het oog op handel en een ondernemende mindset. Wij presenteren drie voorbeelden van politieke verzoeningsinitiatieven en drie voorbeelden van sociale verzoeningsinitiatieven.⁷⁶

Met betrekking tot politieke verzoeningsinitiatieven is het belangrijk om alle lagen van de bevolking te betrekken in verzoeningsinitiatieven. Het is essentieel om te identificeren welke problemen bepaalde groepen ervaren als ze met elkaar te maken hebben. Constructieve dialoog is daarvoor de sleutel. Als onafhankelijke partij zou de Nederlandse ambassade (voormalig) ambtenaren uit verschillende bevolkingsgroepen, van verschillende genders en van verscheidene etniciteiten met elkaar kunnen laten praten.⁷⁷ Daarnaast moet Nederland inzetten op het bevorderen van een eerlijke rechtsgang voor de vervolging van (oorlogs)misdadigers, want rechtspraak helpt vaak in verzoeningsprocessen.⁷⁸ Als de gevoelens van onrechtvaardigheid weggenomen zijn, zal weer meer plaats zijn voor positieve gevoelens die de economische groei kunnen stimuleren. Nu vindt de rechtspraak binnen Irak vaak op decentraal niveau plaats. Stammen hebben bijvoorbeeld vaak hun eigen manier van rechtspraak. Toch kan Nederland bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid door bij de politieke elite en stamoudsten te lobbyen voor openbare rechtsprocessen. Het is belangrijk dat grote kopstukken van Islamitische Staat veroordeeld worden. Daarop aansluitend is het net zo belangrijk dat Nederland op zowel nationaal als internationaal niveau inzet op repatriëring van buitenlandse jihadstrijders uit Iraakse gevangnissen. Dit zal bijdragen aan een eerlijke rechtsgang en brengt hopelijk ook de vervolging van Iraakse IS-strijders op gang. Ten slotte moet de Nederlandse overheid bij de

⁷⁴ Emma Hutchison and Roland Bleiker, "Emotional Reconciliation: Reconstituting Identity and Community after Trauma," *European Journal of Social Theory* 11, no. 3 (augustus 2008): 385–403.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Voor meer informatie over verzoeningsinitiatieven zie "National Reconciliation in Iraq: Reality & Horizon," Social Watch, gepubliceerd op 8 februari, 2010, <https://www.socialwatch.org/node/1155>. ; Jeffrey Prager, "Healing from History: Psychoanalytic Considerations on Traumatic Pasts and Social Repair," *European Journal of Social Theory* 11, no. 3 (augustus 2008): 405–420.

⁷⁷ Een voorbeeld hiervan is: Government of Iraq, UN Assistance Mission for Iraq en UN Women, "Women's participation in Iraq's national reconciliation process paramount [EN/AR]," gepubliceerd op 21 juli, 2017, <https://reliefweb.int/report/iraq/women-s-participation-iraq-s-national-reconciliation-process-paramount-enar>.

⁷⁸ "National Reconciliation in Iraq: Reality & Horizon," Social Watch, gepubliceerd op 8 februari, 2010, <https://www.socialwatch.org/node/1155>.

Iraakse politiek pleiten voor de toekenning van eigendomspapieren van huizen van intern ontheemden en andere vluchtelingen. Doordat deze documenten momenteel door bureaucratische problemen niet toegekend worden, kunnen huizen en dorpen niet herbouwd worden. Dit roept nieuwe gevoelens van wanhoop op. Bovendien staat het een stabiele en duurzame wederopbouw en economie in de weg.

Wat betreft sociale verzoeningsinitiatieven, adviseren wij Nederland om een ‘veilige ruimte’ te creëren waarin jongeren van verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in contact kunnen komen. Ook hier moet de constructieve dialoog centraal staan. Tijdens deze praatgroepen kan het belang van economische samenwerking benadrukt worden. Daarbij kan de Iraakse schuldenproblematiek en het belang van oplossingen hiervoor uitgelegd worden. Met een gemeenschappelijk belang en doel is samenwerking en verzoening wellicht kansrijker. De rol van de Nederlandse ambassade kan dan faciliterend zijn, zowel financieel als ruimtelijk. Ook kan Nederland praatgroepen met stamoudsten van verschillende stammen opzetten met als belangrijk thema hoe zij de economische invulling van hun regio voor zich zien. De Nederlandse ambassade kan hiervoor een neutrale ontmoetingsplaats zijn. Culturele sensitiviteit is hierbij van groot belang. Nederland zou gebruik kunnen maken van lokale ambassademedewerkers om kennis over de stamcultuur - vol van eer, respect en gastvrijheid - te vergaren. Ten slotte kan Nederland aansluiten bij bestaande initiatieven rondom verzoening. Het United Nations Development Programme is al bezig met verschillende initiatieven ten behoeve van verzoening. Bij veel van deze initiatieven kan de ambassade zich aansluiten en vervolgens zich focussen op een economische invalshoek.⁷⁹

Nederland moet een bijdrage leveren aan betekenisvolle jongerenparticipatie in Irak op het gebied van besluitvormingsprocessen, de aanpak van schuldenproblematiek en het creëren van duurzame economische groei.

Op dit moment is radicale verandering nodig in de manier waarop Irak de problematiek rondom zijn staatsschulden aanpakt. Wij zijn ervan overtuigd dat het gebrek aan transparantie, vertrouwen en vertegenwoordiging in het huidige bestuur, en de wijze waarop politieke en economische keuzes tot stand komen, ertoe leiden dat duurzaam en effectief beleid omtrent schuldhoudbaarheid uitblijft. Naast de vele sociaal-economische, culturele en etnische ongelijkheden is er een andere bevolkingsgroep die zich niet vertegenwoordigd voelt, maar die wel enorme potentie heeft om bij te dragen aan de economische ontwikkeling van Irak en die meer dan 70% van de totale bevolking representeert: jongeren tot 30 jaar.⁸⁰

Duurzame economische ontwikkeling draagt bij aan betere schuldhoudbaarheid in Irak. Wij pleiten daarom voor de betekenisvolle participatie van jongeren in besluitvormingsprocessen. Dit ten behoeve van inclusieve, duurzame economische ontwikkeling die aansluit op de zorgen, behoeften en ambities van de jonge bevolking van Irak. Jonge Irakezen zijn namelijk uiteindelijk degenen die de beslissingen van vandaag in de toekomst moeten implementeren. Het is daarom van belang dat de jonge bevolking in Irak inspraak heeft in de beslissingen die hun toekomst bepalen. Bovendien wordt de rol die jonge mensen thans spelen in

⁷⁹ “Integrated Reconciliation Project,” UNDP Iraq, laatst geraadpleegd op 5 mei, 2022, <https://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/all-projects/Integrated-Reconciliation-Project.html>. ; ames Bluemel (director), *Once Upon A Time in Iraq* (2020, BBC), <https://www.bbc.co.uk/iplayer/episodes/m000kxws/once-upon-a-time-in-iraq>. ; Sakir Khader (producer), *De Puinhopen van Irak* (2020. NPO 2Doc), <https://www.2doc.nl/documentaires/series/2doc/2020/januari/de-puinhopen-van-irak.html>.

⁸⁰ “Ook de Iraakse president vroeg naar die Nederlandse corona-tafels,” Ministerie van Buitenlandse Zaken: Het werk van BZ in de praktijk, gepubliceerd op 2 februari, 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/het-werk-van-bz-in-de-praktijk/weblogs/2021/michel-rentenaar>.

de Iraakse samenleving en in economische ontwikkeling niet of onvoldoende erkend. De gevolgen zijn aanzienlijk als jonge Irakezen niet betekenisvol kunnen participeren. Het creëert een neerwaartse spiraal die het sociale wantrouwen van jongeren jegens oudere generaties, exclusieve bestuursstructuren en multilateralisme versterkt. Dit beschadigt vervolgens het functioneren van de politieke, sociale en economische structuren, alsook de sociale cohesie binnen Irak. Uiteindelijk kan dit zelfs angst en conflicten in de samenleving (opnieuw) aanwakkeren en daarmee duurzame vrede en oplossingen voor de Iraakse problematiek in de weg staan.

Betekenisvolle participatie onderscheidt zich van andere vormen van participatie, omdat zij enkel kan plaatsvinden wanneer de doelgroep actief, geïnformeerd en effectief betrokken wordt bij besluitvorming op verschillende niveaus. Jongerenparticipatie is niet zinvol wanneer zij slechts een bijzaak is of wanneer partners enkel een inclusiviteitshokje willen aanvinken. Deze manier van participatie kan zelfs meer kwaad dan goed doen. In plaats van oppervlakkige en tokenistische participatie dient betekenisvolle jongerenparticipatie zinvolle inclusie en *agency* te bevorderen.

“Non-youth actors can 'include youth' as a passive beneficiary; they can 'mainstream youth' views, needs and concerns into every aspect of an organisation; but they can't 'participate youth'.” - United Network of Young Peacebuilders.⁸¹

Met inachtneming van het bovenstaande, alsook het voornemen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om jongerenparticipatie in haar beleid te vergroten, adviseren wij de Directie Noord-Afrika en Midden Oosten om jonge Irakezen in staat te stellen om betekenisvol te participeren in besluitvormingsprocessen en daarmee duurzame economische groei te bevorderen. Dit is tevens in lijn met de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontwikkelde *Youth at Heart*-strategie, met de recentelijk gelanceerde *Meaningful Youth Participation Toolkit* en bovendien ook met de missie van The West Wing.⁸²

Teneinde jonge Irakezen daadwerkelijk in staat te stellen betekenisvol deel te nemen aan het oplossen van de schuldenproblematiek en het bevorderen van economische groei, dient een veelvoud aan barrières aangepakt te worden. Deze barrières dienen te worden opgeheven rondom de thema's waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich nu ook al op focust: economische participatie en onderwijs. Echter, het zien van deze thema's als *stand-alone* issues zal er niet toe leiden dat jongeren horizontaal en verticaal betekenisvol kunnen participeren. In plaats daarvan moet jongerenparticipatie breder en duurzamer gefaciliteerd worden.

Om jongerenparticipatie te verwezenlijken, moeten jonge Irakezen de juiste vaardigheden en capaciteiten kunnen ontwikkelen. Nederland kan hier op verschillende manieren een bijdrage aan leveren. Zo kan Nederland een rigide en representatief *youth needs assessment* (laten) opzetten waardoor er inzicht komt in de behoeften, uitdagingen en ambities van diverse, jonge Irakezen. Daarnaast kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken programma's (laten) opzetten waarin jonge Irakezen de door hen benodigde capaciteiten ontwikkelen en waardoor hun deelname aan besluitvormingsprocessen dossier-inhoudelijk en procedureel wordt versterkt.

⁸¹ "Language," The United Network of Young Peacebuilders, laatst geraadpleegd op 4 mei, 2022, <https://unoy.org/strategy2021-25/language/>.

⁸² "Homepage," Youth At Heart, laatst geraadpleegd op 4 mei, 2022, <https://www.youthatheart.nl/>; "Meaningful Youth Participation Toolkit," Youth at Heart, laatst geraadpleegd op 4 mei, 2022, <https://www.youthatheart.nl/meaningful-youth-participation-toolkit/>.

Jongeren zullen in verschillende fases van programmamanagement moeten kunnen participeren, inclusief het formuleren van doelstellingen en het bewerkstelligen van een continuerende en duurzame *engagement* met partners nadat een programma eindigt.

Ook dient rekening gehouden te worden met de operationele context. Zo moeten jonge Irakezen in een context kunnen opereren waarin hun inbreng daadwerkelijk wordt meegenomen en hun ideeën worden gehonoreerd. Nederland kan bijdragen aan het scheppen van een dergelijke context door te pleiten voor het institutionaliseren van betekenisvolle participatie van jonge Irakezen in besluitvormingsprocessen bij lokale, regionale en nationale overheden. De Iraakse maatschappij en haar leiders moeten zich ervan bewust worden dat de jonge bevolking een partner is die positieve invloed kan hebben op de aanpak van de schuldenproblematiek, alsmede op economische ontwikkeling, maatschappelijke stabiliteit en veiligheid in Irak. Er kan gekeken worden naar de *Youth, Peace and Security*-agenda, waarvoor de VN Veiligheidsraad verschillende resoluties unaniem heeft aangenomen.⁸³ Daarnaast moeten jongeren toegang krijgen tot vertegenwoordigingsmogelijkheden tijdens evenementen, relevante fora en beleidsontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld door jongeren actief en betekenisvol te betrekken in besluitvormingsprocessen op de Nederlandse ambassade en vertegenwoordiging in Irak. Ook dienen partners te reflecteren op *youth-adult power differentials* voor, tijdens en na engagement met jongeren en jongerenorganisaties. Dit kan gedaan worden in lijn met bijvoorbeeld de *Checklist for Meaningful Youth Engagement*.⁸⁴ Bovendien zou Nederland jeugdvriendelijke financiering aan moeten bieden voor jongeren en jongerenorganisaties zonder onevenredig veel bureaucratische eisen te stellen, waardoor zij ontmoedigd raken of waaraan zij door tal van redenen niet kunnen voldoen.

Tot slot kan Nederland een bijdrage leveren aan betekenisvolle jongerenparticipatie door bescherming te bieden aan jongeren die zich inzetten voor hun gemeenschap in het fragiele maatschappelijk middenveld van Irak. Het bieden van bescherming en veiligheid aan deze kwetsbare doelgroep zorgt ervoor dat jongeren veilig kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen. Nederland kan hier specifiek aan bijdragen door een netwerk voor de bescherming van jonge Irakezen op te zetten, alsook door het opzetten van een mechanisme voor noodhulp zodat zij hun werk kunnen doorzetten in tijden van crisis. Daarnaast kan Nederland jongeren de tools geven om obstakels voor hun veiligheid en het krimpende maatschappelijk middenveld te identificeren en te manoeuvreren. Dit kan gedaan worden door middel van gefocuste capaciteitsontwikkeling op bijvoorbeeld het gebied van veiligheidsrisicomanagement, alsmede door in te zetten op belangenbehartiging en kennisuitwisseling.

⁸³ "About the Youth, Peace & Security Agenda," Youth 4 Peace, laatst geraadpleegd op 4 mei, 2022, https://www.youth4peace.info/About_YPS_Agenda.

⁸⁴ "Checklist for Meaningful Youth Engagement," United Network of Young Peacebuilders, laatst geraadpleegd op 4 mei, 2022, <https://unoy.org/downloads/mye-checklist/>.

Conclusie

In oktober 2021 kregen wij van de Directie Noord-Afrika en Midden Oosten de opdracht om 1) de schuldensituatie in de MENA-regio in kaart te brengen; 2) te adviseren over beschikbare en nieuwe instrumenten om tot een houdbare schuldensituatie te komen en 3) input te geven op de nieuwe meerjarenlandenstrategieën. Hierbij kregen wij als advies mee: economie gaat over mensen. Dit advies hebben wij ter harte genomen.

Door de rol van verschillende internationale organisaties in kaart te brengen, hebben wij kunnen adviseren over wat de inzet van Nederland bij deze organisaties zou moeten zijn. Daarnaast hebben wij huidige en nieuwe instrumenten om tot houdbare schulden te komen tegen het licht gehouden. Om deze brede analyse meer kracht bij te zetten, hebben wij ons gefocust op drie verschillende landen in de regio: Libanon, Egypte en Irak. De adviezen in de landenspecifieke hoofdstukken dienen dan ook als input voor de meerjarenlandenstrategieën voor deze landen.

Terwijl wij dit onderzoek uitvoerden, heeft de wereld bepaald niet stil gestaan. Ons beleidsadvies heeft in de afgelopen maanden meer urgentie gekregen gelet op de recente internationale ontwikkelingen. De grillen van de COVID-19-pandemie hebben hun weerslag op de financiële markten en de recente oorlog in Oekraïne trekt als een schokgolf door de wereldeconomie. Ook op de MENA-regio is dit van grote invloed. In de appendix reflecteren wij kort op de gevolgen van deze recente ontwikkelingen.⁸⁵

Elk land in de MENA-regio is uniek en behoeft een eigen aanpak. Dat neemt niet weg dat sommige problemen landsgrenzen overstijgen dan wel dat problematiek in verschillende landen gelijkenissen vertoont. De landspecifieke adviezen die wij geven, kunnen echter niet één op één overgenomen worden in andere landen. Wel kunnen zij dienen als inspiratiebron voor oplossingen, zowel binnen als buiten de MENA-regio. Daarnaast zijn wij van mening dat ons perspectief op inclusief en duurzaam buitenlands beleid omtrent overheidsschulden breder toepasbaar is dan binnen de door ons geschetste context. Ter ondersteuning en inspiratie hebben wij dit perspectief dan ook verwerkt in een checklist die wij ondersteunend aan dit advies aan de Directie Noord-Afrika en Midden Oosten aanbieden.⁸⁶ Wij hopen dat deze checklist en de geformuleerde adviezen een positieve bijdrage kunnen leveren aan de strategie van de Directie Noord-Afrika en Midden Oosten en daarmee indirect ook aan de schuldhoudbaarheid in de MENA-regio.

⁸⁵ Zie Appendix G: Recente internationale ontwikkelingen.

⁸⁶ Zie Appendix H: The West Wing Checklist for Inclusive and Sustainable Foreign Policy.

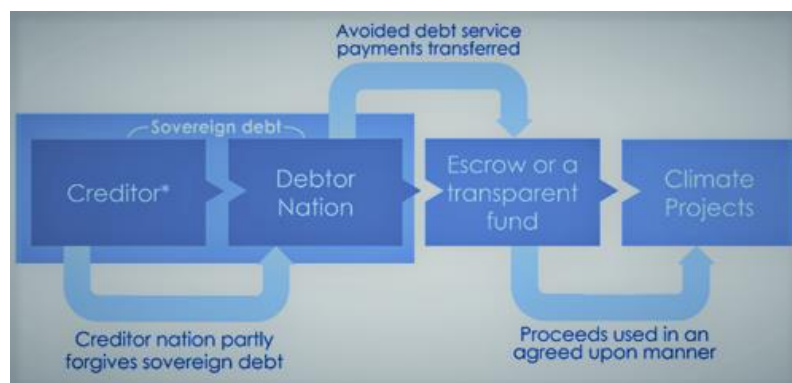
Appendices: onderbouwing, overige context en relevante onderzoeksresultaten

Appendix A: Innovatieve financiering

Climate swaps⁸⁷

Een voorbeeld van een innovatief middel dat directe gevolgen kan hebben op de schulden van een land zijn climate swaps. Een *climate swap* is een vorm van *debt swap*, waarin het land met de overheidsschuld een deel van de schuldbetalingen in de buitenlandse valuta niet meer hoeft te voldoen maar in plaats daarvan klimaatprojecten financiert in de eigen valuta (zie figuur A). Climate swaps kunnen dus een herstructurering van schulden mogelijk maken met als grondslag een verbetering op het gebied van duurzaamheid in klimaat bewerkstelligen. Een interessante gedachtegang waar dit concept een voorbeeld van is, is dat herstructurering van schulden niet zozeer meer hoeft te gaan over puur herfinanciering en fiscale herstructurering, maar een non-monetaire inzet wordt gezet tegenover een schuldreductie. Een belangrijke kanttekening is dat climate swaps een relatief jong middel zijn, waarvan het succes voornamelijk in specifieke gevallen doelmatig is toegepast (e.g. eilandstaten en landen met geïsoleerde natuurgebieden). Een meer grootschalige applicatie van een dergelijke tool is een uitdaging, maar desalniettemin een optie die verkend zou moeten worden bij middle income countries.

Nederland heeft ervaring met Debt for Climate swaps in combinatie met blended finance via het Dutch Fund for Climate (DFCD). Het is echter moeilijk om deze ervaring gericht voor bepaalde landen in te zetten, omdat Nederland enerzijds weinig tot geen bilaterale schuld heeft uitstaan. Daarnaast kan er niet een opdracht worden gegeven tot het opzetten van een swap, omdat organisaties zoals DFCD een hoge mate van autonomie hebben. Ondanks dat we geen duidelijk handelsperspectief zien voor Nederland om zelf een swap op te zetten, is het wel een interessant middel om aan te kaarten in overleggen met de club van Parijs en multilaterale organisaties, omdat hier wel een deel van de staatsschuld uit MENA landen zit. Wellicht kan er gebruik gemaakt worden van de Nederlandse kennis op dit onderwerp. Daarnaast kan Nederland een rol spelen in Debt for Climate swaps door het steunen van organisaties die schulden overkopen met een garantie, om zelf een swap op te zetten. Wij adviseren Nederland daarom om in gesprek te gaan met dergelijke organisaties zoals *conservation international*, om te kijken wat de mogelijkheden zijn.



88

⁸⁷ Divjot Singh and Vikram Widge, "Debt for Climate Swaps: Supporting a sustainable recovery," Climate Policy Initiative, 10 mei, 2021, <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/debt-for-climate-swaps/>.

⁸⁸ Bron figuur: idem.

Blended finance⁸⁹

Blended finance is voorbeeld van een financiële tool die indirect de schuldhoudbaarheid beïnvloed door middel van het aantrekken van investeringen. Het concept omvat het betrekken en inzetten van commerciële investeerders bij het verstrekken van ontwikkelingsfinanciering. Vanuit een collectieve investering via een speciaal fonds kan een publieke partij een risico dekkende rol spelen, waardoor commerciële partijen een meer aantrekkelijke investering voorgeschoteld krijgen. Door de Nederlandse publieke sector is recentelijk een aanjaging van blended finance geweest.⁹⁰ Het aannemen van een leidende rol op het gebied van dit type financiering op verschillende niveaus (bilateraal, EU, OECD, Wereldbank) lijkt een kansrijke tool voor Nederland om de economie van de doellanden een impuls te verschaffen en daarmee de schuldhoudbaarheid positief te beïnvloeden.

Appendix B: Schema problematiek Irak

Economisch	Politiek-economisch	Socio-economisch
Sterke olie-afhankelijkheid (85% van overheidsinkomsten)	Disfunctionerende en gedecentraliseerde overheid die gekenmerkt wordt door zwakke staats-capaciteit en weinig legitimiteit (denk aan corruptie, stamaffiliaties, en sektarisch systeem)	Collectieve en individuele trauma's door geweld en oorlog (vanaf jaren 1980) wat leidt tot mentale problematiek alsmede middelengebruik vanwege zelfmedicatie
Kleine private sector waar Iraakse banken relatief weinig in investeren waardoor er relatief weinig mogelijkheden voor start-ups etc. zijn	Command economy (overheidsgestuurde monetaire beleidsvoering) waardoor overheidsinstellingen en bedrijven een relatie van wederzijdse afhankelijkheid kennen die wellicht ongezond is	Geweldscyclus die in stand gehouden wordt door culturele en emotionele implicaties van een stammensamenleving en trauma's; dit zorgt voor een overlevingsmodus en voor instabiliteit van het politiek-economisch stelsel
	Kosten en grootte ambtenarenapparaat (122% van de olie-inkomsten;; groei apparaat van 400% in kosten tussen 2004-2021 ⁹¹); politici beloven banen en uitkeringen in	Veel wantrouwen tussen de onderlinge (sektarische) bevolkingsgroepen

⁸⁹ Paul Horrocks, "Blended Finance: Bridging the Sustainable Development Finance Gap," OECD Development Co-operation Directorate, laatst geraadpleegd op 6 mei, 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Blended-Finance-Bridging-SDG-Gap.pdf>.

⁹⁰ Zie hier voorbeeld: "Blended Finance Facility for Refugees: The PROSPECTS Initiative," International Finance Corporation, laatst geraadpleegd op 6 mei, 2022, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/BF/Focus-Areas/refugees/.

⁹¹ "The White Paper for Economic Reforms: vision and key objectives," Government of Iraq, laatst gewijzigd op 22 oktober, 2022, <https://gds.gov.iq/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives/>.

	ruil voor politieke steun wat bezuinigingen bemoeilijkt	
	Twee overheden die opereren in één staat	Nasleep van de oorlogen: Internally Displaced Persons, verwoesting infrastructuur
	Afhankelijkheidsrelatie van ingo's doordat zij overheidstaken (tijdelijk) hebben overgenomen	

Appendix C: Risico's van onvoldoende inbedding lokale context

Indien beleidsadviezen onvoldoende oog hebben voor de lokale context bestaat het risico dat projecten niet van de grond komen of dat zij zelfs het tegenovergestelde van het gewenste effect bewerkstelligen. In de context van ons beleidsadvies is het met name belangrijk om oog te hebben voor het algemeen wantrouwen jegens 'de overheid' onder Irakezen. Dit kan het beeld van de Nederlandse ambassade in Irak, als representatief bureau van de Nederlandse overheid, beïnvloeden. Daarnaast is er sprake van een veelbewogen geschiedenis van buitenlandse (onder andere Westerse) negatieve invloed. Irakezen vinden dat de Amerikaanse aanwezigheid in Irak vanaf 2003 ten dele de huidige precaire situatie heeft veroorzaakt. Men is genuanceerd over de periode van de dictatuur, waar weliswaar een mate van veiligheid en *livelihood* mogelijk was en waar geen IS, sektarisme en milities aanwezig waren. De erfenis van de bezetting beïnvloedt de beweegruimte van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zal moeten worden meegenomen om effectief beleid te creëren. Dit houdt in dat opgepast moet worden voor goedbedoeld advies en hulp vanuit het westen. Denk bijvoorbeeld aan de Europese Unie die kijkt naar met welke personen uit de politieke elite kan worden samengewerkt: wie wil een stukje van zijn, haar, of diens taart opgeven om het land als geheel gelijker en stabiel te maken. Wanneer samenwerking wordt gezocht met dit soort personen moet worden voorkomen dat dit westerse marionetten worden dan wel als zodanig overkomen voor het Iraakse volk. Tevens dient het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij het steunen van de Iraakse overheid waakzaamheid te betrachten. Soms kan het zo zijn dat personen die wij graag zouden willen steunen met onze steun juist de steun van het volk mislopen. Denk bijvoorbeeld aan Adnan Pachachi waarvan werd gezegd dat hij door de Amerikanen publiekelijk naar voren geschoven werd, waarop hij zijn potentiële kandidatuur in trok.

Appendix D: Iraakse landbouw en het *whitepaper* van dr. Ali Allawi

Zelfvoorzienendheid op het gebied van voedsel maakt Irak onafhankelijker van buurlanden Iran en Turkije. "70% van de voedingsbehoeften van Irak en 60% van de voedingsbehoeften van de Koerdische Autonome Regio wordt momenteel geïmporteerd."⁹² Dit komt overeen met de wensen die in het *whitepaper* van de vice-premier en minister van Financiën van Irak worden geuit:

⁹² "Irak: Kansrijke Sectoren," Flanders Trade, laatst geraadpleegd op 24 april, 2022, <https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/landen/irak/kansrijke-sectoren>.

landbouw ondersteunen, watertoevoer voor drinkwater en irrigatie verbeteren en de effectiviteit en opbrengsten van de elektriciteitssector vergroten. Tevens is de intentie uitgesproken om kleine en middelgrote bedrijven financieel te ondersteunen, een fonds op te zetten voor de private sector en procedures voor bedrijven te versimpelen. Tot slot wordt ook gesproken over een verbetering van financiële managementsystemen inclusief e-banking. Het laatste kan indirect zorgen voor een grotere formele sector en kan daarmee bijdragen aan het innen van belastingen. Hierdoor kan geld worden geïnvesteerd in sociale zekerheid, gezondheidszorg en scholen: allemaal andere doelen uit de *whitepaper*.

Appendix E: Coöperatieve Boerenleenbank

De Coöperatieve Boerenleenbank, nu de Rabobank, gebruikte het Raiffeisenmodel. Dit model kan worden geïmiteerd in Irak. Plaatselijke boeren worden in dit model aangemoedigd zichzelf te verenigen: zij kunnen zelf een eigen raad van beheer vormen. De kosten van verenigingen van plaatselijke boeren kunnen laag gehouden worden door bijvoorbeeld boeren vrijwillig bestuurstaken op zich te laten nemen, uitgezonderd de rol van penningmeester voor de boekhouding en administratie. Dit levert vervolgens gunstige leningsvoorwaarden op. De landbouw-kredietbanken trekken spaargeld aan en geven alleen krediet aan aangesloten lokale boeren die individueel borg staan voor de lening. Winsten worden weer in de bank gestoken door middel van spaargeld. Hiermee kunnen nieuwe leningen worden uitgezet.⁹³

Appendix F: Geweld en trauma in Irak

In 2003 viel Amerika Irak binnen. Dit ging gepaard met veel geweld en leidde tot een burgeroorlog. Saddam Hussein was een dictator en creëerde een angstcultuur onder zijn bevolking. Echter, de reden van de invasie bleek later ongegrond. In 2011 besefte Amerika dat het democratiserings-experiment gefaald had en trok zich terug uit Irak. Deze terugtrekkende beweging zorgde voor een vacuüm waarin regionale actoren Iran en Turkije zijn gedoken.

De dictatuur van Saddam Hussein, de invasie van Irak door Amerika en de burgeroorlog hebben diepe sporen achtergelaten in de Iraakse samenleving. Er zijn fysieke implicaties zoals beschadigingen aan wegen en bruggen, onontpofte landmijnen en confiscatie van huizen door de staat in gebieden waar gevochten is. Daarnaast is ook het sociale weefsel diep beschadigd. Mensen zijn op de vlucht geslagen voor geweld, soms richting het buitenland maar vaak ook als IDPs in andere gebieden binnen Irak. Wanneer het conflict enigszins bekoeld, proberen velen terug te trekken naar hun huizen. Dit wordt echter bemoeilijkt door dichte grenzen en oude grieven. Voor hen die het lukt terug te keren vinden echter vaak hun huis onbewoonbaar terug of zijn niet in staat hun huis terug te krijgen van de overheid. De bovengenoemde grieven omvatten een tijd van rechteloosheid die al was ingezet met martelingen onder Saddam Hussein. Geweld van het Iraakse leger, IS en Iraakse milities heeft de bevolking tijdens de invasie en de burgeroorlog hard geraakt. Broers hebben tegen elkaar gevochten, burens of naasten hebben elkaar verraden en er hebben genocidale acties plaatsgevonden waar daders nooit voor zijn terechtgesteld. Dit alles heeft geleid tot normalisering van geweld en een reëel gevoel van rechteloosheid. Dit haakt in op het concept van bloedwraak, een gebruik dat in Irak nog actief gebezigt wordt. Het concept van wraak is belangrijk om rust te vinden met grieven uit het verleden. Echter, doordat er zoveel te wreken valt en dit zich niet alleen richt op de persoon in kwestie zelf maar ook de familie dan wel sociale groep

⁹³ "De Rabobank door de tijd," Rabobank, uitgegeven in 2018, <https://www.rabobank.com/nl/images/2018-r652-rabodoordetijd-vdef.pdf>.

tot wie deze persoon behoort ontwrict dit Iraakse gemeenschappen en de samenleving zowel op meso als op macro niveau. Tevens is zo goed als de hele bevolking, inclusief kinderen, getraumatiseerd door geweld en de onveilige situatie waarin ze tot op dit moment leven. Lijken die langs de weg liggen en onbegraven zijn, tekenen deze situatie. Iedereen gaat anders om met de trauma's. Zelfmedicatie door bijvoorbeeld alcohol en drugs is een van deze manieren. Het doorbreken van taboes en schaamte wat betreft trauma's, mentale gezondheid en gerelateerde behandelingen is nodig om de bevolking de psychische hulp te bieden die nodig is om een stabiele samenleving op te bouwen die minder gemakkelijk terugvalt in geweldscycli. Een veilige leefomgeving voor de bevolking geeft kans vertrouwen tussen sociale groepen langzaam op te bouwen, de relatie tussen overheid en bevolking gezonder te maken, een klimaat te creëren waarin talenten hun ambities kunnen najagen en dit alles zal tevens bijdragen aan een beter investeringsklimaat.

Geweldscyclus

- Saddam trok de Sunni bevolking voor ten kosten van de Shia bevolking. Daarbij hebben er ook massamoorden op de Shia bevolking plaatsgevonden tijdens het Saddam regime.
- Na 2003 kregen de Shia de macht, deze regering verwaarloosde vervolgens de Sunni driehoek sterk. Hierdoor ontstond er weer heel veel onvrede onder de Sunni bevolking, een voedingsbodem voor extremistisch gedachtegoed van onder andere Islamitische Staat
- IS kwam aan de macht en er vonden wederom massamoorden plaats op Shia-Yazidi en Christelijk bevolkingsgroepen.

Te midden van al dit wantrouwen, leed, en trauma moet een nieuwe eensgezinde samenleving opgebouwd worden.

Appendix G: Recente internationale ontwikkelingen

COVID-19-pandemie

De urgentie van schuldenproblematiek in de MENA-regio is gedurende het opstellen van dit rapport significant toegenomen. Tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie verminderde wereldwijd de vraag naar producten, wat tot lagere productie leidde. Toen de vraag in 2021 steeg, ontstond er discrepantie tussen vraag en aanbod. Dit zorgde voor een opwaartse druk op het prijspeil; bedrijven bleken niet in staat om van de ene op de andere dag de teruggeschroefde capaciteit te verhogen wat leidde tot schaarste en daarmee hogere prijzen. Dit is het gevolg van onder andere bezuinigingen op investeringen, innovaties en personeel. Momenteel wordt de wereldwijde vraag naar producten verder opgedreven doordat geprobeerd wordt een inhaalslag te maken. Internationale handel kwam tijdens de COVID-19-pandemie namelijk (gedeeltelijk) stil te liggen en hierdoor zijn tussenproducten uit bijvoorbeeld Azië niet in dezelfde mate aangekomen in Europa. Dit heeft ertoe geleid dat bedrijven de afgelopen tijd hun voorraden hebben opgemaakt en zij trachten nu hun voorraden opnieuw aan te leggen.⁹⁴ Verstoringen in transportroutes en gebrek aan beschikbare zeecontainers bemoeilijken deze opgave. Consumenten merken dit in de vorm van prijsinflatie.

Ook overheden voelen de gevolgen van wat hierboven geschetst is. Door de lage internationale rentestand konden overheden tijdens de COVID-19-pandemie de economie

⁹⁴ "Inflation is coming. It's corona's fault," Bertelsmann Stifting door Simon Paulus en Thieß Petersen, gepubliceerd op 2 december, 2021, <https://globaleurope.eu/globalization/inflation-is-coming-its-coronas-fault/>

stimuleren, wat leidde tot expansief beleid van centrale banken en nationale overheden. Hierdoor bleef de economische impact van de crisis beperkt. Echter, doordat momenteel de inflatie hoog is en de arbeidsmarkt krap, zijn centrale banken begonnen te praten over het verhogen van de rentestand. Dit om de geldvoorraad te beperken en de inflatie zo een halt toe te roepen. Indien de rentes (te snel) verhoogd worden, dan kan het voor overheden lastiger worden om schulden te herfinancieren. Dit levert in het bijzonder risico's op voor overheden waarvan de overheidsfinanciën al precair waren.

Oorlog in Oekraïne

Naast de COVID-19-pandemie heeft ook de oorlog in Oekraïne grote macro-economische implicaties op het wereldtoneel. Oekraïne en Rusland zijn belangrijke internationale exporteurs van voedsel en energie. Beide producten zijn essentieel voor stabiliteit in een samenleving. Denk bijvoorbeeld aan de Arabische Lente, die gelinkt wordt aan regionale instabiliteit veroorzaakt door snel stijgende voedselprijzen.⁹⁵ Dit is relevant voor de huidige situatie, aangezien Oekraïne en Rusland samen een groot deel van de wereldbevolking voeden in de vorm van tarwe, gerst, zonnebloemolie en mais.⁹⁶ De MENA-regio is zelfs voor 50% afhankelijk van tarwe uit deze twee landen.⁹⁷ Waar Oekraïens tarwe met name belangrijk is voor Libanon, is Egypte voor 80% van zijn geïmporteerde tarwe afhankelijk van zowel Oekraïne en Rusland.⁹⁸ Irak lijkt minder afhankelijk te zijn van Rusland en Oekraïne voor zijn voedselzekerheid, maar aangezien het land veel voedsel importeert kan het wel indirect last ondervinden van het algehele stijgende prijspeil van producten wereldwijd.⁹⁹ Naast de export van voedsel is ook de energie-export verstoord geraakt door de oorlog. Dit door (ophanden zijnde) sancties, maar ook door logistieke problemen. Veel landen zijn afhankelijk van Rusland.¹⁰⁰ De oorlog zorgt daarom voor hogere energieprijzen. Echter, zowel Egypte als Irak zien ook kansen; Egypte wat betreft mogelijke export van gas richting de Europese Unie en Irak wat betreft olie-export in zijn algemeen.¹⁰¹ Indien echter oliedeals met Rusland worden teruggeschroefd, dan kan dit voor Irak - en met name de Koerdische Autonomie Regio - ook nadelig uitpakken.¹⁰²

Bovendien kan de oorlog een versturende werking hebben op de preciaire overheidsbalans van landen in de MENA-regio. In Egypte, Irak en Libanon wordt de prijs van bepaalde essentiële levensmiddelen kunstmatig laag gehouden door de overheid, bijvoorbeeld door het subsidiëren

⁹⁵ "Food Riots and the Arab Spring: The Economics behind and uprising," Abdelrahman, laatst gewijzigd op 11 augustus, 2019, <https://medium.com/something-about-everything/food-riots-and-the-arab-spring-4886e4c3604>.

⁹⁶ "Ukraine Invasion Threatens Global Wheat Supply," laatst gewijzigd op 24 februari, 2022, New York Times, <https://www.nytimes.com/2022/02/24/business/ukraine-russia-wheat-prices.html>.

⁹⁷ "The Hunger Clock is ticking across the Middle East and North Africa: Three weeks into the Ukraine conflict, people are already feeling the impact," Reliefweb, laatst gewijzigd op 14 maart 2022, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/hunger-clock-ticking-across-middle-east-and-north-africa-three-weeks>.

⁹⁸ "Ukraine war sparks food shortages in Arab nations as wheat prices soar," Financial Times, laatst gewijzigd op 20 maart, 2022, <https://www.ft.com/content/b76d3414-4f11-4e46-9271-9309c06237df>.

⁹⁹ "What does Russia's war in Ukraine mean for Iraq?," Middle East Institute door Samuel Ramani, laatst gewijzigd op 4 april, 2022, <https://www.mei.edu/publications/what-does-russias-war-ukraine-mean-iraq>.

¹⁰⁰ "Russian oil embargo could be part of next EU sanctions package, ministers say," Reuters, gepubliceerd op 11 april, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/russian-oil-embargo-could-be-part-next-eu-sanctions-package-ministers-say-2022-04-11/>.

¹⁰¹ "Russia-Ukraine war: Egypt gas sector hopes conflict will boost its exports to Europe," gepubliceerd op 9 maart, 2022, Middle East Eye, <https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-egypt-gas-sector-hopes-boost-exports-europe>; "What does Russia's war in Ukraine mean for Iraq?," Middle East Institute door Samuel Ramani, laatst gewijzigd op 4 april, 2022, <https://www.mei.edu/publications/what-does-russias-war-ukraine-mean-iraq>.

¹⁰² "What does Russia's war in Ukraine mean for Iraq?," Middle East Institute door Samuel Ramani, laatst gewijzigd op 4 april, 2022, <https://www.mei.edu/publications/what-does-russias-war-ukraine-mean-iraq>.

van brood.¹⁰³ Zo wordt de koopkracht van burgers versterkt, maar verzwakken tegelijkertijd de financiën van de overheid. Door de stijgende prijzen van zowel energie als voedsel, zullen overheden nog harder in moeten grijpen in de economie om de rekening niet bij burgers neer te leggen. Dit betekent dat overheden voor lastige keuzes staan: óf de beperkte resterende fiscale ruimte wordt ingezet om negatieve koopkrachteffecten teniet te doen, óf de prijzen op essentiële producten stijgen wat kan leiden tot onrust. In beide gevallen komen de macro-economische stabiliteit, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en perspectieven op economische groei in het geding. Het is dan ook van belang dat lokaal de voedsel-, water- en energiesectoren verder ontwikkeld worden, omdat daarmee afhankelijkheid van andere landen afneemt en zelfvoorzienendheid wordt bevorderd.

¹⁰³ Clemens Breisinger, Yumna Kassim, Sikandra Kurdi, Josée Randriamamonjy en James Thurlow, "Food subsidies and cash transfers in Egypt: Evaluating general equilibrium benefits and trade-offs," International Food Policy Research Institute, Regional Program Working Paper 34, (juni 2021), <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.134427>; "The last subsidy standing: Lebanon's wheat subsidy is still in place, but is it working?," L'Orient Today door Richard Salame, gepubliceerd op 19 januari, 2022, <https://today.lorientlejour.com/article/1288070/the-last-subsidy-standing-lebanons-wheat-subsidy-is-still-in-place-but-is-it-working.html>; "Lebanese fear wheat shortage amid Ukrainian crisis," Al-Monitor door Hanan Hamdan, gepubliceerd op 2 maart, 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/03/lebanese-fear-wheat-shortage-amid-ukrainian-crisis>; "What does Russia's war in Ukraine mean for Iraq?," Middle East Institute door Samuel Ramani, laatst gewijzigd op 4 april, 2022, <https://www.mei.edu/publications/what-does-russias-war-ukraine-mean-iraq>.

Appendix H: The West Wing Checklist for Inclusive and Sustainable Foreign Policy

The sustainability of state debts in the Middle East and North Africa (MENA) is becoming increasingly problematic.¹⁰⁴ Although the countries in this region show great differences in prosperity and the level of their public debts, they show great similarities when it comes to exclusive decision-making and relying on non-sustainable resources. Foreign policy is divided about how to approach the economic, political and social crises arising from governmental inability to carry the weight of state debt.

We believe that inclusive and sustainable foreign policy-making can provide effective approaches to managing state debt sustainability in the Middle East and North Africa. This 'how-to' guide helps those who are leading policy decision-making processes, as well as beneficiaries and other relevant stakeholders to achieve (meaningful) sustainable foreign policy development in addressing state debt crises. As such, this practical checklist provides questions to keep in mind when developing policies that address state debt crises in the MENA region. We recommend that users of this guide include, but are not limited to (local) personnel working at embassies in the MENA region and policy officers shaping MENA debt policy. We hope to support our partners in fostering sustainable decision-making on a policy level. The underlying objective is to answer state debt crises with long-lasting, bottom-up informed solutions, through the active and meaningful inclusion of diverse voices and considerations for environmental sustainability throughout the policy development and implementation process.

This checklist serves as a starting point to incorporate diversity and include considerations on sustainability into your foreign policy development, while reflecting on existing power dynamics. However, we do not by any means claim that this checklist is exhaustive.

What prevents inclusive and sustainable policy development from happening?

- Although many policymakers agree that inclusive and sustainable policy improves addressing state-debt crises, we have noticed many struggle to implement it.
- Stakeholders are not sure how to integrate inclusivity and sustainability in their state-debt sustainability policy development. This is often linked to the relatively homogenous educational or personal backgrounds of policymakers.
- There is insufficient buy-in from decision-makers to allocate sufficient time and resources to make policies more inclusive and sustainable.
- Policymaking is currently perceived as a linear process. However, applying a 'design thinking' approach, which derives from product-design (building prototypes and conducting tests before putting them to use), could lead to more inclusive and sustainable policies that adhere to the needs of the people you aim to help.

What are the benefits of making your policies more inclusive and sustainable?

- When policies are sustainable and more contextualized decisions, approaches and products can be made: 'new' and inclusive perspectives can emerge.
- Inclusive policies allow for simultaneously addressing bordering issues, such as female inclusion in the labor market. Addressing these issues, while making debt policy, creates a more stable socio-economic situation, possibly preventing future debt problems.

¹⁰⁴ see The West Wing, "Een stille crisis: Hoe Nederland kan bijdragen aan het verlichten en voorkomen van onhoudbare overheidsschulden in de MENA-regio", published May, 2022, www.thewestwing.nl

- Inclusive and sustainable policies are more likely to create solutions that have a long-lasting effect. But when putting a little more effort in the implementation of these policies, they can result in a future situation where less intervention and resources are needed.

How to approach..?	Questions to keep in mind	Best practices to share
Cultural context	<p>In what ways do your views obstruct understanding of local context?</p> <p>Is your 'audience' selection sensitive to local, regional and national differences, and does it take into account minorities?</p>	<p>Educate yourself on the cultural context of the country for which the policy is intended. This can take different forms, for instance: language classes, spending time in the country in question (if policy makers do not reside there yet), interacting with a diverse group of people in/from the country in question - taking into account minorities, and people who do not reside in the bigger cities. When learning about cultural differences, be aware to not approach this with an essentialist point of view, but rather take into account the intersection of identities. Reflecting on one's positionality is a good starting point.</p>
Representation	<p>Does the policy goal address the needs, concerns and aspirations of the people you aim to help?</p> <p>Are local voices able to provide meaningful input to the content of the policy idea/goal, and can they do so without censorship?</p> <p>Does the policy promote social cohesion and inclusivity?</p> <p>Does your policy take into account an intersectional approach?</p>	<p>By conducting a thorough needs assessment you ensure that the project responds to the needs and concerns of your audience. Involving a diverse group of people from the beginning and consulting this group on their needs will ensure policies actually address the needs, concerns and aspirations of the people you aim to help.</p> <p>Policy should take into account the needs of a diverse array of people, without discrimination. By taking an intersectional approach while drafting your policy, you acknowledge discrimination not only on the base of race or gender, but also on the basis of sexual orientation, sexual identity, gender identity, economic status, immigration status, nationality, and ability. By acknowledging systemic discrimination, and allowing for the input of people with diverse identities, you can draft truly inclusive and sustainable policy.</p>

<p>Climate</p>	<p>How is your policy sensitive/resilient to environmental/climate change?</p> <p>Does the policy ensure that there is no less priority given to climate (adaptation) investments?</p>	<p>Climate and debt sustainability are linked. Countries with high vulnerability and low resilience to the consequences of climate change are more likely to go into default 105. Awareness of this link and timely incorporating climate concerns into debt policy are therefore key to preventing further debt sustainability and climate problems.</p>
<p>Politics</p>	<p>To what extent is there political support for the proposed policy and how can this be secured in the long run?</p> <p>To what extent does the policy have Dutch political and public support?</p> <p>How does the policy affect the political relationship between the Netherlands and the country it is intended for, as well as any involved third countries?</p> <p>Can you implement the policy without causing conflict?</p>	<p>Policymakers should ask themselves these questions throughout the process of policymaking, to assure that the policy is relevant to the Netherlands as well as other relevant political parties. It is important to take into account the opinions of members of Dutch parliament, as well as the Dutch voters.</p>
<p>Economy</p>	<p>How does the policy contribute to economic growth in the long run?</p> <p>How does the proposed policy benefit local society in the long run?</p> <p>How do the long- and short-term economic impacts on society relate to the effects of the proposed policy on government sustainability?</p>	<p>Policymakers should take into account the economic implications of the debt sustainability problems. Economic growth impacts debt sustainability directly, as debt sustainability is analyzed through a debt to GDP ratio. Economic growth also impacts varying parts of society differently. Keeping that in mind is essential to assure debt sustainability policy contributes to economic growth, and is therefore sustainable.</p>

¹⁰⁵ Serhan Cevik and João Tovar Jalles, “An Apocalypse Foretold: Climate Shocks and Sovereign Defaults,” *Open Economies Review* 33 (juni 2021): 89–108.

THE WEST WING

Dé jongerendenktank
van én voor het ministerie
van Buitenlandse Zaken

