

Misbruikt, genegeerd en onzichtbaar: de onbedoelde effecten van internationale samenwerking*

Abused, ignored, invisible: the unintended effects of international cooperation.

Abusé, ignorees et invisibles: les effets non-intentionnels de la coopération internationale

Dirk-Jan KOCH**

Abstact

Nederlands: Meer aandacht is nodig voor de onbedoelde effecten van internationale samenwerking, of deze nu positief of negatief zijn. Dit artikel geeft ten eerste een overzicht van de verschillende types van ongeplande effecten die reeds goed gedocumenteerd zijn met betrekking tot internationale samenwerking. Daarna exploreert dit artikel drie minder bekende manifestaties van ongeplande effecten: de misbruikte, de genegeerde en de onzichtbare onbedoelde effecten. Beargumenteed wordt dat meer onderzoek naar deze onbedoelde effecten broodnodig, maar niet eenvoudig zal zijn. Zo worden de onzichtbare onbedoelde effecten door geldende regelgeving vaak bewust onzichtbaar gemaakt, en om dit te onderzoeken is meer transparantie van overheden nodig.

English: More attention is needed for the unintended effects of international cooperation, whether these effects are positive or negative. This article firstly gives an overview of the different types of unintended effects with regard to international cooperation that are already well documented. This article then explores three lesser-known manifestations of unplanned effects: the abused, the ignored, and the invisible unintended effects. It is argued that more research into these unintended effects will be desperately needed, but won't be easy. For example, the invisible unintended effects are often deliberately made invisible by regulators, and more transparency is needed from governments to facilitate proper research.

Français: Une plus grande attention est nécessaire pour les effets non intentionnels de la coopération internationale, qu'ils soient positifs ou négatifs. Cet article donne d'abord un aperçu des différents types d'effets non intentionnels de la coopération internationale qui sont déjà bien documentés. Cet article explore ensuite trois manifestations moins connues d'effets non planifiés: les effets abusés, les effets ignorés et les effets invisibles. Il est avancé que plus de recherche sur ces effets non intentionnels sera désespérément nécessaire, mais ne sera pas facile. Par exemple, les autorités rendent régulièrement délibérément invisibles les effets invisibles et inattendus. Par conséquent, les gouvernements doivent faire preuve de plus de transparence pour faciliter des recherches approfondies.

Classificatie :

- Ontwikkelingssamenwerking; onbedoelde effecten; internationale samenwerking
- foreign aid; development assistance; unintended effects; international cooperation
- aide publique au développement, effets non-intentionnels; coopération internationale

* Mededeling voorgesteld tijdens de zitting van de Klasse voor Menswetenschappen van 19 februari 2019

** Prof. Dr. Dirk-Jan Koch, buitengewoon hoogleraar buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking Radboud Universiteit Nijmegen

1. Inleiding

Binnen ontwikkelingsstudies licht teveel de nadruk op resultaten zoals die voorspeld worden in het resultatenkader van hulporganisaties en te weinig op de onbedoelde effecten. Uit een recente meta-evaluatie van de kwaliteit van evaluaties van de grootste ontwikkelingshulpverlener ter wereld, USAID, bleek dat slechts 15% van haar evaluaties aandacht besteedde aan onbedoelde effecten (Hageboeck, Frumkin, & Monschein, 2013). Bij NORAD droegen slechts 40% van de *terms of references* op om rekening te houden met onbedoelde effecten, en van die 40% deed tweederde dat, maar vaak op een vage en oppervlakkige wijze (Norad, 2014).

Neem bijvoorbeeld het beleid in verband met klimaatverandering. Ontwikkelingslanden kunnen nu betaald worden om hun bossen niet om te hakken door middel van zogenaamde Payment for Environmental Services. De Wereldbank en de Verenigde Naties stoppen miljarde in dit type programmeringen. Echter, gedetailleerd onderzoek laat zien dat er hieraan veel ongeplande effecten kleven (Koch & Verholt, 2019). Zo zijn er weglek-effecten. Dit houdt in dat andere bossen, waarvan het behoud niet gecompenseerd wordt, omgehakt worden in plaats van de beschermde bossen: dan is het netto-effect dus nul. Ook zijn er conflict-gerelateerde effecten: omdat er op eens grenzen gedemarqueerd moeten worden en er betalingen gedaan worden, is er een toename waar te nemen in conflicten. Een andere negatieve bijwerking betreft de verminderde toegang tot levensbehoeften van de reeds gemarginaliseerde groepen: veel inheemse volkeren haalden hun voedsel en inkomsten uit het bos, maar hun toegang tot het bos kan door deze programmering ook worden afgesneden. Omdat deze ongeplande effecten nu in kaart worden gebracht kunnen de Wereldbank en Verenigde Naties en hun donoren hun programmering aanpassen en proberen de negatieve effecten te mitigeren. Zo zijn er bijvoorbeeld nu sociale voorwaarden ingesteld om negatieve effecten voor de inheemse bevolking te minimaliseren. Daar richten we ons dus op met dit onderzoek: het voor het voetlicht brengen van onbedoelde effecten met het oog op het verbeteren van de internationale samenwerking.

Dit artikel verschaft een korte introductie over de bestaande typologieën van onbedoelde effecten. De 3 nieuwe typologieën verdiepen het huidige debat door onderbelichte elementen van onbedoelde effecten voor het voetlicht te brengen, te weten: (1) overdreven onbedoelde effecten; (2) genegeerde onbedoelde effecten, en (3) onzichtbare onbedoelde effecten.

2. Debat over onbedoelde effecten in de sociale wetenschappen

Er is een zich steeds verder uitbreidende literatuur over onbedoelde effecten van sociale acties; de voormalige president van de Amerikaanse organisatie van sociologen beweert zelfs dat sociologie de 'analyse van het onverwachte' is (Portes, 2000). Er zijn grofweg zes verschillende manieren om onbedoelde effecten te classificeren door te bepalen of ze al dan niet:

1. echt onbedoeld;
2. verwacht;
3. positief;
4. overloopeffecten;
5. onvermijdelijk;
6. groter dan en relevant voor het eerste effect zijn.

Aangezien er minimaal zes verschillende manieren zijn om onbedoelde effecten te classificeren, zijn er logisch tientallen verschillende soorten onbedoelde effecten (bijv. 'Een echt onbedoeld maar verwacht negatief overloopeffect, dat onvermijdelijk en sterker is dan het beoogde effect'), zou een zijn van de tientallen opties).

2.1 Valse verrassingen

Portes betoogt dat het eerste onderscheid dat moet worden gemaakt, die tussen echte onbedoelde effecten en vals-onbedoelde effecten is. Vaak is het openbaar aangekondigde doel niet wat het lijkt - dat wil zeggen, de uitvoerder of de bedenkers van het plan hebben een heel ander doel voor ogen. De (neo-) Marxistische analyse van sociale structuren heeft zich gespecialiseerd in het ontmaskeren van de ware doeleinden van het kapitalisme, verstopt achter haar politieke en culturele façade. Naomi Klein illustreert hoe onbedoelde effecten regelmatig toch niet zo ongepland blijken te zijn. Zij noemt als voorbeeld de reactie van het International Monetary Fonds (IMF) op de Aziatische financiële crisis van 1996-1997 (Klein, 2007). De crisis was langer en ernstiger dan verwacht, maar, zo redeneert zij, dat had voor de oplettende toeschouwer geen verrassing moeten zijn. De internationale interventie was namelijk niet louter ontworpen om de Aziatische economieën

te stabiliseren: zij was deels bedoeld om Aziatische productiemiddelen in handen van Westerse bedrijven te krijgen, waarbij een langdurige crisis best goed van pas kwam. Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz heeft erop gewezen dat de enige regering die het advies van het IMF in de wind sloeg, die van Maleisië, haar economie sneller weer zag aantrekken dan dat van landen die het advies opvolgden - en tevens minder Maleisische bedrijven verkocht zag worden aan buitenlandse firma's (Stiglitz, 2002).

2.2 Onbedoelde maar verwachte effecten

Een van de misvattingen over onbedoelde effecten van publieke interventies is dat ze feitelijk niet worden verwacht. Toch is dit vaak niet het geval: effecten die niet bedoeld zijn, kunnen heel goed verwacht worden. Echter, omdat van deze effecten verwacht wordt dat ze minder impact hebben, een lage waarschijnlijkheid hebben (of beide) of omdat gedacht wordt dat negatieve effecten geminimaliseerd kunnen worden, wordt de publieke interventie toch uitgevoerd. Effecten die niet de bedoeling zijn, kunnen desondanks toch in de lijn der verwachting liggen. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de microkredieten voor vrouwen (Schuler, Hashemi, & Badal, 1998). Het risico dat huiselijk geweld richting vrouwen hierdoor toeneemt is duidelijk aangetoond. Dit is een onbedoeld maar verwacht effect. Organisaties gaan echter wel door met het verlenen van kredieten omdat ze denken dat negatieve effecten kunnen verminderen door bijvoorbeeld vrouwen weerbaarheidstraining te geven en mannen meer te betrekken bij de programmering.

Zwart (2015) betoogt dat deze onbedoelde effecten geen gevolg zijn van wat Merton (Merton, 1936) 'onwetendheid, dwaling of ideologische blindheid' noemt, maar het resultaat is van langdurig overleg over en afweging van interventie dilemma's. De humanitaire interventie voor Rwandese vluchtelingen in en rond de stad Goma in de DRC in 1994 is een goed voorbeeld. Na de genocide en het winnen van de oorlog door de Tutsi ontvluchtten de genocide-plegers en andere Hutu Rwanda. De meesten (ongeveer 1 miljoen) zochten hun toevlucht in Noord-Kivu, Goma. Cholera leidde tot 600 sterftegevallen per dag. Vanaf het begin wisten de hulporganisaties dat er binnen de vluchtelingen ook genocide-plegers waren (Stearns, 2011). Het onbedoelde, maar verwachte effect van de hulpverlening was dat genocide-plegers ook voedsel zouden krijgen en zich zouden kunnen hergroeperen zoals later bleek. De hulporganisaties konden hun hulp niet krijgen bij de onschuldige vluchtelingen zonder samen te werken met de genocide plegers: de onbedoelde effecten waren onvermijdelijk. In de tweede helft van 1994 werd duidelijk dat een substantieel deel van de hulpoperaties door de genocide-plegers werd afgeroomd en dat ze militaire aanvallen in Rwanda organiseerden met het vluchtelingenkamp als basis (Polman, 2010). Eind 1994 trok het Franse deel van Artsen zonder Grenzen zich terug uit de kampen, omdat de onbedoelde negatieve geanticiperde effecten de positieve effecten overvleugelden. Andere hulporganisaties gingen door tot 1996, toen de Rwandese regeringssoldaten binnenvielen in de vluchtelingenkampen en de hulporganisaties naar huis zonden.

2.3 Onbedoelde effecten: zowel positief als negatief

Vaak worden onbedoelde effecten ten onrechte teruggebracht tot ongewenste effecten (Baert, 1991). Dit zou echter een vergissing zijn, omdat er ook duidelijk onbedoelde positieve effecten zijn, ook op het gebied van internationale samenwerking (Klitgaard, 1997). Vaak zijn deze onbedoelde positieve effecten 'latente functies', die zichtbaar zijn na zorgvuldige analyse.

Onderzoek naar het individuele inkomenseffect van werkgelegenheid bij met buitenlands geld gefinancierde instanties laat zien dat deze effecten positief kunnen zijn (Koch & Schulpen, 2018) De onderzoeksvraag van dit onderzoek was: wat zijn, op het niveau van het individu, de effecten van salarissen die in ontwikkelingslanden met hulpgeld worden betaald? De uitkomst van dit onderzoek is dat deze effecten behoorlijk substantieel zijn: meer dan een half miljoen banen bleken afhankelijk te zijn van ontwikkelingshulp binnen internationale organisaties en NGO's, en dan zijn alle banen die door lokale NGO's zijn gecreëerd nog niet eens meegeteld. Het verschil in salaris tussen werknemers die werkten in een door een buitenland gesponsorde sector en de publieke sector werd onderzocht. Als een Congolese manager in de publieke sector bij een Amerikaanse NGO zou gaan werken, zou ze tien keer zoveel verdienen. Als ze voor USAID zou gaan werken zou het 27 keer zoveel zijn, en bij de Verenigde Naties 75 keer zoveel (Koch, Schulpen, 2018, p. 238)

2.4 Onbedoelde overloop-effecten

Hoewel het vrij logisch is dat het meeste onderzoek naar internationale samenwerking gericht is op de begunstigen of andere beoogde belanghebbenden van de actie, kan dit leiden tot blinde vlekken. Onbedoelde effecten kunnen ook overloop effecten hebben op niet-doelgroepen (Baert, 1991). Een interessant theoretisch voorbeeld wordt gegeven door Maseland en de Vaal (Maseland & Vaal, 2008). Ze concentreren zich op onbedoelde negatieve overloop-effecten van fairtrade-certificering voor niet-fairtrade gecertificeerde boeren.

Maseland & Vaal demonstreren door te modelleren dat hoewel er positieve prijseffecten zijn voor fair trade boeren, er een serieus risico bestaat dat er negatieve prijseffecten zijn voor aangrenzende boeren die geen fairtrade-producten produceren, maar op dezelfde markt (zowel internationaal als in eigen land). Deze negatieve inkomsteneffecten zijn het gevolg van een afname van de vraag naar niet-fair trade-producten of kruissubsidiëring. Terwijl beter georganiseerde boeren beter in staat zijn om zich aan te sluiten bij fair-trade productieschema's (vanwege instapkosten is er een selectieprobleem), komen de onbedoelde negatieve spillover-effecten grotendeels bij de arme boeren terecht (Breimer & Vaal, 2012)).

2.5 Het dubbele effect: onvermijdelijke onbedoelde effecten

Een specifieke subset van onbedoelde effecten zijn de zogenaamde dubbele effecten (Zwart; 2015). Dubbele effecten lijken op *collateral damage* in militaire zin; terwijl de beleidsmakers hun uiterste best kunnen doen om ze te minimaliseren, zal er altijd een tweede effect zijn: vandaar de term 'dubbel effect'. Ze zijn onvermijdelijk. Meestal zijn ze onbedoeld, maar geanticipeerd en negatief. De grote toestroom van financieel en / of menselijk kapitaal als gevolg van internationale samenwerking op gebieden waar dit soort kapitaal schaarser is, zal ongetwijfeld enige ongewenste verstoringen veroorzaken. Een typisch voorbeeld op het gebied van internationale samenwerking is voedselhulp; decennia lang werd gerapporteerd dat voedselhulp in natura van rijke landen naar arme landen de lokale prikkels om voedsel te produceren verminderde, waardoor op den duur de voedselonzekeerheid toenam (Isenman & Singer, 1975). Toch werd de praktijk voortgezet omdat de kortetermijn-voordelen groter werden geacht dan de 'onvermijdelijke' langetermijn-kosten, en de Amerikaanse boeren hiervan profiteerden (Barrett, 2006).

Het lijkt er echter op dat door het veranderen van het interventiemodel deze 'onvermijdelijke' onbedoelde effecten van voedselhulp feitelijk vermeden kunnen worden. Het vereiste dat het voedsel niet uit de Verenigde Staten zou worden verzonden, maar lokaal zou worden ingekocht. Beleidswijzigingen van onder andere het Wereldvoedselprogramma vanaf de jaren 2000 hebben aangetoond dat het mogelijk is om lokale (of regionale) producenten te stimuleren en tegelijkertijd voedselhulp te bieden. Een geleidelijke verschuiving naar meer lokale inkoop werd overeengekomen; het Purchase for Progress-programma. Een eerste effectbeoordeling toont aan dat het 'dubbele effect' (het onderdrukken van lokale markten) in hoge mate te voorkomen was en dat het mogelijk was om lokale boerenorganisaties in de buurt van achtergestelde gebieden te stimuleren, zonder dat prijzen omhoog schieten (World Food Program, 2015).

2.6 Drawback en perverse effecten

Een laatste belangrijke dimensie met betrekking tot onbedoelde effecten is de relatie met het beoogde effect (Baert, 1991). Het onbedoelde effect kan neutraal zijn in de vervulling van het oorspronkelijke beoogde effect of het frustreren. Als de grootte van het onbedoelde effect klein is en het in de tegenovergestelde richting van het beoogde effect gaat, verlaagt het alleen het beoogde effect en wordt het een 'drawback' effect (gedeeltelijke terugdraai-effecten) genoemd. Als de grootte van het onbedoelde effect echter groter is dan het beoogde effect en in de tegenovergestelde richting van het beoogde effect gaat, wordt dit een pervers effect genoemd.

Een relevante beschrijving van een onbedoeld (en onverwacht) pervers effect wordt benadrukt door een etnografie van een AIDS-weesproject in Botswana (Dahl, 2015). Een van de problemen waarmee AIDS-wezen (kinderen die hun ouders hebben verloren door de aids-pandemie) worden geconfronteerd, zijn de verleidingen om betrokken te raken bij 'sugar daddies'. Interactie met deze oudere mannen, die de aidswezen cadeautjes geven - zoals mooie telefoons en designertassen - in ruil voor seksuele gunsten kan leiden tot vroege zwangerschappen en seksueel overdraagbare ziekten. Het lokale (internationaal gefinancierde) weeshuis had tot doel deze praktijk te ontmoedigen. Het opvanghuis kwam met een veelgeprezen innovatief systeem waarin de jonge meisjes soortgelijke geschenken uit het centrum zouden ontvangen. De geschenken zouden worden gestuurd door sponsors in rijke landen, en in ruil voor de cadeautjes verklaarden de meisjes dat ze zich zouden onthouden van contact met potentiële suikerooms. De etnografie toonde echter een pervers effect: de meisjes hadden nu al mooie telefoons en designertassen en waren daarom in een positie om nog rijkere en oudere suikerooms te versieren. De interesse van de meisjes in romantiek - en hun verlangen om het primaat van hun eigen seksualiteit te ontdekken - brachten hen ertoe om de giften van de NGO aan te wenden voor precies de tegenovergestelde doeleinden dan waarvoor ze bedoeld waren (Dahl, 2015). Door één van de verlangens van de jonge meisjes over het hoofd te zien, de motivatie voor romantiek, ondersteunden de externe actoren juist de patriarchale dynamiek die ze probeerde te ondermijnen.

De verschillende typologieën van onbedoelde effecten die reeds goed beschreven staan in de literatuur zijn behulpzaam. Echter, bij het onderzoeksprogramma 'Unintended Effects of

International Cooperation'¹ van de Radboud Universiteit en het Ministerie van Buitenlandse Zaken bleken additionele typologieën handzaam omonbedoelde effecten die geobserveerd werden beter te kunnen duiden.

3. Het onbedoelde-effecten-debat naar een hoger plan: nieuwe soorten onbedoelde effecten

Toen de inventaris werd opgemaakt van onbedoelde effecten in de literatuur, kwamen drie types effecten naar voren die meer aandacht verdienen: (1) overdreven; (2) genegeerd, en (3) onzichtbaar.

3.1. Misbruikte onbedoelde effecten²

Misbruikte onbedoelde effecten zijn vermeende ongeplande effecten van een interventie die bij nadere inspectie naar alle waarschijnlijkheid niet plaatsvinden, of in ieder geval niet in die mate zoals beweerd. Deze beweringen omtrent ongeplande effecten worden gemaakt omdat ze een bepaalde gewenste beleidsrichting ondersteunen. Die overdreven effecten duiken bijvoorbeeld op in de discussie rondom deregulering (het terugbrengen van overheidsregulering): één van de argumenten die voorstanders van deregulering naar voren brengen is dat reguleringen onbedoelde effecten met zich meebrengt (Kemna, 2015; Parker, Foltz, & Elsea, 2017). Met name in het tijdperk van *post-truth politics*, is het van belang om deze vermeende onbedoelde effecten kritisch te bestuderen. In dit tijdperk lijken feiten er minder toe te doen, en wordt wetenschap geportretteerd als 'ook maar een mening'. Echter, onzer inziens kan gedegen onderzoek wel degelijk bijdragen aan het maken van een onderscheid tussen wat waarschijnlijk een feit is, en wat waarschijnlijk fictie is. Gezamenlijk onderzoek met Sara Kinsbergen richtte zich op "onbedoelde effecten"-claims, om inzicht te krijgen in of, waarom en hoe deze onbedoelde effecten worden opgeblazen. In het onderzochte geval ging het om een onbedoeld effect dat werd uitvergroet door degenen die baat zouden hebben bij deregulering. Laat me het voorbeeld kort toelichten.

Op 31 januari 2017, in de eerste dagen van Donald Trump's presidentschap, werden de eerste stappen gezet richting de ontmanteling van één van Obama's wetswijzigingen: de zogenaamde Dodd-Frank Act, artikel 1502, deze clausule betreft conflictmineralen. De wet verplichtte beursgenoteerde Amerikaanse bedrijven om te verklaren wat ze hadden gedaan om te voorkomen dat mineralen in hun productieketen zouden bijdragen aan conflicten in het Grote Merengebied in Afrika. De verantwoordelijke hoogwaardigheidsbekleder onder Trump verklaarde dat de wet dringend moest worden herzien vanwege haar onbedoelde effecten. Deze verantwoordelijke, Dhr. Piwovar, stelde dat *'een vloedgolf aan onbedoelde effecten over de Democratische Republiek Congo en omliggende gebieden spoelt... de 'due diligence'-verplichting heeft een de facto boycot van mineralen uit delen van Afrika veroorzaakt, waarvan de consequenties ver voorbij het Congogebied reiken* (Piwovar, 2017).¹ Het citaat verzwijgt het feit dat de de facto boycot van 2010-2011, waar Piwovar het over heeft, allang voorbij was: in 2016 exporteerde de DRC, legáál, significant meer van de betreffende mineralen dan in 2011, voordat de Dodd-Frank Act in werking trad. Oost-DRC produceerde en exporteerde meer coltan en goud dan voor het embargo. Ongeveer 300 commentaren op het herzieningsproces dat met Piwovar's uitspraken in gang was gezet werden geanalyseerd.

Dit onderzoek richt zich op hoe dit soort overdreven onbedoelde effecten tot stand komt. Normaal verschuiven percepties geleidelijk naarmate actoren doorkrijgen dat het oude verhaal geen politieke waarde meer heeft (Reinecke & Ansari, 2016) (in dit geval dat er nog steeds een actief embargo is). Het onderzoek toonde echter aan dat sommige actoren die verschuiving proberen te blokkeren als zij baat hebben bij de instandhouding van het oude verhaal. Desondanks verschuift de onderliggende realiteit alsnog, en dus wordt de kloof tussen het verhaal en de feiten steeds groter. Bedrijven die konden profiteren van deregulering overdreven dit onbedoelde effect significant vaker: 80% ervan noemde bijvoorbeeld niet dat het de-facto embargo al voorbij was, tegen éénderde van instanties (o.a. NGO's, banken en overheden) die geen belang hadden bij deregulering (Koch & Kinsbergen, 2018, p. 260).

Het verhaal van onbedoelde effecten van overheidsoptreden is hardnekkig, en is al op veel andere terreinen dan conflictmineralen ingezet om overheidsregulering en andere vormen van

¹ Dit onderzoeksprogramma bestaat uit o.a. een 'working paper series', een interantionale academische conferentie en een special issue van het tijdschrift 'Evaluation and Program Planning'

² Dit deel is gebaseerd op het artikel Koch & Kinsbergen (2018), 'Exaggerating unintended effects? Competing narratives on the impact of conflict minerals regulation' *Resources Policy*.

collectief optreden tegen te werken. Een interessant voorbeeld komt van de Nobelprijswinnaar voor economie van 2015, Sir Angus Stewart Deaton. Volgens hem zijn de onbedoelde effecten van ontwikkelingshulp op de kwaliteit van lokaal bestuur dermate rampzalig dat hulp zo snel mogelijk moet worden afgebouwd: 'Negatieve, onbedoelde gevolgen zijn gegarandeerd als we proberen [te helpen]...de verderfelijke effecten zijn er altijd (Deaton, 2014, p. 312 & 317).' Anderzijds toont een uitgebreide meta-analyse van de onbedoelde effecten van ontwikkelingshulp op bestuur aan dat de onbedoelde effecten waar Deaton het over had zijn overdreven (Dijkstra, Aid and Good Governance: Aggregate Unintended Effects of Aid, 2018).

Wanneer onafhankelijke experts, zoals Nobelprijswinnaars, dit soort onbedoelde effecten benoemen, gaan politieke spelers er mee aan de haal - mits het in hun eigen straatje past. In deze tijden van *post-truth politics* is het belangrijk om beter te leren begrijpen hoe dubieuze verhalen, of "alternatieve feiten", ontstaan, en hoe ze worden ingezet om allerlei regelgeving te ontmantelen. Meer dan ooit is het belangrijk dat journalisten, wetenschappers en beleidsmakers hun feiten driedubbel controleren, want met het dereguleren van banken, *due diligence*-regels of wat dan ook op basis van overdreven onbedoelde effecten riskeer je dat je het kind met het badwater weggooit.

Echter, het feit dat onbedoelde effecten vaak overdreven of verzonnen worden, wil nog niet zeggen dat er niet ook bona fide onbedoelde effecten bestaan. Die komen nu aan bod.

3.2. Genegeerde onbedoelde effecten³

De tweede categorie onbedoelde effecten zijn de onbedoelde effecten die stelselmatig worden genegeerd. Ze zouden te verwachten moeten zijn, maar worden dat niet. Deze genegeerde onbedoelde effecten zijn niet noodzakelijkerwijs expres genegeerd, maar simpelweg over het hoofd gezien vanwege financiële of methodologische beperkingen of vanwege *bias*. Het is opvallend hoe weinig aandacht er wordt gegeven aan onbedoelde effecten in de evaluaties van ontwikkelingssamenwerking, ook al schrijft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling voor dat in de evaluatie van ontwikkelingsprogramma's ook hier naar gekeken moet worden. Inmiddels wordt steeds meer erkend dat dit gebrek aan onderzoek naar de onbedoelde effecten van internationale samenwerking moet worden aangepakt (Jabeen, 2016); er was echter nog geen systematisch literatuuroverzicht geschreven over het onderzoek dat er al was. Een gezamenlijke review van 64 studies met Lau Schulpen heeft dit gat gedicht (Koch & Schulpen, 2018). Het liet zien dat slechts een klein percentage van de evaluatie studies keek naar de onbedoelde effecten op bijvoorbeeld medewerkers van hulporganisaties of bijvoorbeeld blauwhelmen zelf: twee van de 64. Belangrijke studies op dit gebied gaan over bijvoorbeeld de hoge mate van posttraumatische stress bij lokale en internationale hulpverleners in oorlogsgebieden.

Kortom, dit aftastende onderzoek naar onbedoelde effecten op tussenpersonen toont aan dat het bestuderen van individuele inkomenseffecten de moeite waard is, aangezien deze effecten substantieel en potentieel – maar niet uitsluitend - positief zijn. Maar het roept ook nieuwe vragen op: wat zijn de effecten op lokale organisaties, die hun beste werknemers zien vertrekken naar beter betalende organisaties? Wat voor invloed hebben deze hogere inkomens op de gemiddelde armoede? Dit is niet alleen leuk om te weten, maar nodig om te weten, zodat beleid aangepast kan worden. Met onderzoek naar onbedoelde effecten kunnen beleidsmakers proberen positieve effecten te versterken, en negatieve effecten te verminderen. Dit kan het best geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld.

Aan het begin van het millennium lanceerde de Westerse internationale gemeenschap een nieuwe stijl vredesmissie: Afrikanen zouden Afrika's problemen gaan oplossen. Regionale, met westers geld betaalde Afrikaanse vredesmissies zouden stabiliteit brengen. En dus financierden Nederland en veel andere donoren regionale vredesmissies, bijvoorbeeld in Liberia. Het Nigeriaanse leger leverde waar voor hun geld en stabiliseerde Liberia: het beoogde doel was bereikt. Wat beoordelaars destijds echter niet beseften was dat de Nigeriaanse soldaten circa 30,000 baby's hadden verwerkt bij de Liberiaanse vrouwen (Aning & Edu-Afful, 2013): dat was uiteraard niet de bedoeling. Gelukkig is er van dit onbedoelde effect geleerd en krijgen deelnemers aan vredesmissies nu, voor ze worden uitgezonden, voorlichting over veilige seks, met als gevolg minder van dit soort onbedoelde effecten.

³ Dit deel is gebaseerd op een artikel van Koch en Schulpen getiteld: 'An exploration of individual level wage effects of foreign aid in developing countries', dat gepubliceerd is in een speciale uitgave van *Evaluation Policy and Planning* over de onbedoelde effecten van internationale samenwerking.

3.3. Verborgen gehouden onbedoelde effecten⁴

Het laatste type onbedoelde effecten, de verborgen gehouden onbedoelde effecten, zijn het moeilijkste te onderzoeken. Ze verschillen van overige onbedoelde effecten, die gewoon over het hoofd gezien worden. Ze zijn onzichtbaar omdat er wetten en regels zijn die gedegen onderzoek naar dit soort effecten tegenhouden, en belangen die die wetten en regels in stand houden. Kortom, ze worden verborgen gehouden. Deze onzichtbare onbedoelde effecten kunnen uitgelegd worden aan de hand van een onderwerp: belastingontduiking.

Zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten en verscheidene NGO's vinden dat Nederland bijdraagt aan internationale belastingontduiking. De Europese Commissie heeft Nederland zelfs beboet omdat het Starbucks zoveel gelegenheid bood om belastingen te ontduiken dat het neerkwam op staatshulp (European Commission, 2015). De Amerikaanse regering noemde Nederland een "low tax jurisdiction", in hetzelfde rijtje als Ierland en Bermuda (The Guardian, 2011). Nederland ontkent in alle toonaarden (AccountantWeek, 2015).

Nederland's positie als fiscale hotspot dateert uit de jaren 60, toen Nederland een uitgebreid netwerk van belasting- en investeringsafspraken bouwde met landen van over de hele wereld. Het deed dat om te voorkomen dat Nederlandse multinationals, zoals Phillips, Unilever, en Shell, dubbel belasting moesten betalen (Streek, 2017). Maar het onbedoelde effect van dit beleid was dat internationale bedrijven vestigingen in Nederland gingen neerzetten om ook te profiteren van de voordelen van deze belastingafspraken, zoals een lagere bronbelasting (Arel-Bundock, 2017). Met als gevolg dat er nu meer dan 11,000 van dit soort "speciale financiële instellingen", ook wel bekend als brievenbusbedrijven in Nederland geregistreerd staan. Van veel van deze speciale financiële instellingen, vaak onderdeel van multinationals, is bekend dat ze belasting ontduiken.

Ontwikkelingslanden zijn hiervan de dupe: door deze praktijken lopen ze honderden miljoenen euro's mis aan belastinginkomen. Zelfs ontwikkelingslanden die hulp ontvangen van Nederland lijden onder dit (in eerste instantie) negatieve onbedoelde effect (IOB, 2014). Dit is natuurlijk een nogal incoherent beleid, en is van bijzonder belang voor sociale wetenschappers die belastingontduiking bestuderen omdat het het sociale contract tussen burgers en de staat ondermijnt.

De omvang van de onbedoelde effecten van het Nederlandse belastingklimaat was lange tijd onzichtbaar; in ieder geval niet zichtbaar genoeg voor de politici die er goed onderbouwde beslissingen over hadden moeten maken (Streek & Nouwen, 2016; Frederiks, 2017). Wetenschappers, NGO's en politieke partijen proberen inmiddels de onzichtbare effecten zichtbaar te maken middels casestudies van bedrijven die via Nederland belasting ontduiken in ontwikkelingslanden. De afgelopen zeven jaar zijn er veertien gedetailleerde casestudies van belasting ontduikende bedrijven gepubliceerd, met zowel lovende als kritische reacties. Deze casestudies kregen voor elkaar dat er veel aandacht aan werd besteed in het nieuws, en er Kamervragen werden gesteld in zowel het Nederlandse als het Europees parlement

Gezamenlijk onderzoek met Anna Gunn van de Universiteit Leiden en Francis Weyzig van Oxfam Novib heeft zich gericht op de kwaliteit van deze casestudies (Gunn, Koch & Weyzig; 2020). Geconstateerd werd dat er verschillende soorten kritiek zijn op de pogingen om deze onzichtbare effecten bloot te leggen. Eén ervan komt van diegenen die vinden dat de onderzoekers vooringenomen zijn, en alleen bewijs zoeken dat hun overtuiging dat Nederland een belastingparadijs is bevestigt. In plaats van "evidence-based policymaking" wordt gedacht dat deze onderzoekers doen aan "policy-based evidence making" (Seay, 2015). Een ander kritiekpunt is dat de onderzoekers geen gebrek hebben aan objectiviteit, maar aan data. Geheimhoudingsverplichtingen en privacywetgeving maken het moeilijk om cruciale feiten te achterhalen (Finér & Ylönen, 2017): zo kunnen ze wel vaststellen dat belastingontduiking zeer waarschijnlijk is, maar de "smoking gun" blijft buiten bereik (Hasseldine & Morris, 2013).

De eerste analysis laten zien dat de openbaarheid en beschikbaarheid van data in Nederland een probleem vormt. Saillant detail is dat in andere landen, waaronder de VS en het VK, dit probleem al stevig is aangepakt (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2015). Vijftien OECD-landen hebben inmiddels programma's waarbinnen bevoegde academici, onder voorwaarde van vertrouwelijkheid, toegang kunnen krijgen tot zakelijke belastingafschriften. In Nederland bestaat zo'n voorziening nog niet: de Belastingdienst blijft grotendeels een zwarte doos, zelfs voor door de overheid gefinancierd onderzoek.⁵

Een vervolgvraag die opgepakt moet worden is de volgende: bestaan er nog meer van dit soort onzichtbare onbedoelde effecten? Omdat ze onzichtbaar zijn, is deze vraag niet makkelijk te

⁴ Dit deel is gebaseerd op het working paper: 'A critical assessment of tax avoidance case studies' (Gunn, Koch, & Weyzig, 2020, forthcoming).

⁵ Bijvoorbeeld Profundo and Offshore Kenniscentrum (2016)

beantwoorden. Laat me een voorbeeld geven; het potentiële onbedoelde effect van het exportkredietbureau van de Nederlandse overheid, Atradius. Sommige van de grote infrastructuurdeals die Atradius promoot, zoals havens en wegen, kunnen ook onbedoelde effecten hebben voor delen van de lokale bevolking. Tot voor kort werd echter weinig informatie over deze projecten openbaar gemaakt, waardoor het voor onderzoekers moeilijk was om de effecten te beoordelen. Een consortium, van een Braziliaanse en een Nederlandse NGO, diende in 2016 een klacht in over de negatieve onbedoelde effecten van een baggerproject in Brazilië bij het Nationale Contact Punt over vermeende mensenrechtenschendingen van Nederlandse bedrijven in het buitenland. Het Nationale Contact Punt stelde inderdaad dat er te weinig informatie beschikbaar was gesteld door Atradius, bijvoorbeeld over hun klachtenprocedure, en voerde aan dat meer transparantie nodig was (Nationaal Contact Punt, 2016). Interessant genoeg voerde het Ministerie van Financiën aan dat het NCP niet het recht had om de over deze melding een uitspraak te doen, omdat de OESO richtlijnen niet van toepassing zouden zijn op export kredietverzekeringen. Het NCP ging echter door en publiceerde hun aanbeveling, en inderdaad implementeert Atradius nu een nieuw beleid voor openbaarmaking van informatie. Dit toont aan dat de toename van de transparantie van de Nederlandse overheid niet vanzelf komt; druk van externe actoren is nodig voor verandering.

4. Conclusie

De internationale problemen waarmee de wereld wordt geconfronteerd, nemen toe: met meer dan 60 miljoen onvrijwillig ontheemden, grotendeels oncontroleerbare klimaatverandering en toenemende mondiale financiële instabiliteit en ongelijkheden, is meer internationale samenwerking belangrijk. Maar wat als deze zo noodzakelijke internationale samenwerking zijn eigen onbedoelde effecten teweegbrengt? Voor verder onderzoek lijkt het verstandig om de inspanningen van onderzoek te richten op die gebieden van internationale samenwerking die de komende jaren zullen stijgen. Intensiveringen van thematische focus van internationale samenwerking zijn moeilijk te voorspellen, maar internationale toezeggingen kunnen een indicatie zijn. Twee van deze beloften vallen op, vooral omdat er relatief weinig onderzoek naar gerelateerde onbedoelde effecten is gegaan en omdat het wel bestaande onderzoek reden tot zorg is: het zogenaamde 'payment for environmental services' systeem in het kader van klimaat-mitigatie maatregelen en de migratie-management programma's.

In toekomstig onderzoek naar onbedoelde effecten is een focus nodig op thema's die belangrijker gaan worden: migratie en klimaatverandering. Ten eerste wordt verwacht dat, als onderdeel van het Klimaatakkoord van Parijs, er flink geïnvesteerd zal worden in maatregelen die klimaatverwarming moeten tegengaan. Er zal veel meer gebruik gemaakt worden van zogenaamde betalingen voor ecosysteemdiensten, zoals de vermindering van bosdegradatie. Het literatuuroverzicht leverde bijna geen onderzoek op naar onbedoelde effecten van klimaat-gerelateerde interventies, afgezien van één studie over potentiële problemen zoals het stimuleren van passief en middelen-afromend gedrag van overheden in de landen in kwestie (Kronenberg & Hubacek, 2013).

Een andere aanjager van toenemende internationale samenwerking is de wens om de migrantenstroom naar Europa en Noord-Amerika in te dammen. Hier zijn al miljarden euro's aan toegezegd. Uit de eerste exploraties van dit onderwerp komen al meerdere potentiële substitutie-effecten gerelateerd aan migratie instroom management, zoals (1) geografische substitutie (het gebruik maken van andere routes), (2) type-substitutie (de verschuiving van legale naar illegale migratie), (3) temporale substitutie (snellere migratie om de strengere regels vooruit te zijn), en (4) remigratie-substitutie (een hogere drempel voor gearriveerde migranten om terug te gaan, in verband met het strengere migratiebeleid) (Czaika & Haas, 2015). Het is belangrijk om te onderzoeken of deze mogelijke onbedoelde effecten ook echt ontstaan, en om erop in te spelen.

Terwijl internationale samenwerking en de onbedoelde effecten ervan onderzocht worden blijft het belangrijk om te leren van andere disciplines, die een langere traditie hebben in het onderzoeken en aanpakken van bijwerkingen, zoals de medische wetenschappen. Ontwikkelingsstudies is net begonnen met hun onderzoek naar de bijwerkingen; terwijl alle medicatie die mensen gebruiken al een duidelijk overzicht geeft van mogelijke bijwerkingen: een voorbeeld dat navolging verdient!

Works Cited

AccountantWeek. (2015, May 29). Retrieved from Wiebes: Nederland is geen belastingparadijs: <https://accountantweek.nl/artikel/wiebes-nederland-is-geen-belastingparadijs>

- Aning, K., & Edu-Afful, F. . (2013). Unintended Impacts and the Gendered Consequences of Peacekeeping Economies in Liberia. *International Peacekeeping*, 20:1, 17-32.
- Arel-Bundock, V. (2017). The Unintended Consequences of Bilateralism: Treaty Shopping and International Tax Policy. *International Organization*, Volume 71, Issue 2 April 2017, pp. 349-371.
- Baert, P. (1991). Unintended consequences: a typology and examples. *International Sociology*, 201-210.
- Breimer, M., & Vaal, A. d. (2012). *The effects of fair trade when productivity differences matter*. NiCE Working Paper 12-106 .
- Carr, S. C., McWha, I., MacLachlan, M., & Furnham, A. (2010). International-local remuneration differences across six countries: Do they undermine poverty reduction work? *International Journal of Psychology*, 45:5, 321-340.
- Czaika, M., & Haas, H. d. (2015). Evaluating migration policy effectiveness. In A. T. Isaakyan, *Routledge Handbook of Immigrant and Refugee Studies* (p. Chapter 3). Abingdon: Routledge.
- Dahl, B. (2015). Sexy Orphans and Sugar Daddies: the Sexual and Moral Politics of Aid for AIDS in Botswana. *Studies in Comparative International Development*, Volume 50, Issue 4, pp 519-538.
- Deaton, A. (2014). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality* . Princeton: Princeton University Press.
- Dijkstra, G. (2018). Aid and Good Governance: Aggregate Unintended Effects of Aid. *Evaluation and Program Planning*, 225-232.
- European Commission. (2015). *Statement by Commissioner Vestager on Commission state aid decisions regarding illegal tax advantages granted by Luxembourg (Fiat) and the Netherlands (Starbucks)*. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5881_en.htm.
- Finér, L., & Ylönen, M. (2017). Tax-driven wealth chains: A multiple case study of tax avoidance in the finnish mining sector. *Critical perspectives in accounting*, Pages 53-81.
- Frederiks, J. (2017). *Hoe Nederland het grootste belastingparadijs werd voor Amerikaanse multinationals*. <https://decorrespondent.nl/6825/zo-werd-nederland-het-grootste-belastingparadijs-voor-amerikaanse-multinationals/410600865675-af3e00af>: De correspondent.
- Gunn, A., Koch, D.-J., & Weyzig, F. (2019). *A Methodology to Appraise the Quality of Case Studies in Corporate Tax Avoidance*. <https://www.ru.nl/anthropology/vm/unintendedeffects/>: Radboud University.
- Hageboeck, M., Frumkin, M., & Monschein, S. (2013). *Meta-Evaluation of Quality and Coverage of USAID Evaluations 2009 -2012*. MSI.
- Hasseldine, J., & Morris, G. (2013). Corporate social responsibility and tax avoidance: A comment and reflection. *Accounting Forum*, 37 (2013) 1-14.
- IOB. (2014). *valuation issues in financing for development. Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries*. <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2013/11/14/iob-study-evaluation-issues-in-financing-for-development-analysing-effects-of-dutch-corporate-tax-policy-on-developing-countries/iob-study-evaluation-issues-in-financing-for-develo>: IOB.
- IOB Policy and Operations Evaluation Department. (2004). *Poverty, policies and perceptions in Tanzania. Evaluation Report 296*. The Hague: IOB.
- Izenman, P., & Singer, H. (1975). *Food Aid: Disincentive Effects and Their Policy Implications*. USAID.
- Jabeen, S. (2016). Do we really care about unintended outcomes? An analysis of evaluation theory and practice. *Evaluation and Program Planning* , 144-154.
- Kamanzi, A. (2007). *"Our way" Responding to the Dutch aid in the District Rural Development Programme of Bukoba, Tanzania*. Leiden: Africa Studies Centre.
- Kamanzi, A. (2017). *Are unintended effects of International Development Cooperation sustainable? Evidence from a Dutch District Rural Development Program in Tanzania*. Nijmegen: Unintended Effects of International Cooperation Special Working Paper Series.
- Kamanzi, A. (2017). *Title: Are unintended effects of International Development Cooperation sustainable? Evidence from a Dutch District Rural Development Program in Tanzania*. Nijmegen: Radboud University.
- Kemna, A. (2015). *The impact of regulation*. <http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-impact-of-regulation>: McKinsey.
- Klein, N. (2007). *Shock doctrine - the rise of disaster capitalism*. New York: Metropolitan Books.

- Koch, D., & Kinsbergen, S. (2018). Exaggerating unintended effects? Competing narratives on the impact of conflict minerals regulation. *Resources Policy*, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.03.011>.
- Koch, D., & Schulpen, L. (2017). An Exploration of Individual-level Wage Effects of Foreign Aid in Developing Countries. *Evaluation and Program Planning*, <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.09.002>.
- Koch, D.-J., & Schulpen, L. (2018). An introduction to the special issue on unintended effects of international cooperation. *Evaluation and Program Planning*, 202-209.
- Kronenberg, J., & Hubacek, K. (2013). Could payments for ecosystem services create an "ecosystem service curse"? *Ecology and Society*, 18(1): 10.
- Maseland, R., & Vaal, A. d. (2008). Looking beyond the cooperative; Fair trade and the income distribution. In R. Ruben, *The Impact of Fair Trade* (pp. 223-237). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6) 894-904.
- Nationaal Contact Punt . (2016). *Publicatie eindverklaring melding Both ENDS et al vs Atradius Dutch State Business*. <https://www.oesrichtlijnen.nl/actueel/nieuws/2016/11/30/publicatie-eindverklaring-melding-both-ends-et-al-vs-atradius-dutch-state-business>: National Contact Punt.
- Norad. (2014). *Unintended Effects in Evaluation of Norwegian Aid - a desk study*. Oslo: Norad.
- Nordveit, B. H. (2010). Development as a complex process of change: Conception and analysis of projects, programs and policies. *International Journal of Educational Development*, 110-117.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2015). *BEPS Monitoring Report Action 11*. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report_9789264241343-en;jsessionid=bgbk39en9pt1j.x-oecd-live-03: OECD.
- Parker, D., & Vadheim, B. (2017). Resource Cursed or Policy Cursed? US Regulation of Conflict Minerals and Violence in the Congo. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 1-49.
- Piowar, M. S. (2017). Reconsideration of conflict minerals rule implementation. Accessed 3 January 2019 at: <https://www.sec.gov/news/statement/reconsideration-of-conflict-minerals-rule-implementation.html>.
- Portes, A. (2000). The hidden abode: sociology as analysis of the unexpected. *American Sociological Review*, , Vol. 65 (February:1-18).
- Profundo; Offshore Kenniscentrum. (2016). *Tax avoidance by mining companies in developing countries*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/23/tax-avoidance-and-mining-report>.
- Reinecke, J., & Ansari, S. (2016). Taming wicked problems: The role of framing in the construction of corporate social responsibility. *Journal of Management Studies* 53(3), pp. 299-329.
- Seay, L. (2015). Conflict Minerals in Congo: Consequences of oversimplification. In A. d. Waal, *Advocacy in Conflict - Critical perspectives on transnational activism* (p. Chapter 6). London: Zed Books.
- Stearns, J. (2011). *Dancing in the glory of monsters*. New York: Public Affairs.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and its discontents*. London : Penguin Press.
- Streek, J. v. (2017, February 8 <https://zembra.vara.nl/nieuws/nederland-belastingparadijs-de-politiek>). Nederland belastingparadijs, de politiek. (Zembra, Interviewer)
- Streek, J. v., & Nouwen, M. (2016). *De nieuwe Europese pseudowetgeving voor belastingrulingpraktijken van EU-lidstaten en de gevolgen voor de huidige Nederlandse praktijk*, UvA, 2017. <http://taxlive.nl/documents/10180/32395/de-nieuwe-europese-pseudowetgeving-voor-belastingrulingpraktijken+%281%29.pdf/6f0e874e-3e11-481d-bc2f-26561331c327>: University of Amsterdam.
- The Guardian. (2011, October 19). Dutch Masters of Tax Avoidance. London: <https://www.theguardian.com/business/2011/oct/19/tax-avoidance-in-netherlands-becomes-focus-of-campaigners>.
- World Food Program. (2015). *P4P Impact Assessments- synthesis of preliminary findings*. Rome: World Food Program.
- Zwart, F. d. (2015). Unintended but not unanticipated. *Theory and Society*, 44: 283.