

Solidaridad

Beleidsbrief Solidaridad voor het ministerie van Buitenlandse zaken

Maatschappelijk consultatie nieuw beleidskader Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

20 maart 2018

Introductie

Meerdere kabinetten van verschillende signatuur hebben in de afgelopen jaren bijgedragen aan een geleidelijke transformatie van meer traditionele hulprelaties naar een nieuwe, ambitieuze agenda die bekend staat als *van hulp naar handel*. Deze breed gedragen verbreding van hulprelaties naar meer gelijkwaardige relaties gericht op economische samenwerking heeft onmiskenbaar veel gebracht.

Het belang van private sector ontwikkeling in ontwikkelende economieën werd daarmee onderstreept, en de verbinding met en de dynamiek van internationale markten werd erkend in hun cruciale bijdrage aan groei en ontwikkeling. Bovendien onderging de ontwikkelingssector een gedaanteverandering waarin samenwerking met het bedrijfsleven nieuwe kansen zou gaan bieden. Binnen het bedrijfsleven werden maatschappelijk verantwoord ondernemen en ketentransparantie en -verantwoordelijkheid geleidelijk breed ondersteunde uitgangspunten voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering.

Met behoud van deze verworvenheden lijkt het nu toch tijd om vooruit te kijken en de nieuwe uitdagingen te definiëren op weg naar een vernieuwd beleidskader voor internationale samenwerking waarin we een stap verder doen en ons richten op *duurzame en inclusieve economische samenwerking*.

Multi-polaire wereldsamenleving

Onomkeerbaar zet zich de ontwikkeling door naar een wereldsamenleving met meerdere machtscentra met de daarbij behorende zoektocht naar nieuwe verhoudingen en evenwichten. Globalisering - zo weten we inmiddels - kent winnaars en verliezers; protectionisme slechts verliezers. Het Aziatische groeimodel gebaseerd op industriële ontwikkeling en handel heeft zich ontwikkeld van een namaak economie gebaseerd op goedkope arbeid tot een creatie-economie gebaseerd op kennis en innovatie. Voormalige hulp ontvangende landen hebben zich ontwikkeld tot concurrerende economieën en tot globale investeerders. Ook Afrika en Latijns Amerika verkiezen investeringen boven hulp of - meer genuanceerd - verkiezen hulp die investeringen mobiliseert. Groeiend zelfvertrouwen en een eigen capaciteit tot beleidsvorming in wat traditioneel de Derde Wereld heet, heeft de dynamiek in internationale fora blijvend en

fundamenteel veranderd. In deze nieuwe wereldorde zal internationale samenwerking meer gelijkwaardig en wederkerig worden. De verschuiving van hulp naar handel & investeringen zal voortgaan en kennis en technologie zullen in hoge mate het innovatieve karakter van de samenwerking gaan bepalen.

Duurzaamheid biedt een verplichtend kader

In de voorbije jaren van verschuiving van *hulp naar handel* is geleidelijk breder erkend dat economische ontwikkeling en handel een bijvoeglijk naamwoord nodig hebben: duurzaam en inclusief. Groei gebaseerd op rooibouw en uitsluiting zal de wereld een milieu- en sociale catastrofe brengen en zal er niet in slagen de groeiende wereldbevolking te voeden. Algemeen wordt erkend dat klimaatverandering de belangrijkste wereldwijde uitdaging vormt. *Klimaat-slim* is voorwaardelijk voor economische ontwikkeling. Het tweede sleutelwoord is *participatie*: de deelname aan de samenleving - niemand achter latend - als producent, consument en burger. Recentelijk heeft participatie een nieuwe dimensie gekregen in het digitale domein. Hoogwaardige internetverbindingen, toegang tot data en digitale geletterdheid worden steeds belangrijker. Scholing en banen - bij voorrang voor meiden en vrouwen - zijn de sleutels voor de opbouw van een stabiele samenleving. Maar deze zaken zijn helaas niet vanzelfsprekend met een voor velen kwetsbare toegang tot onderwijs en een dynamiek op de arbeidsmarkt die geleid wordt door digitalisering en robotisering van bedrijfsprocessen.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen 2.0

De van *hulp naar handel* agenda heeft ontegenzeggelijk bijgedragen aan de vormgeving van medeverantwoordelijkheid van ketenpartijen aan de verduurzaming van ketens van producent tot consument. Bedrijven en consumenten hebben verantwoordelijkheid genomen voor de maatschappelijke context en effecten van productie, handel en consumptie. MVO heeft zich ontwikkeld van een agenda die aanvankelijk defensief en reputatie-gedreven was naar het besef dat continuïteit en winstgevendheid afhankelijk zijn van een duurzame transformatie van de economie. Waar het hebben van een additionele duurzaamheidsstrategie aanvankelijk vernieuwend was, hoort inmiddels de bedrijfsstrategie zelf duurzaam te zijn. Duurzaam inkoopbeleid en mede-financiering door bedrijven van innovaties in de keten zijn inmiddels gangbare praktijk. Bij alle vooruitgang en successen is er desondanks blijvend sprake van systeemfalen en is de schaal en de snelheid van transformaties te laag te noemen.

De partnerschappen tussen maatschappelijke organisaties en bedrijven boeken eerste successen. Maar er is blijvend weerstand om te komen tot systeemoplossingen die hardnekkige vraagstukken oplossen. Onder vele zaken is te noemen dat de ontwikkeling van meer robuuste duurzame agrarische structuren in ontwikkelingslanden nauwelijks opgepakt is en dat in de ketenbenadering leveringszekerheid te veel leidend is geworden. Er is een blijvende onbalans in productieketens en vooral ook in de prijsvorming en er zijn structurele onevenwichtigheden in de toegang tot kennis en technologie. Daarmee is de balans nog steeds negatief; armoede is voor velen hardnekkig, het ontwikkelingspotentieel dat vrouwen kunnen bieden wordt slecht

onderkend en is onderbenut, het verlies van biodiversiteit is niet gestopt, klimaatverandering kan nog steeds een vorm aannemen die tot grote verstoringen en zelfs tot chaos leidt.

Een nieuw beleidskader van de overheid lijkt het juiste moment te zijn om MVO naar een hoger ambitieniveau te brengen waarbij *systemoplossingen* centraal komen te staan. Sector-convenanten kunnen een forum bieden om nieuwe oplossingsrichtingen te testen en op te schalen.

Post-certificering

Binnen privaat-publieke partnerschappen was certificering tegenover vrijwillige duurzaamheidsstandaarden in de initiële fase een motor van verandering. Nu dreigt certificering de gemakkelijke oplossing te worden die niet afdoende is. Bedrijven meten en rapporteren niet zelden hun voortgang in hun ketenverduurzaming in percentages duurzaam gecertificeerd product, terwijl de gelijkstelling gecertificeerd *is* duurzaam te gemakkelijk is. Er is veel studie verricht naar en debat over de - beperkte - resultaten en tekortkomingen van certificering. Er is niet direct een eenduidig beeld. Er is inmiddels sprake van vier generaties van duurzaamheidsstandaarden met eigen kenmerken en dynamiek. Het debat over de systeemkosten, de betrouwbaarheid en de impact van *Voluntary Sustainability Standards* zal voortgaan en de gevestigde belangen zullen voorsnog de continuïteit garanderen. Ook lijkt het niet verstandig oude schoenen weg te gooien voordat er nieuwe zijn.

Positiever dan de kritiek op het bestaande is de zoektocht naar nieuwe mogelijkheden en kansen die de digitale revolutie biedt om tot strategische vernieuwing te komen. Overheidsbeleid kan hier de historische voortrekkersrol van Nederland versterken, juist omdat dertig jaar lang de rol van Nederlandse organisaties op het terrein van duurzaamheid-certificering toonaangevend is geweest. Nu we op een kruispunt staan komt het aan op blijvende innovatiekracht.

De nieuwe kansen liggen in het ontwikkelen van digitale systemen die niet langer gebaseerd zijn op controle maar op positieve prikkels. Op systemen die continue verbeteringen stimuleren op basis van de identificatie van praktijken met de hoogste duurzaamheidswaarde. Systemen die een breder bereik hebben en continue communicatie met de doelgroep, tegen aanzienlijk lagere kosten dan audits. Niet onbelangrijk is dat data een nieuwe grondstof kunnen zijn voor de beleidsdialoog met overheden en de aangetoonde *business case* van duurzaamheid kunnen omzetten in investeerbare proposities voor banken en investeerders.

Migratie

In de komende decennia zal migratie een belangrijk politiek thema zijn. In dit kader trekt met name de intercontinentale migratiestroom vanuit Afrika aandacht. Hoewel het aantal politieke en economische vluchtelingen uit Afrika dat een weg zoekt naar Europa in aantal relatief bescheiden is, is de instroom een explosief onderwerp in het politieke debat. Vanuit Afrikaans

perspectief is migratie vooral urbanisatie; de trek van jaarlijks ruim 60 miljoen Afrikanen naar de steden op zoek naar een beter economisch perspectief. De groei van *megacities* van een voor Afrikaanse begrippen onbekende omvang behoort tot de belangrijkste uitdagingen voor overheden die niet eerder met zo'n omvangrijk vraagstuk zijn geconfronteerd. Met een prognose van tussen de 3,6 en 4,2 miljard Afrikanen aan het eind van deze eeuw zijn leefbare steden, werkgelegenheid voor jongeren en een doeltreffende voedselvoorziening immense opgaven. *Urban agriculture* kan in een stedelijke omgeving nieuwe combinaties maken tussen de beschikbaarheid van gezond voedsel en werkgelegenheid. Lokale verwerking van agrarische producten is een realistisch startpunt van industrialisatie.

Het enig denkbaar antwoord op ongecontroleerde migratie is leefbaarheid in de eigen samenleving. Economische ontwikkeling en met name het scheppen van banen voor een beter opgeleide bevolking is van doorslaggevend belang. Hier ligt de grondoorzaak en ook de oplossing.

In het debat hierover is de bijdrage van het African Studies Centre Leiden, bij monde van Ton Dietz, een belangrijke geïnformeerde stem. De belangrijkste these is dat economische ontwikkeling bijdraagt aan emigratie en dat verdere ontwikkeling zal resulteren in MEER internationale emigratie. Ontsnapt uit extreme armoede kan een groeiende groep jongeren de - stijgende - kosten van (illegale) migratie financieren. Dit is feitelijk correct. Het is echter de vraag of resultaten uit het verleden een garantie zijn voor de toekomst. Tegen de achtergrond van een scherpe toename van de bevolking en een mogelijk uitzichtloos bestaan in megacities kunnen bredere lagen van de bevolking emigratie gaan overwegen. Het creëren van perspectieven lijkt dan toch de enige remedie te zijn. Dit te meer omdat ook in de analyses van het ASCL bij een verdere economische ontwikkeling tot hogere HDI niveaus de emigratie weer af zal nemen. Het lijkt er op dat we even door de zure appel heen moeten bijten en moreel gesproken geen andere keuze hebben dan ontwikkeling krachtig te stimuleren.

Innovatie door kennis en technologie

De transformatie naar een duurzame economie zal ondersteund moeten worden door partnerschappen met kennisinstellingen en innoverende bedrijven. Vanuit deze samenwerking kan kennis en technologie beschikbaar komen om de transitie naar een circulaire en biobased economie mogelijk te maken, met name in de sectoren land- en tuinbouw, chemie en energie. Een moderne BHOS agenda ondersteunt maatschappelijke organisaties die deze verbindingen leggen en hun netwerken in ontwikkelingslanden open stellen voor de technologische innovaties. Interne capaciteitsontwikkeling ter ondersteuning van deze innovaties vormt een voorwaarde voor succes.

In een groot aantal sectoren hebben Nederlandse bedrijven veel te bieden. Goede ondernemers vragen niet om subsidie - ze hebben immers vertrouwen in de concurrentiekracht van hun product - maar om partnerschappen die hen toegang geven tot netwerken van producenten die willen innoveren en ondernemerschap gaan ontwikkelen. Innoverende

producten vinden op deze manier een markt. Er is niets mis mee om langs deze weg het Nederlandse belang te dienen.

Urgentie vraagt om schaal en snelheid

In de afgelopen periode hebben nagenoeg alle CSOs zich toegelegd op transparantie en verantwoording, alsook een (onafhankelijke) resultaat- en impactmeting van programma's. Publieke middelen moeten immers rechtmatig en doelmatig besteed worden en een aantoonbare bijdrage leveren aan publieke doelstellingen en het behoud van publieke goederen. **Planning, Monitoring, Evaluatie en Leren - PMEL** - werd een hoeksteen van de bedrijfsprocessen van ontwikkelingsorganisaties. Inmiddels wordt hier en daar een meer vergaande ambitie geformuleerd en als urgent gezien. Het aantonen van resultaten van de met publieke middelen gefinancierde programma's wordt niet langer als voldoende beschouwd. De schaal van deze interventies is immers naar zijn aard beperkt. Het creëren van continuïteit na de programma-interventie en het realiseren van schaal en versnelling van de programma's door het betrekken van andere actoren is het echte duurzame succes van een ontwikkelingsprogramma: innovaties zijn getest, hun maatschappelijke meerwaarde is bewezen en ze zijn opschaalbaar.

Er zijn vier mechanismen die schaal en snelheid kunnen leveren:

Verbeterde toegang tot kapitaal: Publieke investeringen krijgen opvolging door private investeringen in de vorm van bancaire krediet en risico dragend kapitaal ingebracht door (impact) investeerders. Het sturen op deze kapitaalstromen maakt het verschil.

Verbeterde toegang tot kennis: Door samenwerking met kennisinstituten en door gebruik te maken van onder andere nieuwe technologie komt kennis beschikbaar aan het begin van de keten, waardoor producenten op een duurzame en inclusieve manier kunnen produceren en zich weten aan te passen aan klimaatverandering. Hierbij is samenwerking met innovatieve bedrijven en kennisinstituten essentieel.

Verbeterde toegang tot markten: Publieke investeringen in innovaties en stimulering van ondernemerschap worden beter gefaciliteerd door verbeterde markt kaders, marktwerking of markttoegang. Beter omgevingsfactoren lokken een bredere deelname uit, stimuleren ondernemerschap en maken continuïteit mogelijk.

Verbeterde beleidskaders: Overheden - op verschillende niveaus- hebben stimulerende beleidsinstrumenten ontwikkeld die duurzame innovaties van niche naar norm kunnen brengen. Goed regeringsbeleid neemt marktperfecties weg, zorgt voor naleving van wet- en regelgeving en realiseert een evenwichtig belastingstelsel. Sociale inclusiviteit - met de nadruk op gender-inclusiviteit - wordt een speerpunt van overheidsbeleid om hiervoor noodzakelijke systeem- en cultuurverandering te bewerkstelligen.