

Een pleidooi voor beleid gericht markt-gestuurde samenwerking voor economische ontwikkeling

Inleiding

Internationale samenwerking omvat verschillende taken: ten eerste, het lenigen van directe noden (noodhulp); ten tweede, internationale acties met bijvoorbeeld militaire, sociale, klimaat- of veiligheidsdoelen (vredesmissies, inrichten safety nets, vergoedingen voor migratiebeperking) en ten derde, het op gang brengen van economische ontwikkeling.

Elk terrein verdient een eigen politieke afweging over hoe Nederland daar actief wil zijn. Het relatieve gewicht van deze onderdelen is ook politieke beslissing. Het grootste deel van het ontwikkelingsgeld zou zo naar noodhulp kunnen. Tegelijkertijd is er politieke en maatschappelijke druk om besteding in de tweede categorie en het ministerie geeft aan in deze categorie te willen uitbreiden. Dus daar zit een belangrijke afweging. Bij drie, de klassieke ontwikkelingssamenwerking, is het logischer dat de markt dit financiert. Dat ligt ook besloten in de Hulp & Handel agenda van het ministerie, die onder dit kabinet doorgezet gaat worden met meer nadruk op duurzaamheid en inclusieve ontwikkeling.

Deze bijdrage gaat vooral in op dit onderdeel van de internationale samenwerking en roept de minister op keuzes te maken voor overheden die goed beleid gericht op landbouw- en plattelandsontwikkeling hoog in het vaandel hebben. Ontwikkeling begint met goed boeren, stelde het Tracking Development onderzoek naar de ontwikkelingssuccessen in Azië. Nederland heeft bij uitstek de kennis om dat beleid te ondersteunen. Dit is ook het beleid dat nodig vanwege de ontwikkeling in de werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Het ministerie kan in haar vernieuwde beleid een verdergaande omslag naar opschaling via de markt bevorderen en kan zich daarop organiseren.

Directe noden

De huidige directe noden zijn nog dusdanig hoog dat veel middelen daaraan besteed kunnen worden. Voortschrijdende ontwikkeling dringt gelukkig de armoede in de wereld terug. Hongercrises en oorlogen nemen in omvang en intensiteit af. Stierven in 1950 nog 23 personen per 100.000, nu zijn dat er 2,3. Honger is nog steeds een omvangrijk maar toch een dalend fenomeen. Uitbanning ervan ligt binnen bereik. De verwachting is dus dat de acute noden niet zullen stijgen. Noodhulp, het bestrijden van misstanden en het lenigen van acute en grote armoede, kan daarmee een belangrijk aandeel in de totale ontwikkelingssamenwerking krijgen dat met de jaren kan afnemen.

Internationale acties

De voortschrijdende ontwikkeling gaat wel gepaard met verschijnselen die onze welvaart en welzijn negatief kunnen beïnvloeden (klimaatverandering, migratie, veiligheid). Er zal een neiging zijn om veel geld uit te trekken om de effecten in eigen land te mitigeren of om ons eraan aan te kunnen passen. De druk om daarvoor geld uit te trekken neemt toe. Deze druk doet zich ook voelen bij onderwerpen die in Nederland hoog op de lijst van het maatschappelijk debat staan en die men om die reden internationaal wil vertalen. Het debat over migratie en de LGTBI-rechten is daar een voorbeeld van.

Economische ontwikkeling

Goed beleid aldaar

Daarnaast trekt Nederland geld uit voor economische ontwikkeling. De uitgaven hiervoor hoeven niet groot te zijn. Het op gang brengen van ontwikkeling is namelijk in de eerste

plaats een verantwoordelijkheid van de overheden in de verschillende ontwikkelingslanden. Het is onverteerbaar dat sommige overheden dergelijk wanbeleid voeren dat het inkomen per hoofd van hun bevolking in 70 jaar niet gestegen is, zoals het geval is in Nicaragua; een land dat indertijd een grootontvanger van (ook Nederlandse) ontwikkelingshulp was. Nederland zal in het debat in de VN en aanverwante internationale instellingen deze landen nadrukkelijk en herhaaldelijk op hun verantwoordelijkheid moeten wijzen. Dat kost niks.

Nederland kan op dit punt een stap verder gaan in haar diplomatieke relaties. Zoals voor aansluiting bij Europa aan een aspirant lid het 'acquis communautaire' wordt aangeboden, is een vergelijkbaar geheel van wetgeving en beleid, in meer algemene termen, op te stellen om het kader te scheppen waaraan landen moeten voldoen wil er sprake zijn van deugdelijk bestuur en beleid, in het bijzonder op ontwikkelings- en economisch terrein. In die landen zal het maatschappelijk middenveld betrokken moeten zijn bij de beleidsvoorbereiding en daartoe is de vrije organisatie van de economische actoren in vakbonden, werkgeversorganisaties en landbouworganisaties een vereiste voor snelle groei, gespreide of inclusieve ontwikkeling en democratische verhoudingen.

De bereidheid en acties om te voldoen aan dergelijke Nederlands of liever nog Europees en zelfs internationaal 'acquis', moeten van de overheid van het desbetreffende land komen. Een ontwikkelingsland moet in de praktijk de wil tonen om deugdelijk beleid te voeren op velerlei gebieden maar zeker op het economische. Het land moet progressie tonen op bijvoorbeeld de 'Doing Business Index' van de Wereldbank of de 'Economic Freedom Index' van het Fraser Institute. Als goed beleid wordt ingesteld en uitgevoerd, kan de Nederlandse overheid daarop inspelen via haar ontwikkelingsinspanning en meehelpen om versnelling, duurzaamheid en spreiding van de economische groei te bevorderen.

Alle andere overwegingen om landen die daar niet aan voldoen, toch te steunen, vallen onder andere hoofdstukken, zoals hierboven benoemd. Dat is dus geen hulp bij economische ontwikkeling. Wel kan Nederland als het een ontwikkelingsdoel nastreeft in een dergelijk land, andere actoren dan een overheid zonder goed beleid zoeken en steunen, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, landbouworganisaties. Op die manier kan via ontwikkeling op bedrijfsniveau en door vanuit de maatschappij de druk op te voeren, een overheid tot goed beleid komen. De impact zal over het algemeen minder zijn dan in een land waar de beleidsomgeving economische ontwikkeling bevordert.

Goed economisch beleid trekt geld uit de markt aan

Goed beleid in een stabiel ontwikkelende economie is van belang, omdat het namelijk op zich geld aantrekt uit de markt, waardoor een versterkend effect optreedt. Het internationale onderzoek dat het DGIS van 2006-2011 liet uitvoeren "Tracking Development.¹" leidt de beleidsopties voor Afrika af uit de ontwikkeling van Aziatische landen die in de afgelopen 60 jaar spectaculaire ontwikkelingsresultaten boekten. Ontwikkeling begint met goed boeren², stellen de onderzoekers en dat werd bevestigd door de Wereldbank³ Landbouwontwikkeling is de snelste manier om armoede terug te dringen. De Aziatische succesvoorbeelden laten zien hoe de overheid aanvankelijk alle aandacht op het platteland richtte. Economische vrijheid voor ondernemers is dan heel belangrijk. De boeren moeten kunnen ondernemen en zich kunnen organiseren om te ondernemen en ketenmacht op te bouwen. Macrosturing en financiering zijn belangrijk. Het juiste beleid trekt onvermijdelijk financiering en investeringen aan. Andersom, kan

¹ <http://www.ascleiden.nl/research/projects/tracking-development>

² <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/20161/ASC-075287668-3258-01.pdf?sequence=2>

³ http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1171488994713/3455847-1192738003272/Brief_AqPovRedctn_web.pdf

de instroom van middelen zonder goed beleid weinig uitrichten, om nog maar eens te verwijzen naar Nicaragua.

Geld stroomt overigens de laatste decennia in ruime mate naar ontwikkelingslanden. De Directe Buitenlandse Investerings (FDI) in ontwikkelingslanden zijn in de laatste dertig jaar uitgegroeid tot een fenomeen dat in volume de kapitaaloverdrachten via ontwikkelingssamenwerking vele malen overtreft. Hetzelfde geldt voor overmakingen van migranten naar hun familie. Migratie wordt vooral benaderd vanuit de binnenlandse problemen die de migratiestromen met zich meebrengen. Er heeft een oneigenlijke vermenging van arbeidsmigratie en vluchtelingenproblematiek plaatsgevonden aan de asielaanvraag- en opvangkant waardoor het debat de laatste 40 jaar is gepolariseerd en de vooruitgang in het denken over arbeidsmigratie jammer genoeg is gestagneerd. Migratie heeft evenwel gedurende de economische ontwikkeling een grote en positieve rol gespeeld. Het Centrum voor Onderzoek naar Voedselvraagstukken van de VUA rekende in de vorige eeuw al eens uit dat de totale wereldeconomie op een 25% hoger peil had kunnen liggen, ware er de mogelijkheid tot vrije migratie van arbeid geweest. Deze positieve invloed op ontwikkeling lijkt alleen maar toe te nemen door de groeiende mogelijkheden en dalende kosten van internationale overmakingen.

*Beleid gericht op landbouw- en plattelandontwikkeling aldaar,
kan de binnenlandse werkgelegenheid
beter in de pas laten lopen met de uitstoot van arbeid uit de landbouw*

Ton Dietz, de voormalig directeur van het Afrika Studie Centrum wees er bij zijn afscheid nog eens op dat migratie niet ophoudt op als een land zich verder ontwikkelt. Pas in een later stadium van ontwikkeling zal het afnemen. De drang naar migratie zal dus zelfs bij een succesvolle ontwikkelingsinspanning aanhouden. Tegelijkertijd is het zo dat een structurele transformatie van de herkomstlanden met beleid gericht op landbouw- en plattelandontwikkeling aldaar, en inschakeling van de georganiseerde landbouw, de binnenlandse werkgelegenheid beter in de pas kan laten lopen met de uitstoot van arbeid uit de landbouw. Daarom is deze bijdrage een pleidooi voor dergelijk beleid dat via de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking versterkt kan worden en door een betere aansluiting op de markt in de komende jaren flink opgeschaald kan worden.

Keuzes maken

Om dergelijke economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden te bevorderen, moet Nederland scherp kiezen met welke landen het wil samenwerken. Alleen landen die inderdaad de keuze maken voor landbouw- en plattelandontwikkeling, voor ontwikkeling die begint met goed boeren, komen in aanmerking voor Nederlandse steun bij hun inspanningen.

De bijkomende overweging is dat Nederland iets te beiden heeft dat verder reikt dan kapitaal, dus technologie en kennis. Dat opent dan mogelijkheden voor betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Op dat punt zal Nederland evenwel vanuit het oogpunt van economische ontwikkeling in die landen ook wel betere keuzes dienen te maken dan tot nu toe gebeurt. Op dit moment krijgt die betrokkenheid te veel de vorm van subsidiering van activiteiten van Nederlandse ondernemingen in ontwikkelingslanden zonder veel aanwijzing van hoe bedrijven daarvoor moeten bijdragen aan de ontwikkeling van die landen. Zij moeten aantoonbaar bijdragen aan het verduurzamen van de waardeketen en toevoeging van waarde aan producten, in het land zelf (in vorm van werkgelegenheid & kwaliteitsverhoging van producten). Daarvoor komt meer kijken dan louter hun aanwezigheid in dergelijke markten.

Alle kaarten op plattelandsontwikkeling

Het op gang brengen van economische ontwikkeling is namelijk geen kwestie van ontwikkelingsgeld injecteren of dat nu de vorm heeft van ontwikkelingshulp, leningen aan overheden en banken of investeringen van het bedrijfsleven. Dan ontstaan eilanden van vooruitgang, industriële en handelshubs, zonder algehele factorproductiviteitsverhoging in de economie. Er zijn andere factoren die bepalen of ontwikkeling in een land leiden tot productiviteitsverhoging in alle sectoren en in het bijzonder van arbeidsproductiviteit. En, dat ontwikkeling verloopt zonder grote ontwrichting van de arbeidsmarkt of de voedselvoorziening.

Instromend kapitaal zal namelijk alleen zorgen voor versnelde en evenwichtige economische ontwikkeling als het aansluit op interne investeringen. In navolging van wat in Azië gebeurde, zal het instromende kapitaal in zo'n situatie het beleid ondersteunen dat inzet op het in de volle breedte dynamiseren en moderniseren van het platteland en de landbouw, inclusief de infrastructuur qua wegen, woningen, fabrieken en nutsbedrijven. De economische vrijheid van agrarische ondernemers en een overheid die oor en oog heeft voor hun belangen en ontwikkelingsaspiraties zorgt voor het omslagpunt van stagnerende productiviteitsontwikkeling naar een succesvolle economische transformatie. Zo kan de overgang van een overwegend agrarische economie naar een moderne vorm krijgen. Dat omslagpunt komt als door zulk beleid de boeren hun arbeid en eigen kapitaal gaan inzetten om hun landbouwbedrijf te verbeteren en in coöperatief verband de verwerking, handel of verzekering van hun producten ter hand te nemen. In landen met dergelijk beleid moet de Nederlandse overheid met het Nederlandse bedrijfsleven sterker inzetten op versterking van het maatschappelijk middenveld in combinatie met het verduurzamen van waardenketens en het inclusiever maken van de economische groei. Het lijkt een paradox, maar snelle modernisering van agrarische economieën begint door investeringen van alle kanten in de landbouw en het platteland.

Omdenken van beleid economische ontwikkeling

In 'The Tipping Point'⁴ wordt dit omslagpunt uitgebreider beschreven. Het doet zich voor als de economische actoren, in dit geval de boeren, zich realiseren dat ontwikkeling niet van buiten komt, maar een gevolg is van hun eigen werk en investeringen. Het beschrijft hoe de overgang verloopt van een agrarische maatschappij naar één die gebaseerd is op diensten en industrie. Het omslagpunt -als het goed gaat, maar dat hangt af van het beleid- krijgt de vorm van een stille revolutie waarin de toenemende inkomens meer investeringen van boeren mogelijk maken om in te spelen op de groeiende vraag naar hun producten van de stedelijke bevolking.

Het meewerken met die structurele transformatie is een belangrijk verschil met hoe ontwikkelingssamenwerking een aantal decennia in dienst leek te staan van het ontwikkelen van een alternatieve maatschappij en economie. Het goed laten verlopen van de structurele transformatie en het voorkomen van onevenwichtigheden in de werkgelegenheids- en voedselvoorziening zijn nu de aandachtspunten. Het gaat om beleid waarmee de werkgelegenheidsontwikkeling meer in de pas loopt met de uitstoot uit de landbouw. Zodoende neemt de relatieve drang naar emigratie naar de stad en buitenland af. Beleid waarmee de voedselproductie op peil blijft terwijl het aandeel van de bevolking buiten de landbouw stijgt.

⁴ <http://impakter.com/farmers-the-tipping-point/>

Werkgelegenheid op het platteland is de allergrootste ontwikkelingsuitdaging.

Een plattelandsindustrialisatie die aangewakkerd wordt vanuit de georganiseerde landbouw, de landbouworganisaties en coöperaties, is daarvoor de sleutel.

Om dat te bereiken komen andere relevante beleidsuitgangspunten op tafel die bijdragen aan het omdenken van het mainstream ontwikkelingsbeleid. Opnieuw staat het maken van keuzes centraal: niet elke boer is een ondernemer en niet elke coöperatie een bedrijf. Bij het maken van keuzes dient men verder oog krijgen voor de enorme maatschappelijke en economische kosten van wijdverspreide armoede op het platteland. Denk alleen maar aan de praktijk van het platbranden van bos om te zaaien. Het idee dat boeren moeten kunnen blijven boeren en dat de landbouw aantrekkelijk moet worden gemaakt voor jonge boeren, staat soms haaks op het feit dat ontwikkeling gelijk staat aan het noodzakelijke vertrek van meer dan een miljard boeren in de komende decennia uit de landbouw. Werkgelegenheid op het platteland wordt daarmee de allergrootste ontwikkelingsuitdaging. Een plattelandsindustrialisatie die aangewakkerd wordt vanuit de georganiseerde landbouw, de landbouworganisaties en coöperaties, is daarvoor de sleutel. En, een versterking van de genoemde organisaties, een kernaandachtspunt voor elke overheid, zoals ook al bleek in het genoemde door DGIS gevraagde onderzoek "Tracking Development."

Vernieuwing van de organisatie voor economische ontwikkeling

Nederland heeft alles in huis om een dergelijke ontwikkeling elders te begeleiden en te bevorderen, al was het alleen maar omdat het onze eigen economische geschiedenis weerspiegelt. Nederland was nooit zo'n mooi land geworden als de boeren niet de structurele transformatie in eigen hand, via hun coöperaties hadden vormgegeven. Op het punt van landbouwontwikkeling en het bevorderen ervan elders ter wereld, hebben we een ongeëvenaarde ervaring en kennis. We hebben de beste agrarische universiteit ter wereld, de hoogste landbouwproductiviteit en tweede grootste exportpositie ter wereld in landbouwproducten. Op het gebied van duurzaamheid is onze landbouw koploper. De boeren hebben een hoge organisatiegraad en de coöperaties nemen topposities in de Top-300 van Coöperaties, zoals de Rabobank-groep of FrieslandCampina⁵.

Op ontwikkelingssamenwerking hebben we tal van organisaties en instellingen die baanbrekend werk doen in landbouwontwikkeling, van Solidaridad met het Max Havelaarkeurmerk in 1988 tot recent IDH (duurzaamheid in ketens). Via het Nederlandse beleid zijn Agriterra, AgriCord en Agri-ProFocus en haar leden ingezet om de organisatiegraad en het ondernemerschap in de landbouwsector en agri-business te vergroten om zo waardenketens te verduurzamen en inclusiever te maken. Samen met dit cluster kan ook een enorme nieuwe stroom aan financiering in Afrika aangetrokken worden in de landbouwsector. Samen zorgen wij voor de zekerheid die nodig is voor financiële instellingen om weer te gaan investeren in agrarisch Afrika en bieden we kansen voor Nederlandse bedrijven.

⁵ <https://ica.coop/en/media/library/research-and-reviews/world-co-operative-monitor-2017-0>

Economische ontwikkeling is rendabel en er zal gekeken moeten worden naar waar subsidies zin hebben

Het herijkte beleid van de minister zou aan deze terecht gekozen focus een verdieping kunnen geven door economische ontwikkeling een aparte status te geven. De afdeling DDE krijgt daarmee een zwaarder coördinerende rol voor dit beleidsterrein juist ook in afstemming met de private spelers. Het zou zelfs vanwege de gewenste oriëntatie op de markt een zelfstandige positie kunnen krijgen. De coördinatie die DDE zoekt met andere ministeries, kennisinstellingen, werkgevers- en werknemersorganisaties en NGOs kan daarmee sterker worden en aan een duidelijk routeplan worden verbonden. Tegelijkertijd kan het de opdracht mee krijgen na te denken over financieringsvormen die in toenemende mate een opschaling van de activiteiten via de markt realiseren. Investeren in economische ontwikkeling is rendabel en er zal gekeken moeten worden naar waar subsidies zin hebben, maar vooral waar de mogelijkheden in de markt zitten.