

Vergaderjaar 2017–2018

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2018

In reactie op het verzoek van uw Kamer van 16 juli 2018, bied ik u hierbij een appreciatie aan van het rapport «Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika» van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB beschrijft in deze studie de vooruitgang in Sub-Sahara Afrika van de afgelopen decennia en analyseert de oorzaken van de toch nog beperkte en weinig inclusieve economische ontwikkeling in grote delen van het continent. Het rapport put uit een veelheid aan recente internationale studies, naast IOB-evaluaties en studies die in opdracht van IOB zijn uitgevoerd. Het resultaat is een rijk document over de complexe relatie tussen groei, armoede en ongelijkheid in Sub-Sahara Afrika, geïllustreerd aan de hand van een zestal landencases. Het rapport sluit af met opties voor overheden en donoren om beter bij te dragen aan armoedebejstrijding en inclusieve groei.

Hoofdpijnen van de analyse

IOB stelt vast dat de economische groei in Sub-Sahara Afrika in de afgelopen twintig jaar op een behoorlijk niveau lag, zeker vergeleken met de periode daarvoor. Vooral de sociale indicatoren (levensverwachting, kindersterfte, onderwijsdeelname, veilig drinkwater, e.d.) zijn sterk verbeterd, mede dankzij hogere overheidsuitgaven en internationale ontwikkelingsfinanciering. Ook de inkomensarmoede verminderde, maar minder dan je op grond van de economische groei zou verwachten. Het aantal extreem arme mensen zakte van 58% van de bevolking in 1999 naar 41% in 2013, maar met de hoge bevolkingsgroei bleef het absolute aantal vrijwel gelijk (rond 380 miljoen mensen). Bij de beperkte afname van extreme armoede speelt de hoge intensiteit van armoede in Sub-Sahara Afrika een rol: de inkomens van veel mensen moeten eerst flink groeien

om boven de grens van extreme armoede (USD 1.90 per dag) uit te kunnen komen. IOB wijst erop dat het huidige tempo van ontwikkeling onvoldoende is om extreme armoede uit te bannen voor 2030, het kerndoel van de SDGs.

De hoge bevolkingsgroei van ongeveer 3% per jaar heeft volgens het rapport grote gevolgen. Anders dan eerder in Azië en Latijns-Amerika, gaat in Sub-Sahara Afrika de vermindering van extreme armoede en kindersterfte (nog) niet gepaard met een versnelde daling van geboortecijfers. Uitzonderingen zijn onder meer Ethiopië en Rwanda, waar de overheid actief beleid voert om gebruik van anticonceptie te bevorderen. Met een bevolking die in sommige Afrikaanse landen binnen enkele decennia verdubbelt, zijn hoge publieke investeringen nodig voor alleen al het handhaven van het bestaande niveau van voorzieningen zoals onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. En productieve werkgelegenheid voor de groeiende jonge bevolking is vooralsnog erg schaars of afwezig, met hoge (verborgen) werkloosheid als gevolg.

Daarnaast is ongelijkheid een factor waardoor de extreme armoede minder is afgenomen dan op grond van de economische groei zou kunnen worden verwacht. Tien van de negentien meest ongelijke landen zijn Afrikaanse landen. Ongelijkheid is vooral groot in grondstofrijke landen in Zuidelijk en Centraal-Afrika waar slechts weinigen meeprofiteren van de winning van deze delfstoffen. Overheidsinkomsten zijn in Sub-Sahara Afrika over het algemeen laag (vaak niet meer dan 15–20% van het Bruto Nationaal Inkomen) en de capaciteit voor herverdeling is beperkt.

Belangrijk onderliggend probleem is het achterwege blijven van een «structurele transformatie» van de economie. Dit proces, waarbij van oorsprong agrarische economieën veranderen in moderne economieën met daarin een veel groter aandeel voor industrie en dienstverlening, komt in Sub-Sahara Afrika maar mondjesmaat op gang. IOB signaleert dat de economische groei in Afrika vooral voortkomt uit een hogere export van grondstoffen en landbouwgewassen. De mijnbouw heeft een sterk enclave-karakter met beperkte uitstralingseffecten naar de rest van de economie. De toegevoegde waarde is beperkt en studies spreken van *jobless growth*: groei zonder dat er veel banen bijkomen.

Per saldo is de vaak laagproductieve landbouwsector nog steeds de belangrijkste bron van werkgelegenheid in Sub-Sahara Afrika. In de categorie industrie is vooral de bouwsector dominant en in veel landen groeiende. Buiten Zuid-Afrika is er vrijwel geen land met een maakindustrie van betekenis (wellicht met uitzondering van Ethiopië, waar dit in opkomst is). De dienstensector is wel veel belangrijker geworden in de economie van Afrika. Nieuw is de opkomst van zakelijke dienstverlening zoals banken, verzekeringen, ICT en toerisme (waarbij eigenlijk alleen in het toerisme flinke aantallen banen worden gecreëerd). Voor het overige bestaat de dienstensector in Sub-Sahara Afrika vooral uit de overheidssector en de met urbanisatie zeer sterk toegenomen laagproductieve informele dienstverlening, aldus het IOB-rapport.

Gepresenteerde beleidsopties

In lijn met onder meer de Wereldbank, wijst IOB op het belang van een gecombineerde strategie voor effectief armoedebeleid: een aanpak die zowel gericht is op het stimuleren van groei en werkgelegenheid als het gericht verminderen van ongelijkheid in kansen en uitkomsten voor individuen. Economische groei alleen is onvoldoende om armoede en

ongelijkheid uit te bannen. Daartoe zou beleid in Sub-Sahara Afrika gericht moeten zijn op de volgende vier elementen:

1. Modernisering van de landbouw gericht op stijging van de productiviteit. Dit omvat investeringen in landbouwtechnologie, verbeterde inputs en kennis, landrechten en versterking van boerenorganisaties, alsmede investeringen in rurale infrastructuur. Daarbij moet nadrukkelijk aandacht uitgaan naar de kleinschalige landbouw en de positie van vrouwen.
2. Bevorderen van een hogere productiviteit in dienstverlening en het stimuleren van arbeidsintensieve industrieën. Voor meer arbeidsintensieve groei zijn investeringen nodig in onder meer infrastructuur – van transport en communicatie tot energie – naast toegang tot krediet en onderwijs dat aansluit bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Kansen zitten onder meer in de ontwikkeling van de agro-industrie voor verwerking van landbouwproducten.
3. Investeren in menselijk kapitaal door betere toegang tot en hogere kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg. IOB wijst erop dat investeringen in onderwijs – specifiek voor meisjes – behoren tot de meest kosteneffectieve methodes om armoede en ongelijkheid te verminderen. Ook versterking van de gezondheidszorg voor armere huishoudens en het bevorderen van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR, waaronder voorlichting en beschikbaarheid van voorbehoedsmiddelen) zijn volgens IOB van groot belang.
4. Effectieve inning van belastingen en meer gerichte sociale uitgaven, waaronder financiële overdrachten. Versterking van de eigen inkomsten – o.a. door het tegengaan van belastingontwijking – is in veel landen van Sub-Sahara Afrika noodzakelijk om publieke investeringen op hoger niveau te brengen. Dit maakt ook de uitbreiding mogelijk van sociale vangnetten en conditionele inkomensoverdrachten (zoals cash voor moeders van kinderen die naar school blijven gaan). Deze zijn in Sub-Sahara Afrika nog schaars in vergelijking met andere ontwikkelingsregio's.

Relatie tot het BHOS-beleid

De analyse en de beleidsalternatieven van het IOB-rapport sluiten op onderdelen goed aan bij de keuzes die het kabinet heeft gemaakt in de BHOS-beleidsnota Investeren in Perspectief (Kamerstuk 34 952, nr. 1). De beleidsdoorlichtingen van IOB van de afgelopen jaren hadden al belangrijke bouwstenen opgeleverd die zijn gebruikt bij het formuleren van nieuw beleid. Uitgangspunt voor het ontwikkelingsbeleid is dat overheden in Sub-Sahara Afrika in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor behoorlijk beleid en goed bestuur dat de gehele bevolking ten goede komt. In de focusregio's waar Nederland de ontwikkelingsinspanning primair concentreert, bieden we een helpende hand als onze inzet bij kan dragen aan beter perspectief voor de bevolking.

Het Nederlandse beleid is voor een groot deel al gericht op de door IOB genoemde prioritaire terreinen voor armoedebestrijding en vermindering van ongelijkheid:

- Onderwijs is terug als aandachtspunt in het beleid, specifiek onderwijs voor meisjes en beroepsonderwijs.
- Daarnaast staan werk en inkomen centraal in het beleid, in het bijzonder voor jongeren en vrouwen. Dit wordt onder meer bevorderd door investeringen in klimaatbestendige landbouw, verwerking van voedselproducten, toegang tot afzetmarkten, betere landrechten, enzovoort. Het programma voor private sector ontwikkeling is juist gericht op het creëren van werkgelegenheid en de randvoorwaarden voor economische transitie.

- Infrastructuurprogramma's en programma's gericht op hernieuwbare energie zijn al langer onderdeel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, evenals ontwikkeling van de financiële sector en kredietverlening aan kleine ondernemingen en vrouwen in het bijzonder.
- Mede met het oog op de demografische ontwikkelingen, investeert Nederland momenteel meer in keuzevrijheid voor vrouwen op het gebied van seksualiteit, gezondheid en aantal kinderen, waaronder betere toegang tot anticonceptie.
- Met technische assistentie op het gebied van belastinginning, antimisbruikbepalingen in bilaterale belastingverdragen en terugdringing van gebruik van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking, wil het kabinet effectievere belastinginning in ontwikkelingslanden bevorderen. Dit geeft ook meer ruimte voor sociale uitgaven. Onder meer in Ethiopië steunt Nederland een groot vangnetprogramma van de overheid gericht op de armste groepen in het land.

Een belangrijke kanttekening bij de IOB-studie is dat de invloed van instabiliteit en conflict op economische ontwikkeling niet of nauwelijks aan de orde komt. En dat terwijl deze factor in hoge mate het perspectief op effectieve armoedebestrijding bepaalt. De verwachting is dat zonder gerichte actie in 2030 zo'n tachtig procent van de extreme armoede geconcentreerd zal zijn in fragiele en conflictlanden, met name in Sub-Sahara Afrika.¹ Dat is een belangrijke reden waarom het voorkomen van conflict en instabiliteit een hoofddoel is van het vernieuwde BHOS-beleid, in nauwe samenhang met het andere hoofddoel: verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid. Ook de aandacht voor klimaatverandering en het belang van duurzaamheid van de economische ontwikkeling krijgt te weinig aandacht in de studie. Voor het overige is het rapport een waardevolle en interessante bijdrage aan de discussie over effectieve inzet van ontwikkelingsmiddelen voor armoede en ongelijkheid.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

¹ Zie bijvoorbeeld het rapport *States of Fragility* van OESO-DAC van juli 2018.