



**Jan Cloin** (1971) hield zich de afgelopen tien jaar bezig met duurzame energievoorziening in ontwikkelingslanden en werkt momenteel op contractbasis bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Milieu en Water.

# Bedrijven als efficiënte armoedebestrijders

Bedrijven spelen een belangrijke rol in het bestrijden van armoede en het scheppen van werkgelegenheid. Door samenwerking tussen private en publieke partijen ontstaat een groot hefboomeffect en kunnen concrete resultaten worden geboekt. Europese staatssteunregels moeten soepeler worden, zodat de overheid makkelijker kan bijdragen aan armoedebestrijding. Het ambtelijk apparaat in het ministerie van Buitenlandse Zaken kan zich maar mondjesmaat aanpassen aan de nieuwe vorm van samenwerking. En dat moet veranderen.

Ontwikkelingssamenwerking speelt in de totale internationale geldstroom een ondergeschikte rol. De politieke basis voor deze uitgaven is solidariteit met armen in het Zuiden, waarbij de Millenniumontwikkelingsdoelen een tussentijds doel zijn in 2015. De slechts 0.8 procent van het bruto nationaal product welke in Nederland is geoormerkt voor uitgaven aan arme landen staat in geen verhouding tot de relatieve bijdrage van die gelden in ontvangende landen. Zo bestaat de overheidsbegroting van Zambia voor een derde uit ontwikkelingsgelden.

De kritiek op overheidssteun bestaat vooral uit het kweken van regelrechte afhankelijkheid, inefficiënties en het in het zadel houden van corrupte regimes. Zo laat bijvoorbeeld de Afrikaanse econome Moyo in haar boek *Dead Aid* zien dat (teveel) ontwikkelingsgeld leidt tot corruptie aan de top van regeringen en het de noodzaak tot een evenwichtig belastingssysteem ondergraaft.

Overheden zijn niet altijd de meest efficiënte partijen gebleken om bijvoorbeeld energie, water, vervoer en communicatie aan te bieden. Door privatisering zijn de laatste tien jaar enorme efficiëncyslagen gemaakt waarbij het bedrijfsleven een deel van de traditionele rol van overheden heeft overgenomen.

## Vooruitbetalen

Privatisering van nutsbedrijven, vervoer en telecommunicatie heeft in armere landen gezorgd voor een betere kwaliteit van de dienstverlening en meer aansluitingen. Door invoering van *lifeline tariffs*, waarbij een basisbedrag wordt betaald voor een minimale dienstverlening kunnen veel mensen voor weinig geld worden





aangesloten in dichtbevolkte stadsdelen. Zo geeft het *lifeline tariff* in Kaapstad elk gezin een minimum van vijfhonderd liter water per maand. Meer water wordt afgerekend tegen een hoger tarief.

Het blijkt veel makkelijker voor private bedrijven om dit massamodel (ook wel: *Base of Pyramid*-markt) te combineren met de invoering van pre-payment meters (te vergelijken met beltegoed) die tegen betaling vooraf recht op dienstverlening geeft. Zo kan men in dichtbevolkte gebieden in Nairobi zonder grote kosten een elektriciteitsaansluiting krijgen waar men met behulp van een code bijvoorbeeld tien kilowattuur kan kopen.

Op deze manier kunnen consumenten stukje bij beetje betalen voor hun energie, water en telefonie behoeften en zo uitgaven spreiden zonder betalingsrisico bij het nutsbedrijf. Door deze gegarandeerde inkomsten uit de Base of Pyramid-markt is het voor een nutsbedrijf veel makkelijker om broodnodige investeringen aan te trekken om het netwerk uit te breiden.

Privatisering is niet alleen maar goed voor de lage inkomens. Soms worden bepaalde vormen van dienstverlening te duur voor armere groepen of alleen winstgevende activiteiten gecontinueerd. Deze ontwikkeling is vanuit sociaal oogpunt niet wenselijk. De overheid dient dan randvoorwaarden op te stellen teneinde ook arme groepen te bedienen. Het aanwijzen van concessiegebieden bijvoorbeeld biedt hier uitkomst, waar voorwaarden voor een totaalpakket aan dienstverlening worden gesteld in een bepaald deel van een land.

#### Krachten bundelen

Bedrijven in Nederland hebben een schat aan kennis. Kennis die alleen toegepast kan worden in Nederland, maar ook kennis die internationaal ingezet kan worden. Maar Nederlandse bedrijven lopen extra risico in ontwikkelingslanden vanwege instabiele politieke situaties, valutaschommelingen en onzekere eigendomsstructuren. Daarnaast zijn de vooruitzichten op kortetermijnwinsten beperkt en is de winstgevendheid op de lange termijn onzeker. Ondersteuning vanuit ontwikkelingssamenwerking zouden de risico's kunnen terugbrengen tot aanvaardbare proporties en extra investeringen kunnen opleveren voor ontwikkelingslanden.

Hoe zou dit er in de praktijk uit kunnen zien? Stel, een pensioenfonds is geïnteresseerd om te investeren in infrastructuur in Afrika. Er zijn veel investeringsmogelijkheden in wegen, elektriciteit en water die moeilijk van de grond komen omdat er allerlei (lokale) risico's zijn. Doordat het pensioenfonds dit niet kan uitleggen aan haar klanten die een vast en zeker rendement nastreven, haken de meeste pensioenfonds af. Wanneer nu de

Waarom zou er geen winst behaald mogen worden op de investering van ontwikkelings-samenwerking?

Nederlandse overheid met ontwikkelingsgelden deel zou nemen in het fonds en daarmee een aantal bijzondere risico's beperkt, wordt het financieel interessant voor de pensioenfonds. Het pensioenfonds behaalt een goed rendement, diversifieert haar portfolio en kan haar reputatie versterken met een maatschappelijk verantwoorde investering. Ontwikkelingssamenwerking heeft hier voordeel bij door de hefboomwerking en weer andere investeringen aantrekt. En last but not least winnen arme landen door het aantrekken van langetermijnkapitaal en daarmee komt het behalen van de Millenniumontwikkelingsdoelen dichterbij. Naast gebundelde krachten is ook gebundelde kennis belangrijk: de kans op een succesvolle investering is daardoor groter dan wanneer partijen (ministerie van Buitenlandse Zaken, pensioenfonds, lokale investeerders) afzonderlijk hun investering hadden gedaan. De beschreven samenwerking is een enorme kans voor ontwikkelingen in water, elektriciteit en telecommunicatie.

#### Subsidiedenken loslaten

Stel dat het goed uitpakt en dat er een aardig rendement op deze investeringen komt: naar wie gaat dan de winst? Volgens de traditionele economische verhoudingen gaat winst naar iedereen die risicovol heeft geïnvesteerd. Dat is in dit geval het pensioenfonds, andere (lokale) aandeelhouders en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar die laatste is niet ingericht om rendement op investeringen terug te krijgen, laat staan de investering zelf. Ontwikkelingssamenwerking gaat traditioneel voor 'sociaal dividend' zoals extra banen en een betere gezondheidszorg; maar waarom zou er geen winst terug mogen komen op de investering van ontwikkelingssamenwerking? Om een serieuze partner te zijn van bedrijven is het nodig om het 'subsidiedenken' los te laten, en daar ook naar te kunnen handelen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de winst op het aandeel van het ministerie naar een apart fonds gaat dat wordt ingezet in de lokale economie. Dat vergt wel dat het ministerie een zakelijke houding aanneemt. Daar is nu niet altijd sprake van.

#### Uitzonderingen

Volgens de regels van de Europese vrije markt is bovenstaand samenwerkingsmodel niet toegestaan omdat een lidstaat een bedrijf bevoordeelt ten opzichte van een ander bedrijf, waarmee de Europese marktpositie van dat bedrijf verbetert. Sinds de kredietcrisis worden hierop overigens voor 'essentiële bedrijven' zoals banken en de auto-industrie uitzonderingen gemaakt. Met andere woorden: staatssteun wordt toegestaan in bijzondere gevallen, als het in ons eigen belang is. Waarom zouden steunactiviteiten die rechtstreeks te maken hebben met ontwikkelingssamenwerking hier niet voor in aanmerking komen? Slimme publiek-private samenwerking betreft een effectief hulp-





Er is een ander soort  
ambtenaar nodig

middel met een potentieel grote hefboomwerking om private gelden te mobiliseren voor ontwikkelingsrelevante activiteiten, terwijl er een grote behoefte aan kapitaal en kennis is in minst ontwikkelde landen. Bovendien is de invloed van een publiek-privaat partnerschap dat plaatsvindt in minst ontwikkelde landen van zeer geringe invloed op de Europese marktpositie van het bedrijf. Aan 'toegestane' staatssteun mogen overigens best strikte voorwaarden worden gesteld, zoals: alleen activiteiten die plaatsvinden in minst ontwikkelde landen, een bepaald minimum aan commercieel risico en duidelijke impact voor armen.

#### **Planners en searchers**

De hierboven beschreven publiek-private samenwerking vereist van zowel bedrijven als van de overheid een flexibele houding. Het is nodig dat ambtenaren die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden denken in synergie in plaats van op de meest effectieve wijze geld uitgeven. Ook is meer betrokkenheid van ambtenaren met de activiteit noodzakelijk tegenover de huidige, meer beoordelende en administrerende rol. In termen van ontwikkelingseconoom Easterly is een typische ambtenaar een *planner* en een bedrijf een *searcher*, waarbij Easterly een grotere rol voor de laatste categorie bepleit. Voor effectieve investeringen zijn mijns inziens beide nodig om tot een goed resultaat te komen; zo zouden *planners* als het ware de randvoorwaarden voor de *searchers* moeten scheppen. Om dit goed te kunnen doen heeft het ministerie ambtenaren nodig die een hybride zijn van beide categorieën. Dit, samen met het versterken van inhoudelijke kennis, zou daarom een leidraad moeten zijn voor het personeelsbeleid.

Publiek-private samenwerking is een effectief middel om de Millenniumontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen en biedt nog veel onbenutte mogelijkheden. Een afgewogen mix van marktgericht en publiek denken zal leiden tot voordeel over en weer, zowel hier als in ontwikkelingslanden.