

Vergaderjaar 2007–2008

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2008

Graag bieden wij hierbij aan, met verwijzing naar de Kabinetsagenda 2015 over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen en de Beleidsbrief aan de Tweede Kamer «Een zaak van iedereen»¹, een toelichting op de inzet ten aanzien van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
G. Verburg

¹ Kabinetsagenda 2015 over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's), Kamerstuk 31 105, nr. 1, 29 juni 2007. Beleidsbrief aan de Tweede Kamer «Een zaak voor iedereen; investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld», Kamerstuk 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007.

Inleiding

Anno 2008 leven we in een wereld met een hoger gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking dan ooit tevoren en wordt er voldoende voedsel geproduceerd om iedereen te voeden. Toch heeft nog steeds bijna één miljard mensen een inkomen van minder dan één dollar per dag en is de dagelijkse calorie-inname van 17% van de bevolking in ontwikkelingslanden onvoldoende voor een gezond bestaan. Het bereiken van het eerste Millenniumontwikkelingsdoel (MDG 1) zal in grote delen van de wereld nog een hele opgave worden.

Die opgave wordt opnieuw des te urgenter vanwege de torenhoge voedselprijzen. Stijgende prijzen voor voedsel en brandstof raken ons allemaal, maar ze raken de armen en kwetsbaren in ontwikkelingslanden het meest. De prijs voor mais en rijst op de wereldmarkt verdubbelde de afgelopen vijf jaar en die voor tarwe verdriedubbelde. Een kans voor delen van de landbouwsector, maar een ramp voor de miljoenen armen in Afrika en elders die hun eigen voedsel niet kunnen verbouwen. De huidige hoge prijzen voor voedsel en energie leiden volgens de Wereldbank in 33 ontwikkelingslanden potentieel tot grote spanningen en heftige sociale onrust¹. Het gaat om landen waar families de helft tot driekwart van het inkomen moeten besteden aan voedsel. Honger ligt op de loer.

Er zijn verschillende oorzaken voor de stijgende voedselprijzen. Zo zijn er de verminderde aandacht voor landbouw in ontwikkelingslanden, inkrimpend landbouwareaal, programma's voor aanbodbeheersing en afbouw van interventievoorraden in Westerse landen, alsmede de toenemende vraag naar biobrandstof. Verder zijn er de hoge olieprijs, dieetveranderingen in China, India en andere opkomende landen, incidentele droogtes (onder meer in Australië) en het speculatief inspelen van handelaren en beleggers. Op bladzijde 5 wordt, onder «Recente prijsstijgingen», dieper op deze analyse ingegaan.

Allereerst is er een scherpe reactie nodig van regeringen, maar ook internationale instellingen op het verwaarlozen van miljoenen armen die afhankelijk zijn van de landbouw. Meer dan tweederde van de arme mensen in de wereld leven in plattelandsgebieden en het merendeel daarvan is vrouw. Deze notitie poogt niet een analyse en beschrijving te geven van de wereldwijde landbouw- en ontwikkelingsproblematiek, maar nader te beschrijven hoe de Nederlandse regering actief wil inspelen op de noodzaak van grotere aandacht voor de rurale armoede en de problematiek van voedselzekerheid en handel. Er zijn zowel oplossingen op de korte als lange termijn nodig. Beleid ten aanzien van productieve vangnetten, productiviteitsstijging in de landbouw en rurale private sector ontwikkeling spelen daarbij een grote rol. Er zijn ook politieke keuzes nodig, bijvoorbeeld over de mate van het stimuleren van voedselproductie en biobrandstof, in Europa en ontwikkelingslanden. Maar ook beleidsafwegingen t.o.v. de mate van bescherming van lokale consumenten versus bevordering van de wereldhandel en afgewogen beslissingen over economische groei en duurzaamheid. Ook daar gaat deze notitie over.

De keuzes moeten in ontwikkelingslanden en bij ons worden gemaakt, niet alleen door overheden, maar ook door het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Internationale bedrijven hebben een verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld als het gaat om het verduurzamen van internationale agri-ketens en aandacht voor kleine boeren aan het begin van de ketens. Maatschappelijke organisaties, hier en in ontwikkelingslanden,

¹ Bron: Speech op 2 april 2008 van Wereldbankdirecteur Robert B. Zoellick.

kunnen in dialoog met hun overheden beleidskeuzes ten aanzien van voedselzekerheid en rurale ontwikkeling ter discussie stellen zodat een meer evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de landbouwsector kan plaatsvinden. Via publiek-private samenwerking kunnen krachten gebundeld worden en de impact van activiteiten vergroot. Ook daar gaat deze notitie over.

Het uiteindelijke gemeenschappelijke doel is het behalen van de MDG's. Vooral veel landen in Afrika ten zuiden van de Sahara dreigen MDG 1 niet te halen. Er is een duidelijk verschil in ontwikkeling tussen landen in Azië en Afrika, zoals ook aangegeven in het World Development Report 2008¹. In Azië is de economische groei inmiddels minder afhankelijk van de landbouw, ook in Zuid Azië waar armoede nog wijdverbreid is maar de landbouw een bescheiden rol speelt in de economie (gemiddeld 7% van BNP)². In de meeste Afrikaanse landen is de landbouw nog wel de belangrijkste sector als het gaat om werkgelegenheid en bestaanszekerheid. De focus in deze notitie zal dan ook in de eerste plaats op Afrika liggen. Dat neemt niet weg dat de uiteengezette problematiek en de oplossingsrichtingen ook relevant zijn voor partnerlanden in andere continenten.

Economische groei, en een evenwichtiger verdeling van deze groei, zijn belangrijk voor het halen van alle MDG's en MDG 1 in het bijzonder. Verbeteren van de productiviteit, winstgevendheid en duurzaamheid van de (kleinschalige) landbouw draagt aanzienlijk bij aan armoedebestrijding op het platteland. Dit is een van de belangrijke boodschappen van het World Development Report 2008. In veel ontwikkelingslanden fungeert de landbouw als motor voor economische ontwikkeling en voedselzekerheid. Voedselzekerheid is een breed begrip dat te maken heeft met zowel de productie van voedsel als de toegang van mensen tot voedsel, zodat zij een actief en gezond leven kunnen leiden. Voedselzekerheid heeft alles te maken met het bereiken van MDG 1.

De belangrijkste conclusie van het WDR 2008 is dat er veel meer in de landbouw geïnvesteerd moet worden om het groeipotentieel van ontwikkelingslanden optimaal te kunnen benutten en dat de te realiseren groei bij dient te dragen aan een eerlijker verdeling van de welvaart. De nieuwe, door de Wereldbank voorgestelde agenda voor de landbouw, gaat uit van een systeembenadering met nadruk op:

- (i) meer investeringen (publiek en privaat) in de landbouw, met name in wetenschappelijke, technologische en institutionele innovaties die toegespitst zijn op de behoeften en toegankelijk zijn voor, vooral kleine producenten en ondernemers in ontwikkelingslanden. Hierbij spelen organisaties van producenten een belangrijke rol. Daarnaast moet er volgens de Wereldbank meer aandacht komen voor milieu en de rol van de landbouw als leverancier van milieudiensten. Daar waar het potentieel van de landbouw beperkt is, door bijvoorbeeld schaarste aan land of beperkte productiecapaciteit, worden oplossingen gezocht in ontwikkeling van rurale arbeidsmarkten.
- (ii) de ontwikkeling van markten die ook toegankelijk zijn voor kleine boeren, en
- (iii) het belang van goede instituties voor handel en markten.

In algemene termen onderschrijft de Nederlandse regering deze conclusies, waarbij zij tevens de nadruk legt op de asymmetrische machtsposities. Op basis daarvan geeft deze notitie het kader weer voor de Nederlandse ondersteuning gericht op het bevorderen van economische groei

¹ World Development Report 2008: «Agriculture for Development», World Bank, Washington, October 2007.

² De meeste landen in Zuid Azië (Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka) behoren volgens het WDR 2008 tot de groep «transforming countries». Voor de landen in deze groep zou het beleid, naast investeringen in de landbouw, meer aandacht moeten geven aan voor verbindingen tussen de rurale en urbane economieën waarbij ook migratie, rurale werkgelegenheid buiten de landbouw, productieve vangnetten en beheer van natuurlijke hulpbronnen met speciaal aandacht voor water.

én verdeling in plattelandsgebieden, de rol van de landbouwsector hierbij en de relatie met voedselzekerheid in ontwikkelingslanden.

De notitie maakt onderdeel uit van de uitwerking van de beleidsintensivering op MDG 1 zoals aangekondigd in de beleidsbrief «Een zaak van iedereen». In het eerste deel zal een korte beschrijving worden gegeven van de voornaamste ontwikkelingen in de laatste decennia, met daarbij de lessen die daaruit getrokken kunnen worden en uitdagingen voortkomend uit die analyse. Vervolgens zullen de bestaande Nederlandse inspanningen en de voorgenomen extra inzet worden beschreven langs vijf sporen.

Wat hebben we geleerd

De internationale ondersteuning van landbouw en rurale werkgelegenheid heeft een aantal deels overlappende fases van ontwikkeling gekend¹. In de periode 1950–70 lag de nadruk sterk op modernisering, met aandacht voor onderzoek en technische ondersteuning. De successen van de groene revolutie in Azië zijn deels op deze benadering gestoeld. Mede omdat deze technologische benadering op veel plaatsen en voor veel groepen maar beperkte impact had, ontstonden de *community development* en *basic needs* benaderingen (1960–70). Ook kwam er terecht veel meer aandacht voor verdelingsvraagstukken uitmondend in landhervormingen, vooral in Latijns Amerika, en in grotere aandacht voor de positie van de vrouw². In de jaren 1970–80 evolueerden deze benaderingen tot wat genoemd werd de geïntegreerde plattelandsontwikkeling.

Het Nederlandse beleid voor Ontwikkelingssamenwerking houdt zich sinds de jaren zeventig bezig met landbouwproductie en rurale werkgelegenheid. Dat gebeurde vooral in de vorm van projecten, uitgevoerd via overheidsinstanties en met inzet van Nederlandse deskundigen. Gezien de pregnante problemen op het platteland, de mogelijkheden voor bevolkingsparticipatie, de grotere flexibiliteit in de uitvoering en de mogelijkheid de hulp op arme gebieden te richten concentreerde de hulp zich steeds meer in geïntegreerde plattelandsontwikkeling projecten. De benadering bleek weinig duurzaam en had een beperkte impact, mede door het voor de landbouw ongunstige beleid en gebrek aan politieke wil in veel ontwikkelingslanden. Het gebruik van parallelle projectstructuren en de grote mate van donorsturing verkleinde de kans om lokaal bereikte successen breder toepasbaar te maken. Ook speelde op de achtergrond de overtuiging (o.a. bij het IMF) dat de overheid verder diende terug te treden. Dit leidde met name in Afrika tot verval van de veelal omvangrijke overheidsgedomineerde dienstverlening aan de agrarische sector (marketing, voorlichting, onderzoek), terwijl vanuit de private sector deze diensten onvoldoende konden worden verleend.

De in de jaren negentig ingezette trend om hulpmodaliteiten meer aan te laten sluiten bij het eigen beleid in ontwikkelingslanden heeft vaak tot een verdere afbouw geleid van de steun voor landbouw en rurale economische ontwikkeling. Om effectief in een sector te kunnen opereren moet er onder meer een uitgewerkt beleid voor de sector zijn en een eenduidig institutioneel overheidskader. Deze beleidswijziging had gevolgen voor de steun aan plattelandsontwikkeling, die juist multi-sectoraal van karakter is en waarvoor in veel landen een overheidsinstelling ontbreekt. Het leidde bij donoren, waaronder Nederland, tot afbouw van de meeste bestaande programma's. Slechts een beperkt aantal werd voortgezet als programma voor lokaal bestuur. Landbouw werd als sector geschrapt of kreeg indirect aandacht via private sector ontwikkeling. Het gevolg was een sterke daling van het hulpvolume voor plattelandsontwikkeling in absolute en relatieve termen³.

¹ Ontleend aan de bijdrage van Professor Annelies Zoomers in «Hulp in ontwikkeling», Lau Schulpen (red), Assen 2001.

² Ester Boserup, 1970: «Women's Role in Economic Development».

³ De OECD heeft berekend dat de wereldwijde ODA uitgaven voor landbouw, bosbouw en visserij tussen 1990 en 2003 zijn afgenomen van bijna USD 7,7 miljard naar USD 2,8 miljard (<http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=TABLE5>), Eenzelfde trend is beschreven in de IOB Evaluatie no. 308 «Het Nederlandse Afrika-beleid 1998–2006, Evaluatie van de bilaterale samenwerking» februari 2008, «Integrated Area Development; Experiences with Netherlands Aid in Africa»; The Hague, Ministry of Foreign Affairs, February 1999, «Terugblik op de uitvoering van de Afrika Notitie «Sterke mensen, zwakke staten»; Den Haag, Directie Sub-Sahara Afrika, maart 2007 en «Rural Development Project Performance: A Review of 46 Evaluation Studies of DGIS-funded Projects in the Themes Agricultural Research, Natural Resource Management, Water Management and Area Development and the Implications for the Sector Wide Approach»; J.W.M. van Dijk, D.F. Bryceson, P. Howard, J. Oorthuizen, and E.B. Zoomers, Consultancy Report for DGIS DDE/NB on behalf of CERES Research School for Resource Studies for Development; Utrecht, 2005.

De Wereldbank heeft berekend dat het aandeel ODA dat tussen 1990 en 2004 wereldwijd aan landbouwontwikkeling werd besteed met twee derde is afgenomen van 12% naar 4% (WDR, 2008). In 2006 bedroeg het aandeel in de Nederlandse ODA 7,7%¹.

Een aantal belangrijke observaties zijn te maken:

- Bij landbouwontwikkeling moeten politieke keuzes gemaakt worden omdat er sprake is van tegengestelde belangen tussen en binnen landen en van eindige hulpbronnen die voor verschillende doelen kunnen worden ingezet;
- De periode sinds 1990 ging gepaard met een snelle afname van de internationale steun aan projectmatige plattelandsontwikkeling als gevolg van achterblijvende resultaten;
- Technologische landbouw innovaties, die de basis zijn voor productiviteitsstijging, dienen locatiespecifiek aangepast te worden en ingebed in de politieke, sociale en economische structuren;
- Bij het bevorderen van duurzame rurale ontwikkeling spelen markt en marktprikkels een cruciale rol;
- Publieke investeringen en instituties zijn essentieel om de voorwaarden te scheppen en kaders te stellen zodat markten goed functioneren en de rurale bevolking in de breedte kan profiteren van rurale economische ontwikkeling;
- Checks and balances zijn van groot belang in het publieke domein. Politieke instituties en versterking van accountability structuren vragen continue aandacht o.a. door capaciteitsontwikkeling en organisatieversterking.

Kentering en verandering

In 2000 werden in VN-verband de Millenniumontwikkelingsdoelen aangenomen. In het bijzonder door MDG 1 (het uitbannen van extreme armoede en honger) en tijdens de huidige kabinetsperiode kwam de focus sterker dan ooit te liggen op het groei- en verdelingsvraagstuk. Het afgelopen decennium heeft mondiaal een omslag naar sterkere economische groei laten zien, niet alleen in Europa, de VS en Azië, maar ook in Afrika. Sub-Sahara Afrika laat echter zien dat economische groei niet automatisch leidt tot minder armoede. Zo kende Sub-Sahara Afrika de afgelopen jaren een structurele economische groei van ruim boven de 5%. Het aantal armen (met een inkomen lager dan een dollar per dag) nam in relatieve zin af: van 46,8% in 1990 naar 41,1% in 2004, maar in absolute aantallen toe: van 240 miljoen mensen in 1990 naar 298 miljoen mensen in 2004. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de grote bevolkingsgroei, een weinig gediversifieerde economie, exportafhankelijkheid van een beperkt aantal producten, ongelijke inkomensverdeling, gebrek aan toegang tot diensten en productiefactoren en een gebrek aan goed functionerende (economische) instituties. De kern van het groei- en verdelingsvraagstuk ligt enerzijds in het bevorderen van meer inclusieve of *pro-poor* economische groei en anderzijds in het vergroten van mogelijkheden tot economische participatie voor de armen. Herververdeling door middel van inkomensoverdracht en sociale vangnetten blijft nodig, zo blijkt eens te meer uit de gevolgen van de recente stijgingen in voedselprijzen, maar vormen een *second best* oplossing. Het gaat om structureel versterken van de positie van armste bevolkingsgroepen.

De MDG's brachten ook rurale armoede weer prominent terug op de agenda. Hoewel verstedelijking in snel tempo doorgaat, leven de meeste armen nog steeds in rurale gebieden. In Afrika betreft dit 80%, Zuidelijk Azië 85%, Oost Azië 63% en Latijns Amerika/Caraïben 47%. Het behalen van de MDG's is dus meer dan evenredig afhankelijk van het bereiken van rurale armen en hun toegang tot economische ontwikkeling. Daarmee is

¹ De ODA uitgaven over 2006 laten zien dat er in dat jaar € 343 miljoen toegerekend kon worden aan ondersteuning van landbouwactiviteiten in brede zin (landbouw en veeteelt; bosbouw; ondersteuning van landbouwbeleid, -wetgeving en hervorming; rurale financiële diensten; rurale kleinschalige bedrijvigheid; landbouwonderwijs en -onderzoek; markttoegang; versterking plattelandsorganisaties). Meer dan de helft hiervan werd besteed via subsidies aan niet-gouvernementele organisaties als HIVOS, ICCO, CORDAID, OXFAM/NOVIB en SNV (in totaal bijna € 140 miljoen) en het bedrijfsleven (m.n. via PSOM, ORET, FMO, CBI, publiek-private partnerschappen; in totaal zo'n € 42 miljoen). Van de rest werd via de Wereldbank, regionale banken, EU en VN organisaties (UNDP, FAO, IFAD) bijna € 60 miljoen uitgegeven, terwijl er via het bilaterale kanaal in totaal € 103 miljoen werd besteed, waarvan € 59 miljoen door ambassades (in ondermeer Mali, Rwanda, Egypte, Ethiopië, Zambia, Bangladesh, Bolivia en Nicaragua) en € 44 miljoen door BZ en LNV departementen in Den Haag). Van het bilaterale deel werd in 2006 ruim € 42 miljoen besteed aan het verbeteren van de rurale productiviteit (landbouw, verwerking en diensten) en bijna € 61 miljoen aan het verbeteren van het rurale ondernemingsklimaat (wet- en regelgeving, markttoegang, financiële diensten, (beroeps)onderwijs, onderzoek en goed bestuur).

niet gezegd dat succesvol economisch en armoedebeleid zich uitsluitend op landbouw richt¹. Wel dat voor veel landen gerichte steun aan rurale werkgelegenheid en bestaanszekerheid een belangrijke rol spelen².

In het kielzog van de Millennium Verklaring vond internationaal een ommezwaai in het denken plaats. In 2003 spraken de Afrikaanse leiders tijdens een top van de Afrikaanse Unie (AU) in Maputo af tenminste 10% van de jaarlijkse begrotingen te zullen besteden aan landbouw en rurale economische ontwikkeling. In 2006 werd dit voornemen tijdens een AU top in Abuja nogmaals bevestigd en spraken de Afrikaanse leiders hun zorgen uit over het gebrek aan voortgang op dit terrein. In de tweede generatie *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) wordt inmiddels meer aandacht geschonken aan het bevorderen van duurzame (rurale) economische ontwikkeling. Ook bilaterale en multilaterale donoren beginnen te beseffen dat duurzame economische ontwikkeling, inclusief landbouwontwikkeling, terdege meer aandacht en inzet verdient. Diverse onderzoeksrapporten van gezaghebbende onderzoeksinstituten onderschrijven dit en sporen de internationale gemeenschap aan tot actie³.

Recente prijsstijgingen

Prijsstijgingen op internationale agrarische markten hebben eveneens bijgedragen aan een kentering in het denken. De afgelopen vijf jaar zijn de wereldvoedselprijzen sterk gestegen. Er zijn verschillende oorzaken voor de stijgende voedselprijzen. Naast de verminderde aandacht voor landbouw in ontwikkelingslanden gaat het om onder andere inkrimpend landbouwareaal, programma's voor aanbodbeheersing en afbouw van interventievoorraden in Westerse landen. Verder zijn er de hoge olieprijs, dieetveranderingen in China, India en andere opkomende landen, incidentele droogtes in ondermeer Australië, onduurzame investeringen in biobrandstoffen (bijvoorbeeld mais), en speculatief inspelen van handelaren en beleggers.

Zowel vraag als aanbodgerelateerde factoren zijn hier debet aan. Aan de vraagzijde speelt de sterke economische groei in vooral Azië (9% per jaar) in combinatie met snelle verstedelijking. Dit heeft niet alleen geresulteerd in een stijgende vraag naar granen voor menselijke consumptie, maar ook in een sterke stijging van de vraag naar melk en vlees, en dus naar granen voor veevoer.

De prijsstijgingen worden verder versterkt door de groeiende markt voor energiegewassen, aangejaagd door subsidies in de VS (voor binnenlandse productie) en bijmengverplichtingen in de EU. De Europese Raad heeft terecht bepaald dat de bijmengverplichting alleen geldt indien de biomassa duurzaam kan worden geproduceerd en dit kosteneffectief gebeurt. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft als prioriteit een programma opgezet ter certificering van biomassa in landen als Indonesië en Maleisië.

Aan de aanbodzijde heeft de productie de toenemende vraag niet bij kunnen houden. Hoewel op korte termijn areaal uitbreiding enige soulaas kan bieden, maar met negatieve gevolgen voor milieu, ontbossing en biodiversiteit, zal de productieverhoging vooral moeten komen van een verhoogde productiviteit. De vereiste investeringen in onderzoek, innovatie en infrastructuur zullen op basis van huidige berekeningen op de langere termijn tot toereikende productieverhogingen kunnen leiden.

Recentelijk hebben de prijsstijgingen in een groot aantal landen geleid tot sociaal politieke spanningen en regelrechte voedselrellen, zoals in Egypte en Haïti. Een aantal ontwikkelingslanden heeft als reactie op de hoge

¹ Zie ook de beleidsbrief aan de Tweede Kamer inzake het beleid ten aanzien van private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden en de aanpassing van het ORET-programma, 29 juni 2007, 30 800-V, nr. 110.

² Globaal zijn er drie wegen uit de rurale armoede: verhoging van landbouwproductiviteit, werkgelegenheid buiten de landbouw, en migratie. Investerings in onderwijs en gezondheidszorg zijn van groot belang voor elk van deze «wegen». Nederland steunt partnerlanden op grote schaal bij deze cruciale investering in mensen. Deze notitie gaat meer specifiek in op de mogelijkheden om de impact van de inspanningen van Nederland op het gebied van de economische ontwikkeling van rurale gebieden te vergroten.

³ UN Millennium Project (2005): «Halving Hunger: it can be done»; InterAcademy Council (2004): «Realizing the promise and potential of African Agriculture; Science and technology strategies for improving agricultural productivity and food security in Africa»; NEPAD (2002): «Comprehensive Africa Agriculture Development Programme»; World Bank (2004): «Multi-country Agricultural Productivity Programme for Africa»; World Bank (2005): «Agricultural growth for the poor: an agenda for development»; World Bank (2007): «World Development Report 2008: Agriculture for Development»; OECD (2006): «Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture» (POVNET); DFID (2002): «Better livelihoods for poor people: the role of agriculture»; DFID (2005): «growth and poverty reduction: the role of agriculture»; FAO (2005): «The state of Food and Agriculture: Agricultural trade and poverty. Can trade work for the poor?»; IPC «Food Sovereignty (General Vision)»; USAID (2002) «Presidential Initiative to End hunger in Africa». Zie voor een overzicht ook: WUR (2007): «The Role of Agriculture in Achieving MDG1; a review of the leading reports».

prijzen exportrestricties ingesteld. Het macro-economisch beheer van zowel netto importeurs als exporteurs van voedsel wordt op de proef gesteld: het beheersen van de inflatie en het in evenwicht houden van de betalingsbalans.

Vraag en aanbod projecties geven aan dat voedselprijzen de komende decennia hoog zullen blijven en verder zullen stijgen en dat als gevolg van klimaatveranderingen steeds vaker misoogsten zullen optreden¹. Nog een reden waarom de fluctuaties in wereldmarktprijzen verder zullen toenemen. De toekomst biedt dan ook kansen maar ook risico's voor ontwikkelingslanden. Het is zaak de kansen te benutten en de risico's te beheersen, waarbij de Nederlandse regering grote zorgen heeft over de positie van de allerarmsten, en heeft daarvoor de aandacht gevraagd tijdens de vergaderingen van IMF, Wereldbank en VN.

Probleemstelling en uitdagingen

Uit deze analyse blijkt dat de feiten en cijfers helder zijn:

- De huidige hoge voedselprijzen zijn dramatisch voor de armsten en leiden tot nieuwe uitdagingen en risico's. Er zijn korte en lange termijn oplossingen nodig gebaseerd op heldere politieke keuzes;
- 75% van de 900 miljoen armen in de wereld leven op het platteland en het merendeel daarvan is werkzaam in de landbouw;
- 2,3 miljard mensen zijn direct of indirect van de landbouw afhankelijk;
- Landbouw blijft ook in de 21ste eeuw een fundamenteel instrument voor economische groei en armoedebestrijding, vooral in Afrika. In Afrika is 65% van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw. Zij zijn goed voor 32% van het BNP;
- In tegenstelling tot Afrika heeft in grote delen van Azië wel een groene revolutie plaatsgevonden. Deze groene revolutie was gebaseerd op toenemende urbane vraag, gefocust op kleine boeren en ondersteund door een sterke overheid (er werd dan gemiddeld tussen de 11 en 14% van het budget aan de landbouwsector besteed);
- Het percentage van de totale officiële ontwikkelingshulp dat wereldwijd aan landbouwontwikkeling wordt besteed is over een periode van 15 jaar afgenomen tot slechts 4% in 2004;
- Door de toenemende druk op landbouwgronden in combinatie met vaak onduurzame landbouwmethodes en klimaatverandering dreigen ernstige milieuproblemen en bodemdegradatie. Dit vergroot de urgentie om snel te handelen.

De uitdaging is ook helder. De belofte dat in 2015 het aantal armen in de wereld gehalveerd moet zijn (MDG 1) kan alleen worden ingelost als landbouw en rurale bedrijvigheid prominent op de ontwikkelingsagenda komt te staan. In de Kabinetsreactie op het IOB rapport «Het Nederlandse Afrika-beleid 1998–2006, Evaluatie van de bilaterale samenwerking» staat de aanbeveling om een grotere inzet te plegen voor de productieve sectoren, vooral in de landbouwsector en op het platteland. Deze aanbeveling zal worden overgenomen.

Nederland is in vele opzichten koploper, niet alleen als het gaat om onze ODA-inzet of onze tweede positie wereldwijd in de handel in agrarische producten, maar ook als het gaat om de innovatiekracht van onze agrosector en onze kennis op het gebied van de landbouw en rurale ontwikkeling. We hebben in Nederland zowel inhoudelijke als procesmatige kennis beschikbaar die relevant is voor het stimuleren van dynamische landbouwontwikkeling en de aanpak van honger in ontwikkelingslanden. Netwerken als Agri-Profocus maar ook ondersteuningsfaciliteiten voor het bedrijfsleven als PUM, PSOM en CBI en het onderzoek laten dit zien. Door te investeren in kwalitatief hoogwaardige infrastructuur (kennis, logistiek) is

¹ Volgens projecties van IFPRI, FAO en IPCC.

Nederland een vooraanstaande wereldspeler op het terrein van handel en distributie van vooral landbouwproducten.

Op basis van de analyse en geleerde lessen willen wij langs vijf sporen een (extra) inzet plegen:

1. *Productiviteitsverbetering*: onderzoek en lokaal toepasbare innovaties blijven nodig om de productiviteit in ontwikkelingslanden, in het bijzonder in Afrika, te verhogen, zodat boeren en boerinnen met stijgende productie kunnen reageren op de groeiende vraag. Bijzondere aandachtsgroep zijn de kleine boeren met beperkte toegang tot land, die moeten kunnen profiteren van innovaties die tot verhoging van de productiviteit leiden.
2. *Enabling Environment*: de private sector moet het doen, maar de overheid dient een centrale rol te spelen en dient de juiste kaders te stellen en te investeren in publieke diensten en instituties. Daarbij kunnen belangenorganisaties, zoals de boerenbonden en werknemers- en werkgeversorganisaties, zorgen voor de benodigde *checks and balances*.
3. *Duurzame ketenontwikkeling*: verbetering en verduurzaming van de keten – productie, handel, verwerking en consumptie – zijn noodzakelijk met aandacht voor *People* (economische verdeling), *Planet* (ecologische duurzaamheid), en *Profit* (economische groei).
4. *Verbeterde markttoegang*: stimuleren van lokale en regionale markten en bevorderen van internationale markttoegang en handel, zodat producenten en consumenten aan elkaar gekoppeld worden en marktprikkels kunnen dienen als leidraad voor economische ontwikkeling.
5. *Voedselzekerheid en overdrachtsmechanismen*: er moet aandacht besteed worden aan kwetsbare groepen die structureel buiten de boot kunnen of dreigen te vallen.

Bij elk van deze vijf sporen zijn de volgende basisprincipes van kracht:

- Vanzelfsprekend zal de inzet vraaggestuurd moeten zijn en zal *ownership* binnen de ontwikkelingslanden het uitgangspunt vormen. Door middel van politieke dialoog zal met overheden in ontwikkelingslanden inzicht worden verkregen in politieke keuzes en prioriteiten.
- De Parijse agenda over alignment en harmonisatie blijft onverminderd van kracht, ook als het gaat om donorinspanningen ten aanzien van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid.
- Aandacht voor de rol van vrouwen is zeker binnen de landbouw en rurale bedrijvigheid van cruciaal belang; in veel gevallen zijn zij de belangrijkste actoren en belanghebbenden. Zij zijn verantwoordelijk voor 50% van de wereldvoedselproductie; zijn de voornaamste producenten van de basisgewassen, rijst, mais en tarwe, die voor 60–80% zorgen voor de voedselinname in ontwikkelingslanden; zijn veelal verantwoordelijk voor de voeding van kinderen. Vrouwen zijn sleutelfiguren in de dagelijkse landbouwtaken, initiatiefnemers voor genereren van landbouw en niet-landbouwinkomsten, en hoeders van de natuurlijke en productieve hulpbronnen. Het merendeel van de arbeidskrachten in de voedselverwerkingsindustrie is vrouw. Vrouwen en jongeren spelen een cruciale rol in de landbouwproductie. Nederland zet in op gelijke behandeling van vrouwen en meisjes bij toegang tot hulpbronnen, water, landgebruik en landrechten, kredietverlening, technologie en besluitvorming.

Voorts zijn van belang:

- Aansluiting bij een versterking van de politieke wil van de internationale gemeenschap inclusief de ontwikkelingslanden zelf om de steun aan de landbouw en ontwikkeling van rurale gebieden uit te breiden.
- Erkenning van de multifunctionaliteit van het platteland zowel in ontwikkelde als ontwikkelingslanden en het belang van diversificatie van de rurale economie en rurale bedrijvigheid.
- Verduurzamen van agro-ketens met als inzet het bereiken van een internationale consensus over de noodzaak van het formuleren van strikte sociale en duurzaamheidscriteria bijvoorbeeld voor biomassa-productie voor energietoepassingen.
- Weloverwogen besluitvorming in het belang van duurzame ontwikkeling m.b.t. competing claims bij de productie van voedsel versus grondstoffen (inclusief biobrandstoffen) en veevoer door schaarste en druk op landbouwgronden (klimaatverandering).
- De rol van publiek-private partnerschappen in het belang van duurzame ontwikkeling met speciale aandacht voor verduurzaming van de internationale handel.
- Een visie ontwikkelen met betrekking tot strategieën om duurzame ontwikkeling in Afrika na te streven waarbij rekening gehouden wordt met specifieke kenmerken van het Afrikaanse continent (lage bodemvruchtbaarheid, conflicten, ontoereikend institutionele en fysieke infrastructuur en diensten).

Uitwerking Nederlandse inzet

De inzet op duurzame landbouwontwikkeling en rurale bedrijvigheid in ontwikkelingslanden langs de hierboven beschreven lijnen vraagt om concrete acties.

Allereerst zullen we de komende jaren, boven op bestaande jaarlijkse inspanningen van rond de € 350 miljoen¹, olopend € 50 miljoen per jaar extra beschikbaar maken voor onze inzet op de hieronder uitgewerkte vijf sporen².

Ten tweede zullen we er op toezien dat de synergie tussen de verschillende uitvoeringsmodaliteiten wordt vergroot waardoor het hefboomkarakter van dit bedrag aanzienlijk kan worden verhoogd. De afstemming tussen de departementale inzet en die van NGO's, multilaterale organisaties en bedrijfsleven zal worden vergroot.

Ten derde zullen we, voortbouwend op onze inzet op betere onderlinge afstemming in Nederland en in ontwikkelingslanden, aanzetten tot vergrote inspanningen van multilaterale organisaties en financieringsinstellingen op het terrein van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid. Zowel in Washington, New York, Geneve en Rome maar zeker ook in de partnerlanden. Wij willen hiermee bijdragen aan het verhogen van de gezamenlijke impact. Wij willen bevorderen dat wij met deze aanpak niet alleen inhoudelijk meer kunnen bereiken maar dat dit ook tot grotere financiële bijdragen gaat leiden dan onze eigen directe intensivering.

¹ De schatting van € 350 miljoen is gebaseerd op gegevens uit de onder vijf genoemde inventarisatie van uitgaven in 2006 en ophogingen/uitbreidingen van recentere datum, zoals de faciliteit voor gewasalternatieven in Afghanistan, bijdragen aan de FAO en uitvoering van het Programma Ondersteuning Producentenorganisaties.

² Dit bedrag is exclusief de intensivering voor rurale duurzame energievoorziening.

Dat brengt ons op het vierde punt waarop wij extra willen inzetten: de politieke dialoog in de partnerlanden zelf. Bevorderen van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid is bij uitstek een onderwerp dat raakt aan de verdeling van macht en invloed. Indien analyses aangeven dat daar hervormingen noodzakelijk zijn, dan dient dat met betrokkenen in de ontwikkelingslanden besproken en aangepakt te worden. Nederland kan en wil daar een rol in spelen in het bijzonder ook in de landen waar in

het kader van de beleidsnotitie «Een zaak van iedereen» de beleidsdialogoog wordt vergroot.

Spoor 1: Onderzoek en innovatie gericht op productiviteitsverbetering in een veranderende klimatologische context

Achtergrond

Kennisontwikkeling en innovatie zijn essentieel om productiviteitsverbetering en rendementsverbetering duurzaam te bewerkstelligen en werkgelegenheid te creëren. De groene revolutie in Azië was vooral het resultaat van verbetering van de opbrengsten door verbeterde variëteiten en verhoogd gebruik van kunstmest, in combinatie met goede gewas- en waterbeheersing (o.a irrigatie). Daarbij speelde echter ook de overheid een belangrijke rol. In de Afrikaanse context hebben veel factoren zoals de agro-ecologische complexiteit, de veel zwakkere instituties en het zeer heterogene karakter van de landbouwsystemen bijgedragen tot een zeer lage adoptie van nieuwe technologieën en landbouwmethoden.

Het belang van kennisontwikkeling en innovatie wordt breed erkend, niet alleen in het WDR 2008 van de Wereldbank, maar ook door de EU, de AU, de OESO, de Consultative Group International Agricultural Research (CGIAR) en de ontwikkelingslanden zelf in het kader van de nieuwe generatie PRSP's. De politieke wil om meer en beter te investeren in de landbouwontwikkeling is er, maar concrete oplossingen liggen minder voor de hand. De kansen en bedreigingen pakken voor ieder land anders uit. Dat vraagt landenspecifieke analyses en oplossingen. Nederland sluit zich aan bij lopend onderzoek van onder andere de EU, en lidstaten als VK en Frankrijk.

Landbouwproducenten moeten toegang hebben tot nieuwe technologie en markten. In de nieuwe agenda voor landbouwontwikkeling staan diversificatie, duurzaamheid, adaptatie aan klimaatverandering, en risico-beheersing centraal¹. De uitdaging is de lokale instituties en netwerken te versterken zodat ze relevante behoeften en kennisvragen kunnen articuleren en benodigde kennis kunnen absorberen, genereren en toepassen. De internationale kennisinstellingen zoals de CGIAR en de Europese onderzoekscentra kunnen dan beter aansluiten op lokaal specifieke kennis en behoeften. Met de *Global Challenge Programmes* en het veranderingsproces dat in 2007 is ingezet, heeft de CGIAR de eerste stappen gezet om haar relevantie te vergroten².

Het creëren van werkgelegenheid in rurale gebieden, ook buiten de landbouw, zal in de komende jaren steeds belangrijker worden. Investeren in innovatie en productiviteitsstijging binnen en buiten de landbouw moet worden gestimuleerd. Nederlandse ervaring met capaciteitsopbouw en het ontwikkelen van innovatiesystemen ter ondersteuning van kleinschalige, kennisintensieve vormen van landbouw en het ontwikkelen van ketens zal daarbij, daar waar mogelijk en gewenst, vraaggestuurd worden ingezet om naast de productieketens ook lokale en regionale ketenontwikkeling te stimuleren. Zowel het bilaterale als het multilaterale kanaal zullen hiervoor worden benut. De onderzoeksprogrammering met Nederlandse kennisinstellingen zal interdepartementaal verder gestroomlijnd en geïntegreerd worden.

Nederlandse inzet

- *Versterking internationaal onderzoek:* De steun aan internationaal onderzoek zal worden gecontinueerd en zal zich via de CGIAR richten op het vergroten van de relevantie en impact van internationaal onderzoek voor de nieuwe uitdagingen vanwege klimaatveranderingen, globalisering en milieudegradatie (€ 7,5 miljoen/jaar). Uitbreiding van

¹ Zie bijvoorbeeld InterAcademy Council: «Realizing the Promise and Potential of African Agriculture», Amsterdam 2004.

² Het internationale onderzoek inclusief de CGIAR heeft een ontwikkeling doorgemaakt waarbij naast technologie in toenemende mate aandacht is gekomen voor respectievelijk de kleine boer, productiviteit en duurzaamheid.

financiering voor de CGIAR zal vanaf 2009 worden overwogen op basis van een evaluatie van de effectiviteit van het in 2007 ingezette verbeteringstraject.

Vooruitlopend hierop is besloten het International Center for Agriculture in the Dry Areas (ICARDA) de komende jaren structureel te ondersteunen (€ 2 miljoen per jaar additioneel aan bovengenoemd € 7,5 miljoen/jaar). Het instituut is actief in semi-aride gebieden die gekenmerkt worden door kwetsbare ecosystemen, conflicten over de schaarse natuurlijke hulpbronnen, gebrekkige energievoorziening en landdegradatie. Hier leven de allerarmsten. ICARDA's nieuwe strategie benadrukt armoedebestrijding, duurzame productiesystemen en markten. ICARDA kan een belangrijke rol spelen bij de revitalisatie van landbouwsystemen en daarbij aanhaken op globale ontwikkelingen, ook in post conflict landen zoals Afghanistan waar ICARDA op verzoek van de overheid een uitgebreid programma heeft om de landbouwsector te steunen.

Daarnaast zal Nederland steun verlenen aan fora zoals het Forum for Agricultural Research in Africa (FARA) die als platform dienen om het werk van onderzoeksinstanties af te stemmen met de behoeften van de gebruikers van onderzoekresultaten (producenten, kleine ondernemers, nationale overheden). Hiermee wordt beoogd de toegang tot nieuwe technologieën en de adoptiegraad bij de doelgroepen te verhogen. Uiteindelijk moeten deze inspanningen leiden tot verhoging van de productiviteit, verhoging van inkomens van vooral kleine boeren en ondernemers, alsook vergroting van de duurzaamheid. De actieplannen van deze instituten zullen hierop worden beoordeeld bij de heroverweging in 2008.

- *Investeren in een innovatieve kennisagenda:* De Nederlandse additionele inzet op onderzoek en innovatie zal aansluiten bij initiatieven in de landen en regio's zelf. Het steunen van regionale capaciteit vormt een essentiële stap om internationale kennis beschikbaar en geschikt te maken voor de specifieke omstandigheden in Sub-Sahara Afrika. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij initiatieven in EU-ACS verband en het Comprehensive African Agriculture Development Programme (CAADP) ontwikkeld door de Afrikaanse Unie in het kader van NEPAD. Ook Nederlandse kennisinstellingen kunnen hierbij een rol spelen. In het kader van CAADP wordt verwacht dat 10 à 12 landen in 2008 een overeenkomst zullen ondertekenen. Dit moet leiden tot een 6% verhoging van de landbouwproductiviteit. In de overeenkomsten verplichten de betreffende landen zich ertoe om 10% van de nationale begroting voor de landbouw sector in te zetten. Intensivering: structureel € 2 miljoen per jaar. Naast de inzet van ambassades bij de uitvoering van deze overeenkomsten zal op regionaal niveau steun worden gegeven via het multi-donor trust fund dat tot doel heeft de processen om te komen tot uitvoeringsprogramma's te ondersteunen.
- *Innovaties in de keten:* Het International Center for Soil Fertility & Agricultural Development (IFDC) gebruikt de ketenbenadering als basis voor innovatie ten behoeve van duurzame productiviteitsverbetering. Innovaties in de ketens moeten leiden tot een 50% verhoging van de landbouwproductiviteit en een 30% verhoging van de inkomens van 1 miljoen landbouwproducenten in 7 landen in West Afrika, alsook een verbetering van landbouwpraktijken ten behoeve van de duurzaamheid op minstens 2 miljoen hectaren. Tevens beoogt dit programma een 50% verhoging van de inkomens van 2500 kleine *agri-business* ondernemers en verbeterde voedselzekerheid door verhoging van de productie van voedselgewassen (500 000 ton graan equivalenten).

IFDC treedt op als bemiddelaar van groepen producenten, ondernemers, financiële instellingen en publieke dienstverleners om te komen tot ketenprogramma's die veelal vanuit andere bronnen gefinancierd worden. Hiervoor wordt ook nauw samengewerkt met AGRA (zie ook spoor 4, input markten). Het programma, nu actief in West Afrika, wordt uitgebreid naar Oostelijk en Zuidelijk Afrika (€ 4 miljoen per jaar).

- In *brede relatie landen* zoals Vietnam en Indonesië, ligt naast het belang van een verdere duurzame ontwikkeling van de landbouw de nadruk op de handelscapaciteit, toegang tot internationale markten, verbetering van het ondernemingsklimaat en ketenontwikkeling. Het bedrijfsleveninstrumentarium (PSOM, PUM, MMF, PPP's) – bij uitstek gericht op innovatie – wordt veelal ingezet ter ondersteuning van rurale bedrijvigheid. In Vietnam bijvoorbeeld, heeft PSOM bijgedragen aan verbetering van groenteproductie- en verwerkingsketens door de toegang van producenten tot markten te vergroten.
- *Ondersteuning van landbouwontwikkeling in fragiele staten*: In het kader van de wederopbouw zal ondersteuning gegeven worden aan rurale ontwikkeling in Afghanistan. Voor de Afghaanse regering zijn het ontwikkelen van de landbouw en rurale bedrijvigheid belangrijke prioriteiten, zoals ook aangegeven in de Interim Afghanistan National Development Strategy. De Nederlandse inspanningen richten zich allereerst op de provincie Uruzgan. Daarbij gaat het om rurale ontwikkeling in de brede zin, inclusief teelten, irrigatiesystemen, rurale infrastructuur en ruraal microkrediet. Nederland is al op kleine schaal actief, via NGO's (fruitbomen e.d.) en met het bedrijfsleven (saffraan als alternatief gewas). Organisaties als GTZ en FAO gaan eveneens met Nederlandse middelen van start in de landbouw. Er bestaat een plan om in Uruzgan een centrum voor beroepsonderwijs op te zetten met daarin een landbouwsectie en een agrarische proeftuin. Op nationaal niveau wordt gedacht aan de hervorming van het curriculum voor landbouwonderwijs. Idealiter zal over een paar jaar een situatie zijn bereikt waarin de Afghaanse overheid (ministerie van Landbouw) zelf meer de leiding van de landbouwontwikkeling heeft.

In het grote merengebied, dat de afgelopen jaren toneel is geweest van geweld, is veiligheid de eerste levensbehoefte. Als in zekere mate voldaan is aan veiligheid, kan ontwikkeling op gang komen. Landbouwontwikkeling is een belangrijke component in die ontwikkeling. Sinds 2006 wordt in verschillende landen in het grote merengebied de ontwikkeling van duurzame landbouw ondersteund via het CATALIST programma van IFDC (totaal € 22 miljoen voor 5 jaar). Hiermee worden één miljoen mensen bereikt.

Op basis van de komende kabinetsnotitie aan de Tweede Kamer over fragiele staten zal gekeken worden of en in welke andere postconflictlanden ontwikkeling van de landbouw en rurale bedrijvigheid zal worden ondersteund.

- *Continuering partnership met de FAO*: Nederland onderstreept het belang van de Romeinse instellingen bij het realiseren van de MDG's, in het bijzonder de bestrijding van extreme armoede en honger, en in het stimuleren van de landbouwontwikkeling wereldwijd. Het FAO-Nederland Partnerschap wordt voortgezet voor een periode van 2 jaar vanaf 2008, met een eenmalige bijdrage van € 10 miljoen. Hieraan is de voorwaarde verbonden van een serieuze en open aanpak van het veranderproces van de FAO op basis van de uitkomsten van de recent afgeronde Onafhankelijke Externe Evaluatie en donor-

harmonisatie. Bij IFAD zal worden ingezet op additionele steun voor innovatieve ontwikkeling gericht op duurzame productiviteitsverbetering en rurale bedrijvigheid. IFAD besteedt momenteel 45% van zijn middelen in Sub-Sahara Afrika en 43% in conflictgebieden.

- *Dierziektebestrijding*: In een aantal landen waarmee Nederland samenwerkt, is de aanpak van dierziekten van groot belang voor productiviteitsstijging in de veeteelt. Het gaat daarbij om het voorkomen en bestrijden van dierziekte-uitbraken, waaronder Avian Influenza. Op basis van Nederlandse expertise en ervaring wordt een substantiële bijdrage (OS-middelen eenmalig € 8 miljoen) geleverd aan de preventie en bestrijding van ernstige dierziektes, waaronder vogelgriep, in enkele landen in Azië (o.a. Indonesië en Vietnam). Verder zal worden bijgedragen aan deze activiteiten in Zuidelijk Afrika (vanuit LNV non-ODA € 1 miljoen).

Spoor 2: Publieke dienstverlening en instituties

Achtergrond

De private sector is cruciaal voor het genereren van economische groei en werkgelegenheid. Boeren, boerinnen en kleine ondernemers zijn onderdeel van de private sector. De overheid heeft een belangrijke taak om de juiste voorwaarden te scheppen waaronder ondernemerschap kan floreren.

De rolverdeling tussen overheid en andere actoren op het gebied van private sector ontwikkeling is complex. Als gevolg van globaliserings- en liberaliseringsprocessen is de invloed van overheden verminderd. Daarbij komt dat overheden in met name landen in Sub-Sahara Afrika nauwelijks in staat of bereid zijn de basisvoorwaarden te scheppen voor een floreerende rurale sector, incl. landbouw. Het gaat daarbij onder andere om infrastructuur (transport, waterbeheer, irrigatie, ICT, telecommunicatie, etc.) en het scheppen van een institutionele omgeving waarin ook klein ondernemerschap kan floreren, inclusief wet- en regelgeving (handhaving van contractsvoorwaarden), eigendom-/pachtwetgeving, financiële regelgeving, belastingwetgeving, kennisontwikkeling en -opbouw, i.c. onderwijs, voorlichting en vraaggestuurd onderzoek.

Op verschillende van deze terreinen is samenwerking met de private sector, al dan niet in formele publieke private sector samenwerkingvormen onontbeerlijk, vanwege de kennis en kunde van de bedrijven. Het betrekken van de private sector is uiteraard niet onvoorwaardelijk de oplossing. De mate waarin zij, direct of indirect, bijdragen aan het bereiken van MDG 1, de uitgangspunten van maatschappelijk verantwoord ondernemen, de balans tussen *People, Planet* en *Profit*, zijn richtinggevend voor eventuele ondersteuning van commerciële actoren.

In de politieke beleidsdialoog met landen is het belangrijk de rolverdeling en machtsdeling tussen de verschillende maatschappelijke echelons binnen een samenleving op de agenda te plaatsen. Gezien de gevestigde structuren en belangen, en het traditioneel eenzijdig overheidsgestuurde denken, is dit niet altijd eenvoudig. Er moet echter ook aan overheidszijde gewerkt worden aan een meer open strategie voor het betrekken van andere actoren binnen de samenleving.

Belangenorganisaties van boeren, boerinnen en ondernemers spelen een cruciale rol bij het afdwingen en beïnvloeden van overheidsbeleid. Met behulp van deze organisaties wordt gewerkt aan versterking van *accountability* structuren, waarbij de overheid rekenschap af moet leggen aan boeren en burgers. Ondersteuning van dergelijke bewegingen draagt bij

aan democratisering van de samenleving, waar de overheid niet langer als enige eigenaar van het ontwikkelingsproces optreedt.

Nederlandse inzet

- *Intensivering in rurale private sector ontwikkeling:* Nederland ondersteunt private sector ontwikkeling in een aantal partnerlanden. In het kader van de beleidsprioriteit «groei en verdeling» zal deze inzet verder toenemen, waarbij rurale private sector ontwikkeling de belangrijkste component is. Via bilaterale programma's zal jaarlijks € 21 miljoen extra worden besteed aan private sector ontwikkeling in rurale gebieden. Bijvoorbeeld in Mali en Benin waar in de Meerjarenplannen voor 2008–2011 private sector ontwikkeling in rurale gebieden wordt gekoppeld aan landbouwketenontwikkeling, irrigatie en waterbeheer, en in Ethiopië en Rwanda waar samen met andere donoren intensiever op rurale economische ontwikkeling zal worden ingezet. Ook in multilateraal verband en samen met bedrijven en NGO's zullen bestaande initiatieven worden voortgezet en nieuwe uitgewerkt. Hieronder volgt een korte opsomming van enkele zwaartepunten.
- *Ondersteuning boerenorganisaties/coöperaties:* Specifiek van belang voor de duurzame ontwikkeling van de agrarische sector zijn de programma's voor organisatieversterking zoals het Programma voor Ondersteuning van Producentenorganisaties in ontwikkelingslanden (POP) in samenwerking met Agriterra. Door het versterken van producentenorganisaties wordt niet alleen gewerkt aan verbetering van economische positie van boeren en boerinnen, maar tevens aan versterking van hun positie ten behoeve van beleidsbeïnvloeding van de nationale en internationale politiek en debatten. Het POP wordt in principe wereldwijd uitgevoerd. Hiertoe werkt Agriterra samen met 8 agrarische instituten uit andere OESO-landen. Het bereik van dit programma belooft honderden miljoenen boeren en boerinnen. Via Agri ProFocus¹ wordt ondersteuning van boerenorganisaties door Nederlandse ontwikkelingsorganisaties en kennisinstituten gestimuleerd en beter gecoördineerd. Aspecten van de landrechtenproblematiek worden in tenminste 10 partnerlanden aangepakt door ambassades, vaak in samenwerking met andere donoren en instellingen zoals de FAO, Wereldbank en het Nederlandse Kadaster, met een totaal gemiddeld jaarbudget van omstreeks € 6 miljoen. Daarnaast zijn een groot aantal Nederlandse kennisinstituten en NGO's actief op dit terrein. Zo wordt bijvoorbeeld het strategisch plan 2007–2011 van de International Land Coalition (ILC) in totaal met ruim € 1,3 miljoen ondersteund. Deze internationale organisatie begeleidt lokale belangengroeperingen voor arme vrouwen en mannen in ontwikkelingslanden bij de dialoog, agendering en uitvoering van relevante programma's gericht op de verbetering van de toegang tot en rechtszekerheid over land.
- *Ondersteuning infrastructuur:* Nederland geeft ondersteuning op het gebied van rurale infrastructuur, ondermeer in multidonor verband via de Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) en de Private Infrastructure Development Group (PIDG)². Dergelijke programma's genereren tevens werkgelegenheid in de rurale gebieden. Multilateraal en bilateraal zal extra worden geïnvesteerd in duurzame rurale energie voorziening en elektrificatie (o.a. Tanzania, Zambia, Indonesië).
- *Ondersteuning financiële sector:* Naast infrastructuur is ook de financiële sector een belangrijke aanjager en voorwaarde voor de ontwikkeling van rurale bedrijvigheid. In partnerschap met bedrijfsleven, multilateralen en NGO's wordt de toegang tot krediet en andere financiële producten vergroot. Een interessant voorbeeld daarvan is het Sustain-

¹ Agriprofocus is een platform van 24 ontwikkelingsorganisaties en kennisinstituten. Het doel hiervan is om binnen de reguliere programma's van al deze organisaties meer direct de interventies op de boerenorganisaties in ontwikkelingslanden te richten. Voorst is een betere samenwerking en afstemming tussen deze organisaties belangrijk om tot een meer efficiënte en effectieve aanpak te komen ten behoeve van versterking van boerenorganisaties.

² Via PPIAF kunnen overheden advies krijgen over publiek private partnerschappen terwijl PIDG zorgt voor financiering, projectontwikkeling en technische assistentie ten bate van infrastructuur.

able Agricultural Guarantee Fund waarvan de Rabobank uitvoerder is. Het fonds heeft tot doel de toegang van boeren en boerinnen tot krediet te vergemakkelijken. Via het programma wordt getracht om met een relatief kleine publieke bijdrage van € 1 miljoen een garantiefonds van € 20 miljoen tot stand te brengen. Ontwikkelingssamenwerking werkt ook samen met de Rabobank in haar deelnemingen in rurale banken in Tanzania, Rwanda, Mozambique, Zambia, Paraguay en China.

Extra Nederlandse inzet in de financiële sector behelst ondermeer een faciliteit voor mesofinanciering (een Schokland akkoord) waar € 4 miljoen voor wordt vrijgemaakt. Deze faciliteit zal zich sterk op rurale bedrijvigheid richten. In Vietnam wordt proefgedraaid met 3 projecten die zijn gericht op het midden- en kleinbedrijf in met name rurale gebieden.

Daarnaast vindt via de brede MFS (Medefinancieringsstelsel)organisaties reeds op grote schaal ondersteuning plaats van microfinancieringsorganisaties aan de onderkant van de financiële markt in rurale gebieden. Zo wordt bijvoorbeeld via Terrafina, een samenwerkingsverband van ICCO, Oikocredit en Rabobank, microfinancieringsinstellingen ondersteund in Sub-Sahara Afrika. Inmiddels worden 42 instellingen op het platteland ondersteund met financiering en trainingen.

- *Bedrijfsleveninstrumenten:* Van de voornaamste bedrijfsleveninstrumenten scoort het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) zeer hoog als het gaat om het aandeel projecten gericht op rurale bedrijvigheid en armoedebestrijding (70%). In 2006 is PSOM geëvalueerd, waarbij bleek dat het een kosteneffectief instrument is voor de creatie van duurzame werkgelegenheid in de 53 landen waar PSOM momenteel actief is. Een PSOM-project levert gemiddeld 85 directe, duurzame arbeidsplaatsen op, alsmede ongeveer 400 indirecte banen. Een project in de landbouw creëert gemiddeld 883 werkplekken. Met de tot nu toe goedgekeurde PSOM-projecten worden ruim 220 000 mensen in ontwikkelingslanden aan een beter en stabielere inkomen geholpen¹. Een ander in dit verband relevant instrument is de aangepaste ORET-regeling. In de regeling blijft de focus op publieke infrastructuur. Infrastructuur is een voorwaarde voor economische groei en om armen te laten participeren in die groei: in onderzoeken naar knelpunten in het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden staat de behoefte aan infrastructuur stevast bovenaan.
- *Ondersteuning verzekeringsinstrumenten:* Om de financiële kwetsbaarheid van boeren te verminderen wordt er gewerkt aan ontwikkeling van verschillende verzekeringssystemen. Deze zullen met name op private basis moeten worden opgezet, maar wij willen vooral de opstartfase ondersteunen. Vernieuwende initiatieven die verdere uitbouw verdienen en juist ook relevant zijn voor de agrarische sector zijn bijvoorbeeld het Commodity Risk Management fonds, dat zich onder meer richt op het mitigeren van grote prijsfluctuaties van landbouwgewassen. In Malawi is hier succesvol mee geëxperimenteerd. Het Health Insurance Fund (HIF) helpt de kosten van ziekte op te vangen, zodat mensen niet terugvallen onder de armoedegrens bij ziekte, juist ook in rurale gebieden waar de kwetsbaarheid het grootst is. De pilot in Nigeria vindt ook gedeeltelijk plaats in rurale regio's. The Currency Exchange (TCX) is bedoeld om de toegang tot krediet te vergemakkelijken ook voor agrarische ondernemers. Doordat met TCX de valutaschommelingen opgevangen kunnen worden, kunnen even-

¹ Zie de brief van de minister voor OS over PSOM evaluatie 2005, Kamerstuk 30 300 V, nr. 145, 3 augustus 2006.

eens de rentepercentages van landbouwkredieten naar beneden gebracht worden en kunnen boeren ook langere termijn leningen nemen voor investeringen. Er zullen de komende tijd nog meer initiatieven op het gebied van landbouwverzekeringen worden ontwikkeld (extra inzet € 3 miljoen per jaar).

- *Ondersteuning ontwikkeling en uitvoering landbouwbeleid:*
In een aantal landen zal de beleidsontwikkeling en uitvoering van het landbouwbeleid worden ondersteund (vraag-gestuurd, via ambassade-programma's). Hierbij kan gedacht worden aan instrumenten als seminars, technische assistentie en capaciteitsopbouw (gedelegeerde ODA-middelen en LNV non-ODA € 1 miljoen).

Spoor 3: Duurzame ketenontwikkeling

Achtergrond

Toenemende segmentering van productie en handelsketens, klimaatverandering en de toenemende globalisering van handelsstromen hebben veelal geleid tot grotere onzekerheden voor producenten en tot toenemende onduidelijkheid voor consumenten over de oorsprong en kwaliteit van hun producten. Nieuwe vormen van ketenintegratie, vaak in de vorm van partnerschappen, vrijwillige certificering, zijn in ontwikkeling om aan de zorgen van zowel producent als consument tegemoet te komen. Kleine boeren lopen hierbij het risico de aansluiting te missen, en verdienen speciale aandacht.

Goed functionerende markt ketens dragen bij aan inkomsten voor producenten, transporteurs en verwerkers maar ook aan leveranciers van diensten. Dit is een belangrijke stimulans voor stijging van de landbouwproductiviteit. Producenten moeten voortdurend concurrerend blijven en voortbouwen op comparatieve voordelen om als schakel aangesloten te blijven op lokale, regionale en internationale ketens. Daarbij wordt de inkoopkracht van inkopers steeds groter, wat de marges in de keten onder druk zet.

De veiligheid- en kwaliteitseisen die Europese consument, retail en overheid stellen aan producten zijn de afgelopen jaren steeds strenger geworden. Tegelijkertijd worden deze eisen vertaald naar lokale ketens (urbane supermarkten) en regionale ketens. Ook voor bulkproducten als koffie of cacao is dit in toenemende mate het geval. Willen boeren uit ontwikkelingslanden kunnen aansluiten bij internationale markt ketens dan zijn technische verbeteringen en investeringen noodzakelijk. Het gaat daarbij zowel om training en capaciteitsversterking als om het vergroten van de marktoegang tot westerse landen. Speciale aandacht moet daarbij worden gegeven aan de positie van kleine boeren in ontwikkelingslanden in deze ketens. Het is van belang dat ook zij kunnen profiteren van de baten. Duidelijke politieke keuzes ter vergroting van de kansen van deelname van boeren in ontwikkelingslanden in ketens zijn nodig.

Parallel hieraan staat als gevolg van de bevolkingsgroei en de klimaatverandering het behoud van biodiversiteit en ecosystemen, evenals de toegang tot grondstoffen en bezittingen, onder druk. De vraag naar grondstoffen en andere hulpbronnen, zoals water, energie en land neemt exponentieel toe. De effecten van degradatie, overstromingen en droogte nemen toe. Juist de armste bevolkingsgroepen zijn vaak de verliezers bij *competing claims* op natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen.

De noodzaak voor een gecombineerde aandacht voor armoede bestrijding (*people*), economische groei (*profit*) en ecologische duurzaamheid (*planet*) is groot. Initiatieven op het gebied van *fair trade* en ecologisch

verantwoorde productie zijn belangrijk omdat die uitgaan van een volwaardige positie van producenten in ontwikkelingslanden en een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Verdere opschaling en mainstreaming hiervan is in volle gang en draagt bij aan het creëren van internationale handelsketens waarin aandacht bestaat voor sociale en ecologische aspecten. Dit vergt verantwoord ketenbeheer. De sterke dynamiek van het Nederlandse bedrijfsleven, onder andere vanuit MVO perspectief, en de groeiende ervaring met Publiek Private samenwerking zijn belangrijke bouwstenen om de ervaringen in de verduurzaming van internationale ketens verder uit te bouwen.

Speciale aandacht verdient in dit kader de risico's van de teelt van bio-energiegewassen. Onder druk van klimaatverandering en de toenemende schaarste aan fossiele brandstoffen neemt het belang van de productie van bio-energiegewassen snel toe. Het belang van duurzaamheid in de keten weegt voor deze gewassen extra zwaar vanwege het doel waarvoor ze ingezet worden: duurzame energie productie. In ontwikkelingslanden, maar ook elders, ontstaat bij de productie van biomassa een aantal spanningsvelden (competing claims) tussen voedsel, veevoer, brandstof, milieu en biodiversiteit. Juist de armste bevolkingsgroepen zijn vaak de verliezers in dit spanningsveld.

De toenemende vraag naar biomassa kan effecten hebben op markten voor landbouwproducten, die economisch van groot belang zijn voor veel ontwikkelingslanden. Hogere landbouwprijzen bieden kans op werk en inkomen en kunnen leiden tot noodzakelijke investeringen in de rurale economie en infrastructuur in ontwikkelingslanden. Biobrandstoffen bieden een kans om landbouwproductie te diversifiëren en bij te dragen aan de eigen energievoorziening en diversificatie van de export. Belangrijk is dat lokaal waarde wordt toegevoegd aan de biomassa en deze niet slechts als grondstof geëxporteerd wordt. Tegelijkertijd kan de productie van eerste generatie biobrandstoffen ook negatieve effecten hebben voor milieu en risico's voor voedselzekerheid.

De mate waarin gebruik van biobrandstof bijdraagt aan vermindering van CO₂-uitstoot hangt af van de hoeveelheid CO₂ en andere broeikasgassen die vrijkomen over de hele levenscyclus van biomassa. Negatieve milieu- en sociale effecten kunnen verder optreden door intensief gebruik van kunstmeststoffen en water, verlies aan bodemvruchtbaarheid en verlies aan biodiversiteit. Vragen rond toegang tot land en landrechten en gelijke verdeling van opbrengsten uit biomassa productie spelen een rol. Daarnaast is sprake van directe en indirecte effecten op de voedselzekerheid en voedselprijzen.

Nederlandse bedrijven en NGO's dragen op diverse manieren bij aan processen van verduurzaming van internationale grondstoffenketens. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld multistakeholder initiatieven op het gebied van hout, vis, oliepalm, soja of uitwerking en toepassing van op duurzaamheid gerichte keurmerken of certificeringprocessen. De overheid ondersteunt deze initiatieven.

Nederlandse inzet

- *Duurzame handel*: Via het op Schokland getekende Initiatief voor Duurzame Handel (IDH) zal samen met het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld verder worden gewerkt aan verduurzaming van internationale handelsketens. Het gaat om verbetering van arbeidsomstandigheden (*decent work agenda*), milieuverbetering (water, bodem, lucht) en maatschappelijk verantwoord ondernemen zodat de toename van handel vanuit ontwikkelingslanden ook positieve effecten heeft voor de zwakke schakels aan het begin van de internationale ketens, te weten

producenten, kleine ondernemers, en werknemers in agrarische en verwerkende industrieën. In tenminste 7 internationale marktketens zullen de komende 5 jaar gezamenlijke programma's van bedrijven, NGO's en vakbonden worden uitgevoerd die zullen leiden tot het oplossen van specifieke knelpunten op het terrein van duurzaamheid (*people-planet-profit*). IDH ondersteunt deze programma's en zorgt ervoor dat de kennis en ervaring vanuit verschillende ketens wordt gedeeld. Voor het programma wordt € 5 miljoen per jaar in de periode 2009 tot 2013 uitgetrokken.

- *Publiek-private partnerschappen in verduurzaming grondstoffenketens:* Internationaal wordt volop gewerkt aan het verduurzamen van grondstoffenketens, waaronder ketens waar Nederland een cruciale positie in heeft als palmolie (Roundtable Sustainable Palm Oil – RSPO), soja (Round Table on Responsible Soy – RTRS) en cacao (Roundtable on Sustainable World Cocoa Economy). Nederlandse bedrijven en NGO's dragen hier constructief aan bij en de Nederlandse regering ondersteunt deze processen beleidsmatig, met expertise en financieel. Intensivering van de steun kan, daar waar gewenst, plaats vinden via het Initiatief voor Duurzame Handel, met name als het gaat om verbeterprogramma's in ontwikkelingslanden.

Nederlandse en lokale bedrijven en maatschappelijke organisaties werken de komende 3 jaar samen aan duurzame visvangst en duurzaam visbestandbeheer in Mauritanië (€ 1 miljoen). Publieke private samenwerking in Vietnam zal worden uitgebouwd in het kader van de brede relatie. Nederlandse bedrijven zijn hier in samenwerking met de Vietnamese overheid en internationale NGO's direct betrokken bij de duurzame productie van meerval (pangasius), cacao en koffie (€ 1 miljoen).

- *Biobrandstoffen:* In korte tijd is de discussie over kansen en bedreigingen van biobrandstoffen geïntensiveerd. Ontwikkelingslanden zien kansen om hun eigen energievoorziening te verbeteren en te produceren voor de export. Geïndustrialiseerde landen zoeken naar mogelijkheden om hun broeikasgasemissies terug te dringen. Het kabinet zet zich in om de kansen te ontwikkelen en tegelijkertijd negatieve effecten te voorkomen. Daarbij kijkt de Nederlandse overheid dan naar toegang tot natuurlijke hulpbronnen (zoals land en water) voor de armsten en effecten op voedselzekerheid. In nauwe samenwerking met Indonesië en Mozambique wordt gewerkt aan verduurzaming en innovaties van de regulering en de productie van biobrandstoffen. Daarnaast zetten de vier departementen zich in voor een internationale verankering van afspraken over duurzaamheid van biobrandstoffen. Internationale samenwerking wordt ook nagestreefd ten aanzien van het monitoren van de (indirecte) effecten van het gebruik van biobrandstoffen. Nederland zal bijdragen aan capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden zodat zij zelf het duurzaamheidsvraagstuk nationaal kunnen agenderen (ontwikkelen van een duurzaamheids raamwerk) en internationaal aan de orde te stellen.

Nederland zal actief bijdragen aan het debat over de voor- en nadelen van bio-energie productie. In het kader van het interdepartementale «Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal, Biomassa voor energie doeleinden» zal OS een aantal ontwikkelingslanden ondersteunen bij de ontwikkeling van strategieën om op duurzame wijze bio-energie te produceren en bijdragen aan capaciteitsopbouw voor duurzame biobrandstoffen productie met oog voor zowel de economische, als de sociale en ecologische duurzaamheid, en het ontwikkelen van internationale duurzaamheidsstandaarden. Vanuit datzelfde duurzaamheids-

skader richt de inzet van het kabinet zich op internationale afspraken (EU en wereldwijd), verduurzaming van de ketens en op samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven (o.a. logistiek).

- *Productstandaarden:* Nederland zal zich op internationaal niveau inzetten voor de ontwikkeling van standaarden en criteria ten aanzien van duurzaamheid, waarbij producenten in ontwikkelingslanden volwaardig betrokken worden. Bovendien streeft Nederland er in internationaal verband naar om open en eerlijke handelssystemen tot stand te brengen, zodat ontwikkelingslanden niet benadeeld worden in hun toegang tot wereldwijde afzetmarkten voor biobrandstoffen.

Spoor 4: Verbetering markttoegang

Achtergrond

Boeren kunnen alleen een inkomen verwerven als ze hun producten ook kunnen afzetten op lokale markten, regionale markten of internationale markten. Voedselgewassen vinden grotendeels hun weg op lokale en regionale markten. Verbeterde toegang van kleine boeren, handelaren (veelal vrouwen) en lokale verwerkende bedrijven tot deze markten leidt tot economische ontwikkeling en armoedevermindering. Producenten zullen alleen van hogere prijzen profiteren als markten voldoende transparant en efficiënt zijn. Om dit te bewerkstelligen zijn investeringen nodig in rurale infrastructuur (rurale wegen, elektrificatie en telecomunicatie) en marktinformatiesystemen (bijv. via SMS services). Het toetreden van handelaren en verwerkers kan worden bevorderd door micro- en mesofinancieringsprogramma's, en de onderhandelingspositie van boeren verbeterd via boerenorganisaties (zie spoor 2).

Veel ontwikkelingslanden, met name in Afrika, hebben een te kleine koopkrachtige (urbane) bevolking om de nationale afzet op termijn te laten groeien. Regionale integratie en het slechten van regionale handelsbarrières is in dit soort situaties een voorwaarde voor verder ontwikkeling. Goed functionerende regionale markten zijn ook nodig om fluctuerende oogsten op te vangen. Dit wordt des te belangrijker met de opwarming van de aarde die leidt tot een toenemende kans op misoogsten, ondermeer in delen van Afrika. Nederland is op deze terreinen actief, in het bijzonder ten aanzien van internationale programma's op het terrein van mitigerende adaptatie die buiten het bestel van deze notitie vallen. Regionale integratieprocessen moeten door de landen zelf gedragen worden, maar technische ondersteuning bij het faciliteren van regionale handel kan zeer waardevol zijn.

Naast lokale en regionale markten zijn en blijven internationale markten voor producenten in ontwikkelingslanden van belang. In het kader van de WTO-Doha ronde wordt gestreefd naar multilaterale liberalisering van de handel in landbouwproducten, inclusief afschaffen van alle vormen van exportsteun, een ambitieuze vergroting van markttoegang en substantiële vermindering van handelsverstoringende subsidies. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan extra beleidsruimte, die ontwikkelingslanden nodig kunnen hebben, mogen zij in deze ronde tot op zekere hoogte landbouwproducten die van belang zijn voor plattelandsontwikkeling en voedselzekerheid (zgn. speciale producten) uitsluiten van liberalisatie. Ook komt er een speciale vrijwaringsclausule voor ontwikkelingslanden. Het asymmetrische karakter is daarbij essentieel. Hierdoor worden ontwikkelingslanden in staat gesteld om waar nodig een langduriger fasering in het liberalisatieproces aan te brengen. Dit geeft hen ruimte om invulling te geven aan eigen beleid ten aanzien van voedselzekerheid en plattelandsontwikkeling. De MOL's hoeven in de Doha ronde geen enkele verplichting aan te gaan ten aanzien van markttoegang hetgeen ze de ruimte geeft om

zelf keuzes te maken. Een geslaagde Doha ronde zal positieve welvaarts-effecten met zich mee brengen, maar het grootste deel hiervan zal naar verwachting bij OESO landen en rijkere ontwikkelingslanden terecht komen. De arme ontwikkelingslanden zullen niet automatisch profiteren. Daarvoor zijn flankerende maatregelen nodig (Hulp voor Handel) zoals hiervoor in de verschillende sporen omschreven, vaak gecombineerd met hervormingen in het eigen beleid van die landen.

De minst ontwikkelde landen (MOL's) hebben al sinds 2001 volledig vrije markttoegang tot de EU in het kader van het *Everything But Arms* initiatief (suiker en rijst vanaf 2009). Van belang is dat in WTO-verband wordt afgesproken dat ook alle andere ontwikkelde landen, evenals rijkere ontwikkelingslanden volledig vrije markttoegang gaan bieden aan de MOL's. Over de verdere verruiming en vereenvoudiging van de preferentiële regels van oorsprong zijn vooralsnog alleen globale beleidsintenties uitgesproken. Nederland streeft ernaar om ook in de WTO afspraken te maken over het verder vereenvoudigen en ontwikkelingsvriendelijker maken van preferentiële oorsprongsregels.

Daarnaast hebben eind 2007 18 Afrikaanse landen, twee landen in de Stille Zuidzee, en het Caraïbisch gebied die behoren tot de groep ACS-landen een (interim)-Economic Partnership Agreement (EPA) met de EU afgesloten. De meeste landen zijn niet-MOL's. Zoals Nederland heeft bepleit zijn deze akkoorden asymmetrisch van opzet, waarbij de EU dit jaar al vrijwel volledig vrije markttoegang biedt, en de ASC-landen minder en ook minder snel hun markten voor de EU zullen openstellen. In sommige regio's zijn er interim EPA's met individuele landen afgesloten terwijl buurlanden uit dezelfde regio geen EPA zijn aangegaan. Nederland vindt het daarom van groot belang in de voortgaande EPA-onderhandelingen te zoeken naar mogelijkheden om de regionale economische integratie in de regio's te bevorderen; dit betekent dat waar mogelijk zal worden gewerkt aan de tot standkoming van EPA's op (sub)regionaal niveau, en waar (sub)regionale akkoorden niet mogelijk blijken zal moeten worden gekeken naar andere duurzame oplossingen. Daarnaast zal Nederland pleiten voor de nodige flexibiliteit bij de implementatie van de akkoorden. Daarnaast kan in het kader van de regionale samenwerking in ACP/EPA-regio's handelsgerelateerde hulp nodig zijn, bijvoorbeeld om douaneprocedures binnen regio's te harmoniseren, de afwikkeling van handel te faciliteren, de economische infrastructuur te verbeteren of knelpunten voor de productieve capaciteit aan te pakken. Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten in de betrokken regio's, waarbij het al dan niet verstrekken van Hulp voor Handel niet afhankelijk gemaakt dient te worden van de voortgang bij de onderhandelingen over verdere uitwerking van de EPA's. Daarbij geeft Nederland jaarlijks € 550 miljoen aan Hulp voor Handel. Het vraaggestuurde karakter van Hulp voor Handel moet voorop blijven staan en dient ook niet te worden ondermijnd door stricte input-doelstellingen voor handelsgerelateerde assistentie in bepaalde ACP-regio's. Nederland is van oordeel dat niet alle EU-donoren in alle ACP-regio's actief hoeven te zijn. Vraagsturing en armoedefocus van de hulp dienen voorop blijven te staan. In beginsel geldt dat afgezien van regionale onderwerpen die worden behandeld in nationale armoedebestrijdingsstrategieën, oplossingen voor regionale problemen dienen te worden gesteund door instituties met daartoe geschikte instrumenten, zoals de EU Commissie.

Nederlandse inzet

- *Publiek/private partnerschappen op het gebied van markttoegang:* Publiek-private partnerschappen op het gebied van markttoegang, die zijn gericht op een integrale aanpak van knelpunten in de gehele handelsketens, van de primaire productie in onze partnerlanden, tot de

consumptie in Nederland (de EU), hebben een groot potentieel (zie ook spoor 3). Op diverse terreinen, zoals voldoen aan wettelijke normen voor voedselveiligheid of duurzame productiemethoden, blijken transparantie in de keten en samenwerking en uitwisseling van kennis en standpunten tussen de stakeholders in de keten aanknopingspunten te bieden voor capaciteitsopbouw en verbetering van markttoegang. Bestaande partnerschappen worden voortgezet (zie spoor 3, Mauritië en Vietnam). In 2008 zullen nieuwe partnerschappen worden opgezet op het gebied van water voor voedsel en ecosystemen in Zuid Afrika en Mozambique (€ 2 miljoen non-ODA LNV).

- *Lokale markten:* Het functioneren van lokale markten blijft een belangrijk aandachtspunt, waarbij de bredere agenda van private sector ontwikkeling een belangrijke rol speelt. In een aantal bilaterale programma's wordt via een ketenbenadering de afzet van kleine boeren op lokale markten verbeterd. Voorbeelden zijn rijst in Benin, karité-noten in Mali, lokale granen in Bolivia en oliezaden in Ethiopië. Ook SNV en een aantal medefinancieringsorganisaties hebben uitgebreide programma's op dit gebied.
- *Markttoegang en eerlijke concurrentie:* Nederland blijft zich inzetten voor een ambitieus en evenwichtig Doha akkoord in de WTO dat rekening houdt met de offensieve en defensieve belangen van Nederland én serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde. Dat betekent onder andere concrete resultaten boeken ten aanzien van verruiming van markttoegang (met name volledig vrije markttoegang voor alle producten afkomstig uit de minst ontwikkelde landen), significante verlaging en disciplineren van handelsversturende landbouwsteun voor producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (in het bijzonder katoen) en uitfasering van alle vormen van exportondersteuning, waaronder disciplineren van gebonden voedselhulp. In het kader van de EU GLB-hervorming wordt gestreefd naar verdere verbetering van de marktwerking door onder meer volledige ontkoppeling van de directe inkomenssteun¹. Daarnaast moet er in het WTO-akkoord over NAMA en het Landbouwakkoord voldoende flexibiliteit zijn voor (arme) ontwikkelingslanden (speciale producten, speciale vrijwaring). In het kader van vrijere preferentiële markttoegang (waaronder EBA voor de MOL's, de EPA's en APS) zal ingezet worden op versoepeling en vereenvoudiging van de regels van oorsprong ter stimulering van export en rurale bedrijvigheid.
- *Handelsgerelateerde hulp van Nederland op het terrein van regionale markten:* Regionale marktontwikkeling zal ondermeer betrekking hebben op regionale capaciteitsopbouw bij de douane in West Afrika, in samenwerking met de World Customs Organisation (WCO) en andere donoren. Hierdoor moeten West-Afrikaanse Douane Organisaties in staat worden gesteld om te voldoen aan de wereldwijde standaarden die in WCO verband overeen zijn gekomen. Ook zal, in samenwerking met andere donoren, steun worden gegeven aan facilitatie en capaciteitsopbouw voor regionale handel in Oost en Zuidelijk Afrika. Hier wordt oplopend tot € 3 miljoen per jaar voor uitgetrokken.
- *Input markten:* Via het International Center for Soil Fertility & Agricultural Development (IFDC) zal in West Afrika ook worden gewerkt aan het verbeteren van de regionale handel in landbouw inputs zoals zaai-goed, kunstmest en pesticiden. Het gaat om het nationaal en regionaal ontwikkelen van regelgeving en op elkaar afstemmen van bijvoorbeeld douaneprocedures. De regionale organisaties ECOWAS en UEMOA zullen een belangrijke rol bij de uitvoering hebben (€ 1 miljoen per jaar). IFDC zal nauw samenwerken met AGRA in het kader van

¹ Zie de brief van de minister van LNV voor het uitgebreide standpunt in het kader van de GLB health check, Kamerstukken vergaderjaar 2007–2008, 28 625, nr. 54, 14 december 2007, pagina 8–9.

programma's zoals het *Programme for African Seed Systems* en het *Agro-Dealer Development Programme*. Nederland zal erop aandringen dat expertise van IFDC op het gebied van bijvoorbeeld inputmarkten, kunstmest productie en gebruik, behoud van bodemvruchtbaarheid en ketenontwikkeling beschikbaar wordt gesteld voor door AGRA uitgevoerde programma's. Hiermee wordt beoogd de effectiviteit van beide programma's te vergroten.

- *Hulp voor Handel*: Om te zorgen dat arme ontwikkelingslanden ook kunnen profiteren van de gecreëerde marktkansen, zal Nederland zich bilateraal en in EU-verband blijven inzetten voor Hulp voor Handel. Hulp voor Handel omvat de gehele groei en verdelingsagenda en de duurzame energieagenda. Ons land draagt met een jaarlijks budget van € 550 miljoen substantieel bij en zal deze inspanning tenminste handhaven. Zo zal extra steun worden verleend op het gebied van productstandaarden, onder meer via de Standards and Trade Development Facility, het Codex Trust Fund en het Biotrade programma (€ 1 miljoen per jaar).

Spoor 5: Voedselzekerheid en overdrachtmechanismen

Achtergrond

Klimaatverandering, stijgende voedselprijzen, HIV/AIDS, rampen en conflicten zijn een paar van de factoren die direct en indirect de toegang tot voedsel in ontwikkelingslanden beïnvloeden, en daarmee de voedselzekerheid. Daarbij leidt de grotere uitwisseling tussen stad en platteland tot het verlies van de meer traditionele sociale opvangsystemen, gebaseerd op de familie- en gemeenschapsstructuren. Dit heeft weer tot gevolg dat, naast de al bestaande groep chronische armen en hongerigen, er een grotere groep mensen het risico loopt alsnog onder de armoedegrens te belanden. Armoede en structurele honger zullen dan ook voorlopig blijven bestaan, zelfs in gebieden waar sprake is van flinke economische groei. Het gaat volgens de FAO in totaal om een groep van ongeveer 850 miljoen mensen. Specifieke maatregelen voor deze groep hebben ook een positieve invloed op economische groei bijvoorbeeld in geval van infrastructurele *cash for work* programma's.

Door risico's te verminderen is er een geringere kans dat mensen in een situatie van extreme armoede en honger terechtkomen. Armen moeten in de eerste plaats toegang tot productieve middelen hebben en inkomenszekerheid. Inkomens- en gezondheidsverzekeringen kunnen risico's verminderen. Daarnaast zijn overdrachtsmechanismen van belang, zoals sociale en productieve vangnetten, maar ook een uitkering voor werk in dienst van de overheid of schoolvoeding¹. Sociale bescherming en noodhulp moeten op een effectieve wijze worden ingezet wanneer een terugval in extreme armoede of honger dreigt, en zodra het sociaal en economische verantwoord is, ook weer worden afgebouwd. Voor huishoudens met alleenstaande vrouwen, kinderen of ouderen aan het hoofd, moeten in het bijzonder specifieke maatregelen getroffen worden.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor sociale opvang en risicomanagement traditioneel bij de ondernemer ligt, heeft de overheid een belangrijke taak om voorwaardenscheppend op te treden en waar nodig private arrangementen te stimuleren. Gezien de aard en omvang van de problematiek, spelen in toenemende mate ook marktgerichte oplossingen een rol, waarbij de private sector en maatschappelijke organisaties een belangrijke bijdrage leveren. Dit is bij uitstek een interventieterrein waar publieke-private samenwerking voor de hand ligt.

¹ Sociale uitkeringen (bijstand, kinderbijslag), progressieve belastingen en een proactief sociaal beleid vallen buiten de scope van deze notitie.

Nederlandse inzet

- *Bilateraal kanaal*: Nederland zal actief (vooral bilateraal) bijdragen aan het ontwikkelen en ondersteunen van verzekeringen werkgelegenheid mechanismen als *payment for environmental services*, *productive safety nets*, *cash for work programma's*, het bevorderen van *low-external-input agriculture*, *skills development* gebaseerd op ervaringen uit ontwikkelingslanden, van andere donoren, bedrijven en maatschappelijke organisaties en in andere delen van de wereld. In enkele landen worden al dergelijke programma's uitgevoerd (Ethiopië, Rwanda), waarbij de armste mensen (tijdelijk) van betaalde arbeid worden voorzien en economische infrastructuur wordt ontwikkeld. Bestaande inzet: Ghana € 10 miljoen per jaar (schoolvoeding) en Rwanda € 6 miljoen per jaar (aanleg arbeidsintensieve publieke werken). Extra inzet: Ethiopië € 6 miljoen per jaar, Rwanda ca. € 2 miljoen per jaar.
- *Multilateraal kanaal*: Via het multilaterale kanaal zal Nederland de dialoog intensiveren met een aantal multilaterale organisaties om te bezien waar deze organisaties een extra bijdrage kunnen leveren aan het bestrijden van honger en sociale protectie. Hierbij wordt specifiek gedacht aan IFAD en WFP. Nederland is een belangrijke donor van de wereldvoedselorganisatie (WFP) en geeft jaarlijks een algemene bijdrage van € 27 miljoen. Daarnaast wordt jaarlijks een bijdrage gegeven aan specifieke noodhulpactiviteiten. In 2007 was deze bijdrage € 28 miljoen. Vanwege de huidige voedselcrisis heeft Nederland recentelijk een extra bijdrage van € 8 miljoen gegeven aan WFP voor het lenigen van de eerste noden als gevolg van de voedselcrisis. WFP vervult een belangrijke rol op het gebied van het geven van voedselhulp. Nederland zal bij WFP erop aandringen dat aandacht moet worden geschonken aan efficiëntere voedselhulp (waar mogelijk zal cash worden gestimuleerd), het dichten van de kloof tussen voedselhulp en voedselzekerheid, overdrachtsmechanismen en sociale protectie. Ook in het geharmoniseerde FAO partnerschap zal (met Noorwegen) aan voedselzekerheid specifiek aandacht worden besteed. Daarnaast blijft de inzet in de Doha ronde om gebonden voedselhulp af te schaffen.

Implementatietraject

Wij willen deze extra inzet in nauwe samenwerking met de betrokken ontwikkelingslanden (vraaggestuurd), multilaterale organisaties, Nederlandse bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie vorm geven. Onze inzet is resultaat gericht. De verantwoordelijke ministeries zullen gezamenlijk de voortgang monitoren. Over de voortgang zal aan de Tweede Kamer gerapporteerd worden in de begrotingsverantwoording van de ministeries.