

Point of no return

38

P+ SEPTEMBER + OKTOBER 2012

In krap twee jaar tijd gooide hij het roer om bij Ontwikkelingssamenwerking. Economische zelfredzaamheid, dat is de kern van zijn beleid. Dat biedt kansen voor bedrijven, daar in verre landen en hier in Nederland. Over de nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven spraken we met de staatssecretaris, die laat merken in te zijn voor nog een tweede termijn. Praktijkman Thijs van Praag, directeur van PUM Netherlands senior experts, schoof ook aan. Is het *point of no return* in zo'n korte tijd bereikt?

Wat doe je als vers aangetreden staatssecretaris in een minderheidskabinet, met gedoogsteun van een partij die helemaal niets moet hebben van de twee thema's waaruit jouw portefeuille bestaat, Europa en Ontwikkelingssamenwerking? Dan besluit je tot een onorthodoxe aanpak. Je gaat op bezoek bij alle oppositiepartijen en je legt hen je plannen voor: dit is wat ik wil gaan doen, kunnen jullie daar mee leven? Zo niet, dan begin ik er helemaal niet aan. Zo pakte staatssecretaris Ben Knapen (1951) het aan bij de start van het kabinet-Rutte. Zijn plannen voor een drastische herziening van het ontwikkelingsbeleid waren voor een belangrijk deel gebaseerd op de omvangrijke studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die kort daarvoor was verschenen. De WRR pleitte voor een grotere focus op economische ontwikkeling en de private sector – in plaats van het jarenlang onaantastbare uitgangspunt van armoedebestrijding – en fors snijden in het aantal hulpontvangende landen en thema's. Doen waar we goed in zijn, werd het nieuwe adagium. Zoals water en voedsel. Sectoren waarover in Nederland veel kennis aanwezig is, en waarin tal van bedrijven wereldwijd actief zijn.

Krap twee jaar later is het nieuwe beleid uitgewerkt en door de Tweede Kamer geaccepteerd. Is Knapen verbaasd over het betrekkelijke gemak waarmee dat ging? "Eigenlijk niet", zegt hij, "want we wisten na die serie gesprekken al dat er brede steun was. Die was ook nodig. Een kabinet zit in Nederland tegenwoordig gemiddeld nog maar een jaar of twee. Je kunt niet je beleid fors veranderen, daarover afspraken met het buitenland maken en dan na twee, drie jaar zeggen: er zit nu een nieuw kabinet, we gaan het helemaal anders doen. Dat is killing voor de continuïteit en je betrouwbaarheid." "We staan hier natuurlijk ook niet alleen in", vult Thijs van

Praag (1950) aan. "Ook internationaal verschuift het accent naar economische zelfredzaamheid."

"Klopt", zegt Knapen, "maar de meeste politieke partijen hadden dat niet zo in hun verkiezingsprogramma's staan. Dus ik moest wel gesprekken voeren en tot overeenstemming komen. Natuurlijk zijn er verschillen. De ene partij is aanzienlijk argwanender tegenover het bedrijfsleven dan de andere. De een eist meer controle en de ander juist minder. Dat zag je terug in de debatten. Dat hoort ook zo, vond ik prima."

Staat deze koers daarmee vast, ook voor de komende jaren?

Knapen: "Daar heb ik alle vertrouwen in. Met accentverschillen natuurlijk. Maar gegeven de voorgeschiedenis zie ik het niet zo ineens weer veranderen."

En bent u beschikbaar om die koers voort te zetten?

Knapen: "Het is natuurlijk zeer voorbarig om daar op in te gaan. Als je kijkt naar de peilingen dan past ons sowieso meer dan gemiddelde bescheidenheid. Maar ik vond twee jaar wel een beetje kort. We hebben een huis in de steigers staan, maar de muren zijn nog niet gevoegd. Daar zou ik nog wel wat aan willen doen. Maar je moet vooral realistisch zijn, dus we'll wait and see."

In het nieuwe beleid staan overheid en private sector in een andere verhouding tot elkaar dan voorheen. Hoe zal zich dat verder ontwikkelen?

Knapen: "Vroeger wist een bedrijf een aardig project in een ontwikkelingsland, en dat werd dan deels door de overheid gefinancierd. Dat was het. Maar dat is dramatisch veranderd. Je ziet een enorme opmars van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het bedrijfsleven neemt steeds meer afscheid van de platte, eendimensionale winstbenadering. Met het oog op de



Staatssecretaris Ben Knapen:

"Gegeven de voorgeschiedenis zie ik het nieuwe beleid niet zo ineens weer veranderen."

PUM-directeur Thijs van Praag:

"Ook internationaal verschuift het accent naar economische zelfredzaamheid."



Van Praag: “Bedrijven kunnen zich pas ontwikkelen in een veilige omgeving. Vrij van corruptie, van belastinginspecteurs die je chanteren.”

Knapen: “Daarom richten we ons ook op de *enabling environment*. Zorgen dat er een goed kadaster is, dat het erfrecht geregeld is.”

➤ continuïteit van het bedrijf moet je wel zorgvuldiger omspringen met duurzaamheid, met de beschikbare ruimte, met milieueffecten. Dat zie je terug in de internationale samenwerking. Bedrijfsleven en *civil society* spelen daarin een steeds sterkere rol. Terecht. Vijftig jaar geleden bestond ruim twee derde van de geldstroom van rijk naar arm uit overheidshulp. Nu is dat nog maar 10 procent. Wat er met die overige geldstromen gebeurt is dus veel belangrijker voor de toekomst van deze planeet dan dat kleine stukje ontwikkelingssamenwerking. Het betekent ook dat wij als overheid steeds meer een makelaarsrol krijgen, makelaar in internationale verantwoordelijkheid. Wij zijn er voor het faciliteren, mitigeren, vaststellen van de krijtlijnen waarbinnen dingen zich afspelen, het begeleiden van wat duurzaamheid is. De *fast movers* onder de bedrijven verder stimuleren, de langzaamste partijen opduwen. Als je dat binnen de Europese Unie doet, dan kun je ook druk uitoefenen op andere landen om constructief mee te doen.”

Van Praag: “En de overheid kan als hefboom werken. Bedrijven die in een land willen investeren ondersteunen. Als een bedrijf een fabriek neerzet in een ontwikkelingsland, en de bevolking zegt: wij willen ook een polikliniek en een schooltje, dan kun je dat als overheid steunen.”

Knapen: “Maar het kan ook anders. Ik was laatst in Bangladesh en het deed me daar denken aan de tijd dat bij ons de industrialisatie begon, zo’n zestig, zeventig jaar geleden. Toen Philips hier startte, hadden ze een school, een kliniek, een fanfare, et cetera. En datzelfde zie je nu in Bangladesh. We hebben daar met onder meer de Hema, H&M, Tisco, Zara, Levi’s en de vereniging van textielbedrijven in Bangladesh een *letter of intent* ondertekend voor een duurzaamheidsprogramma. Dat stelt wel iets voor, het land is de op een na grootste textielexporteur ter wereld. De bedrijven die meedoen zetten scholen op, crèches, een ziekenhuisje. Wellicht dat ze over dertig jaar concluderen dat het geen *core competence* van hun bedrijf is. Maar zolang de overheid daar nog maar deels meedoet, is het goed dat ondernemingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Uit welbegrepen eigenbelang. Ervoor zorgen dat je mensen productief kunnen zijn, dat ze niet voor zieke kinderen hoeven te zorgen. Dat verdient zich terug.”

Van Praag: “Daar heb je als bedrijf wel een bepaalde omvang

voor nodig. Het is belangrijk het midden- en kleinbedrijf bij het overheidsbeleid te betrekken, voor de *push* en de innovatie, maar de kleinere bedrijven moet je daarbij wel steunen.”

Knapen: “Het klopt dat het voor het mkb lastiger is. We willen vooral kijken wat we kunnen doen in de ketens. Maar als H&M belooft mee te doen met het duurzaam produceren van textiel, dan kun je hen niet vanaf dag één verantwoordelijk houden voor de hele keten. We stellen een programma op, waarin je stap voor stap dieper de keten in gaat. Zodat je uitkomt bij die wasserij waar kinderarbeid plaatsvindt. Voor een klein bedrijf is het extra lastig om daar zicht op te krijgen. Dus helpen we hen daarbij. Er zijn ngo’s die kunnen assisteren. Wij stellen vouchers beschikbaar, om kennis in te huren. Jullie zijn als PUM begonnen met een eigen bedrijfssponsorprogramma. Nederlandse mkb-bedrijven, die je helpt de stap te zetten. Dat is een geweldige manier om degenen die wat argwanend kijken naar wat ze in Den Haag allemaal doen, te laten zien wat mogelijk is in verre landen.”

Van Praag: “Maar besef ook dat verbeteren van niet-duurzame praktijken in arme landen langzaam gaat. Onze PUM-experts komen vaak arbeidsonveilige of milieuvervuilende praktijken tegen. Daar praten ze veel over. Het moet bij de ondernemers eerst tussen de oren zitten, voordat het effect heeft wanneer je als overheid regels oplegt en afdwingt.”

Knapen: “Uiteindelijk is dat allemaal *capacity building*. Je kunt niet zomaar van hogerhand zeggen: je moet dat voortaan anders doen. Maar wat mij opvalt is de trots en het toegenomen zelfrespect bij mensen die ermee beginnen. Dat is psychologisch en mentaal heel belangrijk. Neem Heineken, dat voor z’n brouwerij in Congo rijst uit Thailand importeerde. Met hulp van een ngo en een beetje van ons produceren lokale boeren nu de benodigde grondstoffen. En je ziet dat het lokale personeel van die brouwerij daar trots op is. Die vinden dat ze iets bereikt hebben. Daar begint het mee. Dat mensen denken: ik heb nu een beetje greep op de vormgeving van mijn leven. Dat is de basis voor verandering.”

De nieuwe OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen staan aan de basis van uw beleid richting de private sector. Maar afdwingbaar zijn ze niet.



Van Praag: “De kleinere bedrijven moet je wel steunen.”

Knapen: “Jullie zijn als PUM begonnen met een eigen bedrijfssponsorprogramma. Dat is een geweldige manier om te laten zien wat mogelijk is in verre landen.”

“Ik vond twee jaar wel een beetje kort”

Knapen: “Klopt. Maar je kunt nu eenmaal niet als overheid besluiten dat voortaan alle kinderarbeid is afgeschaft. Zo’n besluit heeft geen betekenis. Wij hebben hard geknokt voor de OESO-richtlijnen. En nu vragen we alle bedrijven met wie we samenwerken die richtlijnen te respecteren. Zij moeten zelf risicoanalyses maken en daarop actie ondernemen. We hebben een meldsysteem voor als het toch mis gaat. Want dat gebeurt natuurlijk. Dan moet je een keer naar de Kamer. *So be it*. We hebben afgesproken dat we het rapporteren als we op het gebied van corruptie of mensenrechten dingen hebben ontdekt en wat we er aan gaan doen.”

Wat is de tijdlijn? Wanneer mag je verwachten dat bedrijven zich volledig aan de richtlijnen houden?

Knapen: “De grotere bedrijven zijn al een heel eind op weg. Die hebben redelijke rapportage- en correctiemechanismen. Maar het blijft ingewikkeld. Neem certificering, dat is zo complex. De term duurzaamheid, daar kun je al hele bommen over opzetten. Het is dus een *ongoing process* om elkaar scherp te houden. De basisgedachte blijft echter heel simpel: als alle Chinezen en Indiërs gaan leven zoals wij dat doen, dan heb je drie planeten nodig. Dus moeten we andere oplossingen bedenken, en zij ook. Daar heeft dit allemaal mee te maken.”

Van Praag: “Maar zadel bedrijven niet op met te veel richtlijnen en afspraken. Dat gaat niet werken.”

Knapen: “Daar ben ik niet zo bang voor. Natuurlijk, je zit altijd met een spanningsveld. Enerzijds de behoefte aan richtlijnen en strenge controle op de naleving. Maar dan moet je accepteren dat veel bedrijven afhaken omdat het te gecompliceerd is. Het andere extreme is: we wensen iedereen het beste en we kijken wel hoe het afloopt. Je moet een middenweg vinden die zorgt voor maximaal tempo en minimale afbreukrisico’s. Om de sprong te maken naar het mkb is nog een hele uitdaging. Dat zie ik ook. Maar we willen wel dat ze meegaan. We hebben een regime dat gaat van *light* naar wat dichtere graden van toezicht. *Light* zit vooral bij het mkb. En daar willen we gaandeweg proberen meer *best practices* te introduceren.”

Is ons midden- en kleinbedrijf wel voldoende gericht op ondernemen in verre landen?

Knapen: “Dat vind ik wel. Stap maar eens in een vliegtuig en maak een praatje met je buurman. Dikke kans dat het een kleine ondernemer is die de markt gaat verkennen of al actief is. Het mkb zit overal. Zelfs als je in Nederland blijft, kun je nog per internet de mallen die je nodig hebt in China bestellen. Je zit zo mondiaal in business. Een uienkweker uit Noord-Holland kan in *no time* in Benin aan de slag. Maar het kan natuurlijk altijd beter. Ik was twee weken geleden in Colombia. Daar gaan we stoppen met ontwikkelingssamenwerking, omdat het land het steeds beter zelf af kan. De economie groeit er met 7 procent per jaar. We gaan dat rustig afbouwen, in een jaar of drie en vormen ondertussen de relatie om tot een voor beide partijen profijtelijke economische relatie. We hebben er een kantoorje geopend voor watermanagement. Daar zijn veel problemen mee en de Colombianen hebben miljarden op de plank liggen om de waterinfrastructuur te regelen. Dat biedt kansen, ook voor het mkb.”

Van Praag: “Maar er is nog wel steeds een rijke bovenlaag is die je niets hoeft te vertellen, en een hele grote arme onderlaag. Heb je daar als overheid geen rol meer in te spelen?”

Knapen: “Ik zie het iets anders. Vroeger was in dat soort landen 5 tot 10 procent steenrijk. Die hadden de rechtstaat niet nodig, want ze kochten hun eigen veiligheid. De straatarme rest had ook weinig aan een rechtstaat want er was niks om te beschermen. Nu zie je in landen als Colombia, Zuid-Afrika, Indonesië sterk groeiende middenklassen, van zeker 30 procent. Die hebben juist een cruciaal belang bij een gevestigde rechtstaat. Zij zijn aangewezen op een goed functionerende school, op een rechter die niet corrupt is. Dus stimuleren wij in die landen onder meer programma’s op het gebied van rechtsonwikkeling, begeleiding van officieren van justitie en advocatuur.”

Van Praag: “Ook bedrijven kunnen zich pas ontwikkelen in een veilige omgeving. Vrij van corruptie, van belastinginspecteurs die je chanteren. Wij horen die verhalen voortdurend.”

Knapen: “Daarom richten we ons ook op de *enabling environment*. Zoals zorgen dat er een goed kadaster is, dat het erfrecht geregeld is. We trainen boeren, soms ook de politie die de markten moeten beschermen. Wat je precies moet doen, verschilt per land. Er zijn geen algemene modellen. Het is *learning by doing*. Maar we zijn wel op de goede weg.” ■