

Samenvatting

Sociaaleconomische ontwikkeling in het rurale Zuiden en de rol van ontwikkelingssamenwerking

Beschouwingen van een evaluator

Sinds de jaren 60 heeft er in grote delen van het rurale wereldwijde Zuiden een snelle sociaal-economische ontwikkeling plaatsgevonden, maar niet overal in gelijke mate. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan en wordt steeds meer beïnvloed door klimaatverandering. Hierdoor gaan de natuurlijke hulpbronnen waarvan rurale economieën afhankelijk zijn ook achteruit. Onder deze hulpbronnen vallen in de eerste plaats bodem, water en landbouwbiodiversiteit, en gemeenschappelijke hulpbronnen zoals bossen, weidegronden en visgronden. Er moet doortastend worden opgetreden om verdere schade te beperken, maar er bestaat geen overeenstemming over de benodigde maatregelen. Aan de ene kant van het spectrum willen ecomodernisten met technische innovaties zorgen voor verdere groei zonder nog meer schade te veroorzaken, en aan de andere kant betogen voorstanders van 'ontgroeiing' dat alleen ontgroeiing een wereldwijde ramp kan voorkomen.

De snelle maar ongelijke ontwikkeling in de wereld, de problemen die daardoor ontstaan en de zeer uiteenlopende meningen over het te volgen beleid dienen als achtergrond voor de drie onderling verweven narratieven die in dit proefschrift worden beschreven. Deze narratieven gaan over landbouwproductie, beheer van gemeenschappelijke hulpbronnen en het effect van ICT op plattelandsontwikkeling. De narratieven zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, openbare databases en eigen onderzoek in het wereldwijde Zuiden. Op grond hiervan zijn patronen in vergelijkbare, maar rommelige en complexe situaties zichtbaar gemaakt ('abductie') en konden twee vragen worden beantwoord:

1 – Wat zijn de effecten van producten en werkwijzen die ontstaan in het rurale wereldwijde Zuiden met betrekking tot inclusieve en duurzame sociaal-economische ontwikkeling?

En vervolgens:

2 – Hoe kunnen institutionele donoren aan die ontwikkeling bijdragen?

Deze vragen worden in dit proefschrift beantwoord voor de situatie in Afrika en Azië en voor Europese donoren, omdat dit onderzoek op die continenten en donoren is gericht. Samenvattend heeft het onderzoek geleid tot de volgende conclusies.

Over productiemethoden in de landbouw. In grote delen van Azië hebben de nieuwe zaden van de Groene Revolutie, en in mindere mate nieuwe soorten vis en vee, een groot en netto positief effect gehad op sociaal-economische plattelandontwikkeling. Dit heeft ook bijgedragen aan klimaatverandering, de achteruitgang van natuurlijke hulpbronnen de opkomst van superonkruid en -plagen. De komende tijd blijven innovaties door gentechnologie belangrijk in het wereldwijde Zuiden, maar de nadruk moet niet langer liggen op verhoging van opbrengsten en resistentie tegen plagen en bestrijdingsmiddelen. In plaats daarvan zouden toekomstige gentechnologische innovaties gewassen moeten produceren die droogte en hogere temperaturen kunnen doorstaan, op arme grond gedijen en lang houdbaar zijn na de oogst. Bij onderzoek en ontwikkeling (R&D) en voorlichting op dit gebied moet nauw samengewerkt worden met kleinschalige en landloze boeren in afgelegen gebieden. Hierdoor zullen innovaties eerder toegepast worden en relevant zijn voor inclusieve ontwikkeling. Zo ontstaan ook mogelijkheden voor kruisbestuiving tussen innovatie en inheemse kennis. Voor R&D en voorlichting is geduld nodig, omdat het tijd kost om werkelijk nuttige zaden en methoden te ontwikkelen en te introduceren. Dit is problematisch gezien de wereldwijde trend van steeds meer commerciële (en daarom over het algemeen minder geduldige) R&D en voorlichtingsdiensten.

Met name in Zuid- en Oost-Azië is gebleken dat investeringen in kleine landbouwbedrijven, irrigatie, plattelandswegen, infrastructuur voor de opslag van gewassen, en elektrificatie vaak rendabel zijn. Dit is ook in Afrika nog steeds het geval. Het Zuid- en Oost-Aziatische model kan echter niet zonder meer worden toegepast in Afrika.

Ten eerste wordt in andere regio's niet op dezelfde schaal rijst verbouwd als tijdens de Groene Revolutie in Azië, en is er buiten Azië vaak minder vruchtbare landbouwgrond en is water minder gemakkelijk toegankelijk. Ten tweede zijn de ruime stedelijke mogelijkheden die eind 20e eeuw in Zuid- en Oost-Azië bestonden niet aanwezig in Afrika. Investerings die de efficiëntie verhogen zullen daardoor in Afrika wellicht niet leiden tot een replicatie van het Aziatische succesverhaal met een positieve investeringspiraal, in economisch opzicht nuttige migratie van het platteland naar de stad, economische groei en sociaal-economische ontwikkeling. Er kan daarentegen een perverse economische groei op het platteland ontstaan: groei die armoede en ongelijkheid verergert.

Ten derde is er ook een positievere kant: door ervaringen met geldverspilling en de schadelijke gevolgen die investeringen in het platteland kunnen hebben voor de natuurlijke hulpbronnen en inheemse kennis, kunnen soortgelijke fouten in de toekomst mogelijk worden vermeden. Subsidies zijn in dit verband een goed voorbeeld. Deze vormen een stimulans voor de invoering van bepaalde landbouwmethoden, maar ze zijn vaak slecht opgezet of stimuleren niet-duurzame methoden. In dat geval doen subsidies meer kwaad dan goed. In vergelijking met de algemene subsidies van de 20e eeuw, zouden subsidies voortaan doelgerichter moeten zijn (alleen voor kleine boerenbedrijven), beperkter (maximumpakketten per landbouwbedrijf) en meer tijdgebonden (alleen geactiveerd na schokken zoals overstromingen en perioden van droogte). In de praktijk is dit ook steeds vaker het geval. Subsidies dienen ook andere doelen dan de doelen die de Aziatische economieën op gang hielpen. In plaats van het subsidiëren van watergebruik zou

waterbesparing bijvoorbeeld gestimuleerd moeten worden. In plaats van productiemiddelen te subsidiëren die uiteindelijk bijdragen tot bodemverval, zouden methoden die de bodem in stand houden moeten worden gepropageerd. In plaats van de uitbreiding van landbouwbedrijven en monoculturen aan te moedigen, zouden bosbehoud, herbebossing en de verdere teelt en herintroductie van inheemse gewassen moeten worden gestimuleerd.

Over het beheer van gemeenschappelijke hulpbronnen. Wereldwijd gaat de achteruitgang van gemeenschappelijke hulpbronnen langzamer, maar deze trend is nog niet gekeerd. Nog afgezien van de inherente waarde van de natuur is dit een probleem. Deze achteruitgang tast immers de cultuur en bestaansmiddelen van de bevolking aan en zorgt ervoor dat natuurlijke beschermingslagen verdwijnen, biodiversiteit vermindert, toerisme minder aantrekkelijk wordt en klimaatverandering sneller gaat.

Over het algemeen worden gemeenschappelijke hulpbronnen het beste beschermd door een beter beheer en werken privatisering of de strikte bescherming van genationaliseerde hulpbronnen vaak contraproductief. Hetzelfde geldt voor de gemeenschappen die afhankelijk zijn van deze hulpbronnen. De gebruikers van de hulpbronnen moeten worden betrokken bij het beheer, zowel om principiële redenen als omdat extern beheer van en toezicht op gemeenschappelijke hulpbronnen kostbaar en lastig is.

Van oudsher werden gemeenschappelijke hulpbronnen beheerd volgens traditionele gebruiken. Hiermee werden hulpbronnen soms eeuwenlang beschermd. Traditionele gebruiken bestaan nog steeds, maar verliezen aan gezag omdat bevoegdheden worden weggenomen door officiële regelgeving. Deze gebruiken zijn ook vaak seksistisch en brengen leeftijdsdiscriminatie en andere vormen van discriminatie met zich mee. Niettemin zijn ze leerzaam voor hedendaagse vormen van beheer van natuurlijke hulpbronnen vanuit de gemeenschap (*community-based natural resource management*; CBNRM). Vooral Elinor Ostrom heeft op dit gebied veel kennis vergaard die is toegepast bij diverse vormen van CBNRM.

Er zijn successen geboekt met CBNRM, maar de resultaten zijn zelden werkelijk overtuigend en duurzaam en de projecten hebben geen halt toegeroepen aan de kwantitatieve en kwalitatieve achteruitgang van de resterende hulpbronnen in de wereld. Bovendien kunnen deze successen niet gemakkelijk worden opgeschaald of herhaald, omdat per situatie kan verschillen wat 'goed' is. Naast deze bescheiden successen zijn er ook voorbeelden van CBNRM waarbij hulpbronnen niet beschermd worden. Dit kan liggen aan een verstoord machtsevenwicht en dominantie van de elite, of aan een gebrek aan politieke wil. Sommige systemen zijn gewoon slecht opgezet, of de tijdschema's en financiële middelen zijn ontoereikend. Soms zijn mislukkingen onvermijdelijk, zelfs zonder duidelijke structurele gebreken, simpelweg omdat deelnemers elkaar niet vertrouwen.

Over de effecten van ICT. Er bestaat een kloof tussen mensen die wel en die niet gemakkelijk toegang hebben tot moderne ICT. Deze 'digitale kloof' beperkt de inclusiviteit van de voordelen van ICT in het rurale wereldwijde Zuiden. Dit probleem is vergelijkbaar met andere typen marginalisatie, bijvoorbeeld op basis van gender,

leeftijd, afgelegenheid, behoren tot een minderheid en taalgemeenschap. Daarom worden bestaande ongelijkheden er mogelijk door versterkt.

Toch is er een steeds breder aanbod aan producten en diensten in steeds grotere delen van het rurale wereldwijde Zuiden, en de prijzen dalen. Een deel van deze producten en diensten verbetert het leven, het levensonderhoud en de veiligheid van de plattelandsbevolking, waaronder mensen uit de armste segmenten van de plattelandsgemeenschap. Producten zoals mobiele telefonie, sms, mobiele geldmiddelen en sommige online overheidsdiensten hebben zulke overtuigende, significante en directe voordelen dat zij snel en op grote schaal in gebruik genomen zijn in grote delen van het rurale wereldwijde Zuiden. Vele andere producten en diensten moeten nog op grote schaal beschikbaar komen. Ze kunnen ten goede komen aan mensen op specifieke plaatsen (hoewel er ook veel studies zijn waarin geen voordelen zijn gevonden), maar tot dusver heeft het gebruik ervan nog geen merkbare veranderingen opgeleverd in de ontwikkeling van de landbouwproductie op nationale schaal, of in de mate waarin armoede op nationale schaal voorkomt.

ICT-producten veroorzaken ook schade, die soms enorm kan zijn. Apps kunnen slechte adviezen geven en door de instructies van een app en focus op een beperkt aantal gewassen kan inheemse kennis uitgehold worden. Door big data kan het machtsverevenwicht verder kantelen van kleinschalige boeren naar grote bedrijven. Sommige ICT-oplossingen zijn afgestemd op rijkere boeren, of kunnen in hun voordeel zijn omdat deze boeren zich aan de goede kant van de digitale kloof bevinden. ICT-producten die individuele boeren ten goede komen door nieuwe markten te ontsluiten, kunnen levendige lokale markten en de spin-off daarvan in gevaar brengen en daarmee de diversiteit van de lokale economie verminderen. Het is bijna onmogelijk om de schade die ICT-producten kunnen veroorzaken te voorzien en te voorkomen, omdat de effecten van ICT-innovaties niet voorspeld of gestuurd kunnen worden. Mobiele geldmiddelen hebben vele voordelen, waarvan slechts enkele van tevoren waren voorspeld, maar hierdoor heeft virtueel gokken ook zijn intrede gedaan bij de arme plattelandsbevolking. In sommige landen zijn door ICT-gestuurde traceringsystemen nuttig gebleken bij de bestrijding van de coronapandemie, maar diezelfde systemen hebben overheden in staat gesteld om de burgerlijke vrijheden in hun land te beperken.

Wat betekent dit alles voor institutionele donoren?

Aanhoudende armoede, klimaatverandering en de achteruitgang van natuurlijke hulpbronnen zijn samenhangende, ernstige en hardnekkige problemen waarvoor geen pasklare oplossingen bestaan. Officiële ontwikkelingshulp (ODA) alleen biedt niet voldoende soelaas. Toch vormt ODA een goede investering. Relatief kleine bijdragen van donoren kunnen het leven van miljoenen plattelandsbewoners soms significant verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het geld voor zaden in het armoedebestrijdingsprogramma van BRAC in 2001, en de 'dorpsspaar- en leengroepen' van CARE. In breder verband heeft omvangrijke en langdurige financiële ondersteuning veel geholpen. Landbouwonderzoeksinstituten hebben nuttige soorten zaaigoed ontwikkeld. In een aantal gevallen is hierdoor de omvang en voorspelbaarheid van de voedselproductie en het inkomen van boeren toegenomen. Dankzij financiële en technische steun van donoren om sociale vangnetten te creëren hebben veel landen systemen en processen kunnen

opbouwen en versterken die een zekere mate van bescherming bieden aan bijzonder arme en kwetsbare plattelandsbewoners in een nog klein, maar geleidelijk groeiend deel van het rurale wereldwijde Zuiden.

Een aanzienlijk deel van de donorgelden wordt relatief goed besteed. Op verschillende terreinen, zoals de infrastructuur op het platteland, is duidelijk 'wat werkt'. In die gevallen zijn de resultaten doorgaans positief, ook al zijn tekortkomingen gemakkelijk te vinden. Op andere terreinen moet er nog meer kennis vergaard worden. Zo werken veel CBNRM-systemen bijvoorbeeld niet goed. Niettemin is het waardevol om hierin te investeren: zonder de betrokkenheid van donoren zouden er veel minder bruikbare CBNRM-systemen zijn, veel minder geld om daarmee waardevolle doelen te bereiken en veel minder mogelijkheden om kennis en ervaring op te doen.

De effecten van ODA en het risico om hiermee schade aan te richten, zijn deels afhankelijk van de manier waarop donoren middelen toewijzen en hun subsidieverlening vormgeven. Hierbij kan het volgende worden opgemerkt.

1. Passende investeringen in plattelandsinfrastructuur, landbouwvoorlichtingsdiensten en R&D kunnen rendabel zijn indien:

- Deze gericht zijn op kleine landbouwbedrijven en fijnmazige wegennetten op het platteland, in plaats van grotere landbouwbedrijven en snelwegen naar en tussen steden;
- Lokale vakbekwaamheid en lokale bedrijven worden ontwikkeld en ingezet;
- Duurzame productiewijzen met subsidies worden gestimuleerd, in plaats van de uitputting van hulpbronnen op korte termijn;
- Gezorgd wordt voor voorlichting op lokaal niveau die interactief, ten behoeve van de armen en niet gehaast is;
- Investeringen in R&D gericht zijn op lokale behoeften die vaak samenhangen met patronen van regenval, bodemkwaliteit, temperatuurschommelingen en houdbaarheid van producten;
- Altijd nauw samengewerkt wordt met overheden, maar alleen begrotingssteun wordt verleend aan overheden met een redelijke, op inclusiviteit gerichte begroting en een laag corruptieniveau.

2. ICT-investeringen kunnen ook rendabel zijn. ICT moet echter niet alleen worden opgenomen in theorieën over verandering en criteria voor de toewijzing van middelen omdat dit modieus is. Het is daarentegen belangrijk dat donoren:

- Zich bewust zijn van de voorliefde voor ICT en het selectief gebruik van onderzoeksresultaten door belangrijke spelers als de Wereldbank;
- De verwachte effecten van investeringen in ICT vergelijken met de verwachte effecten van andere investeringen;
- Beseffen dat gebruik van ICT onvoorspelbaar, moeilijk in de hand te houden of te beperken is. Het kan ook snel een vlucht nemen, dus het is belangrijk om risico's te onderkennen en in het oog te houden. Zo heeft niemand virtueel gokken zien aankomen tot het al diep was doorgedrongen op het platteland;
- Letten op de inclusiviteit van het ontwikkelingsproces en de voordelen van een innovatie. Dit betekent ook dat rekening gehouden moet worden met de taal- en alfabetiseringsvereisten van een nieuwe applicatie,

gebruikersvriendelijkheid en, voorlopig, 2G-functionaliteit, zelfs in regio's met 4G- en 5G-dekking. Veel arme plattelandsbewoners *hebben* namelijk nog niet eens toegang tot internet, laat staan dat zij er *gebruik van maken*.

3. Programma's voor capaciteitsontwikkeling kunnen nuttig zijn, maar hierbij moet veel minder gebruikgemaakt worden van buitenlandse deskundigen en training.

Verder is bij deze programma's van belang dat:

- De nadruk ligt op het vermogen van een organisatie of overheid om haar doelstellingen te bereiken, en in mindere mate op verantwoording aan de donor;
- Het risico op een *omgekeerde* relatie tussen deze twee elementen wordt onderkend;
- De coördinatie van de capaciteitsopbouw wordt verbeterd;
- Er alleen technische ondersteuning wordt geboden wanneer hieraan werkelijk behoefte is, wanneer overheden de expertise kunnen gebruiken, en wanneer vergelijkende internationale expertise werkelijk van belang is, zoals bij governance van CBNRM, formalisering van grondbezit, opstellen van bestemmingsplannen en regionale waterovereenkomsten;
- De resultaten worden geëvalueerd (dit moet veel verder gaan het vaststellen van succes op basis van follow-upplannen en tevredenheidsonderzoeken), wat inzicht verschaft in de effectiviteit van de verschillende modellen van capaciteitsopbouw en technische ondersteuning.

4. Donoren financieren veel 'pilots' op het gebied van landbouwmethoden en beheer van gemeenschappelijke hulpbronnen om zo veel mogelijk te bereiken met innovatie. Het is belangrijk om te beseffen dat dergelijke pilots alleen zin hebben als de resultaten zorgvuldig worden geëvalueerd en ervan wordt geleerd, en als er een mechanisme is waarmee successen worden erkend, gewogen, gepromoot, herhaald en aangepast. Anders zijn pilots slechts relatief dure, fragmentarische ondernemingen. Dientengevolge moeten donoren die pilots financieren:

- Zich richten op gebieden waarop veel te leren valt en ervoor zorgen dat expliciet duidelijk en algemeen bekend wordt wat er is geleerd en wat daarmee gedaan kan worden;
- Meer geduld hebben: het tijdschema van projecten wordt zelden bepaald op basis van een realistische planning, maar veeleer door bijvoorbeeld verkiezingscycli. Daarnaast zijn risicomijding en landbouwseizoenen of het schooljaar van invloed, en kunnen vertragingen in de daadwerkelijke uitbetalingen alles doen ontsporen. De geplande projectduur is vaak onrealistisch. Zo ontstaat er een 'boom-and-bust'-syndroom van investeringen door de ontvangende overheid en de vele lokale organisaties die van verwoede actie overgaan in een winterslaap en vice versa. Dit veroorzaakt het periodieke verlies van momentum, resultaten en kennis;
- *Vooraf* geduld hebben bij het ondersteunen van innovatie in CBNRM-systemen. Hiervoor is langdurige financiële voorspelbaarheid nodig en zijn snelle pilots ongeschikt omdat het gaat om vertrouwen, overleg en ontwerp en herhaald proberen, en omdat het lang duurt om aantoonbaar duurzame resultaten te boeken.

5. In principe waarderen donoren inheemse kennis en gebruiken, inclusieve betrokkenheid van de gemeenschap en duurzame resultaten. In de praktijk is

hiervoor echter weinig aandacht, omdat deze drie elementen grote uitdagingen met zich meebrengen.

Inheemse kennis en gebruiken zijn lastig vast te stellen, omdat ze niet gedocumenteerd zijn en vastliggen in normen, gewoonten en tradities die doorgegeven worden in een gemeenschap. Als deze kennis en gebruiken eenmaal vastgesteld zijn, is ondersteunen lastig omdat ze zo fundamenteel endogeen zijn. Herhaling is niet goed mogelijk vanwege de sterke gebondenheid aan een bepaalde locatie.

Inclusieve betrokkenheid van de gemeenschap vormt een even grote uitdaging omdat gemarginaliseerde groepen moeilijk te herkennen zijn, beperkte zeggenschap hebben en er taal- en culturele barrières kunnen zijn. Ook kan hun vertegenwoordiging weerstand oproepen. Inclusieve betrokkenheid vergt daarom een bewuste inspanning en geduld, en verwordt in de praktijk al snel tot een symbolisch gebaar.

Duurzaamheid vereist dat de resultaten van een interventie 'beklijven'. Van organisaties wordt verwacht dat ze nieuwe werkwijzen die ze hebben geleerd blijven toepassen, zodat deze niet verloren gaan na afloop van een programma. Vissers worden geacht alleen grotere vissen te blijven vangen, en boeren worden geacht gewassen te blijven kiezen die de beperkte waterreserves niet uitputten. Niemand weet of dit in de praktijk ook gebeurt, omdat donoren vrijwel nooit opdracht geven tot *ex post* evaluaties waarin de duurzaamheid van de resultaten van hun investeringen wordt beoordeeld.

Inheemse kennis is belangrijk voor voedselzekerheid, landbouwbiobiodiversiteit en aanpassing aan klimaatverandering; met inclusieve betrokkenheid van de gemeenschap wordt voorkomen dat hulpprogramma's uitsluitend of onevenredig ten goede komen aan lokale elites; en wanneer resultaten met betrekking tot bijvoorbeeld het beheer van hulpbronnen niet beklijven, kan de achteruitgang van deze hulpbronnen worden uitgesteld, maar niet worden voorkomen. Het is daarom belangrijk om deze elementen op te nemen in de financiering en opzet van programma's en de langetermijnresultaten van investeringen in ODA te beoordelen. Het is de moeite waard om hier extra tijd en aandacht aan te besteden.

De hulp van institutionele donoren op zich is niet genoeg om aanhoudende armoede, de achteruitgang van natuurlijke hulpbronnen of klimaatverandering te verhelpen. Dit zijn diepgewortelde en complexe problemen, en institutionele donoren zijn slechts een van de vele belanghebbenden. Hun invloed is aanzienlijk, maar uiteindelijk beperkt. Als deze ernstige problemen echter ooit wél overwonnen worden, hebben donoren die investeren volgens de in dit proefschrift beschreven principes mogelijk een zinnigere bijdrage geleverd dan degenen die deze principes niet volgen.