

Buitenlandse investeringen en landbouwontwikkeling

Bij investeringen in de landbouwsector in ontwikkelingslanden zijn multinationale ondernemingen centrale spelers. Dit artikel bespreekt recente trends in de internationalisering van de landbouwsector en onderzoekt de voorwaarden waaronder deze internationalisering bij kan dragen aan duurzame groei in ontwikkelingslanden.

De adviesvraag aan de SER naar de waarden van landbouw in 2008 (SER, 2008) inventariseerde dimensies van publieke waarden en diensten in de Nederlandse landbouw. De SER constateert dat nationale of Europese maatschappelijke waarden binnen WTO-verband lastige vraagstukken opleveren, maar werkt niet echt uit hoe de waarden van de Nederlandse landbouw hoog te houden in een wereld economie die onrechtvaardig in elkaar zit. Van de “verdeling komt de winst” zoals Jan Tinbergen al als motto voor ontwikkeling gebruikte (Jolink, 2003). Nergens lijkt de scheve verdeling van welvaart in de wereld zo nijpend te zijn als in de landbouw. De globalisering van landbouwproductie en voedselvoorziening leidt echter niet onvoorwaardelijk tot een betere situatie voor arme boeren, werknemers of consumenten in ontwikkelingslanden. Omdat in de landbouw- en voedselsector een beperkt aantal bedrijven grote marktmacht hebben, is het van belang vast te stellen hoe multinationale bedrijven en grensoverschrijdende ketens bijdragen aan robuuste lokale economieën. Deze kwesties vormen de essentie van het *World investment rapport* 2009 van UNCTAD.

Dubbelzinnig

De landbouwsector is een van de meest internationale sectoren in ontwikkelingslanden. Volgens statistieken van de *Food and*

Agriculture Organization (FAO) is de exportpositie van landen als Malawi, Djibouti en Gambia voor bijna honderd procent afhankelijk van landbouwproducten. Ook voor Nederland wegen de import en export van landbouwproducten zwaar op de handelsbalans. Over de periode 1994–2006 is het aandeel van landbouw in de wereldhandel echter gestaag gedaald van circa negen procent naar zes procent van totale importen en exporten (FAO Statistics). Illustratief is de vergelijking van het relatieve belang van landbouw voor ontwikkelde en ontwikkelingslanden (tabel 1). Grote delen van de bevolking in ontwikkelingslanden zijn afhankelijk van landbouw, terwijl de economische waarden toevoeging relatief laag is. Voor wat betreft het aandeel in de totale goederenexporten verschilt de landbouwsector in de ontwikkelingslanden vrijwel niet van die in de ontwikkelde landen. Ontwikkelingslanden blijken in hun belangrijkste sector weinig waarde toe te voegen.

Recente rapporten van de Wereldbank, UNCTAD, donororganisaties en de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit erkennen dat het veronachtzamen van de landbouw in de ontwikkelingsspanning van de laatste decennia een gemiste kans is geweest. Tevens is er steeds meer begrip voor het standpunt van grote ontwikkelingslanden en ontwikkelingsorganisaties zoals Oxfam Novib, dat de ontwikkelde landen, inclusief Nederland, in hun landbouwbeleid dubbele standaards hanteren met betrekking tot ontwikkelingslanden: vrijhandel als principe, maar allerlei uitzonderingen in de praktijk. Landbouwbeleid blijft daarmee nog steeds een moeizaam dossier in de wereldhandelsorganisatie (WTO) en polarisering tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden een *fact of life*.

ROB VAN TULDER EN
SIETZE VELLEMA
Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam en
universitair docent
aan de Wageningen
Universiteit

De landbouwsector is sterk verbonden met landgebruik en landbezit, zwaar beïnvloed door nationale regulering en overwegingen van voedselzekerheid. Dat heeft niet alleen een sterke uitwerking gehad op handelsstromen, maar ook op internationale financiële stromen. Aangezien de Doha-handelsronde nog steeds in een impasse verkeert, is het voor veel ontwikkelingslanden van groot belang te proberen relevante buitenlandse directe investeringen aan te trekken, betere handelsvoorwaarden te verkrijgen en zich sterker te positioneren in internationale voedselketens. In de landbouwsector zijn multinationale ondernemingen belangrijke dragers van het globaliseringproces door directe investeringen (Van Tulder en Fortanier, 2007) en vanwege hun positie in de internationale voedselketens als regisseur of leider waarbij contractteelt een belangrijke link creëert naar boeren (Gereffi *et al.*, 2005; Vellema, 2002). Multinationale voedselproducerende en -verwerkende bedrijven zijn aanwezig in ontwikkelingslanden door buitenlandse directe investeringen (BDI), en worden zo werkgevers en landbezitters. Door de introductie van vrijwillige standaarden en het afsluiten van contracten beïnvloeden zij in toenemende mate coördinatie in en besturing van de waardeketen. De wens tot duidelijke spelregels komt tot uiting in een palet aan standaarden en certificaten rond voedselveiligheid of duurzaamheid, vaak voortkomende uit samenwerkingsverbanden met niet-gouvernementele organisaties in geïndustrialiseerde landen. Tegelijkertijd werkt deze kwaliteitsgerichte concurrentie in de internationale markten voor voedsel een toenemende concentratie in de hand.

Veranderend speelveld, nieuwe dilemma's in directe investeringen

Multinationale ondernemingen zijn vooral aanwezig in ontwikkelingslanden via directe investeringen of via contractteelt. In het geval van directe investeringen bezitten de ondernemingen land en andere hulpbronnen. In het geval van contractteelt gaan ondernemingen verbindingen aan met grote of kleinere landeigenaren; de vorm en inhoud van de afgesloten contracten zijn zeer gevarieerd; standaarden en managementcontracten spelen een veel minder prominente rol (UNCTAD, 2009). In de landbouw maken BDI nog steeds een zeer

Zuidelijke investeerders blijken in 2008 al circa veertig procent van de waarde van alle internationale fusies en acquisities te vertegenwoordigen

laag aandeel uit van de totale BDI-voorraad, maar het aandeel groeit. Terwijl rond 1990 jaarlijks minder dan een miljard dollar aan BDI in de landbouwsector omging, is dat in 2007 gegroeid tot drie miljard dollar (UNCTAD, 2009). De voedselverwerkende ondernemingen hebben in de loop der tijd in absolute omvang aan belang ingeboet. Schaalvoordelen blijken minder een rol te spelen dan

bij andere bedrijfstakken. De scheve verdeling tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden is ook hier zichtbaar: meer dan tachtig procent van de BDI gaat van en naar ontwikkelde landen. De veranderende internationale positie van de voedselverwerkende industrie over de tijd wordt ook duidelijk uit ontwikkelingen in de internationaliseringsgraad van leidende multinationale ondernemingen in de branche (tabel 2).

Naast de publiek genoteerde ondernemingen zijn er ook een paar private multinationals die tot de top zouden kunnen behoren, zoals Cargill en Mars, beide Amerikaanse ondernemingen met een grote thuismarkt. De grootste voedselproducenten uit de jaren negentig waren al zeer internationaal met een *transnationality index*, het gewogen gemiddelde van buitenlandse verkopen, activa en werknemers, van vijftig procent of meer. De transnationality index van zowel Nestlé, Unilever als BAT is ongeveer gelijk gebleven over de jaren. Daartegenover is hun zogenaamde regisseursrol (Gereffi *et al.*, 2005) over de internationale voedselketen toegenomen.

Tegelijkertijd is de rol van multinationals uit ontwikkelingslanden als bron van investeringen in andere ontwikkelingslanden sterk toegenomen. Zuidelijke investeerders blijken in 2008 al circa veertig procent van de waarde van alle internationale fusies en acquisities te vertegenwoordigen. Mede vanwege geopolitieke redenen nemen voedselproducerende en distribuerende ondernemingen directe aandelen in andere zuidelijke landen. Zo zijn in landen als

Tabel 1

De verdeling in landbouw als sector in 2006, 2007 (in procenten).

	Ontwikkelingslanden	Ontwikkelde landen
Toegevoegde waarde landbouw (% van bnp)	10,2	1,6
Werkgelegenheid in de landbouwsector	40,0	4,4
Aandeel agrarische bevolking	49,1	4,0
Aandeel van landbouw in exporten	6,9	5,9

Bronnen: FAO statistics, ILO, Wereldbank

Ethiopië, Soedan en Tanzania, ondernemingen uit Bahrein, China, Qatar, Koeweit, Libië, Saoedi-Arabië, Zuid-Korea en de Verenigde Arabische Emiraten de grootste buitenlandse investeerders in de landbouwsector. Terwijl westerse ondernemingen hun directe belangen stroomopwaarts in de keten juist afstoten, deels in reactie op publieke druk die hen

aansprakelijk stelt voor moeizame verbetering van een duurzame of rechtvaardige ontwikkeling, nemen ondernemingen uit het zuiden juist enorme belangen in ontwikkelingslanden. Omdat voor palmolieplantages oerwouden worden gekapt, sloot Unilever onlangs bijna al zijn plantages en produceert zelf geen palmolie meer. Het bedrijf wil alleen nog duurzame palmolie gebruiken en denkt dit via een certificatiesysteem te bereiken (Trouw, 19 september 2009).

Dit brengt echter risico's met zich mee, omdat tegelijkertijd andere bedrijven weer een aandeel nemen in diezelfde plantages in plaats van Unilever dat hoge eisen stelt aan de productieomstandigheden. Ondernemingen uit voormalige ontwikkelingslanden bewandelen echter steeds meer de andere weg. Hierbij geldt vaak een combinatie van geopolitieke en bedrijfseconomische redenen, zoals recente ontwikkelingen illustreren. Zo onderhandelde het Zuid-Koreaanse Daewoo, op zoek naar veilige voedselvoorziening voor het thuisland, een 99-jarige lease op bijna 1,3 miljoen hectare landbouwgrond in Madagaskar. Waarmee ze in één klap de helft van de handel in maïs in handen kreeg. Andere voorbeelden van grote producenten die grootschalige productie van commerciële gewassen proberen veilig te stellen door middel van directe investeringen zijn: Sime Darby uit Maleisië dat 800 miljoen dollar in een plantage in Liberia investeerde in 2009; Chinese investeringen door staatsondernemingen in maïs, suiker en rubber in de Mekong-regio in Cambodja en Laos; de regionale expansie van het Zambiaanse Zambeef in Ghana en Nigeria. Aan de andere kant zoeken Europese ondernemingen areaal in ontwikkelingslanden voor energieproductie, wat ook tot aanzienlijke controverses heeft geleid over de wenselijkheid van het uitgeven van grote concessies aan buitenlandse ondernemingen. Het blijkt moeilijk om dit soort investeringsbeslissingen en de daaraan verbonden uitruil tussen voedsel en brandstof te reguleren met keurmerken of andere criteria in het bestemmingsland (Van der Staaij, 2008).

Tabel 2

Multinationalisering van de voedselproductie en distributie (1995-2007).

1995			
Leidende multinationals (in top 100)	Internationaliseringsgraad		
	Ver ¹	Ac ²	Tni ³
Nestle (9)	98	87	94
Unilever (17)	86	86	87
Philip Morris (26)	42	36	46
Seagram (30)	98	82	90
BAT (31)	81	32	68
Gr. Metropol. (65)	90	54	72
Pepsico (79)	29	30	30
Coca Cola (80)	71	50	60
Danone (89)	55	35	44
Sara Lee (90)	40	54	52
RJR Nabisco (99)	29	18	34
2007			
Leidende multinationals (in top 100)	Internationaliseringsgraad		
	Ver ¹	Ac ²	Tni ³
Nestle (28) ⁴	64	66	76
Inbev (60)	80	94	87
Japan Tob. (61)	46	47	41
Kraft (71)	49	41	50
Unilever (73) ⁴	68	67	70
Coca Cola (74)	67	40	64
SABMiller(78)	67	80	76
Diageo (85)	86	85	nb
Pernod (90)	92	91	nb
BAT (95) ⁴	58	49	62
Restant:			
Pepsico	44	30	nb
Danone	39	15	nb
Sara Lee	46	44	nb

¹ Buitenlandse verkopen als percentage van de totale verkopen.

² Buitenlandse activa als percentage van de totale activa.

³ Transnationality Index, het gemiddelde van buitenlands aandeel verkopen, activa en werkgelegenheid.

⁴ Alleen de activiteiten buiten Europa.

Bron: UNCTAD/SCOPE Erasmus Universiteit database

Multinationals, contractteelt en ontwikkeling

UNCTAD licht contractteelt, een geheel ander type internationalisering, uit als goede ingang voor ontwikkelingsbeleid. Multinationals zijn met deze en andere vormen van *non-equity* van BDI inmiddels actief in meer dan 110 landen en betrekken er via contractteelt een groeiend aantal boeren bij in wereldwijde ketens. Of dat een goede of slechte ontwikkeling is, hangt af van de manier waarop deze multinationals hun keten beheren. Daar is de nodige controverse over, niet in de laatste plaats omdat er grote verwarring bestaat over de vraag hoe bijvoorbeeld consumenten aan het einde van de keten op de hoogte kunnen worden gesteld van de arbeidsomstandigheden elders in de keten. Dit probleem dient zich sterk aan bij *mainstreaming* van duurzaamheidsinitiatieven in landbouwketens waar grote aantallen landbouwproducenten aan verbonden zijn, zoals koffie en cacao.

Vanuit het perspectief van ondernemingen biedt contractteelt een betere garantie voor kwaliteit en minder risico dan het aankopen van landbouwproducten via gewone markttransacties. Vanuit het perspectief van landbouwproducenten biedt contractteelt toegang tot markten,

krediet en technologie, en in potentie een zekerder inkomen. UNCTAD (2009) becijfert dat contractteelt in Brazilië 75 procent van de pluimveeproductie en 35 procent van de sojaproductie regelt; in Vietnam is dat in katoen en verse melk negentig procent, vijftig procent van de thee en veertig procent van de rijst; in Kenia gaat het om zestig procent van de thee- en suikerproductie. Dit maakt het ook een belangrijk fenomeen voor beleidsmakers die zoeken naar hefboomwerkingen en opschaling van ontwikkelingsinterventies.

UNCTAD (2009) maakt de inschatting dat dergelijke institutionele arrangementen het voor multinationale ondernemingen mogelijk maken een bijdrage te leveren aan verdere commercialisering van boeren in ontwikkelingslanden. Voor UNCTAD's secretaris-generaal Supachai Panitchpakdi is het daarom niet de vraag of multinationals onderdeel zijn van markt- en ketenontwikkeling, maar hoe ontwikkelingslanden nationale vermogens ontwikkelen die buitenlandse investeringen inpassen in een proces van duurzame landbouwontwikkeling en die sociale en milieukwesties, zoals concentratie van land, voedselzekerheid, marginalisering van lokale boeren of de rechten van inheemse volken, aanpakken.

Het recente *World development report* van de Wereldbank (2008) en de gezamenlijke beleidsnotitie Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (Ministerie van LNV en BuZa/OS, 2008) van de ministers Koenders en Verburg verbinden ontwikkeling van de landbouwsector aan armoedebestrijding, vooral omdat de landbouwsector veel mensen werkgelegenheid of inkomen biedt: ongeveer driekwart van mensen onder de armoedegrens leeft op het platteland, schat het rapport van de Wereldbank. Deze beleidsrapporten verbreden de agenda van verhoogde productiviteit naar een geïntegreerde ontwikkelingsstrategie voor een rurale economie die een wezenlijke bijdrage aan de nationale economie levert. Het rapport van de Wereldbank erkent dat haar eerdere nadruk op marktwerking niet altijd tot gewenste resultaten heeft geleid en dat effectief beleid nodig is om nationale en regionale markten voor landbouw- en voedselproducten te ontwikkelen en om randvoorwaarden te scheppen waardoor rurale gemeenschappen deel kunnen nemen aan internationale marktontwikkelingen en duurzaam gebruik kunnen maken van natuurlijke hulpbronnen. Het rapport kent producentenorganisaties daarbij een centrale rol toe. Welke interventies deze ontwikkelingspotentie mogelijk maken, was onderwerp van het debat met maatschappelijke organisaties, vooral ook omdat het Wereldbank-rapport de internationale machtsverhoudingen in de landbouwsector en voedselmarkten buiten beschouwing laat (Oxfam, 2007).

UNCTAD (2009) benadrukt dat overheden beleid moeten ontwikkelen dat voorkomt dat de ontwikkelingsbijdrage van multinationale ondernemingen beperkt blijft tot bepaalde handelsgewassen en een selectie van boeren. Een actieve rol van de overheid is nodig om de technische

Een actieve rol van de overheid is nodig om de technische vermogens en het kapitaal van buitenlandse bedrijven ook in te zetten voor lokale voedselzekerheid

vermogens en het kapitaal van buitenlandse bedrijven ook in te zetten voor lokale voedselzekerheid of het duurzaam beheren van landelijke gebieden. Dit gaat verder dan een bananenplantage verduurzamen en heeft duidelijke consequenties voor ontwikkelingsbeleid. Namelijk niet alleen inzetten op het ondersteunen van individuele bedrijven, maar ook op interventies die bedrijven en ketens zodanig verbinden

aan lokale hulpbronnen en capaciteiten dat in het geval van vertrek van de buitenlandse onderneming zogenaamde spin-off effecten, bijvoorbeeld in de vorm van werkgelegenheid voor kundige arbeiders of een effectieve O&O voor het midden- en kleinbedrijf, gerealiseerd zijn. Ook cross-sectorale partnerschappen vormen een geëigend middel om de landbouwsector te verbinden aan andere bedrijvigheid (Meijerink en Roza, 2007). Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties agenderen lokale of regionale agri-foodketens als mogelijke ingang voor territoriale ontwikkelingsstrategieën (Lundy *et al.*, 2005), omdat dit verbindingen vergt met lokale koopkracht en niet een eenzijdige afhankelijkheid van een beperkt aantal opkopers in stringente export markten bevordert. Een actieve rol van de overheid is volgens het UNCTAD-rapport nodig om een dergelijke hefboomwerking te realiseren. De strategische beleidsvraag is wat voor interventies een uitstraling hebben naar grote aantallen begunstigen of gebruikers, en niet beperkt blijven tot geselecteerde doelgroepen ondersteund door individuele projecten. Een actieve rol van de overheid is volgens het UNCTAD-rapport nodig om een dergelijke hefboomwerking te realiseren. Landbouwbeleid dat uitsluitend inzet op markttoegang lijkt onvoldoende handvatten te bieden voor deze door UNCTAD gevraagde strategische coördinatie tussen private doeleinden en publieke goederen.

SINDS 1916

De sterke economische invalshoek van het UNCTAD-rapport herbergt het gevaar dat representatie en collectieve actie buiten beschouwing blijven. De landbouwsector kent een lange historie van collectieve actie, regelmatig een resultante van staatsactie. Gezien de voorkeur van UNCTAD voor contractteelt is het relevant om te zoeken naar organisatorische modellen die representatie en gelijkwaardige onderhandelingen mogelijk maken. Het creëren van een democratische opening voor producentenorganisaties, zo betoogt het World development report 2008 (Wereldbank, 2008), is daarbij essentieel. De positie van tijdelijke landarbeiders, vaak de meeste kwetsbare groep in landbouwketens, kan men daar nog aan toevoegen. In de context van armoedebestrijding zijn institutionele arrangementen die gedragspatronen en spelregels veranderen en kwetsbaarheid verminderen een essentieel onderdeel van een in de landbouw verankerde ontwikkelingsstrategie. In deze visie vormt dat tevens een grotere garantie voor het borgen van de door de SER genoemde waarden dan uitsluitend nationale maatregelen.

Conclusie

De stagnatie in het wereldhandelsoverleg in de Doha-ronde heeft er niet toe geleid dat landbouw en ontwikkeling van de beleidsagenda's is verdwenen. Integendeel, het recente World investment report 2009 van UNCTAD geeft prioriteit aan investeringen in de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Met name westerse ondernemingen kiezen ervoor om op afstand landbouwproductie in ontwikkelingslanden te managen, terwijl een toenemend aantal zuidelijke ondernemingen juist overgaat tot grootschalige aankoop van landbouwgrond. Of contractteelt daarmee een panacee voor ontwikkeling vormt valt nog te bezien. Een korte inventarisatie van de aard en de richting van de belangrijkste stromen van BDI laat zien dat beleid en publieke interventies nodig zijn om investeringen in de landbouwsector ontwikkelingsgericht te laten zijn. Niet alleen de waarden die in Nederland gecreëerd worden in de landbouw, maar ook de waarden die in ontwikkelingslanden als belangrijke toeleverancier en uitvalsbasis van Nederlandse investeerders

worden gecreëerd beïnvloeden uiteindelijk sterk de levensvatbaarheid van de Nederlandse en Europese landbouw. Daarbij moet nog veel preciezer gekeken worden naar de effecten van BDI op ontwikkeling en de rol die nationale en internationale regulering daarbij kan spelen.

LITERATUUR

- Gereffi, G., J. Humphrey en T. Sturgeon (2005) The governance of global value chains. *Review of international political economy*, 12(1), 78–104.
- Jolink, A. (2003) *Van de verdeling komt de winst. Het leven van Jan Tinbergen*. Rotterdam: Het Kader.
- Lundy, M., C. Ostertag, M. Gottret, R. Best en S. Ferris (2005) *Territorial approach to rural agro-enterprise development: a strategy paper*. Cali: CIAT.
- Meijerink, G. en P. Roza (2007) *The role of agriculture in development. Markets, chains and sustainable development*. Strategy and policy paper nr 7. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Ministeries van LNV en Buza/OS (2008) *Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Oxfam (2007) *What agenda now for agriculture? A response to the World development report 2008*. Oxfam briefing note: www.oxfam.nl/IMG/pdf/Rap_WB_Agriculture_Note_FINAL_ENGLISH_171007.pdf.
- SER (2008) *De waarden van de landbouw*. SER-advies nr 2008/05. Den Haag: SER.
- Staaij, J. van der (2008) *Sustainable biomass certification*. Scriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Trouw (2009) 19 september.
- Tulder, R. van en F. Fortanier (2007) Nederland in het krachtenveld van globalisering. *ESB*, 92(4514), 54–58.
- UNCTAD (2009) *World Investment Report 2009. Transnational corporations, agricultural production and development*. Genève: UNCTAD.
- Vellema, S. (2002) *Making contract farming work? Society and technology in Philippine transnational agribusiness*. Maastricht: Shaker.
- Wereldbank (2008) *World development report 2008. Agriculture for development*. Washington, D.C.: Wereldbank.