

Digitalisering vraagt om een moderner handels- en ontwikkelingsbeleid

Digitale ontwikkelingen hebben de wereld in rap tempo veranderd en zullen dat de komende jaren blijven doen, onder meer als gevolg van robotisering en artificiële intelligentie. Deze vooruitgang heeft niet alleen voor ontwikkelingslanden grote consequenties, maar ook voor Nederland, en vereist een moderner handels- en ontwikkelingsbeleid.

IN HET KORT

- Digitalisering verandert de traditionele groeipaden van landen en de op de arbeidsmarkt benodigde vaardigheden.
- Digitalisering kan de toegang tot markten en technologie beperken, in het bijzonder voor ontwikkelingslanden.
- Er is internationaal beleid op diverse niveaus nodig om de digitale ontwikkelingen in goede banen te leiden.

NATASJA VAN DER GEEST

Plaatsvervangend hoofd Eenheid Strategische Advisering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

ROB DE VOS

Oud-diplomaat bij BZ

In 2012 heeft het kabinet besloten om de beleidsterreinen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel samen te voegen onder één minister. Deze samenvoeging sluit aan bij de mondiale ontwikkeling die we de afgelopen decennia hebben gezien. De armoede in de wereld is in feite flink afgenomen, met name in Azië, en daarbij hebben globalisering en toenemende handel een belangrijke rol gespeeld (WRR, 2010).

De samenvoeging van de beleidsterreinen Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel kan gezien worden als een verbreding van het ontwikkelingsbeleid, waarbij hulp wordt aangevuld met handel, en waarbij ook het verdienvermogen van Nederland gebaat is – een ontwikkeling die overigens al langer gaande was. Het huidige Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is in het algemeen gericht op het leveren van een bijdrage aan de convergentie binnen de mondiale economie, met als doel om de wereldwijde armoede te verminderen en de handelspositie van Nederland te versterken (BZ, 2018).

De strategie om dat doel te bereiken, verdient echter aanpassing. De ontwikkelingen op digitaal gebied gaan snel – denk aan ontwikkelingen met betrekking tot kunstmatige intelligentie, het *internet of things*, *big data*, *robotica*, *cloud computing*, *3D printing*, *nano technology*, *smart*

sensors en *human-machine interface* (tezamen ook wel de ‘Vierde Industriële Revolutie’ genoemd). Deze ontwikkelingen hebben niet alleen gevolgen voor de werkgelegenheid in Nederland, maar veranderen ook veel voor ontwikkelingslanden. Zo veranderen de traditionele groeipaden en de menselijke vaardigheden die nodig zijn voor ontwikkeling, en kunnen digitale ontwikkelingen de toegang tot technologie en markten negatief beïnvloeden.

De huidige digitale vooruitgang is geen natuurlijk fenomeen dat ons overkomt (Kenny, 2019). Er is ruimte en tijd om de processen die leiden tot groei te sturen, zowel nationaal als internationaal. Dit vraagt om een duidelijke strategie met betrekking tot digitalisering, die verder gaat dan ons handels- en ontwikkelingsbeleid en dan de Digitale Agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BZ, 2019). De terreinen waarop de veranderingen voor ontwikkelingslanden plaatsvinden, liggen deels buiten het traditionele werkveld van het handels- en ontwikkelingsbeleid, maar zijn daar allemaal wel van invloed op. In dit artikel bespreken we vier veranderingen als gevolg van digitalisering en de implicaties daarvan voor ons beleid.

Andere groeipaden

Ten eerste is het traditionele transformatieproces van de economische groei – dat verloopt via landbouw en industrie naar de dienstensector – dankzij de digitalisering niet meer vanzelfsprekend. Zo is door de digitalisering de waarde van diensten waarschijnlijk nu al net zo groot als die van goederen (Lund et al., 2016). Tegelijkertijd is de groei van de mondiale goederenhandel stilgevallen. De economische groei in Afrika wordt al voor een groot deel bepaald door de dienstensector.

Rodrik (2015; 2017) gaf met het begrip *premature de-industrialisation* al aan niet meer te geloven dat voor de Afrikaanse landen de maakindustrie de enige en noodzakelijke weg is naar ontwikkeling. Hij constateert dat de verschuiving naar gefragmenteerde productie – ofwel de wereldwijde waardeketens die belangrijk zijn gebleken voor de productiegroei in landen als China – sinds 2011 is afgenomen. De groei van de maakindustrie zal geen extra banen opleveren, want producten zullen in toenemende mate lokaal geproduceerd worden met hulp van robotisering (Rodrik, 2019). Dit heeft ook gevolgen voor Nederland dat via handel een belangrijk aandeel van zijn nationale inkomen binnenhaalt.



De analyse van Rodrik (2015) stelt vast dat het concurrentievermogen op basis van arbeidskosten geen belangrijke bepalende factor meer is voor deelname aan de mondiale waardeketens. Bovendien zijn de arbeidskosten in Afrika nu al te hoog om in de maakindustrie concurrerend te zijn (Gelb et al., 2017). Bepaalde factoren – zoals de nabijheid tot grote markten, de beschikbaarheid van menselijk en fysiek kapitaal, en de aanwezigheid van institutionele en logistieke capaciteit – zijn stuk voor stuk van groter belang geworden.

In plaats van de maakindustrie zal de dienstensector veel meer leidend zijn (Baldwin en Forslid, 2019). *Service value chains* zullen opkomen, en meer en meer de plaats innemen van de industriële *global value chains*. Centraal zullen de steden, diensten en training staan, en niet langer de fabrieken. Er zullen verschillende structurele transformaties plaatsvinden, met name een *service-led*-ontwikkeling in plaats van een *manufacturing-led*-ontwikkeling, met dezelfde comparatieve voordelen.

Ook de dienstensector zal volgens Baldwin (2019) door automatisering beïnvloed worden. *Machine learning* maakt het mogelijk om op afstand te werken. Telemigratie zal een grote vlucht nemen. Daarbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen *high-end*- en *low-end*-telemigratie. Low-end-telemigratie is freelance, kortetermijn, en omvat simpele opdrachten zoals het invoeren van data. Een opdracht wordt opgesplitst in taken, en iedere taak wordt geoutsourcet naar andere mensen in diverse landen. Kenia

is een miljoen mensen aan het trainen voor deze vorm van telemigratie. High-end-telemigratie is complexer en vereist meer dan basiskennis. Het zijn de mensen uit middeninkomenslanden die beter opgeleid zijn en die dus hiervan kunnen profiteren.

Omdat de dienstensector een toenemende factor is, zou het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid minder moeten inzetten op het stimuleren van (werkgelegenheid in) de landbouw, minder op diversificatie in de maakindustrie/industrialisatie, en meer op het stimuleren en formaliseren van werk binnen de dienstensector. Baldwin en Forslid (2019) halen India en de Filipijnen aan als voorbeelden van hoe overheden succesvol kunnen profiteren van de kansen die de digitale economie biedt. Vanwege de gunstige tijdzone met Europa zou ook Sub-Sahara-Afrika geschikt kunnen zijn voor een 'dienstent transitie', maar daar ontbreekt het vooral nog aan voldoende geschoolde arbeid.

Toegang tot technologie

Ten tweede is er een risico dat door de digitale ontwikkeling de toegang tot technologie onder druk komt te staan, met name in ontwikkelingslanden. Na de Tweede Wereldoorlog werd er, in navolging van de convergentietheorie van Tinbergen (Van den Doel, 1971), lang gedacht dat het kapitalistische en socialistische/communistische systeem naar elkaar toe zouden groeien. Na de val van de Muur en het ineensstorten van de Sovjet-Unie leek er nog slechts ruimte voor een enkel model, dat wereldwijd werd gepropageerd

in de zogenaamde *Washington Consensus*. China was nog wel een outsider, zo was de gedachte, maar zou zich aanpassen na een steeds verdere integratie in de wereldeconomie en het lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie.

Inmiddels is duidelijk dat het westerse model op allerlei fronten wordt uitgedaagd door een alternatief, autoritair-regime-model, dat krachtig ondersteund wordt door de nieuwe digitale technologie. Het rules-based-systeem, zoals onder aanvoering van het Westen is opgebouwd, wordt steeds meer ondergraven (zo staat nu de Wereldhandelsorganisatie met haar arbitragesysteem machteloos). Binnen multilaterale kaders worden er zelfs nieuwe systemen voorgesteld, met een ander, autoritair/centraal aangestuurd karakter.

Digitale vooruitgang is geen natuurlijk fenomeen dat ons overkomt, er is ruimte en tijd om te sturen

Dit heeft ook invloed op de omgang met technologie. In de discussie over het beheer van de internetinfrastructuur stuiten Nederland en andere westerse landen in toenemende mate op landen als China en Rusland, die een veel autoritairdere omgang met het internet propageren. De ontwikkeling van het internet ging ooit gepaard met een groot optimisme dat het de katalysator zou zijn voor technologische ontwikkeling, een open economie en politieke liberalisering. Nu constateren we dat autoritaire regimes in landen als China en Rusland het internet gebruiken om de controle over hun bevolking te vergroten en deze de toegang tot het *world wide web* te ontnemen, en bovendien ook westerse ondernemingen de toegang tot hun web te ontzeggen.

Het digitale tijdperk kan mondiaal voor economische groei zorgen, maar daarvoor is het cruciaal dat de basisinfrastructuur – het internet – open, toegankelijk en betrouwbaar is. In het huidige model zien we een combinatie van zelfregulering bij de grote (Amerikaanse) techbedrijven, en het afschermen van de vrije toegang door overheden in China, Rusland en andere landen – met name ook bij politieke crises, zoals nu in Iran. China wordt bovendien steeds actiever in het verspreiden van de eigen ideeën over het gebruik van het internet, zeker ook in Afrika.

Een *global governance* is nodig om de toegang tot nieuwe technologieën wereldwijd te garanderen. Het is niet wenselijk dat er parallelle systemen van technologieën ontstaan. Als het internet in blokken uiteenvalt en Afrika komt in het verkeerde kamp terecht, dan zal dat grote – negatieve – gevolgen hebben voor zijn groei en positie in de wereldeconomie. En de Verenigde Naties lijken door de acties van *spoilers* als China en Rusland ongeschikt om een gelijk speelveld te bewerkstelligen.

Vooralsnog is er geen multilateraal orgaan voor toezicht op het gebruik van het internet. Een mogelijkheid is om een

groep van landen bij elkaar te brengen onder de vlag van een *Internet Freedom League* (Clarke en Knake, 2019), die spelregels kunnen bepalen voor het web, *best practices* kunnen delen, maar ook kunnen buitensluiten als er regels worden overtreden. Elementen voor zo'n samenwerking zijn te vinden in onderdelen van de Europese Schengenovereenkomst, in de Financial Action Taskforce van de G7 en in de manier waarop de WHO pandemieën aanpakt. De EU (met de VS) zou hier het voortouw moeten nemen. De hoop is dan dat meer landen zich erbij aansluiten – want uiteindelijk wil immers iedereen toegang tot het world wide web.

Toegang tot markten

Ten derde is er een risico dat de toegang tot markten voor bedrijven wereldwijd, en in het bijzonder voor ontwikkelingslanden, afneemt als gevolg van de technologische ontwikkelingen. De laatste tien à vijftien jaar zijn de groei van de investeringen en de groei van de (arbeids)productiviteit afgenomen, zowel in de ontwikkelde markten, de opkomende landen zoals China en India, als in de ontwikkelingslanden (Cirera en Maloney, 2017, Goldin et al., 2019; Roelandt et al., 2019). Hoewel de analyses van dit complexe probleem niet eenduidig zijn, worden de hoge marktconcentratie en hoge toetredingsbarrières in de techsector als een belangrijke verklaring gezien.

Er zijn aanwijzingen dat de combinatie van globalisering en technologische ontwikkeling een verstoring van het gelijke speelveld heeft veroorzaakt. In een baanbrekend onderzoek tonen Autor et al. (2020) aan dat in de VS maar ook in andere OESO-landen de omzetwaarde steeds meer in een beperkt aantal bedrijven is geconcentreerd. Deze bedrijven – de zogenaamde *superstar firms* – hebben ook het laagste arbeidsaandeel in hun toegevoegde waarde, de hoogste productiviteit en de hoogste winstmarges.

Een dergelijke verstoring van het gelijke speelveld raakt ook ontwikkelingslanden, niet alleen omdat de economische machtsconcentratie investeringen in nieuwe markten kan bemoeilijken, maar ook omdat toetredingsbarrières het moeilijker maken om als nieuwkomer een markt te betreden.

Hoogste tijd derhalve voor een actiever mededingingsbeleid dat aandacht heeft voor het ontstaan van toetredingsbarrières die een situatie van de *'winner takes most'* veroorzaken. Om effectief te zijn, moet dit mededingingsbeleid een potentieel omvangrijke markt beslaan. De VS, traditioneel sterk op het terrein van antitrustbeleid, aarzen en China heeft nationaal georiënteerde belangen. De EU lijkt daarom de aangewezen partij om hier het voortouw te nemen (Camps, 2020). Europa heeft de macht om mondiaal in te grijpen, zoals onder meer blijkt uit het feit dat de EU-regelgeving op mondiaal niveau steeds toonaangevender wordt (Bradford, 2020). In haar mededingingsbeleid moet de Europese Unie wel verder gaan dan het opleggen van boetes – die tot dusverre weinig effect hebben gesorteerd. Een nieuw mededingingsbeleid dient onder meer aandacht te hebben voor het voorkomen van marktconcentratie, defensieve overnames (zoals die van WhatsApp en Instagram door Facebook), dominantie van reclame-inkomsten (waaruit Google en Facebook circa negentig procent van de mondiale inkomsten binnenha-

len), de waardering van data en voor het fenomeen van *predatory pricing*, waarbij monopolies worden verworven via verliesgevend lage prijzen (zoals Amazon lijkt te doen) (Meyer en Khan, 2018). In het uiterste geval kunnen de digitale platformondernemingen worden beschouwd als 'utiliteitsbedrijven' die hun eigen producten niet op de platforms mogen verkopen (The Economist, 2019).

Menselijk kapitaal

Ten vierde veranderen de digitale ontwikkelingen de vraag naar arbeid. Veel mensen vrezen dat banen verdwijnen door automatisering, maar die vrees lijkt over het algemeen ongegrond (Wereldbank, 2019). Technologie zal wel het karakter veranderen van werk – want werk dat sterk routinematig van aard is, zal grotendeels aan robots worden uitbesteed. Banen verdwijnen niet zomaar, maar worden opgeknipt in taken, die vervolgens wereldwijd door meerdere mensen uit te voeren zijn. Juist het menselijke deel van werken wordt in de toekomst steeds belangrijker.

Dit vergt van werknemers andere vaardigheden. Het gaat daarbij niet alleen om hogere cognitieve vaardigheden die nodig zijn om actief in een gedigitaliseerde samenleving te kunnen participeren, zoals een probleemoplossend vermogen en een kritisch denkvermogen (WEF, 2018), maar ook om sociaal-emotionele vaardigheden zoals het kunnen werken in teamverband. Als we kinderen alleen onderwijzen in cognitieve vaardigheden, leiden we ze op tot tweedekrang robots. Beter is het dat kinderen leren leren (Schleicher, 2020).

Deze andere benodigde vaardigheden hebben ingrijpende consequenties voor het onderwijs. Er zijn fundamentele verschillen tussen de onderwijs- en ondernemingsystemen van het 'industriële tijdperk' en die van het 'digitale tijdperk'. Deze verschillen zijn in feite fundamenteel dan bij de vroegere overgang van boerderij naar fabriek (Baldwin en Forslid, 2019; Schleicher, 2018). Bovendien is het belangrijk om te beseffen dat sociaal-emotionele vaardigheden in de eerste vier levensjaren worden aangeleerd.

De ingrijpende gevolgen van de digitale ontwikkelingen voor het onderwijs gelden niet alleen in Nederland (EZK, 2019), maar vooral ook voor ontwikkelingslanden waar de onderwijsniveaus vaak lager zijn. Bovendien wordt er met name in ontwikkelingslanden onvoldoende geïnvesteerd in de eerste onderwijsjaren van een kind. Nederland zou hier in zijn ontwikkelingsbeleid, in samenwerking met nationale overheden in Afrika, meer aandacht aan kunnen besteden.

Tot slot

Net als de globalisering zijn de huidige digitale ontwikkelingen geen natuurlijk fenomeen dat ons overkomt. Er is ruimte en tijd om processen te sturen die leiden tot meer internationale, nationale en inclusieve groei.

De uitdagingen van de digitale economie zullen op verschillende niveaus worden aangepakt. Nederland zou via de EU een voortrekkersrol moeten spelen op het terrein van een open, betrouwbaar world wide web. Europa zou ook mondiaal een voorbeeldfunctie moeten vervullen bij het moderniseren van het mededingingsbeleid. Op het nationale niveau zal het ontwikkelings- en handelsbeleid

moeten worden aangepast aan de nieuwe groeipaden en vaardigheden die voor ontwikkeling nodig zijn. Op lokaal niveau zullen steden (*brain hubs*) kernen voor economische groei dienen te worden.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is bij uitstek in de positie om een architectuur te ontwikkelen waarmee men in de buitenlandse diplomatie zo effectief mogelijk tussen de diverse niveaus kan schakelen. Er is dus werk aan de winkel.

Literatuur

- Autor, D., D. Dorn, L.F. Katz et al. (2020) The fall of the labor share and the rise of the superstar firms. *Quarterly Journal of Economics*, te verschijnen.
- Baldwin, R. (2019) *The globotics upheaval: globalization, robotics, and the future of work*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, B. en R. Forslid (2019) *Globotics and development: when manufacturing is jobless and services are tradable*. UNU-Wider, Wider Working Paper, 2019/94.
- Bradford, A. (2020) *The Brussels effect: how the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press.
- BZ (2018) *Investeren in perspectief*. Beleidsnota Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei.
- BZ (2019) *Digitale agenda voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking*. Rapport Ministerie van Buitenlandse Zaken, juni.
- Camps, M. (2020) Nieuwjaarsartikel: Onze economie vraagt om meer Europese ambitie. *ESB*, 105(4781), 6–9.
- Cirera, X. en W.F. Maloney (2017) *The innovation paradox: developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up*. The World Bank Group. Te vinden op documents.worldbank.org.
- Clarke, R.A. en R. Knake (2019) *The internet freedom league*. Artikel te vinden op www.foreignaffairs.com, september/oktober.
- Doel, J. van den (1971) *Konvergentie en Evolutie*. Assen: Van Gorcum.
- EZK (2019) *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*. Kamerbrief, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 13 december.
- Gelb, A., C. Meyer, V. Ramachandran en D. Wadhwa (2017) *Can Africa be a manufacturing destination? Labor costs in comparative perspective*. Center for Global Development, Working Paper, 466.
- Goldin, I., P. Koutroumpis, F. Lafond et al. (2019) *The productivity paradox*. Oxford Martin School Programme on Technological and Economic Change, april.
- Kenny, C. (2019) *Automation and AI: implications for African development prospects?* Center for Global Development, oktober.
- Lund, S., J. Manyika en J. Bughin (2016) Globalization is becoming more about data and less about stuff. *Harvard Business Review*, 14 maart.
- Meyer, R. en L. Khan (2018) *How to fight Amazon (before you turn 29)*. Artikel te vinden op www.theatlantic.com, 12 juli.
- Rodrik, D. (2015) *Premature deindustrialization*. NBER Working Paper, 20935.
- Rodrik, D. (2017) *Growth without industrialization?* Artikel te vinden op www.project-syndicate.org, 10 oktober.
- Rodrik, R. (2019) *The end of growth miracles*. Lezing op het Institute of Social Studies. 7 november, Den Haag [eigen aantekeningen].
- Roelandt, T., M. Akkermans, M. Polder en H. van der Wiel (2019) De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland. *ESB*, 104(4778), 468–471.
- Schleicher, A. (2018) *World class: how to build a 21st-century school system*. OECD.
- Schleicher, A. (2020) *Educating learners for their future, not our past*. Presentatie op de ESA Strategiedagen van het Ministerie Buitenlandse Zaken, 16 januari.
- The Economist (2019) How to dismantle a monopoly. *The Economist*, 26 oktober.
- WEF (2018) *Towards a reskilling revolution: a future of jobs for all*. World Economic Forum, Insight Report, januari.
- Wereldbank (2019) *World Development Report 2019: the changing nature of work*. World Bank Group.
- WRR (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*. WRR-rapport, 84.