

HET DUTCH GOOD GROWTH FUND

WINST IN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, MAAR VOOR WIE?



NOVEMBER 2013

EEN GEZAMENLIJKE PUBLICATIE VAN
ACTIONAID, BOTH ENDS EN SOMO



1 SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

In 2014 gaat het, door de Nederlandse overheid geïnitieerde, Dutch Good Growth Fund (DGGF) van start. Het DGGF verstrekt export- en investeringsfinanciering aan Nederlandse en lokale ondernemers voor activiteiten in ontwikkelingslanden. Deze briefing is geschreven in reactie op de recent verschenen nota aan de Kamer ‘Ondernemen voor ontwikkeling’, die uitgebreid op het DGGF ingaat. Leidend in de beoordeling van deze nota is het uitgangspunt dat het fonds in alle gevallen de principes van ontwikkelingssamenwerking dient te waarborgen.

Het DGGF past in een bredere trend waarin de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voortdurend op zoek is naar ‘win-winsituaties’ voor zowel Nederlandse bedrijven als arme mensen in ontwikkelingslanden. Maar terwijl het budget voor private sector ontwikkeling als een van de weinige posten binnen haar budget stijgt, lijken de garanties voor de laatste groep daarin vaak onvoldoende. Het fonds roept een aantal vragen op, bijvoorbeeld over ontwikkelingsrelevantie en gebonden hulp. En het brengt serieuze risico's met zich mee die door goede randvoorwaarden en verantwoordingsmechanismen moeten worden afgedekt. Met de keuze om haar eigen bedrijfsleven te ondersteunen bij investeringen in ontwikkelingslanden stapte Nederland als een van de eersten in Europa af van internationale afspraken.

In deze briefing worden concrete aanbevelingen gedaan om het beleid te verbeteren en in overeenstemming te brengen met internationaal geaccepteerde standaarden en ‘best practices’. Dit is noodzakelijk om de kans op potentiële positieve impact te vergroten en negatieve gevolgen te voorkomen.

1 Ontwikkelingsrelevantie

Ontwikkelingsrelevantie is meer dan alleen banen en productiekracht, zoals voorgesteld in ‘Ondernemen voor ontwikkeling’. Het tegengaan van ongelijkheid en het bevorderen van inclusiviteit, het stimuleren van duurzame groei, lokale innovatie en empowerment van kwetsbare groepen kunnen niet zomaar buiten de gehanteerde definitie worden gelaten. Vraaggestuurdheid en inzet op lokale kleinere (vrouwelijke) ondernemers en inclusieve bedrijfsmodellen zijn essentieel. Exclusieve steun aan Nederlandse bedrijven zonder ontwikkelingsdoelstelling is geen ontwikkelingssamenwerking en past niet binnen het DGGF.

Naast het bieden van ongebonden hulp zijn de aansluiting bij lokale noden en behoeften in ontwikkelingslanden en consultaties met stakeholders aldaar onmisbare elementen in het realiseren van ontwikkelingsrelevantie.

Aanbevelingen

Spoor 1 en 3 van het DGGF (zie paragraaf 2.1) dienen opengesteld te worden voor bedrijven uit andere landen, met een voorkeur voor bedrijven uit lage- en middeninkomenslanden. Om ontwikkelingsrelevant te zijn, is een herziening van de definitie van ontwikkelingsrelevantie en grotere vraaggestuurdheid noodzakelijk. Bovendien dient het DGGF te worden gemonitord en geëvalueerd op de aansluiting bij de behoeften van het ontvangende land en de lokale gemeenschappen, maar ook op ontwikkelingsdoelstellingen als voedselzekerheid.

2 Exportfinanciering en schuldenlast

Exportfinanciering in het DGGF dient geen ontwikkelingsdoel, maar is uitsluitend ter ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven bij het zakendoen in het buitenland. Het is merkwaardig dat dit soort financieringstaken, die thuishoren bij een (ontwikkelings)bank, in het kader van het DGGF worden toegewezen aan een verzekeraar als Atradius DSB. Met het ontbreken van ontwikkelingsdoelstellingen blijkt in de praktijk van Atradius DSB het stimuleren van export door het Nederlands midden- en kleinbedrijf naar lage- en middeninkomenslanden zelden ontwikkelingsrelevant te zijn. Omdat een groot deel van de bilaterale schulden van ontwikkelingslanden voortvloeit uit schade van de exportkredietverzekering en omdat deze schulden vanuit het ontwikkelingsbudget worden kwijtgescholden, is er juist sprake van een negatieve ontwikkelingsimpact van de exportkredietverzekeringen.

Aanbevelingen

Omdat Atradius DSB geen ontwikkelingsmandaat heeft, hoort zij geen beheerstaken van ontwikkelingsgelden te krijgen. De eventuele kwijtschelding van schulden die via exportfinanciering uit het DGGF wordt opgebouwd, dient vanuit de provenu's (opbrengsten) van het fonds – en niet vanuit het ontwikkelingsbudget – te worden gedekt. Bovendien moet de ontwikkelingsrelevantie van exportfinanciering worden aangetoond en publiek gemaakt.

3 MVO-standaarden

De overheid moet garant staan voor het voorkomen van 'doing harm' bij de uitvoering van het DGGF door scherpe en eenduidige MVO-criteria op te stellen en te hanteren. De effecten van de MVO criteria moeten geregeld worden geëvalueerd. De voorgestelde vrijblijvende en vage uitwerking van MVO-normen past niet bij dit streven en biedt onvoldoende garanties en aanknopingspunten.

Aanbevelingen

De IFC Performance Standards moeten volledig worden toegepast op projectniveau, niet slechts voor een eerste toetsing. Aanvullende aandacht en richtlijnen zijn nodig voor risicovolle thema's als landrechten. In de uitvoering van het DGGF hebben de overheid en de uitvoerders, naast de bedrijven, ook een verantwoordelijkheid voor 'due diligence'. De overheid dient transparantie te garanderen over afgedragen belastingen door gesteunde bedrijven in het productieland.

4 Transparantie, stakeholderbetrokkenheid en klachtenmechanismen

Transparantie en verantwoording zijn sleutelbegrippen in een verantwoorde uitvoering van het DGGF. Vanuit dit besef is het positief dat het instellen van klachtenmechanismen en transparantienormen en de betrokkenheid van verschillende (lokale) partijen in de nota worden aangestipt. Maar voldoende uitwerking ontbreekt.

Aanbevelingen

De overheid dient, zowel op projectniveau als op het niveau van besluitvorming, maximale openbaarheid na te streven in het DGGF, geïnspireerd door de 'disclosure policy' van de IFC. Stakeholderbetrokkenheid moet als kernvoorwaarde in het DGGF worden geïntegreerd in combinatie met de vormgeving van een proactief, onafhankelijk, onpartijdig en transparant klachtenmechanisme voor de beoogde staatssteun aan private sector-investeringen, mogelijk onder te brengen bij het NCP.

Het instellen van het DGGF begin 2014 moet aangegrepen worden als het begin van een voortdurende kritische discussie over het functioneren van de private sector in ontwikkelings-samenwerking. Deze briefing wil hieraan een concrete en constructieve bijdrage leveren.



Both ENDS is een onafhankelijke, niet-gouvernementele organisatie (ngo) die werkt aan een duurzame toekomst voor onze planeet.

Voor meer informatie, zie www.bothends.org.



ActionAid is een internationale ontwikkelings-organisatie, actief in ruim veertig landen en met het hoofdkantoor in Johannesburg.

Voor meer informatie, zie www.actionaid.nl.



Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) is een onafhankelijke not-for-profit onderzoeks- en netwerkorganisatie.

Voor meer informatie, zie www.somo.nl.

Voor informatie of vragen, graag contact opnemen met [Barbara van Paassen](#) van ActionAid, [Anouk Franck](#) en [Wiert Wiertsema](#) van Both ENDS of [Roos van Os](#) van SOMO. ActionAid Nederland, Both ENDS en SOMO maken deel uit van de [Fair Green and Global \(FGG\) Alliance](#). De FGG Alliantie versterkt maatschappelijke organisaties – in ontwikkelingslanden en groeiende economieën – die opkomen voor de belangen van de lokale bevolking en daarmee bijdragen aan sociaal rechtvaardige en ecologisch duurzame ontwikkeling. Daarnaast streven wij door onderzoek en advocacy naar grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling in het Nederlands en Europees beleid.

Deze publicatie is tot stand gekomen met financiële ondersteuning van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

This document is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivate-Works 3.0 License.

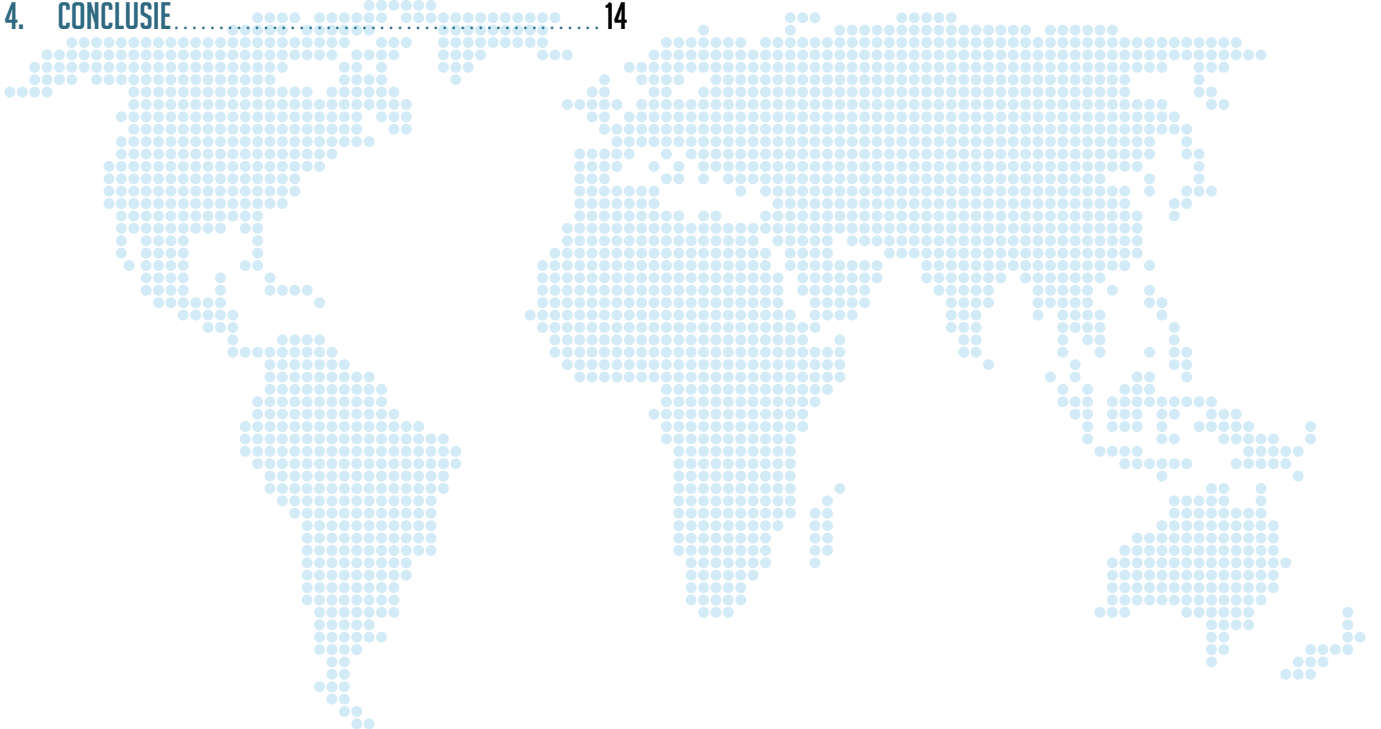
Grafisch ontwerp: Frans Schupp

ISBN: 978-94-6207-032-5

HET DUTCH GOOD GROWTH FUND

WINST IN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, MAAR VOOR WIE?

1.	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	2
2.	INLEIDING	5
2.1	DE CONTOUREN VAN HET DGGF	5
3.	AANDACHTPUNTEN EN TEKORTKOMINGEN IN DE HUIDIGE UITWERKING VAN HET DGGF	7
3.1	ONTWIKKELINGSRELEVANTIE: NAAR EEN HELDERE PRIORITEIT	7
3.2	EXPORTFINANCIERING EN SCHULDENLAST	9
3.3	MVO STANDAARDEN	10
3.4	TRANSPARANTIE, STAKEHOLDERBETROKKENHEID EN KLACHTENMECHANISMEN	12
4.	CONCLUSIE	14



2 INLEIDING

In 2014 gaat het Dutch Good Growth Fund (DGGF) van start. Het DGGF verstrekt export- en investeringsfinanciering aan Nederlandse en lokale ondernemers voor activiteiten in ontwikkelingslanden. Het fonds is een belangrijke pilaar van het ontwikkelingsbeleid van het huidige kabinet, dat een grotere nadruk legt op private sector ontwikkeling (PSO). Ondanks aanhoudende bezuinigingen op vrijwel alle posten (o.a. onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke organisaties) binnen Ontwikkelingssamenwerking (OS), besteedt het Kabinet de komende jaren een omvangrijk en groeiend budget aan de private sector. Een groot deel daarvan is bestemd voor de exclusieve directe en indirecte ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit fonds past in een bredere trend waarin de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BH&OS) voortdurend op zoek is naar 'win-win-situaties' voor zowel Nederlandse bedrijven als arme mensen in ontwikkelingslanden. Maar de garanties voor de laatste groep lijken daarin vaak onvoldoende. De beoogde toegenomen coherentie tussen handel en ontwikkelingssamenwerking is zeker relevant, maar wordt in het DGGF vooral ingezet door hulp aan te passen op de agenda van het Nederlandse bedrijfsleven. Beleidscoherentie voor ontwikkeling, het systematisch doorlichten van het economisch buitenlandbeleid – inclusief alle vormen van directe en indirecte bedrijvensteun, zoals handels- en investeringsverdragen – op negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden en aanpassen waar nodig, wordt ook, maar minder voortvarend opgepakt.

Een van de meest in-het-oog springende elementen van het DGGF is de inzet van exportfinanciering. De transparantie rondom bestaande exportkredietverzekeringen is in Nederland, maar ook wereldwijd, zeer beperkt. Bovendien vormt de manier waarop de exportkredietagentschappen (ECA's) worden geadmistreerd een sigaar uit eigen doos voor ontwikkelingslanden: Het overgrote deel van hun bestaande bilaterale schulden (ruim 80 procent) komen voort uit op hen verhaalde exportkredietverzekeringen. Uiteindelijk worden die schulden vaak kwijtgescholden en het geld hiervoor komt in Nederland uit het ontwikkelingsbudget. Dit terwijl er aan ECA's geen enkele eis van ontwikkelingsrelevantie wordt gesteld. In Nederland is het tot op heden onmogelijk geweest een publiek debat over dit instrument te voeren, ondanks het feit dat de publieke middelen die hierin omgaan vele malen groter zijn dan het totale OS-budget. In deze briefing vertalen wij onder andere de lessen uit jarenlange ervaring met exportkredietverzekeringen en met onderzoek naar de impacts van investeringen op lokale gemeenschappen en het milieu in ontwikkelingslanden naar aanbevelingen voor het DGGF.

Deze briefing is geschreven in reactie op de recent verschenen nota aan de Kamer 'Ondernemen voor ontwikkeling',¹ die met name ingaat op het Dutch Good Growth Fund. Leidend in de beoordeling van deze nota is het principe dat het fonds te allen tijde de uitgangspunten van ontwikkelingssamenwerking waarborgt. Het is hierbij essentieel om kritisch te blijven kijken naar de rol en toegevoegde waarde van het (Nederlandse) bedrijfsleven binnen lokale ontwikkelingsprocessen. Dit vereist ook verdere uitwerking van ontwikkelingsrelevantie en de ontwikkelingsimpact die dit fonds en individuele projecten nastreven, zeker voor de allerarmsten. Daarnaast moeten randvoorwaarden als bredere (economische) transitie, inclusiviteit, ecologische duurzaamheid en respect voor de wet- en regelgeving² en voldoende controlemechanismen – mede door een sterk maatschappelijk middenveld – niet uit het oog worden verloren.³ De briefing is mede tot stand gekomen na consultatie van zuidelijke organisaties⁴ en bouwt voort op eerdere lessen en aanbevelingen over private sector-financiering.⁵ We vatten allereerst de contouren van het fonds samen (1), waarna we ingaan op een aantal algemene aandachtspunten en randvoorwaarden ten aanzien van PSO, waaronder ontwikkelingsrelevantie, exportfinanciering en schuldenlast, MVO standaarden en transparantie, stakeholderbetrokkenheid en klachtenmechanismen (2); en we eindigen met een conclusie (3).

2.1. DE CONTOUREN VAN HET DGGF

De doelstelling van het DGGF is het intensiveren van ontwikkelingsrelevante investeringen en handel in en met lage- en middeninkomenslanden. Het fonds biedt hiervoor financieringsmogelijkheden aan Nederlandse ondernemers en, via financiële intermediair, aan ondernemers in lage- en middeninkomenslanden. Niet alleen het midden- en kleinbedrijf (MKB) maar ook het grootbedrijf kan in aanmerking komen voor financiering uit het DGGF. Het DGGF biedt financiering in de vorm van leningen, garanties en aandelenparticipaties en streeft naar 100 procent terugbetaling. Het fonds wordt vanuit de begroting van BH&OS gevoed met een bedrag van € 750 miljoen. De regering heeft aangegeven het oorspronkelijke budget voor het DGGF te verlagen in 2014 en 2015 van € 250 miljoen naar € 100 miljoen, om dit budget vanaf 2016 weer te compenseren. Er komt per onderdeel van het fonds € 175 miljoen beschikbaar. De resterende € 225 miljoen wordt apart op de begroting gehouden om op basis van tussentijdse evaluatie te worden verdeeld over drie sporen. Gekoppeld aan het fonds is er € 75 miljoen extra beschikbaar voor technische

assistentie. Deze technische assistentie evenals breder flankerend beleid wordt – ondanks verzoeken uit de Kamer – niet vanuit het fonds gefinancierd, maar uit het reguliere private sector ontwikkelingsbudget.

De structuur van het DGGF bestaat uit de volgende drie sporen:

► **Spoor 1**

Het eerste spoor van het DGGF richt zich op ondersteuning van directe investeringen door Nederlandse ondernemers in het buitenland. Dit onderdeel van het fonds wordt beheerd door Agentschap NL. Het fonds moet investeringen financieren die op de private kapitaalmarkt door een hoog risicoprofiel niet terechtkunnen. Het biedt garanties op leningen van Nederlandse financiers. In situaties waarin private financiers Nederlandse investeerders niet kunnen bijstaan, biedt het fonds directe financiering voor leningen of participaties aan het Nederlandse bedrijfsleven. Naast het investeringskapitaal van € 175 miljoen wordt in totaal circa € 18 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie.

► **Spoor 2**

Het tweede spoor streeft naar bevordering van financiering van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden, niet direct maar via private investeerders en financiële intermediairs. Een financiële bijdrage vanuit het DGGF vertegenwoordigt altijd een minderheidsaandeel en wordt in verschillende vormen verstrekt: als aandelenkapitaal, 'first loss'-bescherming (het afdekken van eerste verliezen), garanties, (achtergestelde) leningen of converteerbare leningen. Er wordt uitgegaan van een investeringsperiode van 3 - 5 jaar met een financieringslooptijd oplopend tot 10 jaar. Het maximum bedrag per investering is 10 procent van het totaal beschikbare investeringskapitaal voor spoor 2. Naast het investeringskapitaal van € 175 miljoen wordt voor dit onderdeel van het DGGF in totaal ongeveer € 26 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie in de periode 2014 - 2017. Voor het management van dit spoor wordt, ten tijden van publicatie van deze publicatie, een gespecialiseerde marktpartij gezocht.

► **Spoor 3**

Het derde spoor richt zich op het stimuleren van ontwikkelingsrelevante export naar lage- en middeninkomenslanden door het Nederlands midden- en kleinbedrijf. Het gaat om risicovolle transacties waarbij zonder aanvullende garanties en een exportkredietverzekering (EKV) banken niet bereid zijn te financieren. Het DGGF biedt financiering aan ondernemers in lage- en middeninkomenslanden die Nederlandse producten willen afnemen. Het fonds richt zich daarbij op exporttransacties tot € 15 miljoen die momenteel niet door de markt of – vanwege de geografische ligging, de looptijd of de aard

en omvang van de transactie – niet door de reguliere EKV-faciliteit van de overheid worden ondersteund.

Dit onderdeel van het fonds wordt beheerd door Atradius Dutch State Business, de organisatie die ook de bestaande EKV-faciliteit uitvoert. Naast het investeringskapitaal van 175 miljoen euro wordt in totaal ongeveer € 9 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie in de periode 2014-2017.

De nota 'Ondernemen voor ontwikkeling' omvat een aantal vooruitstrevende elementen, zoals toezeggingen op het gebied van sanctiemechanismen en maatregelen tegen belastingontwijking. De huidige uitwerking van deze punten is echter ontoereikend. Dit geldt ook voor de, op zichzelf lovenswaardige, toezegging dat fondsmanagers actief op zoek gaan naar kansrijke initiatieven voor jonge en vrouwelijke ondernemers en van ondernemers in fragiele staten. Bij deze ambitie ontbreekt een doelstelling, specifieke uitwerking of budgettaire oormerk. Dergelijke essentiële (rand)voorwaarden voor ontwikkelingsrelevante private sector-ontwikkeling, moeten op orde zijn om ontwikkelingsimpact te verankeren en te meten.



3 AANDACHTSPUNTEN EN TEKORTKOMINGEN IN HUIDIGE UITWERKING DGGF

3.1. ONTWIKKELINGSRELEVANTIE: NAAR EEN HELDERE PRIORITEIT

De nota voorziet in een aantal veelbelovende vergezichten en doelen op het gebied van armoedebestrijding en het tegengaan van ongelijkheid.⁶ Ontwikkelingsrelevantie wordt genoemd als een absolute voorwaarde. De definitie en uitwerking van ontwikkelingsrelevantie door de Minister is helaas zeer minimaal. De OESO omschrijft ontwikkelingsrelevantie als de mate waarin een activiteit aansluit bij de prioriteiten van de doelgroep, het ontvangende land en de donor zelf.⁷ Hiertoe is het van belang de doelgroep en de gewenste effecten duidelijk te omschrijven en te monitoren. Vraaggestuurdheid en (lokale) stakeholderbetrokkenheid zijn daarnaast belangrijke procesvoorwaarden.⁸ Dit ontbreekt in de huidige opzet. Er wordt, in weerwil van de motie Staij over effecten voor allerarmsten⁹, nauwelijks aandacht besteed aan hoe de allerarmsten baat hebben bij de inzet van het DGGF.

Gebonden hulp en lokale risico's

Het risico dat ontwikkelingsrelevantie wordt ondermijnd door de grote nadruk op het economische belang van Nederland in de opzet van het DGGF is groot. Twee van de drie sporen zijn exclusief toegankelijk voor Nederlandse bedrijven, een unicum in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid van de afgelopen decennia. Dit betekent herintroductie van gebonden hulp, waarvan is aangetoond dat dit vele malen minder effectief is dan ongebonden hulp.¹⁰ Gebonden hulp staat op gespannen voet met de doelstelling de ontwikkelingsrelevantie van de investeringen te maximaliseren en afspraken gemaakt in Busan, Parijs en Accra over het inzetten van hulp gelden.¹¹ Het Verenigd Koninkrijk heeft in 2002 bij wet geregeld dat ontwikkelingsgeld niet via gebonden hulp mogen worden uitgegeven.¹² De nota stelt dat het steunen van Nederlandse bedrijven met export- en investeringsfinanciering bijdraagt aan duurzame economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Niettemin wordt deze claim op geen enkele manier onderbouwd. Er zijn belangrijke argumenten in te brengen tegen de bewering dat eigenbelang prima samengaat met ontwikkelingsdoelen. Ten eerste is geld dat naar Nederlandse bedrijven gaat niet beschikbaar voor andere doeleinden en mensen in ontwikkelingslanden. De toenemende ongelijkheid die het huidige Nederlandse en internationale handels- en investeringsbeleid tot gevolg heeft en één van de grootste uitdagingen van de 21ste eeuw is, raakt hiermee totaal buiten beeld. Ten tweede bestaat er een groot risico

dat lokale economische ontwikkeling wordt belemmerd door het creëren van een oneerlijke concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven.¹³ Buitenlandse bedrijven houden niet per definitie rekening met de bestaande lokale bedrijven. Lokale bedrijven kunnen worden weggeconcurrerd door de buitenlandse, omdat zij meer ervaring, betere toegang tot de internationale markt en meer geld hebben om te investeren.

Definitie ontwikkelingsrelevantie te beperkt

Minister Ploumen definieert ontwikkelingsrelevantie van investeringen als hun bijdragen aan werkgelegenheid, productiekraft en kennisoverdracht.¹⁴ Dit zijn weliswaar relevante subdoelstellingen, maar impliceren een zeer beperkte definitie met onvoldoende garantie voor positieve impact op het bestrijden van armoede en ongelijkheid en bijdragen aan duurzame sociale en ecologische ontwikkeling. Erkende principes – als het tegengaan van ongelijkheid, het bevorderen van inclusiviteit en het stimuleren van duurzame groei, lokale innovatie en empowerment van kwetsbare groepen – worden in ontwikkelingsrelevantie niet meege-nomen.¹⁵ Een geïntegreerde analyse van zowel positieve als negatieve impact op helder gedefinieerde doelgroepen – ten minste gender gedifferentieerd en met aandacht voor de allerarmsten – is essentieel. Dit ontbreekt in de huidige opzet. Ook ontbreekt de koppeling en coherentie met OS-speerpunten als voedselzekerheid en water, wat zowel risico's als gemiste kansen met zich meebrengt. Zo is het van belang een eenzijdige focus op globale ketens te voorkomen, omdat dit ingaat tegen het ontwikkelen van inclusieve lokale en nationale ketens die voor voedselzekerheid belangrijk zijn.¹⁶

Wat wel: inzetten op inclusiviteit en lokale kleinere ondernemers

Het MKB heeft gemiddeld een betere positie dan het groot-bedrijf om MVO en 'inclusive business' te waarborgen. Waar- onder het aangaan van meer gelijkwaardige partnerschappen met bijvoorbeeld de informele sector, zoals (associaties van) kleinschalige landbouw- en microbedrijfjes.¹⁷ De bijdrage aan armoedebestrijding en meer inkomensgelijkheid is echter ook bij het MKB niet automatisch en gegarandeerd en vereist aanvullende ondersteuning.¹⁸ Investeren in het lokale MKB biedt de beste kansen op ontwikkelingsrelevantie, zeker wanneer specifiek wordt ingezet op kleinere (vrouwelijke) ondernemers en de gemeenschappen worden betrokken. Een dergelijke benadering van onderaf vermindert bovendien de risico's op 'elite capture'. Die vindt vaak plaats omdat in veel

PARTNERSCHAP MET WINST VOOR KLEINSCHALIGE BOEREN EN BOERINNEN¹⁹

Hoewel weinig positieve inclusieve business ervaringen goed gedocumenteerd zijn, is een voorbeeld uit Mozambique interessant voor de mogelijke inzet van het DGGF. In een pilot project werden 5 associaties van in totaal 400 kleinschalige ananasboeren, waarvan 130 vrouwen, getraind en versterkt. Met behulp van een NGO ontwikkelde de associaties zich tot echte ondernemers. Ook werden ze ondersteund bij het identificeren van lokale markten en exportmarkten. Het eerste werd bewerkstelligd door participatief marktonderzoek en het tweede door samenwerking aan te gaan meteen MKB-er die beschikte over transport- en koefaciliteiten en over exportcapaciteit. Door tijdens de oogstpiek nieuwe markten in Beira en Maputo (honderden kilometers verderop) aan te boren en verkooppunten op te zetten, konden de associaties tot wel 20 keer zoveel krijgen (van 1 naar 20 cent p/k) voor hun opbrengst van 22,000 ton in twee groeiseizoenen. De samenwerking met het MKB resulteerde in de oogstseizoenen in een wekelijkse verkoop van zo'n 7 ton voor € 0.13 per kilo. Alleen dat laatste leverde al € 14, 560 in een jaar en gemiddeld € 36,40 per huishouden op. Belangrijk is dat diversificatie werd behouden: naast ananas (voor verschillende afzetmarkten) verbouwden deze huishoudens ook hun eigen voedselgewassen en hadden de meeste huishoudens ook inkomsten van Caju-noten. Uit het proefproject bleek dat door meer strategische en diverse markten aan te boren inkomsten toenamen en risico's beter gespreid werden. Hierbij is de keuze voor het bedrijf en de inrichting van een gelijkwaardig partnerschap erg belangrijk. Het hielp dat dit bedrijf ervaring had met andere associaties, bijvoorbeeld t.b.v. fairtrade Litchi's. Wanneer voedselzekerheid gegarandeerd is, kan de aanwezigheid van een MKB-er met sterk MVO-beleid en toegevoegde waarde zoals transport- en koefaciliteiten en exportcapaciteit bijdragen aan ontwikkeling. Empowerment, technische assistentie en flankerend beleid zijn essentieel voor succes in dit soort partnerschappen.

landen politieke elites directe belangen hebben in het bedrijfsleven, vooral in het groot- en middensegment.²⁰ Het is positief dat de Minister specifiek aandacht vraagt voor jongere, vrouwelijke en kleinere ondernemers, maar een prominentere inzet en uitwerking is nodig. Zo is er een enorm potentieel van associaties, van kleinschalige boerinnen bijvoorbeeld, om door te groeien naar formele vrouwgeleide of gendergelijke MKB-bedrijven.²¹ Dit vereist echter wel inzicht in de context en obstakels voor deze groepen, langere termijn-ondersteuning en facilitatie – bij voorkeur door non-profit organisaties of overheid – en flankerend beleid voor economische empowerment en duurzame bedrijfsontwikkeling.²² Naast het vergroten van kansen is het belangrijk dat de positie en 'level-playing field' van kleinere ondernemers en ook micro-ondernemers, zoals kleinschalige boerinnen, niet ondermijnd wordt door (grotere) financieringen uit het fonds. Eventuele risico's voor deze laatste groep dienen dan ook nadrukkelijker ingedekt te worden door voorwaarden en flankerend beleid.

Aanbevelingen

- ▶ Spoor 1 en 3 dienen opengesteld te worden voor bedrijven uit andere landen, met een voorkeur voor bedrijven uit lage- en middeninkomenslanden. Tevens dient Nederland zich in OESO/DAC-verband te onthouden van de inzet om steun aan het eigen bedrijfsleven onder te brengen in de DAC-criteria.
- ▶ Ontwikkelingsrelevantie dient breder en scherper gedefinieerd en beter gemonitord en geëvalueerd te worden, met tenminste aandacht voor participatie, positie en welvaart en brede kosten-batenanalyse voor scherper gedefinieerde doelgroepen (met extra aandacht voor de allerarmsten en vrouwen), afname van ongelijkheid, duurzaamheid en coherentie met speerpunten als voedselzekerheid en water.
- ▶ Oneerlijke concurrentie voor lokale (kleinere) bedrijven als gevolg van steun uit het DGGF moet voorkomen worden. Financiering aan individuele bedrijven én spoorbreed moeten door 'impact assessments' vooraf en evaluaties achteraf in kaart worden gebracht. En wanneer nodig dient beleid en financiering aangepast te worden.
- ▶ Het DGGF dient vraaggestuurd te zijn en aan te sluiten bij de behoeften van het ontvangende land en de lokale gemeenschappen. Hiertoe is stakeholderbetrokkenheid en 'empowerment' van doelgroep, ruimte voor ontwikke-

ling van alternatieve, inclusieve en ‘community-based’ bedrijfsmodellen, evenals aandacht voor bredere economische transformatie essentieel.

- ▶ De erkenning van het belang van lokale kleinere, vrouwelijke en jongere ondernemers dient verder vertaald te worden. Essentieel daarbij is het vergroten van kansen door voorrang en ondersteuning voor het kleinere segment van het lokale MKB in directe participatie in het fonds, voorwaarden voor gelijkwaardige samenwerking met kleinere ondernemers én het inzetten van flankerend beleid om transitie van micro- naar kleinbedrijf te bevorderen en associaties en coöperaties te versterken.

3.2. EXPORTFINANCIERING EN SCHULDENLAST

De Nederlandse exportkredietverzekeringsfaciliteit (EKV) wordt uitgevoerd door Atradius Dutch State Business (Atradius DSB). Namens de Nederlandse Staat biedt dit bedrijf tal van verzekeringen en garantieproducten tegen risico's die Nederlandse bedrijven lopen bij het zakendoen in het buitenland. Meestal gaat het hierbij om exporttransacties met een krediettermijn of uitvoeringsduur langer dan twaalf maanden. Daarbij gaat het in de praktijk vaak om de export van kapitaalgoederen zoals machines, vrachtwagens of schepen of om de uitvoering van aannemingswerken. Het volume van de door Atradius DSB ondersteunde transacties bedraagt een veelvoud van het Nederlandse OS-budget, waarbij de laatste paar jaar sprake is van een enorme groei. Als een aanvraag voor een exportkredietverzekering wordt goedgekeurd, leidt dit in eerste instantie tot een dekkingstoezegging op basis waarvan de financiering van een beoogde transactie kan worden veiliggesteld. Een verzekeringspolis wordt verstrekt wanneer de exporttransactie tot een contract heeft geleid.

Ook in de tijd waarin veel overheden de liberalisering van handel en markten voorstaan, blijken exportkredietagentenschappen (ECA's) een onverminderd belangrijke rol te vervullen in het ondersteunen van private bedrijven van industrielanden. ECA's hebben geen ontwikkelingsdoelstelling en beschikken ook niet over deskundigheid op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. De leningen die ECA's

verzekeren, dienen de belangen van exporteurs; het belang van ontvangende landen is hieraan ondergeschikt. Ruim 80 procent van alle bilaterale schulden van ontwikkelingslanden vindt haar oorsprong in door ECA's gesteunde leningen.²³ Eventuele kwijtscheldingen van dergelijke bilaterale schulden komen ten laste van de ODA-begroting. Hiervoor wordt in Nederland jaarlijks een reservering gemaakt van € 150 miljoen ten laste van het ODA-budget.²⁴ Terwijl het DGGF ontwikkelingsrelevante export naar lage- en middeninkomenslanden door het Nederlands midden- en kleinbedrijf wil stimuleren in aanvulling op de reguliere EKV-faciliteit, worden er wat betreft de risico's van de opbouw van extra schulden in ontwikkelingslanden geen aanvullende maatregelen aangekondigd. Nederland blijft volstaan met een comittering aan het schuldenhoudbaarheidsraamwerk van de Wereldbank en het IMF.

Een extra zorg is de wettelijke verplichting van Atradius DSB om op lange termijn kostendekkend te opereren. Met behulp van een Bedrijfseconomische Resultaatbepaling (BERB) wordt door het Ministerie van Financiën de kostendekkendheid van de EKV toegelicht. Jaarlijks wordt een positief resultaat van tientallen miljoenen gerapporteerd. Desondanks houdt de exportkredietverzekeringsfaciliteit eraan vast eventuele afschrijvingen van vorderingen op ontwikkelingslanden – in het kader van herstructureringsovereenkomsten dan wel schuldenkwijtschelding – ten laste van het ODA-budget te brengen. Het exportbelang van Nederland wordt in deze praktijk van Atradius DSB uitdrukkelijk boven het belang van ontwikkelings-samenwerking geplaatst.

In het licht van dit alles zijn er gegronde twijfels over de geschiktheid van Atradius DSB als uitvoerder van (onderdelen van) het DGGF. Omdat Atradius DSB een verzekeringsinstelling is, is het bovendien opmerkelijk dat dit bedrijf nu ook een fondsenverstrekkende taak wordt toebedeeld.²⁵ Uit de praktijk van Atradius DSB blijkt dat het stimuleren van export door het Nederlandse midden- en kleinbedrijf naar lage- en middeninkomenslanden vaak niet ontwikkelingsrelevant is. Opbouw van exportkrediet schulden en economische marginalisering van lokale bevolking rond projecten (zie case Suape in de box hierboven) worden in de praktijk van Atradius DSB niet uitgesloten.

Tabel 1: Kerngegevens Atradius DSB²⁶ bedragen in €

Jaar	2010	2011	2012
Premie	33 miljoen	55 miljoen	57 miljoen
Schade	79 miljoen	19 miljoen	57 miljoen
Provenu's (opbrengsten)	131 miljoen	89 miljoen	96 miljoen
Aantal aanvragen	194	228	232
Totaal uitreikingen	5,6 miljard	8,2 miljard	16,6 miljard

Aanbevelingen

- ▶ Omdat Atradius DSB geen ontwikkelingsmandaat heeft, dient zij geen beheerstaken van ODA-middelen te krijgen.
- ▶ De eventuele kwijtschelding van schulden die via exportfinanciering uit het DGGF wordt opgebouwd, dient vanuit de premies en niet vanuit het OS-budget te worden gedekt.
- ▶ Ontwikkelingsrelevantie van exportfinanciering moet worden aangetoond en publiek gemaakt.

KLOOF TUSSEN DUURZAAMHEIDSBELEID EN PRAKTIJK BIJ ATRADIUS DSB

Both ENDS heeft onderzoek gedaan naar de sociale en milieueffecten van twee door Atradius DSB gesteunde baggerprojecten van het Nederlands bedrijf Van Oord in en nabij de haven van Suape in Pernambuco, Brazilië.²⁷ Het baggeren heeft geleid tot verschillende negatieve effecten. Onder andere het verlies van broodwinning voor veel traditionele vissers, gedwongen verhuizingen van diverse families zonder behoorlijke compensatie en de vernieling van koraalriffen en (mangrove) bossen.

Begin september 2013 kreeg het havenbedrijf Suape een boete opgelegd voor het overtreden van afspraken in de milieuvergunningen voor de baggerwerkzaamheden en het daar aantreffen van streng beschermde bedreigde diersoorten. Herhaalde verzoeken van Both ENDS om een herbeoordeling van het project worden steeds weer afgewezen. De belangrijkste redenen die daarvoor worden genoemd zijn: a) de baggerwerkzaamheden zijn toch al bijna afgerond en b) de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke effecten van genoemde werkzaamheden wordt bij de lokale afnemer gelegd.

Aangezien de afnemer het Nederlandse baggerbedrijf (nog) niet volledig heeft betaald, denkt men daar lokaal wellicht anders over. De projectscreening van Atradius DSB blijkt in de praktijk geen garanties te bieden voor het voorkomen van overtredingen van lokale milieuregels of schade voor de lokale bevolking.

3.3. MVO-STANDAARDEN

Sterke standaarden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) zijn van essentieel belang in de uitvoer van het private sectorbeleid van de overheid. In de nota 'Ondernemen voor Ontwikkeling' wordt veel waarde gehecht aan MVO. Het is een 'intrinsieke voorwaarde' en een 'absoluut criterium' voor het gehele Nederlandse 'hulp- en handelsbeleid'. Gezien het belang dat het kabinet hecht aan MVO is het opmerkelijk dat de uitwerking op veel punten vrijblijvend is en hiermee tekortschiet als basis voor een verantwoorde uitvoering van het DGGF. De MVO-uitgangspunten die van toepassing zijn op de bedrijven bevatten een aantal goede intenties. Maar het is onduidelijk hoe het toezicht vanuit de uitvoerders wordt toegepast. Net als (ontwikkelings)banken hebben de uitvoerders van het DGGF een 'due diligence' verplichting voor portfoliobeheer. Dit wordt nog onvoldoende erkend en geoperationaliseerd.

Voor bedrijven die geld ontvangen uit het DGGF gelden tien IMVO-uitgangspunten, waarvan er overigens vier niet aan de bedrijven maar aan de uitvoerders van het DGGF worden opgelegd. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de OESO Richtlijnen. De IFC Performance Standards worden gebruikt door de uitvoerder voor een eerste toetsing van financieringsaanvragen. Het is positief dat de IFC Performance Standards worden gebruikt voor de risico-analyse. Hierin staan duidelijkere criteria voor projectbeoordeling en er is meer aandacht voor thema's als landrechten dan in de OESO Richtlijnen. Het is echter belangrijk dat deze ook worden toegepast conform de standaard van het IFC: in de beoordeling, in de uitwerking en ook in uitvoering van een project, altijd in lijn met de risico-beoordeling. Deze toezegging ontbreekt momenteel. Daarnaast is het specifiek voor land gerelateerde investeringen van belang dat het principe van Free Prior and Informed Consent – het recht van gemeenschappen om tijdig en geïnformeerde beslissingen te nemen over projecten die gevolgen hebben voor hun landgebruik – en 'CFS Voluntary Guidelines on Land Tenure' worden toegepast (zie box over Addax).

Ook transparantie over het due diligence proces wordt ten onrechte op een vrijblijvende manier aan bedrijven overgelaten. Dergelijke transparantie zou een vereiste moeten zijn, conform een aantal vooraf gedefinieerde richtlijnen. Samenvattingen van de due diligence dienen openbaar te worden gemaakt, zodat getroffen groepen op de hoogte kunnen zijn van de afwegingen die grondslag liggen aan een investering.

Een actueel thema in de uitwerking van MVO is rechtvaardige belastingssystemen.²⁸ Ook in het huidige bedrijfsleveninstrumentarium worden bedrijven en investeringsfondsen gesteund die belastingen ontwijken (zie box over MBCDF hieronder).

ADDAX BIOENERGY: DE RISICO'S VAN GROOTSCHALIGE LANDACQUISITIES EN HET BELANG VAN DUE DILIGENCE

Addax Bioenergy in Sierra Leone, mede gefinancierd door FMO en andere ontwikkelingsbanken, is vaak geprezen als een voorbeeld van duurzame grootschalige landbouw voor biobrandstoffen. Het bedrijf verwierf 57.000 hectare land voor een suikerrietplantage, voornamelijk bestemd voor bio-ethanol voor de Europese markt. Pogingen om dit complexe proces in goede banen te leiden, bleken onvoldoende om negatieve gevolgen op de 13.000 betrokken bewoners te voorkomen. Uit onderzoek van ActionAid (2013) e.a. blijkt dat er geen sprake was van 'Free Prior and Informed Consent' (FPIC) en dat door verlies van land veel mensen meer honger lijdten.²⁹

Dit project laat het belang van een sterk internationaal MVO-kader (IMVO) en adequate due diligence zien, in het bijzonder bij grootschalige landacquisities die enorme risico's met zich meebrengen. Zolang landrechten nog niet voldoende beschermd zijn, vraagt dit om terughoudendheid en meer aandacht voor alternatieven die minder druk leggen op natuurlijke hulpbronnen³⁰ en waar kleinschalige boeren en boerinnen van kunnen profiteren. In alle gevallen van landverwerving is verdergaande due diligence essentieel, waaronder risicoanalyse, impact assessments, transparantie, adequate implementatie van het principe 'Free Prior and Informed Consent' en mitigatiemaatregelen en monitoring. Naast IFC Performance Standards bieden de CFS-richtlijnen (Voluntary Guidelines on Land Tenure) belangrijke handvatten voor de bescherming van landrechten met specifieke aandacht voor vrouwen en gemeenschapsrechten.³¹

In de nota wordt belastingontwijking als een absoluut uitsluitingscriterium gepresenteerd. Van de gebruikers van het DGGF wordt verwacht dat ze "geen gebruik maken van kunstmatige constructies om hun winsten of te betalen bronheffingen te verlagen in landen waar DGGF voor open staat". Dit is een zeer positieve ontwikkeling ten opzichte van het bestaande PSO-beleid. Echter de waarde ervan moet zich in de uitwerking en de praktijk bewijzen. Zo moet duidelijk worden gemaakt wat onder 'kunstmatige constructies' wordt verstaan en hoe dit wordt getoetst. Ook zou dit beleid moeten gelden voor alle private sector-instrumenten en niet alleen het DGGF. Bovendien is het tegengaan van belastingontwijking gebaat bij maximale transparantie over de financiële aspecten van de transactie. Het is daarmee van belang dat er transparantie-eisen worden gekoppeld aan deze toezegging.

Aanbevelingen

- ▶ De IFC Performance Standards dienen volledig te worden toegepast op projectniveau in lijn met risicobeoordeling, niet slechts voor een eerste toetsing. Landinvesteringen verdienen extra terughoudendheid en voorzichtigheid in lijn met CFS Voluntary Guidelines on Land Tenure en het principe van Free Prior and Informed Consent in het bijzonder.
- ▶ Informatie over de uitkomsten van het due diligence-proces moet op projectniveau beschikbaar worden gesteld. Bovendien hebben in de uitvoer van het DGGF de overheid en de uitvoerders, naast de bedrijven,

een verantwoordelijkheid ten aanzien van due diligence, met name in het duidelijk formuleren van regels en monitoring- en evaluatieprocessen. Het is belangrijk dat de overheid deze neemt en duidelijkheid schept rondom de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van deze verplichting.

- ▶ Het MVO-beleid van de uitvoeringsorganen moet continue getoetst worden en waar nodig aangepast. Het ministerie, of een onafhankelijk orgaan als het NCP of een ombudsman, dient toezicht te houden op de uitvoering ervan in de praktijk.
- ▶ De overheid dient transparantie te garanderen over afgedragen belastingen door gesteunde bedrijven in het productieland, onder andere door voor bedrijven die gebruik maken van het DGGF country-by-country reporting te verplichten. Bedrijven die overheidssteun ontvangen, dienen bij voorkeur gevestigd te zijn in het land waar de investering plaatsvindt. Andere constructies dienen gemotiveerd (en gepubliceerd) te worden.
- ▶ Overeenkomstig met de toepassing van de OESO-Richtlijnen voor MNEs op tot de financiële sector, dient ketenverantwoordelijkheid voor financiële intermediairs te gelden.

MBCDF – NEDERLANDSE INVESTERINGSFINANCIERING VOOR CONTROVERSIEEL PROJECT IN LAOS: HET BELANG VAN VOORWAARDEN VOOR INTERMEDIARIS

Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P. (MBCDF) is een vermogensfonds dat staat geregistreerd in Guernsey (Kanaaleilanden), een belastingparadijs. Gelanceerd op 6 juli 2010, is MBCDF naar eigen zeggen het eerste fonds gericht op de ontwikkeling van schone energie voor de stroomgebieden van de Mekong en de Brahmaputra. Het fonds kreeg in haar eerste ronde van fondsenwerving US\$ 45 miljoen aan gelden toegezegd van leidende financiële instituties zoals FMO (US\$ 12,5 miljoen dollar), de Aziatische Ontwikkelingsbank, Finnfund en BIO. Deze investering maakt een aantal belangrijke knelpunten inzichtelijk in investeringsfinanciering door overheden. Onder andere op het gebied van ontwikkelingsrelevantie (zie 3.1), beoordeling en mitigatie van negatieve gevolgen voor lokale bewoners en het milieu en de verdeling van verantwoordelijkheden rondom due diligence (zie 3.3 hierboven).

Begin 2011 kocht MBCDF 6.285.000 aandelen voor US\$ 3,36 miljoen van Électricité du Laos Generation PLC (EdL Gen), een bedrijf dat grotendeels inzet op het vergroten van de export van electriciteit. MBCDF is de derde grootste buitenlandse investeerder in EdL Gen. Gezien het gebrek aan toegang tot energie van lokale bewoners zijn vraagtekens te stellen bij de ontwikkelingsrelevantie van deze investering. Volgens het rapport *Power Surge, The impacts of rapid dam development in Laos*³² van International Rivers ondergaat Laos een nog niet eerder vertoonde groei in dammenprojecten, gedreven door de elektriciteitsbehoefte van buurlanden en buitenlandse investeerders. Het is niet direct duidelijk of en hoe de inkomsten van deze projecten bijdragen aan armoedebestrijding en de bestrijding van ongelijkheid in het land. Lessen uit eerdere damprojecten in Laos vertellen het verhaal van slechte planning, ontoereikende compensatie en mitigatieplannen en gebroken beloften aan getroffen dorpingen. In Laos moesten reeds duizenden mensen, grotendeels behorend tot etnische minderheden, gedwongen verhuizen vanwege de bouw van dammen. Daarnaast werden benedenstreams van de dammen nog grotere delen van de bevolking geraakt door een grote teruggang in de visstand, overstromingen, erosie en problemen met betrekking tot de waterkwaliteit.

Bij investeringen via financiële intermediairs, zoals vermogensfondsen – wat ook in het DGGF gaat plaatsvinden – is er een gebrek aan transparantie over hoe due diligence plaatsvindt: Wie is verantwoordelijk voor (adequate) sociale en milieueffectrapportages; Wie controleert ze (zie 3.3 hierboven)? Mochten gemeenschappen getroffen worden door dammenprojecten in Laos dan is het lastig te achterhalen wie ze daarop aan kunnen spreken en welke procedures ze daarbij kunnen volgen. Daarnaast is het in de huidige praktijk ook mogelijk om bij projecten die via financiële intermediairs lopen, de MVO eisen die aan een financier (zoals het DGGF) worden gesteld, te ontlopen die wel gelden bij directe projectinvesteringen.

3.4. TRANSPARANTIE, STAKEHOLDERBETROKKENHEID EN KLACHTENMECHANISMEN

Transparantie

Maximale transparantie in de uitvoering van het DGGF is noodzakelijk en een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van noodzakelijke verantwoordingsmechanismen binnen het DGGF. Ook stelt het (lokale) stakeholders in staat om in de besluitvorming en uitvoering van DGGF ondersteunde activiteiten te participeren en maakt het publieke controle mogelijk. Het huidige bedrijfsleveninstrumentarium en het informatiebeleid voorgesteld in de nota bieden

onvoldoende transparantie. Voor het DGGF zullen alleen verleende financieringen en transacties op de website van de uitvoerder worden gepubliceerd. Een informatiebeleid naar internationale standaarden³³ houdt in dat projecten op de website van het DGGF of de uitvoerders 90 dagen voorafgaand aan besluitvorming, publiek worden gemaakt, voorafgaand aan besluitvorming. Ook vallen strategiedocumenten, budgetten en landenanalyses van internationale financiële instituties onder het informatiebeleid.

Het principe voor openbaarheid van informatie dat bijvoorbeeld de Wereldbank hanteert is: 'Alles openbaar, tenzij'.

Dat houdt in dat niet alleen op projectniveau openbaarheid wordt gegarandeerd, maar ook op het niveau van beleid en besluitvormingsprocessen.

Stakeholderconsultatie

Het betrekken en informeren van stakeholders bij het ontwerpen en uitvoeren van Ontwikkelingssamenwerking is een belangrijk principe in het huidige beleid van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.³⁴ Het is positief dat de Nota 'Ondernemen voor Ontwikkeling' verwijst naar de betrokkenheid van verschillende (lokale) partijen, inclusief NGO's en kennisinstellingen, maar een adequate uitwerking is afwezig. Hiermee ontbreekt in de praktische uitvoer van projecten een enige garantie op stakeholderbetrokkenheid. Een gebrek aan stakeholderbetrokkenheid ondermijnt de potentiële positieve effecten van de door de overheid ondersteunde projecten. Een erkenning van deze rol is de herhaaldelijke oproep van het kabinet aan NGO's om risico's en ongewenste maatschappelijke effecten van overheidssteun in kaart te brengen en hierin de rol van waakhond op zich te nemen.³⁵ In de ontwikkeling van het DGGF is van brede consultatie, zoals bedoeld in de motie Slob, onvoldoende sprake geweest. Er is een referentiegroep gevormd, waarin vooral direct belanghebbenden bij de uitvoering van DGGF plaats hebben en een onafhankelijk geluid onvoldoende wordt gegarandeerd. Voor een ontwikkelingsrelevant beleidsinstrument is het onbegrijpelijk dat er geen ruimte is ingebouwd voor consultatie met zuidelijke belanghebbenden.³⁶

Onafhankelijke klachtenmechanismen

Slachtoffers van mogelijk negatieve effecten van projecten gefinancierd met steun van de overheid, moeten gebruik kunnen maken van een onafhankelijk, onpartijdig en transparant klachtenmechanisme. Dit vloeit voort uit internationale afspraken binnen de Verenigde Naties. Het is positief dat de nota van de minister aangeeft dat de uitvoerders van het DGGF moeten beschikken over een klachtenprocedure en dat er sanctiemogelijkheden zijn in geval van schendingen van IMVO-bepalingen.³⁷ Een klachtenprocedure kan echter verschillende vormen aannemen en uit ervaring blijkt dat dit lang niet altijd leidt tot de mogelijkheid om de klacht onpartijdig, onafhankelijk en transparant te laten toetsen. Het is van belang dat de Minister zich juist committeert aan een klachtenmechanisme met deze eigenschappen. FMO is op dit moment een onafhankelijk klachtenmechanisme aan het opzetten. Hoewel de uitwerking hiervan op dit moment nog niet bekend is, zou dit klachtenmechanisme voor alle onderdelen van het DGGF toegankelijk moeten zijn, juist ook voor klachten van lokale stakeholders. Ook staat in de nota 'Ondernemen voor Ontwikkeling' dat bedrijven die gebruik maken van het DGGF, aantoonbaar bezig moeten zijn met

het opzetten en implementeren van een MVO-beleid. Het is de taak van de overheid erop toe te zien dat het onderhouden van een doeltreffend klachtenmechanisme, hier onderdeel van is.

Aanbevelingen

► **Transparantie**

De overheid dient, zowel op projectniveau als op het niveau van besluitvorming, maximale openbaarheid na te streven in het DGGF. Hiertoe dient er een 'openbaarheid-van-informatie-beleid' te worden ontwikkeld, geïnspireerd door de 'disclosure policy' van de IFC. Tevens dient de overheid in het kader van transparantie-eisen ervoor te zorgen dat de volgende zaken openbaar worden gemaakt voor alle financiële steun aan bedrijven:

- de directe en de uiteindelijke begunstigde van een project of bedrijf;
- de kerngegevens van het project, waaronder project-samenvatting, omvang financiering project en fysieke omvang (hectare);
- de wijze waarop lokale participatie in projectontwerp en uitvoering plaatsvindt;
- en de fiscale structuur van een project of bedrijf. Een bedrijf dient transparant te zijn over betaalde belastingen in het productieland, met als minimum-criterium de OESO Richtlijnen.

► **Stakeholderconsultatie**

De overheid dient stakeholderbetrokkenheid als kernvoorwaarde in het DGGF te integreren en hiervoor in Nederland, maar ook in ontwikkelingslanden, de mogelijkheid uit te werken. Een commissie of werkgroep van relevante stakeholders (bedrijven, NGO's, overheid, uitvoeringsinstellingen) zou een effectief toezichtmechanisme kunnen vormen.³⁸ Bovendien dient de overheid ervoor te zorgen dat er naast de benodigde transparantie voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn om maatschappelijke organisaties in Nederland, en zeker in ontwikkelingslanden, hun rol als waakhond, kennishouder en aanjager van betere wet- en regelgeving te laten vervullen.

► **Klachtenmechanismen**

De Nederlandse overheid dient te zorgen dat er een onafhankelijk, onpartijdig en transparant klachtenmechanisme komt voor staatssteun aan private sector-investeringen. Toegankelijkheid voor lokale stakeholders is hierin een vereiste. Bedrijven die gebruik maken van het DGGF dienen een lokaal klachtenmechanisme op te zetten, toegankelijk voor lokale stakeholders.

4 CONCLUSIE

Het DGGF beoogt ontwikkelingsrelevante export en investeringen te stimuleren. De huidige uitwerking in 'Ondernemen voor ontwikkeling' is echter te vrijblijvend en schiet bovendien tekort om ontwikkelingsimpact te verzekeren en te meten. Dat er bij uitstek vanuit het ontwikkelingsbudget exclusieve bedrijvensteun naar het Nederlandse bedrijfsleven gaat en dat Nederland zich internationaal hard maakt om dit onder ODA-criteria te brengen, zijn onbegrijpelijke keuzes, maar gelukkig geen onomkeerbare. Naast het aanbieden van ongebonden hulp zijn vraagsturing, aansluiten bij lokale noden en behoeften en consultaties met stakeholders essentiële elementen in het realiseren van ontwikkelingsrelevantie. Ontwikkelingsrelevantie is veel meer dan alleen banen en productiekracht. Het tegengaan van ongelijkheid en het bevorderen van inclusiviteit, het stimuleren van duurzame groei, lokale innovatie en empowerment van kwetsbare groepen kunnen niet zomaar buiten de gehanteerde definitie worden gelaten en vereisen serieuze monitoring en evaluatie. Het potentieel van kleine (vrouwelijke) ondernemers in ontwikkelingslanden wordt terecht erkend. Maar meer aandacht voor het level playing field van deze groep en aanvullende ondersteuning zijn essentieel voor succes.

Exportfinanciering is het meest controversiële element van het DGGF omdat de link met ontwikkelingsrelevantie en vraaggestuurdheid problematisch is en onvoldoende is uitgewerkt in de nota. Bovendien is het 'trackrecord' van

Atradius DSB onvoldoende in het aansturen van ontwikkelingsrelevante projecten. Op het gebied van transparantie en due diligence presteert Atradius DSB, net als andere ECA's, ver beneden het gangbare niveau van ontwikkelingsinstellingen.

Naast bovengenoemde doing good-criteria, moet de overheid garant staan voor het voorkomen van doing harm door scherpe en eenduidige MVO-criteria te formuleren, inclusief duidelijke transparantie en verantwoordingsmechanismen. Er is meer nodig dan de huidige voorstellen om financiering op basis van normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen te garanderen en schendingen te voorkomen, op transparante wijze stakeholders te betrekken en informeren en onafhankelijk met klachten om te gaan. De voorgestelde vrijblijvende en vage uitwerking van MVO-normen past niet bij dit streven en biedt onvoldoende garanties en aanknopingspunten. Ook de elementen die in potentie (zeer) positief zijn, zoals het instellen van sanctiemechanismen en het tegengaan van belastingontduiking, blijven te beperkt om als essentiële randvoorwaarden te dienen. Deze briefing geeft bij elke sectie concrete aanbevelingen aan de Nederlandse overheid en de uitvoeringsinstanties om het beleid op deze punten verder te verbeteren en te stroomlijnen met internationaal geaccepteerde standaarden en 'best practices'. Het instellen van het DGGF begin 2014, moet aangegrepen worden als het begin van een kritische discussie over het functioneren van de private sector in Ontwikkelingssamenwerking.



Endnotes

- Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/09/30/ondernemen-voor-ontwikkeling-investeren-in-duurzame-en-inclusieve-groei.html>, Kamerbrief, 30 September 2013.
- Hoe dit er precies uitziet is context-afhankelijk, maar bescherming van mensenrechten, waaronder landrechten is een absolute voorwaarde. De nadruk in het beleid ligt nu vaak op het creëren van een 'enabling environment' voor investeerders, maar wij spreken liever van een enabling environment voor 'responsible investments', een balans tussen bescherming van investeerders en mensenrechten.
- Zie o.a. Byiers, B. (2012) Common or Conflicting Interests: Reflections on the Private Sector for Development Agenda. Discussion paper 131, ECDPM.
- In het bijzonder de Advisory Committee van de Fair Green Global Alliance, bestaande uit 6 experts op FGG thema's, betrokken bij organisaties waar FGG mee samenwerkt in Afrika, Latijns-Amerika en Azië.
- ActionAid, Both ENDS en SOMO: 'Bijdrage Private Sector aan Ontwikkeling niet gegarandeerd', 2012, http://somo.nl/publications-nl/Publication_3874-nl
- Uit Ondernemen voor Ontwikkeling: "Is het noodzakelijk om obstakels die ontwikkeling hinderen weg te nemen en kansen te creëren voor kwetsbare groepen in lage- en middeninkomenslanden om volwaardig te participeren in economie en samenleving." (p. 4). Er wordt niet uitgelegd welke obstakels voor kwetsbare groepen nu precies worden aangepakt en hoe. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopment-assistance.htm>
- Vraaggestuurdheid wordt in een studie voor IOB gedefinieerd als 'de mate waarin beslissingen in verschillende fases van een ontwikkelingsinstrument zijn gebaseerd op de voorkeuren van de beoogde begunstigen' en vereist minimaal transparantie, toegankelijkheid en mogelijkheid voor de doelgroep (begunstigen) om het instrument en activiteiten te beïnvloeden, <http://www.iob-evaluatie.nl/vraagsturing>.
- Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33625-26.html>.
- Zie voor referenties onder andere: Easterly, William. 2007. "Are Aid Agencies Improving?" Economic Policy, 22(52): 633–78.
- Als het aan de inzet van de Nederlandse overheid in de OESO – waar de zogenaamde ontwikkelingscriteria worden afgesproken - ligt, kan deze steun aan Nederlandse bedrijven in de toekomst als officiële ontwikkelingshulp (ODA) worden aangemerkt.
- Tied aid is now illegal in the UK by virtue of the International Development Act, which came into force on 17 June 2002, replacing the Overseas Development and Co-operation Act (1980), http://en.wikipedia.org/wiki/Tied_aid.
- In 2011 werd Nederland al door het 'OESO DAC peer review'-rapport gewezen op het gevaar van het te veel verweven van ontwikkelings samenwerking (meer specifiek het private sector ontwikkelingsdeel daarbinnen) met promotie van de Nederlandse commerciële belangen. Volgens DAC-leden dienen ontwikkelingsdoelen voorop te blijven staan.
- Wat de wereld verdient, 2013, p. 32. Elders (p 21/22) staat dat zal worden gekeken naar 'socio-economische impacts, bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelingsrelevantie en MVO', maar ook dit wordt niet uitgewerkt.
- Zie o.a. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Beyond%202015%20MDG-SDG%20relationship.pdf> en OECD criteria (voetnoot 10).. Het denken van econoom Amartya Sen t.a.v. ontwikkeling als 'enlarging people's choices and enhancing human capabilities and freedoms' en het belang van 'empowerment' lijkt relevanter dan ooit - in tijden waar economieën wel groeien maar vrijheden en kansen van veel mensen niet -, maar ontbreekt hier volledig. Erkenning van brede levenswijze strategieën die verder gaan dan (formele) banen ontbreekt ook, wat bijvoorbeeld essentieel is bij land(bouw) gerelateerde investeringen.
- Zie ook civil society rapporten t.a.v. GAFSP, voedselzekerheidsfonds Wereldbank, waarvan Nederland belangrijke donor is.
- Van Westen et al. (2013), http://www.mvonderland.nl/sites/default/files/corporate_social_responsibility_in_the_agro-food_sector.pdf; Voorbeelden in KIT, Faida MaLi, IIRR (2006), www.mamud.com/Docs/chains.pdf; Over Empowerment in ketens.
- Thorsten Beck (2005), <http://www.nber.org/papers/w11224>.
- Hassam and Wijnhoud (2006) in SNV/ UNDP/ MDPm (2005); Towards MDG Localisation in Africa • Options and experiences. 89-103 http://www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/towards_mdg_localisation_in_africa_-_options_and_experiences.pdf KIT, FaidaMaLi, IIRR (2006), Chain Empowerment ; Supporting African Farmers to develop Markets. 56-61 www.mamud.com/Docs/chains.pdf
- Dit laatste wordt vaak onvoldoende onderkend of genegeerd wat goed bestuur en democratisering en daarmee een goed business klimaat op langere termijn ondermijnt en ongelijkheid kan verergeren, <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/36427804.pdf>.
- Kaaria et al. (2008), Natural Resources Forum 32 (2008) 53–63 and Combaz (2013).
- UNCTAD 'Why micro and small enterprise are not growing', <http://unctad.org/en/docs/poitetebd5.en.pdf>; Women's Economic Empowerment (OECD 2012), <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157530.pdf>; Van Westen et al. (2013), http://www.mvonderland.nl/sites/default/files/corporate_social_responsibility_in_the_agro-food_sector.pdf; Ferris et al. (2006), http://www.crsprogramquality.org/storage/pubs/agenv/mkt_facilitator_guide.pdf.
- Exporting goods or exporting debts? Export Credit Agencies and the roots of developing country debt, December 2011, Eurodad, <http://www.eurodad.org/Entries/view/4735/2011/12/06/Exporting-goods-or-exporting-debts-Export-Credit-Agencies-and-the-roots-of-developing-country-debt>.
- HGIS-nota 2014, p. 24.
- In het kader van financiële sector hervormingen worden bancaire en verzekeringstaken bij private financiële instellingen momenteel juist expliciet uit elkaar getrokken en ondergebracht bij afzonderlijke bedrijven (bijvoorbeeld ING).
- Zie http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl/Images/Jaaroverzicht%202012%20spread_tcm1008-159334.pdf.
- Vergelijk een casestudie van door Atradius DSB gesteunde baggerwerkzaamheden van Van Oord in Suape, Brazilië: <http://www.bothends.org/nl/Publicaties/document/90/Rapport-Suape>.
- A brief on tax and corporate responsibility, draft principles for CSR & tax van IBIS en Christian Aid, juni 2012.
- ActionAid (2013): Broken Promises, <http://www.actionaid.org/nl/nederland/publications/broken-promises-impacts-addax-bioenergy-sierra-leone-hunger-and-livelihoods>. Zie ook Baxter 'Who is benefitting: Large scale land investments in Sierra Leone' (2013) en Silnorf Monitoring Report Addax 2013.
- Een recente studie voor MVO Nederland (Universiteit Utrecht 2013) wijst op de risico's van investeringen die veel land en water gebruiken – zoals grootschalige plantages voor biobrandstoffen - en mogelijke voorrangmaatregelen voor alternatieven die weinig hulpbronnen gebruiken en veel arbeidsplaatsen opleveren. http://www.mvonderland.nl/sites/default/files/corporate_social_responsibility_in_the_agro-food_sector.pdf
- In mei 2012 werden deze richtlijnen voor land(gebruiks)rechten in de Committee on World Food Security (FAO) met brede steun aangenomen. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>
- <http://www.internationalrivers.org/resources/power-surge-the-impacts-of-rapid-dam-development-in-laos-3964>
- Zie ter vergelijking de Information Disclosure Policy van IFC en de Wereldbank, o.a. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+projects+database/projects/access+to+information+policy.
- Wat de wereld verdient, 2013
- http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/buza/20120712_OS-bedrijfsleveninstrumentarium.pdf
- De Fair, Green and Global Alliance heeft op eigen initiatief een gesprek tussen zuidelijke ngo's en de verantwoordelijke ambtenaren georganiseerd, maar ook in het vervolgproces is hieraan geen vervolg gegeven. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/09/30/ondernemen-voor-ontwikkeling-investeren-in-duurzame-en-inclusieve-groei.html>, p.23.
- Punten op de I, Oxfam Novib, 2011.

Both ENDS
Connecting people for change

act:onaid

SOMO

