

Bijdrage private sector aan ontwikkeling niet gegarandeerd

Overheidssteun vanuit ontwikkelingssamenwerking aan bedrijfsleven moet aan belangrijke voorwaarden voldoen om daadwerkelijk bij te dragen aan ontwikkeling

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid in toenemende mate het ontwikkelingsgeld (ODA) ingezet voor het stimuleren van private sector ontwikkeling (PSO) en het betrekken van het (Nederlands) bedrijfsleven bij private sector activiteiten in ontwikkelingslanden. Sinds het kabinet Rutte I wordt zowel in absolute als in relatieve zin een groeiend deel van het ODA budget aan PSO uitgegeven, waarbij de private sector een steeds belangrijkere deelnemer wordt in ontwikkelingssamenwerking. Het nieuwe kabinet lijkt deze trend versterkt voort te zetten.

Hoewel het hier een majeure verschuiving betreft in het ontwikkelingsbeleid, is de *evidence base* voor de ontwikkelingseffectiviteit van PSO en bedrijfsleven en de relatie tot andere vormen van OS onduidelijk. Op basis van een analyse van het huidige beleid, evenals twee *case studies* van recente projecten, concluderen ActionAid, Both Ends en SOMO dat de ontwikkelingsimpact van PSO projecten momenteel onvoldoende wordt gegarandeerd.

De relatie tussen private sector ontwikkeling en duurzame armoedebestrijding is niet vanzelfsprekend. Bovendien kent PSO de nodige risico's, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten. Stricte voorwaarden en flankerend beleid zijn essentieel om een bredere economische transformatie, inclusiviteit, de juiste wet- en regelgeving, voldoende betrokkenheid van een sterk maatschappelijk middenveld en uiteindelijk een positieve ontwikkelingsimpact te garanderen. Deze memo gaat in op een vijftal kernvoorwaarden waarop Nederland haar PSO beleid dient te verscherpen. De nadruk ligt op concrete handelingsperspectieven, welke tevens relevantie hebben voor een meer fundamentele discussie over de rol van PSO en (Nederlandse) bedrijven in economische transformatie en ontwikkeling. We kijken daarbij zowel naar de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid als die van de uitvoeringsinstanties Agentschap NL en FMO.

De vijf belangrijkste aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- I. Houd het doel en het middel goed gescheiden. Het bedrijfsleven betrekken bij ontwikkelingssamenwerking biedt kansen, maar **ontwikkelingsimpact** dient in alle bedrijfsleveninstrumenten op de eerste plaats te staan. Hiertoe dient PSO vraaggestuurd te zijn en aan te sluiten bij de behoeften van ontvangende landen en lokale gemeenschappen. In doeltreffendheidsprincipes, selectiecriteria, monitoring en evaluaties van projecten zou ontwikkelingsimpact centraal moeten staan (paragraaf 2). Dit betekent ook het inschatten en voorkomen van mensenrechtenschendingen en andere negatieve impacts.
- II. **Sterke standaarden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen**, en met name stakeholderbetrokkenheid, dienen in alle bedrijfsleveninstrumenten integraal te worden opgenomen en de implementatie daarvan dient te worden gemonitord (paragraaf 3). Naast adequate implementatie van OESO Richtlijnen en due diligence procedures door bedrijven en overheid zelf, dienen ook de IFC Performance Standards en andere standaarden als de Voluntary Guidelines on Land Tenure en het principe van 'Free Prior and Informed Consent' breder te worden toegepast. Dit dient plaats te vinden op basis

van gedegen risico-analyse, waarbij risicovolle activiteiten zoals landacquisitie en impacts op vrouwenrechten extra aandacht behoeven.

- III. De overheid en de uitvoerende instanties dienen, zowel op het projectniveau als op het niveau van besluitvorming, **maximale openbaarheid** na te streven in alle bedrijfsleveninstrumenten (paragraaf 4). Internationale standaarden op het gebied van openbaarheid van informatie gaan verder dan het in PSO gehanteerde beleid. De 'disclosure policy' van IFC geeft een goed voorbeeld van hoe een dergelijk beleid op participatieve wijze tot stand is gekomen.
- IV. De Nederlandse overheid dient te zorgen dat er een **onafhankelijk, onpartijdig en transparant klachtenmechanisme** komt voor staatssteun aan private sector investeringen (paragraaf 5).
- V. In het kader van het door Nederland geaccepteerde principe van **beleidscoherentie**, moet de ontwikkelingsimpact van aanpalende beleidsterreinen in kaart worden gebracht, gemonitord en geëvalueerd en dient het beleid hierop te worden aangepast. Ook dient er te worden geborgd dat bij PSO projecten **belastingafdracht** zoveel mogelijk gebeurt in de landen waar wordt geïnvesteerd en dienen schadelijke constructies via belastingparadijzen te worden voorkomen (paragraaf 6).



ActionAid is een internationale ontwikkelingsorganisatie, actief in ruim veertig landen en met het hoofdkantoor in Johannesburg. Vanuit Nederland werken we zij aan zij met onze lokale ActionAid collega's, activisten en gemeenschappen in Afrika voor een beter beheer van natuurlijke hulpbronnen. Tot april 2012 was ActionAid in Nederland bekend als NIZA (Nederlands Instituut Zuidelijk Afrika). Voor meer informatie, zie www.actionaid.nl



Both ENDS
Connecting people for change

Both ENDS is een onafhankelijke, niet-gouvernementele organisatie (NGO) die werkt aan een duurzame toekomst voor onze planeet. We doen dit door het identificeren en versterken van maatschappelijke organisaties (CSO's), vooral in ontwikkelingslanden. Voor meer informatie, zie www.bothends.org



Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) is een onafhankelijke not-for-profit onderzoeks- en netwerkorganisatie. SOMO richt zich op duurzame ontwikkeling, zowel sociaal, ecologisch als economisch. Sinds 1973 onderzoekt SOMO multinationale ondernemingen en de gevolgen van hun activiteiten voor mens en milieu wereldwijd. Voor meer informatie, zie www.somo.nl

Voor informatie of vragen, graag contact opnemen met, [Barbara van Paassen](#) van ActionAid, [Anouk Franck](#) 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 middels onderzoek en advocacy naar grotere beleidscoherentie voor ontwikkeling in Nederlands en Europees beleid.

Bijdrage private sector aan ontwikkeling niet gegarandeerd

Overheidssteun vanuit ontwikkelingssamenwerking aan bedrijfsleven moet aan belangrijke voorwaarden voldoen om daadwerkelijk bij te dragen aan ontwikkeling

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1.1. Inleiding.....	3
1.2. Achtergrond	4
2. Ontwikkelingsimpact moet altijd voorop staan.....	5
3. Normen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).....	8
4. Openbaarheid van informatie: voorwaarde voor succes	11
5. Accountability mechanismen: verantwoording afleggen als het niet goed gaat..	13
6. Beleidscoherentie & belastingafdracht: Sine qua non.....	14
7. Conclusie	16
Annex 1 Casus FMO	18
Annex 2 Casus PSI	19

1.1. Inleiding

Wereldwijd wordt de rol die bedrijven spelen in ontwikkelingssamenwerking (OS) groter. Overheden besteden in rap tempo meer ontwikkelingsgeld aan directe en indirecte ondersteuning van het eigen en lokale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Ook de Nederlandse overheid biedt subsidies, leningen, verzekeringen en andere ondersteuningsprogramma's aan ten behoeve van private sector ontwikkeling (PSO). Terwijl er flink werd bezuinigd op traditionele thema's binnen OS - als onderwijs en gezondheidszorg en steun aan het maatschappelijk middenveld - was voor het vorige en het nieuwe kabinet PSO en de samenwerking met het bedrijfsleven binnen OS juist één van de speerpunten van het beleid. Deze memo analyseert het Nederlandse private sectorbeleid en gaat in op een aantal fundamentele vragen en voorwaarden voor het garanderen van een positief effect op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Dit illustreren we met twee casussen (*FMO en het Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P. & PSI en ScanFarm AS in Ghana*), die in Annex 1 en 2 zijn opgenomen.

Private sector ontwikkeling en economische groei zijn belangrijk, maar niet voldoende voor het behalen van duurzame ontwikkelingsdoelen. Bredere (economische) transformatie, inclusiviteit, de juiste wet- en regelgeving¹ en voldoende controlemechanismen door een sterk maatschappelijk middenveld zijn slechts een aantal essentiële voorwaarden voor ontwikkeling.² Daarnaast is het belangrijk kritisch te blijven kijken naar de rol en toegevoegde waarde van het (Nederlandse) bedrijfsleven binnen lokale ontwikkelingsprocessen, óf en hoe commerciële en ontwikkelingsbelangen daadwerkelijk samenvallen en waar de scheidslijn tussen ontwikkelingsfinanciering en bedrijfssubsidie ligt.

1 Hoe dit er precies uitziet is context-afhankelijk, maar bescherming van mensenrechten, waaronder landrechten is een absolute voorwaarde. De nadruk ligt vaak op 'enabling environment' voor investeerders, maar wij spreken liever van een enabling environment voor 'responsible investments', een balans tussen bescherming investeerders en mensenrechten.

2 Zie o.a. Byiers, B. (2012) Common or Conflicting Interests: Reflections on the Private Sector for Development Agenda. Discussion paper 131, ECDPM.

De toegenomen focus op private sector betrokkenheid binnen ontwikkelingssamenwerking vraagt om duidelijke criteria. Deze hebben betrekking op (1) ontwikkelingsimpact (2) normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) (3) openbaarheid van informatie (4) accountability mechanismen en (5) beleidscoherentie en belastingafdracht. Een centraal aandachtspunt hierbij is de betrokkenheid van lokale gemeenschappen en maatschappelijk organisaties bij de uitvoer van PSO en het inrichten van een systeem van 'checks & balances' zodat PSO ook daadwerkelijk bijdraagt aan lokale ontwikkeling en onbedoelde negatieve gevolgen voorkomen worden.

We richten ons in deze notitie primair op bedrijfssteun in het kader van ontwikkelingssamenwerking (voor het merendeel gefinancierd met ODA budget).³ Uiteraard zijn er allerlei vormen van steun aan bedrijven die gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden en duurzame ontwikkeling. Hoewel we hierop kort terugkomen aan het eind van deze notitie (paragraaf 6 over beleidscoherentie), valt dit onderwerp niet binnen de kern van het betoog. Deze memo gaat niet direct in op de discussie over de toekomstige richting van ontwikkelingssamenwerking en de rol en omvang van PSO en bedrijven daarbinnen, maar bevat - naast concrete aanbevelingen voor aanscherping van het huidige beleid - wel overwegingen die als input voor de meer fundamentele discussie kunnen dienen.

1.2 Achtergrond

Ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking heeft het vorige kabinet bij haar aantreden in 2010 scherpe keuzes gemaakt.⁴ De focus verschoof van traditionele OS-prioriteiten als onderwijs en gezondheidszorg naar economische ontwikkeling en private sectorbeleid. Daarbij vormen ook de maatschappelijke en commerciële strategische belangen van Nederland een belangrijk doel.⁵ Dit past in het grotere plaatje, namelijk een algemeen buitenlandbeleid 'waarmee [...] de BV Nederland krachtig wordt gepositioneerd'.⁶ De Nederlandse overheidsuitgaven aan PSO zijn van 2003 tot 2009 gestegen met 145 procent.⁷ Sindsdien zette deze stijging verder door; het officiële PSO-budget beslaat inmiddels circa 359 miljoen euro, ongeveer 13 procent van het totale budget voor ontwikkelingssamenwerking.⁸ Daarnaast zijn er nog verscheidene budgetten die niet onder PSO vallen maar deels wel direct en indirect ten goede komen aan het bedrijfsleven zoals programma's onder

3 Algemene rekenkamer, Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, 2011. We spreken over «officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking» als het gaat om de bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Als die bijdragen onder de criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vallen, worden ze beschouwd als Official Development Assistance (ODA).

4 Het WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' vormde de leidraad voor dit nieuwe beleid, en specifiek voor het centraal stellen van economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking 2011, 26-11-2010 <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/11/26/bijlage-kamerbrief-inzake-basisbrief-ontwikkelingssamenwerking.html>> Verder staat de de uitwerking van het huidige beleid voor internationaal ondernemen in de brieven 'Buitenlandse markten, Nederlandse kansen' van 24 juni 2011 (Kamerstuk 31985, nr. 5) en 'Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s) van 13 september 2011 (Kamerstuk 32637, nr. 15). De Kamer werd op 14 februari 2012 specifiek over het Agro-beleid geïnformeerd in de brief 'Nederlandse Agro-export 2011' (Kamerstuk 33000 XIII, nr. 166). De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken gaf een uitgebreide toelichting op het bedrijfsleveninstrumentarium van Ontwikkelingssamenwerking in zijn brief van 1 mei 2012 (Kamerstuk 31250, nr. 97). Reactie op motie Van Gerven vergaderjaar 2011-2012 (28973, nr. 94)

5 De vier kernthema's waar de Nederlandse PSI het verschil moeten maken zijn: voedselzekerheid; water; veiligheid en rechtsorde in fragiele staten; en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Bij de keuze voor prioritaire thema's en inzet zijn door de overheid twee uitgangspunten geformuleerd: (1) De relevantie voor armoedebestrijding, groei en daarmee voor zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden. (2) De maatschappelijke en commerciële strategische belangen van Nederland

6 Beleidsbrief 'Buitenlandse markten, Nederlandse kansen' van 24 juni 2011, p.27

7 Voorstudie door Ecorys, Inventarisatie van de resultaten van Programma's voor Private Sector Ontwikkeling 2003-2009 en bijlage.

8 Artikel 4.3 in de Begroting BuZa 2013 <http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting.kst173853_4.html >

voedselzekerheid en Partners voor Water.⁹ Ook het nieuwe kabinet lijkt deze trend door te zetten. Ook de komende jaren (2014-2016) komt er, ondanks forse bezuinigen op het totale OS budget, 750 miljoen Euro beschikbaar voor bedrijvensteun.¹⁰

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en het Ministerie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) onderhouden een pluriform stelsel van fondsen, instrumenten, programma's en instellingen die PSO financieel en administratief ondersteunen.¹¹ Een prominent onderdeel hiervan is het zogenaamde bedrijfsleveninstrumentarium. Dit instrumentarium waarop bedrijven direct aanspraak kunnen maken, wordt uitgevoerd door het Agentschap NL, divisie NL EVD Internationaal (AGNL) en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Daarbij onderscheidt de overheid de categorieën genoemd in tabel 1.

Tabel 1 Bedrijfsleveninstrumentarium: begunstigen/instrumenten/budgetten

Categorie	Instrumenten	Budget 2012 (x miljoen)
1. Begunstigde: private instellingen	PSI (Private Sector Investerings), FMO-ODA fondsen: Infrastructure Development Fund (IDF), Access to Energy Fund (AEF) en MASSIF (financiële sector), CBI (Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden) en PUM (Programma Uitzending Managers), Innovative Finance for Development Fund, Pro-poor innovation fund & IMVO-vouchers	€185
2. Begunstigde: publieke instellingen	ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling) en CBI-activiteiten gericht op instituties en overheden, Transitiefaciliteit, 2g@ther.	€180
3. Begunstigde: mengvormen van publiek-privaat	Initiatief Duurzame Handel (IDH), PPP-faciliteit Water, PPP-faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid en overige PPP's.	€140

In deze notitie staan vooral categorie 1 en 2 (PSO steun aan bedrijven en overheden) centraal. De meeste aanbevelingen, bijvoorbeeld over transparantie en verantwoordingsmechanismen, zijn echter ook relevant voor publiek-private partnerschappen (categorie 3).

2. Ontwikkelingsimpact moet altijd voorop staan

Het private sectorbeleid binnen OS is gebaseerd op de overtuiging dat economische groei, waarvoor de private sector de motor is, effectief is om armoede in ontwikkelingslanden te bestrijden.¹² Uit onderzoek blijkt echter dat economische ontwikkeling niet één op één leidt tot armoedebestrijding, duurzame groei en het verkleinen van ongelijkheid. Het World Investment Report 2012 van UNCTAD laat zien dat het verschil in de mate waarin landen profiteren van buitenlandse investeringen afhangt van verschillende factoren. Zoals reeds genoemd zijn inclusiviteit en type private sectorontwikkeling, bredere economische transformatie en inbedding in de juiste wet- en regelgeving en maatschappelijke context volgens UNCTAD van doorslaggevend belang. Het aantrekken van buitenlandse

⁹ Zie de artikel 4.1 & 11.01 Begroting BuZa 2013 <http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting_kst173853_4.html>

¹⁰ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD en PvdA, 29 oktober, 2013

¹¹ Zie <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31250/blg-167144?resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=4> voor een overzicht van deze instrumenten>

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 605, nr. 56.

investeerders met alleen lage belastingen en investeringsbescherming draagt niet vanzelf bij aan lokale economische ontwikkeling en werkgelegenheid, maar heeft juist vaak een tegengesteld effect.¹³

De onzekere relatie tussen private sector investeringen en armoedebestrijding blijkt ook uit talrijke evaluaties. De projecten van de International Finance Corporation (IFC), de private financieringstak van de Wereldbank, waarbij het vaak gaat om grootschalige leningen, hebben in 57 procent van de gevallen geen positieve impact op armoedebestrijding.¹⁴

Onder welke omstandigheden is PSO wel goed voor ontwikkeling? Een belangrijk element is dat ontwikkelingsfinanciering moet worden ingepast in de bredere ontwikkelingsprogrammering van een land. De ontwikkelingsrelevantie ligt vaak in het ondersteunen van het **lokale bedrijfsleven** (waaronder ook kleinschalige landbouwers) en het ontwikkelen van inclusieve of 'community-based' bedrijfsmodellen op een **vraaggestuurde** manier (inclusiviteit). Dit betekent bijvoorbeeld een grotere nadruk op lokale voedsel- en energievoorziening boven overwegend export-georiënteerde projecten, waar kwetsbare groepen zelden van profiteren. Zo stelt de Europese Commissie dat zij binnen OS niet zal investeren in biobrandstofgewassen voor export omdat dit concurreert met lokale voedselvoorziening.¹⁵ Aspecten als duurzame werkgelegenheid, betrokkenheid van lokale gemeenschappen en maatschappelijke organisaties, en toegang tot financiële diensten voor het lokale en kleinschalige bedrijfsleven leiden eerder tot verbetering van de armoedepositie van de lokale bevolking. Ook zou er aandacht moeten zijn voor geografische allocatie naar meer gemarginaliseerde gebieden en specifieke groepen die moeilijk verbinding vinden met afzetmarkten en financiële diensten (bijvoorbeeld boerinnen). Deze aspecten moeten bij projectkeuze duidelijk prevaleren boven strategische belangen en het aanbod van bedrijven uit Nederland. Op dit moment participeren vooral Nederlandse bedrijven en is de toegankelijkheid voor lokale bedrijven en bijvoorbeeld vrouwelijke ondernemers klein. Mede daardoor worden de belangen van de lokale bevolking en lokale economische ontwikkeling onvoldoende gewaarborgd in de Nederlandse PSO, zoals onder andere duidelijk wordt in onderstaande case omschrijving (Casus 1 *Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P.*, zie Annex 1).

Om ontwikkelingsimpact te waarborgen, zijn in de projectcyclus drie zaken van belang: selectiecriteria en -proces, monitoring en evaluaties. Met betrekking tot **selectiecriteria en -proces**, blijkt uit een recent Eurodad rapport naar de mate waarin investeren in private bedrijven bijdraagt aan armoedevermindering dat de Europese 'Development Finance Institutions' (zoals de Nederlandse FMO) geen uniforme aanpak hebben om ontwikkelingsimpact te definiëren en centraal te stellen in hun projecten.¹⁶ Deze ontwikkelingsbanken steunen bedrijven deels uit publieke middelen met leningen. In veel gevallen wordt ontwikkelingsimpact pas bepaald nadat de belangrijkste keuzes met betrekking tot een investering al zijn gemaakt. Hiermee vormt de impact een secundair aspect van investeringskeuzes, terwijl dit op de eerste plaats zou moeten komen, getuige hun missie.¹⁷

13 Zie Eurodad blog <<http://eurodad.org/1543461>> "a group of economies with a significant presence of [Transnational corporations] receives a below-average contribution of FDI in terms of the Index indicators. This group includes a number of economies that attract investment largely owing to their fiscal or corporate governance regimes (including tax havens and countries that allow special-purpose vehicles or other corporate governance structures favoured by investors such as Luxembourg and the Netherlands). Such regimes obviously lead to investment that has little impact in terms of local value added or employment."

14 Een evaluatie van de Wereldbank vond dat: "more than half (57%) of the International Finance Corporation's [IFC, the World Bank's development finance institution] projects fail to reach the poor". 2011 <<http://ieg.worldbankgroup.org/content/ieg/en/home/features/poverty.html>>

15 <<http://www.euractiv.com/energy/iebalgs-eu-energy-aid-fund-exclude-coal-biofuels-news-512184#>>

De positie tegen export werd ook benadrukt door DG DevCo op de recente European Development Days biofuels panel, zie: <<http://www.concordeurope.org/content/coherent-policies/item/126-european-development-days>>

16 Private profit for Public good, 2012 <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private_profit_report_web211.pdf>

17 Ook in andere landen geven evaluaties gemengde resultaten als het gaat om de ontwikkelingsimpact van het private

Ontwikkelingsimpact bij Agentschap NL (o.a. uitvoerder van PSI) en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

- In de beoordelingsfase van een (nieuw) project kijkt FMO, volgens haar website, naast de financiële haalbaarheid ook naar de 'multiple bottom line impact'. Dit doet zij door ex ante de economische ontwikkelingsimpact van projecten te bepalen aan de hand van de Economic Development Impact Score (EDIS). Met dit instrument wordt bepaald hoe groot de potentiële contributie aan de lokale economie is van de gefinancierde activiteiten. Dit maakt deel uit van de 'FMO scorecard'-applicatie.¹⁸ De ontwikkelingsimpact wordt bepaald aan de hand van een aantal kwantitatieve indicatoren, namelijk werkgelegenheids groei, de bijdrage aan overheidsfinanciën, verbetering in het genereren van buitenlandse valuta, etc. Deze elementen wijzen erop dat FMO de ontwikkelingsimpact serieus neemt. Helaas is een volledige beschrijving van dit instrument en hoe deze wordt toegepast in individuele gevallen niet op de website te vinden. Een volledig beeld zou belangrijke vragen over bijvoorbeeld het kijken naar genderimpact, het aansluiten bij lokale bedrijvigheid en verbetering in leefomstandigheden van de doelgroep kunnen beantwoorden. Ook is het opvallend dat de ontwikkelingsimpact van projecten slechts na vijf jaar (bij het sluiten van projecten) wordt geëvalueerd. FMO voert daarbij als reden aan dat het verkrijgen van impact tijd kost. Outputs en outcomes kunnen echter wel regelmatig en binnen kortere periodes worden gemonitord, opdat praktijk kan worden verbeterd en tussentijdse rapportages kunnen openbaar worden gemaakt.
- Het PSI-programma (private sector investeringen) geeft financiële ondersteuning aan bedrijven die in ontwikkelingslanden willen investeren. Uit de PSI-evaluatie blijkt dat de impact op ontwikkeling tot nog toe niet doorslaggevend is geweest in de selectie van projecten.¹⁹ Een positieve impact op de lokale keten is een criterium in PSI-aanvragen, maar in de praktijk is volgens de PSI-evaluatie de 'spin off' van de gefinancierde projecten naar de lokale economie beperkt. De voornaamste reden zou zijn dat materiaal en kennis wordt geïmporteerd en vervolgens,²⁰ na uitvoering van het PSI project weer geëxporteerd.²¹ Vaak gaat dit om export naar Europa en profiteert de lokale economie en gemeenschap minimaal. Daarnaast is de impact op werkgelegenheid een criterium in de aanvragen. Volgens de PSI-evaluatie is deze impact wel positief, maar de kosten zijn hoog: gemiddeld worden per bedrijf 81 directe banen gecreëerd, met een subsidie van € 6.130 per baan.²²

Wat betreft **monitoring en evaluaties** laat een onlangs verschenen inventarisatie van Ecorys²³ naar de resultaten van Nederlandse programma's voor Private Sector Ontwikkeling 2003-2009 zien dat er

sectorbeleid.

18 <<http://annualreport2011.fmo.nl/home/report-of-the-management-board/group-performance/development-impact>>

19 EVALUATION PSOM/PSI 1999-2009 AND MMF, Triodos Facet BV, the Netherlands 2010

20 Reactie PSI 31/10/2012 : "Dat bij een deel van de projecten de eindproducten worden geëxporteerd, houdt niet in dat kennis en kunde worden geëxporteerd. Lokale economieën profiteren van beter opgeleide mensen, meer werkgelegenheid, hogere salarissen die lokaal worden besteed, belastinginkomsten, etc."

21 Punten op de i bij de private sector, Oxfam Novib, 2011.

22 Idem en Idem Reactie PSI 31/10/2012 op notitie: "Dit is een beperkte weergave van de impact. Gemiddeld worden 81 mensen door het bedrijf gecontracteerd, maar daarnaast worden ook banen gecreëerd dmv smallholders programma's en andere toeleveranciers. Er worden dus meer banen gecreëerd. In 2011 werden er gemiddeld over de positief afgesloten projecten 84 fte gecontracteerd en 354 indirecte banen gecreëerd bij outgrowers schemes en d.m.v. toeleveranciers. De kosten per baan zijn hierdoor veel lager dan dat wordt weergegeven. Daarnaast zitten in die EUR 6,130 per directe baan ook de kosten voor kennisoverdracht en de productiemiddelen opgenomen, die op lange termijn tot meer impact leiden. Na afloop van een PSI project wordt door de bedrijven met een factor 1,22 extra geïnvesteerd om de schaal van het bedrijf uit te breiden, wat ook weer leidt tot navenante groei van werkgelegenheid en opleidingen, zoals aangetoond middels de evaluatie van Triodos-Facet."

23 Voorstudie door Ecorys, Inventarisatie van de resultaten van Programma's voor Private Sector Ontwikkeling 2003-2009 en bijlage.

over het algemeen zeer weinig te zeggen valt over de impact van de verschillende PSO-interventies. Over belangrijke indicatoren wordt nauwelijks gerapporteerd en vaak zijn er te veel onduidelijkheden om inzicht te krijgen in de uitwerking van de projecten.²⁴ Er wordt inmiddels gewerkt aan een betere evaluatiemethodiek door de overheid, maar de planning (inclusief goede managementplannen voor ontwikkelingsrelevantie en risico-mitigatie) en monitoring van zowel overheid als projecten zelf lopen achter.²⁵ Het vooropstellen van ontwikkelingsrelevantie betekent natuurlijk ook het in kaart brengen en **voorkomen van negatieve gevolgen, waaronder mensenrechtenschendingen** (zie hiervoor sectie 3). Op dit moment worden indirecte en onbedoelde gevolgen nog onvoldoende meegenomen in de vaststelling van de ontwikkelingsimpact. Zo is banencreatie heel positief, maar kan dit effect ondermijnd worden wanneer lokale bewoners voor de investering hun land en daarmee hún inkomen en voedselvoorziening kwijtraken.

Aanbevelingen

Ontwikkelingsimpact dient in alle bedrijfsleveninstrumenten op de eerste plaats te staan, hiertoe:

- Dient PSO **vraaggestuurd** te zijn en aan te sluiten bij de behoeften van het **ontvangende land en de lokale gemeenschappen**. Het is belangrijk dat het bedrijfsleveninstrumentarium alternatieve, inclusieve en 'community-based' bedrijfsmodellen ondersteunt en daadwerkelijke economische hervorming en transformatie nastreeft. Ter ondersteuning hiervan kan de overheid een norm stellen voor de herkomst van de aanvrager (waarbij bijvoorbeeld minimaal 50 procent van de projecten van midden- en kleine bedrijven uit het land dienen te komen waar de investering plaatsvindt).²⁶
- Dienen de uitvoerende instanties (Agentschap NL en FMO) **op ontwikkelingsimpact gerichte selectiecriteria** centraal te stellen in de beoordeling van projecten, naast bedrijfseconomische en financiële selectiecriteria.
- Dient er **structureel, uniform en participatief gemonitord en geëvalueerd** te worden en dienen de uitkomsten hiervan openbaar gemaakt te worden.
- Is het van belang **om zowel positieve als negatieve gevolgen** goed te onderkennen en te beheersen op basis van grondige impactanalyses en managementplannen. Extra aandacht is nodig voor risicovolle thema's (waaronder bijvoorbeeld landacquisitie waarbij mensen hun land kwijtraken of lokale voedselproductie kan verdwijnen) en kwetsbare groepen (zoals de positie van vrouwen).

3. Normen voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) kunnen alleen in samenwerking en volgens expliciete richtlijnen worden gewaarborgd

In de afgelopen jaren riepen verschillende organisaties²⁷ veelvuldig op tot aanscherping van voorwaarden met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen in het buitenlandinstrumentarium.²⁸ Onderwerpen die hierbij aan bod kwamen en ook door de Tweede

24 De rapportages van de verschillende uitvoeringorganisaties bevatten nauwelijks tot geen informatie over resultaten op de zeven impactindicatoren die zijn gehanteerd door de Ecorys studie: inkomensverbetering, werkgelegenheid, investeringen, productie, omzet, groei aantal bedrijven en betere inkomensverdeling.

25 Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt er gewerkt aan een vernieuwd evaluatieprotocol dat een betere kwaliteit van evaluaties moet garanderen. Aangegeven is dat toetsing op ontwikkelingsrelevantie kern is van de instrumenten d.w.z. lokale economische ontwikkeling met oog voor armen en kleine bedrijven. De indicatoren verschillen per instrument (werkgelegenheid, toegang tot financiële diensten, inkomen, meer bedrijvigheid, gender, toegang tot water, voedselproductie, etc.).

26 Private profit for Public good, 2012 <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private_profit_report_web211.pdf>

27 Zie met name de bijdrages van het MVO platform <http://mvoplatform.nl/over-ons?set_language=nl>

28 MVO Platform, MVO Referentiekader, 2011

Kamer en de Regering werden opgepakt, zijn: de implementatie van OESO Richtlijnen en de 'UN Guiding Principles for Business and Human Rights'.²⁹ Ook werd er aandacht geschonken aan verschillende uitvoeringsvragen, bijvoorbeeld rondom de beschikbare MVO-capaciteit bij uitvoeringsorganisaties van de verschillende buitenlandinstrumenten zoals FMO en Agentschap NL. In deze memo gaan we in op een aantal aspecten van de toepassing van de OESO Richtlijnen en andere MVO-voorwaarden in het buitenlandinstrumentarium. Hierbij richten we ons in het bijzonder op het **betrekken van (lokale) stakeholders** tijdens de voorbereiding, de uitvoer en de afsluiting van een project, een zeer essentieel onderdeel omdat hiermee ook de implementatie van andere aspecten wordt gewaarborgd.

Vrijwel alle bedrijfsleveninstrumenten stellen als voorwaarde dat het bedrijf kennis heeft genomen van de **OESO Richtlijnen** voor Multinationale Ondernemingen en zich zal inspannen deze naar vermogen toe te passen.³⁰ Een uitzondering is de FMO die als investeringsbank gebruik maakt van de **IFC Performance Standards** bij het beoordelen van financieringsaanvragen. Deze standaarden past FMO alleen toe op de projecten die zij direct financiert. FMO ondersteunt echter ook projecten via private vermogensfondsen en andere vormen van financiële intermediairs, die hun eigen sociale en milieubeleid toepassen, dat vaak niet dezelfde hoge standaard heeft als de IFC Performance Standards. OESO richtlijnen gelden ook niet voor overheidsprojecten zoals infrastructuur. Naast OESO en IFC standaarden, zijn andere richtlijnen relevant, afhankelijk van de activiteit. Zo omvatten veel projecten een vorm van landacquisitie, waar – zowel bij groot- als bij kleinschalige investeringen – grote risico's bestaan op schending van land- en mensenrechten. De recent aangenomen '**Voluntary Guidelines on Land Tenure**' zijn dan ook voor veel projecten zeer relevant.³¹ De uitvoeringsinstanties houden toezicht op toepassing van de OESO Richtlijnen door bedrijven. De basis voor dit toezicht is momenteel een eigen verklaring door de ontvanger van financiering. Daarnaast maakt bijvoorbeeld PSI zelf een inschatting van de risico's van een project en legt daartoe aanvullende eisen op.³²

De in 2011 herziene OESO Richtlijnen³³ vragen van bedrijven dat zij '**due diligence**' (gepaste zorgvuldigheid met en kennen van specifieke risico's van mensenrechtenschendingen)³⁴ toepassen in de hele productieketen, vooral bij die onderdelen waar problemen of risico's het meest waarschijnlijk zijn.³⁵ Adequate due diligence procedures bij zowel bedrijven en ontwikkelingsbanken als de overheid

29 Ruggie, J.; HRC (2011) Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy Framework'.

30 Diverse formuleringen treffen we op de websites van de uitvoeringsorganen. FMO gebruikt als investeringsbank de IFC Performance Standards bij het beoordelen van financieringsaanvragen. Hoe deze toetsing in de praktijk verloopt, is niet transparant.

31 In mei 2012 aangenomen door de Committee on World Food Security (FAO) onder de volledige naam 'Voluntary Guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of food security'. Dit 'soft law instrument' is opgebouwd uit reeds bestaande mensenrechten principes en frameworks en biedt een belangrijke kans om hoog opgelopen landrechtenkwesies aan te pakken; vooral voor overheden, maar ook voor bedrijven. Daarnaast bieden ook de 'UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement' en principes opgesteld door VN Rapporteur De Schutter minimale uitgangspunten in geval van landacquisitie en mogelijke (gedwongen) verhuizing.

32 Reactie PSI 31/10/2012

33 Vooruitlopend op de officiële Nederlandse vertaling van de OESO Richtlijnen een vertaling door de SER; voor de originele richtlijnen, zie: <<http://www.oecd.org/daf/internationalinvestment/guidelinesformultinationalenterprises/48004323.pdf>>.

34 Platform Referentiekader 2011

35 Een beschrijving van due diligence wordt onder meer gegeven (pag.2, 2e alinea) in de Kamerbrief van Bleker over de voortgang van MVO beleid < <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/29/kamerbrief-voortgang-beleid-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen.html>>. Overigens wordt ook door Bleker de keten niet expliciet genoemd.

zelf zijn cruciaal voor het vermijden van eventuele negatieve gevolgen van private sector investeringen. Deze **overheidsverantwoordelijkheid** is ook in lijn met de 'UN Guiding Principles for Business and Human Rights', die in juni 2011 zijn vastgesteld door de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties. De richtlijnen geven duidelijk aan dat overheden verplicht zijn mensenrechten te beschermen tegen schendingen door bedrijven. Zeker wanneer de overheid een bedrijf financiert, heeft ze aanvullende verplichtingen. Dit betekent dat de overheid zelf ook extra maatregelen dient te nemen om risico's te beperken door serieuze due diligence toe te passen, zoals het vooraf inschatten van mensenrechtengevolgen van beleid en meer regulier monitoren hiervan. Op dit moment gebeurt dit onvoldoende, mede op basis van het argument dat er geen problemen zijn tot het tegendeel wordt bewezen. Uiteraard geldt dit niet alleen voor mensenrechten, maar voor allerlei economische, sociale en milieuaspecten.

Om een goede inschatting te maken van de risico's en de wijze waarop negatieve effecten kunnen worden vermeden of opgelost, is **stakeholderbetrokkenheid** van groot belang. Het kabinet heeft herhaaldelijk NGO's opgeroepen om risico's en ongewenste maatschappelijke effecten van overheidssteun in kaart te brengen. Hiermee wordt de rol van lokale en maatschappelijke stakeholders erkend.³⁶ Alleen wordt hier in de praktische uitvoering geen aandacht aan besteed of zelfs afbreuk aan gedaan.³⁷ De plicht om stakeholders te consulteren ontbreekt en maatschappelijke organisaties bezitten niet de (toegang tot) informatie of de middelen om deze rol uit te voeren. Een gebrek aan stakeholderbetrokkenheid ondermijnt de positieve effecten van de door de overheid ondersteunde projecten.

Het betrekken van de verschillende stakeholders en het recht van gemeenschappen op '**Free Prior and Informed Consent**' (FPIC) zoals vastgelegd in standaarden van IFC en de reeds genoemde 'Voluntary Guidelines on Land Tenure', zijn essentiële principes.³⁸ Minimaal zou de overheid stakeholderbetrokkenheid en FPIC voor getroffen gemeenschappen als voorwaarden moeten opnemen in het bedrijfsleveninstrumentarium. Goede begeleiding van uitvoerders en bedrijven in de uitwerking en uitvoering is hierbij van groot belang. Vanwege de kwetsbare positie van vrouwen, is extra aandacht voor genderongelijkheid in deze processen noodzakelijk.

Aanbevelingen:

Maatschappelijk verantwoord ondernemen en stakeholderbetrokkenheid dienen in alle bedrijfsleveninstrumenten integraal te worden opgenomen, hiertoe:

- Dient de overheid, naast **OESO Richtlijnen** ook andere standaarden toe te passen. De '**Voluntary Guidelines on Land Tenure**' bieden een unieke kans om bestaande mensenrechtenprincipes op een risicovol thema (landrechten en landacquisitie) te integreren in het instrumentarium. Bovendien zou de overheid er op moeten toezien dat **FMO de IFC Performance Standards op haar hele portfolio toepast**. Ook daar waar via vermogensfondsen of andere vormen van financiële intermediairs en tussenhoudsters wordt gewerkt.

36 <http://www.tweedekamer.nl/ao_repo/buza/20120712_OS-bedrijfsleveninstrumentarium.pdf>

37 Terwijl de private sector haar activiteiten uitbreidt in omvang en bereik (landen), neemt de reikwijdte van NGOs met minder middelen en landen af. Er is gebrek aan transparantie en de afgelopen jaren is er onevenredig veel bezuinigd op maatschappelijke organisaties, terwijl de omvang van private sectorprojecten groeide. Het aantal landen waar Nederlandse ontwikkelingsorganisaties met hun Zuidelijke partners een groot deel van hun subsidie mogen uitgeven is afgenomen tot vijftien. Van de MFS II-subsidie van de gehele alliantie moet in 2015 60 procent in partnerlanden worden besteed. <<http://www.agentschapnl.nl/actueel/nieuws/landenlijst-private-sector-ontwikkeling-verruimd-naar-60-landen>>

38 Er is geen brede consensus over de toepassing van FPIC breder dan inheemse gemeenschappen voor wie dit recht internationaal is vastgelegd. Wij onderschrijven echter de 'core principles of UN rapporteur De Schutter', "FPIC zou moeten gelden voor alle gemarginaliseerde gemeenschappen die afhankelijk zijn van hun land omdat dit de enige manier is om het recht op zelf-determinatie en bredere mensenrechten van deze groepen te beschermen".

- **Bedrijven én de overheid hebben een verplichting ten aanzien van 'due diligence'.** Het is belangrijk dat de overheid duidelijkheid schept rondom de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van deze verplichting en ook haar eigen 'due diligence' versterkt. In het bijzonder de gehanteerde toetsingscriteria die door de overheid worden opgesteld en de beoordeling van sociale en milieurisico's door de uitvoeringsinstantie dienen te worden aangescherpt.
- **Adequate 'due diligence'** vereist het voorafgaand aan de financieringsbeslissing in kaart brengen van **gevolgen van een project op transparante wijze en het garanderen van FPIC voor alle getroffen gemeenschappen**,; aandacht voor de rol van vrouwen dient in de risicoanalyse opgenomen te worden. Indien mogelijke directe en indirecte negatieve gevolgen worden voorzien dienen adequate (preventieve en mitigerende) management maatregelen te worden genomen, inclusief regelmatige monitoring.
- Om negatieve gevolgen te vermijden en een positieve impact te stimuleren is de **betrokkenheid van stakeholders cruciaal**. De overheid dient dit als kernvoorwaarde in alle PSO beleid te integreren; zowel in het opstellen van relevant beleid als bij het monitoren van projectbeslissingen en -uitvoering. Een commissie of werkgroep van relevante stakeholders (bedrijven, NGOs, overheid, uitvoeringsinstellingen) zou een **effectief toezichtsmechanisme** kunnen vormen.³⁹ Bovendien dient de overheid er voor 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 'watchdog', kennishouder en aanjager van betere wet- en regelgeving te laten vervullen.

4. Openbaarheid van informatie: voorwaarde voor succes

Openbaarheid van informatie is een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van noodzakelijke verantwoordingsmechanismen van ontwikkelingsprogramma's en projecten. Dit creëert de mogelijkheid een publieke dialoog op te bouwen en te onderhouden en vormt een belangrijk onderdeel van goed bestuur en ontwikkelingseffectiviteit. Openheid maakt bovendien betrokkenheid van belanghebbenden in project design en uitvoering mogelijk, wat bijdraagt aan betere ontwikkelingsuitkomsten. Het principe voor openbaarheid van informatie dat de Wereldbank hanteert is: 'Alles openbaar, tenzij', wat inhoudt dat niet alleen op projectniveau openbaarheid wordt gegarandeerd, maar ook op niveau van beleid en besluitvormingsprocessen.

Het huidige buitenlandinstrumentarium is beperkt transparant, veelal gebaseerd op het argument van 'bedrijfsgevoelige informatie'.⁴⁰ Welke criteria hierin worden gehanteerd en waarom andere donoren wel transparanter zijn is echter onduidelijk. Er worden nauwelijks transparantievoorwaarden aan bedrijven gesteld en ook de overheid geeft beperkt informatie vrij. FMO is bijvoorbeeld minder transparant dan de Wereldbank (zie kader 'Transparantie in de praktijk' hieronder). Verder verstrekken veel ontwikkelingsfinancieringsbanken, zoals FMO, financiering via financiële intermediairs

³⁹ Punten op de I, Oxfam Novib, 2011.

⁴⁰ Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, 2011

<<http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vii16wvx5ozd>>

Hier speelt het risico dat het meedoen van bedrijven en de voorwaarden die zij daaraan stellen zwaarder weegt dan de ongelijkheid om ontwikkelingsimpact te vergroten door meer transparantie en participatie.

(tussenhoudsters) en vermogensfondsen, zoals onder andere blijkt uit de casebeschrijving (Casus *Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P. in Annex 1*). Dit maakt publieke controle op dergelijke overheidssteun nog ingewikkelder omdat de projectbeslissingen door een derde partij worden genomen. De mate van transparantie van deze partijen dient, evenals voor de FMO, te worden vastgelegd in een 'disclosure policy' en dient even groot te zijn als die van de ontwikkelingsbank die de lening verstrekt. De regering heeft begin 2012 wel toegezegd dat om de transparantie over de toegekende middelen voor het bedrijfsleveninstrumentarium te vergroten, jaarlijks de financiële bijdrage hieraan wordt gepubliceerd. Ook worden uitvoeringsorganisaties verzocht subsidies aan individuele activiteiten publiek te maken. Wat echter nodig is, is dat informatie tijdig, gedeeltelijk voor projectgoedkeuring, publiek wordt gemaakt. Deze informatie dient dan een projectsamenvatting, een samenvatting van de sociale en milieueffectrapportage, en het subsidiebedrag te bevatten en aan te tonen dat lokale participatie heeft plaatsgevonden in project design en uitvoering.

Transparantie bij Agentschap NL, en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

- IFC van de Wereldbank heeft begin 2012 haar beleid op het gebied van openbaarheid van informatie ('disclosure policy') aangepast en biedt een goede norm voor ODA-gefinancierde projecten. Voor al haar investeringsprojecten publiceert IFC een samenvatting met investeringsinformatie en, waar relevant (afhankelijk van de risicocategorie), een sociale en milieureview-samenvatting. Voor alle projecten die geclassificeerd worden als 'Categorie A' (hoogste risico-categorie) wordt deze projectdocumentatie zestig dagen voordat het project wordt besproken in de Raad van Bewindvoerders publiek gemaakt. Voor alle overige projecten geldt een termijn van dertig dagen.
- FMO heeft geen 'disclosure policy'. Er is dan ook geen volledig overzicht te vinden van projecten die door FMO worden gefinancierd of beoordeeld. Dit wordt niet door de overheid van FMO geëist, wat FMO een concurrentievoordeel geeft ten opzichte van multilaterale ontwikkelingsbanken, die wel een 'disclosure policy' hebben. Verplichte consultatieperiodes bij deze banken maken besluitvorming trager. Het is logisch dat zowel ontwikkelingsbanken als hun klanten een sneller besluitvormingsproces verkiezen en ook liever de informatie over hun projecten niet delen met een breder publiek. FMO meent dat het zelf de 'due diligence' processen dusdanig onder controle heeft, dat betere informatievoorziening niet nodig is om de besluitvormingscyclus scherper en inclusiever te maken.
- Agentschap NL heeft geen specifiek beleid op transparantie betreffende haar buitenlandinstrumenten. Beschikbare informatie verschilt per regeling. Een uitgebreide samenvatting van PSI-projecten is wel publieke inzichtelijk, maar dit betreft alleen de samenvatting van de aanvraag van het betrokken bedrijf. In sommige gevallen is deze informatie verouderd en over de beoordeling, implementatie, afronding en effectiviteit van de projecten is niets voorhanden.

Aanbevelingen:

De overheid dient, zowel op projectniveau als op het niveau van besluitvorming, maximale openbaarheid na te streven in alle bedrijfsleveninstrumenten, hiertoe:

- Dient een **'openbaarheid-van-informatie-beleid'** te worden ontwikkeld voor het hele bedrijfsleveninstrumentarium. Een goed voorbeeld van een dergelijk beleid en hoe deze op basis van publieke consultaties tot stand is gekomen, is de 'disclosure policy' van de IFC. FMO en andere uitvoeringsorganen zoals Agentschap NL zouden, met duidelijke instructies van de overheid, bij het vormgeven van een 'disclosure policy' een voorbeeld kunnen nemen aan IFC en hierover ook een publiek consultatieproces kunnen opstellen.
- Dient de overheid in het kader van **transparantie-eisen** zorg te dragen dat de volgende zaken openbaar worden gemaakt **voor alle financiële steun aan bedrijven**:

- De directe en de uiteindelijke begunstigde van een project of bedrijf gesteund door overheidssteun in het kader van ontwikkelingssamenwerking.
- Kerngegevens van het project, waaronder: projectsamenvatting, omvang financiering project en fysieke omvang (ha), wijze waarop lokale participatie in project design en uitvoering plaats vindt.
- Samenvatting van zowel de sociale en milieu-effectrapportage van de aanvrager als de beoordeling van aanvragen door de financier.
- (I)MVO-beleid (inclusief publiekelijk onderschrijven van de OESO Richtlijnen) en 'accountability' mechanisme van de uitvoerders. Bij in werking treden van het 'accountability' mechanisme, eveneens samenvatting van de bevindingen en een stappenplan gebaseerd op de aanbevelingen van het mechanisme (zie paragraaf 5).
- Fiscale structuur van een project of bedrijf - een bedrijf dient transparant te zijn over betaalde belastingen in het productieland, met als minimumcriterium de OESO richtlijnen, en bij voorkeur de in ontwikkeling zijnde richtlijnen voor MVO en belasting.

5. Accountability mechanismen: verantwoording afleggen als het niet goed gaat

Als de overheid met belastinggeld bedrijven steunt, is er noodzaak voor een duidelijk kader voor de verdeling van verantwoordelijkheden en de aanspreekbaarheid en aansprakelijkheid. Wanneer de lokale bevolking of lokale maatschappelijke organisaties een klacht hebben over een project, dan is het van belang dat er een **onafhankelijk klachtenmechanisme** bestaat dat de klachten over projecten of activiteiten onderzoekt. Vervolgens dient er een open proces te zijn waarin het bedrijf of de ontwikkelingsbank aangeeft welke consequenties het trekt uit de bevindingen en aanbevelingen van het onafhankelijk onderzoek.⁴¹

Volgens de 'UN Guiding Principles for Business and Human Rights', dienen staten te zorgen voor effectieve en toegankelijke juridische en niet-juridische klachtenmechanismen tegen mensenrechtenschendingen.⁴² Bedrijven die in enigerlei vorm overheidssteun ontvangen moeten aantoonbaar vergeworderd zijn in het implementeren van MVO-beleid. De overheid dient hierop toe te zien. Een belangrijk onderdeel hiervan is het onderhouden van een doeltreffend klachtenmechanisme met duidelijke sanctiemogelijkheden voor het behandelen van door derden geconstateerde overtredingen van het normatieve kader.

'Accountability' mechanismen bij Agentschap NL, en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

41 Er bestaan verschillende vormen van klachtenmechanismen, de één vooral gericht op onafhankelijk onderzoek, de ander meer op mediation. Veel maatschappelijke organisaties geven aan dat het onderzoeksdeel een cruciaal onderdeel vormt. Indien er te snel wordt overgegaan op onderhandelingen benadeelt dit de zwakkere partijen. Algemene normen voor klachtenmechanismen van de overheid voor commerciële activiteiten die staatsteun ontvangen zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en transparantie.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Rio20_IAMs_Contribution.pdf>

42 Verschillende elementen zijn hier van belang: (1) de plicht van staten om te zorgen voor effectieve en toegankelijke juridische en niet-juridische klachtenmechanismen tegen mensenrechtenschendingen; (2) bedrijven moeten op operationeel niveau klachtenmechanismen inrichten; (3) de criteria waar klachtenmechanismen aan moeten voldoen.

- Wat betreft de uitvoeringsorganisaties: FMO heeft op dit moment geen onafhankelijk klachtenmechanisme, terwijl dit bij Internationale Financiële Instellingen (zoals de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken) wel de norm is. Binnen de klachtenprocedure bij FMO is het alleen mogelijk om de FMO Director Audit, Compliance & Control een brief te sturen, waarbij de klacht intern wordt bekeken. Dit maakt het onmogelijk voor stakeholders, die vinden dat FMO op basis van verkeerde gronden een projectbeslissing heeft genomen, om hun klachten onafhankelijk te laten onderzoeken. In het geval van de Barro Blancodam in Panama, waar vertegenwoordigers van de inheemse Ngöbe-Buglé bevolking kritiek hebben op de sociale en milieu-effectrapportage, heeft dit geleid tot een onbevredigende dialoog met FMO. Daarbij gaf de FMO eenzijdig aan dat de beoordeling van dit project voldoende was.⁴³
- Agentschap NL is de uitvoeringsinstantie voor verschillende buitenlandinstrumenten zoals ORIO en PSI. Deze regelingen kennen geen onafhankelijke klachtenprocedure. Agentschap NL onderhoudt geen onafhankelijk klachtenmechanisme. Wel bestaan er protocollen en procedures voor het indienen van bezwaarschriften. Deze zijn niet in het Engels of in andere talen beschikbaar en lijken niet bestemd voor slachtoffers van schendingen door staatsgesteunde bedrijven.⁴⁴
- Veel bedrijven die PSI-subsidie ontvangen, onderhouden geen publiekelijk klachtenmechanisme.

Maatschappelijke organisaties kunnen signalen van onverantwoord ondernemen bij de desbetreffende uitvoeringsorganisatie of het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO Richtlijnen melden.⁴⁵ Echter, de bevoegdheid van het NCP strekt zich niet uit tot niet-Nederlandse bedrijven en overheidsprojecten die gebruik maken van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium.⁴⁶ Naast het stellen van eisen aan bedrijven ten aanzien van klachtenmechanismen, moet de overheid zelf ook ontvankelijk zijn voor klachten over beleid of de impact daarvan.

Aanbeveling:

- De Nederlandse overheid dient ervoor te zorgen dat er **een onafhankelijk, onpartijdig en transparant klachtenmechanisme komt voor staatssteun aan private sector investeringen**. Dit kan op het niveau van de uitvoerende organisaties of als gezamenlijk mechanisme voor de verschillende instrumenten. Het Inspection Panel van de Wereldbank kan hiervoor als voorbeeld dienen. Het is in het bijzonder van belang dat lokale stakeholders toegang hebben tot dit mechanisme.

6. Beleidscoherentie & belastingafdracht: Sine qua non

Beleidscoherentie

Het bedrijfsleveninstrumentarium en het Nederlandse beleid ten aanzien van private sector ontwikkeling wordt voor het grootste deel uit ODA middelen gefinancierd. Hiervoor gelden strikte, internationaal overeengekomen, criteria ten aanzien van de ontwikkelingsrelevantie. Maar ook buiten ontwikkelingssamenwerking ondersteunt de overheid direct en indirect bedrijven en beleid met vergaande impact op ontwikkelingslanden.

43 <<http://www.bothends.nl/index.php?page=7&newsitemId=216&template=print>>

44 Reactie PSI 31/10/2012: AgNL/PSI kent wel een klachtenregeling. Ook voor indienen klachten bestaat een protocol en procedure. Officieel ingediende klachten worden aldus ook niet door projectmanagers afgehandeld die ook de aanvraag van het desbetreffende project hebben behandeld maar door een onafhankelijke partij binnen AgNL.

45 Kamerbrief, Betreft Toelichting op het OS-bedrijfsleveninstrumentarium

46 De bevoegdheid voor het Nederlandse NCP: in beginsel wordt de ontvankelijkheid voor een melding gezien door het NCP van het land waarin de gemelde schending plaatsvindt of heeft plaatsgevonden. Wanneer er in dat land geen NCP bestaat, wordt de melding gezien door het NCP in het land waar het bedrijf volgens de handelsregisters is gevestigd. <<http://www.oesorichtlijnen.nl/ncp/meldingen-doen/#a5>>

Dit geldt bijvoorbeeld voor het inkoopbeleid van de Nederlandse overheid, het Nederlandse vestigingsklimaat met allerlei gunstige voordelen voor multinationals, belastingen en handels- en investeringsverdragen, maar ook voor de toenemende economische diplomatie met verstrekkende promotie van Nederlandse investeringen door ambassades. Ontwikkelingsbelangen en MVO lopen het risico hierbij ondergesneeuwd te raken.⁴⁷ Daarnaast is er onderscheid – en een potentieel spanningsveld – tussen de beleidsdoelen van OS en de beleidsdoelen van steunmaatregelen aan het Nederlands bedrijfsleven. Voorbeelden van dergelijke steunmaatregelen zijn het afdekken van risico's van zaken doen overzee (exportkredieten), specifieke sectorale steun (top-sectoren), het ondersteunen van concurrentie gevoelige activiteiten, met als doel het versterken van de Nederlandse economische positie en bevorderen van Nederlandse werkgelegenheid. Dergelijke motieven kunnen ook legitiem zijn, maar eigenbelang van Nederland en commerciële belangen van bedrijven enerzijds en het ontwikkelingsbelang van zuidelijke landen en hun gemeenschappen anderzijds liggen niet altijd in elkaars verlengde. Win-win situaties zijn niet altijd mogelijk. De overheid dient zich, in het kader van beleidscoherentie voor ontwikkeling, ervan bewust te zijn dat nationaal beleid op allerlei terreinen vaak conflicteert met ontwikkelingsdoelen en duurzame ontwikkeling, en mogelijk ook de ontwikkelingsimpact van het bedrijfsleveninstrumentarium ondermijnt.

Zo wordt er mondiaal wereldwijd ongeveer 100 miljard euro aan ontwikkelingssamenwerking besteed, terwijl de jaarlijkse illegale financiële transacties uit ontwikkelingslanden worden geschat rond 1.000 miljard dollar.⁴⁸ Eén derde van de transacties is afkomstig van buitenlandse ondernemingen, soms ook Europese, die ook door constructies in Nederland worden gefaciliteerd (bijvoorbeeld belastingontduiking of -omzeiling).⁴⁹ Ook van handelsovereenkomsten wordt geschat dat ze Afrikaanse landen meer kosten dan opleveren.⁵⁰ Het is juist daarom van groot belang om deze incoherentie meer inzichtelijk te maken en een afwegingskader te ontwikkelen voor situaties waarin de doelen en belangen binnen verschillende beleidsvelden mogelijk conflicteren. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft toegezegd dat, geïntegreerd in bestaande rapportages, een periodiek overzicht wordt gegeven van activiteiten en besluiten die in relatie staan tot beleidscoherentie voor ontwikkeling.⁵¹

Belastingafdracht

Een belangrijk thema binnen de discussie over beleidscoherentie dat direct verband houdt met het vergroten van de ontwikkelingsimpact van private sector ontwikkeling, is belastingafdracht.⁵² Uit recent onderzoek blijkt dat financiële middelen van ontwikkelingsbanken, zoals het IFC, de Europese Investeringsbank en 'Development Finance Institutions', slechts gedeeltelijk terecht komen bij bedrijven in de armste landen en dat het merendeel uiteindelijk terecht komt bij beursgenoteerde bedrijven of banken, vaak in een belastingparadijs.⁵³ Er zijn in dat kader vragen te stellen bij de

47 Mede daarom heeft de Europese Unie in artikel 21 en 208 van het Lissabonverdrag de EU-beleidscoherentie wettelijk vastgelegd. In het beleid 'Policy Coherence for Development' wordt dit uitgewerkt en coherentie van beleid gestimuleerd. Nederland is, als lid van de Europese Unie, gebonden aan het verdrag van Lissabon en stelt ook dat zij dit stimuleert t.b.v. Armoedebestrijding. Daarbij gaat het zowel om ontwikkelingshulp als om het generieke Nederlandse overheidsbeleid, in het bijzonder waar dat het internationale handelen van de Nederlandse overheid betreft.

48 Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009, *A January 2011 Report from Global Financial Integrity*, <<http://iff-update.gfintegrity.org/>>

49 <http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/news/fighting%20illicit%20flows%20from%20developing%20countries.pdf> en <http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103>

50 UNCTAD data 'Trade liberalisation costs Africa \$270 billion' <<http://www.tralac.org/2012/09/12/trade-liberalisation-costs-africa-270-billion/>>

51 <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32500-V-71.html>>, Den Haag, 13 december 2010, 32 500 V, nr. 35.

52 A brief on tax and corporate responsibility, draft principles for CSR & tax van IBIS en Christian Aid, juni 2012

53 Private profit for Public good, 2012 <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private_profit_report_web211.pdf>

financiering van FMO van het vermogensfonds Mekong Brahmaputra Clean Development Fund (MBCDF, zie Annex I voor meer informatie over deze case), dat geregistreerd staat in Guernsey, een belastingparadijs.⁵⁴ Naast de financiering van fondsen gevestigd in belastingparadijzen, is FMO ook een minderheidsaandeelhouder van Banyan Tree Growth Capital (BTGC), gevestigd op Mauritius, eveneens een belastingparadijs. 40 procent van de buitenlandse investeringsstromen naar India stroomt door dit relatief kleine eiland.⁵⁵ BTGC richt zich op financiering van het midden en klein bedrijf in India, maar is hoogstwaarschijnlijk vanwege belastingtechnische redenen gevestigd op Mauritius.⁵⁶

In de OESO Richtlijnen zijn de regels rond belastingafdracht aangescherpt (Hoofdstuk 8) en geldt nu onder meer het volgende: *“In particular, enterprises should comply with both the letter and spirit of the tax laws and regulations in all of the countries in which they operate. Enterprises should treat tax governance and tax compliance as important elements of their oversight and broader risk management systems.”* De overheid vertaalt deze richtlijn zeer minimaal door in het buitenlandinstrumentarium (*“Taxation: does your company pay tax in the host country?”*).⁵⁷

Aanbevelingen

- ***Beleidscoherentie voor ontwikkeling:*** De overheid dient te voorkomen dat beleid op andere beleidsterreinen de doelstellingen van het bedrijfsleveninstrumentarium en bredere ontwikkelingsdoelen ondermijnt. Hiervoor moet de **ontwikkelingsimpact van aanpalende beleidsterreinen** (denk aan fiscaal beleid, economische verdragen, andere vormen van overheidssteun, economische diplomatie en handelsmissies) **in kaart worden gebracht, gemonitord, en geëvalueerd en het beleid hierop te worden aangepast**. Dit sluit aan bij een aanbeveling van de WRR om beleid te toetsen aan zogenaamde ‘ontwikkelingseffectrapportages’.⁵⁸ Hierdoor worden afwegingen tussen verschillende belangen expliciet gemaakt en eventuele alternatieve opties nader verkend.⁵⁹
- ***Belastingafdracht:*** De overheid dient binnen **het bedrijfsleveninstrumentarium een vooruitstrevende interpretatie van de OESO Richtlijnen rondom belastingafdracht te hanteren**. Hierbij spreekt het voor zich dat FMO in haar eigen bedrijfsstructuur geen gebruik maakt van agressieve belastingplanning of vestigingen in belastingparadijzen. 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. Indien blijkt dat de belastingdienst in Nederland en/of in het partnerland schade ondervindt van de fiscale constructie, dient financiering vanuit het bedrijfsleveninstrumentarium geen doorgang te vinden. (zie paragraaf 4 voor transparantienormen ten aanzien van de financiële en bedrijfsstructuur).

7. Conclusie

Het huidige bedrijfsleveninstrumentarium is onvoldoende toegerust om ontwikkelingsimpact te verzekeren en meten. Daarnaast moet er meer gebeuren om financiering op basis van normen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen te garanderen, op transparante wijze stakeholders te

54 <http://www.financialsecrecyindex.com/2011results.html>

55 <<http://profit.ndtv.com/news/market/article-mauritius-tax-haven-over-foreign-investment-could-be-hurt-experts-300479>>

56 <<http://www.banyantreefinance.com/>>

57 <<http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/PSI%20CSR%202012.pdf>>

58 WRR, Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt, 2010, 9789089642264,

<<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=5213>>

59 Zie onder andere recente een eerste voorstel door het ECPDM

<[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/6E502CEB0FA7D3E6C1257A090060DA79/\\$FILE/Measuring%20PCD%20report%20Volume%201_comb.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/6E502CEB0FA7D3E6C1257A090060DA79/$FILE/Measuring%20PCD%20report%20Volume%201_comb.pdf)>

informer en betrekken en onafhankelijk met klachten om te gaan. Er is een gebrek aan consistente regels voor alle verschillende vormen van financiering die onder het bedrijfsleveninstrumentarium vallen. Deze memo geeft 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 is tevens een aanzet voor verdere, meer fundamentele, discussie over het soort private sector ontwikkeling dat Nederland wil en de (on)mogelijkheden van, of voorwaarden voor win-win-wins in de vaak complexe context van veel ontwikkelingslanden.

Annex 1: Casus FMO en het Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P.

Mekong Brahmaputra Clean Development Fund L.P. (MBCDF) is een vermogensfonds dat staat geregistreerd in Guernsey (Kanaaleilanden). 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.⁶⁰ Het fonds kreeg in haar eerste ronde van fondsenwerving US\$ 45 miljoen aan gelden toegezegd van leidende financiële instituties zoals FMO, de Aziatische Ontwikkelingsbank, Finnfund en BIO. De Nederlandse ontwikkelingsbank FMO investeert US\$ 12,5 miljoen dollar in MBCDF vanuit het Infrastructure Development Fund, dat het beheert namens het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en dat specifiek bedoeld is voor risicovolle beleggingen die - zo is de verwachting - een grotere ontwikkelingsimpact kunnen bewerkstelligen.

De termijn van het fonds is tien jaar. Fondsmanager Dragon Capital Clean Development Investments Ltd. verwacht voor eind 2014 te investeren in tenminste tien projecten op het gebied van schone energie en milieu. Tot half september 2012 was er slechts één investering vermeld in Laos. Intussen is er informatie te vinden over een tweede investering in Cambodja. Deze casebeschrijving gaat met name in op de eerstgenoemde investering.

Op 11 januari 2011 deed MBCDF haar eerste investering bij de beursintroductie (IPO) van Électricité du Laos Generation PLC (EdL Gen). MBCDF kocht 6.285.000 aandelen voor US\$ 3,36 miljoen. MBCDF is de derde grootste buitenlandse investeerder in EdL Gen. Er was grote interesse voor de aandelen (over-inschrijving) in de IPO van EdL Gen en de aandelen stegen met 30 procent in waarde aan het eind van de eerste handelsweek. EdL Gen houdt de voornaamste opwekcapaciteiten van Électricité du Laos in handen, welke grotendeels damconstructies zijn. Het bedrijf heeft een ambitieus groeiplan voor de komende vijf jaar om de rol van Laos als belangrijkste exporteur van elektriciteit in de Mekongregio verder uit te bouwen.⁶¹

Is de export van elektriciteit een prioriteit voor Laos? Volgens de Wereldbank had 71 procent van de Laotiaanse bevolking toegang tot elektriciteit in 2010 en is het nog een uitdaging om te komen tot het door de overheid geformuleerde doel van 90 procent in 2020. Het is de vraag of en hoe MBCDF, met het ondersteunen van exportgerichte damontwikkeling hieraan bijdraagt. Volgens het rapport van International Rivers, ondergaat Laos een nog niet eerder vertoonde groei in dammenprojecten, gedreven door de elektriciteitsbehoefte van buurlanden en buitenlandse investeerders. Deze op export gerichte projecten zullen inkomsten opleveren voor EdL Gen. Maar het is niet direct duidelijk of en hoe deze inkomsten ook bijdragen aan armoedebestrijding in Laos.

Een rapport van International Rivers *Power Surge, The impacts of rapid dam development in Laos*⁶² beschrijft aan de hand van elf casestudies van damprojecten in Laos het verhaal van slechte planning, ontoereikende compensatie en mitigatieplannen en gebroken beloften aan getroffen dorpelingen. In Laos moesten reeds duizenden mensen, grotendeels behorend tot etnische minderheden, gedwongen verhuizen vanwege de bouw van dammen. Een aantal van hen is al verhuisd via herhuisvestingprogramma's van de Laotiaanse overheid. Vaak krijgen de mensen die gedwongen zijn te verhuizen te maken met een tekort aan land en aan mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien op hun nieuwe adres. Benedenstreams van de dammen werden nog grotere delen van de

60 <<http://www.dragoncapital.com/dragon-capital-funds/mekong-brahmaputra-clean-development-fund-lp>>

61 <<http://www.dragoncapital.com/dragon-capital-funds/first-investment-by-mbcdf>>

62 <http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/intl_rivers_power_surge.pdf>

bevolking geraakt door een grote teruggang in de visstand, door overstromingen en erosie en problemen met betrekking tot de waterkwaliteit.

MBCDF verwacht met haar totale investeringen negenhonderd permanente banen te creëren en zeventuizend tijdelijke banen (met een gemiddelde looptijd van twee jaar). International Rivers geeft aan dat er zorgen bestaan over de grote inzet van tijdelijke werknemers bij de bouw van dammen in Laos en het daardoor overmatige gebruik van natuurlijke hulpbronnen in de regio. Een specifiek voorbeeld hiervan zijn de mogelijke gevolgen voor de Nam Kading National Protected Area bij de bouw van de Nam Theun I-dam.

Veel van de getroffen gemeenschappen maken geen deel uit van de (beperkte) compensatieplannen van Laotiaanse dammenprojecten, zeker wanneer zij net over de grens in Cambodja wonen. In Laos hebben maatschappelijke organisaties niet de politieke vrijheid om protest te organiseren. Er bestaan nauwelijks democratisch georganiseerde inspraakprocedures.

Bij investeringen via financiële intermediairs, zoals vermogensfondsen, is er een gebrek aan transparantie over hoe 'due diligence' plaatsvindt⁶³: wie is verantwoordelijk voor (adequate) sociale en milieu-effectrapportages; wie controleert ze? 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. FMO is naar eigen zeggen bij het beleggen in vermogensfondsen verder verwijderd van de bedrijven waarin deze fondsen investeren, maar evalueert wel de capaciteit van fondsen op milieu en sociaal risicomanagement. Zij heeft bijvoorbeeld MBCDF ondersteund bij het opzetten van een milieu en sociaal managementsysteem. Hoewel dit positief is, betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor 'due diligence' bij de fondsen ligt en dat deze processen en de uitkomsten ervan niet per definitie openbaar worden gemaakt. Daarmee is het ook mogelijk om bij projecten die via financiële intermediairs lopen, de strengere eisen van de IFC Performance Standards te ontlopen die wel gelden bij directe projectinvesteringen van FMO.

Annex 2: Casus PSI ScanFarm AS in Ghana⁶⁴

ScanFarm (voorheen ScanFuel) is een Noors bedrijf dat, onder andere in Afrika, zich oorspronkelijk richtte op de landbouw voor biobrandstoffen en later voor voedselgewassen.⁶⁵ ScanFarm vestigde zich in 2007 in Ghana en investeerde US\$ 3.5 miljoen in het land.⁶⁶ De oorspronkelijk voorziene winstgevendheid van Jatropha (biobrandstof) bleef uit, en tevens werd de projecten van ScanFarm in verband gebracht met land grabbing en schending van de rechten van lokale gemeenschappen.⁶⁷ Vanaf 2010 richt het bedrijf zich op de productie van mais en veranderde haar naam naar ScanFarm.⁶⁸ Momenteel verbouwt ScanFarm alleen mais en is hier marktleider in.⁶⁹ In 2010 vroeg

63 'Due diligence' is gepaste zorgvuldigheid met en kennen van specifieke risico's van mensenrechtenschendingen.

64 ScanFarm is in de gelegenheid gesteld om op de bevinden te reageren. Het bedrijf heeft niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. PSI heeft wel een reactie gegeven: Agentschap NL in reactie op draft profiel 03092012

65 ScanFarm AS, Stavanger, Norway – Belangrijkste aandeelhouders komen uit Noorwegen.

66 Poul Wisborg, 'Justice and Sustainability: Resistance and Innovation in a Transnational Land Deal in Ghana', World Bank Annual Conference on Land and Poverty [Paper Prepared for Presentation at the "Annual World Bank Conference on Land and Poverty 2012/2012" (The World Bank: Washington DC, April 23-26, 2012), 5. Henceforth: 2012a. Wisborg, 2012a, 5.

67 <<http://www.ghanabusinessnews.com/scanfuel%E2%80%99s-ghana-jatropha-plantation-wipes-out-settlements-farms>>

68 BusinessGhana, 'ScanFarm Ghana Limited'

<<http://www.businessghana.com/portal/directory/index.php?op=getCompanyInfo&id=418957&move=next>> (accessed July 25, 2012).

69 Wisborg, 2012a, 5.

ScanFarm een PSI-subsidie aan van € 655.310,00 (totale projectkosten € 1.3 miljoen).⁷⁰ Het aangevraagde PSI-project, aangekondigde looptijd januari 2011 - december 2012, heeft als doelstelling om op grote schaal gemechaniseerd geproduceerde duurzame soja te verbouwen in midden- Ghana (Regio Brong Ahafo en Asanti) met behulp van lokale boeren ('outgrowers').⁷¹ Lokaal onderzoek, op basis van de gegevens op de website van PSI⁷², bracht aan het licht dat er momenteel geen activiteiten rondom de productie van soja plaatsvinden.⁷³

Bij navraag bij Agentschap NL bleek dat zij in februari 2012 op de hoogte is gesteld dat de sojaproductie was mislukt en dat ScanFarm en de joint venture, GOAL (Golden Oilseeds & Agriculture Limited) genaamd, zich bezinnen op de voortzetting van het project. Het project is 'on hold' gezet.⁷⁴ Echter, het blijkt dat na een eerste mislukte oogst, veroorzaakt door klimaatomstandigheden (slechte regendistributie), ScanFarm vrijwel meteen de stekker uit het project heeft getrokken en geen interesse had om nog met lokale boeren te werken.⁷⁵ Hierdoor moesten de circa 30 werknemers van GOAL, speciaal aangetrokken voor dit project, onmiddellijk worden ontslagen.⁷⁶ Meer betrokkenheid van PSI had de risico's vooraf mogelijk kunnen verkleinen en het project mogelijk, na de mislukte oogst, een positieve doorstart kunnen laten maken met andere aandeelhouders van de joint venture. In de raad van bestuur van GOAL lag al een actieplan van GOAL om in 2012 door te gaan.⁷⁷

Uit onderzoek door maatschappelijke organisaties blijkt dat er al sinds 2007, toen ScanFarm actief werd in Ghana, aanzienlijke problemen zijn rondom landrechten, lokale gemeenschappen en arbeidsomstandigheden. Opmerkelijk hierbij is dat de Noorse ontwikkelingsorganisatie Norad al eerder subsidie verleende aan ScanFarm voor het geven van trainingen aan de lokale bevolking om ontwikkelingsimpact voor met name vrouwen te vergroten en dat deze vergelijkbaar is met de PSI-aanvraag. In het Noorse parlement is een discussie gevoerd over het verstrekken van deze subsidie in relatie tot controversiële activiteiten van ScanFarm.⁷⁸ Agentschap NL gaf aan niet op de hoogte te zijn hiervan: "Wij informeren bij bedrijven naar hun inkomstenbronnen (commercieel en publiek), maar

70 Totale projectkosten € 1.310.630 (50 procent PSI-bijdrage = € 655.315)

71 Lokale partner van ScanFarm AS zijn ScanFarm Ghana Ltd en Ghana Nuts Ltd, Techiman, Ghana, Zie de projectbeschrijving op de website PSI voor meer informatie PSI10/GH/21. Norad, de Noorse ontwikkelingsorganisatie, subsidieerde ScanFarm al eerder met circa voor het geven van trainingen van de lokale bevolking om de bijdrage van het bedrijf aan de arbeidsparticipatie en inkomen van vrouwen te vergroten Wisborg, 2012a, 5.

72 Geraadpleegd in juni 2012

73 Deze projectbeschrijving is verder gebaseerd op openbare bronnen en interviews en schriftelijke reacties met en van de betrokkenen.

74 Agentschap NL in reactie op draft profiel 03092012: "Er wordt gefinancierd o.b.v. behaalde resultaten. Het eerste resultaat (R1), is in april 2011 behaald en betaald (afronding van formaliteiten, en o.a. de EIA). Daarnaast kon PSI voor dit project de HW-kosten voorfinancieren, voor zover er 'invoices of order confirmations' konden worden overlegd. Pas na het afronden van het project, worden de voorschotten definitief gemaakt. Wanneer resultaten niet worden behaald, worden de voorschotten teruggevorderd." Naast het feit dat het bedrijf zelf zich aan zijn plicht heeft gehouden ons onverwijld op de hoogte te stellen van de teeltproblemen, heeft de projectadviseur het project ook een aantal keren bezocht om een vinger aan de pols te kunnen houden. "Wanneer een project 'on hold' staat, worden er geen betalingen meer gedaan, totdat duidelijk is of en hoe het project kan worden voortgezet. In dit geval hebben de projectuitvoerders na het mislukken van de eerste oogst, momenteel een proefveld aangelegd. Op basis van de resultaten (September 2012 verwacht), zullen de projectuitvoerders bezien of en in hoeverre ze het project willen voortzetten. Daaropvolgend zal PSI moeten bepalen, of PSI het project weer zal continueren."

75 Interview anonieme betrokkene 091012 Reactie van PSI 01/112012: Reactie: Hier wordt de indruk gewekt dat het project al stopgezet is, terwijl momenteel de proef wordt afgerond en PSI deze maand hoort hoe het project zal worden voortgezet. Op basis van dat te ontvangen plan van aanpak zal PSI een analyse maken of en op basis van welke voorwaarden de projectfinanciering gecontinueerd kan worden.

76 Idem

77 Idem

78 Idem

waren niet op de hoogte van deze subsidies. Overigens zijn de genoemde subsidies niet relevant omdat ze niet worden gebruikt voor de activiteiten binnen het PSI-project".⁷⁹

Grootschalige landbouwinvesteringen worden gekenmerkt door allerlei risicofactoren, uitvoerig beschreven door de Wereldbank⁸⁰ en maatschappelijke organisaties.⁸¹ Deze zien we ook terug in dit specifieke PSI-project van ScanFarm. Eerder heeft het bedrijf controversiële landovereenkomsten afgesloten. FoodSPAN in samenwerking met ActionAid Ghana betichtte ScanFarm van gebrekkige 'due diligence' en controverses rondom landrechten.⁸² ScanFarm heeft dit later zelf ook toegegeven, maar gaf tegelijkertijd aan dat dit later gecorrigeerd is.⁸³ Agentschap NL stelt dat in de aanvraag staat aangegeven dat het project zou werken volgens de richtlijnen van de 'Round Table on Responsible Soy' en het een milieueffectrapportage (EIA) heeft uitgevoerd. Hierin is expliciet aangegeven dat het samenwerken met de omringende gemeenschappen erg belangrijk is voor het slagen van het project. Tijdens verificatie door Agentschap NL is 'landgrabbing' en de negatieve publiciteit hieromtrent overigens wél aan de orde geweest.⁸⁴ ScanFarm gaf aan in het verleden fouten te hebben gemaakt, maar in de nieuwe strategie stemt het bedrijf de landrechten direct af met de lagere 'chiefs' en de boeren. Het is onduidelijk hoe dit in plaatsvindt en wat de rol van vrouwen e.a. is in dit proces.

ScanFarm heeft geen MVO-beleid of een publieke website. Verder is er nagenoeg geen informatie van het bedrijf over het project te vinden. Als onderdeel van het project zou er een geformaliseerd MVO-beleid worden gemaakt en zou de productie volgens de normen van de 'Round Table for Sustainable Soy' plaatsvinden. Het is onbekend of dergelijke gegevens beschikbaar zijn voor externe stakeholders.

79 Reactie Agentschap NL 03092012

80 Worldbank, 2010

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,contentMDK:22694293~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469372,00.html>

81 O.A. Cifor, 2011, The anatomy of large-scale farmland acquisitions in sub-Saharan Africa.

82 Idem

83 Idem, 12.

84 Reactie Agentschap NL 03092012