

## **Punten op de i bij de private sector: Verscherp het MVO beleid en verbeter het bedrijfsleveninstrumentarium**

Oxfam Novib deelt de visie van de overheid dat private sector ontwikkeling essentieel is voor het bevorderen van zelfredzaamheid en armoedevermindering in ontwikkelingslanden. Ook steunen wij de constatering dat bedrijven kunnen bijdragen aan het realiseren van duurzame ontwikkelingsdoelstellingen, bijvoorbeeld door het verduurzamen van ketens.

Oxfam Novib stelt echter vraagtekens bij het voornemen van de overheid om meer hulp gelden te kanaliseren via het bedrijfsleveninstrumentarium. Niet in de laatste plaats omdat veel bedrijven zelf zeggen geen behoefte aan extra subsidie te hebben (78% volgens een peiling op de Conferentie Ontwikkelingssamenwerking in Bedrijf). Bovendien blijkt in de praktijk dat de impact van het instrumentarium op de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking beperkt is. Om de effectiviteit te vergroten, is het van belang dat er betere criteria komen om een positieve bijdrage op duurzame ontwikkeling te waarborgen, en de naleving daarvan fors te verbeteren. De voorstellen die de regering hierover doet in haar brief van 4 november 2011 (DDE 436/2011), zijn volgens Oxfam Novib onvoldoende. Zoals hieronder verder wordt toegelicht, stelt Oxfam Novib de volgende verbeteringen voor:

1. Anders dan de regering voorstelt, dienen de OESO richtlijnen niet alleen te gelden voor het algemene bedrijfsbeleid, maar ook voor de ondersteunde bedrijfsactiviteit. Het is immers van belang om naar de impact op de lokale omstandigheden te kijken, zeker in kwetsbare gebieden. De due diligence verplichting van de OESO richtlijnen vraagt hier ook om. De beoordeling dient bovendien vooraf plaats te vinden, niet achteraf zoals de regering voorstelt, want het risico is dat de schade dan al is aangericht.
2. Veel bedrijven zijn weinig transparant over hun MVO beleid. De overheid dient geen steun te geven aan bedrijven die onvoldoende scores op de Transparantiebenchmark.
3. Er is onvoldoende toezicht op de daadwerkelijke toepassing van de OESO richtlijnen door bedrijven die steun ontvangen van de overheid. De overheid zou een werkgroep van relevante stakeholders (bedrijven, NGOs, overheid, uitvoeringsinstellingen) moeten instellen die een effectief mechanisme voor toezicht op de naleving ontwikkelt. Bij zo'n mechanisme kan gedacht worden aan een onafhankelijke commissie van stakeholders en bijvoorbeeld reguliere rapportage door een externe partij zoals de Algemene Rekenkamer of de IOB.
4. Wanneer bedrijven overheidssteun ontvangen uit het ontwikkelingshulpbudget, is het naast het handhaven van MVO-criteria, van belang te verzekeren dat de gefinancierde projecten bijdragen aan de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, door bijvoorbeeld een positieve impact op werkgelegenheid, lokale ketens, of belastingafdracht. Dit vereist een aanscherping van de momenteel geldende criteria in de bedrijfsleveninstrumenten, een ex ante (en niet ex post) beoordeling daarvan, en een betere toepassing daarvan.

### 1. OESO richtlijnen: toets niet alleen het bedrijfsbeleid, ook de activiteit

Het is positief dat de regering de naleving van de OESO richtlijnen voor multinationals tot voorwaarde wil maken voor het toekennen van overheidssteun aan bedrijven. Dit is momenteel nog niet het geval; voor ORIO geldt bijvoorbeeld dat bedrijven alleen kennis genomen moeten hebben, bij FMO gelden alleen de IFC-standaarden. De beoordeling of ondersteuning vanuit de ODA middelen voor een bepaalde activiteit gerechtvaardigd is, vindt plaats op basis van het algemene beleid van het bedrijf, niet op basis van een beoordeling van de te financieren bedrijfsactiviteit. Hierbij plaatsen wij een aantal kanttekeningen.

De herziene OESO richtlijnen zijn algemeen geformuleerd en daardoor procedureel van aard. De OEO richtlijnen kunnen niet worden vergeleken met de specifiekere *'impact assessments'* die bijvoorbeeld de IFC hanteert bij de beoordeling van projecten. Bij de ontwikkeling van havens of vaarwegen is het bijvoorbeeld van groot belang om de lokale situatie in acht te nemen om na te gaan of hier een bedrijfsactiviteit conform de OESO richtlijnen wordt uitgevoerd. Bij de ondersteuning van bloemenkwekers in droge gebieden is het van belang naar de toegang tot water in het gebied te kijken. De algemene bedrijfsvoering geeft geen antwoord op de vraag of dit soort activiteiten conform de OESO richtlijnen zijn. Een controle *ex post* zoals de regering voorstelt, biedt in deze gevallen geen oplossing omdat bij een onjuiste vertaling van de OESO richtlijnen naar de lokale situatie de schade al is aangericht.

De *'due diligence'* verplichting in de OESO richtlijnen vraagt om een dergelijke inschatting van specifieke risico's. Oxfam Novib ziet een controle op de bedrijfsactiviteit dan ook niet als een additionele bureaucratische verplichting. Het enige dat wij vragen is dat de regering deze *'due diligence'* afwegingen betreft bij de beoordeling van een bepaalde aanvraag.

### 2. Transparantie

Veel bedrijven zijn onvoldoende transparant zijn over hun MVO-beleid. Zo blijkt uit de Transparantiebenchmark dat er talloze bedrijven zijn die ieder jaar opnieuw nul of zeer weinig punten halen en dus geen enkel initiatief nemen om opener te worden over hun MVO-beleid. Bedrijven die in de Transparantiebenchmark over 2011 (publicatie in december) opnieuw minder dan de helft van het te behalen aantal punten hebben behaald en geen schriftelijke toezegging wensen te doen om aantoonbaar betere resultaten te realiseren, zouden niet meer in aanmerking moeten komen voor overheidssubsidies, kredieten, deelname aan handelsmissies of andere overheidssteun of facilitering.

### 3. Toezicht op de naleving van de OESO richtlijnen

Het is van belang dat op de naleving van de OESO richtlijnen wordt toegezien. De basis van de naleving is in het vernieuwde beleid nog altijd een zelfverklaring door de ontvanger van financiering dat de OESO richtlijnen worden toegepast. De externe controle hierop is onduidelijk en blijkt in de praktijk vaak onvoldoende. De overheid zou een werkgroep van relevante stakeholders (bedrijven, NGOs, overheid, uitvoeringsinstellingen) moeten instellen die een effectief mechanisme voor toezicht op de naleving ontwikkelt. Bij zo'n mechanisme kan gedacht worden aan een onafhankelijke commissie van stakeholders of bijvoorbeeld reguliere rapportage door een externe partij zoals de Algemene Rekenkamer of de IOB.

Het belang van het daadwerkelijk en *ex ante* hanteren van de OESO richtlijnen en het waarborgen van toezicht hierop wordt onderschreven door twee recente voorbeelden.

Een eerste voorbeeld is het recent in het nieuws gekomen baggerproject in de Guatemalteekse haven bij het vissersdorp Champerico, door de regering ondersteund middels een exportkredietgarantie (EKI). De haven slibte vrij snel na de aanleg dicht waardoor de infrastructuur is verslechterd vergeleken met de periode voor de baggerwerkzaamheden. De haven is nu een kostenpost geworden waardoor de regio failliet dreigt te gaan. In de haalbaarheidsstudie, die is betaald vanuit Nederlandse hulp gelden, is hier onvoldoende rekening mee gehouden en ook tijdens de werkzaamheden zelf is te weinig rekening gehouden met de mogelijke verzanding.

Een tweede voorbeeld zijn de door FMO gesteunde projecten van het Rotterdamse graanbedrijf Nidera in Argentinië, waarover reeds Kamervragen zijn gesteld in verband met de controle op MVO, naar aanleiding van mediaberichten dat er sprake zou zijn van inhumane arbeidsomstandigheden en van belastingontwijking. Staatssecretaris Bleker heeft aangegeven dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt over MVO tussen FMO en Nidera sinds 2002. Ook is de status van de OESO richtlijnen onduidelijk in het beleid van FMO, dat volgens de eigen website vooral is gericht op naleving van de IFC standaarden. Overigens zijn wij ook zelf op constructieve wijze in gesprek met zowel Nidera als FMO om hun IMVO beleid aan te scherpen.

#### 4. Ontwikkelingsrelevantie

Momenteel ontbreken veelal doorslaggevende criteria in het bedrijfsleveninstrumentarium rond duurzame ontwikkeling, armoedevermindering en blijkt uit evaluaties dat de impact op ontwikkelingsdoelstellingen beperkt is.

- 57% van de PSI projecten leidt tot een duurzame onderneming; dit achten wij te mager bij het inzetten van hulp gelden en het is van belang dat dit percentage hoger wordt.
- Een positieve impact op de lokale keten is een criterium in PSI aanvragen. In de praktijk is volgens de PSI evaluatie de *spin off* van de gefinancierde projecten naar de lokale economie beperkt, omdat 55% van de projecten is gericht op export met gebruik van geïmporteerde input. Wij vinden dat dergelijke projecten niet in aanmerking zouden moeten komen voor ondersteuning vanuit de PSI.
- De impact op werkgelegenheid is een criterium in de aanvragen. Volgens de PSI evaluatie is deze impact goed, maar de kosten zijn hoog: gemiddeld worden per bedrijf 81 banen gecreeerd, met een subsidie van 6130 euro per baan.
- Overige criteria rond ontwikkeling voor PSI aanvragen zijn teleurstellend. Zo moeten projecten slechts "bij voorkeur" bijdragen aan een beter milieu, brede ontwikkelingsdoelstellingen of positie van vrouwen.
- Uit de PSI evaluatie blijkt dat de impact op ontwikkeling niet doorslaggevend is in de selectie van projecten.
- Bij ORIO is het zorgwekkend dat (door de manier waarop de criteria in ORIO gewogen worden) de mate waarin een project pro-poor is of bijdraagt aan werkgelegenheid, niet doorslaggevend hoeft te zijn in de beoordeling.
- Uit antwoorden op vragen over de focusbrief blijkt dat er over de FMO (FMO en MOL-fonds), ondanks een positieve beoordeling in evaluaties, geen duidelijke resultaten op de zogenaamde ontwikkelingsindicatoren als aantal gecreeerde banen en verbeterde sociale

standaarden konden worden gepresenteerd.

De ondersteuning die wordt gegeven als export-kredietverzekering (EKI) wordt beschouwd als ondersteuning vanuit ELI en deze is niet gericht op armoedebestrijding. Hierbij zouden wij willen opmerken dat de schuldkiwitschelding die het gevolg kan zijn van EKI-steun wel degelijk uit de ODA-middelen worden betaald. De stelling dat voor EKI-steun geen doorslaggevende eisen op het gebied van armoedebestrijding gelden is naar onze mening dan ook niet te rechtvaardigen.

De regering benadrukt in de brief van 4 november terecht dat de bijdrage aan de lokale economie centraal moet staan bij alle ondersteuning vanuit ODA middelen, maar verzuimt in te gaan op de noodzaak van criteria op dit terrein, naast de OESO richtlijnen. Voor bedrijven die overheidssteun in de vorm van ODA gelden ontvangen, is het van belang dat naast de OESO richtlijnen, specifieke criteria gehanteerd worden om te waarborgen dat de gefinancierde activiteit gericht is op het realiseren van de armoedebestrijdingdoelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld het creëren van werkgelegenheid, versterken van lokale ketens of vergroten van belastingopbrengsten. De OESO richtlijnen zijn hierop immers niet gericht. De criteria die momenteel gehanteerd worden, zijn zoals hierboven toegelicht onvoldoende sterk en onvoldoende doorslaggevend.

Het is van belang dat de beoordeling op de bijdrage aan armoedebestrijding *ex ante* gebeurt. Als de verwachte bijdrage aan de lokale economie niet vooraf duidelijk wordt gemaakt, kan de regering niet de keuze maken voor die projecten die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de lokale economie. De tegenwerping dat controle vooraf een te grote administratieve lastendruk met zich meebrengt is naar onze mening onvoldoende.

Een *ex post* beoordeling zou bovendien strijdig zijn met eerdere antwoorden op schriftelijke Kamervragen over de ELI begroting. Op de vraag hoe de regering gaat garanderen dat de toegang tot drinkwater van de allerarmsten wordt verbeterd, luidt het antwoord: "Programma's die in het kader van de intensivering op water uit het OS-budget worden gefinancierd, worden getoetst op de bijdrage aan armoedebestrijding. In de uitvoering van de programma's worden ook partnerschappen aangegaan met Nederlandse en lokale maatschappelijke organisaties die opkomen voor kwetsbare groepen in de samenleving. Deze partijen zijn goed toegerust om allerarmsten bij het proces te betrekken en te helpen om met betaalbare technische oplossingen te komen." Een controle *ex post* is onvoldoende om deze doelstelling waar te maken.

---

11 november 2011

Voor verdere informatie of vragen: Sander van Bennekom ([sander.van.bennekom@oxfamnovib.nl](mailto:sander.van.bennekom@oxfamnovib.nl)) / 06 2341 8065) of Sasja Bökkerink ([sasja.bokkerink@oxfamnovib.nl](mailto:sasja.bokkerink@oxfamnovib.nl)) / 06 2341 8809)