

Vergaderjaar 2011–2012

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2012

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2011, heb ik uw Kamer toegezegd een overzicht te sturen van de bedrijfsleveninstrumenten die gefinancierd worden uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. In deze brief treft u dit overzicht aan, met een toelichting op de voorgenomen aanpassingen van het instrumentarium op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) en de relatie tot armoedebestrijding.¹ Hiermee geef ik opvolging aan de door uw Kamer aangenomen moties El Fassed c.s. 33 000-V nr. 48 en nr. 51, Dikkers c.s. 33 000-V nr. 37 en Wiegman-van Meppelen Scheppink en El Fassed 31 250 nr. 83. In deze brief wordt tevens aandacht gegeven aan de verzoeken uit de moties Schouten en Voordewind 26 485 nr. 118 (kinderarbeid), Van der Staaij en Hachchi 33 000-V nr. 107 (evaluatie van instrumenten), Ferrier 33 000-V nr. 39 (verbetering lokaal ondernemingsklimaat) en Dikkers c.s. 31 250 nr. 89 (kleinschalige landbouw).

Samenvatting

Het bedrijfsleveninstrumentarium is onderdeel van het ontwikkelingsbeleid dat zich richt op private sector ontwikkeling. Dit beleid is uiteengezet in de door u in november 2011 ontvangen brief «Ontwikkeling door duurzaam ondernemen»². Het bedrijfsleveninstrumentarium is gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat en het stimuleren van bedrijvigheid in ontwikkelingslanden, met als doel duurzame economische ontwikkeling en armoedevermindering. Uitgangspunt bij de samenwerking met het bedrijfsleven is dat bedrijven het principe *people, planet* en *profit* respecteren en handelen conform de internationaal overeen-gekomen OESO richtlijnen voor internationaal ondernemen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk 32 605 Nr. 56.

De bovengenoemde moties heb ik als ondersteuning van mijn beleid beschouwd maar hebben mij tegelijkertijd aangespoord om een aantal

aanpassingen aan te brengen. Voor alle bedrijfsleveninstrumenten zal worden gewerkt met een geformaliseerd IMVO-kader, gebaseerd op de hernieuwde OESO richtlijnen. Bij de uitwerking wordt het proportionaliteitsbeginsel toegepast en zal ik erop toezien dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven beperkt blijven.

Tevens zullen instrumenten meer resultaatgericht worden ingericht, gemonitord en geëvalueerd zodat hun ontwikkelingsimpact duidelijker wordt. Ik wil een nauwere samenwerking bevorderen tussen publieke en private partijen in de uitvoering van de ontwikkelingsprogramma's. Ten behoeve van de voorgenomen aanpassingen heb ik vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en van het bedrijfsleven geconsulteerd.

Meerdere bedrijfsleveninstrumenten ...

Het bedrijfsleveninstrumentarium omvat de met ODA (*Official Development Assistance*) gefinancierde centrale programma's gericht op de samenwerking met het lokale en internationale bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking. Dit zijn:

Categorie 1. Begunstigde: bedrijf of financiële instelling

- 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).

Categorie 2. Begunstigde: overheden of instituties

- ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling) en CBI-activiteiten gericht op instituties en overheden.

Categorie 3. Begunstigde: publiek-private partnerschappen (PPP's)

- Initiatief Duurzame Handel (IDH), PPP-faciliteit Water, PPP-faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid en overige PPP's.

Zoals verzocht in de motie El Fassed 33 000-V nr. 48, treft u in de bijlage van deze brief een overzicht van de instrumenten naar uitvoeringsorganisatie, omvang, doel en bijbehorende ontwikkelings-/armoedecriteria.

Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsleveninstrumenten zal worden aangesloten bij de uitgangspunten in deze brief. Voor instrumenten met twee doelstellingen (een ontwikkelingsdoelstelling en een handels-/investeringsdoelstelling) die gezamenlijk met het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie ontwikkeld en gefinancierd zijn (Transitiefaciliteit, *pilot 2g@there-OS*) geldt dit ook. Voor enkele internationale fondsen gericht op samenwerking met het bedrijfsleven heeft Nederland een minderheidsaandeel in de financiering, zoals het Africa Enterprise Challenge Fund (AECF) of de Private Infrastructure Development Group (PIDG). De Nederlandse inzet in het donoroverleg over deze programma's zal de strekking van deze brief volgen.

waarbij IMVO geldt als voorwaarde ...

Bij het uitvoeren van de instrumenten wordt thans toegezien op maatschappelijk verantwoord ondernemen. De moties hebben mij gestimuleerd om hierin meer structuur aan te brengen. Het is mijn voornemen dat de uitvoeringsorganisaties in 2012 een geformaliseerd IMVO-kader hebben, afgestemd met het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie. Conform de motie Dijkers c.s. 33 000-V

nr. 37 zullen de hernieuwde OESO-richtlijnen daarin de basis vormen. Het kader zal de aandacht voor IMVO in de verschillende fases van het desbetreffende instrument omvatten (aanvraag/initiatie, uitvoering en afsluiting/ evaluatie). In de beoordeling van aanvragen zal zowel de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd alsook het beleid van het bedrijf zijn opgenomen.

Ik veroorloof mij de observatie dat de moties een spanningsveld creëren tussen meer controle op basis van de OESO-richtlijnen (*due diligence*) en het voorkomen van te veel administratieve lasten voor bedrijven en uitvoeringsorganisaties. Ook de motie Dijkers c.s. 33 000-V, nr. 37 vraagt hier expliciet aandacht voor. Om hieraan opvolging te geven, zal ik bij de instrumenten een proportionaliteits-beginsel hanteren. Aan de hand van een risico-analyse, op basis van de OESO-richtlijnen, wordt het risico-profiel van de activiteit bepaald. Bij een laag risico zal ik uitgaan van het vertrouwen in en de reputatie van het betreffende bedrijf en zal ik geen aanvullende verplichtingen op het terrein van IMVO opleggen. Ingeval er een hoger risico wordt voorzien, dient de voorgestelde activiteit te worden onderzocht en passende IMVO-maatregelen te worden getroffen. Deze worden vervolgens gekoppeld aan de subsidie-/financieringsvoorwaarden. De uitvoeringsorganisaties zullen deze voorwaarden ook gebruiken om de uitvoering te monitoren (inclusief bezoeken ter plaatse), te evalueren en af te sluiten.

Ik wil het MKB stimuleren om hun verantwoordelijkheid op IMVO-gebied te nemen. MVO Nederland onderzoekt hoe het MKB ondersteund kan worden bij de uitvoering van hun risico-analyse. MVO Nederland voert in mijn opdracht tevens een *pilot* uit om 50 IMVO-*vouchers* beschikbaar te stellen. Dit zijn kortingsbonnen waarmee het MKB, met handels- en investeringspartners in ontwikkelingslanden, advies aan een consultant of maatschappelijke organisatie kan vragen. Het bedrijf ontvangt een korting van maximaal 50% van de advieskosten met een maximum van 10 000,- euro.

Waar relevant kunnen uitvoeringsorganisaties derde partijen (zoals lokale overheden, NGO's en ambassades) om advies vragen bij de beoordeling van de aanvragen en de uitvoering van de programma's. Maatschappelijke organisaties kunnen signalen van onverantwoord ondernemen bij de desbetreffende uitvoeringsorganisatie of het Nationaal Contactpunt voor de OESO Richtlijnen melden. Uitvoeringsorganisaties dienen elke melding te onderzoeken en mij daarover te informeren. Indien zicht op verbetering uitblijft, zullen uitvoeringsorganisaties hieraan consequenties verbinden.

De motie van de leden Schouten en Voordewind (26 485 nr. 118) vraagt expliciet aandacht voor de fundamentele arbeidsnormen van de ILO op het gebied van kinderarbeid en de werkwijze van het Initiatief Duurzame Handel. Het IDH en zijn partners zijn zich terdege bewust van deze risico's. Kinderarbeid bij de productie van cacao in West-Afrika is één van de redenen om het cacao-programma juist ook op deze regio te richten. Via de onafhankelijke certificering van bijvoorbeeld UTZ Certified in de programma's voor cacao en andere agrarische grondstoffen, is thans aandacht voor de ILO conventie 182 (uitbannen van de ergste vormen van kinderarbeid).

en instrumenten een bijdrage leveren aan economische ontwikkeling en armoedebestrijding ...

In lijn met motie Ferrier 33 000-V nr. 39, richt het beleid zich op het verbeteren van het ondernemingsklimaat en het bevorderen van bedrijvigheid in ontwikkelingslanden. Dit is nodig voor duurzame lokale

economische ontwikkeling. Belangrijk is dat deze ontwikkeling inclusief is, zodat het effect ervan op armoede-vermindering positief is. Het beleid beoogt het scheppen van de juiste randvoorwaarden om de private sector in ontwikkelingslanden tot bloei te brengen en zo duurzame werkgelegenheid en inkomen te creëren. Hier ligt ook de verantwoordelijkheid van overheden, omdat het gaat om de verbetering van kennis, infrastructuur, financiële markten, wet- en regelgeving en versterking van sociaal-economische actoren en instanties. De bedrijfsleveninstrumenten zijn daarom divers, gericht op het verbeteren van verschillende randvoorwaarden.

De aard van het ontwikkelingseffect van het bedrijfsleveninstrumentarium verschilt per instrument. Zo richt het PSI zich op innovatieve investeringen in ontwikkelingslanden waarbij de creatie van werkgelegenheid, overdracht van kennis, introductie van nieuwe technologie en inkomensverbetering de ontwikkelingseffecten zijn. PUM richt zich op het vergroten van kennis en vaardigheden van het MKB in ontwikkelingslanden. Bij ORIO wordt ingezet op het realiseren van publieke infrastructuur. Het FMO fonds MASSIF beoogt betere toegang tot financiële diensten voor het lokale MKB en individuen. En het FMO fonds AEF richt zich op het bevorderen van hernieuwbare energie en verbetering van de toegang tot energie. De beoogde ontwikkelingseffecten van het instrument bepalen vervolgens de criteria waaraan aanvragen dienen te voldoen. Bij PSI, ORIO en de FMO-fondsen IDF, AEF en MASSIF zijn ontwikkelings- en armoede-criteria opgenomen zoals de bijdrage aan lokale duurzame economische ontwikkeling, keten-ontwikkeling (incl. aanleverende boeren), werkgelegenheid, participatie van vrouwen en/of toegang tot infrastructuur, energie respectievelijk financiële diensten. Het CBI en PUM hanteren criteria zoals exportpotentieel respectievelijk efficiencyverbeteringen van de bedrijfsvoering. De criteria behorend bij PSI, ORIO en de FMO-fondsen sluiten nauw aan bij de criteria genoemd in de moties El Fassed c.s. 33 000-V nr. 48 en Wiegman-Van Meppelen Scheppink en El Fassed 31 250 nr. 83.

gericht op resultaten en evalueerbaar ...

Alle bedrijfsleveninstrumenten zullen periodiek extern geëvalueerd worden conform de motie Van der Staaij en Hachchi 33 000-V nr. 107. In 2011 is, samen met de uitvoeringsorganisaties en na overleg met de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), een traject gestart ter verbetering van de resultaatgerichtheid en de evalueerbaarheid van het bedrijfsleven-instrumentarium. Het doel is nog meer zekerheid te verkrijgen over de ontwikkelingsimpact van de instrumenten. Ingezet wordt op de resultaten per instrument en op de synergie tussen de instrumenten in een partnerland, alsmede de complementariteit met onze bilaterale en multilaterale inspanningen.

in publiek-private samenwerking ...

Zowel in de partnerlanden als in Nederland zet ik in op meer overleg en meer samenwerking tussen publieke en private partijen, zowel bij de identificatie van kansen en risico's als bij de uitvoering van oplossingen. Dit is conform de motie Ferrier 33 000-V nr. 39. Een samenwerking waarin verschillende partijen gemeenschappelijke doelen nastreven en kennis, kunde, risico's en verantwoordelijkheden delen. Een voorbeeld van deze samenwerking in de partnerlanden zijn de *agri-hubs*, reeds opgericht in zeven partnerlanden. Dit zijn samenwerkingsverbanden van lokale maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en MKB, gefaciliteerd door Agri ProFocus¹. De *agri-hubs* zijn voor het bedrijfsleven een interessante manier om efficiënt samen te werken met maatschappelijke

¹ Agri ProFocus is het platform van 35 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties, kennisinstellingen, en bedrijfsleven ten behoeve van ontwikkeling van boeren- en boerinnenondernemerschap.

organisaties op het gebied van agrarische ketens. Andersom kunnen via de *agri-hubs* de groepen boeren en boerinnen dichterbij de private marktpartijen gebracht worden.

aangesloten bij de speerpunten ...

Bedrijfsleveninstrumenten leveren een specifieke bijdrage aan de resultaat-bereiking binnen de vier speerpunten. De private sector speelt een belangrijke rol bij de speerpunten voedselzekerheid¹ en water². Boeren en boerinnen worden, naast dat zij vaak op zelfvoorziening zijn gericht, ook nadrukkelijk aangesproken als ondernemers. De ORIO-faciliteit investeert bijvoorbeeld in de ontwikkeling van irrigatiesystemen in de Zambezivallei, in Mozambique en in Zambia en het PSI omvat diverse investeringsprojecten gericht op duurzame voedselproductie, juist via de samenwerking met kleinschalige producenten conform de motie Dijkers 31 250 nr. 89. Om creatieve vraag-gestuurde samenwerkingsvormen te stimuleren in de watersector worden PPP's gevormd en bestaan er ook op het gebied van SRGR (Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten) PPP's. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en de farmaceutische industrie voor de introductie van het vrouwencondoom. Voorts draagt private sector ontwikkeling bij aan het vergroten van veiligheid en rechtsoorde. Zo heeft PSI een apart luik voor aanvragen uit fragiele staten en zijn er in de vijf fragiele partnerlanden inmiddels 29 PSI projecten.

en op een transparante wijze.

Ter vergroting van de transparantie over de toegekende middelen voor het bedrijfsleveninstrumentarium, zal jaarlijks de financiële bijdrage hieraan gepubliceerd worden. Ook zal ik de uitvoeringsorganisaties vragen subsidies aan individuele activiteiten bekend te stellen, rekening houdend met regelgeving inzake vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie. Tevens zal ik uitvoeringsorganisaties vragen het IMVO-kader en (voor zo ver dit nog niet gebeurd) de selectiecriteria voor aanvragen duidelijker op hun websites te zetten.

Tot slot

Om te komen tot zelfredzaamheid in ontwikkelingslanden is de rol van een goed functionerende private sector van groot belang. Er zijn echter risico's, onder meer op het vlak van IMVO. Ik wil bedrijven en maatschappelijke organisaties aansporen om risico's in beeld te brengen en ongewenste maatschappelijke effecten te voorkomen. Het gaat uiteindelijk om de verbetering van de lokale omstandigheden en het effect van de programma's op armoedevermindering. Met deze doelstellingen creëren wij win-win situaties, voor iedereen.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Kamerstuk 32 605 nr. 54.

² Kamerstuk 32 605 nr. 65.