

Vergaderjaar 2012–2013

26 234

Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2013

Tijdens het overleg op 11 april 2013 (Kamerstuk 26 234, nr. 135) met de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Financiën heb ik toegezegd om uw Kamer voor 23 mei per brief te informeren over de Nederlandse inzet om landroof tegen te gaan. Met deze brief geef ik daaraan gehoor. Tevens ga ik kort in op de stand van zaken rond de in het overleg aangehaalde 21 klachten ten aanzien van landrechten bij Wereldbankprojecten.

Tijdens bovengenoemd overleg heb ik aangegeven dat landroof («*land grabbing*») voor mij een groot punt van zorg is. Waarom dat zo is, wat ik al tegen landroof onderneem en wat mijn verdere plannen zijn om landroof te helpen tegengaan zet ik hieronder uiteen, nadat ik eerst duidelijk heb gemaakt wat mijns inziens onder landroof moet worden verstaan.

Wat is landroof?

Er is sprake van landroof in die gevallen waar nationale overheden land laten kopen of pachten door nationale en/of internationale investeerders ten koste van de bestaanszekerheid van lokale bevolkingen. Hierbij worden bevolkingen niet of onvoldoende geconsulteerd, wordt er niet of nauwelijks compensatie betaald, is er geen transparantie in contracten tussen actoren en is er geen sprake van duurzame economische ontwikkeling.

Ik teken hier expliciet bij aan dat niet elke grootschalige landtransactie landroof hoeft te zijn. Ik ben dan ook tegen het ongeclausuleerd hanteren van de term landroof. Daar is de problematiek te complex voor. Ik vind namelijk dat grootschalige land acquisities – onder voorwaarden en bepaalde omstandigheden – wel degelijk een positieve bijdrage

kunnen leveren aan landbouwontwikkeling, voedselzekerheid en armoedebestrijding.

Waarom is landroof een punt van grote zorg?

Ik constateer dat de mondiale strijd om natuurlijke hulpbronnen (waaronder vruchtbare landbouwgrond, water, bossen, wetlands, delfstoffen etc.) en de groeiende wereldwijde handel daarin vaak ten koste gaat van de economische ontwikkeling van het land zelf en de lokale bevolking. Ik zie te vaak dat de lokale bevolking niet of onvoldoende profiteert van grootschalig land gebonden investeringen. Een permanente achterstand in informatie, kennis en kapitaal maakt het juist voor deze groep veelal onmogelijk om de juiste beslissingen te nemen. Wanneer door land *deals* mensen worden verdreven van hun land, gaat het meestal om kleine boeren en boerinnen. Dit gaat in veel gevallen zonder overleg of compensatie en soms met geweld gepaard. Dat is zeer ingrijpend en mens(en rechten)onwaardig omdat zij daarmee hun huisvesting, broodwinning en waardigheid verliezen. Dit leidt direct tot armoede, honger, en conflicten. Op langere termijn zien we negatieve structurele effecten, zoals marginalisatie van kwetsbare groepen (vrouwen, kinderen), degradatie van natuurlijke hulpbronnen en grotere kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatveranderingen.

Ik vind het dan ook onaanvaardbaar dat door gebrek aan formeel eigendomsrecht arme vrouwen, kinderen en mannen van hun land worden verjaagd zonder een rechtvaardige vergoeding voor een dergelijke landonteigening en concrete toegang tot en vooruitzichten op een structureel beter bestaan.

Zoals aangegeven in mijn brief over landroof van 19 december 2012 (Kamerstuk 26 234, nr. 130) ben ik er van overtuigd dat investeringen in ontwikkelingslanden die niet bijdragen aan transparantie, gunstige economische effecten en geen oog hebben voor de rechten van de lokale bevolking niet moeten worden bevorderd. Ik teken daar bij aan dat met name door het gebrek aan transparantie bij land *deals*, het lastig is om de exacte gevolgen goed in kaart te brengen. Dit geldt ook voor de naleving van afspraken op dit gebied. Hierdoor kunnen investeerders onvoldoende verantwoordelijk worden gehouden door zowel lokale gemeenschappen als lokale overheden.

Wat kan er tegen landroof worden gedaan?

Landroof komt met name voor in landen waar sprake is van slecht bestuur. Deze landen worden gekenmerkt door zwakke wet- en regelgeving, niet functionerende instituties (zoals kadasters, geschillenbeslechtingmechanismen en rechtspraak), gebrekkige publieke informatievoorziening en onderwijs en zwakke interne verantwoordingsrelaties. Daarnaast spelen ook gevestigde belangen bij de heersende klasse, zelfverrijking en desinteresse in structurele hervormingen en armoedebestrijding een rol. Dit leidt dan tot een situatie waarin onverantwoordelijk gedrag van lokale en/of internationale investeerders wordt getolereerd. Om deze oorzaken daadwerkelijk aan te pakken is het cruciaal om op een integrale en coherente wijze te werken aan oplossingen met en door gemandateerde actoren als overheden, investeerders, maatschappelijke organisaties, producentenorganisaties, kennisinstellingen, financiële instellingen en bedrijven(organisaties). Hierbij hebben alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid. Kortom, landroof kan alleen tegengegaan worden als aan alle principes van goede *land governance* wordt voldaan, zoals beschreven in de in mei 2012 door het *Committee on World Food Security* (CFS) aangenomen *Voluntary Guidelines on the Responsible*

In mijn beleid gericht op het bevorderen van betere *land governance* en het tegengaan van landroof maak ik onderscheid tussen interventies in ontwikkelingslanden, op mondiaal niveau en in Nederland. Hierbij vind ik dat de interventies op mondiaal en Nederlands niveau ondersteunend moeten zijn aan processen gericht op het verbeteren van *land governance* in de ontwikkelingslanden zelf. Hier wonen immers de mensen die daadwerkelijk slachtoffer zijn van het gebrek aan land(gebruiks)rechten en blootgesteld worden aan de effecten van landroof. Het is essentieel dat internationale actoren goed gevoed worden door (leer)ervaringen en bereikte resultaten van lokale spelers en zich met name richten op die zaken die men zelf kan veranderen.

Op welke manier helpt de Nederlandse overheid op dit moment bij het tegengaan van landroof?

In ontwikkelingslanden voeren op dit moment tenminste acht Nederlandse ambassades activiteiten uit- veelal binnen het speerpunt voedselzekerheid – die er op gericht zijn om de lokale *land governance* te verbeteren en daarmee landroof tegen te gaan. Daarnaast worden studiebeurzen verstrekt en capaciteits-versterkingsprogramma's van lokale trainingsinstellingen (bijvoorbeeld voor landmeters, GIS experts, juristen) en lokale NGO's en kadasters ondersteund. De belangrijkste daarbij zijn het door NUFFIC uitgevoerde NPT/NICHE programma, de *Africa Investment Climate Facility*, het Stabiliteitsfonds en het MDG3 Gender Fonds (FLOW).

Al met al heeft Nederland in de laatste jaren ongeveer 70 programma's en projecten ter verbetering van *land governance* aspecten ondersteund in bijna 50 ontwikkelingslanden.

Op mondiaal niveau is Nederland al 10 jaar lang actief in de *International Land Coalition* (ILC), een sterk groeiende organisatie met momenteel ruim 150 leden (waaronder de Wereldbank, IFAD, FAO, Oxfam, SNV, WWF, IFPRI en vele vooral lokale maatschappelijke organisaties uit een kleine 50 landen) die zich inzet voor betere land(gebruiks)rechten voor met name arme mannen en vrouwen. Nederland is ook een van de meest actieve leden van de *EU Working Group on Land Issues*. Door deze opstelling en inzet is Nederland in internationaal verband een vooraanstaande partner geworden op het gebied van betere *land governance*. Niet alleen als ministerie maar ook dankzij vele goede kennisinstellingen, consultancybedrijven, NGO's en semipublieke instellingen als Kadaster International, Dienst Landelijke Gebieden, Unie van Waterschappen spelen we een belangrijke rol. In totaal zijn meer dan 40 Nederlandse organisaties internationaal actief op dit thema.

Naast programmatische ondersteuning en samenwerking met andere donoren gebruik ik ook diplomatieke kanalen voor het bevorderen van betere *land governance* en het tegengaan van landroof. Bijvoorbeeld via beïnvloeding in regelmatige gesprekken met instellingen als de Wereldbankgroep, EU, FAO, IFAD en CGIAR maar ook tijdens overleg met bedrijfsleven(organisaties) en lokale overheden.

In Nederland ondersteun ik de IS Academie *on Land Governance for Equitable and Sustainable Development* (LANDac) – een in 2010 gestart 5-jarig samenwerkingsverband met Universiteit Utrecht, Hivos, het KIT, Agriterra, Wageningen Universiteit, Triodos FACET en het Afrika Studie Centrum (LANDac) – en maak ik cofinanciering beschikbaar via het MFS

aan NGO's als Oxfam, Action Aid, Both Ends, ICCO, IUCN NL, CORDAID om zaken rond landroof aan te kaarten en lokale partners te ondersteunen en te versterken in hun activiteiten om *land governance* in hun omgeving te verbeteren.

Zoals eerder gemeld in mijn brief van 19 december 2012, ondersteun ik hiernaast verschillende initiatieven die grootschalige landbouwinvesteringen mogelijk maken en positief bijdragen aan structurele armoedebestrijding. Voorbeelden hiervan zijn onder meer een ORIO-investeringen in (rijst)irrigatiewerken in Mozambique en FMO investeringen in suikerrietplantages in Sierra Leone. Daarnaast worden via programma's als PSI, IDH en FDOV investeringen in private bedrijven gedaan die grootschalige contractteeltsystemen opzetten met kleine boeren in bijvoorbeeld Ethiopië, Kenia en Ghana. Daarbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van Nederlandse maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen die bijna allemaal lid zijn van AgriProfocus.

Wat zijn resultaten die mede dankzij de inzet van de Nederlandse overheid zijn bereikt?

Nederland heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de volgende resultaten in ontwikkelingslanden:

- Betere landregistratiesystemen en kadasters (onder meer in Suriname, Guatemala, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Macedonië, Sierra Leone en Rwanda);
- Capaciteitsontwikkeling via training en institutionele versterking van universiteiten en ministeries (onder meer in Guatemala, Macedonië, Albanië, Nepal, Mongolië, Laos, Thailand en Tanzania, Zuid Afrika, Rwanda en Mozambique);
- Vermindering van conflicten en betere stabiliteit rond landzaken (onder meer in Guatemala, Colombia, Uganda en Zuid Sudan);
- Beter beleid en/of sterkere wet- en regelgeving m.b.t. landzaken (onder meer in Colombia, Bolivia, Mozambique, Zambia, Uganda, Tanzania, Mozambique en Ethiopië);
- Beter geïnformeerde en geëquipeerde gemeenschappen (onder meer in India, Laso, Zuid Afrika, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Mali, Rwanda, Niger, Mozambique en Kenia);
- Betere rechtszekerheid over en toegang tot land voor vrouwen (onder meer in Malawi, Mozambique, Zuid Afrika, Zambia, Zimbabwe, Uganda, Ecuador, Ghana en India);
- Beter relaties tussen investeerders en lokale gemeenschappen (onder meer in Mozambique, Benin, Burkina Faso, Ghana, Mali en Niger).

Op mondiaal niveau zijn de volgende resultaten behaald:

- Beter kennisuitwisseling tussen donoren, multilaterale organisaties, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties;
- Beter inzicht in het aantal en de eigenschappen van grootschalige landacquisities;
- Beter coördinatie tussen EU donoren en multilaterale organisaties in landen en op mondiaal niveau, bijvoorbeeld bij de positiebepaling ten aanzien van de CFS *Voluntary Guidelines* en het organiseren van de *follow up* na de goedkeuring.

In Nederland zijn de volgende resultaten behaald:

- Brede wetenschappelijke belangstelling voor een keur aan *land governance* onderwerpen; zo verrichten 5 internationale kandidaten door LANDac ge-cofinancierd onderzoek. Dit onderzoek wordt gelinkt met ruim 15 andere onderzoekstrajecten van LANDac partners (Universiteit Utrecht/IDS, WUR/Rampenstudies en Afrika Studie Centrum) en niet-LANDac partners (VU Amsterdam, Universiteit van

Amsterdam, Rijks Universiteit Groningen, Erasmus Universiteit/ISS, Radboud Universiteit Nijmegen, Leiden Universiteit/Van Vollenhove Instituut, Universiteit Twente/ITC);

- Sterk toegenomen kennisdeling tussen wetenschappelijke instellingen, NGO's bedrijfsleven(organisaties), media en overheidsinstellingen; bijvoorbeeld tijdens conferenties, lunchlezingen, debatten, publicaties, seminars etc; de LANDac website (www.landgovernance.org) wordt daarbij actief gebruikt;
- Toename van het aantal opleidingen en cursussen in Nederland waarin Nederlandse en buitenlandse studenten zich kunnen bekwamen op aspecten van *land governance*;
- Toegenomen inzet en belangstelling van Nederlandse NGO's ten aanzien van het bevorderen van betere *land governance*; onder meer door bij te dragen aan sterkere lokale maatschappelijke organisaties, meer gelijkwaardige partnerschappen tussen investeerders en lokale bevolkingen, invloedrijke (inter)nationale campagnes gericht op bewustzijnsverandering en beïnvloeding van nationale en mondiale publieke en private actoren en meer en effectievere deelname aan internationale evenementen (zoals bijvoorbeeld de Wereldbank *Land & Poverty Conferences* en bijeenkomsten van/voor het *Committee on World Food Security (CFS)*).

Wat zijn de toekomstplannen van de Nederlandse overheid om landroof verder te helpen tegengaan?

Naast het voortzetten en helpen bevorderen van synergie tussen bovenstaande interventies heb ik in ieder geval vergevorderde plannen om (1) mijn bijdrage aan LANDac voor de laatste 3 jaar te verhogen, (2) een flinke bijdrage voor de komende 5 jaar te gaan geven aan met name de landen-specifieke uitvoeringsplannen van het *Global Land Tool Network (GLTN)* in Nairobi, en (3) Nederlandse bedrijven een positieve gidsrol te laten vervullen bij het concreet bevorderen van betere *land governance* en het tegengaan van landroof.

Met de beoogde extra bijdrage aan LANDac (met EUR 275.000 voor 3 jaar bovenop de huidige bijdrage van EUR 1.175.000) wil ik mogelijk maken dat:

- LANDac in samenwerking met zuidelijke en noordelijke partners 3 jaar lang multi-actor platforms uit tenminste 5 landen (Ethiopië, Mozambique, Uganda, Brazilië en Indonesië) begeleidt en bijeenbrengt onder de vlag van een zogenaamd European Forum. Dit Forum dient tot nieuwe inzichten te komen rond de vraag onder welke condities Europese agro-bedrijven daadwerkelijk kunnen bijdragen aan grotere voedselzekerheid en meer inclusieve en duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Te selecteren Forumleden zullen onafhankelijke denkers en doeners met verschillende achtergronden zijn die openstaan voor concrete kruisbestuiving en vergelijkend onderzoek. De Wereldbank en sommige leden van de *EU Working Group on Land Issues* hebben al belangstelling getoond;
- Bevindingen uit PhD en andere LANDac studies maximaal worden gebruikt; zowel binnen landen als tussen landen en geïnteresseerde donoren.

Met een bijdrage van EUR 16,3 miljoen voor vijf jaar aan het wereldwijde GLTN Strategisch Meerjarenplan wil ik mogelijk maken dat:

- GLTN partners op verzoek van lokale stakeholders helpen bij het praktisch uitvoeren van breedgedragen landspecifieke «*roadmaps*» ter bevordering van *land governance* zoals beschreven in de *CFS Voluntary Guidelines*;

- Bij het toepassen en uitvoeren van moderne en betaalbare instrumenten gericht op het bevorderen van betere *land governance* optimaal gebruik gemaakt wordt van in Nederland aanwezige GLTN partners als Kadaster International, Universiteit Twente/ITC, IHS, ActionAid en anderen;
- Concreet gemaakt kan worden dat Nederland het toepassen van de CFS *Voluntary Guidelines* zeer serieus neemt en daarbij bewust een keus maakt voor ondersteuning van een *multi-stakeholder* netwerk en niet voor een van de internationale actoren in relatieve isolatie van anderen.

Op dit dossier ligt ook een verantwoordelijkheid voor bedrijven. Zij kunnen immers in belangrijke mate bijdragen aan duurzame inclusieve groei en moeten zich rekenschap geven van de gevolgen van hun onderneming op alle maatschappelijke kwesties die raken aan hun bedrijfsvoering. Dat kan gaan over het milieu, maar ook over arbeidsomstandigheden en mensenrechten: het gaat om Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO).

Zoals bekend hanteert het kabinet hierbij als normatief kader de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (verder: OESO Richtlijnen). Meldingen van vermeende schendingen van de OESO Richtlijnen kunnen worden gedaan bij het Nationaal Contact Punt voor de OESO Richtlijnen.

Deze OESO richtlijnen zijn het uitgangspunt voor bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium van de Nederlandse overheid. Concreet worden bedrijven die overheidssteuning ontvangen gevraagd te verklaren dat zij bekend zijn met de OESO richtlijnen en daar naar handelen.

Bij de financieringsinstrumenten, inclusief verzekeringsinstrumenten, worden projecten daarnaast getoetst aan (onderdelen van) de IFC *Performance Standards*. Deze binnen de Wereldbankgroep ontwikkelde sociale en milieustandaarden waarborgen een zo zorgvuldig mogelijk verloop van vaak complexe investeringen, ook in land. Daarbij is het van cruciaal belang dat er, onafhankelijk van het management van de Wereldbank, twee instanties zijn voor reguliere klachtenprocedures. De Wereldbank heeft het *Inspection Panel* (IP), dat met name naleving van de eigen sociale en milieustandaarden toetst, en de IFC heeft de *Compliance Adviser / Ombudsman* (CAO) welke toetst of bedrijven conform de standaarden hebben gehandeld.

De door uw Kamer aangehaalde 21 klachten ten aanzien van landrechten bij Wereldbankprojecten betreffen 8 klachten gericht aan het IP en 13 aan de CAO. Voorheen was vooral onvrijwillige hervestiging bij fysieke infrastructuurprojecten onderwerp van onderzoek. In de afgelopen jaren gaat het echter steeds meer om zaken met betrekking tot grondbezit en toegang tot natuurlijke hulpbronnen en om processen van ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen, uitgifte van concessies, herziening van wetgeving en eigendomsbewijzen. Van de 8 IP zaken werden er tot nu toe 5 onderzocht. Bij de andere 3 kwam het IP tot de conclusie dat er geen reden was voor onderzoek. De 13 CAO klachten betreffen klachten tegen bedrijven bij de implementatie van projecten. In veel gevallen treedt CAO na onderzoek in een *dispute resolution process* op als mediator tussen partijen om tot een bevredigende en duurzame oplossing te komen.

Zoals met de Kamer besproken zie ik de Wereldbank als deel van de oplossing. Daarmee bedoel ik dat ik ook met de Bank wil optrekken om via

bovenbeschreven strikt beleid een waarborg te helpen vormen tegen nadelige neveneffecten bij investeringen.

Tot slot

Ik hoop u met bovenstaand overzicht voldoende geïnformeerd te hebben over de huidige en voorziene inzet van de Nederlandse overheid bij het bevorderen van betere *land governance*, verantwoorde investeringen in landbouwontwikkeling en het tegengaan van landroof in ontwikkelingslanden. Een zeer belangrijk onderwerp en cruciaal onderdeel van mijn beleid om handel en hulp nauwer aan elkaar te verbinden.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen