



IOB Review Nieuwsbrief

1409

Bescheiden effecten op verduurzaming van grondstoffenketens

Review van het Initiatief Duurzame Handel (IDH) 2008-2013

Nieuwsbrief # 1409 | Bescheiden effecten op verduurzaming van grondstoffenketens | Review Nieuwsbrief # 1409 | Bescheiden effecten op verduurzaming van grondstoffenketens | Review

Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) is in 2008 opgezet vanuit de Nederlandse overheid en een aantal bedrijven, maatschappelijke organisaties (NGO's) en vakbonden. Zij achtten de tijd rijp voor nauwere publiek-private samenwerking om de duurzaamheid van de grondstoffenproductie in ontwikkelingslanden te verbeteren, zowel op economisch, sociaal als milieugebied.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) concludeert in haar review dat IDH samen met betrokken bedrijven – zoals Mars, Unilever, Cargill, Ahold en Adidas – met succes heeft bijgedragen aan schaalvergroting van duurzaamheidsinitiatieven. Vooral de certificering rond standaarden – zoals UTZ cacao, Rainforest

Alliance thee en Better Cotton – nam mede dankzij IDH een hoge vlucht. De effecten daarvan 'in het veld' op armoede, arbeidsomstandigheden en milieubederf blijken echter nog zeer bescheiden. Van duurzame markttransformatie – IDH's hogere doel – is nog geen sprake. IOB adviseert een verdiepingsslag in het werk van IDH met bedrijven rond grondstoffenketens. Ook zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken de publieke rol in het partnerschap steviger vorm moeten geven.

De review

Voor de periode 2008 tot eind 2015 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 123 miljoen euro aan ontwikkelingshulp beschikbaar gesteld aan IDH. Het ministerie overweegt vervolfinanciering. Dit was de directe aanleiding voor de IOB review. IOB heeft een desk studie gedaan, 70 betrokkenen geïnterviewd en een workshop georganiseerd over de toekomst van ketenverduurzaming.

Figuur 1 Logo's van bedrijven en organisaties waarmee IDH rond 2010 samenwerkte



Bevindingen

IDH-programma's droegen met succes bij aan de sterke groei van de gecertificeerde grondstoffenproductie

IDH had het tij mee: veel westerse internationaal opererende bedrijven kregen in het nieuwe millennium meer interesse in de duurzaamheid van hun grondstoffenketens. IDH kon zo in korte tijd een sleutelspeler worden in het bijeenbrengen van zulke bedrijven en andere belanghebbenden in coalities voor verduurzaming van grondstoffenproductie. De IDH-programma's werden vooral gericht op training en certificering van boeren om hun productie te laten voldoen aan relatief nieuwe mainstream standaarden zoals UTZ, Rainforest Alliance, Better Cotton en ASC (Aquaculture Stewardship Council). IDH gaf hieraan een sterke impuls en de programma's bereikten vele honderdduizenden producenten.

Zo kreeg het 'Better Cotton Initiative', opgezet door IKEA, WNF en ICCO, een flinke duw in de rug door het Fast-Track Programme dat IDH in 2009 lanceerde. Ook bedrijven zoals H&M, Levi's en Nike committeerden zich en betaalden mee. Binnen drie jaar werden meer dan 200.000 katoenboeren in India, Pakistan, Mali en Brazilië getraind, en verwierf Better Cotton een groter marktaandeel dan de andere duurzaamheidsinitiatieven in katoen bij elkaar opgeteld (Fair Trade, biologische katoen, Cotton-made-in-Africa). Ook de kwantitatieve doelen van de meeste andere IDH-programma's zijn ruimschoots gehaald (zie Tabel 1). Enkele kleinere programma's, zoals natuursteen, presteerden minder goed.

Tabel 1 Cumulatieve doelen en resultaten op de belangrijkste prestatie indicatoren (KPI's) voor de belangrijkste IDH programma's (2008-2013)

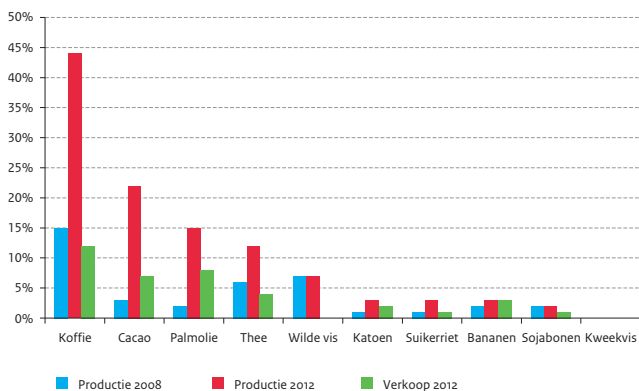
Product	KPI		Doel 2008-2013	Resultaat
Cacao	Producenten getraind	Aantal	209.000	133%
	Volume verkocht	mT	275.000	190%
	Krediet aangeboden	US\$	1.000.000	830%
Katoen	Boeren gecertificeerd	Aantal	766.000	97%
	Volume gecertificeerd	mT	1.685.000	95%
	Nieuwe investeerders	Aantal	11	91%
Kweekvis	Volume geproduceerd	mT	117.000	298%
	Duurzaam visvoer	mT	50.000	706%
	Private Partners	Aantal	20	155%
Natuursteen	Profiterende werknemers	Aantal	5.000	83%
	Committed Suppliers	Aantal	90	56%
	Private Partners	Aantal	38	66%
Soja	Volume geproduceerd	mT	1.500.000	105%
	Areaal gecertificeerd	Ha.	250.000	106%
	Volume verkocht	mT	626.000	81%
Thee	Producenten getraind	Aantal	492.800	101%
	Volume beschikbaar	mT	107.500	209%
	Farmer Field Schools	Aantal	1.600	94%
Tropisch hout	Areaal gecertificeerd	Ha.	2.300.000	100%
	Partners gecommiteerd	Aantal	48	100%
	Marktaandeel	%	25	156%

Bron: IDH 2014 en additionele gegevens geleverd door IDH.

Huidige standaarden en certificering hebben slechts beperkte effecten op armoede en milieu

Zowel de bredere literatuur over ketenverduurzaming als de eerste impactstudies in IDH-programma's laten zien dat certificeren alleen onvoldoende is om IDH's centrale doelstelling van 'duurzame markttransformatie' te bewerkstelligen. De effecten van de nieuwe generatie aan duurzaamheidsstandaarden zijn positief maar vooralsnog klein. Zo bleek dat in een IDH-programma de productie van de veelal onder de armoedegrens levende cacao-boeren in Ghana in 2 jaar met 6% verhoogd was na training en UTZ-certificatie. Daarnaast kregen ze een UTZ-premie van ongeveer 5% op iedere kilo cacao-bonen. Dit zijn positieve effecten, maar lang niet genoeg om deze cacao-boeren uit extreme armoede te tillen. Ook in de thee- en katoenproductie vond IOB slechts bescheiden positieve effecten voor boeren en boerinnen. IOB constateerde dat producenten voordeel hebben bij het gecertificeerd worden: ze krijgen gratis training, kunnen daarmee hun productie verhogen, terwijl de initiële certificeringskosten vaak nog door anderen worden gedragen (zoals IDH). Maar de voordelen van het gecertificeerd blijven vallen tegen. Premies voor gecertificeerde producten zijn schaars, klein of tijdelijk. Unilever bood in Kenia aanvankelijk een 'sustainability premium' voor Rainforest Alliance gecertificeerde thee in een programma met IDH, maar toen de half miljoen boeren eenmaal gecertificeerd waren schrapte Unilever de vaste premie. Ook is er soms onvoldoende transparantie over premiebetalingen en trekken handelaren certificeringskosten af van de meerprijs. Bovendien loopt de mondiale vraag naar gecertificeerde producten achter bij het sterk toenemende aanbod (zie Figuur 2), waardoor de certificeringskosten per eenheid verkocht product hoog blijven.

Figuur 2 Het volume gecertificeerde productie (2008 en 2012) en verkoop van gecertificeerde producten (2012) als percentage van de wereldproductie



Bron: State of Sustainability Initiatives Review 2014 (IISD & IIED, 2014) en berekeningen IOB.

IDH's recente activiteiten gaan verder dan certificering en bestrijken een steeds breder terrein

IDH werkt inmiddels aan een breed scala aan activiteiten voorbij certificering. In de theesector helpt IDH mee om de discussie met bedrijven over wat 'een leefbaar loon' is vorm te geven. In West-Afrika steunt IDH nieuwe programma's – uitgevoerd door cacaohandelaren en chocoladefabrikanten – gericht op verhoging van de stagnerende cacao-productie; het bevorderen van een hoger kunstmestgebruik bij de kleine cacao-boer is daarin de belangrijkste component. IDH zint verder op nieuwe financiële constructies (garanties) om individuele bedrijven te kunnen bijstaan bij investeringen in het betrekken van kleine producenten in de productie. IOB waarschuwt dat IDH zo op terreinen kan komen waar ook andere door Nederland gesteunde ontwikkelingsorganisaties actief zijn.

De nauwere samenwerking met individuele bedrijven roept vragen op over de 'additionaliteit' van publieke financiering en de balans tussen private en publieke belangen

Aanvankelijk werkte IDH samen met een reeks bedrijven actief in een sector en werd gezamenlijk een sectorprogramma gesteund, vaak uitgevoerd door NGO's zoals Solidaridad of SNV. Recentelijk is de samenwerking vaker met een individuele onderneming of wordt een bedrijf ingeschakeld als uitvoerder van een programma.

Nauwere aansluiting bij activiteiten van individuele bedrijven kan vragen oproepen over de 'additionaliteit' van publieke steun: maakt de private partij uitgaven vanwege het IDH-programma die het anders niet zou hebben gedaan? Marktverstoring ligt op de loer. Zo worden cacao-boeren door IDH-programma's sterk aan één bepaalde handelsonderneming gekoppeld. Dit kan aan de ene kant de afzet verzekeren, maar anderzijds de onderhandelingspositie van boeren verzwakken.

Daarnaast lijkt er soms sprake van een gebrek aan balans tussen publieke en private belangen. Die belangen kunnen deels overlappen – vandaar de publiek-private samenwerking – maar zijn niet altijd gelijk. Het IDH-cacao-programma in West-Afrika zet nu sterk in op productieverhoging – toenemende schaarste is een serieuze zorg voor de chocolade-industrie – maar geeft minder aandacht aan bredere publieke doelen zoals armoedevermindering en milieuduurzaamheid.

Private bijdragen in IDH-programma's haalden de norm, waarbij echter een grote variëteit aan kostenposten werd meegeteld

Het idee achter het publiek-private partnerschap IDH was dat bedrijven de publieke financiële bijdrage in de sectorprogramma's zouden 'matchen' met private middelen. Hun commitment zou zich ook in financiële zin moeten vertalen. Vanaf 2011 was de afspraak dat in de sectorprogramma's van IDH voor iedere publieke euro tenminste 1,20 euro aan private bijdragen moest worden ingebracht.

Dat is gelukt: over de periode 2008-2013 is de publieke financiering aan sectorprogramma's van EUR 43 miljoen aangevuld met een private bijdrage ter waarde van EUR 56 miljoen. Onder die EUR 56 miljoen gaat echter een hele brede waaier aan bijdragen schuil: van *cash* tot *in-kind* bijdragen, van premies betaald door handelaren tot kosten gemaakt door de boeren zelf. Dit alles viel nog wel binnen de wijde afspraken tussen het ministerie en IDH. IOB meent met de Auditdienst Rijk dat striktere regels op hun plaats zouden zijn.

Het IDH-secretariaat groeide flink terwijl programma-uitgaven achterbleven

De IDH-organisatie is vanaf 2008 fors uitgebreid en omvatte eind 2013 meer dan 40 formatieplaatsen (fte). Een belangrijk deel van het programmamanagement dat eerder werd uitbesteed heeft IDH geleidelijk zelf ter hand genomen. Het ministerie betaalt (vrijwel) de volledige organisatiekosten, plus het programma voor innovatie & leren en outreach (totaal EUR 19 miljoen over 2008-2013). De bestedingen in de sectorprogramma's in het veld lopen achter op de planning: eind 2013 had IDH minder dan de helft besteed van de hiervoor beschikbaar gestelde BZ-subsidie voor de periode 2008-2015. De kosten van de organisatie liggen zo relatief hoog ten opzichte van de programma-uitgaven.

De publieke rol in het partnerschap is door het ministerie op afstand vervuld

De rol van de Nederlandse overheid in IDH als publiek-privaat partnerschap bestond vooral uit het financieren van IDH. In de eerste jaren had het Ministerie nog een waarnemer in het interim-bestuur, maar die positie werd opgegeven toen er een Raad van Toezicht kwam. Samenwerking tussen IDH en de Nederlandse ambassades of andere Nederlandse bedrijfslevenprogramma's is beperkt gebleven.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Nieuwsbrief.

IOB Review # 397 (augustus 2014)

Riding the wave of sustainable commodity sourcing:

Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013

ISBN: 978-90-5328-464-3

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Nieuwsbrief # 14 09 | Bescheiden effecten op verduurzaming van grondstoffenketens | Review Nieuwsbrief # 14 09 | Bescheiden effecten op verduurzaming van grondstoffenketens | Review N

Aanbevelingen

IDH: Verdiep het werk rond standaarden en certificering, houd focus op ketens

Er is nog veel werk aan de winkel in ketenverduurzaming. IDH is goed gepositioneerd om dit werk voort te zetten en te verdiepen, zodat er grotere effecten kunnen komen op armoedebestrijding, verbetering van arbeidsomstandigheden en van het milieu. IOB beveelt aan: focus op standaarden, certificering en hierop voortbouwende activiteiten voorbij certificering, maar waaier niet te breed uit. Enkele aspecten waarop IDH zelf – of samen met anderen – (meer) actie zou kunnen ondernemen:

- Verhoog de lat van standaarden voor duurzaamheid. Denk onder meer aan *living wages*, gender en premies.
- Werk aan een grotere afzetmarkt. Nu wordt slechts een derde van de gecertificeerde producten als zodanig verkocht.
- Hou de focus op het betrekken van armere producentengroepen. Eerder is veel 'laaghangend fruit' gecertificeerd, zoals goed georganiseerde theeboeren in Kenia en rijkere viskwekers in Vietnam.
- Bevorder ook nationale standaarden in productielanden. Dit biedt kansen voor breed gedragen verbeteringen in de productie.
- Vergroot de transparantie over de winstverdeling binnen de keten. Ketenverduurzaming heeft nog niets veranderd aan de vaak scheve verdeling.

Ministerie: Versterk de publieke inzet in de IDH partnerschappen

Het ministerie zou op een aantal punten een actievere rol richting IDH en de ontwikkeling van het partnerschap moeten aannemen, zoals:

- Benoem een gekwalificeerde vertegenwoordiger van het ministerie in de Raad van Toezicht van IDH om de publieke belangen te behartigen en toe te zien op adequate inbreng van NGO's en zuidelijke producenten in IDH's strategie-ontwikkeling.
- Speel een proactieve rol op het operationele vlak om meer synergie met andere door het ministerie gesteunde programma's te bewerkstelligen.
- Stel scherpere richtlijnen op voor private bijdragen in publiekprivate partnerschappen, in samenwerking met de Auditdienst Rijk.
- Gebruik criteria om scherper de additionaliteit van publieke financiering te toetsen, zoals de recent door DCED (Donor Committee on Enterprise Development) opgestelde richtlijnen.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2014 | ISSN: 2214-630X | 14BUZ627248|N