

Vergaderjaar 2014–2015

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2014

Hierbij bied ik u de review aan van het Initiatief Duurzame Handel (IDH), *Riding the wave of sustainable commodity sourcing*, uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)¹.

Het IDH is in 2008 gestart als publiek privaats partnerschap van bedrijven, NGO's, vakbonden en de Nederlandse overheid. In 2010 is het initiatief opgeschaald op basis van het actieplan 2011 – 2015. De totale subsidie van € 123 miljoen is verstrekt van 2008 tot en met 2015. Het IDH richt zich op het verduurzamen (*people, planet en profit*) van internationale handelsketens (zoals koffie, thee, cacao, katoen, palmolie, soja, hout en kweekvis). De programma's van het IDH bevorderen goede landbouwpraktijken en groei van gecertificeerd duurzame productie, op basis van betrokkenheid en investeringsbereidheid van bedrijven in de handelsketen.

Het mandaat van IDH omvat drie kernelementen:

- *Convening*: het bijeenbrengen van bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden om een gezamenlijke verduurzamingsaanpak af te spreken.
- *Learning*: binnen een sector bepalen welke publiek-private inzet nodig is om duurzaamheidstekorten aan te pakken. En cross-sectoraal: hoe is een succesvolle aanpak te vertalen naar een andere sector?
- *Matchfunding*: De investeringen die bedrijven doen in het verduurzamen van hun handelsketen aanvullen met maximaal eenzelfde bedrag.

De combinatie van deze rollen maakt IDH uniek en dat blijft ook internationaal niet onopgemerkt. De financiële bijdragen van de Deense en Zwitserse overheid aan het IDH ondersteunen dat.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De review van de IOB behandelt de eerste zes jaar van 2008 t/m 2013. Hieronder geef ik mijn reactie op de belangrijkste bevindingen en overwegingen van de IOB.

Bevinding 1: IDH is een sleutelspeler geworden in het bijeenbrengen van bedrijven en andere stakeholders in coalities voor verduurzaming van grondstoffenketens. De combinatie van IDH's activiteiten op het gebied van financiering en convening heeft een sterke impuls gegeven aan certificering van primaire producenten op mainstream duurzaamheidsstandaarden.

De kerncompetentie van IDH is, zoals IOB onderkent, *convening*. In combinatie met de mogelijkheid tot *matchfunding* heeft IDH bestaande initiatieven in diverse sectoren opgeschaald en opkomende en nieuwe initiatieven (verder) ontwikkeld. In relatief korte tijd zijn grote aantallen boeren, boerinnen en arbeiders ondersteund en is de productie van gecertificeerd duurzame grondstoffen sterk gestegen.

Door certificering ontstaat een cruciale relatie tussen bedrijven van het begin tot aan het eind van de productieketen. Bedrijven aan het eind van de keten blijken bereid om te investeren in het begin van de keten: het verbeteren van landbouwpraktijken en capaciteit om aan de standaarden te voldoen. De investeringen van bedrijven en IDH in training en capaciteitsversterking van boer(inn)en beogen hogere productiviteit, meer inkomen voor boerengezinnen en minder milieubelasting.

Bevinding 2: Algemene literatuur en specifieke veldstudies naar IDH-werk laten zien dat de impact van standaarden en certificering op primaire producenten positief is maar bescheiden. Standaardiseren en certificeren alleen is niet voldoende om IDH's doel van duurzame markttransformatie te bereiken.

Uit de bevindingen van IOB blijkt dat de effecten in het veld van certificering van keurmerken zoals Utz, Rainforest Alliance en Better Cotton beperkt zijn. Dat is in eerste instantie teleurstellend, maar ik leid eruit af dat we op de goede weg zijn. De eerste stap is gezet met behulp van IDH, maar het werk is nog niet gedaan. Overigens wordt het niveau van de duurzaamheidseisen in de standaarden niet door IDH bepaald. Die verantwoordelijkheid ligt bij de standaarden zelf en de uitdaging om de impact van certificering te verbeteren moet daar ook worden opgepakt. Het bestaansrecht van die standaarden is afhankelijk van de resultaten die ermee worden bereikt.

De komende jaren moet de aandacht van het IDH – naast stimuleren van gecertificeerd duurzame productie – gaan naar het verdiepen van impact op armoedebestrijding en milieubehoud. Die noodzaak wordt ook door de deelnemende bedrijven onderschreven. Hoger inkomen voor boerengezinnen en verbeterde landbouwproductiviteit zonder het milieu verder te belasten is cruciaal voor een lange termijn leveringszekerheid van deze grondstoffen. NGO's, bedrijven en kennisinstellingen erkennen dat er geen eenvoudig receptuur is om die impact te verhogen. Voor het IDH blijft er een belangrijke functie als drijvende kracht voor bedrijven, NGO's, kennisinstellingen en lokale overheden om tot nieuwe duurzaamheidsoplossingen te komen, die op grote schaal in de praktijk gebracht kunnen worden.

Bevinding 3: De laatste jaren begeeft IDH zich al op het terrein «beyond certification». Hoewel opportuun, is het van belang dat IDH focus houdt.

Voor verdiepen van impact is meer nodig dan certificeren van boeren. Het ondernemingsklimaat in producerende landen moet verbeteren om duurzame productie lokaal te kunnen inbedden. Bewustwording van lokale bedrijven en overheden is daarvoor cruciaal. Dat overstijgt voor een deel het mandaat van IDH. De organisatie moet daarom beter aansluiten bij lokale actoren en meer samenwerken met andere organisaties en aanhaken bij bestaande programma's.

IDH is hiermee al aan de slag gegaan. Momenteel ontwikkelt IDH samen met experts, kennisinstellingen, NGO's en lokale overheden een aantal keten-overstijgende cases: het brengt in zes gebieden de problematiek uit bestaande ketenprogramma's samen om tot een overkoepelende aanpak te komen. IDH doet snel inzichten op en kijkt nauwkeurig naar welke rol het kan toevoegen aan het bestaande speelveld en welke initiatieven genoeg potentieel hebben voor financiële ondersteuning. Uitgangspunt is: niet zelf doen maar organisaties met de juiste ervaring/expertise in stelling brengen en faciliteren van samenwerking van bedrijven, overheden en lokale NGO's.

IDH werkt daarnaast samen met het World Economic Forum (WEF) in 6 landen. In aansluiting op de huidige ketenprogramma's vertaalt het de ambities en plannen van het GROW AFRICA investeringsplatform naar de lokale context en brengt het lokale *stakeholders* bij elkaar. Daarbij wordt nadrukkelijk aangesloten bij de inzet, kennis en lokale *convening* capaciteit van al aanwezige organisaties.

Bevinding 4: Recent werkt IDH meer met individuele bedrijven. Dat roept vragen op over de juiste besteding van publieke middelen en additionaliteit.

IDH werkt samen met geïnteresseerde bedrijven die bereid zijn te werken aan het verduurzamen van de productie: beter inkomen voor boerenfamilies door hogere productiviteit en efficiënter landgebruik. In de praktijk betekent dit dat aan het begin van een nieuw programma of bij het aanpakken van nieuwe, progressieve kwesties het IDH werkt met koplopers. Deze koplopers zijn van grote waarde en in de beginfase of bij het ontwikkelen van een progressieve agenda is het onontkoombaar om slechts met enkele bedrijven samen te werken. Waar het gaat om het opschalen van de programma's moet sector-breed gewerkt worden. Zowel vanuit de ambitie om de sector te veranderen, als vanuit de noodzaak tot een legitieme besteding van publieke middelen.

Voor de juiste besteding van publieke middelen, moet in alle gevallen het publieke belang geborgd zijn in de aansturing van het programma, door medezeggenschap van maatschappelijke organisaties, lokale overheden en/of boerenorganisaties. Daarbij wordt extra aandacht besteed aan additionaliteit, gebruik makend van daarvoor ontwikkelde richtlijnen van de *Donor Committee on Enterprise Development (DCED)*, waar Nederland actief in is.

Bevinding 5: De financiële bijdragen van de private sector aan de programma's van IDH voldoen aan de doelstelling (1:1, publiek:privaat), waarbij echter een grote variëteit aan kostenposten werd meegeteld.

Ik constateer dat bij ketenverduurzaming de agenda's van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking op een natuurlijke manier bij elkaar komen. Het IDH laat zien dat bedrijven bereid zijn om te investeren in projecten die leiden tot armoedevermindering en lagere milieupact. De bijdragen waarover IDH rapporteert zijn vooraf vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten met bedrijven en worden jaarlijks getoetst door

een onafhankelijke accountant. De kosten die worden meegenomen als private financiering variëren per sector. Mede door het werk van IDH de afgelopen jaren is er meer ervaring opgedaan met publiek-private partnerschappen en hoe bijdragen van bedrijven in zulke partnerschappen meegerekend kunnen worden.

Bevinding 6: De geplande snelle toename van programmabestedingen is achtergebleven. De IDH organisatie is gegroeid en professioneler geworden.

De praktijk van ketenverduurzaming is weerbarstig. Het samenbrengen van bedrijven en NGO's rondom een gezamenlijk verduurzamingsprogramma heeft vaak langer geduurd dan vooraf gedacht. In die fase worden wel kosten gemaakt voor de ontwikkeling van projecten, zonder dat er concrete activiteiten in producerende landen plaatsvinden. De groei van de IDH organisatie liep mede daardoor vooruit op de bestedingen in grootschalige programma's in producerende landen. Nu de organisatie professioneler is geworden en gegroeid, is het naar mijn oordeel belangrijk om te consolideren, zodat de organisatiekosten beter in verhouding staan tot de bestedingen in de projecten. IDH moet zich concentreren op sectoren waar men expertise heeft opgebouwd en vanuit de bestaande ervaring en netwerken de impact aan het begin van de keten vergoten.

Bevinding 7: De publieke inspanning in het Publiek-Private-Partnerschap IDH heeft zich voornamelijk beperkt tot financiering en de rol van publieke partner is te veel op afstand ingevuld.

De eerste jaren van IDH kenmerkten zich door een grote mate van beleidsinnovatie. Daar was ook ruimte voor. Het was een bewuste keuze om de rol van publieke partner op afstand in te vullen om zo het initiatief bij vooruitstrevende bedrijven en NGO's te laten. De *theory of change* en interventies zijn sectorspecifiek ontwikkeld samen met kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die vooroplopen in het verduurzamen van hun grondstoffenketens. Door die samenstelling met de betrokken partijen is het publieke belang naar mijn oordeel goed vertegenwoordigd geweest.

Daarnaast heeft de Nederlandse overheid vanuit haar partnerrol een faciliterende rol gespeeld om ketenverduurzamingsinitiatieven vanuit de private sector te stimuleren. Voor diverse grondstoffen zijn er convenanten getekend met een doelstelling voor 100% duurzame inkoop van grondstoffen. In enkele grote partnerlanden is actief verbinding gelegd met nationale programma's en op het terrein van economische diplomatie is er goede samenwerking. Daar waar nodig is er op een aantal momenten vanuit het ministerie actieve sturing geweest om de groei van IDH in goede banen te leiden.

Voortbouwend op bovenstaande bevindingen geeft IOB een tweetal overwegingen mee met het oog op toekomstige samenwerking.

Overweging 1: Verduurzaming van handelsketens is nog niet klaar en IDH is goed gepositioneerd om door te gaan en zijn werk te verdiepen. Het is beter om te focussen en de activiteiten niet teveel te verbreden.

Verduurzaming van handelsketens behoort tot de kern van het Nederlandse beleid op het terrein van hulp en handel. Het betreft internationale handelsketens: bedrijven beperken zich niet tot de Nederlandse context en oplossingen liggen vaak ook in het bevorderen van een gelijk internationaal speelveld. Naast verdere internationalisering en het betrekken van

andere donoren, zal worden aangestuurd op consolidatie van het aantal programma's, activiteiten en rollen van IDH.

Duurzame ketenontwikkeling wordt meer en meer een proces dat vanuit producerende landen wordt gedreven. Goede lokale brancheorganisaties, boerenorganisaties en productschappen, zijn essentieel om ketenverduurzaming lokaal te laten verankeren. De instrumenten gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat zijn daarin ondersteunend. Zoals de IOB aanbeveelt moet IDH focussen om zijn impact te vergroten: het versterken van hun bestaande rollen en nog meer de samenwerking met andere organisaties opzoeken.

Overweging 2: Versterk de publieke rol in het IDH met een nauwere sturing vanuit het ministerie, geef meer aandacht voor de balans tussen publieke en private belangen, verken de synergie met andere programma's en vernieuw de richtlijnen voor private sector matchfunding en de additionaliteit van publieke middelen.

Het is belangrijk om de balans te behouden tussen publieke en private inbreng. Deze balans is belangrijk voor het gezamenlijke commitment en het eigenaarschap van bedrijven en lokale overheden. Uit de IOB review komt als sterk punt naar voren dat IDH de afgelopen jaren succesvol is geweest in het bouwen van *coalitions of the willing*: bedrijven en maatschappelijke organisaties die het eens waren over duurzaamheidsdoelen en de weg daarnaar toe.

Om de ontwikkelingsimpact van de programma's te vergroten, moet IDH het midden houden tussen hoge duurzaamheidseisen voor een niche-markt en (te) lage eisen voor het grootste deel van de markt. Daarom is het cruciaal dat IDH niet alleen goed samenwerkt met het bedrijfsleven maar ook met NGO's, lokale overheden, boerenorganisaties, vakbonden en brancheorganisaties. Zowel in de organisatie van IDH, het ontwerp van programma's en de uitvoering van programma's moeten deze actoren een grotere rol krijgen. Zoals genoemd in de Kamerbrieven *Ondernemen voor Ontwikkeling* (Kamerstuk 33 625, nr. 38) en *Effectieve privatesectorontwikkeling door focus en synergie* (Kamerstuk 33 625, nr. 96) zal ook IDH nauwer moeten samenwerken met andere organisaties en programma's die zich richten op privatesectorontwikkeling en het verbeteren van het lokale ondernemingsklimaat. Zo worden de impact en effectiviteit van de programma's verder te vergroot. IDH is in dat kader al een samenwerking met FMO aangegaan om de toegang tot financiering aan het begin van de keten te vergroten.

De betrokkenheid van het bedrijfsleven uit zich onder andere in de financiële bijdragen aan de IDH programma's. De nieuwste inzichten van de *Donor Committee on Enterprise Development* voor private-sectorbijdragen aan ontwikkelingsdoelstellingen worden de komende maanden uitgewerkt in concrete richtlijnen voor toepassing in het IDH.

Het IDH geeft een belangrijke invulling aan de hulp en handel agenda door op grote schaal te werken aan verduurzaming van internationale handelsketens, mede gedreven door Nederlandse bedrijven die hierin voorop lopen. Bedrijven willen de lange termijn leveringszekerheid van strategische grondstoffen veilig stellen en zien het tegengaan van IMVO-risico's als cruciaal voor hun reputatie en waarde van hun merken. Daarom investeren zij in betere productiemethoden en hogere inkomens voor kleine boeren en lagere milieu impact.

Maar de bedrijven kunnen deze veranderingen in de keten niet alleen afdwingen. De *convening* rol van IDH is cruciaal om de krachten van alle

stakeholders te bundelen en concrete afspraken te maken over een verbetertraject. De samenwerking en het overleg tussen alle betrokken partijen benut de mogelijkheden die de hulp en handel agenda biedt, waardoor Nederland een belangrijke koppositie heeft opgebouwd. Nu is het van belang te consolideren, internationale ondersteuning uit te breiden en de impact van de programma's te vergroten.

De Minister voor Buitenlandse Handelen Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen