

## Reactie op IOB rapport ‘Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting BHOS-begroting art. 1’

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) een analyse gemaakt van het beleid onder artikel 1 van de BHOS-begroting. Onder dit artikel worden ontwikkelings- en handelsbeleid gecombineerd. De veronderstelling is dat hulp en handel elkaar versterken en samen meer bereiken dan alleen:  $1 + 1 > 2$ .<sup>1</sup> Daarmee raakt deze evaluatie aan de kern van het BHOS-beleid, waarin sinds 2012 hulp en handel samengaan.<sup>2</sup>

Samen met leden heeft Partos, de brancheorganisatie voor ontwikkelingssamenwerking, de IOB-evaluatie en de kabinetsreactie daarop kritisch doorgenomen. In dit document doet Partos verslag van de belangrijkste bevindingen. Uit deze bevindingen volgen de volgende aanbevelingen aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

1. Focus ODA-middelen op armste landen en armste bevolkingsgroepen
2. Wees realistisch over de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan ontwikkelingsdoelen
3. IMVO binnen het instrumentarium
4. Pak belastingontwijking structureel aan
5. FMO
6. Voedselzekerheid
7. Verbeterde slagvaardigheid en enabling environment

---

<sup>1</sup> IOB, “Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting BHOS-begroting art. 1,” <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/rapporten/2022/02/01/beleidsdoorlichting-bhos-art.-1/IOB+Rapport+Gedeelde+belangen+wederzijds+profijs+-+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS-begroting.pdf>, 31.

<sup>2</sup> IOB, 38-42.

## 1. Focus ODA-middelen op armste landen en armste bevolkingsgroepen

IOB geeft aan dat instrumenten ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking (OS) vaker ingezet worden ten behoeve van middeninkomenslanden.<sup>3</sup> Zo komen 90% van de CBI-uitgaven<sup>4</sup> terecht bij lage midden-inkomenslanden en slechts 3% bij lage-inkomenslanden.<sup>5</sup> Omdat middeninkomenslanden doorgaans zelf al over relatief goede instituties en voorzieningen beschikken, voegt de Nederlandse OS-inzet daar relatief weinig toe.

Bovendien komt het Nederlandse beleid binnen die landen vaak ten goede aan groepen met een relatief sterke positie, die de Nederlandse steun niet per se nodig hebben.<sup>6</sup> Zo bereikt het FDOV<sup>7</sup> voornamelijk (semi-)commerciële boeren in plaats van kleinschalige arme boeren.<sup>8</sup> TMEA<sup>9</sup> versterkte voornamelijk de sociaal-economische positie van importeurs in plaats van armere vrouwen, kleine bedrijven en boeren.<sup>10</sup> Sommige achtergestelde groepen gingen er zelfs op achteruit door het Nederlandse beleid.

Waarom richt het Nederlandse beleid zich binnen partnerlanden dan voornamelijk op de rijkste groepen? De IOB stelt dat beleidsmakers en uitvoerders te veel uitgaan van trickle down-mechanismen (d.w.z. dat effecten van interventies na verloop van tijd doorsijpelen naar armere bevolkingsgroepen), terwijl hier geen overtuigend bewijs voor is.<sup>11</sup> In 2021 werd het falen van een trickle down-economie onderkend door de Amerikaanse president Biden: 'Trickle-down economics has never worked'.<sup>12</sup> In Nederland verklaarde voormalig minister Ploumen eerder al: '*Trickle down* is dood'.<sup>13</sup> Ook toonden Oxfam en anderen aan dat private financiering niet naar de

---

<sup>3</sup> IOB, 18.

<sup>4</sup> Het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden is een agentschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken. CBI-activiteiten worden onder meer gefinancierd vanuit het artikel 1-budget van BHOS. Zie: <https://www.cbi.eu/about>.

<sup>5</sup> IOB, 100.

<sup>6</sup> IOB, 18.

<sup>7</sup> De Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid is een publiek-privaat partnerschap gefinancierd door BHOS. Vanuit het FDOV worden projecten op het gebied van voedselzekerheid en private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden gefinancierd. Zie: <https://www.larive.com/fdov/>.

<sup>8</sup> IOB, 100.

<sup>9</sup> TradeMark East Africa is een non-profitorganisatie die handel met ontwikkelingslanden stimuleert. TMEA wordt onder meer gefinancierd vanuit de BHOS-begroting.

<sup>10</sup> IOB, 109.

<sup>11</sup> IOB, 109.

<sup>12</sup> <https://thehill.com/policy/finance/550848-biden-trickle-down-economics-has-never-worked/>

<sup>13</sup> <https://stopkinderarbeid.nl/minister-ploumen-maant-kledingbedrijven-kom-in-actie-anders-wetgeving/>

allerarmste landen gaat en dat de allerarmsten niet vanzelfsprekend profiteren van economische groei.<sup>14</sup>

In zijn reactie op het IOB-rapport gaat het kabinet voorbij aan deze conclusies. Het stelt dat het Nederlandse beleid nu al toegevoegde waarde heeft (bijvoorbeeld door het aanjagen van innovaties en de ontwikkeling van nieuwe markten), maar gaat niet in op de vaststelling dat het BHOS-beleid momenteel vooral ten goede komt van landen en groepen die deze steun niet per se nodig hebben.

Partos is van mening dat het Nederlandse OS-beleid zich beter kan richten op de landen en groepen die dit daadwerkelijk nodig hebben, namelijk lage-inkomenslanden en (binnen zulke landen) de armste groepen. Op die manier kan Nederland meer impact maken met zijn OS-middelen.

#### Aanbevelingen Partos:

- Het BHOS-beleid zou veel meer impact kunnen hebben wanneer het zich op de landen en groepen richt die het het meeste nodig hebben. Focus daarom in de besteding van ODA-middelen op de armste landen en de armste bevolkingsgroepen die het zwaarst getroffen zijn door armoede, honger, conflict en klimaatverandering.
- Herzie trickle down-beleid en voorkom in elk geval besteding van ODA-middelen aan zulk beleid. Beleid zou gestoeld moeten zijn op het tegenovergestelde: *Trickle up*, om de armste bevolkingsgroepen daadwerkelijk te bereiken en uit de spiraal van armoede te halen.<sup>15</sup>

## **2. Wees realistisch over de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan ontwikkelingsdoelen**

Ambtenaren, uitvoeringsorganisaties en anderen met wie IOB gesproken heeft geven aan dat het kabinet-Rutte II te optimistisch is geweest over de bijdrage van Nederlandse bedrijven aan ontwikkelingsdoelen.<sup>16</sup> Echter, zoals de evaluatoren van één van de bedrijfsinstrumenten al opmerken: Nederlandse bedrijven hebben “niet noodzakelijkerwijs

---

<sup>14</sup> <https://www.oxfamnovib.nl/files/rapporten/ZakenEerst-BVNederlandInOntwikkelingssamenwerking.pdf> zie onderaan pagina 6

<sup>15</sup> Zie: <https://archieff.viceversaonline.nl/2015/11/inclusieve-ontwikkeling-het-nieuwe-buzzword/>, <https://www.partos.nl/nieuws/is-trickle-up-het-nieuwe-trickle-down/> en een publicatie over trickle up van The Broker (in opdracht van Partos): <https://www.partos.nl/publicatie/trickle-up-how-poor-investments-drive-economic-development-synthesis-study/>.

<sup>16</sup> IOB, 146.

de beste oplossingen voor maatschappelijke en sociale uitdagingen in ontwikkelingslanden.”<sup>17</sup> Focusgroepen, geïnterviewd door IOB, stellen dat ontwikkelingsimpact niet de *core business* van bedrijven is en dat het nastreven van zulke impact belemmerd kan worden door de invloed van aandeelhouders, die vooral streven naar winstmaximalisatie.<sup>18</sup> Ontwikkelingsimpact vergt vaak een langetermijnaanpak, wat op gespannen voet staat met “de snelheid waarmee het bedrijfsleven opereert.”<sup>19</sup> Daarnaast heeft het bedrijfsleven zelf tot nog toe ook weinig interesse in investeringen in ontwikkelingslanden.<sup>20</sup> Dit heeft onder meer te maken met “[hoog] risico en [laag] rendement” in zulke landen, maar ook met “afstand, cultuur en onbekendheid.”

Volgens de IOB is het simpelweg “niet altijd mogelijk ... om commerciële kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven te creëren in hulpprogramma's gericht op armoedebestrijding.”<sup>21</sup> Met andere woorden, in het ontwikkelingsbeleid is niet altijd plaats voor betrokkenheid van bedrijven. Momenteel probeert het ministerie in het OS-beleid tóch vaak een plek te geven aan het bedrijfsleven. Hierdoor worden “schaarse middelen [en] schaars personeel” ingezet voor hulp- en investeringsdoelen en niet voor ontwikkelingsdoelen.

Door het gebrek aan interesse van het bedrijfsleven blijven deze middelen bovendien vaak op de plank liggen. Zo wordt slechts 69% van het budget voor de programma's en instrumenten voor private sectorontwikkeling (middelen die onder meer zijn bedoeld voor Nederlandse bedrijven) ook daadwerkelijk uitgegeven.<sup>22</sup> Deze zogenaamde onderuitputting roept de vraag op of het wel noodzakelijk is om zoveel middelen voor het bedrijfsleven te reserveren.

Gezien het bovenstaande trekt de IOB een heldere conclusie: “De wens om de Nederlandse private sector te positioneren als drager van ontwikkelingsprocessen stuit dus op een weerbarstige praktijk.”<sup>23</sup> Het kabinet lijkt de ernst van deze conclusie helaas niet te erkennen. Weliswaar schrijft het dat het de langetermijnontwikkelingsimpact van bedrijfsactiviteiten beter gaat monitoren,<sup>24</sup> maar het gaat voorbij aan de meer fundamentele conclusie van de focusgroepen dat het behalen van zulke impact nu eenmaal

---

<sup>17</sup> IOB, 134-135.

<sup>18</sup> IOB, 146.

<sup>19</sup> IOB, 150.

<sup>20</sup> IOB, 150.

<sup>21</sup> IOB, 149.

<sup>22</sup> IOB, 20-21.

<sup>23</sup> IOB, 150.

<sup>24</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1/Kabinetsreactie+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS.pdf>, 3.

niet de *core business* van bedrijven is. Daarnaast schrijft het kabinet dat het huidige beleid omtrent het aantrekken van Nederlandse investeerders in ontwikkelingslanden waar mogelijk wil verbeteren,<sup>25</sup> ondanks de IOB-conclusie dat ontwikkelingsbeleid simpelweg niet altijd commerciële kansen biedt.

In de kabinetsreactie draait het kabinet deze conclusie om: met betrekking tot onderuitputting van bedrijfsinstrumenten beweert het dat dit niet zozeer het gevolg is van niet-realistische verwachtingen over de ontwikkelingsimpact van bedrijfsactiviteiten, maar juist van “realisme in het omgaan met de uitdagende en weerbarstige werkelijkheid van het werken in ontwikkelingslanden.”<sup>26</sup> Logischerwijs zou zo’n “uitdagende en weerbarstige werkelijkheid” echter moeten betekenen dat er minder middelen worden begroot voor het betrekken van Nederlandse bedrijven. Immers, gezien deze uitdagende omstandigheden mag er verwacht worden dat bedrijven niet staan te springen om te investeren in ontwikkelingslanden. De IOB-evaluatie onderschrijft dit beeld. Een realistische begroting zou rekening moeten houden met dit lage enthousiasme binnen het bedrijfsleven en zou daarom minder middelen moeten toekennen aan Nederlandse bedrijven. Het kabinet kan deze middelen beter besteden aan het versterken van het lokale mkb in ontwikkelingslanden of aan programma’s met een duidelijke langetermijnontwikkelingsimpact.

Al met al roept Partos het ministerie op om realistisch te zijn over de mogelijke bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan ontwikkelingsdoelen. Sommige beleidsonderdelen bieden nu eenmaal geen commerciële kansen. Bij die onderdelen moet men niet krampachtig proberen om het bedrijfsleven alsnog een rol te geven. Dit gaat vaak ten koste van het beoogde ontwikkelingsdoel.

#### Aanbevelingen Partos:

- Wees realistisch over de mogelijke bijdrage van Nederlandse bedrijven aan ontwikkelingsdoelen. Onderuitputting van instrumenten bestemd voor het Nederlandse bedrijfsleven betekent dat het ministerie deze middelen beter kan besteden aan het versterken van het lokale MKB in ontwikkelingslanden of aan activiteiten met een duidelijke ontwikkelingsimpact.

---

<sup>25</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1/Kabinetsreactie+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS.pdf>, 8-9.

<sup>26</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1/Kabinetsreactie+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS.pdf>, 5.

- Als er vanuit het ODA-budget toch middelen naar Nederlandse bedrijven gaan, moeten er veel hardere ontwikkelingsdoelen verbonden worden aan zulke financiële steun. Partos juicht het daarom toe dat de toelatingscriteria van bepaalde programma's nu al gewijzigd zijn met het oog op ontwikkelingsrelevantie.<sup>27</sup> Partos spoort het kabinet aan om de ontwikkelingsrelevantie van andere programma's gericht op het Nederlandse bedrijfsleven ook fors aan te scherpen.

### 3. IMVO binnen het instrumentarium

De IOB constateert terecht dat IMVO-beleid fungeert als een brug tussen beleidsdoelen op het gebied van hulp en handel. De overheid stimuleert Nederlandse bedrijven om misstanden aan te pakken in de mondiale handelsketens waar zij deel van uitmaken. IMVO geldt bovendien als een belangrijke voorwaarde in het ontwikkelingsbeleid en zorgt ervoor dat private sectorontwikkeling niet ten koste gaat van zaken als milieu en een leefbaar loon. IOB is dus overwegend positief over de Nederlandse IMVO-inzet en schrijft dit succes toe aan de samenvoeging van de portefeuilles buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één ministerie.<sup>28</sup> Het ministerie doet er daarom goed aan om de algemene inzet op IMVO te continueren, conform de aanbevelingen van IOB.<sup>29</sup>

Ondanks het relatieve succes van het Nederlandse IMVO-beleid, merkt IOB tegelijkertijd op dat IMVO-kaders nog weinig dwingend zijn.<sup>30</sup> Daardoor zijn geen van de onderzochte IMVO-instrumenten bewezen effectief in het stimuleren van duurzame ontwikkeling. Om IMVO daadwerkelijk te laten bijdragen aan duurzame ontwikkeling, adviseert IOB om IMVO-kaders beter te koppelen aan de SDG's. Partos roept het kabinet op om gehoor te geven aan deze aanbeveling en op korte termijn ambitieuze nationale IMVO-kaders te ontwikkelen, gebaseerd op de SDG's en andere belangrijke internationale standaarden - in het bijzonder de OESO-richtlijnen, de UNGP's en de Klimaatakkoorden van Parijs en Glasgow.

Een veelgehoorde vrees is dat zulke ambitieuze IMVO-richtlijnen gepaard zouden gaan met extra kosten.<sup>31</sup> Deze hogere kosten zouden ertoe leiden dat bedrijven die zich aan IMVO-richtlijnen

---

<sup>27</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1/Kabinetsreactie+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS.pdf>, 6.

<sup>28</sup> IOB, 142-143.

<sup>29</sup> IOB, 25.

<sup>30</sup> IOB, 143.

<sup>31</sup> IOB, 145.

houden opdrachten verliezen aan bedrijven die dat niet doen. Ook in de kabinetsreactie is deze vrees voor een ongelijk speelveld (binnen de EU) terug te zien.<sup>32</sup>

Verschillen in nationale regulering binnen de Europese interne markt komen echter veelvuldig voor. Uit het onderzoek van de hoogleraren Van Dam en Scheltema in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat dit niet tot problemen of concurrentienadelen hoeft te leiden.<sup>33</sup> Daarnaast verwacht de Nederlandse overheid al van Nederlandse ondernemingen dat zij de OESO-richtlijnen, en dus due diligence, implementeren. Als er door wetgeving al concurrentienadelen voor Nederlandse bedrijven zouden ontstaan, dan staan daar belangrijke voordelen als een beter risicomanagement, een sterkere markt- en kredietpositie en een grotere bijdrage aan waardecreatie tegenover. Bovendien biedt de Nederlandse overheid, meer dan in andere landen, ook een uitgebreid palet aan ondersteuningsmaatregelen voor bedrijven aan op het gebied van IMVO.

Een recente factsheet van de Nyenrode Business Universiteit, opgesteld in opdracht van de Tweede Kamer en gebaseerd op jarenlang onderzoek naar IMVO, komt tot soortgelijke conclusies.<sup>34</sup> De onderzoekers stellen vast dat de invoering van ambitieuze nationale IMVO-wetgeving juist leidt tot een gelijk speelveld tussen bedrijven in Nederland. Momenteel moet een deel van de Nederlandse bedrijven namelijk wél aan IMVO-standaarden voldoen terwijl een ander deel dat niet hoeft. Ambitieuze nationaal IMVO-beleid zou daarmee het ongelijke speelveld tussen Nederlandse bedrijven verkleinen.<sup>35</sup> De vrees voor een ongelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse bedrijven is eveneens onterecht.<sup>36</sup> Zo wijzen de onderzoekers erop dat de EU jaarlijks 480 miljard euro beschikbaar heeft gesteld voor de groene economie. Als Nederland ambitieuze nationale IMVO-wetgeving invoert zullen Nederlandse bedrijven aan de slag gaan met het vergroenen van hun keten, waarmee ze in aanmerking komen voor deze omvangrijke EU-financiering. Zo bezien kan ambitieus nationaal IMVO-beleid Nederlandse bedrijven juist een concurrentievoordeel bieden ten opzichte van hun buitenlandse concurrenten.<sup>37</sup>

Al met al biedt nationale IMVO-wetgeving dus verschillende voordelen. Het kabinet lijkt in zijn reactie op het IOB-rapport echter vooral in te zetten op EU-wetgeving. Weliswaar benoemt het het belang van nationale IMVO-wetgeving, maar het schrijft tegelijkertijd dat zulke wetgeving rekening moet houden met de “implementatie van mogelijke EU-regelgeving.”<sup>38</sup> Partos roept het kabinet op

---

<sup>32</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1>, 8.

<sup>33</sup> [Opties voor afdwingbare IMVO-instrumenten | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/publicaties/2022/03/23/opties-voor-afdwingbare-imvo-instrumenten)

<sup>34</sup> <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=55934f2e-3358-41f3-9c2e-fb5bc1445b8e&title=Economische%20aspecten%20van%20IMVO%20wetgeving.pdf>

<sup>35</sup> Ibid., 6.

<sup>36</sup> Ibid., 4.

<sup>37</sup> Ibid., 2.

<sup>38</sup> <https://www.iob-evaluatie.nl/binaries/iob-evaluatie/documenten/beleidsreacties/2022/03/23/beleidsreactie-evaluatie-bhos-begroting-artikel-1/Kabinetsreactie+Beleidsdoorlichting+artikel+1+BHOS.pdf>, 8.

om de voordelen van nationale IMVO-wetgeving te benutten en dus spoedig met ambitieus Nederlands beleid te komen. Daarbij moet het kabinet zich niet verschuilen achter de veelgehoorde, maar onterechte, vrees voor een ongelijk speelveld binnen de EU.

#### Aanbevelingen Partos:

- Het is belangrijk dat het kabinet de inzet op IMVO niet alleen continueert en de normatieve macht van de EU gebruikt, maar vooral ook zelf actief normstellend te werk gaat door op korte termijn nationale IMVO-wetgeving te introduceren die als blauwdruk kan dienen voor een Europese wet. Daarbij moet het zich niet verschuilen achter het veelgehoorde maar ongefundeerde argument van een ongelijk speelveld.
- Het is cruciaal dat IMVO-wetgeving volledig in lijn ligt met belangrijke internationale raamwerken, in het bijzonder de OESO richtlijnen, de UNGP's, de Klimaatakkoorden van Parijs en Glasgow en de SDG's, en hier niet onder gaat zitten. Het huidige IMVO-voorstel van de Europese Commissie ligt hier aantoonbaar wel onder.<sup>39</sup> De door de Tweede Kamer aangenomen motie over een algemene zorgplicht voor bedrijven (december 2020),<sup>40</sup> de initiatiefwet 'verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen' van maart 2021,<sup>41</sup> en de 'bouwstenen-brief' (november 2021)<sup>42</sup> van het vorige kabinet dienen dan ook nadrukkelijk betrokken te worden bij een nationaal IMVO-wetgevingsinitiatief.

#### **4. Pak belastingontwijking structureel aan**

*In paragraaf 6.3, 'Aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid'<sup>43</sup>*

bekijkt de IOB in hoeverre er meer aandacht is gekomen voor ontwikkelingsdoelen in het Nederlandse handelsbeleid, en keek hierbij logischerwijs ook naar het Nederlandse belastingbeleid.

Nederland staat internationaal al geruime tijd te boek als doorsluisland waardoor veel landen, inclusief ontwikkelingslanden, belastingopbrengsten mislopen. De belangrijkste conclusie van de IOB

---

<sup>39</sup> Dit blijkt onder meer uit de volgende onderzoeken: <https://shiftproject.org/resource/eu-csdd-proposal/shifts-analysis/>, <https://www.amnesty.nl/actueel/europees-imvo-wetsvoorstel-is-onvoldoende-om-mensenrechten-te-beschermen>.

<sup>40</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z24303&did=2020D51010>

<sup>41</sup> Voorstel van wet van de leden Ceder, Jasper van Dijk, Gijs van Dijk en Van der Lee houdende regels voor gepaste zorgvuldigheid in productieketens om schending van mensenrechten, arbeidsrechten en het milieu tegen te gaan bij het bedrijven van buitenlandse handel (Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen):

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z04465&dossier=3576>  
1

<sup>42</sup> Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z19657&did=2021D42101>

<sup>43</sup> IOB, 140-145.



met betrekking tot het belastingbeleid is dat er stappen zijn gezet om meer rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden maar dat verbeteringen noodzakelijk blijven, en dat is positief. Met name op het gebied van de rol van Nederland als doorstroomland zijn echter verdere maatregelen nodig. Nederland is nog steeds aantrekkelijk als tussenschakel in structuren om belasting te ontwijken. Het vergroten van transparantie is essentieel, ook voor het monitoren van de aanpak van belastingontwijking in de toekomst.

#### Aanbevelingen Partos:

- Internationale samenwerking is nodig om (het verplaatsen van) doorstroomconstructies te voorkomen en een aanscherping van de Nederlandse regels is noodzakelijk. Belangrijke stappen en aanbevelingen zijn het invoeren van een algemene (niet-conditionele) bronbelasting op uitgaande rente, royalty's en dividendstromen, de bestaande 'Controlled foreign company'-maatregel effectiever te maken en de transparantie over uiteindelijk belanghebbenden te vergroten door een toegankelijk en openbaar UBO-register.
- Het IOB-rapport stelt vast dat het ministerie van Buitenlandse Zaken meer dan voorheen betrokken is bij het Nederlandse belastingbeleid, maar nog altijd een beperkte invloed heeft. Omwille van het halen van de ontwikkelingsdoelen is het van belang dat de invloed van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het belastingbeleid vergroot wordt.

## 5. FMO

De IOB concludeert: 'Voor de instrumenten ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden valt op dat er weinig inzicht is in het bereiken van langetermijn-ontwikkelingsdoelen zoals meer en betere banen, armoedereductie, en inclusie van achtergestelde groepen. (...) Er is wederom minder zicht op ontwikkelingsimpact, met name bij FMO-A en TCX.'

Zoals aangekaart in de IOB-evaluatie moeten klanten van FMO zich houden aan de OESO-richtlijnen, wat gepaard gaat met een due diligence-verplichting (het identificeren van risico's en die vervolgens mitigeren). De kaders zouden moeten bijdragen aan gedragsverandering van bedrijven en hun lokale partners, hoewel dat – door het ontbreken van goede nulmetingen en tekortschietingen in de monitoring – zelden wordt aangetoond (meer inzicht in de effectiviteit van kaders wordt wenselijk geacht). Uitvoerders hanteren het principe van geleidelijke verandering en proportionaliteit, in het kader van doelmatigheid, maar zouden nog meer kunnen doen om te zorgen dat gedupeerden toegang krijgen tot een klachtenmechanisme. Dit wordt ook bevestigd door FMO's eigen evaluatie van haar financiële investeringen-portfolio, waaruit blijkt dat haar klanten wel in staat zijn ESG-kaders op te stellen, maar ze niet te implementeren. Dit vormt een groot risico voor gedupeerden die juist door deze kaders bescherming zouden moeten genieten.

Er wordt in het IOB-rapport weinig tot niet gesproken over potentiële en plaatsgevonden negatieve impacts van investeringen en/of leningen die worden verstrekt door FMO. In de afgelopen jaren is

het vaak onder de aandacht gebracht dat de *due diligence*-processen van FMO niet afdoende zijn, waardoor ze niet altijd in staat zijn IMVO te garanderen.<sup>44</sup> De FMO-A-evaluatie<sup>45</sup> bekrachtigt ook ons advies: het is van cruciaal belang dat FMO lokale stakeholders gaat betrekken bij investeringen om meer inzicht te krijgen in IMVO-risico's en minder afhankelijk te zijn van haar eigen klanten voor IMVO-informatie. Ook werd het tijdens de FMO-A-evaluatie duidelijk dat het belangrijk is dat FMO transparanter wordt. Zo moet er meer inzicht komen op portfolioniveau over de lopende IMVO-kwesties. En er moet meer openbaar worden gemaakt met betrekking tot relevante informatie over (aanstaande) FMO-investeringen, met name voor de hoge risicosectoren van FMO's financiële klanten.<sup>46</sup> Transparantie is cruciaal om én ontwikkelingsimpact te meten, en mensenrechten te beschermen.

Het klachtenmechanisme dat FMO heeft (en wordt aangehaald in de studie) dient verbeterd te worden. Zo toont ook de FMO-A-evaluatie aan. Vaak is het bestaan van het mechanisme onbekend bij lokale gemeenschappen, en is hen onbekend dat FMO het betreffende project (mede)financiert. Men weet daardoor niet waar men verhaal kan halen, laat staan herstel voor de geleden schade.

Het waarborgen van de rechten van de lokale bevolking en bescherming van natuur en milieu is cruciaal. Dit lijkt niet de eerste prioriteit van FMO, waar de focus ligt op groei van de financiële sector, revolverende fondsen, en economische groei en ontwikkeling van het bedrijfsleven. De uiteindelijke beneficiaries waarvoor FMO een mandaat heeft, de armsten van de samenleving, worden vaak vergeten. Investeringen in grote fondsen die zich richten op grootschalige bosbouwprojecten komen lokale gemeenschappen en natuur niet ten goede (zie de brief ondertekend door 133 NGOs/CSOs.<sup>47</sup>

40 procent van FMO's portfolio wordt geïnvesteerd via zogeheten financiële intermediairs, waarin FMO nog verder verwijderd is van lokale (positieve en negatieve) impacts. Het is van cruciaal belang dat FMO monitort hoe en waar het geld dat zij besteden wordt uitgegeven en niet alleen de positieve impacts meet (zoals mogelijke baangeneratie) maar ook de negatieve impacts van deze investeringen monitort. Doordat FMO niet transparant is over haar investeringen, is het moeilijk om te weten en te meten wat de ontwikkelingsimpact is, en blijft deze vorm van investering louter een ideologie van "trickle down economics".

---

<sup>44</sup> Zie: <https://www.trouw.nl/buitenland/nederlandse-ontwikkelingsbank-financiert-landroof-en-andere-misstanden~b2fa03cd/>

<sup>45</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/07/kamerbrief-inzake-evaluatie-financieringsmaatschappij-voor-ontwikkelingslanden-fmo>

<sup>46</sup> Zie: <https://www.oxfamnovib.nl/persberichten/transparantie-ontwikkelingsbank-fmo-schiet-ernstig-tekort> en <https://www.oxfamnovib.nl/persberichten/nieuwe-database-pakt-gebrek-aan-transparantie-over-investeringen-ontwikkelingsbank-fmo-aan>

<sup>47</sup> Zie: [https://www.wrm.org.uy/wp-content/uploads/2020/03/Open-Letter-GCF-Board-Arbaro-Fund -final-w-signatures.pdf](https://www.wrm.org.uy/wp-content/uploads/2020/03/Open-Letter-GCF-Board-Arbaro-Fund-final-w-signatures.pdf)

### Aanbevelingen Partos:

- Partos acht het van belang dat FMO leiderschap toont op het opbouwen van partnerschappen op lokaal niveau. Voor een duurzame inclusieve economische ontwikkeling zijn de volgende randvoorwaarden van cruciaal belang:
  - a. Directe betekenisvolle communicatie met lokale stakeholders, inclusief mogelijke gedupeerde gemeenschappen.
  - b. Transparanter over haar investeringen, inclusief de publicatie van sociale impacts assessments en actie plannen om geïdentificeerde risico's te voorkomen en/of mitigeren
  - c. Een toegankelijker klachtenmechanisme: gedupeerden weten dat FMO een (mede)financierder is van het project waar zij door getroffen zijn, welke rechten zij hebben, en hoe ze herstel en verhaal kunnen halen.

## **6. Voedselzekerheid**

Partos kan zich goed vinden in de IOB-bevinding omtrent “onvoldoende sturing op lange termijn, private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden levert resultaten op korte termijn, maar te weinig inzicht in ontwikkelingsimpact; gebrek aan synergie tussen hulp en handel, onvoldoende geïntegreerde beleidsaanpak”.

De aanbevelingen van de IOB om de "ontwikkelingsbehoeften van ontwikkelingslanden centraal te zetten" en daarbij "minder uit te gaan van commercieel potentieel" acht Partos van groot belang voor het nieuwe BHOS-beleid.

Dit is van groot belang, omdat bij gebrek aan beleidscoherentie negatieve klimaat-, milieu- en sociale impacts van de huidige industriële landbouw- en voedselproductie groot zijn (zie o.a. de risico's die KPMG in 2014 voor verschillende sectoren in kaart heeft gebracht<sup>48</sup>). Dit ondermijnt het bereiken van de ontwikkelingsdoelen, met name voedselzekerheid waarvan de situatie wereldwijd uitermate alarmerend is (zie onder meer position paper Oxfam Novib tijdens het rondetafelgesprek mondiale voedselzekerheid ten tijden van oorlog<sup>49</sup>). Deze onbedoelde negatieve bijeffecten van Nederlands (inter)nationaal handel-, landbouw- (en financieel) beleid op lage- en middeninkomenslanden moeten voorkomen worden door meer synergie en aantoonbaar coherent beleid tussen BHOS en andere (inter)nationale beleidsgebieden van de departementen LNV, I&W, BZ en EZK. Het is noodzakelijk om de negatieve effecten van het Nederlandse handelsbeleid, aantasting van water &

---

<sup>48</sup> Zie: <https://www.imvoconvenanten.nl/nl/waarom/risicosectoren>

<sup>49</sup> Zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A02636](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A02636)

landrechten, klimaatschade, verlies aan biodiversiteit en ondermijning van het recht op voedsel en vrouwenrechten in het bijzonder, in te dammen.

#### Aanbevelingen Partos:

- Nederlandse en Europese (Economic Partnership Agreements, EPAs) handelsovereenkomsten met (blokken van) lage- en middeninkomenslanden mogen de voedselzekerheid van de lokale bevolking niet in gevaar brengen:
  - (Investerings in) plantagelandbouw van exportgewassen die voor de internationale markt worden geteeld zoals soja, palmolie, koffie, cacao, kasgroenten, mais, katoen, etc. mag niet ten koste gaan van de kleinschalige voedsellandbouw voor de lokale markt.
  - De eis van (Nederland en) de EU om via EPAs Plant Variety Protection (PVP) wetgeving in lage- en middeninkomenslanden af te dwingen in de geest van de UPOV91-Conventie moet worden herzien, omdat deze onvoldoende ruimte laat voor en niet aansluit bij de behoeften en alledaagse realiteit van kleinschalige boeren.
- Investerings van Nederlandse actoren in de landbouwsector in lage- en middeninkomenslanden moeten expliciet gericht zijn op het verbeteren van de voedselzekerheidssituatie van de lokale bevolking en op het helpen ontwikkelen van lokale voedselmarkten voor divers en voedzaam voedsel.
- Belangrijk internationaal beleid zoals de nieuwe Internationale Strategie Duurzame Landbouw (van LNV) moet worden afgestemd met DDE/BZ en moet expliciet duidelijk maken hoe het gaat bijdragen aan het verbeteren van de positie van kleinschalige boeren in lage- en middeninkomenslanden, en hoe het gaat bijdragen aan de verbetering van de lokale voedselzekerheid. Diversiteit, circulariteit en het benutten van lokale kennis moeten leidende principes hierin worden.

### **7. Verbeterde slagvaardigheid en enabling environment**

Uit de vorig jaar door de IOB uitgevoerde 'Evaluatie hulp, handel en investeringsbeleid in drie partnerlanden: Bangladesh, Ethiopië en Kenia' komt onder meer naar voren dat het 'integreren van handels- en investeringsdoelstellingen in het OS-programma een lastige en soms onmogelijke opdracht' is gebleken. Andersom bleek de integratie van hulpdoelen in handel en investeringspromotie 'een moeilijke opgave met tot dusver weinig resultaat', aldus de IOB. Dit moeten ontvullende conclusies zijn voor een kabinet met ambities op het terrein van gecombineerd hulp- en handelsbeleid. In de beleidsdoorlichting artikel 1 wijst de IOB in dit verband op een gebrek aan sturing op synergie tussen hulp en handel door beleidsmakers en politici en het ontbreken van een vooraf opgestelde beleidstheorie voor het hulp-en-handel-beleid onder artikel 1, waardoor niet duidelijk was hoe synergie tot stand zou moeten komen.

Het evaluatieteam vult nu, in feite na tien jaar, het gat aan kennis en inzicht deels op. Maar er blijven hiaten: er wordt onvoldoende gekeken naar de stand van kennis en ervaringen elders, zoals bij de EU, bij grote EU-lidstaten, andere landen die volgens de OESO peer reviews handel en OS samenbrachten, de Wereldbank/IFC, de Europese Investeringsbank en KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) om de belangrijkste te noemen. En zo rijst de vraag of het wel doelmatig en efficiënt is hulp en handelsbeleid *op Nederlandse schaal* vorm te geven? Voor veel aspecten van het beleid, zoals onder meer versterkte private sector en investeringsklimaat in lage- en middeninkomenslanden, mist Nederland namelijk voldoende schaal en expertise. De notie ontbreekt dat Nederland een van de vele spelers is in OS, in geen enkel land de grootste bilaterale donor is en veelal een relatief kleine speler met weinig hefboomwerking. Ook de IOB geeft in overweging dat multilaterale interventies vaak een grotere hefboomwerking hebben.

#### Aanbevelingen Partos:

- Betrek eerst kennis en ervaringen van multilaterale instellingen qua handel en hulpbeleid bij het vaststellen van nieuw Nederlands beleid;
- Maak bij interventies gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden een weloverwogen keuze tussen financiering via het bilaterale- of het multilaterale kanaal;
- Vergroot de slagvaardigheid door bij het verbeteren van de *enabling environment* in te zetten op multilaterale financiering, bij voorkeur in EU-verband.

*Voor vragen en meer informatie:*

Koos de Bruijn  
[koos@partos.nl](mailto:koos@partos.nl)  
06-24204655