

Hulp en handel:

draagt het *Dutch Good Growth Fund* bij aan duurzame ontwikkeling in Azië, Latijns- Amerika en Afrika?

Om het bedrijfsleven te ondersteunen in hun maatschappelijke rol – vooral het bedrijfsleven dat zich richt op activiteiten in Azië, Latijns-Amerika en Afrika – treft men binnen BZ voorbereidingen voor de oprichting van een *Dutch Good Growth Fund* (DGGF). Dit Fonds is bedoeld voor met name Nederlandse midden- en kleinbedrijven (MKB) die willen investeren in en/of exporteren naar de 66 DGGF-landen, alsmede midden- en kleinbedrijven in die 66 DGGF-landen zelf. Is dit verantwoordelijke bedrijfsleven, dat oog heeft voor productveiligheid en werknemersbelangen, voor milieu en de gemeenschap waarin het opereert, nu inderdaad een instrument voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling? Welke haken en ogen zijn hierbij te verwachten?

Het bedrijfsleven krijgt een prominente plaats in het Nederlands beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. De portefeuille van minister Ploumen gaat ervan uit dat 'koopman en dominee', traditioneel opgevat als tegenpolen, goed met elkaar verenigd kunnen worden. Dat het bedrijfsleven een belangrijke bijdrage kan leveren aan ontwikkeling, is natuurlijk niet nieuw. Het bedrijfsleven vormt een spil in het opwekken van economische groei – het produceert goederen en diensten die bijdragen aan welvaart; het is een belangrijke bron van innovatie; en het verbindt Nederland en andere landen met elkaar in relaties van wederzijds voordeel. Meer direct vinden velen dankzij het bedrijfsleven emplooi en inkomen.

Er zijn meer argumenten om de relatie tussen bedrijfsleven en ontwikkeling weer eens op te frissen. Een realistischer inspelen op een meer complexe wereldorde is gewenst, nu economische dynamiek eerder in het Zuiden dan het Noorden is te vinden. En zoals de wereld meer complex en divers is geworden, zo zijn ook de schotten

tussen publiek, particulier en het maatschappelijk middenveld poreus geworden in de netwerksamenleving. Overheden en NGO's willen 'ondernemend' zijn, en bedrijven 'verantwoordelijk'. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) beperkt zich niet langer tot de public relations-afdeling, maar wordt steeds meer een intrinsiek onderdeel van de bedrijfsstrategie van ondernemingen. Meer verantwoordelijkheid nemen voor de maatschappelijke en ecologische omgeving van de onderneming is ook dringend gewenst bij een terugtrekkende overheid die minder in staat is over de hele linie effectief te reguleren.

Nieuwe ideeën over ondernemerschap

Wanneer het bedrijfsleven in verband wordt gebracht met positieve bijdragen aan de ontwikkeling in Azië, Latijns-Amerika en Afrika, wordt veel nadruk gelegd op verantwoord ondernemerschap en het nastreven van 'shared value' in de woorden van management-goeroes Porter en Kramer: het combineren van zakelijke belangen met

Annelies Zoomers is hoogleraar International Development Studies aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht. **Guus van Westen** is docent-onderzoeker aan dezelfde instelling.

maatschappelijke doelstellingen in ondernemerschap.¹ Steeds vaker wordt deze harmonie voorgesteld als noodzakelijke voorwaarde om ook op de langere termijn de onderneming te kunnen voortzetten. Inmiddels zijn er vele termen en varianten van dit nieuwe ondernemen: ‘responsible business’, ‘corporate social responsibility’ (CSR) of ‘maatschappelijke verantwoord ondernemen’ (MVO); ‘inclusive business’, ‘duurzaam ondernemen’ – al deze begrippen verwoorden het besef dat de bijdrage van het bedrijfsleven niet ophoudt bij winst maken; terwijl sociaal ondernemerschap en ‘shared value creation’ zelfs uitgaan van het oplossen van maatschappelijke problemen als *business case*.

Om het bedrijfsleven te ondersteunen in hun maatschappelijke rol – en meer specifiek het bedrijfsleven dat zich richt op activiteiten in Azië, Latijns-Amerika en Afrika – vinden er binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken voorbereidingen plaats voor de inrichting van een *Dutch Good Growth Fund*. “Het revoluerende Dutch Good

Growth Fund (DGGF) biedt financiering en verzekering aan bedrijven die internationaal willen ondernemen in 66 landen. Deze landen zijn opkomende en ontwikkelingsmarkten in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Midden- en Oost-Europa.” Het doel van het DGGF is ontwikkelingsrelevante handel en investeringen mogelijk te maken in opkomende markten en ontwikkelingslanden door steun in financiering en verzekeringen. Investerings en export moeten maatschappelijk verantwoord zijn en bijdragen aan economische groei in het desbetreffende ontwikkelingsland en Nederland.² Het DGGF is bedoeld voor met name Nederlandse midden- en kleinbedrijven (MKB) die willen investeren in en/of exporteren naar de 66 DGGF-landen, alsmede midden- en kleinbedrijven in die 66 DGGF-landen zelf.

Is dit verantwoordelijke bedrijfsleven, dat oog heeft voor productveiligheid en werknemersbelangen, voor milieu en de gemeenschap waarin het opereert, nu inderdaad een instrument voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling?

Welke haken en ogen zijn hierbij te verwachten? Op basis van onderzoek onder 90 bedrijven in vijf Afrikaanse landen (Zuid-Afrika, Kenia, Mozambique, Rwanda en Ethiopië) geven we hier enkele bevindingen.³ In dit onderzoek hebben we gesproken met ondernemers in de agrosector (van exportgewassen als bloemen tot voedsel voor de lokale markt en toeleveranciers van goederen en diensten), meest Nederlandse MKB'ers. Deze ondernemers leveren onmiskenbaar een belangrijke bijdrage aan economische groei, via belastingen, werkgelegenheid en *ad hoc*-projecten, maar ook komen een aantal *bottlenecks* naar voren.

Wanneer is ondernemen ‘verantwoord’: is dat hetzelfde als ‘legaal’?

Caroll onderscheidde een klassiek geworden piramide van prioriteiten in verantwoordelijk ondernemerschap.⁴ Na rendement (noodzakelijk voor het overleven als bedrijf), is naleving van wetgeving daarin de basis voor verantwoord ondernemen, gevolgd door ethiek (gewenst gedrag) en liefdadigheid (goed doen).⁵ Een verantwoordelijke ondernemer is daarmee minimaal een ondernemer die de regels respecteert. Nu varieert het wettelijk kader sterk van land tot land. Lonen, belastingen, verplichtingen ten aanzien van werknemers en milieunormen laten grote verschillen zien. Dergelijke verschillen weerspiegelen deels de concurrentiekracht van individuele landen, en kunnen zo ook bijdragen aan een spreiding van bedrijvigheid.

Maar niet alle landen waarmee Nederland samenwerkt beschikken over een ‘verantwoord’ wettelijk kader. Legaal is niet altijd ‘fair’. In sommige landen kunnen (ook Nederlandse) ondernemers zaken doen op een manier die ongewenst is, wat zich als boemerang tegen het DGGF kan keren. Zo kan in Ethiopië land worden verworven via de overheid, dat in veel gevallen wordt onttrokken aan de lokale bevolking die er al generaties van leeft. De problematiek van ‘landjepik’ staat momenteel in het nieuws en moet een punt van aandacht blijven.⁶ De geijkte oplossing – het opstellen van een lijst van ‘verantwoorde landen’ waar aan minimumeisen voor participatie en vermijden van schade wordt voldaan – is niet bevredigend. Als je de lat te hoog legt, blijven in feite alleen een aantal westers-georiënteerde bijna-ontwikkelde landen over, die niet zoveel hulp meer nodig hebben.

Een realistischer inspelen op een meer complexe wereldorde is gewenst nu economische dynamiek eerder in het Zuiden dan het Noorden is te vinden



Een boer in Ethiopië. In dit Noord-Afrikaanse land kunnen ondernemers via de overheid land kopen dat onttrokken is aan de lokale bevolking die er al jaren van leeft. Legale handel is niet altijd fair.

Foto: UK Department for International Development

Bovendien hoeven investeringen ook in een land met een zwak reguleringsskader niet noodzakelijk problemen op te leveren. Een 'goede' investering in een 'slechte' omgeving draagt bij aan verbetering van de omstandigheden en heeft mogelijk zelfs meer effect dan in een omgeving die de zaken al aardig op orde heeft. Een meer principieel criterium dat de ondersteunde investering bijdraagt aan verbetering van de situatie ter plekke verdient de voorkeur, maar is niet gemakkelijk hanteerbaar omdat lokale verificatie noodzakelijk is.

Wanneer is 'verantwoord ondernemen' ontwikkelings-relevant?

Ook als een ondernemer naar wetgeving en gangbare ethiek verantwoordelijk handelt, hoeft het resultaat niet daadwerkelijk bij te dragen aan lokale ontwikkeling. 'Ontwikkelingsrelevant' en 'maatschappelijk verantwoord' vallen niet noodzakelijk samen. Verantwoordelijk ondernemen komt doorgaans neer op het maken van een kwalitatief goed en veilig product, met gebruik van productiemethoden die zo veel mogelijk veilig en effectief zijn, wat betreft omgang met personeel en het benutten van water en land. Ontwikkelingsrelevantie gaat verder richting sociaal ondernemerschap en 'shared value creation': het helpen oplossen van problemen. Bij de uitwerking van het Dutch Good Growth Fund, dat immers beoogt verantwoord ondernemerschap in te zetten als instrument voor ontwikkeling, moet voldoende aandacht worden

besteed aan de reële bijdrage die van een gesubsidieerde investering kan worden verwacht aan verbeteringen ter plekke.

Nederland, met zijn krachtige *agro business* en beleidsaandacht voor voedselzekerheid, is geneigd investeringen in agrarische productie te stimuleren. Daar kan goed werk worden verricht, maar directe buitenlandse bemoeienis met agrarische productie legt meestal beslag op land en water, schaarse hulpbronnen waarin de buitenlandse investeerder concurreert met boeren ter plekke. Misschien kan een buitenlandse investeerder efficiënter gebruik maken van beschikbare natuurlijke hulpbronnen, maar dat is geen ontwikkeling voor omwonenden, die daarmee hun bron van levensonderhoud verliezen. Beter mogelijkheden liggen in gezamenlijke projecten met lokale boeren die hun toegang tot natuurlijke hulpbronnen niet verstoren. Inclusieve vormen van contractlandbouw, waarbij investeerders werken met lokale boeren zijn vaak moeilijk te verwezenlijken en kennen niet veel succesverhalen,⁷ maar ze leveren wel ontwikkelingskansen. Beter dan zelf te produceren in ontwikkelingslanden, kan de Nederlandse landbouwsector bijdragen door de agrarische infrastructuur ter plekke te versterken met expertise en toelevering van goederen en diensten die nu zwak zijn ontwikkeld of ontbreken: ketenorganisaties die lokale bedrijven en kleine boeren toegang tot markten verschaffen, laboratoriumdiensten, gespecialiseerde inputs e.d. Nederlandse ondernemers kunnen

een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van de economische structuur en het innovatievermogen.

Werkgelegenheid en goede arbeidsvoorwaarden staan hoog op de agenda wanneer we investeringen vanuit ontwikkelingsperspectief bekijken. Arbeidsintensieve bedrijvigheid die veel banen oplevert, is gewenst, vooral in zeer arme landen. Maar vaak gaat het dan om laagwaardige werkgelegenheid met weinig toekomstperspectief. Ook dat kan waardevol zijn – een slechte baan is beter dan geen baan in omstandigheden waar alternatieven ontbreken. Elders kunnen investeringen die minder banen opleveren maar wel groeipotentieel richting hoogwaardiger, beter renderende bedrijvigheid met navenante banen, prioriteit verdienen boven projecten die in eerste instantie meer werkgelegenheid opleveren.

Nederlandse
bloemenkwekers
in Kenia en Ethiopië
zijn voor nagenoeg al hun
toeleveringen aangewezen
op import, terwijl hun
producten worden
geëxporteerd

Behalve door rechtstreeks banen te creëren kunnen investeerders de lokale economie stimuleren via toeleveringsrelaties met lokale bedrijven. Uit ons onderzoek blijkt dat het

Nederlandse MKB in Afrika nauwelijks samenwerkt met bedrijven ter plekke. Het aantal lokale bedrijfjes is in de meeste gevallen al beperkt, maar nu afnemers in productieketens en mondige consumenten certificering eisen op allerlei product- en procescriteria, is samenwerken met lokale toeleveranciers en kleine boeren extra moeilijk. Deze lokale partners kunnen vaak niet voldoen aan nieuwe randvoorwaarden, zoals traceerbaarheid van de herkomst van het product. In dit opzicht staat verantwoord ondernemen in de zin van kwaliteitsborging haaks op de ontwikkelingsdoelstelling van het DGGF. Vaak vergt het organiseren van een 'outgrower scheme' meer ondersteuning van boeren dan een kleine investeerder aan kan, en is een dergelijke inclusieve benadering op steun van ontwikkelingsorganisaties als SNV en de MFO's aangewezen.

Ook speelt hier een paradox dat investeringen waarin gastlanden het meest geïnteresseerd

zijn (technologisch geavanceerde activiteiten) vaak nauwelijks mogelijkheden voor lokale *linkages* bieden, en in enclavevorming resulteren. Zo zijn Nederlandse bloemenkwekers in Kenia en Ethiopië voor nagenoeg al hun toeleveringen aangewezen op import, terwijl hun producten worden geëxporteerd. Ook dit kan op termijn mogelijkheden bieden, bijvoorbeeld als de bedrijfstak ter plekke kan wortelen. Maar in andere gevallen zullen dergelijke geïsoleerde activiteiten snel verkassen als de *incentives* van de opstartfase verlopen.

Wat betreft milieu- en gezondheidsnormen stellen de meeste ontwikkelingslanden lagere eisen dan Nederland. Dat milieunormen verschillen tussen landen, hoeft niet verkeerd te zijn: in een minder belaste omgeving kunnen economische prioriteiten zwaarder wegen en soepeler regels rechtvaardigen. Toch lijkt Nederlands ontwikkelingsgeld soms te worden gebruikt om activiteiten die we in eigen land niet meer tolereren te verplaatsen naar minder kieskeurige locaties. Een voorbeeld is de intensieve veehouderij. Zo subsidieer je een *race to the bottom* en een netto verslechtering van milieuwaarden op wereldschaal.

Het DGGF biedt nieuwe mogelijkheden voor bedrijven om te innoveren en hun activiteiten uit te breiden in de richting van Afrikaanse markten. Het is van belang dat de bedrijven die gebruik maken van deze regeling, niet alleen 'verantwoord' opereren, maar ook ontwikkelingsrelevant zijn. Dat laatste komt uiteindelijk neer op het leveren van een concrete bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Hoe precies, dat kan variëren naar activiteit en lokale omstandigheden. Soms kan het gaan om het leveren van goederen en diensten die nog niet aanwezig zijn of die toegankelijk worden gemaakt voor arme bevolkingsgroepen. Directe werkgelegenheid en inkomens voor werknemers is een bijdrage, maar daarnaast zijn het scheppen van kansen voor lokale producenten en afnemers via toeleveranties en het organiseren van inclusieve ketens van belang. Vanuit ontwikkelingsperspectief is ook verdieping van de economische structuur door toevoeging van activiteiten die er nog niet zijn en versterking van het innovatievermogen erg belangrijk.

Lange-termijneffect

Ofschoon thans vooral wordt nagedacht over criteria voor verantwoord ondernemen (en ondernemers nog nauwelijks het bos zien door de vele certificeringssystemen), speelt op de achtergrond de vraag wat Nederland kan doen om

in de landen waarmee wordt samengewerkt een nieuwe standaard van ondernemerschap te stellen. Als Nederlandse ondernemers gedwongen worden 'roomser dan de paus' te zijn en zich moeten houden aan allerlei administratieve procedures, zal ofwel het DGGF vol blijven (en loopt iedereen er met een boog omheen) ofwel kunnen Nederlandse investeerders op termijn niet blijven concurreren met andere ondernemers die er mindere praktijken op nahouden.

Ook bestaat het gevaar voor fragmentatie van ontwikkelingsinspanningen. Veel landen waarin wordt geïnvesteerd beschikken nauwelijks over een samenhangend beleid, en ondernemers opereren er vaak in relatieve vrijheid. Voor zover er aan ontwikkelingsinitiatieven wordt 'gedaan', is dit vaak in de vorm van *ad hoc*-ontwikkelingsprojecten (al dan niet geholpen door NGO's) in de omgeving waar het bedrijf is gevestigd. Er moet worden voorkomen dat 'verantwoord ondernemen' leidt tot een terugkeer op de weg van ouderwetse ontwikkelingsprojecten, die in de afgelopen decennia al is verlaten ten gunste van een systematischer sectorbeleid.

Bedrijven, in het bijzonder het MKB, kunnen niet (ver) voorbij hun directe omgeving (keten, gemeenschap) kijken en reiken. Dat kan ook niet van ze worden verlangd; het bedreigt zelfs hun levensvatbaarheid. Er is een duidelijke limiet aan de mate waarin bedrijven in concurrerende sectoren 'inclusief' kunnen zijn. Ondernemerschap draait immers in belangrijke mate om het internaliseren van voordelen – je deelt je concurrentie-

voordeel niet met anderen. Landen en gebieden die niet aantrekkelijk zijn voor investeerders (vaak buiten hun schuld), bedrijfjes die geen deel uitmaken van productieketens en werkloze jeugd worden via het bedrijfsleven niet (voldoende) bereikt. Voor hen zijn andere kanalen (publieke sector, *civil society*) noodzakelijk. Een effectief OS richt zich op meerdere kanalen. En waar landen als Brazilië, Indonesië en Zuid-Afrika beter als partners dan als hulpontvangers kunnen worden gezien, kan een dergelijke gelijkwaardigheid in de relatie met landen als Afghanistan, Zuid-Soedan en Haïti een fictie blijken.

Dat levert een duidelijk ontwikkelingsprobleem op bij DGGF-achtige benaderingen: de minst ontwikkelde, meest hulpbehoevende landen bieden hoogstwaarschijnlijk de minste mogelijkheden voor verantwoorde investeringen die ook goed rendement kunnen genereren. Om van het DGGF een succes te maken, is ook ondersteuning in de landen waar ondernemers actief zijn meer dan nodig. Willen we via het bedrijfsleven een positieve bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling, dan is het niet voldoende dat ondernemers zich aan normen houden. Voor zover de financiering afkomstig is uit het DGGF, zouden belangrijke criteria voor selectie van bedrijven moeten zijn of ze antwoord geven op de oplossing van de maatschappelijke vraag, en of er mogelijkheden voor 'upscaling' zijn, zodat er nieuwe standaarden kunnen ontstaan in het desbetreffende land. Overigens laat de naam van het Dutch Good Growth Fund al zien dat groei alleen niet voldoende is.

NOTEN

- 1 M.E. Porter & M.R. Kramer, 'Creating shared value', *Harvard Business Review*, januari/februari 2011, blz. 2-17.
- 2 Zie: <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/dutch-good-growth-fund-dggf>
- 3 Guus van Westen, Gemma Betsema, Ine Cottyn, Femke van Noorloos, Michelle McLinden Nuijen, Joris Schapendonk & Annelies Zoomers, 'Corporate Social Responsibility in the Agro-food Sector: The contribution of Dutch and European agro-entrepreneurs to sustainable local development and food security in Africa', *Research report prepared by the International Development Studies Group, Utrecht University, at the request of MVO Nederland*, 2013 (beschikbaar op internet: <http://landgovernance.org/system/files/CSR%20in%20the%20agro-food%20sector.pdf>). Aan dit onderzoek leverden naast de genoemde auteurs de volgende personen een bijdrage: Esmée Avenhuis, Filipe Di Matteo, Sanne van Laar, Juliana Marquez Mancini, Marlise van der Plas, Joëlle van der Pol en Ioannis Repapis.

- 4 A.B. Carroll, 'The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders', *Business Horizons*, jrg. 34, nr. 4, juli/augustus 1991, blz. 39-48.
- 5 Wayne Visser trok in twijfel of deze volgorde opgaat voor Afrika: geringere legitimiteit van formele instituties zou naleven van regelgeving minder urgent maken en acute sociale problemen zou de urgentie van liefdadigheid juist vergroten. Zie: W. Visser, 'Revisiting Carroll's CSR Pyramid: An African Perspective', in: E.R. Pedersen & M. Huniche (red.), *Corporate Citizenship in Developing Countries*, Kopenhagen: Copenhagen Business School Press, 2006, blz. 29-56.
- 6 Zie: www.landgovernance.org
- 7 M. Prowse, *Contract Farming in Developing Countries – A Review*, Agence Française de Développement (AFD), 2012.