

# Berenschot

GRENZELOOS ÉN VERANTWOORD

ONDERZOEK NAAR MVO IN HET FINANCIEEL  
BUITENLAND INSTRUMENTARIUM

ÍN OPDRACHT VAN  
HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Utrecht, 21 november 2007

Ruud Berndsen  
Marieke de Wal  
Erwin Ketelaar  
Marjolein Lem  
Danielle Puma  
Rosanne Stotijn

# Berenschot

## GRENZELOOS ÉN VERANTWOORD

### ONDERZOEK NAAR MVO IN HET FINANCIËEL BUITENLAND INSTRUMENTARIUM

#### IN OPDRACHT VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

	Blz.
1. MANAGEMENT SUMMARY .....	5
CONCLUSIONS .....	6
RECOMMENDATIONS TO THE DUTCH GOVERNMENT .....	7
2. VOORAF .....	9
2.1 DANKWOORD.....	9
2.2 LEESWIJZER .....	9
3. INLEIDING.....	10
3.1 DE MAATSCHAPPELIJKE ROL VAN HET BEDRIJFSLEVEN .....	10
3.2 DE ROL VAN DE OVERHEID .....	11
3.3 ONDERZOEK NAAR EFFECTEN VAN HET MVO-TOETSINGSKADER .....	12
3.4 OPZET VAN HET ONDERZOEK .....	14
4. MVO IN GHANA, PERU, OEKRAÏNE EN VIETNAM .....	16
4.1 MVO IN HET BUITENLANDINSTRUMENTARIUM .....	16
4.2 MVO IN GHANA .....	16
4.3 MVO IN PERU .....	17
4.4 MVO IN OEKRAÏNE .....	17
4.5 MVO IN VIETNAM.....	18
4.6 CONCLUSIE .....	18
5. PROGRAMMA ECONOMISCHE SAMENWERKING PROJECTEN (PESP) .....	20
5.1 INTRODUCTIE.....	20
5.2 UITVOERBAARHEID.....	21
5.3 EFFECTIVITEIT .....	22
5.4 RELEVANTIE .....	23
5.5 CONCLUSIE .....	23

# Berenschot

6.	FONDS OPKOMENDE MARKTEN (FOM) .....	25
6.1	INTRODUCTIE .....	25
6.2	UITVOERBAARHEID .....	26
6.3	EFFECTIVITEIT .....	27
6.4	RELEVANTIE .....	28
6.5	CONCLUSIE .....	28
7.	PROGRAMMA SAMENWERKING OPKOMENDE MARKTEN (PSOM) .....	30
7.1	INTRODUCTIE .....	30
7.2	UITVOERBAARHEID .....	31
7.3	EFFECTIVITEIT .....	33
7.4	RELEVANTIE .....	34
7.5	CONCLUSIE .....	35
8.	ONTWIKKELINGSRELEVANTE EXPORTTRANSACTIES (ORET) .....	37
8.1	INTRODUCTIE .....	37
8.2	UITVOERBAARHEID .....	38
8.3	EFFECTIVITEIT .....	39
8.4	RELEVANTIE .....	40
8.5	CONCLUSIE .....	41
9.	EXPORT KREDIETVERZEKERING (EKV) .....	42
9.1	INTRODUCTIE .....	42
9.2	UITVOERBAARHEID .....	44
9.3	EFFECTIVITEIT .....	45
9.4	RELEVANTIE .....	46
9.5	CONCLUSIE .....	47
10.	GOEDE PROJECTEN KREDIETVERZEKERINGSFACILITEIT (SENO/GOM) .....	48
10.1	INTRODUCTIE .....	48
10.2	UITVOERBAARHEID .....	49
10.3	EFFECTIVITEIT .....	50
10.4	RELEVANTIE .....	50
10.5	CONCLUSIE .....	51
11.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	52
11.1	SOMMIGE REGELINGEN SORTEREN MEER MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORDE EFFECT DAN ANDERE .....	52
11.2	DE MVO-STANDAARD KOMT VAN BUITEN .....	53
11.3	HET MVO-TOETSINGSKADER IS REDELIJK UITVOERBAAR .....	54
11.4	HET MVO-TOETSINGSKADER DRAAGT BIJ AAN DUURZAME ONTWIKKELING .....	54
11.5	HET MVO-TOETSINGSKADER IS HET MEEST EFFECTIEF ALS HET INTEGRAAL ONDERDEEL VAN HET BEDRIJFSPROCES IS .....	55

# Berenschot

11.6 DE WAARDE VAN HET MVO-TOETSINGSKADER IS RELATIEF.....	56
11.7 SUGGESTIES VOOR DE TOEKOMST.....	57

## BIJLAGEN

1. Overzicht van het MVO-toetsingskader per regeling.
2. Onderzochte projecten.
3. Leden van de begeleidingscommissie.
4. Scorecard PESP.
5. Scorecard FOM.
6. Scorecard PSOM.
7. Scorecard ORET.
8. Scorecard EKV.
9. Scorecard SENO/GOM.

# Berenschot

## 1. MANAGEMENT SUMMARY

*Summary of the report “Responsible across Borders” - a research into Corporate Social Responsible behaviour of companies, whose activities in developing countries are (partially) financed or subsidised by the Dutch government. Conducted by Berenschot for the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 2007.*

In 2002, the Dutch government introduced the concept of Corporate Social Responsibility (CSR) into its financial foreign policy instruments (FFPI) by adopting the so-called ‘CSR policy framework’. This framework sets minimum standards for projects in developing countries and emerging markets, which are financed by the Dutch state. In addition to defining a minimum level, the framework aims to stimulate the private sector to think and act socially responsible when doing business abroad. The CSR framework consists of two elements: (1) a signed intention letter to act in accordance with the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and (2) specific CSR requirements in the field of social and environmental standards and good governance. The CSR policy framework offers no clear-cut definition of CSR; instead it sets preconditions for socially responsible corporate behaviour. These preconditions require a balance between a sound financial-economic situation, fair social behaviour and care for the environment – in short a balance between *profit, people and planet (triple P)*. The framework acknowledges that a tailor-made approach is needed for stimulating CSR in foreign policy instruments.

After several years of experience with the CSR policy framework, in July 2007 the Ministry of Economic Affairs commissioned Berenschot to evaluate its effectiveness, efficiency and relevance. Questions to be answered included: do corporate activities financed by the Dutch government indeed fulfil minimum CSR-requirements? How efficient is the implementation of the framework? How responsible are the companies that make use of the financial foreign policy instruments? Has the CSR policy framework an added value in the local project context; does it contribute to economic development?

In our research, we investigated a total of 20 projects, financed with one (or more) of the following policy instruments: PESP, FOM, PSOM, ORET, EKV and SENO/GOM. These instruments widely differ in their objectives and scope. Some have the character of a subsidy or a grant and others concern investments or loans. They are managed by different implementing agencies (EVD, FMO and Atradius). The degree of risk and the possibility for an implementing agency to ‘steer’ depend per instrument. But all instruments have in common that the CSR policy framework applies. The 20 projects were selected on the basis of various criteria, such as size, country, type of company, sector and period. Nine projects were visited by a team of 2 experts in field missions to Ghana, Peru, Ukraine and Vietnam. The other projects were studied on the basis of desk research and interviews with the implementing agencies. Due to the limited scope of the research (20 projects divided over six different financial instruments and 4 countries), the results should be considered as a trend, rather than as representative for all FFPI projects.

The final report “Responsible across Borders” is structured as follows: the first chapter describes the findings about social, environmental and good governance standards (the status of CSR) in the four visited countries. Subsequently, the efficiency, effectiveness and relevance of the CSR framework is specified for each of the 6 policy instruments. The report ends with conclusions and recommendations. The appendix includes scorecards for each

# Berenschot

policy instrument, with scores on each of the evaluation criteria. The findings of each country visit are documented in separate country reports annexed to this report.

The conclusions and recommendations of the research are formulated at different levels – at the level of enterprises, implementing agencies, countries, policy instruments and the government. These are represented below:

## CONCLUSIONS

1. The objective of the CSR policy framework has been met: companies take their own responsibility when it comes to social, environmental and good governance standards. The framework is particularly effective in offering a threshold; it may deter companies with a dubious CSR record from making use of the FFPI. The framework is less effective in stimulating frontrunners – the standards they use tend to be higher than those encouraged by the government.
2. The CSR policy framework has most effect when specific CSR objectives, other than just the acceptance of the OECD guidelines, are defined for each project. These requirements are most effective when they form an integral part of a company's business strategy. In addition, most effects are realised when these requirements are context-specific, i.e. matching local needs, developments in the sector and the target country.
3. In the absence of a baseline and specific ambitions, we cannot draw a causal relationship between the policy framework and the increased awareness for CSR. However, it appears that the CSR framework has contributed to a climate in which corporate social behaviour has gotten a more pronounced role.
4. Some financial foreign policy instruments are more prone to stimulating CSR than others. We have found that the CSR behaviour of Dutch companies in developing countries, supported by a FFPI, is strongly influenced by the nature of the instrument (e.g. the implementing agency has more flexibility in defining CSR requirements for grant instruments than for supported export credits), the type of involvement of the Dutch enterprise in the beneficiary country and the phase of development of that country.
5. CSR-standards in developing countries are introduced by foreign actors. In the 4 countries visited for this research, CSR is a new concept. The state of affairs differs from CSR as a 'fashion theme', to a charity or marketing instrument. This means that most local actors do not see CSR as a concept to be fully integrated into core business principles. The domestic consumer market in these countries is not very developed when it comes to issues as labour rights, food safety, environmental standards, etc. Western consumers and media are however increasingly critical about the origin of their products. The market thus increasingly requires Western companies to produce in a sustainable manner. In most sectors, the use of quality standards and codes of conduct has become the norm. In acting in developing countries, Western companies introduce standards on social, environmental and governance issues and thereby have the potential for large spin-off effects in this field.

# Berenschot

6. Implementation of the CSR policy framework is overall feasible. Both implementing agencies and the private sector have invested in additional CSR expertise, to match the growing attention from society for these issues. The additional administrative requirements resulting from the policy framework are found to be acceptable by all parties. We note that most emphasis lies on CSR issues in the formulation and assessment phase of projects. Less attention is paid to CSR in monitoring and evaluation activities.
  
7. The CSR policy framework contributes to sustainable development. Many of the visited projects have generated significant (direct and indirect) employment. Furthermore, they fulfil an exemplary role in the targeted country in the field of labour, environment and good governance. But we note that those local companies that were found to be successful on CSR aspects all had close ties with their Dutch counterparts. A somewhat paradoxical situation results: the continued involvement of the Dutch company is to date a condition for sustained corporate socially responsible behaviour.

## RECOMMENDATIONS TO THE DUTCH GOVERNMENT

1. Pay more attention to the dissemination of information about corporate social responsible behaviour of Dutch companies in developing countries, particularly best practices.
  
2. Define clear ambitions for the CSR policy framework and provide incentives for companies to realise these ambitions when making use of the financial foreign policy instruments. Increase the threshold.
  
3. Align with private CSR initiatives and with the priorities of the target countries. In each project, the focus (on environment, on labour, on corporate governance) may be different, depending on the context. Moreover, stimulate the development of sectoral CSR codes of conduct.
  
4. Align additional CSR-requirements in the financial instruments as much as possible with the core business of the company; this will increase the likelihood that these additional efforts are sustained after project completion.
  
5. Provide the implementing agencies with means to further expand their CSR knowledge.
  
6. Consolidate the attention for CSR throughout the entire project cycle. Hence, pay not only attention to CSR aspects during project formulation and approval, but also during implementation (monitoring visits, progress reports) and evaluation.

# Berenschot

7. Formulate the CSR objectives of each project as SMART as possible and confirm these in grant agreements and contracts.
8. Pay attention to the product chain. Include chain analyses, where relevant, in project designs and assess which level will benefit most from the CSR measures.
9. Develop a system to monitor the effects of CSR requirements in supported projects on a structural and coherent basis.
10. Ensure that the monitoring findings are used to adjust project implementation and hold companies accountable in case defined CRS objectives are not met.



# Berenschot

## 2. VOORAF

### 2.1 DANKWOORD

Met veel plezier hebben wij in de zomermaanden het onderzoek naar de effecten van het MVO-toetsingskader in het financieel buitenlandinstrumentarium uitgevoerd. Ondanks de hoge druk waaronder het onderzoek moest worden verricht, hebben we prachtige reizen gemaakt waarbij we met eigen ogen hebben kunnen zien wat Nederlandse bedrijven structureel bijdragen aan de ontwikkeling van landen met opkomende markten. We hebben indrukwekkende praktijkvoorbeelden gezien van projecten die de levensomstandigheden van mensen hebben verbeterd. We hebben inspirerende gesprekken gevoerd met gedreven mensen die zich volledig inzetten voor de ontwikkeling van hun land. We hebben gesproken met vertegenwoordigers van Nederlandse bedrijven die maatschappelijke verantwoordelijkheid een zo vanzelfsprekend gegeven vinden dat ze zich niet eens bewust meer zijn van hoe dat doorwerkt in hun dagelijks werk. En we waren ook onder de indruk van de medewerkers van uitvoeringsorganisaties die met toewijding werken aan het professionaliseren van hun werkwijze.

We hebben het meedenken door de begeleidingscommissie, onder leiding van prof. dr. Bas de Gaay Fortman, zeer op prijs gesteld. De constructieve kritiek en de motiverende opmerkingen hebben ons aangezet ons eigen werk steeds tegen het licht te houden. Onze vraag daarbij was voortdurend: dragen de resultaten van dit onderzoek bij aan het verder ontwikkelen van de rol van overheid en uitvoerders bij het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen het financieel buitenland instrumentarium?

Wij zijn iedereen die een bijdrage, in welke vorm dan ook, heeft geleverd bij de totstandkoming van dit rapport zeer erkentelijk.

### 2.2 LEESWIJZER

Dit document bevat de bevindingen, resultaten en conclusies van ons onderzoek naar de effecten van het MVO-toetsingskader in het financieel buitenlandinstrumentarium van de Nederlandse overheid gedurende de periode 2002 – 2006. Het volgende hoofdstuk (3) bevat een uiteenzetting over het onderzoek: we schetsen de context, aanleiding en doelstelling en geven verder kort aan hoe het onderzoek is opgezet. In het vierde hoofdstuk geven we kort de context van maatschappelijk verantwoord ondernemen van de vier door ons onderzochte landen (Ghana, Peru, Oekraïne en Vietnam), om zo de bevindingen op regelingsniveau te kunnen plaatsen. In hoofdstuk 5 tot en met 10 worden de uitvoerbaarheid, effectiviteit en relevantie van achtereenvolgens de regelingen PESP, FOM, PSOM, ORET, EKV en SENO/GOM nader belicht. In hoofdstuk 11 sluiten we af met een aantal conclusies, gekoppeld aan aanbevelingen die concrete handvatten kunnen bieden voor de toekomstige ontwikkeling van het MVO-toetsingskader.

Het rapport bevat een aantal bijlagen, waaronder per regeling een scorecard aan de hand waarvan op geaggregeerd niveau conclusies te formuleren waren. Tenslotte horen bij dit document vier landenrapporten die verslagen bevatten van de veldmissies die uitgevoerd zijn.

# Berenschot

## 3. INLEIDING

### 3.1 DE MAATSCHAPPELIJKE ROL VAN HET BEDRIJFSLEVEN

Als gevolg van een groeiend maatschappelijk bewustzijn over de ongewenste effecten van vrij ondernemerschap op het milieu en sociale omstandigheden, is het begrip ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ ontstaan. De Sociaal Economische Raad (SER) definieerde in 2000 (mede op basis van afspraken in OECD- en UN-verband) het begrip als volgt: ‘de zorg voor de maatschappelijke effecten van het functioneren van de onderneming’. Uit deze omschrijving blijkt dat de verantwoordelijkheid voor die zorg in eerste instantie bij de bedrijven zelf ligt: zij dienen in hun reguliere bedrijfsactiviteiten en in hun communicatie met hun *stakeholders* stelselmatig aandacht te schenken aan aspecten van maatschappelijk belang. De SER constateerde dan ook dat maatschappelijk verantwoord ondernemen zich van onderop ontwikkelt.

Binnen het bedrijfsleven is sindsdien (in internationaal verband) een autonome ontwikkeling waar te nemen rond het aanvaarden van een grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid, onder andere door een belangrijke inbreng van de eigen branche- en sectororganisaties. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het ontwikkelen en implementeren van certificeringssystemen en keurmerken (zelfregulering).

Het inzicht in de praktijk van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) in het bedrijfsleven wordt vergroot omdat een aantal (multinationale) ondernemingen is overgegaan tot het (vrijwillig) publiceren van gegevens in jaarverslagen<sup>1</sup>. Sinds 2005 zijn Nederlandse beursgenoteerde bedrijven verplicht ook relevante niet-financiële informatie in hun jaarverslagen te publiceren<sup>2</sup>, zoals op het gebied van milieu en arbeidszaken. Mede als gevolg van verschillende (financiële) schandalen in het bedrijfsleven is bovendien een veel grotere nadruk komen te liggen op het beheersen van risico binnen ondernemingen. In Nederland hebben de werkzaamheden van de commissies Tabaksblat en Peters in dat verband geleid tot aangescherpte normen op het gebied van *governance* en *internal control*. Daarbij behoort tevens de gedragslijn dat bedrijven inzicht moeten geven in de maatregelen die zij nemen om mogelijke reputatieschade, als gevolg van maatschappelijk onverantwoord gedrag, te voorkomen.

Nederlandse bedrijven zijn zich in toenemende mate bewust van hun verantwoordelijkheid; en hebben sinds de jaren '90 concrete stappen vooruit gezet. Hoewel de implementatie van MVO vaak nog vragen oproept, met name voor het MKB, scoort Nederland internationaal gezien goed. Dat blijkt overigens niet alleen uit recent onderzoek naar de stand van zaken rond maatschappelijk verantwoord ondernemen<sup>3</sup>, ook onderhavig onderzoek bevestigt dit beeld. Dat neemt evenwel niet de vraag weg of zelfregulering door het bedrijfsleven afdoen-

---

<sup>1</sup> Dit gebeurt in samenhang met de in 2002 vastgestelde *Global Report Initiative* richtlijnen, waarvan inmiddels de derde generatie is gepubliceerd. Zie *Sustainable Reporting by Companies is Necessary for Sustainable Globalisation*, Tineke Lambooy.

<sup>2</sup> Zie Staatsblad 2005, 377 en 378.

<sup>3</sup> ‘Terugblikken en vooruitzien. Voortgangsonderzoek Maatschappelijk verantwoord ondernemen (2001 – 2006), Novioconsult, februari 2007.

# Berenschot

de is om te garanderen dat er op maatschappelijk verantwoorde wijze wordt ondernomen. Uit het eerder genoemde onderzoek blijkt namelijk ook dat er behoefte is om de invulling van maatschappelijke verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven niet aan vrijwilligheid over te laten.

## 3.2 DE ROL VAN DE OVERHEID

De Nederlandse overheid heeft zich tot nu toe vooral gericht op het vergroten van het MVO-bewustzijn in algemene zin. Voordat Nederlandse ondernemers gebruik kunnen maken van export- en investeringsbevorderende instrumenten wordt een inspanningsverplichting op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen gevraagd. De overheid noemt haar eigen rol hierin 'actief stimulerend'.

Het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft sinds 2002 een plek gekregen in het financieel buitenlandinstrumentarium van de Nederlandse overheid, met de invoering van het MVO-toetsingskader. Het SER-advies *De winst van waarden* (december 2000) was mede aanleiding voor invoering van dit kader. In haar reactie op dit advies stelde het kabinet (2001) dat bij de inzet van het financieel buitenlandinstrumentarium maatschappelijk verantwoord ondernemen een belangrijke rol moet spelen. Temeer daar er in opkomende markten vaak sprake is van een ondernemersklimaat dat maatschappelijk verantwoord ondernemen bemoeilijkt, zodat nadere waarborgen nodig zijn<sup>4</sup>.

Het MVO-toetsingskader legt minimum MVO-eisen op aan projecten die mede worden gefinancierd door de overheid. Tegelijkertijd wil de overheid met dit toetsingskader het bedrijfsleven stimuleren invulling te geven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het MVO-toetsingskader bestaat uit twee delen: (1) een schriftelijke inspanningsverklaring met betrekking tot de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en (2) concrete MVO-eisen op het gebied van sociale aspecten, milieubeleid en corruptie (omkoping).

Tussen de verantwoordelijke ministeries en de uitvoerders zijn afspraken gemaakt over de implementatie van het MVO-toetsingskader. De manier waarop het ministerie van EZ het MVO-beleid wil monitoren blijkt bijvoorbeeld aan het verzoek aan (destijds SENTER, nu) EVD om in de jaarlijkse rapportage de opdrachtgever te informeren over de wijze waarop het MVO-beleid wordt toegepast en daarbij eventuele knelpunten te signaleren. In de jaren na de opdrachtverlening in 2002 zijn enkele additionele afspraken gemaakt tussen het ministerie en de uitvoerder.

Er is inmiddels enkele jaren ervaring opgedaan met het werken met dit kader. De vraag is nu in welke mate het toetsingskader effectief is:

- Wordt er inderdaad voldaan aan de minimum MVO-eisen?
- Zijn bedrijven die gebruik maken van een stimuleringsregeling inderdaad maatschappelijk verantwoord aan het ondernemen?

Vragen die in het verlengde hiervan liggen betreffen de uitvoerbaarheid van het toetsingskader en de relevantie ervan:

- Wat is de betekenis van de betreffende projecten voor de realisatie van maatschappelijk verantwoord ondernemen?

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 485, nr. 15.

# Berenschot

- Daarbij gaat het ook om de lokale context: heeft het MVO-toetsingskader meerwaarde in de lokale structuur, draagt zij bij aan economische ontwikkeling?

Dit zijn precies de vragen die wij in onderhavig onderzoek hebben geprobeerd te beantwoorden: wat zijn precies de effecten van de invoering van het MVO-toetsingskader bij projecten van Nederlandse bedrijven die met publieke middelen zijn ondersteund?

### 3.3 ONDERZOEK NAAR EFFECTEN VAN HET MVO-TOETSINGSKADER

Bij de invoering van het MVO-toetsingskader deed de staatsecretaris van Economische Zaken de toezegging aan de Tweede Kamer om de MVO-effecten van de projecten die met publieke middelen zijn ondersteund, na vijf jaar te meten en evalueren. Deze toezegging vormt de directe aanleiding voor het onderzoek naar de effecten van de invoering van het MVO-toetsingskader op projecten gedurende de periode 2002 - 2006.

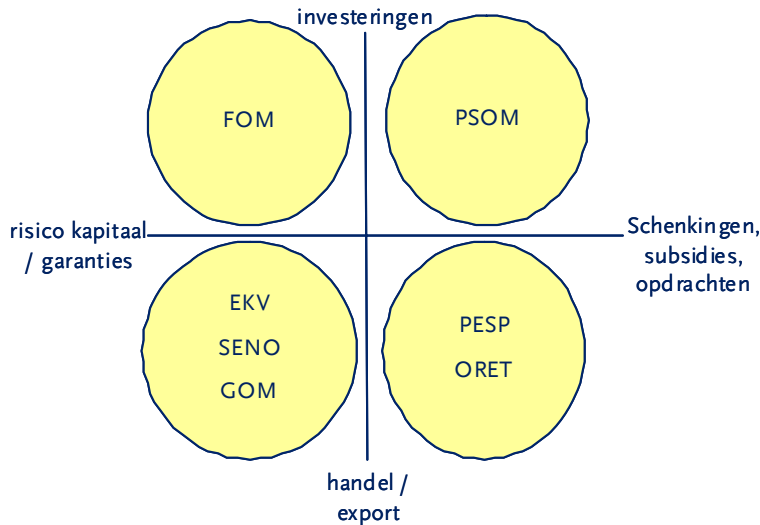
Het onderzoek naar MVO in het financieel buitenlandinstrumentarium heeft betrekking op zes regelingen, die wat inhoud en karakter betreft onderling sterk verschillen. In onderstaand schema is per onderzochte regeling opgenomen wat de aard van de ondersteuning is en welke elementen van het MVO toetsingskader zijn ingevoerd<sup>5</sup>.

REGELING	PROGRAMMA	AARD VAN DE ONDERSTEUNING	ELEMENTEN MVO TOETSINGSKADER
EKV	Exportkredietverzekering	Verzekering van exporttransacties	Milieu / corruptie
ORET	Ontwikkelingsrelevante exporttransactie	Faciliteren van investeringen in de economische en sociale infrastructuur in ontwikkelingslanden.	Milieu / corruptie / sociaal
SENO/GOM	Aanvullende exportkredietverzekering voor opkomende markten / Garantiefonds Opkomende Markten (aanvullende EKV voor ORET-projecten)	Verzekeringen tegen betalingsrisico's, waarvoor geen reguliere dekking is	Milieu / corruptie
FOM	Faciliteit Opkomende Markten	Financiering van investeringen	Milieu / corruptie / sociaal
PESP	Programma Economische Samenwerking Projecten	Cofinanciering van haalbaarheidsstudies gericht op export kapitaalgoederen en diensten	Milieu / corruptie / sociaal
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten	Cofinanciering van investeringsprojecten samen met lokale partners ( <i>joint ventures</i> )	Milieu / corruptie / sociaal

<sup>5</sup> In bijlage 1 is een uitgebreidere versie van deze tabel opgenomen.

# Berenschot

Wanneer we de onderzochte regelingen op inhoudelijke gronden (voor wat betreft de aard van de bedrijfsactiviteiten en de aard van de financiële betrokkenheid) ten opzichte van elkaar positioneren ontstaat het volgende beeld:



Het is belangrijk te vermelden dat MVO voor geen van de onderzochte regelingen hoofd-doelstelling is maar 'slechts' een randvoorwaarde. Dat neemt niet weg dat het interessant is de vraag te stellen in welke gevallen het MVO-toetsingskader meer effectief kan werken. De vraag dus, of maatschappelijk verantwoord ondernemen met meer succes bijvoorbeeld in bepaalde omstandigheden van onderlinge samenwerking tussen bedrijven, of met lokale overheden of NGO's, kan worden bewerkstelligd. Of misschien is het zo dat bepaalde vormen van financiële overheidsbetrokkenheid maatschappelijk verantwoord ondernemen beter ondersteunen dan andere vormen. Instrumenten die aanzetten tot (lokale) samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van *joint ventures* of publiek-private allianties) scoren in dit verband dan op voorhand beter dan andere instrumenten.

Tenslotte is het van belang op te merken dat de onderzochte regelingen worden uitgevoerd door verschillende uitvoerders, onder verantwoordelijkheid en aansturing van verschillende departementen. Uitvoerders die ieder voor zich veel ervaring hebben met de verschillende financieringsvormen maar die voorwaarden rond maatschappelijke verantwoordelijkheid van de bedrijven waar zij zaken mee doen (hun 'klanten'), verschillend uitleggen en vormgeven. Deze verschillen in de uitvoeringspraktijk hebben niet alleen te maken met de verschillen in aard en karakter van de regelingen maar ook met verschillen in de organisatie en expertise van de uitvoerders. En ook met verschillen in de wijze waarop op de handhaving van de gestelde MVO-voorwaarden wordt toegezien (al dan niet met behulp van sancties).

# Berenschot

## 3.4 OPZET VAN HET ONDERZOEK

### 3.4.1 Onderzochte projecten

In het onderzoek zijn 20 projecten<sup>6</sup> onderzocht, verdeeld over vier landen: Ghana, Peru, Oekraïne en Vietnam<sup>7</sup>. Wij hebben er bewust voor gekozen het merendeel van de projecten uit het begin van de onderzoeksperiode (2002 – 2006) te selecteren. Ten eerste omdat er vaak veel tijd zit tussen de aanvraag van een regeling door een bedrijf en de daadwerkelijke realisatie van een project, waardoor er pas iets te onderzoeken is tegen het einde van de onderzoeksperiode. Ten tweede omdat het tijd kost voordat zich eventuele aantoonbare (MVO)effecten voordoen.

Van de 20 projecten zijn er negen bestudeerd op basis van veldmissies en 12 op basis van dossierstudie. Uitgebreide documentatie over het merendeel van de projecten in combinatie met ruimschoots voorhanden kennis uit eerder onderzoek van Berenschot naar een aantal van de regelingen, maakte dat het goed mogelijk was een deel van de projecten op basis van dossierstudie uit te voeren<sup>8</sup>.

De resultaten van de veldmissies zijn beschreven in vier afzonderlijke landenstudies die als separate bijlagen bij dit eindrapport gevoegd zijn<sup>9</sup>.

### 3.4.2 Onderzoekscriteria

De projecten vormen de bouwstenen van dit onderzoek, op basis waarvan wij een oordeel geven over de drie criteria die voor dit onderzoek centraal staan: de effectiviteit, uitvoerbaarheid en relevantie van het MVO-toetsingskader. Aansluitend bij de *EZ-richtlijn beleids-evaluaties* (september 2006) hebben we deze criteria als volgt uitgewerkt:

---

<sup>6</sup> De 20 projecten zijn geselecteerd op basis van spreiding over de onderzoeksperiode, spreiding over de landen, een min of meer gelijkmatige verdeling over de regelingen, concreetheid van het project (in geval van de veldmissies: is er iets om naar toe te gaan), spreiding over sectoren, type bedrijf, omvang van het bedrijf en financieel belang. In samenwerking met de uitvoerders en in overleg met de begeleidingscommissie is de definitieve projectselectie tot stand gekomen. Voor een overzicht van deze projecten verwijzen we naar bijlage 2.

<sup>7</sup> Oorspronkelijk was het de bedoeling dat we projecten in Bosnië-Herzegovina zouden bezoeken. Naar aanleiding van gesprekken met uitvoerder, waaruit bleek dat er te weinig projecten in Bosnië-Herzegovina zijn om een goede en gespreide selectie te maken, en na overleg met de opdrachtgever, is besloten dit land te vervangen door Oekraïne. Overigens is de selectie van de landen al in een vroeg stadium door de begeleidingscommissie vastgesteld.

<sup>8</sup> Veldonderzoek is in dit onderzoek steeds uitgangspunt geweest *tenzij* er reeds bestaande betrouwbare onderzoeksgegevens voorhanden waren. Met instemming van de begeleidingscommissie en de opdrachtgever is uiteindelijk besloten om SENO/GOM geen deel uit te laten maken van veldonderzoek maar uitsluitend te betrekken in de dossierstudie. We hebben uiteindelijk een ORET-project bezocht (in Ghana), voor EKV is een project bezocht in Vietnam, voor PSOM zijn vier projecten bezocht (in Ghana, Peru en Vietnam), voor PESP twee (in Ghana en Peru) en voor FOM eveneens twee (in Ghana en Oekraïne).

<sup>9</sup> In deze landenrapporten zijn bijlagen opgenomen met overzichten van personen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken alsmede overzichten met bestudeerde documenten.

# Berenschot

## Onderzoekscriteria

**Uitvoerbaarheid** betreft de totstandkoming en invoering van het toetsingskader, de inspanningen die geleverd worden om het MVO-toetsingskader uit te voeren (administratieve lastendruk) en de kwaliteit van de uitvoering, waaronder het toezicht en de monitoring op de naleving van de afspraken die middels het toetsingskader zijn vastgelegd.<sup>10</sup>

**Effectiviteit** (doeltreffendheid van het beleid): betreft de mate waarin realisatie van de doelstellingen van het MVO-beleid (milieu/sociaal/omkoping) is toe te schrijven aan het MVO-toetsingskader in het financieel buitenlandinstrumentarium.<sup>11</sup>

**Relevantie** betreft de mate waarin de inspanningen van de bedrijven en hun buitenlandse projecten/transacties van betekenis zijn voor de realisatie van MVO. In die zin is dit criterium een aanscherping van doeltreffendheid: in hoeverre zijn de projectactiviteiten van belang voor MVO? Het begrip relevantie breiden wij ook uit naar de lokale context: heeft het MVO-toetsingskader relevantie en meerwaarde in de lokale structuur?

### 3.4.3 Scorecard

Om de onderzoeksvragen uniform en volledig te kunnen beantwoorden, hebben we een scorekaart ontwikkeld, zodat het mogelijk was op, op basis van bestudering van 20 verschillende projecten in vier landen, op geaggregeerd niveau tot conclusies te komen. Voor elke onderzochte regeling is een dergelijke scorecard ingevuld (zie bijlagen).

### 3.4.4 Begeleiding van het onderzoek

Om de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van het onderzoek kracht bij te zetten is een begeleidingscommissie<sup>12</sup>, onder leiding van prof. dr. B. de Gaay Fortman, ingesteld. Deze commissie heeft gedurende het onderzoek bevindingen getoetst en de voortgang en de kwaliteit bewaakt (zowel qua inhoud als qua proces).

---

<sup>10</sup> De wijze waarop doelmatigheid van beleid in de EZ-richtlijn is uitgelegd, beperkt zich in feite tot de bedrijfsvoering van de implementatie van beleid, waarover wij, door de opzet van het onderzoek, eigenlijk geen uitspraken kunnen doen. Immers, wij kijken vooral naar het MVO-gehalte in de regelingen en of de wijze waarop dat is vormgegeven, realiseerbaar is voor betrokkenen. In dat kader vatten wij doelmatigheid dus breder op, namelijk in termen van uitvoerbaarheid.

<sup>11</sup> Wij hebben gekeken naar de mate waarin beleidsdoelstellingen ten aanzien van MVO bereikt worden. Of de realisatie daarvan toe te schrijven is aan het gevoerde beleid, is een causale relatie die moeilijk is om aan te tonen. Dat neemt niet weg dat we met behulp van een landen-/contextanalyse hebben geprobeerd aan te geven in welke mate Nederlands beleid bijdraagt aan realisatie van MVO in ontwikkelingslanden in zover zij ondersteund worden door Nederlands financieel instrumentarium.

<sup>12</sup> Voor een overzicht van de overige leden van de begeleidingscommissie verwijzen we naar bijlage 3.

# Berenschot

## 4. MVO IN GHANA, PERU, OEKRAÏNE EN VIETNAM

### 4.1 MVO IN HET BUITENLANDINSTRUMENTARIUM

Voor een goed begrip van de onderzoeksbevindingen op het niveau van de onderzochte regelingen, is het goed om iets over de (landen) context waarin de onderzochte projecten in de onderzochte landen functioneren, te weten. Wij hebben in het kader van dit onderzoek vier ontwikkelingslanden of opkomende markten bezocht: Ghana, Peru, de Oekraïne en Vietnam.

Door de vele gesprekken die we daar hebben gevoerd met (de geselecteerde) bedrijven/projecten maar ook met ministeries, NGO's en bijvoorbeeld vakbonden, hebben we een goed beeld gekregen van wat MVO buiten Nederland kan betekenen, hoe het zich ontwikkelt en vooral ook hoe het buitenlandinstrumentarium daaraan bijdraagt. Dat dit beeld niet uniform is en afhankelijk van de lokale context, zal niet verbazen. Dat er ook een aantal interessante overeenkomsten zijn, evenmin. Juist deze verschillen en gemene delers bieden handvatten voor de toekomst.

Een belangrijke gemene deler van de onderzochte landen is dat ze gekenmerkt worden door een (sterke) economische groei en goede (handels)betrekkingen met Nederland. Zo is Nederland voor Ghana één van de voornaamste exportbestemmingen; de op één na grootste Europese investeerder in Vietnam en onderdeel van de top-7 investeerders in de Oekraïne. De handelsbetrekkingen met Peru zijn beperkt maar groeien wel. De afgelopen jaren is de Peruaanse export naar Nederland verdubbeld.

De OESO-richtlijnen maken deel uit van alle regelingen in het financieel buitenlandinstrumentarium en bestaan uit verschillende MVO-aspecten. Globaal valt er een onderscheid te maken tussen sociale aspecten (arbeidsomstandigheden), milieu aspecten en *good governance* (anticorruptie) aspecten. Deze aspecten vinden we, afhankelijk van de context, in meer of mindere mate terug in de verschillende landen en in de verschillende projecten. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt voor elk bezocht land kort de MVO context geschetst.

### 4.2 MVO IN GHANA

In Ghana zijn vooral arbeidsomstandigheden een belangrijk thema. Daar valt nog veel in te verbeteren; vooral op het gebied van arbeidscontracten en het verzorgen van basisveiligheid op de werkvloer.

Omkoping komt op grote schaal voor in Ghana. Corruptie is volgens onze gesprekspartners in belangrijke mate te wijten aan het *extended family* probleem. Wanneer een Ghanees op een betere positie terecht komt op de arbeidsmarkt, wordt de druk van de familie op financiële steun steeds groter. Dit dwingt mensen tot 'bijverdienen' om de familie te onderhouden.

MVO staat nog in de kinderschoenen in Ghana. Dat is niet zo verwonderlijk want ondanks dat het land zich in snel tempo ontwikkelt, is de armoede en werkloosheid groot en heeft MVO dikwijls geen prioriteit. Dit betekent echter niet dat men niet op de hoogte is van het begrip. Vooral vakbonden, NGO's en overheden zijn, net als multinationale bedrijven, op de hoogte van MVO. MVO heeft voornamelijk de vorm van liefdadigheid (*corporate philanthropy*); een bedrijf dat bijvoorbeeld een plaatselijke school financiert of een bijdrage levert aan



# Berenschot

de bouw van het lokale ziekenhuis. MVO is dan geen integraal onderdeel van de eigen bedrijfsvoering (en de eigen keten), het is geen *inclusive business*.

Ghanese bedrijven lijken niet van uit zichzelf actief bezig te zijn met MVO. Maar in toenemende mate zien zij wat de multinationale ondernemingen bereiken en nemen mondjesmaat MVO-aspecten over. Het zijn de (Westerse) buitenlandse bedrijven die MVO (door onder andere importnormen vanuit de westerse afzetmarkten) met zich meebrengen. Multinationale ondernemingen liggen meer onder het vergrootglas dan de kleinere lokale bedrijven. Misstanden zullen daardoor wellicht minder snel aan het licht kunnen komen.

## 4.3 MVO IN PERU

Ook in Peru zijn het voornamelijk de sociale aspecten die een belangrijk thema voor verbetering vormen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) is een nieuw, en nog veelal onbekend, verschijnsel in Peru. MVO wordt, net als in Ghana, vooral gezien als liefdadigheid. Voor veel bedrijven is het vooral een *ad hoc* instrument om reputatieverlies te voorkomen en niet zozeer onderdeel van de integrale bedrijfsstrategie. De initiatieven die in Peru ondernomen worden om MVO op de kaart te zetten, komen voornamelijk voort uit particulier initiatief. De overheid lijkt weinig actief te zijn op dit gebied. Er is beperkte relevante wetgeving en nauwelijks controle op naleving.

De vraag naar MVO is vrijwel volledig van buitenlandse consumenten afkomstig. De weinige Peruaanse bedrijven die zich met MVO bezig houden, zijn dikwijls onderdeel van een multinational en/of richten zich overwegend (direct of indirect) op export naar Amerika en/of Europa. Op de Peruaanse markt bestaat geen vraag naar MVO – de bevolking is zich nog weinig bewust van concepten als voedselveiligheid, consumentenrechten, milieunormen, et cetera. Het is niet verwonderlijk dat, gezien de behoorlijke armoede en de hoge (verborgen) werkeloosheid, de allereerste focus op overleven is gericht.

## 4.4 MVO IN OEKRAÏNE

In de Oekraïne is het arbeidsrecht relatief goed ontwikkeld. Dat heeft een historische oorzaak: onder het Sovjetregime kregen arbeidsomstandigheden veel aandacht en was de rol van de vakbond prominent. De uitdagingen op MVO gebied liggen in de Oekraïne dan ook meer in de sfeer van corruptiebestrijding.

De heersende opvatting in Oekraïne is dat corruptie alom aanwezig is en niet los is te zien van 's lands cultuur en haar Sovjetverleden. Het perspectief van veel Oekraïners varieert van stilzwijgende acceptatie van kleine corruptie ('feitelijk een herverdeling van middelen') tot aan expliciete afkeuring van grote corruptie ('georganiseerde misdaad'). Volgens velen duurt het nog zeker een generatie voordat corruptie in het land is teruggedrongen.

Het ondersteunen van lokale ontwikkelingsinitiatieven is niet nieuw – veel staatsbedrijven ondernamen reeds in de Sovjetperiode lokale activiteiten, zoals het opzetten van een gezondheidskliniek of het financieren van infrastructuur. Toen staatsbedrijven werden gepri vatiseerd hebben nieuwe managementverantwoordelijken in veel gevallen besloten de lokale initiatieven te blijven ondersteunen.

MVO als eigenstandig thema krijgt geleidelijk aan meer aandacht in Oekraïne. Sinds een paar jaar is er sprake van een publiek debat. 35 bedrijven schreven zich in voor het *Global Compact*-initiatief van de Verenigde Naties. Veel bedrijven zien MVO echter nog vooral als

# Berenschot

marketinginstrument (reputatieverbetering) en niet als brede bedrijfsstrategie. Ze menen dat wanneer ze aan liefdadigheid doen, zij daarmee hun maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben genomen.

## 4.5 MVO IN VIETNAM

Net als in Ghana en Peru ligt ook in Vietnam de grootste MVO uitdaging op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Vanuit de overheid is er veel wet- en regelgeving maar is er onvoldoende capaciteit om het beleid uit te voeren en te handhaven. Het minimumloon in Vietnam voorziet nauwelijks in de basisvoorzieningen. Er is vanuit de overheid wel een meerjarenplan om het minimum loon omhoog te brengen, maar men staat hierbij voor een lastig dilemma. Vietnam was altijd concurrerend als lagelonenland. Op dit moment is het die concurrentiepositie eigenlijk al aan het verliezen (niemand kan tegen China op. In relatief korte tijd de lonen flink laten stijgen is precair: het gevaar bestaat dat (buitenlandse) investeerders niet meer zo geïnteresseerd zullen zijn. Dit zelfde fenomeen geldt voor het streng(er) handhaven van de milieuwetgeving.

Net als in de overige landen die in het kader van dit onderzoek zijn bezocht, is MVO in Vietnam door buitenlandse bedrijven en internationale standaarden (ILO en ISO) ingebracht. Ook de importcriteria van bijvoorbeeld de Europese Unie dragen bij aan een meer duurzame en kwalitatief hoogwaardige productie (dit zegt overigens niet noodzakelijk iets over de productieomstandigheden voor de werknemer).

MVO is via de private sector nu ook binnen de Vietnamese overheid een actueel thema geworden. Zowel in de private sector als bij de overheid en NGO's wordt er veel rondom het thema georganiseerd, waarbij ook een expliciete samenwerking tussen deze partijen wordt opgezocht.

## 4.6 CONCLUSIE

In het merendeel van de landen die wij hebben bezocht, waren de arbeidsomstandigheden het belangrijkste issue. Hoewel er zeker gradaties zullen bestaan in de ernst van de situatie op dit gebied, is het waarschijnlijk dat het issue als zodanig in de meeste ontwikkelingslanden aan de orde is. Dat neemt overigens niet weg dat niet ook milieuaspecten en elementen van integer ondernemen (omkoping) belangrijk zijn in deze landen. Het betekent vooral dat met name arbeidsomstandigheden als prioriteit wordt ervaren<sup>13</sup>.

In alle onderzochte landen is MVO door (Westerse) buitenlandse bedrijven ingevoerd. Deze bedrijven zijn vaak vanuit het thuisland gewend om op verantwoorde wijze te ondernemen en hebben te maken met klanten en afzetmarkten die van ze verlangen dat producten kwalitatief en duurzaam zijn geproduceerd. Bovendien benadrukken veel bedrijven dat MVO heel goed samengaat (en in veel gevallen samenvalt) met commerciële belangen.

Het is de *kunst* om hier in ieder geval goed op aan te sluiten en de *vraag* of het MVO-toetsingskader binnen het financieel buitenland instrumentarium voldoende slagkracht oplevert om in die gevallen waarin belangen niet samenvallen toch maatschappelijk verant-

---

<sup>13</sup> Met name inkomen en baan zekerheid vormen de eerste dimensie van ETI (gebaseerd op het, met een Nobelprijs bekroonde, werk van de econoom Amartya Sen) dat ervan uitgaat dat armoede multidimensionaal is.

# Berenschot

woord ondernemen te kunnen stimuleren. In de volgende hoofdstukken zullen we dit, aan de hand van de uitvoerbaarheid, de behaalde effecten en de relevantie van het MVO-toetsingskader in de verschillende regelingen, nader aanduiden.

# Berenschot

## 5. PROGRAMMA ECONOMISCHE SAMENWERKING PROJECTEN (PESP)

### 5.1 INTRODUCTIE

#### 5.1.1 Doelstelling van de regeling

Doel van PESP is versterking van de bilaterale economische samenwerking met opkomende markten, om de kans op ordervererving door het Nederlandse bedrijfsleven in deze landen te vergroten. De regeling is in 1987 door het Ministerie van Economische Zaken in het leven geroepen, en wordt beheerd door de EVD. Consortia van Nederlandse bedrijven kunnen in het voortraject van daadwerkelijke exporttransacties voorstellen indienen voor het uitvoeren van PESP activiteiten. PESP financiert drie typen activiteiten: haalbaarheidsstudies, financieringsstudies en projectidentificatie activiteiten. De studies kunnen zich in alle sectoren afspelen. De PESP bijdrage bedraagt maximaal de helft van de begrote kosten van de activiteit met een maximum van €135.000 per project. Over het algemeen leidt één op de drie PESP studies daadwerkelijk tot een exporttransactie<sup>14</sup>.

De omvang van de PESP regeling in de periode 2002-2006 ziet er als volgt uit:

Jaar	Aantal projecten	Financiële omvang (euro's)
2002	94	10.872.616
2003	90	9.827.286
2004	96	10.642.257
2005	96	10.567.869
2006	68	6.871.523

#### 5.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

Het toetsingskader bestaat voor PESP uit een MVO-verklaring, waarin de indiener verklaart kennis te hebben genomen van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (2000) en zich te zullen inspannen deze naar vermogen in zijn onderneming toe te passen. Daarnaast verplicht de indiener zich middels deze verklaring dat:

- Geen personen in openbare dienst van een vreemde Staat of een Volkenrechtelijke organisatie worden omgekocht.
- Het project, voor de voorbereidende activiteiten waarvan de indiener een voorstel indient, zal geen negatieve milieu-implicaties hebben.
- Bij de toepassing van de resultaten van het PESP project zal geen sprake zijn van kinderarbeid, gedwongen tewerkstelling, discriminatie in werk en beroep of beperkingen van het recht op vereniging en collectieve onderhandeling voor werknemers.

---

<sup>14</sup> Bron: website EVD.

# Berenschot

## 5.2 UITVOERBAARHEID

### 5.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

MVO speelt vrijwel uitsluitend een rol bij de ondertekening van de aanvraag. Het consortium dient (al dan niet op suggestie van de EVD) een globaal voorstel in, waarna een gesprek plaatsvindt. Vervolgens wordt door het bedrijf een definitief projectvoorstel ingediend. Uit de dossiers die wij bestudeerd hebben en de gesprekken die wij met zowel de EVD medewerkers als de bedrijven hebben gevoerd, blijkt dat MVO in de ontwikkelingsfase van het voorstel nauwelijks een rol speelt. De nadruk ligt op de financieel-economische haalbaarheid van het project, MVO-effecten worden niet expliciet meegenomen in de studie. De EVD brengt tijdens het eerste gesprek MVO-aspecten niet specifiek ter sprake en ook in het format van het werkplan voor een PESP voorstel wordt weinig aandacht aan MVO besteedt. De indiener wordt alleen gevraagd milieuaspecten in kaart te brengen. Vragen die de EVD aan ambassades en soms aan SenterNovem, vakministeries of adviseurs voorlegt zijn daarentegen in redelijke mate toegespitst op MVO-aspecten. Zo wordt gevraagd naar effecten van het project op het milieu, betrouwbaarheid van de partner en aannemelijkheid dat bij de uitvoering van de studie en de realisatie van het project voldaan wordt aan alle aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Tijdens de uitvoering van de studie speelt MVO een beperkte rol. De indiener houdt de EVD middels deelrapportages op de hoogte van de vorderingen, de financiering van de studie vindt in tranches plaats en is gekoppeld aan deze deelrapportages. Aangezien bij aanvang van de studie weinig tot geen specifieke MVO-afspraken worden gemaakt, is hierover in de deelrapportages die wij bestudeerd hebben weinig informatie te vinden. Na goedkeuring van de eindrapportage beëindigt de formele relatie tussen de EVD en de uitvoerder. Soms krijgt het project een vervolg in een ORET of FOM, maar hier is de EVD niet meer bij betrokken. Zij kan er dus niet op toezien of de MVO-verklaring die het bedrijf heeft ondertekend ook daadwerkelijk bij de uitvoering van het project in acht wordt genomen.

### 5.2.2 Administratieve lasten

Zowel de indieners als de EVD geven aan dat het ondertekenen van de MVO-verklaring weinig extra inspanningen vergt. Ook lokaal levert het toetsingskader geen belemmeringen op. De counterparts van de PESP studies die wij in de landenstudies spraken, waren er overigens niet van op de hoogte dat er MVO-eisen aan de activiteit waren gesteld.

### 5.2.3 Realiseerbaarheid MVO in relatie tot lokale context

Tijdens de landenstudies hebben wij geconstateerd dat de mate waarin milieu, sociale en corruptie/omkoping afspraken daadwerkelijk uitvoerbaar zijn in de lokale context sterk verschillen per land. In de door ons bezochte landen liggen de normen voor milieu, omkoping en sociaal zeer uit elkaar. Hoewel voor PESP wederom geldt dat dit de studiefase betreft en nog niet de daadwerkelijke implementatie, zou wel in de studiefase meegenomen kunnen worden op welke manier het beste op de drie MVO-terreinen gestuurd kan worden. Zo zijn de werknemers in de transportsector in Peru minder goed georganiseerd dan de havenwerkers in Ghana. Dit heeft consequenties voor de ILO norm betreffende het recht op vereniging en collectieve onderhandeling voor werknemers.

# Berenschot

## 5.3 EFFECTIVITEIT

### 5.3.1 Sociale effecten

Voor de effectiviteit van de MVO-verklaring in PESP activiteiten, moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de effecten tijdens de PESP studie en de effecten die bereikt zijn nadat de studie is afgerond en er daadwerkelijk een transactie heeft plaatsgevonden. Voor de PESP projecten die bestudeerd zijn voor dit onderzoek geldt dat zowel tijdens de studiefase als de uitvoering van het project geen aanwijzingen zijn gevonden van kinderarbeid, gedwongen tewerkstelling, discriminatie in werk en beroep of beperkingen van het recht op vereniging en collectieve onderhandeling voor werknemers. De bedrijven hebben dus de sociale eisen in de MVO-verklaring in acht genomen. De effecten betreffen echter wel de minimum norm: de sociale eisen zijn dan wel niet geschonden, de bedrijven hebben echter niet actief geprobeerd positieve effecten te sorteren, bijvoorbeeld door aan te geven waar in de keten straks de voordelen van MVO zullen 'vallen'.

Wel hebben we een aantal andere sociale effecten geconstateerd in een door ons bestudeerd PESP project dat een ORET vervolg heeft gekregen. In dit project werd veel aandacht besteed aan het trainen van medewerkers (kennisoverdracht) en de veiligheid van medewerkers (zoals de bescherming tegen HIV/AIDS en röntgenstraling). Overigens moeten we hierbij opmerken dat kennisoverdracht een vereiste is binnen de ORET regeling en niet zozeer een directe resultante van het MVO-toetsingskader van PESP is. Toch beschouwen wij het wel als een maatschappelijk verantwoord effect van het betreffende project.

#### Innovatieve oplossing voor *brain-drain*

In Ghana kampt de medische sector met het *brain-drain* probleem: hoogopgeleide (tand)artsen verlaten na afronding van hun studie het land om in het Westen voor een hoger salaris hun beroep uit te oefenen. Met de tandheelkundige zorg in Ghana is het dan ook slecht gesteld, in rurale gebieden is er vrijwel geen toegang tot tandheelkundige zorg. De Ghanese overheid besloot dat er niet alleen meer tandheelkundige klinieken moesten komen, ook wilde zij COHO's (*community oral health offices*) oprichten, waar mensen terecht kunnen voor lichte ingrepen en preventie. In de COHO's zijn geen tandartsen werkzaam, maar (minder hoog opgeleide) *oral health officers*. In een haalbaarheidsonderzoek is onderzocht welke benodigdheden ziekenhuizen en tandverzorgingscentra nodig hebben om de tandheelkundige zorg in Ghana op een hoger niveau te brengen. Na aanleiding van deze PESP studie is een ORET financiering aangevraagd. In een opleidingscentrum in Ghana zijn inmiddels tientallen *oral health officers* getraind om in de COHO's aan de slag te gaan.

### 5.3.2 Milieu effecten

De geëvalueerde projecten laten geen negatieve milieu effecten zien, noch tijdens de voorbereidende (studie)fase, noch tijdens de uitvoering van het project dat daarop volgde. De eindrapportages die wij bestudeerd hebben besteden allen aandacht aan mogelijke milieu-implicaties, het format voor het werkplan van een PESP-voorstel schrijft dat ook voor.

# Berenschot

## Milieuvriendelijke bussen

Nieuwe wetgeving in Peru leidt ertoe dat bussen die ouder zijn dan 20 jaar vervangen moesten worden. Het betreft hier 1.250 bussen in een tijdspanne van drie jaar. Een haalbaarheidsstudie is uitgevoerd naar het opzetten van een compleet bussensysteem in de regio van Peru, inclusief de levering van circa 50 milieuvriendelijke bussen. De studie geeft een helder beeld van de milieu- implicaties: bij de busbouw wordt geen gebruik gemaakt van asbestcomponenten en olie en batterijen worden gerecycled. De bussen gebruiken minder benzine, de CO<sub>2</sub> uitstoot zal dalen en de bussen zullen voldoen aan de geldende EU-normen. In Peru is de aandacht voor milieu gering, maar omdat Europese milieunormen integraal onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van de Nederlandse indiener is er in de studie aandacht besteed aan de milieu-implicaties.

### 5.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

Wij hebben geen aanwijzingen voor corruptie of omkoping gevonden in de bestudeerde projecten. In de PESP rapportages die wij bestudeerd hebben wordt weinig tot geen aandacht aan dit effect besteed.

## 5.4 RELEVANTIE

### 5.4.1 Extra inspanningen van bedrijven

De nadruk bij de haalbaarheidsstudies ligt op de financieel-economische haalbaarheid van activiteiten. Dat is de focus van zowel de indieners als de uitvoerders. Wij hebben de indruk dat indieners niet geneigd zijn in de studies aandacht te besteden aan MVO-aspecten wanneer dit niet nadrukkelijk gevraagd wordt door de uitvoerder. Extra inspanningen van bedrijven om MVO-effecten te bereiken hebben wij dan ook niet geconstateerd.

### 5.4.2 Economische duurzaamheid

Bedrijven die van PESP gebruik willen maken, moeten in de voorstelfase al enig zicht hebben op financiering van het project na de studie. Het project moet leiden tot Nederlandse directe export van kapitaalgoederen en diensten.

### 5.4.3 Spin off effecten

Wanneer een PESP studie daadwerkelijk tot uitvoering komt, zien we voorbeelden van economische *spin off* bij andere bedrijven. Naast de bedrijven die vanuit het consortium bij het project zijn betrokken, worden vaak meerdere lokale bedrijven in de arm genomen voor bijvoorbeeld de bouw van locaties of specifieke technische kwesties. *Spin-off* effecten op MVO-gebied hebben we niet aangetroffen.

## 5.5 CONCLUSIE

Bedrijven die voor een PESP financiering in aanmerking willen komen ondertekenen een MVO-verklaring waarin naast de OESO-richtlijnen aandacht wordt besteed aan corruptie, milieu en de vier ILO normen. In de projecten die wij voor dit onderzoek bestudeerd hebben, zijn geen aanvullende MVO-afspraken gemaakt. MVO blijkt in de studiefase een geringe rol te spelen. Bedrijven rapporteren, met uitzondering van de milieu-implicaties, niet over MVO-aspecten.

# Berenschot

In de projecten zijn wij geen schendingen van MVO-afspraken tegengekomen, maar wij hebben echter ook niet geconstateerd dat de bedrijven zich hierin proactief opstelden. De MVO-verklaring die de indiener moet ondertekenen stelt vooral een minimum norm en is er op gericht schendingen op het gebied van milieu, sociaal beleid en omkoping/corruptie te voorkomen. Het vraagt geen actieve benadering van de indiener om MVO in de interne bedrijfsvoering te verankeren. Ook samenwerking met belanghebbenden en/of aandacht voor de waardeketen speelt hierin geen rol. Het MVO-toetsingskader is voor de PESP regeling beperkt ingevuld.



# Berenschot

## 6. FONDS OPKOMENDE MARKTEN (FOM)

### 6.1 INTRODUCTIE

#### 6.1.1 Doelstelling van de regeling

De Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) stimuleert met het Fonds Opkomende Markten (FOM) investeringen van Nederlandse ondernemingen in opkomende markten door het verstrekken van financieringen. Het fonds is een gezamenlijk initiatief van FMO en het ministerie van Economische Zaken. In het kader van FOM verstrekt FMO (middel)lange termijnfinancieringen aan lokale dochterondernemingen of *joint ventures*. Zowel het midden- en kleinbedrijf als grotere bedrijven komen in aanmerking voor de regeling. De financiering bedraagt minimaal 45.000 euro en maximaal 5 miljoen euro. De looptijd kan variëren van drie tot twaalf jaar. Afhankelijk van de specifieke financieringsbehoefte kan de FOM-financiering het karakter hebben van een (blanco) lening, een garantie, een achtergestelde lening (risicokapitaal) of een participatie<sup>15</sup>.

In 2005 werden in totaal 12 financieringen gedaan met een totaalbedrag van 18 miljoen euro. In 2006 werden 15 contracten gesloten voor ongeveer 22 miljoen Euro.

#### 6.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

Sinds 2003 ligt de uitvoering van FOM bij FMO, daarvoor bij NIB. Vanaf deze periode hebben MVO-elementen meer aandacht gekregen binnen de regeling. Binnen FMO zijn de MVO-aspecten door de jaren heen gegroeid. Vanaf 1999 kwam aandacht voor milieu, rond 2001 voor sociale aspecten. Meer recent is er aandacht voor *corporate governance* gekomen.

Het MVO-toetsingskader binnen FOM betreft een inspanningsverplichting voor de OESO multinationale richtlijnen. Daarnaast hanteert FMO twee checklisten: de *checklist on labour rights and labour conditions* en de *environmental and social checklist*. Met behulp van de eerste checklist wil FMO in kaart brengen welke arbeidsvoorwaarden de aanvrager(s) hanteert en welke sociale voorzieningen er zijn. De checklist besteedt aan uiteenlopende terreinen aandacht, zoals HRM beleid, HIV/AIDS beleid, relatie met lokale gemeenschappen en arbeidscontracten. De aanvrager moet verscheidene bewijsdocumenten overleggen. Met de tweede checklist wil FMO identificeren wat de schaal en significantie van milieu en sociale risico's zijn en wat de impact van het voorgestelde project is. Beide checklisten sluiten aan op de internationale standaard van de *International Finance Corporation* (onderdeel van de Wereldbank). Deze regelingen zijn juridisch sterker dan de OESO-richtlijnen, aangezien internationale controlemechanismen breder zijn.

FMO plaatst het thema omkoping/corruptie in een breed perspectief, namelijk dat van *corporate governance*. Onder *corporate governance* verstaat FMO zaken als organisatiestructuren, benoemingen, verantwoording, et cetera. Omkoping wordt ook als onderdeel meegenomen. FMO voorziet haar klanten van suggesties (welke soms tot betalingsvoorwaarden leiden) om de bedrijfsstructuur op dergelijke onderwerpen te verbeteren. Hiermee gaat zij aanzienlijk verder dan andere uitvoerders.

---

<sup>15</sup> <http://www.fmo.nl/en/products/fom.php>

# Berenschot

## 6.2 UITVOERBAARHEID

### 6.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

Dankzij de checklisten speelt MVO een belangrijke rol in de aanvraagprocedure. De checklisten vereisen specifieke deskundigheid op sociale en milieu effecten. FMO heeft hiervoor specialisten aangetrokken. In eerste instantie was hun rol beperkt tot het toetsen van de aanvraag, nu kijken ze vanaf de eerste contacten met een bedrijf al mee naar het voorstel. FMO ziet het MVO-toetsingskader dan ook niet als een selectiemechanisme voor ‘MVO-proof’ aanvragen, maar als een bijsturingmiddel. Wanneer bedrijven niet voldoen aan de eisen krijgen ze extra ondersteuning aangeboden (voorlichting, actieplannen rapportages, managementondersteuning) of wordt een afspraak gemaakt op welke termijn het bedrijf de bewuste MVO-aspecten voor elkaar moet hebben.

Een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het voorstel is dus een belangrijk doel van de FMO, waarbij de bereidheid van de klant om eraan te werken of te verbeteren een belangrijke voorwaarde is. Aangezien FMO bij FOM aanvragen vaak de eerste financier is, heeft zij ook de positie om eisen aan een voorstel te stellen. FMO geeft overigens aan MVO vanuit de principes van redelijkheid en billijkheid te willen benaderen. Het is niet de bedoeling dat bedrijven uit de markt ‘gedrukt’ worden vanwege te hoge MVO-eisen. Omdat lokale (MVO) criteria nog wel eens afwijken van de Nederlandse standaard, wordt door FMO soms advies ingewonnen bij lokale consultants, bankiers en ambassades.

Tijdens de uitvoering kan FMO de MVO-afspraken monitoren op basis van jaarlijkse voortgangsrapportages en projectbezoeken. MVO speelt voor FOM zowel tijdens de aanvraagprocedure als gedurende de uitvoering van de projecten een relevante rol.

### 6.2.2 Administratieve lasten

Zowel FMO als de aanvragers leveren extra inspanningen. FMO heeft geïnvesteerd in het opbouwen van MVO-deskundigheid door het aantrekken van specialisten en het organiseren van training en advies, zowel intern als richting klanten. Voor de bedrijven die een financiering aanvragen geldt dat zij meer bewijsdocumenten moeten overleggen. Voor de meeste bedrijven is deze informatie echter relatief eenvoudig aan te leveren. We hebben geen signalen opgevangen dat dit niet acceptabel is.

### 6.2.3 Realiseerbaarheid van MVO in relatie tot de lokale context

Met de principes van redelijkheid en billijkheid probeert FMO te voorkomen dat eisen die aan de bedrijven worden gesteld, niet aansluiten bij de lokale praktijk. Wij hebben vanuit de projectbezoeken geen signalen gekregen dat MVO-eisen die gesteld zijn aan de projecten niet uitvoerbaar zijn. Toch blijft het in bepaalde situaties de vraag of een bedrijf in staat is op alle drie de terreinen (milieu, sociaal en omkoping/corruptie) verantwoord te ondernemen. Een voorbeeld zijn de corruptiepraktijken in Oekraïne. Voor Nederlandse bedrijven is het erg moeilijk om in dit land daadwerkelijk 100% ‘wit’ te kunnen ondernemen. Toch hebben wij een mooi voorbeeld gezien van een FOM project in Oekraïne, dat praktijken van omkoping en corruptie niet accepteert en hiermee een duidelijke boodschap afgeeft aan het land (zie het kader bij 6.3.3).

# Berenschot

## 6.3 EFFECTIVITEIT

### 6.3.1 Sociale effecten

In FOM projecten die voor dit onderzoek geselecteerd zijn, hebben wij positieve sociale effecten aangetroffen. De bedrijven hanteren goede primaire arbeidsvoorwaarden en ook zijn voorzieningen getroffen als verzekeringen en vakantieverlof. De projecten laten ook een stijgende MVO *awareness* door de jaren heen zien. In het meest recente project dat wij bezocht hebben, zijn meer concrete MVO-afspraken gemaakt dan in projecten die enkele jaren geleden zijn opgezet. Overigens geven de (Nederlandse) bedrijven die wij gesproken hebben aan, dat het creëren van goede arbeidsvoorwaarden niet zozeer vanuit het MVO-toetsingskader ingegeven wordt, maar vanuit bedrijfseconomische redenen. De bedrijven moeten vaak concurreren met andere bedrijven in de regio. Ook merken de bedrijven dat zij door de lokale gemeenschap ‘onder een vergrootglas’ bekeken worden. Om vertrouwen te winnen is een goed sociaal beleid belangrijk.

### 6.3.2 Milieu effecten

Impact op milieu maakt onderdeel uit van de standaardbeoordeling. De geëvalueerde projecten laten geen negatieve milieu effecten zien. De bedrijven zijn zich bewust van mogelijke milieurisico's en proberen zo duurzaam mogelijk met de omgeving om te gaan. Een voorbeeld is de vermindering van het gebruik van pesticiden in een Ghanese opslagplaats voor cacao.

### 6.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

In de door ons bezochte landen is corruptie een lastig issue. Aanwijzingen voor omkoping en/of corruptie hebben echter wij niet aangetroffen. Een Ghanees bedrijf probeert corruptie tegen te gaan door medewerkers op ‘gevoelige’ plaatsen te rouleren en structureel mensen aan te spreken op gevolgen van corrupt handelen. In Oekraïne komt omkoping op grote schaal voor. Ook hier probeert het bedrijf deze praktijken buiten de deur te houden (zie kader).

#### Strijd tegen corruptie:

Een Nederlandse logistieke onderneming die haar activiteiten in Oost-Europa wil uitbreiden heeft een FOM financiering ontvangen voor de bouw van een opslagplaats nabij Kiev. Het bedrijf is bekend bij FMO en vanwege de professionele bedrijfsvoering worden geen additionele eisen gesteld op het gebied van *corporate governance*. De dagelijkse leiding van het Oekraïense bedrijf is in handen van Poolse directeuren. Het management had bij de start geen banden met het overheidsapparaat in Oekraïne. De onderneming zegt 100% ‘schoon’ te zijn. Praktijken van corruptie worden niet getolereerd. Onlangs is nog een werknemer veroordeeld voor vijf jaar gevangenisstraf voor het stelen van goederen. Het bedrijf heeft een *security department* die verantwoordelijk is voor de beveiliging van de terreinen en goederen, maar ook betrokken is bij het antecedentenonderzoek bij de aanname van personeel. Ook wordt een gedragscode voor medewerkers en onderaannemers gehanteerd. Volgens het management is het mogelijk om wit te werken, als je als bedrijf vanaf het allereerste begin uitdraagt dat je niet meedoet met corruptiepraktijken. Daarnaast steunt het bedrijf lokale ontwikkelingsinitiatieven in de regio (ziekenhuizen, scholen), waardoor ze steun van de autoriteiten en maatschappij krijgt. Hierdoor kan ze zich aan omkopingspraktijken onttrekken: “*als ze bij de grens moeijlijk doen, dan bellen we toch even met de gouverneur, die weet wat we doen voor de ontwikkeling van zijn regio*”.

# Berenschot

## 6.4 RELEVANTIE

### 6.4.1 Extra inspanningen van bedrijven

De MVO-voorwaarden die FMO aan de lening stelt, zijn volgens de bedrijven die wij gesproken hebben, relevant en complementair aan de bedrijfsvoering. De bedrijven geven wel aan dat zij vooral vanuit bedrijfseconomische redenen gestimuleerd worden verantwoord te ondernemen. Toch kan FMO de bedrijven stimuleren een stapje verder te gaan door aanvullende eisen te stellen. Zo werd een bedrijf in Oekraïne bij de aanvraag verzocht uit te werken op welke manier zij een HIV/Aids beleid (een groot probleem in het betreffende land) zou gaan voeren.

### 6.4.2 Economische duurzaamheid

Om duurzaamheid van de financiering te garanderen worden bedrijven niet alleen beoordeeld op basis van hun financiële prestaties, maar kijkt FMO ook naar blijvende voordelen voor de lokale economie. In de projecten die wij gezien hebben is sprake van aanzienlijke economische effecten. In Ghana heeft FMO de bouw van een op- en overslagloods voor cacao gefinancierd, wat tot positieve economische effecten heeft geleid (zie kader).

#### **Verbeterde exportpositie cacao:**

Nederland neemt een leidende positie in in de cacaoverwerkende industrie, zowel wat betreft de vermalingen van bonen als de productie van cacaoboter en cacaopoeder. Een Nederlands bedrijf dat zich bezig houdt met de overslag van cacao heeft een voorstel ingediend bij FMO voor de bouw van een nieuwe op- en overslagloods in de tweede haven van Ghana. Deze loods heeft ervoor gezorgd dat er nu efficiënter op- en overgeslagen kan worden (in bulk in plaats van zakken). Het transportproces verloopt nu soepeler, wat de cacao export positie van Ghana aanzienlijk heeft versterkt. Ook is de kwaliteit van de geëxporteerde cacao beter door de nieuwe manier van verschepen, waar de afnemers blij mee zijn.

### 6.4.3 Spin off effecten

Wij hebben in de landenstudies de indruk gekregen dat Nederlandse bedrijven een voorbeeldfunctie hebben voor andere lokale- of internationale bedrijven. Het is moeilijk te zeggen of dit een direct gevolg is van het MVO-toetsingskader, of dat Nederlandse bedrijven vanuit hun eigen eisen aan bedrijfsvoering al een goede norm stellen. Naast een voorbeeldfunctie voor de bedrijfsvoering, ondersteunen de bedrijven ook lokale initiatieven in de regio, zoals scholen en ziekenhuizen. Lokale bedrijven realiseren zich hierdoor dat zij ook een eigen verantwoordelijkheid richting hun gemeenschap hebben. De gerealiseerde effecten reiken daardoor uiteindelijk verder dan alleen het project.

## 6.5 CONCLUSIE

Bedrijven die in aanmerking willen komen voor een FOM regeling ondertekenen niet alleen de OESO-richtlijnen, maar worden ook aan twee checklists onderworpen en aan eisen rond *corporate governance*. Hiermee kan FMO in kaart brengen hoe verantwoord de bedrijfsvoering is ingericht en wat de sociale en milieu implicaties van het voorstel zijn. FMO hanteert het MVO-toetsingskader niet zozeer als selectiemechanisme voor voorstellen, maar probeert de MVO-eisen te gebruiken om het voorstel aan te scherpen. Hiervoor heeft zij veel deskundigheid in huis.

# Berenschot

In de landenstudies hebben wij op de MVO-terreinen (sociaal, milieu, corruptie/omkoping) positieve effecten gezien. De bedrijven laten zien een verantwoorde bedrijfsvoering belangrijk te vinden en stellen hiermee een voorbeeld voor de lokale bedrijven. Ook proberen zij bij te dragen aan de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld door sponsoring.

# Berenschot

## 7. PROGRAMMA SAMENWERKING OPKOMENDE MARKTEN (PSOM)

### 7.1 INTRODUCTIE

#### 7.1.1 Doelstelling van de regeling

Het huidige PSOM programma komt voort uit een samenvoeging in juni 2005 van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) en het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO), gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken. Het doel van PSOM is het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten. Dit moet bijdragen aan de economische ontwikkeling van de private sector en de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven in de doellanden. Daartoe ondersteunt het programma pilot-investeringen van Nederlandse bedrijven, die gaan samenwerken met een lokaal bedrijf uit een van de betreffende landen. PSOM projecten moeten een positief effect hebben op de lokale economie van het land.

In 2002 was de bijdrage van Economische Zaken in de PSOM regeling 45,8 miljoen euro en het door Buitenlandse Zaken deel 30 miljoen euro. In 2006 bedroegen deze bijdragen respectievelijk 34,8 miljoen euro en 50 miljoen euro<sup>16</sup>. Het aandeel van Buitenlandse Zaken in de PSOM regeling is dus relatief sterk gegroeid de afgelopen jaren. PSOM-voorstellen kunnen twee maal per jaar worden ingediend. Uitvoerder van de regeling is de EVD, de Economische Voorlichtingsdienst van het Ministerie van Economische Zaken.

#### 7.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

Het MVO-toetsingskader is in 2002 in de PSO en PSOM regelingen ingevoerd. In 2003 werd het PSOM programma aangepast en in 2005 werden de twee regelingen samengevoegd. Door deelname aan de PSOM regeling verplichten bedrijven zich te houden aan de OESO en ILO richtlijnen, voor zover dat niet in strijd is met nationale en internationale wetgeving en de lokale situatie in het doelland. Dit komt terug in het aanvraagformulier: alle bedrijven die deelnemen aan PSOM ondertekenen de OESO-richtlijnen en de ILO-principes. In de tenderinstructies van PSOM staat dat de projecten geen schade mogen aanbrengen aan mens, dier en milieu.

De samenvoeging van de PSOM en PSO programma's leidde tot aanpassing van het MVO-toetsingskader, vooral doordat MVO-aspecten in versterkte mate werden opgenomen in de resultaatafspraken. Bedrijven moeten nu onder meer aangeven hoe het salaris dat ze betalen zich verhoudt tot het lokale minimumloon en dienen ze (indien de activiteiten Afrika betreffen) een HIV/AIDS-beleid te ontwikkelen. Daarnaast kunnen per project additionele eisen worden gesteld (zie hieronder).

---

<sup>16</sup> Terms of References MVO onderzoek, Bijlage 2 Beschrijving instrumenten, p. 10

# Berenschot

## 7.2 UITVOERBAARHEID

### 7.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

De EVD is intensief betrokken bij het proces vanaf de aanvraag tot en met afsluiting van het project. Sinds 2006 heeft de EVD een specifieke MVO-vragenlijst toegevoegd aan de reguliere vragenlijst die gehanteerd wordt bij screening. Het doel van deze lijst is om tijdens de beoordeling na te gaan welke MVO-aspecten relevant zijn voor het project en in hoeverre deze expliciet versleuteld kunnen worden in het contract, of zoals de EVD aangeeft:

*“Doel [van het screeningsdocument] is om MVO thema's, indien van toepassing, meer op te nemen in de toekomstige PSOM contracten, omdat PSOM internationaal ondernemen in opkomende markten wil stimuleren op een duurzame wijze. Echter, het bedrijf is en blijft verantwoordelijk voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Wij als overheid moeten controleren of er geen gekke dingen gebeuren met overheidsgelden en kunnen bedrijven prikkelen om net iets meer te doen op het gebied van duurzaam ondernemen.”*

De screeningsvragen omvatten naast de gebruikelijke vragen over het Nederlandse en lokale bedrijf, het projectplan, het businessplan en de spin-off, ook specifieke vragen over thema's, die deel uitmaken van duurzaam- en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Voorbeelden zijn arbeidsnormen, personeelsbeleid, gezondheid medewerkers, milieu, rechten lokale bevolking en ketenverantwoordelijkheid. Onderdeel van de beoordeling is tevens een bezoek aan de projectlocatie in het doeland. Tijdens de uitvoering van het project dient de aanvrager halfjaarlijks te rapporteren op de resultaatgebieden. Vanuit de EVD wordt het project gedurende de uitvoering minstens één maal per jaar bezocht.

Vrij uniek binnen het Nederlands buitenlandinstrumentarium is verder dat betaling slechts geschiedt op basis van resultaat. Er wordt in termijnen betaald en pas nadat is aangetoond dat bepaalde deelresultaten zijn gehaald. De opzet van PSOM biedt de EVD in principe dus de mogelijkheid om MVO intensief te monitoren tijdens een project. Wij constateren op basis van de bezochte projecten en de dossiers dat dit in wisselende mate gebeurt. In de projecten die wij onderzocht hebben waren de resultaatafspraken voor MVO niet altijd even expliciet. De rapportages van met name de oudere projecten hebben nauwelijks aandacht besteed aan MVO-aspecten. Uit bezoekverslagen blijkt dat vanuit de EVD niet standaard expliciet gevraagd wordt naar zaken als arbeidscontracten, milieumaatregelen et cetera. Sinds 2005 worden MVO-eisen in de resultaatafspraken opgenomen, waardoor er nu wel meer mogelijkheden tot sturing (en sanctionering) zijn ontstaan. Deze worden steeds meer benut.

### 7.2.2 Administratieve lasten

Het MVO-toetsingskader heeft bij de uitvoerder tot verhoogde lastendruk geleid. Er zijn extra mensen (MVO-deskundigen) aangenomen. Onlangs hebben er trainingen voor de projectadviseurs plaatsgevonden op het gebied van MVO. Dit is volgens de uitvoerder niet zozeer een gevolg van het MVO-toetsingskader, maar van de toenemende algemene aandacht op dit onderwerp en positieve ervaringen uit eerdere PSOM projecten.

Van aanvragers vergt het toetsingskader ook extra inspanningen. Voor MVO-eisen moeten zij allerlei certificaten overleggen. Dit kan wel eens vervelend zijn, zoals wanneer er in het doeland andere certificaten worden gevraagd dan in Nederland gebruikelijk is. Maar over het algemeen zien bedrijven het belang er wel van in.

# Berenschot

De EVD geeft aan een hoge ambitie te hebben met betrekking tot MVO en PSOM. Daarbij benadrukt de uitvoerder dat MVO een randvoorwaarde en niet de doelstelling van de regeling is. Al te veel aanvullende eisen zouden de regeling onaantrekkelijk dan wel onuitvoerbaar maken en daarmee voorbij gaan aan de oorspronkelijke doelstelling. EVD vindt het daarom belangrijk om de minimumvoorwaarden van het huidige MVO-toetsingskader te hanteren en daarnaast afhankelijk van project en projectbestemming extra MVO-aspecten in de overeenkomsten af te spreken.

## 7.2.3 Realiseerbaarheid MVO in relatie tot lokale context

Onze veldbezoeken laten zien dat in opkomende markten MVO-standaarden doorgaans vanuit het buitenland moeten komen. In de bezochte landen bevindt MVO zich veelal nog op het niveau van liefdadigheid (*corporate philanthropy*). Tussen de landen zijn gradaties te onderscheiden. In Oekraïne is het arbeidsrecht bijvoorbeeld relatief goed ontwikkeld. Uitdagingen op MVO-gebied bevinden zich vooral in de sfeer van corruptiebestrijding. In Peru, Ghana en Vietnam vergen sociale omstandigheden juist extra veel aandacht. In deze landen is het bieden van baanzekerheid en een goed salaris al een enorme verbetering. Onderstaande tekstbox illustreert het belang van kennis van de lokale situatie voor de invulling van MVO.

### ILO Normen: recht op vereniging en collectief onderhandelen

In geen van de landen zien wij dat in de bezochte bedrijven collectieve onderhandelingen worden gevoerd of vakbonden/ondernemingsraden bestaan. Enkele illustraties:

#### **Peru**

Bescherming van arbeidsrecht is in Peru beperkt. Er bestaan tientallen manieren om werknemers te contracteren en te ontslaan. De wet kent bepalingen die in strijd zijn met de ILO richtlijnen. Problemen zitten vooral in de sfeer van recht op collectieve onderhandeling en recht op vereniging (inclusief staking). Uniek is het voorbeeld van Topitop, de grootste katoenexporteur van Peru. Dit bedrijf ontving een MVO-prijs, maar ontsloeg 93 mensen toen deze zich in een vakbond verenigden. Internationale media schreven verantwoordigd over deze ontwikkelingen, wat resulteerde in een berisping van CEOs van multinationals tijdens een overleg in Peru. Uiteindelijk werden de 93 werknemers weer in dienst genomen. Het was voor het eerst dat buitenlandse media een Peruaans bedrijf dwongen om de *Code of Conduct* in acht te nemen. Voor veel Peruaanse werknemers geldt dat deze vorm van *empowerment* te ver gaat: men is allang blij een baan te hebben.

#### **Oekraïne**

Arbeidsomstandigheden in Oekraïne kregen veel aandacht onder het Sovjetregime. De rol van de vakbond was prominent. Momenteel is deze een stuk beperkter. Veel mensen wantrouwen vakbonden, die zich weinig lijken te hebben aangepast aan de eisen van de moderne tijd. Binnen bedrijven bestaat weinig draagvlak voor collectieven - werknemers vrezen dat voordelen toch alleen maar aan de leiding ten goede komen. Bovendien zijn individuele onderhandelingsmogelijkheden in toenemende mate mogelijk dankzij de krapte op de arbeidsmarkt (in bepaalde sectoren). De positie van de Oekraïense werknemer is een stuk sterker dan die van de Peruaanse.

Nederlandse bedrijven vinden de MVO-afspraken die zij met de EVD maken meestal praktisch uitvoerbaar. Zij geven aan dat de uitvoerder de lokale situatie goed kent en flexibel omgaat met noodzakelijke afwijkingen. Er wordt pragmatisch gekeken naar haalbaarheid: marktversturende effecten dienen te worden voorkomen. Wij zijn dan ook geen onuitvoerbare eisen tegengekomen.



# Berenschot

## 7.3 EFFECTIVITEIT

### 7.3.1 Sociale effecten

Het verschilt per project hoeveel aandacht er wordt besteed aan MVO-aspecten. Bij alle onderzochte PSO(M) projecten lijken de 4 ILO normen te worden gerespecteerd. Aan uitbanning van kinderarbeid wordt bijgedragen doordat bedrijven bij het in dienst nemen van werknemers vragen naar hun identiteitsbewijs en werknemers onder de 18 niet tewerkstellen. Recht op vereniging en collectieve onderhandeling wordt door bedrijven wel toegestaan, maar vakbonden hebben we in de praktijk niet aangetroffen. Wij constateren dan ook dat het recht op vereniging en collectieve onderhandeling weliswaar bestaat maar in geen van de bezochte projecten actief wordt gestimuleerd.

Bij de oudere projecten valt op dat er geen expliciete doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden. Opvallende inspanningen op deze aspecten hebben wij in deze projecten dan ook niet teruggevonden. Voor een aantal projecten geldt dat er aanvullende eisen zijn gesteld. Deze hebben zich in positieve effecten terugvertaald, zoals onderstaande tekstbox illustreert.

#### **PSOM bloemenkwekerij in Peru**

De arbeidsomstandigheden in deze kwekerij zijn naar Peruaanse maatstaven zeer hoog. Voor een groot deel komt dit voort uit het beleid van het Nederlandse moederbedrijf. Daarnaast zijn er extra inspanningen ondernomen specifiek binnen dit project. Het bedrijf geeft aan dat de medische faciliteit zonder PSOM beslist minder zwaar zou zijn aangezet. Deze zorgdienst is zes dagen per week open voor werknemers en familieleden en bestaat uit een arts en een maatschappelijk werker. Er worden workshops gegeven op het gebied van voeding, alcoholmisbruik, drugs, hygiëne, reproductieve gezondheid et cetera.

Werknemers moeten zich overigens identificeren: er worden geen mensen jonger dan 18 jaar tewerkgesteld. Daarmee geeft het bedrijf invulling aan de ILO norm m.b.t. het tegengaan van kinderarbeid.

Onze indruk is dat het stellen van aanvullende voorwaarden op het gebied van sociale omstandigheden zeer effectief kan werken. Vooral in landen waar arbeidsrecht weinig ontwikkeld is, kan een Nederlands bedrijf werkelijk verschil maken. Dit geldt vooral voor primaire en sociale arbeidsvoorwaarden, in mindere mate voor het recht op vereniging en collectieve onderhandeling.

Tenslotte lijkt het toetsingskader vooral effectief in het geval dat de rol van het Nederlandse bedrijf in het project groot en structureel is (bijvoorbeeld doordat ze de meerderheid van de aandelen heeft), waardoor het bedrijf zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering. Projecten waarbij de Nederlandse partij vooral goederen en (kortdurende) technische assistentie biedt zijn minder effectief in het duurzaam verbeteren van arbeidsomstandigheden.

### 7.3.2 Milieu effecten

Impact op milieu maakt onderdeel uit van de standaardbeoordeling. De uitvoerder heeft milieuexperts in dienst die betrokken worden bij de beoordeling wanneer milieueffecten aan de orde zijn. In complexe gevallen wordt een extern bureau ingehuurd. In de onderzochte projecten hebben wij geen negatieve milieueffecten aangetroffen. Evenmin zijn we projecten tegengekomen die opvallende positieve milieueffecten hebben gerealiseerd. Wel wordt soms nieuwe technologie ingebracht, zoals de ontwikkeling van biologische gewasbe-

# Berenschot

schermingsmiddelen. Dit zit vooral in de bedrijfsvoering van het bedrijf en is niet direct te relateren aan het MVO-toetsingskader.

## 7.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

De PSOM regeling stelt naast de OESO-richtlijnen geen specifieke eisen ten aanzien van omkoping/corruptie. Naar managementcapaciteit en reputatie van het bedrijf wordt wel gekeken bij de screening van de bedrijven. Wij zijn in de onderzochte projecten niet tegengekomen dat er vragen dan wel aanvullende eisen werden gesteld op het gebied van Corporate Governance.

### **Corruptie in Oekraïne**

Corruptie is een intrinsiek onderdeel van de Oekraïense samenleving. Volgens velen duurt het zeker nog een generatie voordat er écht dingen zullen zijn veranderd. Het management van het bezochte bedrijf heeft een voor Oekraïne typerende houding ten aanzien van corruptie: men wordt verondersteld corruptie af te keuren en dit wordt dan ook nadrukkelijk gezegd. Tegelijk geeft men aan geen probleem te hebben met corruptie en met het feit dat je voor het bereiken van resultaten in Oekraïne vaak niet aan omkoping ontkomt. Deze paradoxale houding wordt door het Nederlandse management niet onderschreven. De onderzoekers hebben de indruk dat als gevolg van het minderheidsaandeel de Nederlandse partners een geringe invloed hebben op deze praktijk. Het bedrijf heeft geen richtlijnen voor omgang tegen corruptie. Werknemers worden niet expliciet op dit punt gecontroleerd.

De uitvoerder heeft binnen PSOM nimmer een bedrijf betrappt op ernstige corruptie, ambassades evenmin. Ook wij hebben geen misstanden aangetroffen. Het is waarschijnlijker dat dit het gevolg is van het moeilijk constateren en nog lastiger kunnen bewijzen van corruptie dan dat het een gevolg is van het MVO-toetsingskader. De regeling biedt onzes inziens wel de mogelijkheid om capaciteitsversterking van de lokale partner te ondersteunen (zoals bij ORET al het geval is), waarmee de effectiviteit van het kader verbeterd zou kunnen worden.

## 7.4 RELEVANTIE

### 7.4.1 Economische duurzaamheid

Het bewerkstelligen van duurzame economische ontwikkeling is het voornaamste doel van PSOM. Hieraan wordt bij de beoordeling van aanvragen daarom veel aandacht besteed (zie ook hierboven). Economische duurzaamheid is op basis van dossieranalyse moeilijk te beoordelen, omdat het dossier gesloten wordt zodra de overheidsbijdrage volledig is uitgekeerd terwijl duurzaamheidsvraagstukken eigenlijk dan pas gaan spelen.

De veldstudie geeft een wisselend beeld. Eén project heeft beperkte effecten op de werkgelegenheid gehad. De economische duurzaamheid van dit bedrijf is twijfelachtig. Twee andere projecten hebben een substantiële bijdrage geleverd aan lokale werkgelegenheid. De economische duurzaamheid in deze bedrijven lijkt gegarandeerd. In beide gevallen worden de activiteiten door lokale mensen uitgevoerd, en zet het Nederlandse moederbedrijf de toon ten aanzien van de bedrijfsvoering. Duurzaamheid van MVO-inspanningen zit vooral in de regelmatige controles die plaatsvinden vanuit certificerende instanties (zie kader).

# Berenschot

## MVO-duurzaamheid in Vietnam

Het bezochte kledingbedrijf in Vietnam produceert vrijwel uitsluitend voor de export. Het is voor dit bedrijf van groot belang om internationale kwaliteitsstandaarden te hanteren. De activiteiten worden inmiddels volledig door Vietnamezen uitgevoerd. Opvallend is de volharding waarmee het bedrijf zich aan de (door de Nederlandse partner geïntroduceerde) MVO-normen houdt. Belangrijke reden hiervoor is het lidmaatschap van de Fair Wear Foundation (FWF). De FWF voert regelmatig controles uit op de sociale omstandigheden in het bedrijf. Dit houdt het MVO-niveau in de fabriek op peil.

### 7.4.2 Extra inspanningen van bedrijven

De PSOM regeling leent zich goed voor projectvoorstellen met innovatieve MVO-inspanningen (zowel op het vlak van interne bedrijfsvoering als meer extern gericht), omdat een voorwaarde voor financiële bijdrage is dat het projectvoorstel positieve ontwikkelingseffecten genereert. MVO en ontwikkelingsrelevantie zijn weliswaar niet hetzelfde, maar hebben zeker raakvlakken. Ook in de veldmissie hebben we een aantal innovatieve oplossingen aangetroffen, waaronder een medische faciliteit, sociale programma's en training voor straatkinderen. Daarbij merken we op dat de bedrijven die het betrof in ieder geval een goed doordacht MVO-beleid hadden.

Wij constateren dat het voor innovatieve oplossingen van belang is dat de uitvoerder hierover in de beginfase actief meedenkt met de aanvrager. De EVD heeft hiertoe de mogelijkheid in PSOM en benut deze regelmatig. Overigens geeft de EVD aan dat MVO de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden in de PSOM projecten door de toenemende beleidsmatige, politieke en bedrijfsmatige aandacht voor MVO. Dit is volgens hen niet direct aan het MVO-toetsingskader te relateren.

### 7.4.3 Spin off effecten

De drie bezochten PSO(M) projecten geven een gevarieerd beeld van gerealiseerde economische en sociale spin-off, dat wil zeggen het totaal aan voorziene en onvoorziene effecten die na afronding van een project optreden.

Het project in Oekraïne heeft een beperkte invloed op werkgelegenheid, maar betreft haar grondstoffen van (in Oekraïne vertegenwoordigde) Nederlandse bedrijven. Daarmee is bijgedragen aan een versterkte positie van deze bedrijven op de lokale markt. Op sociaal gebied vervult dit bedrijf geen voorbeeldfunctie. Het project in Vietnam heeft veel werkgelegenheid opgeleverd. Het bedrijf heeft een fatsoenlijk sociaal beleid en staat in de omgeving ook zo bekend. Het project in Peru heeft eveneens veel banen gecreëerd. Het bedrijf kent uitzonderlijke arbeidsomstandigheden en is een populaire werkgever. Bovendien stimuleert het vanuit de gedachte van maatschappelijke verantwoordelijkheid verschillende lokale initiatieven. Daarentegen kent het bedrijf weinig toeleveranciers en heeft het geen lokale afzetmarkt. Het effect op boeren of op het MKB in de directe omgeving is daardoor beperkt. Al met al kunnen we stellen dat PSOM in principe een relevant instrument is om economische en sociale spin-off te genereren.

## 7.5 CONCLUSIE

Bedrijven die in aanmerking willen komen voor de PSOM regeling ondertekenen niet alleen de OESO-richtlijnen, maar krijgen ook met aanvullende MVO-eisen te maken. Bedrijven zijn verplicht om meer dan het lokale minimumloon te betalen, dienen soms een HIV/Aids beleid te ontwikkelen en leveren desgevraagd specifieke certificaten en documen-

# Berenschot

ten op. Bij de EVD is een toenemende interesse en deskundigheid op het gebied van MVO zichtbaar. Medewerkers worden aangespoord specifiek op milieu, sociale en corruptieaspecten te letten en met de aanvrager concrete activiteiten te ontwikkelen. Het meest effectief zijn aanvullende MVO-eisen wanneer deze specifiek aansluiten bij de lokale situatie en in de overeenkomst zijn opgenomen als resultaatgebied.

# Berenschot

## 8. ONTWIKKELINGSRELEVANTE EXPORTTRANSACTIES (ORET)

### 8.1 INTRODUCTIE

#### 8.1.1 Doelstelling van de regeling

Het doel van ORET is het versterken van duurzame economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden. Dit gebeurt door middel van het faciliteren van investeringen in de economische en sociale infrastructuur in die landen. Het programma verlaagt voor een ontwikkelingsland de kosten van projecten. De ondersteuning bestaat uit een schenking van 35% of 50% van de transactiewaarde. De schenking wordt niet aan de aanvrager uitgekeerd, maar aan het ontwikkelingsland, en kwalificeert daarmee als Official Development Assistance (ODA). Financiering is alleen mogelijk voor projecten die bij financiering op marktvoorwaarden ('commercieel') niet haalbaar zijn. ORET kent een gebonden en een ontbonden variant<sup>17</sup>.

ORET is een subsidieprogramma van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking, DGIS), dat in overleg met het ministerie van Economische Zaken onder mandaat wordt uitgevoerd. Tijdens de onderzoeksperiode werd het programma uitgevoerd door FMO. Vanaf 1 januari 2007 heeft een consortium van PWC en Ecorys de uitvoering van het programma voor een periode van een jaar overgenomen. Voor 2008 is het programma stopgezet. Mogelijk wordt ORET in een andere vorm voortgezet.

De omvang van de uitgegeven schenkingsmiddelen bedroeg 63 miljoen euro in 2002; in 2005 was dat 92,4 miljoen euro.

#### 8.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

Zoals bij alle buitenlandregelingen is het MVO-toetsingskader in 2002 in ORET ingevoerd. In 2005 werd in het aanvraagformulier een verwijzing opgenomen naar de OESO-richtlijnen. Om voor ORET financiering in aanmerking te komen moeten projecten ontwikkelingsrelevant zijn. Projecten worden getoetst op (I) financieel-economische effecten, (II) technische duurzaamheid, (III) milieu effecten en (IV) sociale effecten. ORET 2006 geeft aan dat toetsing op sociale effecten past in het beleid van de Nederlandse overheid om MVO te bevorderen (zie kader).

---

<sup>17</sup> Voor het gebonden programma komen alleen transacties in aanmerking van in Nederlandse gevestigde en werkzame ondernemingen met een land dat op de 'A-lijst' staat. Maximaal schenkingspercentage is 35%. Voor het ontbonden programma komen transacties in aanmerking van (niet-) Nederlandse ondernemingen met landen op de 'B-lijst' – de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Het schenkingspercentage is 50% van de transactiewaarde.

# Berenschot

## Aanpassing in de ORET regeling met betrekking tot MVO

ORET is regelmatig aangepast om meer aansluiting te vinden bij internationale ontwikkelingen, zoals het volgende illustreert:

- Aanvraagformulier 2004: “Voldoen de goederen en diensten die geleverd worden aan de Nederlandse milieu-, gezondheids- en veiligheidseisen?” Aanvraagformulier 2005: “Voldoen de goederen en diensten die geleverd worden aan de normen van de Wereldbank en de ILO?”
- Aanvraagformulier 2004: “Hebben de producten een kwaliteitscertificaat?” Aanvraagformulier 2005: “Indien uw onderneming gecertificeerd is, geef aan welke certificatie(s) van toepassing zijn op uw bedrijfsleven en aan welke internationale normen de te leveren producten en/of diensten voldoen”.

## 8.2 UITVOERBAARHEID

### 8.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

In de onderzoeksperiode (2001-2006) werd het ORET programma beheerd door FMO. Voor de beoordeling van milieueffecten gebruikt FMO richtlijnen van de Wereldbank en IFC als leidraad gebruikt. Voor de beoordeling van sociale effecten worden formuleringen van de ILO en Wereldbank gebruikt. Verder wordt gekeken in hoeverre de afnemer aspecten van *corporate governance* (zoals organisatiestructuren, benoemingen en verantwoordingsstructuren) toepast in de bedrijfsvoering. Voor dit laatste bestaat echter geen speciale toets of duidelijke richtlijnen. MVO-bewijsstukken (zoals arbeidscontracten, kwaliteitskeurmerken, HRM-beleid) maken geen expliciet onderdeel uit van de aanvraagprocedure in de door ons onderzochte projecten.

Als uitvoerder was FMO primair verantwoordelijk voor de beoordeling van projectvoorstellen. In veel gevallen verzocht FMO daarnaast Ecorys/NEI om de projectvoorstellen te beoordelen op economische aspecten, zoals de financiële, commerciële en economische duurzaamheid. MVO-aspecten komen in de Ecorys/NEI rapporten vaak zijdelings aan de orde. Soms wordt een milieueffectrapportage vereist en wordt een gespecialiseerd bureau ingehuurd voor een *second opinion* ten aanzien van de milieueffecten.

Het programma biedt sinds enige tijd de mogelijkheid om extra financiering (onder de noemer ‘Technische Assistentie’) te krijgen voor versterking van de capaciteit van de ontvangende partij. Daarbij valt te denken aan versterking van het management, assistentie bij aanpassing wet- en regelgeving, hulp bij de invoering milieu en veiligheidsnormen, et cetera.

Ten aanzien van de monitoring merken we op dat MVO geen expliciete rol speelt. Tijdens monitoringsbezoeken wordt aan arbeidsomstandigheden en corruptie weinig aandacht besteed. Wij treffen geen documenten als arbeidscontracten, veiligheidsbeleid en milieucertificaten aan in de voortgangsrapportages. Daar wordt door de uitvoerder ook niet naar gevraagd.

### 8.2.2 Administratieve lasten

De administratieve lasten die de introductie van het MVO-toetsingskader met zich mee heeft gebracht lijken, zeker voor de uitvoerder, beperkt. ORET projecten moeten per definitie ontwikkelingsrelevant zijn en worden altijd al getoetst op milieueffecten. Het zijn bovendien omvangrijke projecten in vergelijking met andere regelingen, waardoor een uitgebreide beoordeling altijd aan de orde is geweest. Bedrijven ervaren wel een hoge lastendruk:

# Berenschot

het proces van aanvraag tot goedkeuring kan jaren duren. Deze lange doorlooptijd heeft veelal te maken met discussie over de financiële en technische aspecten van het project, of met politieke omstandigheden, en heeft niet zozeer te maken met het MVO-toetsingskader.

## 8.2.3 Realiseerbaarheid van MVO in relatie tot de lokale context

Voor subsidie uit het ontbonden ORET programma (bestemd voor de Minst Ontwikkelde Landen) moeten opdrachten altijd via een aanbestedingsprocedure zijn verkregen. Deze procedure dient in overeenstemming te zijn met de vereisten van de OESO zoals beschreven in de *Good Procurement Practices for ODA* en met wetgeving van het land. Dit is ingesteld om oneerlijke concurrentie (en omkoping) te voorkomen. Deze regels zijn in internationaal verband vastgesteld en worden voldoende uitvoerbaar bevonden.

Lastiger is dat er niet altijd sprake is van een afgebakend project. In veel gevallen gaat het feitelijk alleen om levering van goederen en/of diensten of vormt de transactie onderdeel van een groter (bijvoorbeeld Wereldbank) project. De mogelijkheid van het Nederlandse bedrijf om opvolging te geven aan sociaaleconomische of *governance* richtlijnen kan daardoor vrij beperkt zijn. Bovendien is de mate waarin afspraken op het gebied van milieu, sociale omstandigheden en corruptie/omkoping uitvoerbaar zijn sterk verschillend per land. Zo worden de belangen van werknemers bij het ORET project in Ghana behartigd door een ondernemingsraad (ILO norm). Dit zou in Peru waarschijnlijk nu geen optie zijn (zeer lage organisatiegraad).

Vanuit de gedachte dat MVO in ontwikkelingslanden beter te stimuleren is door ook eisen te stellen aan de lokale opdrachtgever en afnemers, heeft FMO voorgesteld om ORET eveneens juridisch te richten op lokale partijen<sup>18</sup>. FMO hoopte daarmee meer grip te krijgen op de inzet van middelen, opvolging van afspraken et cetera. Dit bleek echter niet haalbaar.

## 8.3 EFFECTIVITEIT

### 8.3.1 Sociale effecten

Tussen de afgewezen ORET aanvragen in de selectie zijn er geen die alleen om MVO-redenen zijn afgewezen. Milieu, sociaal en omkopingsaspecten maken wel nadrukkelijk deel uit van de toets op ontwikkelingsrelevantie. Over het algemeen wordt in aanvragen aandacht geschonken aan werkgelegenheid, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden (kennisoverdracht/training). Daarnaast wordt in de beoordeling gelet op aspecten als gedwongen herhuisvesting en effecten voor de directe omgeving. We komen in de dossiers regelmatig specifieke aspecten tegen, zoals verkeersveiligheid in Peru (waarbij het ging om begrenzing van de maximale snelheid van te leveren bussen). Uit de manier waarop doelen geformuleerd zijn, blijkt dat het er vooral om gaat geen negatieve schade te veroorzaken en aan te sluiten bij lokale normen. De sociale effecten die met de onderzochte ORET projecten zijn gerealiseerd hebben betrekking op de creatie van directe en indirecte werkgelegenheid. Verder hebben de projecten, voor zover als wij dat hebben kunnen vaststellen, geleid

---

<sup>18</sup> Onder de subsidiewetgeving worden ORET subsidies formeel aan de Nederlandse aanvragers verstrekt.

# Berenschot

tot een verbeterde toegang tot drinkwater, gezondheidszorg en openbaar vervoer. Daarmee lijkt de ontwikkelingsdoelstelling van de regeling overwegend te worden gerealiseerd<sup>19</sup>.

## 8.3.2 Milieu effecten

ORET stelt dat projecten geen negatieve milieueffecten mogen veroorzaken. Dit wordt middels een milieutoets gecontroleerd. Bij risicovolle projecten kan een milieueffectrapportage worden vereist en een gespecialiseerd onderzoeksbureau worden ingeschakeld voor een *second opinion*. Wij merken op dat in verschillende gevallen aanvullende eisen zijn gesteld om milieuschade te beperken, bijvoorbeeld maatregelen voor verwijdering van kwik, milieuvriendelijke opslag van slib, alternatief voor gebruik van chloorgas, et cetera. Gesteld kan worden dat de meeste innovaties in projectvoorstellen naar aanleiding van het beoordelingsproces in de milieutechnologische hoek zitten. Het is waarschijnlijk dat het MVO-toetsingskader hieraan een impuls heeft gegeven, maar aangezien milieu altijd een belangrijk aspect is geweest van de beoordeling, is een causaal moeilijk hard te maken.

## 8.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

In de voortgang- en eindrapportages die wij hebben bestudeerd krijgt het actief tegengaan van corruptie/omkopingspraktijken geen aandacht. Aanvragers hoeven niet aan te geven op welke manier zij voornemens zijn met eventuele omkopingspraktijken om te gaan.

Wel wordt nadrukkelijk gekeken naar de reputatie van de afnemer (over het algemeen een overheidsinstantie). In één project werd gesteld dat een schenking pas zou worden verstrekt wanneer het beheer van het landelijk waterbedrijf, op instigatie en kosten van de Wereldbank, zou zijn uitbesteed aan een private partij. Zodra dit juridisch rond was, vond de transactie inderdaad doorgang.

Er zijn aanwijzingen dat het feit dat de Nederlandse overheid betrokkenheid heeft bij een project het risico op omkoping vermindert. Bedrijven gebruiken dan bijvoorbeeld het argument dat ze niets te bieden hebben omdat de overheid meekijkt.

## 8.4 RELEVANTIE

### 8.4.1 Extra inspanningen van bedrijven

De beoordeling van een ORET aanvraag is een lang proces. Vaak worden er door de beoordelaars aanvullende vragen gesteld. Opmerkingen uit de beoordelingsrapporten treffen wij vaak weer aan in de beschikking (bijvoorbeeld dat er een voorziening voor de opvang van slib moet komen). In de Bijzondere Contractbepalingen staan enkele sociale voorschriften, bijvoorbeeld dat werkdagen maximaal acht uur mogen bedragen. Naleving van deze bepalingen wordt voor zover wij kunnen inschatten niet gemonitord.

### 8.4.2 Economische duurzaamheid

Bij de beoordeling van economische duurzaamheid wordt gekeken naar de economische baten die direct voortvloeien uit het project en terecht komen in het ontvangende land. Te

---

<sup>19</sup> Zie ook de door SEOR, Berenschot en Ecolas uitgevoerde evaluatie van 22 ORET/MILIEV projecten over de periode 1999-2004.



# Berenschot

denken valt hierbij aan de bijdrage aan de lokale economie, extra werkgelegenheid, aan het voorziene effect op de betalingsbalans et cetera. Het totaaleffect moet ruim positief zijn<sup>20</sup>. Voor de inschatting van economische duurzaamheid wordt ondermeer de Economische Interne Rentevoet (EIRR) berekend. Wanneer projecten te laag scoren op de EIRR wordt het voorstel afgekeurd. In de praktijk blijkt de EIRR echter lastig te bepalen, omdat er altijd een subjectieve afweging moet worden gemaakt welke factoren wel en niet worden meegewogen. Bovendien zijn projecten vaak niet afgebakend. In het algemeen kan echter wel worden gesteld dat economische duurzaamheid vrij goed is verankerd in de ORET regeling. Nu kan in bepaalde gevallen ook onder de noemer ‘technische assistentie’ een schenking van 75% worden verstrekt aan het ontvangende land, voor additionele training en capaciteitsopbouw. Dit met als doel om de duurzaamheid en het lange termijn rendement van het project te verzekeren.

## 8.4.3 Spin off effecten

Met ORET gefinancierde projecten vervullen vaak een voorbeeldfunctie in het ontvangende land. Dat is voornamelijk het geval vanwege de introductie van kwalitatief hoogwaardige technologie. In mindere mate zijn ORET projecten voorlopers op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat is te verklaren vanuit het karakter van de regeling: in tegenstelling tot bijvoorbeeld PSOM wordt er niet lokaal een bedrijf opgericht, maar worden goederen en/of diensten geleverd aan bestaande (overheids)structuren.

## 8.5 CONCLUSIE

Het Nederlandse bedrijf is niet de subsidieontvanger. De uitvoerder heeft om die reden wellicht minder invloed op bedrijfsvoering. Er wordt immers niet een lokaal bedrijf opgericht, maar geleverd aan de overheid.

Er is een verschil tussen kortstondige export van kapitaalgoederen en langlopende *projecten* die behalve goederen ook technische assistentie/capaciteitsversterking leveren. Dat tweede is de laatste jaren in de ORET regeling belangrijker geworden. In het geval alleen goederen worden geleverd lijkt het toetsingskader minder effectief.

Het is moeilijk te zeggen of dergelijke extra inspanningen op het gebied van MVO (bijvoorbeeld milieu) nu voortkomen uit het MVO-toetsingskader binnen de ORET regeling, of dat het ontwikkelingsrelevante karakter van de regeling in het algemeen (sturing op) MVO-relevante activiteiten bevordert. Wel is duidelijk dat FMO hier op actieve manier invulling aan heeft gegeven.

---

<sup>20</sup> ORET regeling 2006, sectie 3.4 Ad (a)

# Berenschot

## 9. EXPORT KREDIETVERZEKERING (EKV)

### 9.1 INTRODUCTIE

#### 9.1.1 Doelstelling van de regeling

Onder EKV is de herverzekering van risico's door de Nederlandse overheid geregeld, die voortkomen uit individuele exporttransacties met debiteuren in (opkomende) markten. In het kader wordt weergegeven welke transacties kunnen worden verzekerd voor rekening van de Nederlandse overheid.

#### Mogelijke EKV-transacties

- Alle ééntransactiezaken op minder sterke opkomende markten waarvan de maximum schadevergoeding meer dan EUR 5 miljoen bedraagt of waarvan de risicoduur langer is dan 24 maanden (waarvan de kredietduur meer dan 12 maanden), of waarvan de totale maximum schadevergoeding per debiteur uit hoofde van ééntransactiepolicen meer bedraagt dan EUR 11,5 miljoen.
- Alle ééntransactiezaken op sterke opkomende markten waarvan de maximum schadevergoeding meer bedraagt dan EUR 50 miljoen, of waarvan de risicoduur langer is dan 36 maanden (waarvan de kredietduur 24 maanden).
- Alle ééntransactiezaken op de "oude" EU-landen evenals grote, goede economieën, waarvan de maximum schadevergoeding meer bedraagt dan EUR 250 miljoen of waarvan de risicoduur langer is dan 60 maanden (waarvan de kredietduur 36 maanden).

Bij de uitvoering van EKV zijn er verschillende producten mogelijk, afhankelijk van het soort transactie en of de gewenste dekking (zoals verzekeringen van aanneming, kapitaalgoederen, garantie, financiering, lease, koersrisico, werktuig). De doelgroep bestaat uit Nederlandse exporteurs van kapitaalgoederen en diensten. Uitvoerder van de regeling is Atradius Dutch State Business (DSB), voorheen NCM. De begrotingsruimte voor EKV bedraagt: € 7,2 miljard per jaar. Hiervoor worden zogenaamde landenplafonds gehanteerd, waardoor het export risico op elk land gemaximeerd kan worden.

#### 9.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

De MVO vereisten voor EKV zijn praktisch hetzelfde als voor SENO (zie hoofdstuk 10). Met ingang van 2001 is de milieutoets van toepassing. Sinds 2002 worden de volgende onderdelen van het MVO-toetsingskader toegepast voor EKV: de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen en een verklaring waarin de aanvrager aangeeft dat deze niet betrokken is (geweest) bij of bekend is met omkoping aangaande de onderhavige transactie.

# Berenschot

Er wordt een milieuscreening toegepast op elke aanvraag voorafgaand aan de milieubeoordeling (of -toets). In bepaalde gevallen<sup>21</sup> is er een milieutoets van toepassing voor kredietrisico verzekeringen. Hiervoor wordt allereerst een milieubeoordelingsformulier ingevuld en ondertekend door de aanvrager. Ten aanzien van milieuaspecten deelt Atradius transacties in de categorieën A, B en C. In onderstaande tabel worden deze categorieën kort uiteengezet<sup>22</sup>.

## Categorieën EKV transacties

**Categorie A:** Er is sprake van potentieel grote negatieve milieueffecten, eventueel tot buiten de locatie van het project of het werk. Transacties/projecten die behoren tot risicosectoren of in of nabij risicogebieden worden uitgevoerd vallen per definitie onder categorie A. In dat geval dient u ons een milieueffectrapportage (*Environmental Impact Analysis* of vergelijkbaar document) te overleggen.

**Categorie B:** Er is sprake van potentieel substantiële negatieve milieueffecten. De milieueffecten zijn minder negatief dan voor categorie A projecten. De effecten beperken zich tot de grenzen van het project, slechts enkele van de potentiële effecten zijn onomkeerbaar en mitigatie en/of compensatie is eenvoudiger. In dat geval dient u ons ten minste een beargumenteerde milieuverklaring (*Environmental Impact Statement*) over te leggen. Deze verklaring dient op basis van onderzoeksresultaten minimaal in gekwantificeerde termen weer te geven wat de milieugevolgen zijn, hoe lang die gevolgen zich naar verwachting zullen voordoen en welke maatregelen zijn getroffen om de negatieve effecten te beperken.

**Categorie C:** Er zijn geen of weinig negatieve milieueffecten. Dan volstaat de informatie van het door de aanvrager ingevuld milieubeoordelingsformulier, eventueel aangevuld met antwoorden op een korte extra vragenlijst. Hiermee is de beoordelingsprocedure voor deze transacties/projecten afgerond.

Op basis van de volgens de categorie procedure aangeleverde informatie wordt een advies gegeven in het beoordelings memorandum, op basis waarvan de dekking wel of niet wordt afgegeven. Aanvragen voor transacties die als 'A' zijn geclassificeerd worden voor afgifte van een dekkingstoezegging 30 dagen op de website van Atradius gepubliceerd, zodat stakeholders kunnen reageren. In de praktijk van Atradius blijkt in de periode 2002-2006 een (omvangrijk) EKV project op basis van milieucriteria afgewezen te zijn.

Vanwege de aard van de regeling – de exporteur is in veel gevallen immers niet werkzaam in het land van bestemming van de goederen – worden ILO normen niet expliciet meegenomen voor transactiebeoordeling. Wel wordt er met sociale aspecten, die betrekking hebben op de omgeving van het project, rekening gehouden (via de milieubeoordeling), zoals het behoud van cultureel en archeologisch erfgoed, bescherming van inheemse volkeren en

---

<sup>21</sup> Het gaat hierbij om aanvragen vanaf 10 miljoen euro, en ook beneden 10 miljoen als het om gevoelige gebieden (wetlands, koraalriffen, et cetera) of gevoelige sectoren gaat (baggeren, kassenbouw, et cetera). Op grond van internationale afspraken worden vliegtuigen- en defensietransacties niet beoordeeld.

<sup>22</sup> De indeling is conform internationale richtlijnen (*Common Approaches on Environment and Officially Supported Exports Credits*, gebaseerd op OESO, Wereldbank en IFC richtlijnen en in onderling overleg met de ECA's worden bepaald). Deze richtlijnen worden periodiek herzien. Opvallend is wel dat de indeling in A, B en C ruimte laat voor interpretatie verschillen tussen verschillende OESO-landen. Dit maakt het speelveld tussen de OESO-landen minder gelijk.

# Berenschot

herhuisvesting. Als reden hiervoor geeft Atradius aan dat het hier om kapitaalgoederen export gaat, die voornamelijk in Nederland zijn geproduceerd. Op de omstandigheden waaronder deze zijn geproduceerd, is dus de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing.

## 9.2 UITVOERBAARHEID

### 9.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

Bij de start van een EKV uitvoeringsproces is er allereerst een door de aanvrager ondertekend aanvraagformulier (inclusief verklaring over OESO en omkoping) van belang. Als een aanvraag als 'A' wordt geclassificeerd wordt deze op de website van de uitvoerder gepubliceerd. Als een aanvraag als 'A', 'B' of 'C' wordt geclassificeerd volgt de memo milieubeoordeling, die door de uitvoerder wordt opgesteld. Indien de transactie binnen de machtiging van de uitvoerder valt, beslist de kredietcommissie van de uitvoerder over toe- of afwijzing. Indien de transactie buiten de machtiging van de uitvoerder valt, brengt het Kredietcomité bestaand uit de ministeries van Financiën en EZ, DNB en Atradius, op voorstel van Atradius, een advies uit aan de minister van Financiën, die formeel beslist. Bij positieve beslissing volgt een dekkingtoezegging, gevolgd door de definitieve polis.

De polis kent sancties in het geval dat omkoping geconstateerd zou worden, namelijk verval van recht op schadevergoeding en terugbetaling van eerder uitgekeerde schadevergoeding.

De procedures en systematiek van kredietverzekering zijn zodanig ingericht dat het gehele beoordelings- en beslissingstraject wordt afgerond op basis van informatie die de verzekerde voorafgaand aan het in werking treden van de exporttransactie heeft verschaft. Voortgangsrapportages maken er in de regel dan ook geen onderdeel van uit. (Bij uitzonderlijke, zeer grote transacties waarbij vooraf nog niet aan alle milieueisen is voldaan kan echter wel periodieke verslaglegging aan de verzekerde worden opgelegd, dit zijn wij echter in dit onderzoek niet in de praktijk tegen gekomen.) Indien blijkt dat de verzekerde verkeerde informatie heeft verstrekt of informatie heeft verzwegen, kan deze zijn recht op schadevergoeding verliezen. Monitoring vindt dus reactief plaats; vooral indien er aanwijzingen zijn voor afwijkingen van de beoogde transactie. Deze worden dan onderzocht door de uitvoerder of zo nodig doorgespeeld aan het ministerie van Financiën (in geval van omkoping) voor verder onderzoek.

### 9.2.2 Administratieve lasten

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het toetsingskader tot onoverkomelijke administratieve lasten verzwaring leidt. Door sommige bedrijven wordt gewaarschuwd voor een te zware (en dure) procedure, vooral daar wanneer een milieueffectrapportage wordt geëist. De uitvoerder heeft enkele milieuspecialisten in dienst en in voorkomende gevallen kiest de uitvoerder ervoor om aanvullende informatie te eisen van de aanvrager. Realiseerbaarheid van MVO in relatie tot de lokale context

Aangezien er slechts één EKV project in de landenstudies is opgenomen is het lastig om hier generieke uitspraken over te doen. In het project dat wij bezocht hebben bleken de MVO-afspraken goed aan te sluiten bij de lokale context.

# Berenschot

## 9.3 EFFECTIVITEIT

### 9.3.1 Sociale effecten

Gezien het internationale *level playing field* (tussen verschillende landen en tussen *Export Credit Agencies*) is het (nog) niet haalbaar gebleken om de sociale aspecten een volwaardige plaats in het MVO-toetsingskader te geven. Dit betekent dat het respecteren van de ILO normen (vrijheid van lidmaatschap van vakbonden en deelname aan vakbondsoverleg, verbod op dwangarbeid, verbod op kinderarbeid en verbod op discriminatie met betrekking tot werk en beroep) niet vastgelegd worden in schriftelijke overeenkomsten. Het project dat wij in de landenstudie bezocht hebben, heeft tevens een ORET financiering ontvangen. Middels ORET zijn de ILO normen wel getoetst. In het door ons bezochte project werden goede arbeidsvoorwaarden gehanteerd, was er kennisoverdracht georganiseerd en een sociaal programma opgezet (sociale activiteiten voor werknemers).

### 9.3.2 Milieu effecten

Met betrekking tot het milieu worden er strikte eisen gesteld aan de transacties (dit geldt voor transacties boven € 10 miljoen evenals voor gevoelige gebieden en sectoren, en die komen regelmatig voor bij EKV), in een duidelijk uitgewerkte procedure. De MVO doelstellingen binnen EKV zijn onder meer neergelegd in de milieu beleidscomponent op basis van de OESO *Common Approaches* (en de regels voor uitbanning van omkoping). Het project dat wij in de landenstudie bezocht hebben, voldoet aan de internationale standaarden op het gebied van schoon produceren. Onderstaand kader schetst een project dat is afgewezen juist vanwege potentiële negatieve milieueffecten.

#### Afwijzing van een baggerproject vanwege potentiële negatieve milieueffecten

Het project wordt aangemerkt als categorie A project, omdat het in bredere zin “significante negatieve milieueffecten heeft die gevoelig zijn, divers, of nog niet eerder zijn voorgekomen”. Echter: negatieve effecten worden gecompenseerd door positieve. Doordat technologie zeer hoogwaardig is en milieuaspecten tijdens ontwerpproces veel aandacht krijgen, concludeert de uitvoerder dat het een A-project betreft waarvan de milieurisico's acceptabel zijn. Bij de beoordeling van milieueffecten wordt over de volgende aspecten kort (in één paragraaf) iets gezegd: sociaaleconomische omgeving, cultuurhistorische en archeologisch waardevolle objecten, beschermde gebieden, soorten en habitats, landschap, veiligheidsaspecten, luchtkwaliteit, waterkwaliteit, bodem- en grondwatervervuiling, afval en geluidsbelasting.

Het project behelst het baggeren van een vaargeul in een gevoelig gebied, daarom krijgt het een A-status. De uitvoerder hanteert een speciale lijst van criteria voor baggeren, deze is ontstaan naar aanleiding van uitgebreide ervaring die de uitvoerder hiermee heeft. (ECA's ontwikkelen in de praktijk specifieke *know how* over sectoren, die floreren in hun land. Deze criteria worden in voorkomende gevallen ook onderling uitgewisseld.) Voor baggeren hebben de criteria voor de milieubeoordeling vooral betrekking op het volume, het in te zetten materieel, de chemische kwaliteit van de bagger, de verwerking ervan, de bagger- en afzetlocatie(s), vereiste goedkeuringen.

De uitkomst van de milieutoets voor dit project was: afwijzing. Dit is overigens het enige project dat in de evaluatieperiode door de uitvoerder is afgewezen op milieugronden. Dit werd onderbouwd met het – onafhankelijke advies van een extern milieuadviesbureau en stelde o.m. op informatie van de betreffende Nederlandse ambassade. Na de Nederlandse afwijzing bestaat nog wel het risico dat het project toch wordt uitgevoerd door een baggeraar uit een ander land met andere financiers (dit kan te maken hebben met mogelijke interpretatieverschillen tussen landen betreffende internationale afspraken).

# Berenschot

## 9.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

De aanvrager tekent voor het feit dat hij zich zal onthouden van corruptie of andere vormen van gedrag dat leidt tot oneerlijke concurrentieverhoudingen. Omdat dit duidelijk door de uitvoerder gecommuniceerd wordt, kan dit tot twee effecten leiden. Ten eerste kan een deel van de 'dubieuze' bedrijven ervan afzien om überhaupt een aanvraag in te dienen. Ten tweede kunnen toegewezen aanvragers zich extra gestimuleerd voelen om op dit punt alert te zijn.

Volgens opgave van de uitvoerder is het twee maal voorgekomen dat er vermoedens waren gerezen van mogelijke corruptiepraktijken. Na onderzoek door het ministerie van Financiën bleken deze vermoedens niet houdbaar.

## 9.4 RELEVANTIE

### 9.4.1 Extra inspanningen van bedrijven

Binnen EKV kunnen slechts beperkte extra inspanningen geëist en verwacht worden, vanwege de aard van de regeling en het feit dat rekening gehouden moet worden met het *level playing field*. Internationale concurrentieverhoudingen mogen niet onevenredig negatief beïnvloed worden. Over het algemeen richten de extra inspanningen zich dan op milieuaspecten. In dit onderzoek zijn daarvoor enkele voorbeelden gevonden. In sommige gevallen heeft dit tevens te maken met een koppeling met ORET.

### 9.4.2 Economische duurzaamheid

Uiteraard zijn er wel duidelijke economische effecten van de regeling aanwezig, mede gezien haar enorme omvang. EKV projecten leveren een substantiële bijdrage aan werkgelegenheid in en buiten Nederland. Nederlandse bedrijven die in het buitenland actief zijn lijken ook actief op het vlak van MVO, mede omdat ze zich onder een vergrootglas liggen bij dergelijke operaties. De positieve effecten van EKV transacties zullen over het algemeen vooral vallen bij de exporteur, importeur (en banken) en soms ook bij overheden of consumenten. In beperkte mate zullen de positieve effecten breder uitvallen, zoals het uitblijven van negatieve effecten op andere stakeholders.

### 9.4.3 Spin off effecten

De samenwerking tussen het Nederlandse en buitenlandse bedrijf zorgt in veel gevallen voor een *spin off* effect, omdat de invloed van de Nederlandse bedrijfsvoering duidelijk zichtbaar is in de bedrijfsvoering van de lokale partner. Hierdoor wordt de lokale MVO norm naar een hoger niveau getild. In een project dat wij in Vietnam bezochten werd de werkwijze nationaal en internationaal als voorbeeld gesteld (zie kader).

# Berenschot

## MVO in de scheepsbouw in Vietnam

Het MVO-toetsingskader is complementair aan de bedrijfsvoering van het Nederlandse bedrijf. De invloed van het Nederlandse bedrijf op de huidige bedrijfsvoering van het Vietnamese bedrijf is duidelijk zichtbaar. De gezamenlijke activiteiten in Vietnam zijn een zichtbaar bewijs van dat het mogelijk is te voldoen aan MVO-normen. Het feit dat zij vrijwel uitsluitend voor de internationale markt werken, die internationale kwaliteitsstandaarden hanteert, heeft daar in verregaande mate mee te maken. Dat neemt niet weg dat zij nadrukkelijk een voorbeeldfunctie, juist ook voor de lokale markt, hebben.

Het Vietnamese bedrijf heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van de scheepsbouwsector. Hun werkwijze wordt vaak als voorbeeld gesteld. Zij ontvangen regelmatige lokale én internationale bezoekers die met eigen ogen willen zien hoe het op de werf aan toe gaat. Dit geldt voor zowel de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden als op gebied van milieu (schoon produceren). Zowel het Vietnamese als het Nederlandse bedrijf zijn door de Vietnamese overheid onderscheiden met een Vietnamees certificaat van verdienste.

## 9.5 CONCLUSIE

Aan EKV transacties mogen in verband met de gevoeligheid van het *level playing field* beperkte MVO-verwachtingen gesteld worden. Bedrijven opereren in een competitief speelveld. Dat betekent dat gewaakt moet worden om de internationale concurrentiestrijd niet te verliezen wanneer er teveel eisen aan de afnemers worden gesteld. Dit onderscheidt EKV van een subsidieregeling.

Het MVO-toetsingskader binnen EKV heeft naar verwachting wel invloed op zogenaamde dubieuze aanvragers. Daarnaast zullen exporteurs met een dekking een (licht) verhoogde prestatie leveren op het gebied van corruptie en (zij het in mindere mate) ten aanzien van een inspanning voor de OESO richtlijnen. Transacties met echt negatieve milieueffecten zullen door het toetsingskader tegengehouden worden. Met betrekking tot sociale factoren geldt dat de ILO normen vanuit de aard van de regeling geen integraal onderdeel vormen van deze regeling.

# Berenschot

## 10. GOEDE PROJECTEN KREDIETVERZEKERINGSFACILITEIT (SENO/GOM)

### 10.1 INTRODUCTIE

#### 10.1.1 Doelstelling van de regeling

Het betreft twee (in de loop der tijd) aan elkaar gegroeide exportkredietverzekeringfaciliteiten met als oorspronkelijke naamstelling: Stichting Exportbevordering Nederland Oost-Europa (SENO) en Garantiefaciliteit Opkomende Markten (GOM). Ondertussen worden beiden ook wel 'Goede Projectenfaciliteit' genoemd. SENO is een regeling voor economisch haalbare transacties op 'moeilijke' landen, met vaak een risico categorisering van 7 (hoogste risico) en met een plafond van 10 miljoen euro per transactie. GOM echter geldt als een faciliteit om het commerciële deel van een ORET transactie (minimaal 50-65 %) te verzekeren. Daarom wordt GOM uitsluitend toegepast in combinatie met een ORET schenking. Anderzijds geldt dat voor bepaalde landen een ORET transactie ook met een EKV verzekerd kan worden. Dit hangt af van het land van bestemming.

De doelgroep van SENO/GOM bestaat uit Nederlandse exporteurs van kapitaalgoederen en diensten. De uitvoerder van de regeling is Atradius Dutch State Business (DSB), voorheen NCM.

De vrijgegeven herverzekeringsruimte bedraagt 50 miljoen euro (SENO) en 600 miljoen euro (GOM) in 2006.

#### 10.1.2 MVO-toetsingskader in de regeling

Sinds 2002 wordt van het MVO-toetsingskader vooral de onderdelen over omkoping en milieu toegepast voor SENO/GOM.

Via de aanvraag tekent de aanvrager ervoor dat deze niet betrokken is (geweest) bij of bekend is met omkoping aangaande de onderhavige transactie. De polis kent bovendien sancties op omkoping, namelijk verval van recht op schadevergoeding en terugbetaling van eerder uitgekeerde schadevergoeding. De aanvrager verklaart daarnaast dat hij/zij kennis heeft genomen van en zich zal inspannen om de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen met betrekking tot MVO naar vermogen in zijn onderneming toe te passen.

Er wordt een milieuscreening toegepast op elke aanvraag voorafgaand aan de milieubeoordeling. In bepaalde gevallen<sup>23</sup> is er een milieutoets van toepassing voor kredietrisico verzekeringen. Hiervoor wordt allereerst een milieubeoordelingsformulier ingevuld en ondertekend door de aanvrager. De uitvoerder deelt transacties in categorieën in (vergelijkbaar met de categorieën die gehanteerd worden voor EKV, zie ook 9.1.2).

---

<sup>23</sup> Het gaat hierbij om aanvragen vanaf 10 miljoen euro, en beneden de 10 miljoen bij 'gevoelige' gebieden (wetlands, koraalriffen, et cetera) of 'gevoelige' sectoren gaat (baggeren, kassenbouw, et cetera). Hiermee vallen de meeste SENO projecten af. Ondanks dat er voor GOM een plafond is van 15 miljoen euro, vallen deze er ook buiten, omdat GOM altijd samen gaat met ORET, waarvoor al een milieutoets is uitgevoerd. De facto zijn er dus alleen uitzonderlijke SENO projecten (en EKV) waarvoor deze toets (via Atradius) geldt. Op grond van internationale regels zijn vliegtuigen- en defensie-transacties uitgesloten van de milieubeoordeling).



# Berenschot

Op basis van de volgens de categorieprocedure aangeleverde informatie wordt een advies gegeven en neergelegd in het beoordelingsmemorandum, op basis waarvan de dekking wel of niet wordt afgegeven. Aanvragen voor transacties die als 'A' zijn geclassificeerd worden voor afgifte van een dekkingstoezegging 30 dagen op de website van Atradius gepubliceerd, zodat stakeholders kunnen reageren.

Vanwege de aard van de regeling – de exporteur is in veel gevallen immers niet werkzaam in het land van bestemming van de goederen – worden ILO normen niet expliciet meege-nomen voor transactiebeoordeling (zie ook het hoofdstuk oer EKV). Als mogelijke reden hiervoor wordt genoemd dat het hierbij om kapitaalgoederen export gaat, die voornamelijk in Nederland zijn geproduceerd. Op de omstandigheden waaronder deze zijn geprodu-ceerd, is dus de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing.

## 10.2 UITVOERBAARHEID

### 10.2.1 MVO: van aanvraag tot afsluiting project

Het uitvoeringsproces voor SENO/GOM is vergelijkbaar met die voor EKV (zie 9.2.1). De uitvoerbaarheid van de regeling is goed. Enerzijds heeft dat te maken met het feit dat slechts voor een beperkt aantal SENO projecten een milieutoets wordt uitgevoerd. GOM projecten worden überhaupt niet aan de milieutoets onderworpen, omdat dit al via ORET gebeurt. Tegenwoordig is door goede afstemming tussen de uitvoerders dit dubbele werk geëlimineerd.

Voor SENO/GOM wordt een voornamelijk reactieve benadering van monitoring toegepast. Zodra de uitvoerder signalen krijgt dat er een inbreuk is op de gemaakte afspraken (bij-voorbeeld ingeval van corruptie), dan wordt dit gemeld aan het bevoegde ministerie. Op grond van de bevindingen kan de uitvoerder besluiten de dekking wel of niet in te trekken. In de praktijk is nog nooit een al afgegeven dekking vervallen op grond van inbreuk op MVO-verplichtingen voor enige kredietverzekering. Vooral daar waar aanvullende eisen worden gesteld, lijkt het moeilijk om dit goed bij te houden en te controleren. De vraag is ook of de organisatie van de uitvoerder hierop voldoende is gefocust. Men richt de meeste energie op het tot stand brengen van een *deal*.

### 10.2.2 Administratieve lasten

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het toetsingskader tot onoverkomelijke administra-tieve lasten verzwaring leidt. Daar komt bij dat de lasten voor SENO en GOM beperkt zijn, want de milieutoets loopt over het algemeen via ORET (GOM) of is praktisch afwezig (voor SENO), en sociale aspecten (ILO) zijn evenmin aan de orde. Alleen de onderdelen corruptie en de inspanningsverplichting voor OESO richtlijnen zijn voor SENO/GOM van toepas-sing.

### 10.2.3 Realiseerbaarheid MVO in relatie tot de lokale context

Aangezien er geen SENO/GOM projecten in de landenstudies zijn opgenomen is het lastig om hier generieke uitspraken over te doen.

# Berenschot

## 10.3 EFFECTIVITEIT

### 10.3.1 Sociale effecten

Gezien het internationale *level playing field* (tussen verschillende landen en tussen *Export Credit Agencies*) is het (nog) niet haalbaar gebleken om de sociale aspecten een volwaardige plaats in het MVO-toetsingskader te geven. Dit betekent dat het respecteren van de ILO normen niet vastgelegd worden in schriftelijke overeenkomsten. De exporteur heeft in de regel ook weinig invloed op het personeelsbeleid van zijn afnemer, zeker niet als zijn leverantie slechts een beperkt onderdeel uitmaakt van het totale project. De uitvoerder besteedt bij de milieutoets overigens, net als bij EKV, wel aandacht aan behoud van cultureel en archeologisch erfgoed, herhuisvesting en bescherming van inheemse volkeren. In de door ons bestudeerde dossiers wordt niet over sociale effecten gerapporteerd.

### 10.3.2 Milieu effecten

Aangezien SENO alleen projecten betreft met een maximale transactiewaarde van 10 miljoen euro, hoeft hiervoor in principe nooit een milieuscreening uitgevoerd te worden, behalve indien het gevoelige sectoren of gebieden betreft. In onze studie zijn dergelijke projecten niet opgenomen. Bij GOM wordt geen milieubeoordeling toegepast, omdat dit voor ORET al gebeurt.

### 10.3.3 Effecten op omkoping/corruptie

SENO is een kleine regeling waar slechts mondjesmaat gebruik van wordt gemaakt. Detailgegevens over de mate waarin sprake kan zijn van corruptie, zijn dan ook zeer beperkt bekend. GOM is omvangrijker en is altijd gekoppeld aan ORET. Het is in de praktijk moeilijk om te bepalen welke regeling welke MVO-verdienste op zijn conto kan schrijven. Feit blijft dat via de ORET aanvraag vooral de ontwikkelingsrelevantie en de milieuaspecten uitgebreid beoordeeld worden. Binnen GOM wordt dan alleen nog getekend voor OESO richtlijnen en corruptie. Verder is de omgang vanuit de uitvoerder ten aanzien van (vermoedens van) omkoping en corruptie vergelijkbaar als bij EKV.

## 10.4 RELEVANTIE

### 10.4.1 Extra inspanningen van bedrijven

Binnen SENO kunnen geen extra MVO-inspanningen geëist worden. In dit onderzoek zijn daarvoor dan ook geen voorbeelden gevonden. Voor GOM is dat in voorkomende gevallen wel het geval en dan vooral terug te voeren op de koppeling met ORET.

### 10.4.2 Economische duurzaamheid

Er zijn wel duidelijke economische effecten van de regeling aanwezig. Recent afgerond onderzoek van Berenschot naar de SENO/GOM regeling (2007) laat zien dat maar liefst meer dan een miljard euro aan transacties mogelijk is gemaakt. Het moge duidelijk zijn dat dit een substantiële bijdrage aan werkgelegenheid in en buiten Nederland met zich mee heeft gebracht.

De positieve effecten van SENO transacties zullen over het algemeen vooral vallen bij de exporteur, importeur (en banken) en soms ook bij overheden of consumenten. Bij GOM zullen de positieve effecten waarschijnlijk iets breder uitvallen, omdat daar een schenkings-

# Berenschot

deel aan vast zit. Hierdoor kunnen projecten gesteund worden die ook directe positieve effecten scoren bij bijvoorbeeld patiënten, kleine lokale boeren en wellicht ook burgers in een ontvangend land.

## 10.4.3 Spin off effecten

Aangezien in de dossiers weinig aandacht wordt besteed aan effecten van de betreffende transactie op de terreinen milieu, sociaal en corruptie/omkoping, is het lastig *spin off* effecten vast te stellen.

## 10.5 CONCLUSIE

Gezien het *level playing field* is het MVO-toetsingskader in beperkte mate toepasbaar op SENO/GOM. Er zal een beperkt afschrik-effect op MVO-dubieuze aanvragers van het kader uit gaan. Daarnaast zullen exporteurs met een dekking een (licht) verhoogde prestatie leveren op het gebied van corruptie en (zij het in mindere mate) een inspanning voor de OESO richtlijnen. Normaliter mag verwacht worden dat transacties met echt negatieve milieueffecten door het toetsingskader tegengehouden worden. Met betrekking tot sociale factoren dient bedacht te worden dat de ILO normen vanuit de aard van de regeling geen integraal onderdeel vormen van het MVO-toetsingskader voor deze regeling.

Additionele (MVO)eisen gelden voor het milieubeleid, bijvoorbeeld voor projectfinanciering. De uitvoerder heeft dan ook enkele milieuspecialisten in dienst en in voorkomende gevallen kiest de uitvoerder ervoor om aanvullende milieu-informatie te eisen van de aanvrager. Bovendien kan de uitvoerder een beroep doen op externe milieuadviseurs. Hierbij dient echter te worden bedacht dat bedrijven opereren in een competitief speelveld. Dat betekent dat gewaakt moet worden om de internationale concurrentiestrijd niet te verliezen wanneer er teveel eisen aan de afnemers worden gesteld.

Het MVO-toetsingskader binnen ORET is uitgebreider dan voor SENO/GOM en van dien aard, dat door de koppeling ook meer MVO-resultaten voor GOM verwacht mogen worden (zie ook hoofdstuk 8). Door deze koppeling blijkt het in de praktijk moeilijk aan te geven welke regeling welke effecten bewerkstelligt.

# Berenschot

## 11. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 11.1 SOMMIGE REGELINGEN SORTEREN MEER MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD EFFECT DAN ANDERE

De projecten van de Nederlandse bedrijven die wij in het kader van dit onderzoek hebben bezocht in Ghana, Peru, Oekraïne en Vietnam verlopen over het algemeen goed; zij onderscheiden zich door het ondernemen op maatschappelijk verantwoorde wijze. Daarbij hebben we wel verschillen geconstateerd per sector, per land en ook per regeling. Dat neemt niet weg dat wij een aantal mooie, goed geslaagde praktijkvoorbeelden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen hebben gezien (zie kader).

#### Succesvolle praktijkvoorbeelden, geïnventariseerd aan de hand van de onderdelen van het MVO-toetsingskader:

##### **Sociaal beleid (arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden):**

- ❖ Basis: contracten met daarin afspraken ten aanzien van: werktijden inclusief pauzes, minimumloon (of hoger), minimumleeftijd, overwerk, werkplekomstandigheden (verlichting, ventilatie, werkkleding, et cetera) en training/opleiding.
- ❖ Extra of additioneel: gezondheidszorg (medische faciliteit en sociaal-maatschappelijke programma's bij kwekerij in Peru, HIV/AIDS-beleid bij cacao bedrijf in Ghana en transportbedrijf in Oekraïne), anti-corruptiebeleid (security department Oekraïne).
- ❖ Overig: charitatieve hulp (bijdrage leveren aan economische ontwikkeling van de lokale regio door donaties aan scholen, ziekenhuizen, et cetera).

##### **Milieubeleid:**

- ❖ Aansluiten bij sectorale standaarden, bijvoorbeeld ISO (bloemen in Peru, schepen in Vietnam) of bij EU-standaarden (milieuvriendelijke bussen in Peru, transport in Oekraïne) of internationale standaarden (werf in Vietnam).
- ❖ Veiligheid op de werkplek (volgen van ARBO-achtige richtlijnen, zoals beschermende kleding – mondkapjes bij cacao verwerking in Ghana, helmen op de werf in Vietnam, handschoenen bij het bloemen snijden in Peru).
- ❖ Extra of additioneel beleid: implementatie *Environmental Management System* ter beperking van schadelijke milieueffecten en bevorderen van milieuvriendelijk gedrag (transportbedrijf Oekraïne) of kweken van schimmels (t.b.v. ziektebestrijding) op biologisch verantwoorde wijze (bloemenkwekerij in Peru).
- ❖ Aanvullend (want productspecifiek) beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van afvalverwerking (amalgamverwerking tandheelkundige klinieken in Ghana).

##### **Corruptie/omkoping:**

Mooiste voorbeeld hiervan is transportbedrijf in Oekraïne die een 'driesporenbeleid' volgt (met steun van hun eigen *Security Department*):

- ❖ Voet bij stuk'-beleid: expliciet communiceren naar alle stakeholders dat het bedrijf 'wit' is, voldoen aan alle wettelijke verplichtingen en professioneel relatiemanagement. Reputatie van buitenlandse bedrijven of investeerders kan daarbij behulpzaam zijn.
- ❖ Duurzaamheidsbeleid: krediet ontstaat door bijdrage te leveren aan lokale ontwikkeling (do-

# Berenschot

- ❖ naties komen ten goede aan groepen en niet aan individuen).
- ❖ 'Lik op stuk'-beleid in de onderneming zelf bij geconstateerd wangedrag (stelen of omkopen). Het gaat dan zowel om het hebben van dergelijk beleid, het communiceren ervan en vooral het daadwerkelijk naleven ervan (controle en sanctiebeleid).

Uit ons onderzoek blijkt dat de mate waarin Nederlandse bedrijven in opkomende markten maatschappelijk verantwoord ondernemen, mede afhankelijk is van de aard van de financieringsregeling waar zij gebruik van maken, de mate van langdurige aanwezigheid van het Nederlandse bedrijf<sup>24</sup> én van de ontwikkelingsfase van het betreffende land. Daarbij hebben we geconstateerd dat de uitvoerders van de verschillende regelingen het MVO-toetsingskader verschillend gebruiken. Er worden daarbij overigens geen eisen gesteld die onuitvoerbaar zijn; de gestelde voorwaarden zijn over het algemeen redelijk en billijk.

Bij de uitvoering van sommige regelingen (PSOM, ORET en FOM) gelden verdergaande MVO-eisen dan bij de andere regelingen (EKV en SENOGOM). Een en ander is mede het gevolg van het feit dat de besluitvorming over het toekennen van een garantie van een andere aard is dan de besluitvorming over het verstrekken van een subsidie. Bij de eerste is sprake van een gestandaardiseerde beoordeling, terwijl bij de tweede meer ruimte is voor interpretatie en het stellen van randvoorwaarden. Door de eigen aard van de financiële verhouding tussen de Staat en de bedrijven in kwestie, treden bij de uitvoerende organisaties verschillen op in de mate waarin specifiek aandacht wordt geschonken aan aspecten van MVO. Wel constateren we dat daar waar uitvoerders maatwerk hebben geleverd ten aanzien van MVO-elementen in specifieke projecten, de resultaten het grootst zijn.

## 11.2 DE MVO-STANDAARD KOMT VAN BUITEN

Gesprekspartners in de bezochte landen geven aan dat MVO voor een groot deel uit het buitenland komt; buitenlandse bedrijven en de internationale markt zetten de norm. In de landen die zijn onderzocht is maatschappelijk verantwoord ondernemen geen geïntegreerd concept in de bedrijfsvoering van lokale ondernemingen. Hoewel de actuele stand van zaken varieert (van MVO als gespreksonderwerp tot liefdadigheid tot marketinginstrument) blijkt dat de MVO-standaard in feite door de buitenlandse bedrijven wordt gezet. In Nederland (waar veel bedrijven op de wereldmarkt opereren) is maatschappelijk verantwoord ondernemen alom geaccepteerd en is het een haast vanzelfsprekend onderdeel van het beleid en de bedrijfsvoering van ondernemingen geworden.

Daarbij komt dat de westerse consument steeds meer wil weten waar het product dat hij of zij koopt vandaan komt (wordt het 'eerlijk' en 'groen' geproduceerd?). Bedrijven liggen onder een vergrootglas, zeker als hun productie in ontwikkelingslanden of in landen met opkomende markten wordt uitgevoerd. De 'tucht van de markt' speelt dus een doorslaggevende rol.

Wij constateren dat bedrijven een toenemende maatschappelijke druk vanuit consumenten ervaren om op verantwoorde manier te produceren of om bij te dragen aan de oplossing van

---

<sup>24</sup> Variërend van een *joint venture* zoals bij de bloemenkwekerij in Peru, een dochteronderneming zoals het transportbedrijf in Oekraïne en het cacao bedrijf in Ghana of een periodieke audit zoals bij de kledingfabriek in Vietnam.

# Berenschot

maatschappelijke knelpunten. Tegelijkertijd is al in veel sectoren een autonome ontwikkeling ter bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen zichtbaar die gepaard gaat met certificering en keurmerken (eigen normen), codes en convenanten (voorbeelden hiervan zijn het verpakkingsconvenant of de afspraken in de energiesector) en het bieden van inzicht in relevant bedrijfsbeleid en risicomatregelen (door verantwoording in de jaarverslaggeving).

Met andere woorden: zonder een exacte definitie die in alle voorkomende gevallen de lading precies dekt, is er op dit moment in het (grote) bedrijfsleven reeds sprake van handhaving van een zekere MVO-norm of op z'n minst een aantal randvoorwaarden.

## 11.3 HET MVO-TOETSINGSKADER IS REDELIJK UITVOERBAAR

Er is veel discussie over wat precies onder 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' moet worden verstaan. De Nederlandse overheid hanteert geen vaste definitie maar geeft een aantal randvoorwaarden aan. Kort gezegd komen die erop neer dat er een balans moet zijn tussen een gezonde financiële situatie, een rechtvaardig sociaal beleid en zorg voor het milieu, oftewel een evenwicht tussen *profit, people, planet (Triple P)*. Daarbij wordt erkend dat MVO-maatwerk is.

Uitvoerders hebben daartoe in de laatste jaren extra investeringen gedaan om specifieke MVO-deskundigheid op te bouwen door het aantrekken van specialisten op sociaal- en milieubeleid en het geven van gerichte training aan medewerkers. In hoeverre deze ontwikkeling aan het MVO-toetsingskader is toe te rekenen is onbeslist: volgens de uitvoerders heeft het vooral te maken met een groeiend maatschappelijke aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen in het algemeen.

De aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen in de verschillende aanvraag-, indienings-, kwalificatie-, beoordelings- en uitvoeringsfasen is wisselend. De nadruk lijkt te liggen op 'de voorkant': in de aanvraag- of indieningsprocedure is maatschappelijk verantwoord ondernemen een onderwerp, hoewel de nadruk hoofdzakelijk ligt op de financieel-economische haalbaarheid van een project. Wij merken op dat milieueisen in het algemeen in de aanvraag de meeste aandacht krijgen van zowel uitvoerders als bedrijven. Veel bedrijven geven expliciet aan welke milieu-implicaties hun voorstel zal hebben. Minder aandacht wordt besteed aan arbeidsvoorwaarden en sociaal beleid. Voor corruptie en omkoping geven bedrijven aan zich niet in dergelijke praktijken te mengen, maar expliciteren niet op welke manier zij zich hieraan denken te onttrekken. Tijdens de uitvoering ontbreekt het over het algemeen aan goede (dat wil zeggen: specifieke en structurele) monitoring.

Overigens geven bedrijven aan dat de administratieve lastendruk die zij ervaren van het MVO-toetsingskader over het algemeen in redelijke verhouding staat tot het beroep dat zij doen op Nederlands gemeenschapsgeld. Men erkent en heeft begrip voor de verantwoordingsplicht die daarmee gepaard gaat en voor het belang van de MVO-eisen.

## 11.4 HET MVO-TOETSINGSKADER DRAAGT BIJ AAN DUURZAME ONTWIKKELING

Verschillende onderzochte Nederlandse bedrijven bleven na afronding van het project (gefinancierd door één van de door ons onderzochte regelingen) actief in het betreffende land. De aangetroffen *spin off* effecten van gerealiseerde projecten liggen met name op het gebied van structurele werkgelegenheid. Daarmee is de economische duurzaamheid van de

# Berenschot

projecten gerealiseerd. Veel van deze bedrijven vervullen een voorbeeldfunctie in het ontvangende land.

Voor wat betreft de ontwikkelingsrelevantie geven de onderzoeksbevindingen een wisselend beeld. Natuurlijk heeft werkgelegenheid een positief effect op de levensstandaard. En de bedrijven die MVO als integraal onderdeel van hun bedrijfsvoering hebben opgenomen en hiernaar handelen, zetten een standaard op sociaal gebied (goede salariëring, arbeidscontracten, gezondheidszorg, et cetera). Tegelijkertijd moeten we constateren dat de lokale bedrijven die op dit gebied succesvol zijn allemaal nog duidelijke banden met hun Nederlandse *counterparts* hebben (zie ook noot 24). Daarmee ontstaat een paradoxale situatie: hoewel het vanuit het oogpunt van ontwikkelingssamenwerking belangrijk is dat lokale bedrijven zelfstandigheid verkrijgen, is een blijvende inmenging van de Nederlandse moeder vooralsnog een voorwaarde voor duurzaam MVO-beleid.

De Nederlandse bedrijven brengen een standaard met zich mee die vrijwel altijd hoger is dan lokaal gebruikelijk. Echt opvallende additionele inspanningen om MVO-effecten te bereiken hebben we echter maar in beperkte mate geconstateerd (cacao Ghana, transportbedrijf Oekraïne en bloemenkwekerij Peru).

Met andere woorden: de mate van relevantie van het MVO-toetsingskader hangt af van het perspectief waarmee je naar de resultaten kijkt: vanuit economisch oogpunt is er zeker *spin off* te constateren; er zijn immers economische baten die direct voortvloeien uit projecten die mede gefinancierd worden door de Nederlandse overheid en die ten goede komen aan het ontvangende land. Vanuit het ontwikkelingsperspectief geldt dat de succesvolle lokale bedrijven uit de projecten die wij hebben onderzocht, allen nog in meer of mindere mate banden hebben met hun Nederlandse partner, sterker nog: dit is feitelijk een voorwaarde voor daadwerkelijk maatschappelijk verantwoord ondernemen.

## 11.5 HET MVO-TOETSINGSKADER IS HET MEEST EFFECTIEF ALS HET INTEGRAAL ONDERDEEL VAN HET BEDRIJFSPROCES IS

MVO kent verschillende ‘verschijningsvormen’ in de praktijk. Er zijn bedrijven die MVO vooral zien als een vorm van liefdadigheid (financieren van een speeltuin of een school, bijdragen aan de bouw van een ziekenhuis) of als marketinginstrument, anderen integreren het in hun bedrijfsvoering (arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden) en weer anderen werken actief samen met hun stakeholders (toeleveranciers en afnemers). In een enkel geval is er zelfs sprake van betrokkenheid bij beleidsvorming en wet- en regelgeving in een land.

De projecten die wij hebben onderzocht blijken op MVO-gebied in het doelland het meest te bereiken als MVO daadwerkelijk onderdeel is van de bedrijfsvoering. Dan blijkt dat de normen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, de effecten op het milieu en het sanctioneren van corruptie structureel te worden nageleefd.

De onderzochte projecten laten zien dat als maatschappelijke verantwoordelijkheid verankerd is in de reguliere bedrijfsvoering, het zeker *multiplier* effecten genereert: na de eerste succesvolle investering zijn deze bedrijven actief gebleven en genereerden zij economische en sociale spin-off.

Voorwaarde voor deze succesvolle ‘export van MVO-gedrag’ is een duurzame aanwezigheid of in ieder geval invloed van het bedrijf dat de standaard inbrengt. Dat kan zijn in de vorm van regelmatig terugkerende *audits* (kledingindustrie Vietnam), buitenlands management

# Berenschot

(transportbedrijf Oekraïne), aanwezigheid van Nederlandse projectmanagers (cacaobedrijf Ghana en scheepsbouw Vietnam) of door een meerderheidsaandeel in de *joint venture* (bloemenkwekerij Peru).

Om die reden is de levering van goederen (technologie) en diensten (kennisoverdracht) aan lokale bedrijven (ORET en PESP) over het algemeen minder effectief voor het exporteren van MVO-normen dan het met Nederlandse inmenging lokaal gaan produceren (PSOM en FOM).

Tenslotte constateren we dat de beste effecten worden bereikt wanneer de uitvoerder in de aanvraagprocedure specifieke (contextafhankelijke) MVO-eisen aan het voorstel heeft gesteld. Dit veronderstelt dat de uitvoerder een goed beeld moet hebben van de lokale context en de betreffende sector. Bedrijven worden door dergelijke afspraken meer gestimuleerd om verantwoord te ondernemen en zijn effectiever in hun MVO-aanpak dan wanneer zij uitsluitend de OESO-richtlijnen ondertekenen.

## 11.6 DE WAARDE VAN HET MVO-TOETSINGSKADER IS RELATIEF

Het uitgangspunt van het MVO-beleid: de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven staat voorop, is geslaagd. Nederlandse bedrijven nemen in groeiende mate deze verantwoordelijkheid.

Benadrukt dient te worden dat maatschappelijk verantwoord ondernemen *an sich* geen doelstelling is in de door ons onderzochte regelingen, maar een randvoorwaarde. Het toetsingskader is erop gericht om risico's af te dekken. Wij constateren dat het MVO-toetsingskader het meest effectief is voor middenmoters en achterblijvers van het MVO peloton. Het toetsingskader doet z'n werk als waarborg voor het minimum MVO-niveau van de aanvragers. Het heeft een afschrikkende effect: bedrijven met een ondermaatse MVO prestatie zullen normaliter afvallen (of niet eens indienen) en niet financieel gesteund worden. Deze bedrijven krijgen derhalve een stimulans om beter te presteren op het gebied van MVO. De voorhoede van bedrijven heeft geen moeite met het kader, maar heeft er ook geen voordeel van. Voor bedrijven die al op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen is het toetsingskader als minimumnorm feitelijk overbodig.

Het MVO-toetsingskader van 2002 staat redelijk op zichzelf. Het kader heeft geen expliciete aansluiting bij recente internationale initiatieven zoals Global Compact. Evenmin sluit het nadrukkelijk aan bij sectoraal gehanteerde en erkende (kwaliteits-)keurmerken, welke over het algemeen ook bepalingen bevatten ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en milieueffecten.

Het is de vraag in welke mate de geconstateerde resultaten toe te schrijven zijn aan het MVO-toetsingskader. Dat is lastig aan te tonen; er is bij de invoering van het kader geen nulmeting uitgevoerd en er is geen duidelijke ambitie geformuleerd. Er zijn wel indicaties dat het toetsingskader heeft bijgedragen aan een klimaat waarin maatschappelijk verantwoord ondernemen nadrukkelijker gespreksonderwerp is geworden. In die zin is de *awareness* vergroot.

Voorbeeld daarvan is de kledingfabriek in Vietnam die werkomstandigheden heeft die daar uitzonderlijk in de sector zijn. Andere indicaties zijn de medische faciliteit bij de bloemenkwekerij in Peru en het HIV/AIDS-beleid bij het cacaobedrijf in Ghana en het transportbedrijf in Oekraïne: deze zouden nooit van de grond zijn gekomen zonder de suggesties van de betreffende uitvoerders. Dit zijn duidelijke voorbeelden van aanvullend beleid door de



# Berenschot

betreffende bedrijven op instigatie van de uitvoerders. Overigens zijn al deze voorbeelden gerelateerd aan een PSOM- dan wel FOM-financiering; regelingen die naar hun aard beter op MVO scoren dan de anderen. Bedrijven en ook de uitvoerders geven tegelijkertijd aan dat dit additionele beleid mogelijk is omdat zij sowieso al maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met andere woorden: het beleid past in hun ondernemersvisie.

Resumerend concluderen wij dat het MVO-toetsingskader effectief is in specifieke omstandigheden. Maatschappelijke normen worden door betrokken bedrijven makkelijker geïnternaliseerd in hun optreden, indien de overheidsbetrokkenheid aangrijpt op ondernemingsbeslissingen die het oprichten en het (duurzaam) voortbestaan van de ondernemingsactiviteiten direct raken. MVO-implementatie heeft in onze ogen dus een grotere kans van slagen hebben bij ondersteuning van investeringen dan bij meewerken aan marktverkenningen of het verzekeren van exporttransacties.

Hetzelfde geldt volgens ons ook in omstandigheden waarbij met lokale actoren in het buitenland wordt samengewerkt. De kans dat de gestelde normen worden nageleefd is groter indien de betrokken ondernemers direct met de belangen van lokale partijen (ook op zakelijke wijze) worden geconfronteerd. De normen zijn dan niet alleen zichtbaar in de regels die gesteld worden maar ook herkenbaar in de personen en organisaties die men in de dagelijkse praktijk ontmoet. Instrumenten die aanzetten tot (lokale) samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van joint ventures of publiekprivate allianties) scoren in dit verband op voorhand beter dan andere instrumenten.

## 11.7 SUGGESTIES VOOR DE TOEKOMST

Wij denken dat het gewenst is om maatschappelijk verantwoord ondernemen te verankeren in het reguliere bedrijfsproces. Sterker nog: de door ons onderzochte projecten bleken het meeste MVO effect te bereiken als er sprake is van een volledig in de dagelijkse gang van zaken doorgesijpeld verantwoordelijkheidsbesef. Het is voor deze bedrijven (vanuit concurrentie oogpunt) niet eens mogelijk om anders, dus niet verantwoord, te ondernemen. *Best practices* van geslaagd maatschappelijk verantwoord ondernemen meer uitdragen is in onze ogen iets wat meer structureel zou moeten gebeuren. Goed voorbeeld doet goed volgen: het biedt ondernemingen wellicht dat extra zetje dat ze nodig hebben. Als zij inzien wat maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk kan opleveren, is dat de beste stimulans.

### Suggestie 1

Communiceer over *best practices* van succesvol maatschappelijk verantwoord ondernemen in landen met opkomende markten. Geef het goede voorbeeld. Onderschat het effect van belonen niet!

Goede voorbeelden nemen echter niet weg dat het belangrijk is om verdere stappen te zetten op de ingeslagen weg. In het MVO-toetsingskader staat wat wel en niet mag: het bevat in feite repressieve aanwijzingen, waar de indiener of aanvrager van een regeling zich akkoord mee moet verklaren, of criteria waaraan diezelfde indiener of aanvrager moet voldoen. Het huidige kader geeft vooral een minimumnorm aan: het stimuleert inmiddels algemeen aanvaard gedrag. Het is de vraag of dat, gezien de normstellende ontwikkelingen op MVO-gebied, voldoende blijft, of dat Nederland een meer vooraanstaande rol voor het

# Berenschot

Nederlandse bedrijfsleven op het wereldtoneel nastreeft. Internationaal opererende bedrijven kunnen worden gezien als zelfstandige representanten van de Nederlandse samenleving, waarbij zij een beeld achterlaten van Nederland als een integer, betrouwbaar handelsland dat respect heeft voor andere landen, culturen, gebruiken en gewoonten. Dan is het stellen van minimumeisen niet afdoende. Bedrijven worden dan juist geacht een eigen normbesef te ontwikkelen en het toetsingskader zou precies dit moeten stimuleren.

Een eerstvolgende stap is het formuleren van een scherpere ambitie ten aanzien van het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen door bedrijven die gebruik maken van het financieel buitenlandinstrumentarium. Daarbij kan heel goed aangesloten worden bij reeds bestaande initiatieven. En wanneer die er nog niet zijn, is het ook goed mogelijk om samen met sectoren of branches codes af te spreken of convenanten op dit terrein af te sluiten. Op die manier geeft de overheid haar stimulerende rol nog meer vorm. Hetzelfde geldt voor aansluiting op prioriteiten in de doellanden. Dat gebeurt nu vaak al in voorwaardenscheppende zin, maar actieve samenwerking opzoeken met ambassades en NGO's schept in onze ogen een extra waarborg.

Een dergelijke aanpak (aansluiting en samenwerking) geeft niet alleen input voor normstelling maar biedt ook extra mogelijkheden voor het actief vormgeven (en periodiek actualiseren) van monitoring- en sanctieeringbeleid.

## Suggestie 2

Formuleer een duidelijke ambitie ten aanzien van het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen met behulp van het financieel buitenlandinstrumentarium.

## Suggestie 3

Sluit aan bij private initiatieven (internationaal, sectoraal) en/of stimuleer sectoren tot zelfregulering (certificering, keurmerken, audits) en bij prioriteiten van de doellanden.

Deze benadering vraagt om een nadere vormgeving van beleid en uitvoering.

Wij zijn van mening dat een integrale aanpak op basis van samenwerking tussen betrokken departementen gewenst is. De MVO-ambitie kan namelijk verder gaan dan het formuleren van een stimuleringsdoelstelling als het bewerkstelligen van economische duurzaamheid of het realiseren van ontwikkelingsrelevante projecten. Denkbaar is dat Nederland kiest voor een aantal specifieke prioriteiten binnen het totale kader van MVO-ambities. Uit die prioriteiten kan dan worden afgeleid welke soort van financiële verhoudingen het meest geschikt zijn en welke toetsingskaders verder kunnen reiken dan andere. Zoals eerder gezegd is immers duidelijk dat voor hogere ambities bepaalde verhoudingen effectiever werken dan andere. Regelingen als PSOM en FOM en in zekere zin ook ORET zijn daar in principe beter geschikt voor dan EKV of SENOGOM. Hierover zouden specifieke afspraken gemaakt moeten worden met de afzonderlijke uitvoerders.

# Berenschot

## Suggestie 4

Sluit additionele MVO-eisen aan bij die financiële regelingen waarmee aangegepen wordt op beslissingen die de reguliere bedrijfsvoering van ondernemingen betreffen. Dan is meer gerichte invloed mogelijk op de verankering van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Maak daarover specifieke afspraken met de uitvoerders.

Uitvoeringsorganisaties hebben in de afgelopen jaren MVO-deskundigen aangenomen en trainen hun medewerkers. Eén van de uitvoerders biedt zelfs haar (aanstaande) klanten passende MVO-ondersteuning aan. Uitvoerders zouden meer mogelijkheden voor dergelijk maatwerk moeten kunnen krijgen, voor zover dat past binnen de ambities die de Nederlandse overheid formuleert. Allereerst dienen ze dan in de gelegenheid gesteld worden hun expertise verder op te bouwen. Zowel op procedureel terrein, als in de beoordeling en toewijzing van projectvoorstellen als ook bij monitoring en sanctionering bij de projectuitvoering.

## Suggestie 5

Geef uitvoeringsorganisaties, in het licht van de ambities van de Nederlandse overheid, de gelegenheid hun MVO-expertise verder uit te bouwen en bij te houden.

Om te beginnen is het dan belangrijk dat aspecten van MVO duidelijker in procedures verankerd worden. Dat kan door in alle formele documenten en op alle contactmomenten daar aandacht voor te vragen: in de voorwaarden van de regelingen, door resultaatsgebieden en prestaties te formuleren in voorstellen, beschikkingen en overeenkomsten, in de adviezen van ambassades, vakdepartementen en onafhankelijk deskundigen, en ook tijdens de bezoeken die in het kader van monitoring worden afgelegd moet MVO een expliciet gespreksonderwerp worden (dat dus ook in de verslaglegging terugkeert).

## Suggestie 6

Voer aandacht voor MVO door in alle formele documenten en op alle contactmomenten.

Verder menen wij dat het mogelijk is de uitvoerende organisaties een grotere rol te geven bij het beïnvloeden van het optreden van bedrijven op het moment dat een financiële relatie met de Nederlandse overheid ontstaat. We denken dat het in die gevallen mogelijk is om duidelijke resultaatafspraken met het bedrijf te maken. Bij het beoordelen van de aanvragen en het formuleren van dergelijke afspraken raden we aan meer specifieke informatie te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld door het verplicht (laten) maken van een contextanalyse en daarbij lokale partijen (NGO's) te betrekken. Of door het (laten) opstellen van een keten- of netwerkanalyse (aan de hand waarvan het mogelijk is aan te geven waar in de keten de voordelen van MVO-gedrag gaan 'vallen'). Uitvoerders moeten meer informatie verzamelen over de stand van MVO in de specifieke landen en een analyse uitvoeren naar de kansen van actief MVO-beleid in die landen. Hetzelfde geldt voor actief MVO-beleid in specifieke sectoren.

# Berenschot

Bij het formuleren van resultaatafspraken kunnen uitvoerders aansluiten bij specifieke ontwikkelingen in bedrijfssectoren en in doellanden. De afspraken moeten zo concreet mogelijk en zo relevant mogelijk voor het specifieke project worden vastgelegd.

## Suggestie 7

Formuleer zo concreet mogelijke resultaatafspraken op het gebied van MVO en leg deze vast in beschikkingen en contracten.

## Suggestie 8

Laat, ten behoeve van de beoordeling van projectvoorstellen, ketenanalyses maken waarbij aangegeven wordt waar de voordelen van MVO-maatregelen 'vallen': wie heeft er straks het meest baat bij?

Om deze aanpak te ontwikkelen raden wij aan om een gestructureerd monitoringsysteem op te zetten waarmee kan worden toegezien op de resultaten die behaald worden. Het doel van zo'n systeem is het bevorderen van MVO op een consistente en constante manier bij de bedrijven in kwestie. Als dan dreigt dat een specifiek beoogd resultaat onverhoopt niet wordt behaald, kan de uitvoerder actief meedenken met mogelijk oplossingen. Werk bijvoorbeeld met (semi)gestructureerde formats voor voortgangsrapportages, waarin MVO een apart onderdeel is, maak voor bezoeken gespreksleidraden waarin MVO gespreksonderwerp en benoem in bezoekverslagen en evaluatieformulieren MVO als specifiek issue.

Wij denken dat het belangrijk is uitvoerders te ondersteunen en te beoordelen op de stand van hun MVO-kennis en hun vermogen bedrijven aan het zetten tot maatschappelijk verantwoord ondernemersgedrag.

## Suggestie 9

Ontwikkel een monitoringsysteem, zodat aan de hand van een gestructureerde aanpak en op basis van de gemaakte resultaatafspraken, het mogelijk is de stand van zaken rond MVO te volgen.

## Suggestie 10

Zorg dat met de uitkomsten van de monitoring het mogelijk is de uitvoering bij te sturen en in het uiterste geval bedrijven ter verantwoording te roepen over niet-behaalde resultaten.

BIJLAGE 1  
OVERZICHT VAN HET MVO-TOETSINGSKADER PER REGELING

# Berenschot

REGELING			MVO-TOETSINGSKADER
Naam	Uitvoerder	Doelstelling	Aspecten
EKV	ATRADIUS	Bevorderen van economische betrekkingen door het via de Nederlandse overheid herverzekeren van risico's die Nederlandse ondernemers lopen bij de export van kapitaalgoederen en diensten naar en aannemingswerken in het buitenland (vooral opkomende markten).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen</li> <li>- Omkopingsverklaring en sancties bij omkoping (additioneel <i>good governance</i> aspect)</li> <li>- Milieu- en sociale screening c.q. screening en beoordeling eventueel gevolgd door een milieu effect rapportage of milieuverklaring. ILO normen worden niet expliciet meegenomen (behalve via inspanningsverplichting op de OESO richtlijnen)</li> <li>- Afspraken in OESO verband over de sociale en milieu-effecten van <i>Officially Supported Credit Exports</i></li> </ul>
ORET	FMO (tot 31/12/2006); PWC/Ecorys (vanaf 1/1/2007)	Versterken van duurzame economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen</li> <li>- Projecten dienen ontwikkelingsrelevant te zijn. Toets op: (I) financieel-economische effecten, (II) technische duurzaamheid, (III) milieu effecten en (IV) sociale effecten</li> </ul>
SENO/GOM	ATRADIUS	Exporteurs de mogelijkheid bieden zich voor 'goede' projecten te verzekeren tegen de betalingsrisico's in een aantal opkomende (moeilijke) markten, waarvoor geen reguliere EKV dekking van Atradius beschikbaar is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO multinationale richtlijnen</li> <li>- Omkopingsverklaring en sancties bij omkoping (additioneel <i>good governance</i> aspect)</li> <li>- Milieuscreening waaruit soms milieutoets volgt (additioneel milieu aspect)</li> <li>- Bij SENO in sommige gevallen milieu- en sociale beoordeling (gevoelige gebieden/sectoren)</li> <li>- Afspraken in OESO verband over de sociale en milieu-effecten van <i>Officially Supported Credit Exports</i></li> </ul>
FOM	FMO	Vertrekken van (middel)lange termijnfinancieringen aan lokale dochterondernemingen of joint ventures van Nederlandse bedrijven om investeringen in opkomende markten te	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen</li> <li>- <i>Checklist on labour rights</i> en <i>labour conditions</i> (additioneel sociaal aspect)</li> <li>- <i>Environmental and social checklists</i> (additioneel milieu en sociaal aspect)</li> <li>- Specifieke afspraken betreffende <i>corporate governance</i></li> <li>- Additionele MVO-afspraken</li> </ul>

## Berenschot

		stimuleren	
PESP	EVD	Versterking van de bilaterale economische samenwerking met opkomende markten om de kans op orderverwerving door het Nederlandse bedrijfsleven in deze landen te vergroten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen</li> <li>- Omkopingsverklaring (additioneel <i>good governance</i> aspect)</li> <li>- Geen negatieve milieu implicaties (additioneel milieu aspect)</li> <li>- Geen sprake van kinderarbeid, gedwongen tewerkstelling, discriminatie in werk en beroep, beperking van het recht op vereniging en collectieve onderhandeling voor ondernemers (additioneel sociaal aspect)</li> </ul>
PSOM	EVD	Het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten en het positioneren van het Nederlandse bedrijfsleven op deze markten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspanningsverplichting voor de OESO multinationale richtlijnen</li> <li>- Inspanningsverplichting ILO principes (additioneel sociaal aspect)</li> <li>- MVO-aspecten zijn onderdeel van resultaatafspraken (bijv. beleid voor HIV/AIDS)</li> <li>- Milieuscreening waaruit soms milieutoets volgt</li> <li>- Gebruik van checklists op het gebied van milieu en sociale aspecten</li> <li>- Per project kunnen additionele MVO-aspecten gelden</li> </ul>

BIJLAGE 2  
ONDERZOCHE PROJECTEN



# Berenschot

De projecten die wij geselecteerd hebben voor de veldmissies en deskstudie staan in onderstaande tabellen. Wij rapporteren anoniem, daarom worden de namen van de bedrijven in de tabellen niet genoemd.

## Projecten geselecteerd voor de veldstudie

VELDSTUDIE						
Nr.	Regeling	Land	Korte omschrijving project	Gecommitteerd bedrag	Sector	Periode
1	PESP	Ghana	Verbeteren van rurale gezondheidszorg door upgraden van lokale gezondheidscentra	€ 121.059	Gezondheidszorg	21-3-2003 tot 30-4-2004
2	PESP	Peru	Introductie van milieuvriendelijke bussen	€ 83.956	Transport	13-8-2002 tot 31-7-2004
3	ORET	Ghana	Verbeteren van rurale gezondheidszorg door upgraden van lokale gezondheidscentra	€ 2.514.251	Gezondheidszorg	2005-heden
4	FOM	Oekraïne	Investeren in warehousing	€ 5.000.000	Warehousing / distributie	contract 2006, start begin 2007
5	FOM	Ghana	Export cacao	€ 1.600.000	Transport	2000-2004
6	EKV	Vietnam	Schepen bouwen	€ 21.103.000	Scheepvaart	19-9-2002
7	PSOM	Vietnam	Ontwikkeling kleding industrie	€ 568.000	Kledingindustrie	mei 2004-juli 2007
8	PSOM	Peru	Implementatie irrigatiesysteem voor bloekenwekerij	€ 490.250	Landbouw	mei 2004-eind 2005
9	PSO	Oekraïne	Productie van jonge planten voor groenten	€ 673.260	Landbouw	2002-2005

## Projecten geselecteerd voor de dossierstudie

DOSSIERSTUDIE						
Nr.	Regeling	Land	Korte omschrijving project	Gecommitteerd bedrag	Sector	Periode
1	GOM	Ghana	Rehabilitatie van een weg	max. schadevergoeding: € 24 miljoen	infrastructuur	2005
2	GOM	Ghana	Bouw van volledige drink- en waterzuiveringsinstallatie incl. distributienetwerk	max. schadevergoeding € 23 miljoen	Water	n.t.b.
3	SENO	Oekraïne	Levering van 2 trekkers	max. schadevergoeding: € 166.700	Transport	2002-2003
4	PSOM/EZ	Oekraïne	Ontwikkelen techniek voor suikerbieten	€ 883.997	Industrie	2006-heden
5	PSOM/OS	Peru	Fair trade kleding	€ 725.000	Industrie	2005-heden
6	EKV	Oekraïne	Reconstructie van de inrichting van 6 hectare broeikassen voor het kweken van rozen	€ 5.270.100	Industrie/agricultuur	4-5-2005
7	EKV	India	Baggeren vaargeul in het zeegebied tussen India en Sri Lanka	€ 280.000.000 (transactieomvang)	Baggeren	Aanvraag 2005
8	EKV	Iran	Verkoop van goederen, materialen en licenties ten behoeve van de bouw van een methanol fabriek	> € 10.000.000	Chemie	Aanvraag juli 2006
9	ORET	Ghana	Bouwen van een waterzuiveringsinstallatie	€ 9.397.500	Water	Januari 2006-heden
10	ORET	Vietnam	Development on Opticalization on Power Management Infrastructure	€ 5.944.281	Energie	2005-heden
11	ORET	Ghana	Levering van intra-city bussen	€ 9.166.850	Transport	2005-

Project 3 uit de dossierstudie (SENO, Oekraïne) hebben wij uiteindelijk niet kunnen bestuderen. Volgens de uitvoerder is er voor dit project geen MVO-relevante informatie beschikbaar. Gezien de korte doorlooptijd van dit onderzoek was er geen gelegenheid meer om het project te vervangen door een ander dossier.

BIJLAGE 3  
LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

# Berenschot

De samenstelling van de begeleidingscommissie voor het onderzoek naar de effecten van het MVO-toetsingskader in het financieel buitenlandinstrumentarium is als volgt geweest:

- Prof.dr. B. de Gaay Fortman, hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht, *onafhankelijk voorzitter*.
- Mevrouw drs. T.J.G.M. van Summeren, beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken (DIO), *secretaris/lid*.
- De heer drs. E.R. Rodenhuis, beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (BFB/EKI), *lid*.
- De heer A.L. van der Burg, beleidsmedewerker bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE), *lid*.
- Mevrouw drs. M.E. Pondman, beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken (HP), *lid*.
- Mevrouw mr. G.B. Banning, financieel adviseur bij het Ministerie van Economische Zaken, *lid*.

BIJLAGE 4  
SCORECARD PESP

# Berenschot

## SCORECARD PROGRAMMA SAMENWERKING ECONOMISCHE PROJECTEN (PESP)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
1.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt per regeling?	<p>PESP financiert drie typen activiteiten: haalbaarheidsstudies, financieringsstudies en projectidentificatie-activiteiten. Omdat het bij PESP om projecten gaat en niet om de (export)handel zelf, gaat de EVD alleen met consortia in zee. Het gaat om nieuwe, risicovolle projecten, waarvan de kans klein is dat deze zonder PESP tot stand zouden zijn gekomen. Voorstellen zijn pas interessant als na afronding van PESP voldoende export van kapitaalgoederen in het verschiet zit.</p> <p>In PESP bestaat het toetsingskader uit de OESO richtlijnen en een MVO-verklaring die ondertekend moet worden. In deze verklaring geeft de aanvrager aan niet aan omkoping te doen, verzekert hij dat het project geen negatieve milieu-implicaties zal hebben en dat bij de toepassing van de resultaten van het PESP project geen sprake zal zijn van kinderarbeid, gedwongen tewerkstelling, discriminatie in werk en beroep en beperkingen van het recht op vereniging en collectieve onderhandeling voor werknemers. Ook geeft de aanvrager op dit formulier aan kennis te hebben genomen van de OESO-richtlijnen en zich naar vermogen van zijn onderneming in te spannen deze toe te passen.</p> <p>Het MVO-toetsingskader is bij lokale aanvragers die wij tijdens de veldmissie spraken onbekend.</p>
1.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de verschillende regelingen?	In 2003-2004 waren deze MVO-aspecten ingevoerd en operationeel.
1.c Welke rol spelen de MVO-richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?	Alleen bij de ondertekening van de aanvraag. Het betreft hier een regeling die vooral het stadium voor het plegen van de investering betreft (o.a. haalbaarheidsstudie), dus qua

## Berenschot

	project is er nog niets gerealiseerd.
1.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?	Het MVO-toetsingskader (of eigenlijk: een verhoogde aandacht voor MVO in buitenland-regelingen) vergt van de aanvrager extra inspanningen. Maar deze zijn niet onoverkomelijk .
1.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?	Het gaat om pre-investeringsstudies, dus nog niets geïmplementeerd; het toetsingskader betreft vooral de fase na de studie.
2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?	MVO speelt een geringe rol in PESP. De EVD geeft aan dat er in de studiefase weinig houvast is aan MVO-aspecten en bepalingen met betrekking tot corruptie, arbeidsomstandigheden en kinderarbeid daardoor minder relevant zijn. Toch zijn wij in de veldmissie voorbeelden van PESP studies tegen gekomen, waarover wij van mening waren dat in de studiefase meer aandacht aan MVO-aspecten besteed had kunnen worden, bijvoorbeeld door meer aandacht aan de ketenanalyse te geven. Ook kunnen bij dergelijke studies meer stakeholders vanuit NGO's of vakbondswereld aangesloten worden om ook aandacht te geven aan maatschappelijke effecten.
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	Monitoring van MVO resultaten is matig te noemen, dat heeft ermee te maken dat het hier een onderzoek betreft en geen realisatie / investering. Het aandeel van de Staat in de kosten van de opdracht wordt bij opdrachtverlening niet hoger vastgesteld dan 50% van de voorlopige opdrachtsom. Definitieve vaststelling van de opdrachtsom vindt plaats na afronding van de PESP-activiteit en na overlegging door de opdrachtnemer van een eindrapportage over de uitgevoerde PESP-activiteit. Daarnaast kunnen tussentijds voortgangs-rapportages worden verlangd. Door deze handelswijze heeft de uitvoerder wel een zekere grip op het project en kan het adresseren van bepaalde aspecten (MVO) in het eindrapport (enigszins) sturen. De EVD geeft overigens aan dat zij niet tussentijds of na afloop controleert of de ondertekende OESO-richtlijnen inderdaad in acht zijn genomen.
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	Sanctiemaatregelen zijn niet bekend; echter de definitieve vaststelling van de bijdrage vindt na afloop van het project plaats. Dus de mogelijkheid van (financiële) sanctie is wel aanwezig.
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-	EVD legt soms in overleg aanvullende MVO-relevante eisen op tafel, waar deze op geba-

## Berenschot

relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	seerd zijn is projectafhankelijk. Men stuurt daar vervolgens op in de projectformulering.
3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	Ketenanalyse en stakeholderbeschrijving, om na studiefase concreter met MVO aan de slag te kunnen.
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten (milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	Geen voorbeelden tegen gekomen.
4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsingskader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?	Voor regelingen die de pre-investeringsfase van een project betreffen, is het toetsingskader minder effectief dan voor regelingen, die de investeringsfase beslaan. Dit heeft mede te maken met de duurzame betrokkenheid van de uitvoerder en het grotere belang.
5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziene negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Impact op milieu maakt onderdeel uit van de standaardbeoordeling. Wij hebben geen projecten aangetroffen die negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt.
5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	We hebben geen PESP projecten aangetroffen in de veldstudies die opvallende positieve milieueffecten hebben veroorzaakt (blijft vaak bij beperken van schade).
6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?	Wij hebben geen projecten aangetroffen waarbij de ILO normen worden geschonden. Recht op vereniging en collectieve onderhandeling wordt door bedrijven toegestaan (maar er wordt feitelijk nauwelijks gebruik van gemaakt); vakbonden hebben over het algemeen slechts beperkte invloed.
7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat omkoping wordt voorkomen?	De PESP regeling stelt specifieke eisen op dit gebied (verwijzing naar artikelen in wetboek van strafrecht). Wij hebben, net zo min als de uitvoerder, geen expliciete gevallen van corruptie ontdekt. Niet duidelijk of dit door MVO-toetsingskader komt of door feit dat corruptie vaak bedekt blijft.  Betrouwbaarheid partner wordt overigens los van MVO-toetsingskader al meegenomen in de beoordeling, het gaat immers om overheidsgeld.

## Berenschot

8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?	In projecten van de veldmissie zijn we geen additionele eisen tegengekomen.
Relevantie	
9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanningen op MVO gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?	Naar Nederlandse maatstaven hebben we geen opvallende extra MVO-inspanningen, wel naar lokale begrippen. Interessant om te zien dat deze erg uit elkaar kunnen liggen. Welke norm moet je hanteren?
9.b In hoeverre past het MVO-toetsingskader binnen het <i>level playing field</i> in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?	Geen onbedoelde bijeffecten geconstateerd.
9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?	PESP is een vraaggestuurd opdrachtenprogramma (en dus geen subsidieprogramma), er worden dus ook <i>voorstellen</i> ingediend en geen <i>aanvragen</i> . Voorstellen kunnen goed aansluiten bij lokale prioriteiten. De projecten die wij in Ghana en Peru hebben bezocht speelden beiden in op overheidsdoelstellingen.



BIJLAGE 5  
SCORECARD FOM

# Berenschot

## SCORECARD FONDS OPKOMENDE MARKTEN (FOM)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
1.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt in de regeling?	<p>Het Fonds Opkomende Markten (FOM) is door de Nederlandse overheid (Ministerie van Economische Zaken) ingesteld met de bedoeling de economische ontwikkeling van opkomende markten te bevorderen door het stimuleren van investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven. Afhankelijk van de specifieke situatie kan de financiering de vorm hebben van een achtergesteld krediet (te rekenen tot het risicovermogen van de onderneming), een concurrente lening dan wel een garantie (indien de onderneming tot het MKB behoort is een participatie in het aandelenkapitaal ook mogelijk) . De FOM-financiering aan een lokale onderneming bedraagt maximaal EUR 5,0 miljoen. De looptijd kan variëren van drie tot twaalf jaar.</p> <p>In het ondernemingsplan dient aandacht te worden besteed aan een aantal specifieke aspecten van MVO waarbij duidelijk wordt dat er in het kader van de oprichting en activiteiten van de lokale onderneming geen sprake is van omkoping, het niet naleven van fundamentele arbeidsnormen of van activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben.</p> <p>Tevens hanteert de FMO de volgende checklist:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Checklist on labour rights and labour conditions.</li><li>- Environmental and social checklist.</li></ul> <p>Deze sluiten aan op de internationale standaard IFC van de Wereldbank (8 IFC performance standards, zie: <a href="http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/content/envsocstandards">http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/content/envsocstandards</a>). Deze regelingen zijn juridisch sterker dan de OESO-richtlijnen, internationale controle-</p>

## Berenschot

	<p>mechanismen zijn breder. Er is een webbased toolkit ontwikkeld op basis waarvan risico's en mogelijke maatregelen in kaart kunnen worden gebracht. Investment officers van FMO worden getraind in deze standaards en de toolkit.</p>
<p>1.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de regeling?</p>	<p>Men schrijft voor dat in het ondernemingsplan een aantal MVO-aspecten dient te worden beschreven. Om de duurzaamheid van de financiering te garanderen worden bedrijven niet alleen beoordeeld op hun financiële prestaties, maar kijkt FMO sinds 2001 ook naar <i>corporate governance</i> (verslaglegging, benoemingsprocedures, controlemechanismen), hun milieu- en sociaal beleid en blijvende voordelen voor de lokale economie.</p>
<p>1.c Welke rol spelen de MVO-richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?</p>	<p>FMO heeft veel MVO-deskundigen in huis. De sociaal- en milieuspecialisten kijken tegenwoordig al mee met de aanvraag vanaf de eerste contacten en toetsen niet meer, zoals vroeger, alleen achteraf. FMO biedt ook training aan klanten. Mee-ontwikkelen is een belangrijk doel van de FMO, waarbij de bereidheid van de klant om eraan te werken of te verbeteren een belangrijke voorwaarde is. Wat de FMO een lastig vraagstuk vindt bij de vormgeving van een project is de vraag hoe ver je terug kunt gaan in de keten met MVO. Daarnaast worden projectbezoeken afgelegd tijdens de uitvoering.</p> <p>Omdat lokale (MVO) criteria nog wel eens afwijken van de Nederlandse standaard wordt door de FMO advies ingewonnen bij lokale consultants, bankiers en ambassades.</p> <p>FMO weet voor welke landen en sectoren 'rode lampjes' gaan branden, risicofactoren worden per aanvraag geïdentificeerd. Intern zijn hiervoor 'kennisstraten' ingericht, waar kennis met elkaar wordt uitgewisseld op sector- en landenniveau. Daarvan worden 'lessons learned' geformuleerd in de trant van 'let-op' adviezen, die medewerkers krijgen als ze bezig zijn met een aanvraag.</p> <p>De FMO ziet het toetsingskader niet zozeer als een selectiemechanisme voor 'MVO-proof' aanvragen, maar als een bijsturingmiddel. FMO weigert naar eigen zeggen zelden op MVO-gronden. MVO-aspecten worden in kaart gebracht, als bedrijven niet voldoen aan de eisen krijgen ze extra ondersteuning aangeboden (voorlichting, actieplannen rapportages, managementondersteuning) of wordt een afspraak gemaakt op welke termijn het bedrijf de bewuste MVO-aspecten voor elkaar moet hebben.</p> <p>De kracht waarmee de FMO eisen kan stellen hangt af van de hoogte van de financiering</p>

## Berenschot

	(in vergelijking tot andere financiers). Ben je 3 <sup>e</sup> of 4 <sup>e</sup> financierende partij dan heb je minder <i>leverage</i> . Bij FOM is de FMO meestal de 1 <sup>e</sup> financierder.
1.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?	Voor uitvoerders en bedrijven lijkt dat beperkt. Anderen signaleren wel een lastenverzwaring, echter de benodigde informatie is relatief eenvoudig boven water te halen. We hebben geen signalen opgevangen dat dit niet acceptabel is.
1.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?	Geen lokale belemmeringen gesignaleerd. De FMO geeft aan MVO ook vanuit de principes van redelijkheid en billijkheid te willen benaderen. Het is niet de bedoeling dat bedrijven uit de markt gedrukt worden vanwege te hoge MVO-eisen.
2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?	Ja. Met name FMO heeft veel MVO-deskundigheid in huis op gebied van milieu, sociale rechten en corporate governance. Er wordt in training en advies richting klanten voorzien, maar ook intern krijgen medewerkers training om tijdens projectbezoeken goed te kunnen doorvragen op (MVO) aspecten.
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	Ja, door frequent contact en projectbezoeken. Er worden in ieder geval jaarlijks voortgangsrapportages gemaakt.
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	Tussentijds stoppen komt volgens de FMO zelden voor, het is ook moeilijk om lening terug te vorderen. Gezien het grote financiële belang en de lange looptijd zou dit eigenlijk wel mogelijk moeten zijn.
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	FMO zorgt met checklisten voor bredere toets dan alleen de OESO-richtlijnen. Corporate governance kan als additionele MVO-eis beschouwd worden.
3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	Bijvoorbeeld meer aandacht voor waarde-ketenanalyse, stakeholder/issue analyse, samenwerking met lokale partijen (maatschappelijk middenveld, lokale overheid).
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten (milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	Geen aanwijzingen gevonden dat het toetsingskader heeft geleid tot afgewezen aanvragen of stopzetten samenwerking.
4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsings-	Aangezien deze regeling een groot financieel belang kan betekenen en omdat er een lang-

## Berenschot

kader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?	<p>jarige betrokkenheid is, mag deze regeling als kansrijk qua effectiviteit van het toetsingskader worden gezien. (Dit in tegenstelling tot de situatie dat alleen onderzoek wordt gedaan (pre investering) of dat eenmalig goederen worden geleverd.)</p> <p>Een aantal sectoren is uitgesloten van de faciliteit. Het gaat daarbij om ondernemingen die meer dan 50% van hun jaaromzet behalen uit de onroerend-goedsector, het bank- en verzekeringswezen en beleggingsactiviteiten. Ook financiële holdingmaatschappijen en ondernemingen die actief zijn in de productie van militair-strategische goederen zijn van de regeling uitgesloten. Voor grotere ondernemingen met internationale ervaring, is kader minder effectief omdat zij vaak al (veel) aan MVO doen.</p>
5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziene negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Impact op milieu maakt onderdeel uit van de standaardbeoordeling. Geen negatieve milieueffecten geconstateerd.
5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	We hebben geen projecten aangetroffen in de veldstudies die opvallende positieve milieueffecten hebben veroorzaakt (blijft vaak bij beperken schade). Wel wordt soms nieuwe technologie (BAT= best available technology) ingebracht. Hiermee wordt de Nederlandse norm toepasbaar voor een opkomend land.
6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?	In de projecten die wij bezocht hebben werden de ILO normen gerespecteerd.
7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat omkoping wordt voorkomen?	Aangezien we geen afwijkingen op dit front hebben geconstateerd kunnen we ook niet beoordelen wat het mogelijke effect is van het kader. We nemen desondanks aan dat dubieuze aanvragen zich zelf buitensluiten, omdat omkoping een <i>knock-out</i> criterium is.
8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?	Er worden in voorkomende gevallen additionele MVO-eisen gesteld. Een voorbeeld is een health en safety plan. Dat heeft tot positieve MVO-effecten geleid, aangezien het Hiv/Aids beleid van het betreffende bedrijf hiermee verbeterd werd.
Relevantie	
9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanning?	Geen aanwijzingen dat het toetsingskader heeft geleid tot betere MVO-prestaties van

## Berenschot

gen op MVO-gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?	deelnemende bedrijven. Geen geconstateerde aperte negatieve of positieve MVO-effecten. Geen opvallende extra MVO-inspanningen gevonden naar Nederlandse begrippen, wel naar lokale begrippen.
9.b In hoeverre past het MV- toetsingskader binnen het <i>level playing field</i> in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?	Goed, bedrijven vinden de afspraken redelijk.
9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?	Het MVO-beleid heeft bij voorkeur ook een voorbeeldfunctie voor andere lokale- of internationale bedrijven. Daarbij geldt als voorwaarde dat het Nederlandse bedrijf voldoende zeggenschap over de bedrijfsvoering moet hebben (meerderheid aandelen). Westerse bedrijven liggen vaak onder een vergrootglas, dus ook wat betreft MVO-beleid.

BIJLAGE 6  
SCORECARD PSOM

# Berenschot

## SCORECARD PROGRAMMA SAMENWERKING OPKOMENDE MARKTEN (PSOM)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
1.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt per regeling?	<p>PSOM is een samenvoeging van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) dat gefinancierd wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) en het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) dat gefinancierd wordt door het ministerie van Economische Zaken. Het doel van PSOM is het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling in opkomende markten. Dit moet bijdragen aan de economische ontwikkeling van de private sector en de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven in de doellanden. Daartoe ondersteunt het programma pilot-investeringen van Nederlandse bedrijven, die gaan samenwerken met een lokaal bedrijf uit een van de betreffende landen. PSOM projecten moeten een positief effect hebben op de lokale economie van het land.</p> <p>Het MVO-toetsingskader is in 2002 in de PSO en PSOM regelingen ingevoerd. Door deelname aan de PSOM regeling verplichten bedrijven zich te houden aan de OESO en ILO richtlijnen (voor zover dat niet in strijd is met nationale en internationale wetgeving en de lokale situatie in het doelland). Dit komt terug in het aanvraagformulier: alle bedrijven die deelnemen aan PSOM ondertekenen de OESO-richtlijnen en de ILO-principes. In de tenderinstructies PSOM staat dat de projecten geen schade mogen aanbrengen aan mens, dier en milieu.</p>
1.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de verschillende regelingen?	<p>De samenvoeging van de PSOM en PSO programma's in juni 2005 leidde tot aanpassing van het MVO-toetsingskader, met name doordat MVO-aspecten werden opgenomen in de resultaatafspraken. Bedrijven moeten nu o.m. aangeven hoe het salaris dat ze betalen zich verhoudt tot het lokale minimumloon en dienen ze (indien de activiteiten Afrika betreffen) een HIV/AIDS-beleid te ontwikkelen.</p> <p>Volgens de EVD zijn PSOM-OS projecten geschikter voor dergelijke afspraken dan de</p>



## Berenschot

	<p>PSOM-EZ projecten. Alhoewel beide regelingen naar buiten toe zijn verenigd in één PSOM regeling, liggen er nog accentverschillen. Zo is voor PSOM-EZ landen economische spin-off (verbeterde handelsrelaties) het voornaamste doel, terwijl voor PSOM-OS landen ontwikkelingseffecten juist het belangrijkste criterium is.</p> <p>Het PSOM programma heeft een ontwikkelingsdoelstelling (waarbij de nadruk bij PSOM-OS op duurzame armoedebestrijding ligt en bij PSOM-EZ op transitie-effecten en positionering van Nederlandse bedrijven). De tenderinstructies (december 2006) bevatten daartoe vragen inzake de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkgelegenheid (direct en indirect).</li> <li>- Introductie nieuwe technologie.</li> <li>- Kennisoverdracht en trainingen.</li> <li>- Inkomenseffecten en arbeidsomstandigheden.</li> <li>- Keteneffecten.</li> <li>- Effect op positie van vrouwen.</li> <li>- Milieueffecten.</li> </ul> <p>MVO is op deze manier in het concept ontwikkelingsrelevantie ‘versleuteld’ en vormt een expliciet onderdeel van de aanvraag.</p>
<p>1.c Welke rol spelen de MVO-richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?</p>	<p>De EVD is intensief betrokken vanaf de aanvraag t/m afsluiting van het project. Sinds 2006 heeft de EVD een specifieke vragenlijst die ze bij het screenen van voorstellen gebruikt. De screeningsvragen omvatten naast de gebruikelijke vragen over het Nederlandse en lokale bedrijf, het projectplan, het businessplan en de spin-off, ook specifieke vragen over thema's, die deel uitmaken van duurzaam- en maatschappelijk verantwoord ondernemen (DO &amp; MVO). Voorbeelden zijn arbeidsnormen, personeelsbeleid, gezondheid medewerkers, milieu, rechten lokale bevolking en ketenverantwoordelijkheid.</p> <p>De EVD geeft in het screeningsdocument het volgende aan over de doelstelling:</p> <p>“Doel is om deze thema's, indien van toepassing, meer op te nemen in de toekomstige PSOM contracten, omdat PSOM internationaal ondernemen in opkomende markten wil stimuleren op een duurzame wijze. Echter, het bedrijf is en blijft verantwoordelijk voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Wij als overheid moeten controleren of er</p>

## Berenschot

	<p>geen gekke dingen gebeuren met overheids gelden en kunnen bedrijven prikkelen om net iets meer te doen op het gebied van duurzaam ondernemen.”</p> <p>Tijdens uitvoering worden projecten 1 á 2 keer per jaar bezocht. Dit biedt de EVD de mogelijkheid om MVO intensief te monitoren tijdens het project. Vanuit de bezochte projecten en de dossiers krijgen wij de indruk dat de aandacht voor MVO vanuit de EVD wisselend is. In enkele rapportages wordt hier nauwelijks over gerapporteerd en ook in de veldverslagen komt hier niks over terug. Bij andere projecten is het wel weer het geval.</p> <p>Vrij uniek binnen het Nederlands buitenlandinstrumentarium is dat betaling slechts geschiedt op basis van resultaat. Er wordt in termijnen betaald en pas nadat is aangetoond dat bepaalde deelresultaten zijn gehaald. In de projecten die wij onderzocht hebben waren de resultaatafspraken voor MVO wisselend. Sinds 2005 worden concretere afspraken gemaakt; de EVD kan hier dan ook scherper op sturen.</p>
<p>i.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?</p>	<p>Het MVO-toetsingskader heeft bij de uitvoerder tot verhoogde lastendruk geleid. Er zijn extra mensen (MVO deskundigen) aangenomen. Onlangs hebben er trainingen voor de landenmedewerkers plaatsgevonden voor MVO. Dit is volgens de EVD niet zozeer een gevolg van het MVO-toetsingskader, maar van de verhoogde aandacht in de markt voor MVO.</p> <p>Van aanvragers vergt het ook extra inspanningen. Voor de MVO-eisen moeten zij allerlei certificaten aan de EVD overleggen. Maar over het algemeen ziet men het belang ervan in (begrip voor de lasten die het meebrengt).</p> <p>Het toetsingskader levert de EVD soms een lastig dilemma op: enerzijds wil zij vanuit de EZ doelstelling bedrijfsleven in opkomende markten stimuleren, anderzijds moet zij vanuit het MVO-toetsingskader (en aanvullende eisen) eisen aan aanvragers stellen die de PSOM regeling wellicht minder aantrekkelijk voor hun maken.</p>
<p>i.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?</p>	<p>De EVD vindt het prettig dat het toetsingskader ruimte laat voor interpretatie, waardoor zij zelf de flexibiliteit heeft aanvullende eisen te stellen. De geselecteerde bedrijven die wij voor de veldstudie spraken (zowel de NL als de lokale) herkennen dit. De afspraken vinden zij meestal praktisch uitvoerbaar. Zij geven aan dat de EVD de lokale situatie goed kent en flexibel omgaat met noodzakelijke afwijkingen, zodat wanneer iets niet realistisch blijkt,</p>

## Berenschot

	<p>dit ook aangepast kan worden.</p> <p>Een lastig dilemma voor de EVD is marktverstoring. Zo stelt zij aan de aanvragers de eis een x-percentage boven het minimumloon te zitten. Enerzijds wel een mooi effect, anderzijds wil de EVD niet dat de PSOM projecten marktverstoring werken, omdat werknemers van andere bedrijven naar het PSOM project overstappen.</p>
2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?	EVD doet veel aan informatievoorziening en bewustwording (onder meer via workshops en een uitgebreide website). Scherpt vaak samen met bedrijf projectvoorstel verder aan op MVO-gebied. Voorafgaand aan goedkeuring vindt lokaal bezoek plaats.
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	Monitoring van MVO-resultaten is redelijk. Betaling geschiedt in termijnen op basis van behaalde resultaten (dit levert een goed sturingsinstrument). Kwaliteit voortgangsverslagen wisselt m.b.t. opvolging van MVO-afspraken. Wordt tijdens de uitvoering niet altijd veel aandacht meer aan besteed, evenmin bij veldbezoeken.
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	Sanctiemaatregelen zijn aanwezig en bij bedrijven bekend. Het komt volgens de EVD niet vaak voor dat deze gebruikt worden. Wij zijn het niet tegengekomen.
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	EVD constateert regelmatig aanvullende MVO-relevante ontwikkelingen en stuurt daarop in projectformulering. Zoals: medische faciliteit opzetten binnen het bedrijf voor werknemers en hun familie. Of voor projecten in Afrika: HIV/Aids beleid. In projecten die vroeg (2001-2002) zijn goedgekeurd zien we dat dit minder gebeurt.
3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	De EVD is op zoek naar meer aansluiting met sectorinitiatieven – daartoe heeft zij een uitgebreide lijst opgesteld van milieu, sociale en voedselveiligheidsstandaarden en certificeringen. Desalniettemin lijkt het MVO-toetsingskader redelijk op zichzelf te staan. Initiatieven vanuit de VN (zoals <i>Global Compact</i> ) of de Wereldbank (IFC standaarden) zijn op het moment niet expliciet verwerkt.
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten (milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	Twee maal per jaar kunnen PSOM projecten worden ingediend. De beste projecten worden geselecteerd. Bedrijven die op MVO-aspecten hoog scoren, maken meer kans om te worden geselecteerd (hoewel MVO een randvoorwaarde van het programma blijft).

## Berenschot

<p>4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsingskader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?</p>	<p>Het toetsingskader lijkt vooral effectief in het geval dat de rol van het Nederlandse bedrijf in het project groot en structureel is. Dus bijv. een meerderheidsaandeel in een <i>joint venture</i>. Internationaal werkende bedrijven hebben vaak wel een duurzaamheidsbeleid. Grotere bedrijven hebben voorsprong, maar niet exclusief.</p>
<p>5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziena negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?</p>	<p>Impact op milieu maakt onderdeel uit van de standaardbeoordeling. Uitvoerder heeft milieupert in dienst die betrokken wordt bij beoordeling wanneer milieueffecten aan orde zijn. In complexe gevallen wordt extern bureau ingehuurd. Wij hebben geen projecten aangetroffen die negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt.</p>
<p>5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?</p>	<p>We hebben geen projecten aangetroffen in veld- of dossierstudie die opvallende positieve milieueffecten hebben veroorzaakt (blijft vaak bij beperken van schade). Wel brengen de door PSOM gesteunde Nederlandse bedrijven vaak nieuwe technologie mee, zoals bijvoorbeeld biologische gewasbeschermingsmiddelen. Dit zit vooral in de bedrijfsvoering van het bedrijf en is niet direct te relateren aan het MVO-toetsingskader.</p>
<p>6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?</p>	<p>Bij de onderzochte PSO(M) projecten worden de 4 ILO normen gerespecteerd. Aan uitbanning van kinderarbeid wordt bijgedragen doordat bedrijven bij het in dienst nemen van werknemers vragen naar hun identiteitsbewijs. Werknemers onder de 18 werden niet tewerkgesteld. Recht op vereniging en collectieve onderhandeling wordt door bedrijven wel toegestaan, maar vakbonden hebben we in de praktijk niet aangetroffen. Wij constateren dan ook dat het recht op vereniging en collectieve onderhandeling weliswaar bestaat maar in geen van de bezochte projecten actief wordt gestimuleerd.</p>
<p>7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat omkoping wordt voorkomen?</p>	<p>De PSOM regeling stelt geen specifieke eisen op dit gebied (alleen in OESO-richtlijnen). Naar managementcapaciteit en reputatie bedrijf wordt wel gekeken bij de screening van de bedrijven. Uitvoerder heeft nog nooit een bedrijf betrapt op ernstige corruptie, ambassades evenmin. Niet duidelijk of dit door MVO-toetsingskader komt of door feit dat corruptie vaak bedekt blijft.</p>
<p>8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?</p>	<p>Wisselend. In oudere projecten (2002-2003) weinig effecten te zien. Waren dan ook geen additionele eisen opgenomen. In recente projecten regelmatig grote effecten.</p>
<p>Relevantie</p>	

## Berenschot

<p>9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanningen op MVO-gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?</p>	<p>De PSOM regeling leent zich in theorie goed voor projectvoorstellen met innovatieve (externe) MVO-aspecten, omdat voorwaarde voor een financiële bijdrage is dat het projectvoorstel positieve ontwikkelingseffecten genereert. Ook in de veldmissie hebben we een aantal innovatieve oplossingen aangetroffen, waaronder een medische faciliteit, sociale programma's en training voor straatkinderen. De bedrijven die het betrof hadden sowieso een goed doordacht MVO -beleid.</p> <p>Onze indruk uit de veld- en dossierstudie is wel dat het voor innovatieve oplossingen van belang is dat de uitvoerder hierover in de beginfase actief meedenkt met de aanvrager. De EVD heeft hiertoe de mogelijkheid in de PSOM regeling en benut deze regelmatig.</p> <p>Overigens geeft de EVD aan dat MVO de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden in de PSOM projecten, maar dat zij zich afvraagt in welke mate dit met het MVO-toetsingskader te maken heeft. De impuls hiervoor komt met name vanuit het bedrijfsleven zelf die steeds meer op MVO ondernemen. Dit heeft de aandacht bij de EVD voor dit thema vergroot.</p>
<p>9.b In hoeverre past het MVO-toetsingskader binnen het <i>level playing field</i> in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?</p>	<p>Het kader past binnen internationale ontwikkelingen. Meer aansluiting kan worden gezocht bij inspanningen van andere donoren, bijvoorbeeld door de screeninglijsten regelmatig naast die van de VN, IFC, Global Compact e.d. te leggen.</p> <p>Jammer is dat de ambassades, die advies geven in de selectiefase, weinig ingaan op de MVO-aspecten in dit advies. Terwijl uit de veldbezoeken is gebleken dat zij juist goed zicht hebben op de MVO relevante aspecten voor het land of een specifieke sector. Ook kunnen zij aangeven met welke stakeholders de aanvrager in dialoog kan gaan en eventueel ondersteunen bij het leggen van de eerste contacten.</p>
<p>9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?</p>	<p>Eén van de Nederlandse bedrijven van de geselecteerde PSOM projecten heeft een duidelijke voorbeeldfunctie voor de sector in de regio (bloemenproject Peru). De inspanningen van de Nederlandse partner bleken hiervoor cruciaal. Het project in Oekraïne (jonge planten) had geen (MVO) uitstraling richting andere actoren in de omgeving. Verschil is dat de Nederlandse partner hier geen meerderheid van de aandelen heeft en daarmee beperkte invloed op de bedrijfsvoering. Vanuit de landenstudies kan dan ook geconcludeerd worden dat een positieve uitwerking op de omgeving sterk samenhangt met de inspraak</p>

# Berenschot

	die het Nederlandse bedrijf op de bedrijfsvoering heeft (meerderheid aandelen).
--	---

BIJLAGE 7  
SCORECARD ORET

# Berenschot

## SCORECARD ONTWIKKELINGSRELEVANTIE EXPORT TRANSACTIES (ORET)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
1.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt in de regeling?	<p>Het doel van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties is het versterken van duurzame economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden. Dit gebeurt door middel van het faciliteren van investeringen in de economische en sociale infrastructuur in die landen. Het programma verlaagt voor een ontwikkelingsland de kosten van projecten. De ondersteuning bestaat uit een schenking van 35% of 50% van de transactiewaarde. De schenking wordt niet aan de aanvrager uitgekeerd, maar aan het ontwikkelingsland. De schenkingen kwalificeren als Official Development Assistance (ODA).</p> <p>ORET is een subsidieprogramma van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS), dat in overleg met het ministerie van Economische Zaken onder mandaat wordt uitgevoerd. Tijdens de onderzoeksperiode werd het programma uitgevoerd door FMO. Vanaf 1 januari 2007 heeft een consortium van PWC en Ecorys de uitvoering van het programma voor een periode van een jaar overgenomen.</p> <p>In 2004 waren de OESO-richtlijnen nog niet opgenomen in het aanvraagformulier. Dit is wel het geval in 2005. De ORET regeling 2006 geeft duidelijk aan dat toetsing op sociale effecten past in het beleid van NL overheid om MVO te bevorderen.</p> <p>Projecten worden getoetst op (I) financieel-economische effecten, (II) technische duurzaamheid, (III) milieu effecten en (IV) sociale effecten.</p>
1.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de regeling?	<p>Voor (III) worden richtlijnen van de Wereldbank en IFC als leidraad gebruikt. Voor (IV) worden formuleringen op het gebied van ILO en Wereldbank gebruikt. Verder wordt gekeken in hoeverre de afnemer aspecten van <i>corporate governance</i>, zoals organisatiestruc-</p>



## Berenschot

	turen, benoemingen, verantwoordingsstructuren et cetera, toepast in de bedrijfsvoering. Hiervoor bestaat geen speciale toets of duidelijke richtlijnen. MVO-bewijsstukken (zoals arbeidscontracten, kwaliteitskeurmerken, HRM-beleid) maken geen expliciet onderdeel uit van aanvraag.
1.c Welke rol spelen de MVO-richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?	MVO-richtlijnen spelen steeds grotere rol. Wel afhankelijk van type project en sector. Als uitvoerder was FMO primair verantwoordelijk voor de beoordeling van projectvoorstellen. In veel gevallen verzocht FMO daarnaast Ecorys/NEI om de projectvoorstellen te beoordelen op economische aspecten, zoals de financiële, commerciële en economische duurzaamheid. Soms is een milieueffectrapportage vereist. Het is mogelijk om extra financiering (onder noemer van Technische Assistentie) te krijgen voor versterking van aspecten van <i>good governance</i> (training, capaciteitsopbouw).
1.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?	Voor uitvoerders lijkt dat beperkt. ORET projecten moeten per definitie ontwikkelingsrelevant zijn. Het zijn bovendien hele grote projecten. Vandaar is het natuurlijk van belang om op ontwikkelingsaspecten goed te toetsen. Veel toetsen worden uitbesteed. Bedrijven ervaren wel hoge lastendruk; proces van aanvraag tot goedkeuring kan jaren duren. Maar dat ligt doorgaans niet aan MVO-toetsingskader.
1.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?	Dat lijkt beperkt. Andere donoren stellen vergelijkbare eisen.
2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?	Ja. Met name FMO heeft veel MVO-deskundigheid in huis. Lijkt in mindere mate voor ORET.nl (PWC en Ecorys) te gelden.
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	Monitoring geschiedt vooral via voortgangsrapportages. Per project wordt bepaald welke zaken in ieder geval dienen te worden behandeld. Dit kunnen MVO-aspecten zijn, maar dat is veelal niet het geval.
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	Niet bekend.
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	Richtlijnen en beleidsontwikkelingen internationale donoren als VN en Wereldbank worden gevolgd.

## Berenschot

3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	Meer aandacht voor ketenanalyse, stakeholdersanalyse, samenwerking met lokale partijen (maatschappelijk middenveld, lokale overheid). Monitoring op uitvoering van MVO-kader zou beter kunnen.
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten (milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	Tussen de afgewezen ORET aanvragen in de selectie zijn er geen die om MVO-redenen alléén zijn afgewezen. Milieu, sociaal en omkopingsaspecten maken wel nadrukkelijk deel uit van de toets op ontwikkelingsrelevantie.
4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsingskader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?	Er is een verschil tussen kortstondige export van kapitaalgoederen en langlopende <i>projecten</i> die behalve goederen ook technische assistentie/capaciteitsversterking leveren. Dat tweede is laatste jaren in ORET regeling belangrijker geworden. In het geval alleen goederen worden geleverd lijkt toetsingskader minder effectief. Effectiviteit MVO-eisen varieert per sector en land (getrapte benadering).
5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziene negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	ORET stelt dat projecten geen negatieve milieueffecten mogen veroorzaken. Dit wordt middels milieutoets gecontroleerd (bij risicovolle projecten wordt een MER vereist). In verschillende gevallen constateren wij dat aanvullende eisen worden gesteld om milieuschade te beperken, bijvoorbeeld maatregelen voor verwijdering van kwik, milieuvriendelijke opslag van slib, alternatief voor gebruik van chloorgas, et cetera. Meeste innovaties in projectvoorstellen naar aanleiding van het beoordelingsproces zitten in sfeer van milieu.
5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Projecten die een positief effect op het milieu genereren komen in aanmerking voor MILIEV financiering (onderdeel van ORET). We hebben geen MILIEV projecten in de selectie. Meeste maatregelen die we aantreffen waren erop gericht om milieuschade te beperken. Geen gevallen aangetroffen waarbij veranderingen tot nadrukkelijk positieve effecten hebben geleid dan op voorhand reeds was voorzien.
6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?	Geen causaal effect vast te stellen. Geen gevallen getroffen dat ILO-normen niet worden nageleefd. Aangezien vanuit uitvoerder niet sterk op arbeidsomstandigheden wordt gestuurd, is het moeilijk te zeggen of dit door toetsingskader komt of door de bedrijfsvoering van afnemer in algemeen.
7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe	Op omkoping wordt tijdens monitoring niet erg gelet. Sinds enige tijd mogelijk om addi-

## Berenschot

geleid dat omkoping wordt voorkomen?	tionele financiering (TA, zie hierboven) te krijgen voor versterken van lokale capaciteit (versterking van management, assistentie bij aanpassing wet-en regelgeving, invoering milieu en veiligheidsnormen et cetera). Te vroeg om daarvan de effecten te meten.
8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?	Vooraf op milieugebied zijn enkele positieve effecten bereikt. In de Bijzondere Contractbepalingen staan enkele sociale voorschriften (bijvoorbeeld een werkdag van maximaal acht uur). Naleving daarvan wordt niet gemonitord.
Relevantie	
9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanningen op MVO gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?	Vooraf op milieugebied zijn enkele positieve effecten bereikt. Verder hebben we geen voorbeelden aangetroffen van specifieke MVO-vereisten.
9.b In hoeverre past het MVO-toetsingskader binnen het level playing field in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?	Sinds 2005 aansluiting bij praktijken van IFC/Wereldbank en ILO; niet helemaal duidelijk hoe deze verankering is vormgegeven.
9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?	ORET gefinancierde projecten vervullen vaak voorbeeldfunctie. Voornamelijk vanwege kwalitatief hoogwaardige technologie en, in mindere mate, door MVO-beleid. Dat is te verklaren vanuit het karakter van de regeling: in tegenstelling tot bijvoorbeeld PSOM wordt er niet lokaal een bedrijf opgericht, maar worden goederen en/of diensten geleverd aan bestaande structuren.

BIJLAGE 8  
SCORECARD EKV

# Berenschot

## SCORECARD REGULIERE EXPORTKREDIETVERZEKERING (EKV)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
1.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt per regeling?	<p>Het doel van EKV is het bevorderen van economische betrekkingen door het via de Nederlandse overheid herverzekeren van risico's die Nederlandse ondernemers lopen bij de export van kapitaalgoederen en diensten naar en aannemingswerken in het buitenland. De belangrijkste randvoorwaarde voor EKV is gericht op het voorkomen van concurrentieverstoring tussen exporteurs van verschillende landen. De door de staat aangeboden EKV dient op lange termijn kostendekkend te zijn (geen staatssteun). Een tweede randvoorwaarde is dat EKV aanvullend aan de markt is (niet marktversturend) en (3) niet leidt tot onaanvaardbare begrotingsrisico's. Ook (4) moet er voldoende Nederlands belang zijn –50% van de koopprijs moet in beginsel betrekking hebben op Nederlandse goederen en diensten. MVO is een vijfde randvoorwaarde. Daarbij gaat het om internationale richtlijnen t.a.v. milieu en omkoping.</p> <p>Sociale criteria zijn niet opgenomen in EKV. De reden hiervoor is dat het hierbij om kapitaalgoederen gaat, die voornamelijk in Nederland zijn geproduceerd. Op de omstandigheden waaronder deze zijn geproduceerd, is dus de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing. De ILO normen maken derhalve geen onderdeel uit van het toetsingskader voor EKV.</p>
1.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de verschillende regelingen?	<p>Het aanvraagformulier voorziet in twee verklaringen die moeten worden aangevinkt: het naleven van de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen uit juni 2000 en de afwezigheid van omkoping. Recente internationale afspraken op exportkredietgebied, zoals de 'Common Approaches on Environment and Official Supported Exports Credits' (februari 2005) zitten daar nog niet in verwerkt. Daarin zitten onder meer enkele sociale</p>

## Berenschot

	<p>aspecten en meer aandacht voor keteneffecten (hoewel beperkt).</p> <p>De milieutoets (in principe komen hiervoor alleen transacties boven de 10 miljoen euro voor in aanmerking, tenzij het om gevoelige sectoren en/of gevoelige gebieden gaat) is als volgt in EKV ingevoerd. Voor de meeste aanvragen moet een Milieubeoordelingsformulier worden ingevuld (uitzondering voor ORET-projecten, deze worden al op milieu beoordeeld). Deze worden geclassificeerd in drie categorieën: A, B of C. De categorie is een indicatie van de omvang van potentiële milieueffecten en welke informatie nodig is voor analyse van deze effecten. Voor projecten in categorie A (er is sprake van potentieel grote negatieve milieu effecten, eventueel tot buiten de locatie van het project of het werk) moet een milieueffectrapportage worden overlegd. Voor categorie B (er is sprake van potentieel substantiële negatieve milieueffecten. De milieueffecten zijn minder negatief dan voor categorie A projecten) moet een beargumenteerde milieuverklaring worden overlegd en voor categorie C projecten (weinig of geen milieueffecten) volstaat de informatie van het beoordelingsformulier. Volgens Atradius zouden de drie categorieën wel strakker gedefinieerd mogen worden, nu is soms onduidelijk wat wel en niet bij project hoort. De definities zijn internationaal vastgesteld. Overigens zijn er twee sociale onderdelen waarin de milieutoets wel aandacht besteedt: verplichte herhuisvesting en bescherming van cultureel erfgoed.</p> <p>Voor projecten in categorie C worden geen MVO-relevante vragen/eisen gesteld (anders dan verklaring OESO en non-corruptie).</p>
<p>1.c Welke rol spelen de MVO-richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?</p>	<p>Milieuexperts van Atradius worden betrokken bij de beoordeling van de milieueffecten op basis van het beoordelingsformulier en (in geval van A projecten) bij de beoordeling van de MERs. Sociale aspecten zijn geen onderwerp van de beoordeling, anders dan de aspecten die in de milieutoets zitten (zie hierboven) en die in de OESO-richtlijnen staan. Voor corruptie wordt een ondertekende verklaring geëist bij de aanvraag, hierin worden bijvoorbeeld ook agentencommissies opgevraagd om controle op prijsafspraken te plegen. Er vindt tevens verwijzing plaats naar de wetsartikelen en algemene voorwaarden.</p>
<p>1.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?</p>	<p>Ten aanzien van administratieve lasten constateren wij het volgende:</p> <p>- Voor grote bedrijven is het beter uitvoerbaar om een milieueffectrapportage te laten uit-</p>

## Berenschot

	<p>voeren dan voor het MKB.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedrijven met meer internationale ervaring zijn gewend aan de beoordelingsprocedures voor EKV. Voor hen is het toetsingskader wellicht eveneens beter uitvoerbaar.</li> <li>- Er bestaat onduidelijkheid bij uitvoerder en bedrijven over de grenzen van projecten. Wat behoort wel en wat niet tot het project? Gaat het alleen om de machine of ook om de fabriek waar deze komt te staan en met welk doel? Discussies over systeemgrenzen en projectdefinities leidt tot extra administratieve lasten.</li> <li>- Meer aansluiting bij internationale praktijk is gewenst (ten aanzien van definitie projecten, ketenverantwoordelijkheid et cetera).</li> <li>- De indeling in A, B en C projecten is weliswaar gebaseerd op internationale door ECA's gehanteerde normen, echter de uitvoerbaarheid van deze indeling blijkt in de praktijk niet altijd eenduidig.</li> </ul>
<p>1.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?</p>	<p>Soms gebeurt het dat een Nederlands bedrijf wel het nut inziet van de milieubeoordelingstoets, maar haar lokale afnemer niet. Het MVO-toetsingskader wordt dan als drukmiddel gebruikt om toch een milieubeoordeling te kunnen doen ('de Nederlandse overheid eist dit'). Doorgaans levert dit dan geen lokale belemmeringen meer op.</p> <p>Doordat het onduidelijk is waar de grenzen van een transactie liggen, komt het voor dat een aanvrager moet rapporteren over zaken waar hij feitelijk geen inzicht in heeft (hij levert een machine en moet informatie verstrekken over de fabriek van zijn afnemer). Vaststelling van afwijkingen op de omkopingsclausule blijkt in de praktijk moeilijk.</p>
<p>2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?</p>	<p>Als gevolg van de vraag naar meer transparantie worden verzekeringen, nadat deze zijn gesloten, tegenwoordig (30 dagen) op de website van Atradius vermeld. Atradius stelt informatiemateriaal beschikbaar over SENO/GOM en EKV waarin de procedure rondom de milieubeoordeling uiteengezet wordt. Op de website is informatie te vinden over MVO in de regeling. Verder constateren wij dat de uitvoerder beperkt stuurt op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij is daar voorzichtig in om het level playing field niet te verstoren. Bovendien heeft Atradius, in tegenstelling tot andere uitvoerders, zeer beperkte invloed op de inhoud van de transactie/project. Er is geen sprake van 'gezamenlijk ont-</p>

## Berenschot

	wikkelen'.
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	Bij exportkredietverzekering is geen sprake van monitoring op projectniveau. Het was voor ons niet mogelijk om inzicht te krijgen in voortgangsrapportages, eindrapportages etc. Het is derhalve onduidelijk of en zo ja hoe de uitvoerder toeziet op de uitvoering van het toetsingskader. Het blijkt dat de uitvoerder een passieve rol van monitoring speelt, indien afwijkingen worden geconstateerd wordt deze gerapporteerd aan bevoegde instanties.
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	Sancties zijn alleen mogelijk indien de aanvrager bewust een verkeerd beeld heeft geschetst (maar dit geldt voor alle overheidsprogramma's). Wanneer milieueffecten veranderen, kan dit de dekking beïnvloeden. Atradius heeft verder eigenlijk geen sanctiemogelijkheden ('Als het geld er in zit, krijg je het er bijna niet meer uit'). Behalve dat in geval van beschikbaar gekomen informatie over afwijkingen (bijvoorbeeld over vermeende omkoping) Atradius deze informatie doorspeelt aan het ministerie van Financiën voor verder onderzoek. Indien schendingen van de afspraken worden geconstateerd kan dit volgens Atradius gevolgen hebben voor de dekking (hoewel dit laatste niet wordt bevestigd door het ministerie).
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	De 'Common Approaches on Environment and Official Supported Exports Credits' – nieuwe OESO afspraken in EKV-verband van februari 2005 bevatten enkele bepalingen over sociale aspecten en ketenaansprakelijkheid. Daarmee gaan ze verder dan de 2001 richtlijnen die nu aan de basis van het MVO-toetsingskader voor EKV liggen.
3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	Meer internationale aansluiting is mogelijk en gewenst (zie 3a). Er dient onderzocht te worden of sociale aspecten niet toch in het toetsingskader verwerkt kunnen worden.
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten (milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	Er is ons één project bekend (door Atradius aangedragen) waarbij EKV omwille van milieueffecten is afgewezen. Dit project is overigens door de Belgische EKV daarna wel verzekerd. Er zijn geen andere gevallen geweest waarbij projecten op MVO-redenen zijn afgewezen.



## Berenschot

4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsingskader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?	Niet aantoonbaar.
5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziene negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Sinds 1 juli 2001 herverzekert de Nederlandse overheid alleen nog exporttransacties en investeringen als de betreffende export naar haar mening geen onaanvaardbare milieueffecten heeft. Voor zover wij dat kunnen beoordelen aan de hand van enkele dossiers, is de kwaliteit van de milieubeoordeling en de procedure hieromtrent voldoende om onvoorziene negatieve milieueffecten te voorkomen. Met name de uitvoering is bepalend of incidenten ook daadwerkelijk uit zullen blijven.
5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Dit is niet aantoonbaar het geval geweest. Onze indruk op basis van de dossier- en documentenstudie is dat de uitvoerder alleen controleert of milieueffecten niet te negatief zijn. Het bereiken van positieve milieueffecten wordt niet in het bijzonder gestimuleerd (stellen van ondergrens).
6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?	De ILO-normen vormen geen onderdeel van het MVO-toetsingskader dat voor EKV geldt (zie boven).
7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat omkoping wordt voorkomen?	Niet in te schatten op basis van beperkte dossierinformatie. Alle onderzochte aanvragers hebben een verklaring ondertekend dat er geen sprake is (geweest) en zal zijn van omkoping met betrekking tot het contract. Of dit anders wel het geval zou zijn geweest valt niet te stellen.
8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?	Geen additionele eisen aangetroffen.
Relevantie	
9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanningen op MVO gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?	Bedrijven zijn bekend met het feit dat ze voor omvangrijke projecten (of projecten met grote milieueffecten) een MER moeten laten uitvoeren. Mogelijk heeft dit hier en daar geleid tot innovatieve oplossingen in het projectontwerp, –zoals het toevoegen van een milieu management plan – maar gezien de beperkte dossierinformatie kunnen wij niet beoordelen of dit het gevolg was van het MVO-toetsingskader. Onze indruk is dat

## Berenschot

	Atradius vrijwel niet op additionele MVO-inspanningen stuurt.
9.b In hoeverre past het MVO-toetsingskader binnen het <i>level playing field</i> in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?	Bij exportkredietverzekering is het level playing field van groot belang. In OESO verband zijn derhalve afspraken gemaakt om oneerlijke concurrentie tussen landen te voorkomen. Zodra de Nederlandse regeling teveel uit de pas loopt zullen exporteurs of banken uitwijken naar regelingen in andere landen met gunstigere voorwaarden. Het MVO-toetsingskader zou beter kunnen aansluiten bij de nieuwe Common Approaches van de OESO (zie ook 3a).
9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?	Op basis van de ons beschikbare informatie is dit niet goed vast te stellen. Het EKV-project uit de landenstudie was tevens een ORET-project. In dit specifieke geval was er zeker sprake van een positief effect door MVO-beleid van het betreffende Nederlandse bedrijf maar dit is niet één-op-één te herleiden naar EKV en/of ORET- voorwaarden.

BIJLAGE 9  
SCORECARD SENO/GOM

# Berenschot

## SCORECARD GOEDE PROJECTEN KREDIETFACILITEIT (SENO/GOM)

Onderzoeksvraag	Bevindingen
Efficiency (uitvoerbaarheid)	
i.a Zijn de doelstellingen van het MVO-toetsingskader duidelijk uitgewerkt per regeling?	<p>Doelstelling van de regeling is om exporteurs de mogelijkheid te bieden zich voor ‘goede’ (export) projecten te verzekeren tegen de betalingsrisico's in een aantal opkomende (moeilijke) markten, waarvoor geen reguliere dekking van Atradius beschikbaar is.</p> <p>De door de staat aangeboden EKV dient op lange termijn kostendekkend te zijn (geen staatssteun). MVO is een randvoorwaarde. Daarbij gaat het om internationale richtlijnen t.a.v. milieu en omkoping, te weten: inspanningsverplichting voor de OESO multinationale richtlijnen en omkopingsverklaring bij omkoping (additioneel good governance aspect). Een milieuscreening, waaruit soms milieutoets volgt (additioneel milieu aspect), maar wordt alleen in sommige gevallen voor SENO uitgevoerd (in geval van gevoelige gebieden cq. – sectoren). Dit geldt niet voor GOM, omdat dit al via ORET is gedaan.</p> <p>Sociale criteria geënt op de ILO normen, zijn niet opgenomen in het exportkredietverzekeringinstrumentarium (EKV en SENO/GOM). De reden hiervoor is dat het hierbij om kapitaalgoederen gaat, die voornamelijk in Nederland zijn geproduceerd. Op de omstandigheden waaronder deze zijn geproduceerd, is dus de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing. De ILO normen maken derhalve geen onderdeel uit van het toetsingskader voor SENO/GOM.</p>
i.b Op welke wijze is het toetsingskader ingevoerd in de verschillende regelingen?	<p>Het aanvraagformulier voorziet in twee verklaringen die moeten worden aangevinkt: het naleven van de OESO richtlijnen voor multinationale ondernemingen uit juni 2000 en de afwezigheid van omkoping. Recente internationale afspraken op exportkredietgebied, zoals de ‘Common Approaches on Environment and Official Supported Exports Credits’ (februari 2005) zitten daar nog niet in verwerkt. Daarin zitten onder meer enkele sociale aspecten en meer aandacht voor keteneffecten (hoewel beperkt).</p>

## Berenschot

	<p>De milieutoets is als volgt voor SENO ingevoerd: Aangezien het maximale transactiebedrag is gemaximeerd op 10 miljoen euro, voert Atradius in principe geen milieutoets uit, tenzij het een aanvraag in een gevoelige sector (baggeren, landbouw) en/of een gevoelig gebied betreft (bv. wetlands, etc). In dat geval moet een Milieubeoordelingsformulier worden ingevuld. Deze worden geclassificeerd in drie categorieën: A, B of C. De categorie is een indicatie van de omvang van potentiële milieueffecten en welke informatie nodig is voor analyse van deze effecten. Voor projecten in categorie A (er is sprake van potentieel grote negatieve milieu effecten, eventueel tot buiten de locatie van het project of het werk) moet een milieueffectrapportage worden overlegd. Voor categorie B (er is sprake van potentieel substantiële negatieve milieueffecten. De milieueffecten zijn minder negatief dan voor categorie A projecten) moet een beargumenteerde milieuverklaring worden overlegd en voor categorie C projecten (weinig of geen milieueffecten) volstaat de informatie van het beoordelingsformulier. Volgens Atradius zouden de drie categorieën wel strakker gedefinieerd mogen worden, nu is soms onduidelijk wat wel en niet bij project hoort. De definities zijn internationaal vastgesteld. Overigens zijn er twee sociale onderdelen waarin de milieutoets wel aandacht besteedt: verplichte herhuisvesting en bescherming van cultureel erfgoed.</p> <p>Voor projecten in categorie C worden geen MVO-relevante vragen/eisen gesteld (anders dan verklaring OESO en non-corruptie).</p> <p>Uitzondering voor GOM, zijn altijd gekoppeld aan een ORET-project, deze zijn dus al op milieu beoordeeld.</p>
<p>i.c Welke rol spelen de MVO richtlijnen in het proces vanaf de aanvraag tot de afsluiting van het project?</p>	<p>Milieuexperts van Atradius worden betrokken bij de beoordeling van de milieueffecten op basis van het beoordelingsformulier en (in geval van A projecten) bij de beoordeling van de eventuele MERs (hoewel dit voor SENO niet vaak zal voorkomen, gezien de beperkte omvang van de transacties). Sociale aspecten zijn geen onderwerp van de beoordeling, anders dan de aspecten die in de milieutoets zitten (zie hierboven) en die in de OESO-richtlijnen staan. Voor corruptie wordt een ondertekende verklaring geëist bij de aanvraag, hierin worden ook bv naar agentencommissies gevraagd om controle op prijsafspraken te plegen. Er vindt tevens verwijzing plaats naar de wetsartikelen en algemene voorwaarden.</p>

## Berenschot

<p>1.d Heeft het toetsingskader tot een verhoogde lastendruk bij uitvoerders en bedrijven geleid?</p>	<p>Ten aanzien van administratieve lasten constateren wij het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor grote bedrijven is het beter uitvoerbaar om een milieueffectrapportage te laten uitvoeren dan voor het MKB.</li> <li>- Bedrijven met meer internationale ervaring zijn gewend aan de beoordelingsprocedures voor SENO/GOM (en vaak ook EKV). Voor hen is het toetsingskader wellicht eveneens beter uitvoerbaar.</li> <li>- Er bestaat onduidelijkheid bij uitvoerder en bedrijven over de grenzen van projecten. Wat behoort wel en wat niet tot het project? Gaat het alleen om de machine of ook om de fabriek waar deze komt te staan en met welk doel? Discussies over systeemgrenzen en projectdefinitie leidt tot extra administratieve lasten.</li> <li>- Meer aansluiting bij internationale praktijk is gewenst (ten aanzien van definitie projecten, ketenverantwoordelijkheid etc.)</li> <li>- De indeling in A,B en C projecten is weliswaar gebaseerd op internationale door ECA's gehanteerde normen, echter de uitvoerbaarheid van deze indeling blijkt in de praktijk niet altijd eenduidig genoeg.</li> </ul>
<p>1.e Ervaren bedrijven lokale belemmeringen bij de implementatie van het toetsingskader?</p>	<p>Soms gebeurt het dat een Nederlands bedrijf wel het nut inziet van de milieubeoordelingstoets, maar haar lokale afnemer niet. Het MVO-toetsingskader wordt dan als drukmiddel gebruikt om toch een milieubeoordeling te kunnen doen ('de Nederlandse overheid eist dit'). Doorgaans levert dit dan geen lokale belemmeringen meer op.</p> <p>Doordat het onduidelijk is waar de grenzen van een transactie liggen, komt het voor dat een aanvrager moet rapporteren over zaken waar hij feitelijk geen inzicht in heeft (hij levert een machine en moet informatie verstrekken over de fabriek van zijn afnemer). Vaststelling van afwijkingen op de omkopings-clausule blijkt in de praktijk moeilijk.</p>
<p>2.a Vervullen de uitvoerders een rol in informatievoorziening en bewustwording van bedrijven die gebruik maken van het instrumentarium?</p>	<p>Als gevolg van de vraag naar meer transparantie worden verzekeringen, nadat deze zijn gesloten, tegenwoordig (30 dagen) op de website van Atradius vermeld. Atradius stelt informatiemateriaal beschikbaar over SENO/GOM en EKV waarin de procedure rondom de milieubeoordeling uiteengezet wordt. Op de website is informatie te vinden over MVO in de regeling. Verder constateren wij dat de uitvoerder beperkt stuurt op maatschappelijk</p>

## Berenschot

	<p>verantwoord ondernemen. Zij is daar voorzichtig in, om het level playing field niet te verstoren. Bovendien heeft Atradius, in tegenstelling tot andere uitvoerders, zeer beperkte invloed op de inhoud van de transactie/project. Er is geen sprake van 'gezamenlijk ontwikkelen'.</p>
2.b Zien de uitvoerders toe op uitvoering van het toetsingskader (monitoring)?	<p>Bij exportkredietverzekering is geen sprake van monitoring op projectniveau. Het was voor ons niet mogelijk om inzicht te krijgen in voortgangsrapportages, eindrapportages et cetera. Het is derhalve onduidelijk of en zo ja hoe de uitvoerder toeziet op de uitvoering van het toetsingskader. Het blijkt dat de uitvoerder een passieve rol van monitoring speelt, indien afwijkingen worden geconstateerd wordt een en ander gerapporteerd aan bevoegde instanties.</p>
2.c Worden er sancties gehanteerd wanneer bedrijven het toetsingskader niet nakomen?	<p>Sancties zijn alleen mogelijk indien de aanvrager bewust een verkeerd beeld heeft geschetst (maar dit geldt voor alle overheidsprogramma's). Wanneer milieueffecten veranderen, kan dit de dekking beïnvloeden. Atradius heeft verder eigenlijk geen sanctiemogelijkheden ('Als het geld er in zit, krijg je het er bijna niet meer uit'). Behalve dat in geval van beschikbaar gekomen informatie over afwijkingen (bv vermeende omkoping) Atradius deze informatie doorspeelt aan het ministerie van Financiën voor verder onderzoek. Indien schendingen van de afspraken worden geconstateerd kan dit volgens Atradius gevolgen hebben voor de dekking (hoewel dit laatste wordt tegengesproken door het ministerie)</p>
3.a In hoeverre worden in aanvulling op het toetsingskader nog MVO-relevante ontwikkelingen en risico's geconstateerd?	<p>De <i>Common Approaches on Environment and Official Supported Exports Credits</i> – nieuwe OESO afspraken in ECA-verband van februari 2005 bevatten enkele bepalingen over sociale aspecten en ketenaansprakelijkheid. Daarmee gaan ze verder dan de 2001 richtlijnen die nu aan de basis van het MVO-toetsingskader voor SENO/GOM (en EKV) liggen.</p>
3.b Op welke punten kan het toetsingskader nog verder worden verduidelijkt en/of worden aangepast?	<p>Meer internationale aansluiting is mogelijk en gewenst (zie 3a). Er dient onderzocht te worden of sociale aspecten niet toch in het toetsingskader verwerkt kunnen worden.</p>
Effectiviteit (doeltreffendheid)	
4.a In hoeverre heeft de invoering van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat projecten die negatief scoren t.o.v. de verschillende MVO-aspecten	<p>Er is ons één project bekend (door Atradius aangedragen) waarbij de EKV aanvraag omwille van milieueffecten is afgewezen. Voor SENO/GOM is dit dus nog niet voorgeko-</p>

## Berenschot

(milieu/sociaal/omkoping) niet financieel zijn ondersteund?	men. Dit project is overigens door de Belgische EKV daarna wel verzekerd. Er zijn geen andere gevallen geweest waarbij projecten op MVO-redenen zijn afgewezen. Het is aannemelijk dat eventuele schendingen voorkomen worden, omdat dubieuze aanvragers afschrikt worden door het MVO-toetsingskader.
4.b Is er een relatie (en zo ja, welke) tussen de effectiviteit van het toetsingskader met: het type regeling, grootte van het bedrijf, sector en mate van internationale ervaring?	Niet aantoonbaar.
5.a In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten in elk geval geen van te voren voorziene negatieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Sinds 1 juli 2001 herverzekert de Nederlandse overheid alleen nog exporttransacties en investeringen als de betreffende export naar haar mening geen onaanvaardbare milieueffecten heeft. Voor zover wij dat kunnen beoordelen aan de hand van slechts enkele dossiers, is de kwaliteit van de milieubeoordeling en de procedure hieromtrent voldoende om onvoorziene negatieve milieueffecten te voorkomen. Met name de uitvoering is bepalend of incidenten ook daadwerkelijk uit zullen blijven.
5.b In hoeverre heeft het milieucriterium van het MVO-toetsingskader ervoor gezorgd dat de gesteunde projecten positieve milieueffecten hebben veroorzaakt?	Dit is niet aantoonbaar het geval geweest. Onze indruk op basis van de dossier- en documentenstudie is dat de uitvoerder alleen controleert of milieueffecten niet te negatief zijn. Het bereiken van positieve milieueffecten wordt niet in het bijzonder gestimuleerd (stellen van ondergrens).
6.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het sociale criterium in het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat bij projecten de rechten van werknemers zoals vastgelegd in de 4 ILO normen worden gerespecteerd?	De ILO normen vormen geen onderdeel van het MVO-toetsingskader dat voor SENO/GOM geldt (zie boven).
7.a In hoeverre heeft het ondertekenen van het MVO-toetsingskader ertoe geleid dat omkoping wordt voorkomen?	Niet in te schatten op basis van beperkte dossierinformatie. Alle onderzochte aanvragers hebben een verklaring ondertekend dat er geen sprake is (geweest) en zal zijn van omkoping met betrekking tot het contract. Of dit anders wel het geval zou zijn geweest valt niet te stellen. Dit onderdeel is in de praktijk moeilijk vast te stellen.
8.a In hoeverre hebben additionele eisen geleid tot beoogde effecten wat betreft MVO?	Geen additionele eisen aangetroffen.
Relevantie	



## Berenschot

<p>9.a Hebben de bedrijven (als gevolg van de aanvraagcriteria) extra inspanningen op MVO gebied geleverd en in hoeverre hebben de MVO-vereisten geleid tot innovatieve oplossingen?</p>	<p>Bedrijven zijn bekend met het feit dat ze voor omvangrijke projecten (of projecten met grote milieueffecten) een milieubeoordeling moeten laten uitvoeren. Mogelijk heeft dit hier en daar geleid tot innovatieve oplossingen in het projectontwerp – zoals het toevoegen van een Milieu management plan – maar gezien de beperkte dossierinformatie kunnen wij niet beoordelen of dit het gevolg was van het MVO-toetsingskader. Onze indruk is dat Atradius vrijwel niet op additionele MVO-inspanningen stuurt.</p>
<p>9.b In hoeverre past het MVO-toetsingskader binnen het <i>level playing field</i> in internationaal verband en welke (onbedoelde) bijeffecten zijn er te constateren?</p>	<p>Bij exportkredietverzekering is het level playing field van groot belang. In OESO verband zijn derhalve afspraken gemaakt om oneerlijke concurrentie tussen landen te voorkomen. Zodra de Nederlandse regeling teveel uit de pas loopt zullen exporteurs of banken uitwijken naar regelingen in andere landen met gunstigere voorwaarden. Het MVO-toetsingskader zou beter kunnen aansluiten bij de nieuwe Common Approaches van de OESO (zie ook 3a).</p>
<p>9.c Hebben de Nederlandse bedrijven door hun MVO-beleid een positieve en stimulerende uitwerking op hun omgeving?</p>	<p>Op basis van de ons beschikbare informatie is dit niet goed vast te stellen. Het blijkt dat Internationaal opererende (Nederlandse) bedrijven in het buitenland vaak onder een vergrootglas liggen, dus ook wat MVO betreft. Dit leidt waarschijnlijk wel tot een positieve spin-off naar lokale bedrijven.</p>