

BELEIDSNOTA

BIO ALS ACTOR VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

POLICY BRIEFING OP BASIS VAN DE STUDIE "THE BELGIAN COMPANY FOR INVESTMENT IN DEVELOPING COUNTRIES (BIO) AS A SUSTAINABLE DEVELOPMENT ACTOR, 2022"¹

11.11.11, CNCD 11.11.11, Coalitie Tegen de Honger

Mei 2022

Introductie: Waarom deze briefing?	1
1. Feronia een symptomatische case?	1
2. Hoe ziet de ontwikkelingsbank BIO er vandaag uit?	2
2.1 BIO's visie op duurzame ontwikkeling	2
2.2 BIO's business model en haar beleidsprioriteiten	3
BIO's plaats in het budget ontwikkelingssamenwerking en verwachte return	3
De investeringen van BIO	4
Waar investeert BIO?	4
Financiële inclusie als de belangrijkste sector van BIO	6
Een centrale rol voor private equity funds	7
2.3 BIO's selectieproces en safeguards	8
2.4 BIO's accountability	9
3. Aanbevelingen	11

Introductie: Waarom deze briefing?

10 jaar na de 11.11.11-studie 'Ondernemen tegen armoede' over de Belgische ontwikkelingsbank BIO, bestelden 11.11.11, CNCD-11.11.11 en Coalitie Tegen de Honger een nieuw onderzoek over BIO: 'The Belgian Company for Investment in Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor'. De risico's en schendingen van mensenrechten die ondertussen werden vastgesteld bij de palmolieplantage Feronia-PHC in DR Congo, waar BIO één van de mede-investeerders is en dat één van de grootste directe investeringen is van BIO, vormden een belangrijke aanleiding om de volledige werking van BIO opnieuw onder de loep te nemen. Hoe staat het ondertussen met de vaststelling uit de studie van 2012 dat het 'financieel rendement te vaak primeert op het ontwikkelingsrendement'?

In deze policy briefing baseren we ons op dit nieuwe onderzoek. We vertrekken in deel 1 van de case Feronia. Vervolgens geven we in deel 2 een beschrijving van hoe BIO er vandaag uitziet gebaseerd op de analyse in de studie: (2.1) visie op duurzame ontwikkeling, (2.2) business model en beleidsprioriteiten, (2.3) selectieproces en safeguards en (2.4) accountability. We sluiten af in deel 3 met een gedetailleerde lijst aan aanbevelingen, die gedeeltelijk gebaseerd zijn op de studie, maar in hun globaliteit onze visie geven op hoe BIO moet en kan evolueren.

1. Feronia een symptomatische case?

In december 2015 kondigde BIO een nieuw grootschalig project aan: samen met andere Europese ontwikkelingsbanken (development finance institution – DFI) kende ze een lening van 49 miljoen dollar

¹ Ferrando T., Jokubauskaite G., Rossati D. en De Feyter, K. (2022). [The Belgian Company For Investment In Developing Countries \(BIO\) As A Sustainable Development Actor.](#)

toe aan de multinational Feronia-PHC voor de uitbating van een industriële palmolieplantage in DR Congo. Van bij het begin ligt het dossier onder vuur en werd er gewaarschuwd voor de risico's van dit project, die ondertussen door verschillende studies bevestigd werden: landroof geërfd uit het Belgische koloniale tijdperk, problematische arbeidsomstandigheden, niet-raadpleging van lokale gemeenschappen, milieuvervuiling, criminalisering van tegenstanders van het project, gebruik van geweld door de plantagebewakers, enz. Het Human Rights Watch rapport² van 2019 concludeerde dat "gebrek aan behoorlijk toezicht door de ontwikkelingsbanken ertoe geleid heeft dat Feronia en haar dochteronderneming PHC zich schuldig maakten aan misbruiken en milieuschade die een inbreuk vormden op de gezondheids- en arbeidsrechten. Zo werden meer dan 200 werknemers zonder gepaste bescherming blootgesteld aan giftige pesticiden, kregen werknemers die aan gevaarlijke stoffen werden blootgesteld geen medisch onderzoek en was er sprake van slechte arbeidsomstandigheden waardoor veel werknemers onder de armoedegrens belandden. De palmoliefabrieken op de plantages dumpen ook regelmatig onbehandeld industrieel afval en hebben wellicht de enige drinkwaterbron van de lokale gemeenschappen al verontreinigd".

Deze negatieve gevolgen zijn vanzelfsprekend in strijd met het mandaat en de verplichtingen van BIO op het vlak van mensenrechten. Desondanks kwam BIO erg laat met een reactie. In juni 2020 kondigde Feronia Inc. zijn faillissement aan, ondanks een massale injectie van Europees overheidsgeld (meer dan 150 miljoen dollar in minder dan 10 jaar). De aandelen werden voor een fractie van het geïnvesteerde kapitaal opgekocht door het investeringsfonds KKM, gevestigd op Mauritius, dat tot voor kort op de zwarte lijst van belastingparadijzen stond. En tegen alle verwachtingen stemden de ontwikkelingsbanken, waaronder BIO, in met de kwijtschelding van 50 tot 80% van de schuld die Feronia moest terugbetalen, onder twijfelachtige voorwaarden. De herstructurering hield in dat BIO 50% van de schuld van Feronia aan BIO kwijtschold, op voorwaarde dat een nieuw *environmental and social action plan* werd aangenomen.

Naar aanleiding van een nieuw Europees rapport, 'Financiering van ontwikkeling in de vorm van agro-kolonialisme'³, verklaarde minister van Ontwikkelingssamenwerking Meyrme Kitir begin 2021 dat het Feronia-dossier, "dat al verscheidene jaren problematisch is, niet strookt met [haar] visie op ontwikkelingssamenwerking" en dat zij "aan [haar] kabinet had gevraagd onmiddellijk contact op te nemen met de directie van BIO om deze kwestie op te lossen en ervoor te zorgen dat een dergelijke situatie zich niet meer voordoet"⁴. Enkele dagen later verslechterde de situatie verder: na een demonstratie tegen Feronia werden verscheidene personen gearresteerd en willekeurig vastgehouden, met een overlijden tot gevolg.⁵

De Feronia case toont aan dat de wijze waarop BIO momenteel opereert en georganiseerd is het mogelijk maakt dat BIO in projecten investeert die negatieve impact genereren.

2. Hoe ziet de ontwikkelingsbank BIO er vandaag uit?

In dit deel gaan we dieper in op de verschillende dimensies van BIO en geven we aan waar er aandachtspunten of problemen zitten in de visie, het businessmodel, het selectieproces en de accountability van BIO.

2.1 BIO's visie op duurzame ontwikkeling

Als ontwikkelingsbank (Development Finance Institution - DFI) gericht op de ontwikkeling van de privésector legt BIO veel nadruk op economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. Zo bevoorrecht de "BIO Development Goals" de economische SDG's in plaats van een holistische benadering van de zeventien doelstellingen aan te nemen. Dit zien we ook in de wijze waarop BIO ontwikkelingsimpact meet. Hoewel BIO erkent dat "het verzekeren en bevorderen van de ecologische en sociale duurzaamheid van haar investeringsactiviteiten een essentieel onderdeel is van haar bijdrage

² Human Rights Watch (2019), [A Dirty Investment. European Development Banks' Link to Abuses in the Democratic Republic of Congo's Palm Oil Industry](#)

³ RIAO-RDC, GRAIN, FIAN Belgium & al (2021), [Financement du développement sous forme d'agro-colonialisme](#)

⁴ Kamer van Volksvertegenwoordigers, [Integraal Verslag](#), Commissie Buitenlandse betrekkingen, 2/2/2021, CRIV 55 COM 360, p. 15

⁵ Voor meer info, zie onder andere: Kroff, F. (April 2021). [Coopération belge en RDC: un cadeau de plusieurs millions à Feronia](#), in TCHAK.

tot duurzame groei",⁶ is er een overzicht van indicatoren die economische ontwikkeling meten. Alle "verplichte ontwikkelingsindicatoren" van BIO hebben namelijk betrekking op het creëren van jobs of op de governance en de productiviteit van een onderneming (met aandacht voor de gender dimensie ervan). Die indicatoren geven aan wat de belangrijkste overkoepelende impact is die BIO van haar activiteiten verwacht en het suggereert dat de zorg voor het milieu en sociale aspecten tot op zekere hoogte "secundair" zijn in de besluitvorming van BIO. Nochtans tonen verschillende studies aan waarom een focus op werkgelegenheid door DFIs ontoereikend en onbevredigend is vanuit een ontwikkelingsperspectief.⁷

2.2 BIO's business model en haar beleidsprioriteiten

BIO's plaats in het budget ontwikkelingssamenwerking verwachte return

In 2019⁸ gaf België 0,4% van het BNI uit aan ontwikkelingssamenwerking. 4% (77 miljoen euro) van dat bedrag ging in 2019 naar BIO. Om de grootorde hiervan in te kunnen schatten zetten we het af tegen een aantal andere cijfers.

- Met een volledige investeringsportefeuille in beheer van iets meer dan 1 miljard euro is BIO volgens de Wereldbank classificatie een kleine nationale ontwikkelingsbank.
- Kijken we naar het aandeel ODA dat België besteedt aan private sector, dan maakt BIO daar het leeuwendeel van uit. Zo ging er in 2019 naast de 77 miljoen euro aan BIO, 44,4 miljoen euro Belgische ODA naar andere private sector projecten.
- BIO maakt op bepaalde van haar investeringen winst en investeert die winst op haar beurt in projecten in haar interventielanden. Het totale portfolio van BIO is dus veel groter dan het aandeel dat ze jaarlijks van de Belgische overheid ontvangt. In 2020 bedroeg het totale door BIO gerealiseerde investeringskapitaal (1,062 miljard EUR). Dat bedrag is even hoog als de helft van het gemiddelde jaarlijkse Belgische ODA-budget.

BIO is een grotendeels autonome entiteit. Haar portfolio kan beschouwd worden als een investering in plaats van een uitgave (art. 9, lid 2, van de wet BIO). De overheid kan via BIO haar internationale doelstellingen op vlak van internationale solidariteit bereiken zonder de begroting al te zeer te belasten. Dit maakt het aantrekkelijk voor de overheid om BIO te financieren en er in te participeren. Het leeuwendeel van BIO's investeringen bestaat uit kapitaalinvesteringen. Daarnaast is er ook een klein aandeel kapitaalsubsidies voor investeringen die een hoger ontwikkelingsrendement hebben.

- Ongeveer 95% van de investeringen van BIO zijn **kapitaalinvesteringen** (zogenaamde "code 8"-investeringen). Het gaat over grotere investeringen qua omvang, minder risicovolle projecten en/of geregelende financiële instellingen met een goed track record op het vlak van financiële prestaties. In de praktijk betekent dit dat het voor BIO moeilijk kan zijn om deze fondsen te gebruiken om kleine ondernemingen te financieren of om te investeren in de ondernemingen in de 'minst ontwikkelde en kwetsbare landen'. Hoewel het minimum ticket size van 3 miljoen euro voor investeringen met code 8 weliswaar kleiner is dan dat van veel andere DFI's, is het te groot om te kunnen investeren in opkomende ondernemingen in veel ontwikkelingslanden en vooral in *least developed countries*⁹. In de praktijk ligt het verwachte rendement van de investeringen van BIO volgens code 8 gemiddeld rond de 5%, maar dat verschilt sterk naargelang het soort investering. Van private equityfondsen (PEFs) wordt doorgaans een hoger rendement verwacht (8-10%) dan van directe investeringen in KMO's (3-4%). De studie 'Ondernemen tegen armoede' uit 2012 van 11.11.11 stelde het probleem van de rendementsdoelstelling van 5% aan de kaak en benadrukte dat dergelijke hoge verwachtingen inzake financieel rendement het vermogen van BIO om haar ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken in het gedrang zouden kunnen brengen (p. 13). De nieuwe studie stelt dat de **uitdagingen op het vlak van ontwikkelingsdoelstellingen versus financieel rendement** nog steeds gelden.

⁶ [BIO E&S Policy](#), s.2.

⁷ Zie bijvoorbeeld: S. Bracking and A. S. Ganho (2011), "[Investing in private sector development: what are the returns?](#) A review of development impact evaluation systems used by development finance institutions in Europe" (Report 02/2011, Manchester University & Norwegian ChurchAid); Global Justice Now (February 2020). "[Doing more harm than good. Why CDC must reform for people and planet](#)".

⁸ Het onderzoek is volledig gebaseerd op cijfers van 2019. Daarom gebruiken we ter illustratie hier ook de cijfers van 2019.

⁹ We gebruiken doorheen deze briefing de termen 'ontwikkelingslanden' en 'minst ontwikkelde landen' om te verwijzen naar specifieke categorieën van landen op basis van socio-economische analyse door de VN.

- Een opmerkelijk verschil sinds de vorige studie is dan ook de invoering van **kapitaalsubsidies** (de "code 5"-faciliteit), die bestemd is voor projecten met een "aanzienlijke ontwikkelingsrelevantie" en een "groot potentieel in termen van financiële duurzaamheid", die voor de "code 8"-investerings niet voldoende winstgevend of te riskant worden geacht. Dit maakt het voor BIO mogelijk om projecten met een grotere ontwikkelingsimpact te financieren en kleinere ondernemingen in de 'minst ontwikkelde landen' te bereiken. Deze fondsen vertegenwoordigen momenteel 5% van de portefeuille van BIO en kunnen, volgens de wet van BIO, maximum 15% van code 8-middelen beheerd door BIO bedragen. De ticket size van minimum 500.000 euro is ook hier te hoog om micro-ondernemingen te ondersteunen.

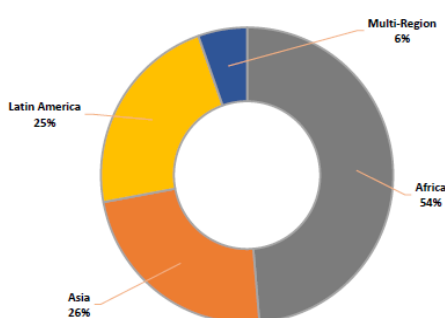
De invoering van de kapitaalsubsidies probeert te antwoorden op de kritiek van de hoge rendementsdoelstellingen van BIO door het inzetten van een beperkt percentage van de middelen van BIO voor meer risicovolle projecten met een "aanzienlijke ontwikkelingsrelevantie". Dat is op zich goed, maar daarmee blijft de aard en rendementsdoelstelling van de overgrote meerderheid van de middelen (kapitaalinvesteringen) onveranderd. Zoals we hieronder verder uitwerken zijn er vragen te stellen bij de hoge rendementsdoelstellingen en de mate van ontwikkelingsrelevantie van bepaalde investeringen, zoals private equity funds. Het is dus cruciaal dat er ook verder nagedacht wordt over hoe die code 8-middelen zo ontwikkelingsrelevant mogelijk ingezet kunnen worden.

De investeringen van BIO

Waar investeert BIO?

Voor haar investeringen kan BIO kiezen om te investeren in 52 landen in 4 regio's (Azië, Latijns-Amerika & de Caraïben, Midden-Oosten en Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika). Eind 2018 was ongeveer 50% van de portefeuille van BIO bestemd voor Sub-Sahara Afrika, en dat percentage zou in 2019 stijgen volgens de goedgekeurde engagementen van BIO. Er is geen publieke informatie beschikbaar over welk percentage van de investeringen gericht was op *least developed countries*.

Chart 2.1 BIO's 'net approved commitments' per region (2019)



We stellen ons vragen bij deze brede geografische scope en bij BIO's ambitie om in de 'minst ontwikkelde landen' aanwezig te zijn. De brede geografische scope maakt het de facto onmogelijk om de nodige landenspecialisten in dienst te hebben en BIO moet daarvoor nu een beroep doen op externe experts om de specifieke context van haar investeringen te begrijpen. Daarnaast vragen we ons af of BIO in haar huidige vorm en puur op zichzelf de meest geschikte actor is om een uitgebreide rol te spelen in de 'minst ontwikkelde landen'. Specifiek wat betreft fragiele contexten, zien we dat een actor als Enabel hier sterke expertise rond heeft opgebouwd¹⁰.

In welke investeringskanalen, type bedrijven en sectoren investeert BIO?

BIO investeert via verschillende investeringskanalen: via '**debt**' of schuldfinanciering (het verstrekken van leningen) en via '**equity**' of het aankopen van aandelen van ondernemingen. Via die investeringskanalen heeft ze ofwel een rechtstreekse of onrechtstreekse link met ondernemingen (zie figuur 2.3). De **onrechtstreekse** investeringen in ondernemingen gebeuren via financiële instellingen (voor 77% via schuldfinanciering) en private equity funds of PEFs (voornamelijk via equity (90%)). De **rechtstreekse** investeringen gebeuren via schuldfinanciering in KMO's en infrastructuurprojecten.

Kijken we naar het type bedrijven waarin BIO investeert dan zijn dat KMO's en dochterondernemingen van multinationals¹¹, maar niet kleinere ondernemers en micro-ondernemingen. Het idee is dat

¹⁰ Zie 'Intervention in fragile contexts: a specialty of Enabel' in Enabel, [Private sector development and engagement in governmental cooperation](#), p. 2.

¹¹ Argumenten om daarin te investeren zijn onder andere dat MNO's voor knowhow en de overdracht van nuttige technologieën kunnen zorgen. Ook de link tussen KMO's en MNO's moet in rekening gebracht worden: lokale KMO's zouden zich kunnen richten tot MNO's als investeerders om hun kapitaalbasis te vergroten. De onderzoekers onderstrepen het belang hiervan, maar een volledig neutrale en niet-kritische benadering van MNO's door BIO miskent het grotere plaatje. BIO gaat zo voorbij aan de realiteit van de privésector in veel ontwikkelingslanden, waarbij er een concurrentiestrijd om een marktaandeel kan zijn tussen lokale ondernemingen en multinationals.

microfinancieringsinstellingen en banken het best geplaatst zijn om krediet te verlenen aan deze kleinschaligere ondernemingen, terwijl dat voor BIO moeilijk of onmogelijk is (omwille van de vrij hoge "ticket size" van BIO, haar vereisten op vlak van ESG-engagement en operationele beperkingen zoals de limiet op management kosten). De consequentie daarvan is wel dat ondernemingen die wegens hun geringere omvang geen financiering van BIO of een PEF kunnen krijgen en die een beroep moeten doen op microfinancieringsinstellingen of banken om toegang te krijgen tot krediet, over het algemeen hogere rentetarieven moeten betalen.

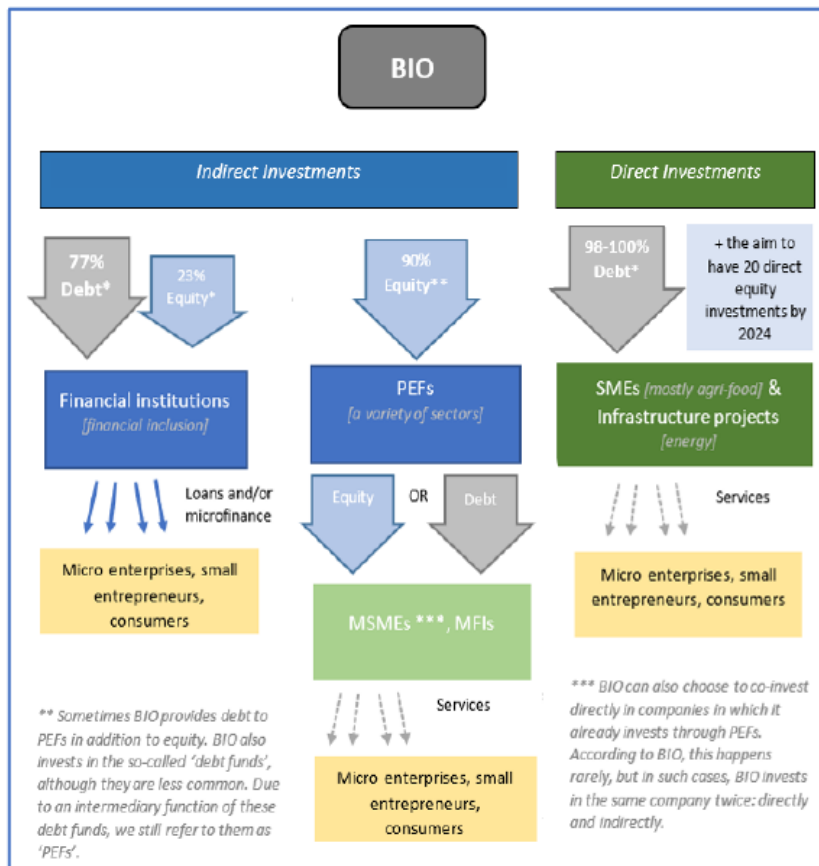
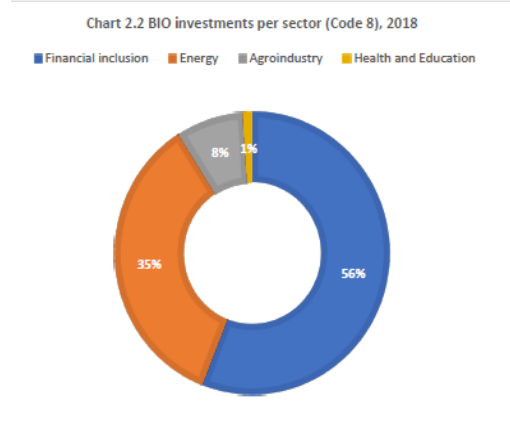


Chart 2.3: BIO's streams of investments – Elaborated by the author using BIO Annual report 2019, Investment Strategy 2019-23, interviews with BIO
* Source: 2019 BIO Annual Report

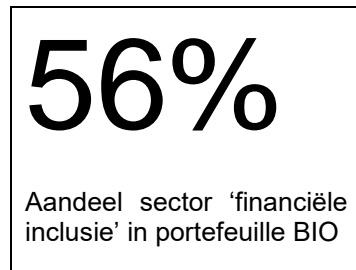
BIO investeert in 4 sectoren: (1) de financiële sector voor financiële inclusie, (2) energie, (3) de waardeketen van landbouw en (4) gezondheid en onderwijs (zie figuur 2.2). De financiële sector voor financiële inclusie is de grootste sector. De investeringen in deze sector zijn onrechtstreekse investeringen in ondernemingen, voornamelijk via financiële instellingen en via enkele private equity funds (PEFs). De investeringen in de 3 andere strategische sectoren gebeuren vooral rechtstreeks, maar ook onrechtstreeks via PEFs.

In deze briefing focussen we in de volgende twee secties op de grootste sector, m.n. financiële inclusie en PEFs. De sector energie en de sector landbouw komen respectievelijk aan bod in twee andere briefings naar aanleiding van de publicatie van hetzelfde rapport "The Belgian Investment Company for Developing Countries (BIO) as a Sustainable Development Actor". Wat betreft de kleinste sector basisdiensten in gezondheid en onderwijs is het rapport erg bondig. Desalniettemin stellen de onderzoekers wel duidelijk dat de rol van BIO in deze sector nauwelijks in overeenstemming is met de doelstellingen en premissen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Hoewel BIO "gelooft dat de doelstellingen van universele toegang tot



gezondheidszorg en kwaliteitsvol onderwijs een combinatie van inspanningen van de openbare en de privésector vereisen"¹², zijn er volgens de onderzoekers onvoldoende bewijzen om die overtuiging te staven en daarentegen belangrijke bewijzen¹³ voor het tegendeel.

Financiële inclusie als de belangrijkste sector van BIO



De financiële sector is de belangrijkste partner van BIO, met een groot aandeel investeringen in financiële instellingen en PEFs, onder de brede noemer van "financiële inclusie". Traditioneel wordt financiële inclusie gedefinieerd als financiële empowerment en toegang tot financiering voor de armste en meest kwetsbare mensen in ontwikkelingslanden¹⁴. De definitie die BIO hanteert voor financiële inclusie is veel breder, en volgens de onderzoekers te breed: met name het verbeteren van de toegang tot financiering voor KMO's en particulieren (via microkredieten) in de interventielanden van BIO.

"Financiële inclusie" staat niet vermeld in Art. 3 van de wet BIO waarin de doelstellingen van BIO worden opgesomd terwijl de andere sectoren daar wel vermeld staan. Ondertussen werd het wel opgenomen in het Beheerscontract tussen BIO en de Belgische staat als een onderdeel van de strategische prioriteiten. We maken een aantal bedenkingen bij deze verschuiving in de portefeuille van BIO naar 'financiële inclusie', waarbij de afweging tussen ontwikkelingsimpact en rendement een rol speelt:

- De focus op 'financiële inclusie' maakt het voor BIO mogelijk om een veel bredere pool van potentiële kandidaten te financieren, waaronder investeringen met **een relatief laag risico en een hoog rendement**. Risico's voor de investeerder kunnen immers beperkt worden door het generalistische karakter van een fonds, zoals het investeren in een bredere groep van bedrijven of een bredere geografische scope. De **generalistische financiële instellingen** die BIO mee financiert, steunen uiteenlopende KMO's of ondernemingen, ongeacht hun sociale impact of hun potentiële rol in het creëren van ontwikkelingseffecten. Een voorbeeld daarvan zijn 'generalistische' *private equity funds*, die hun selectie van ondernemingen niet maken op basis van hun thematische focus, waarbij het potentieel op vlak van rendement wel een belangrijke rol speelt. Dit wil niet zeggen dat er niet gekeken wordt naar ontwikkelingsimpact, maar het is vager en moeilijker te meten dan rendement (zie verder).
- Omdat de focus van BIO op de financiële sector en financiële inclusie geen onderdeel vormt van het oorspronkelijke mandaat van BIO, dreigt het de middelen en aandacht van BIO af te leiden van haar thematische kernsectoren (landbouw, klimaat en sociale ondernemingen).
- De onderliggende vraag bij het hoge percentage van BIO-investeringen in de sector financiële inclusie, is wie in de landen waar BIO actief is, op een realistische manier toegang heeft tot de financiering van BIO. Het bankwezen en de financiële sector behoren tot de meest winstgevende sectoren in ontwikkelingslanden en trekken dus hoogopgeleide mensen aan. Succesvolle aanvragen komen dan ook voornamelijk van deze sectoren met financieel onderlegde lokale elites en/of expats, die het "jargon" kennen dat nodig is om financiering aan te trekken van instellingen zoals BIO. De impliciete prioritering van hoger gekwalificeerden en welgestelden, doet vragen rijzen op vlak van de ontwikkelingsdoelstellingen van BIO.

We stellen ons, met de onderzoekers, de vraag in welke mate de investeringen van BIO in de financiële sector een "verstandshuwelijk" zijn tussen een goed financieel rendement, een laag risico, en de grote vraag van sterke kandidaten; en of dergelijke investeringen een voldoende grote ontwikkelingsrelevantie hebben, vooral wanneer ze niet in de primaire interventiesectoren van BIO worden gedaan.

¹²BIO, [Investment Strategy](#), p. 25.

¹³ Uit relevante studies blijkt dat het risico te groot is dat de toegang tot basisdiensten door de invoering van prijsmechanismen de ongelijkheid vergroot en uiteindelijk de kwaliteit van de basisdiensten voor de armsten en achtergestelden ondermijnt. Zie bijvb. Zancajo A. (2019), '[Education markets and schools' mechanisms of exclusion: the case of Chile](#)' 27 (130) Education Policy Analysis Archives 1.; Pereira M.A. et al. (2021), '[A critical look at the Portuguese public-private partnerships in healthcare](#)'. International Journal of Health Planning and Management 36: 302-315.

¹⁴ Zie bijvb. Anke F. Schwittay (2011), '[The financial inclusion assemblage: Subjects, technics, rationalities](#)', 31(4) *Critique of Anthropology* 381-401.

Een centrale rol voor private equity funds

36%

Aandeel vastgelegde
middelen van BIO naar PEFs

Private equity fondsen zijn fondsen die door een fondsbeheerder worden opgericht met een specifiek doel, meestal met een investeringsstrategie voor 10 jaar, met een mogelijkheid tot verlenging. Deze fondsen verschillen sterk wat betreft hun geografische reikwijdte en focus, sectoren en investeringsstrategieën. Gewoonlijk richten dit type fondsen zich wat betreft hun doel en investeringsstrategie op ontwikkelingsbanken. PEFs trachten zo de financiering van instellingen zoals BIO te "mengen" met financiering van privé-investeerdere om het risico van investeringen in ontwikkelingslanden voor privé-investeerdere te beperken. Door hun portefeuille te diversifiëren onder andere door overheidsgeld, worden PEFs een meer aantrekkelijke optie voor privé-investeerdere dan rechtstreekse investeringen in één enkel bedrijf in een opkomende markt.

In 2019 ging meer dan een derde (36%) van de vastgelegde middelen van BIO naar PEFs. BIO argumenteert dan ook dat er goede redenen zijn om te investeren in PEFs: PEFs helpen BIO om haar ontwikkelingsimpact te "vermenigvuldigen", omdat ze met een beperkt bedrag meer bedrijven bereiken. In plaats van tijd te moeten steken in het screenen van directe investeringen, realiseert BIO haar ontwikkelingsimpact bij PEFs door ervoor te zorgen dat haar duurzaamheidsnormen (Environmental, Social and Governance-normen (ESG)) door de fondsbeheerders worden overgenomen. Echter, BIO's stelling dat ze haar ontwikkelingsimpact zo kan vermenigvuldigen moet op volgende vlakken genuanceerd worden:

- Het feit dat BIO haar ontwikkelingsdoelstellingen kan bereiken via een 'tussenpersoon' lijkt tot op zekere hoogte op te gaan in het geval van "**gespecialiseerde**" fondsen, zoals Omnivore of Fairtrade Access Fund (FAF), die duidelijk gericht zijn op een specifieke sector en een specifiek ontwikkelingsdoel hebben die onder de strategische doelstellingen van BIO vallen (bv. landbouw voor voedselveiligheid, toegang tot energie). In het geval van "**generalistische**" fondsen daarentegen die zonder onderscheid in uiteenlopende sectoren investeren gaat die argumentatie minder op. African Rivers Fund investeert bijvoorbeeld in sectoren gaande van farmaceutische fabrikanten, over winkelketens, tot schoonmaakdiensten, die niet rechtstreeks onder de strategische sectoren van BIO vallen die in de wet BIO art. 3 worden opgesomd. Een verbetering van de **ESG-normen** (environmental, social en governance) in een bedrijf en de creatie van nieuwe jobs alleen volstaan immers niet om de betrokkenheid van BIO en haar ontwikkelingsimpact te rechtvaardigen.
- Equityfinanciering op basis van PEFs is enkel geschikt voor **bedrijven die bereid zijn om te groeien** en een rendement te genereren voor hun investeerdere.
- Bovendien stelt zich de vraag in hoeverre de investeringen van BIO **financieel additioneel** zijn in PEFs, aangezien BIO een beperkt aandeel heeft in PEFs, met een gemiddelde van minder dan 10% van het totale aandelenkapitaal. In de opstartfase moet een fonds een bepaald minimumbedrag aan financiële engagementen verzamelen om haar investeringsstrategie uit te kunnen voeren. De investering van BIO in PEFs vóór het bereiken van dit minimumbedrag lijkt gerechtvaardigd in termen van financiële additionaliteit, want de inbreng van BIO stelt het PEF mee in staat om zijn investeringsactiviteit in KMO's op te starten. Boven dit minimumbedrag dat een PEF nodig heeft om zijn activiteiten op te starten, wordt de additionaliteit van BIO echter minder overtuigend.

Daarnaast focussen we nog op drie andere problematische aspecten van PEFs:

- Er zijn problemen op vlak van **transparantie** over de beheerders en de activiteiten van de fondsen. Deze fondsen publiceren zelden de belangrijkste informatie over hun activiteiten, buiten een onvolledige lijst van begunstigden en marketinginstrumenten om nieuwe beleggers aan te trekken. Cruciale informatie zoals de omvang van de portefeuille van PEFs, hun volledige lijst van beleggers en begunstigden, hun balans, hun pijplijn aan beleggingen en hun belastingstatus zijn vaak onduidelijk en onbereikbaar voor een externe waarnemer.
- BIO mag niet meer investeren in landen die door de Belgische overheid bestempeld worden als een belastingparadijs. De Belgische uitsluitingslijst is echter beperkt en bevat niet alle '**offshore financial centers**', landen met een bijzonder gunstig belastingregime voor buitenlandse investeerdere, gekoppeld aan een hoog gehalte van geheimhouding. Meer dan de helft van BIO's PEFs zijn dan ook gevestigd in landen die in de top 15 van de Corporate Tax Haven Index staan van Tax Justice Network. Hoewel portfolio bedrijven waar PEFs in investeren belastingen betalen in de interventielanden waar ze actief zijn, betalen tal van PEFs zelf weinig of geen

belasting in de landen waar zij actief zijn, terwijl ze wel een deel van de winst van hun investeringen absorberen (via de management fee, rond de 2% van het toegezegde kapitaal van het fonds).¹⁵

- PEFs worden een cruciale 'tussenpersoon' tussen investeerders en KMO's. Deze **bemiddelingsfunctie** gaat gepaard met een grotere afhankelijkheid door KMO's van de doelstellingen en investeringsstrategie van PEFs, en mogelijk ook met een zeker machtsonevenwicht.

2.3 BIO's selectieproces en safeguards

Het selectieproces voor investeringen van BIO is de afgelopen tien jaar sterk gewijzigd: in 2014 werd een nieuw beleid over milieu en sociale risico's (E&S; environmental and social) ingevoerd, dat in 2018 grondig werd herzien; en sinds 2016 werd een intern instrument ontwikkeld om de ontwikkelingsimpact van BIO expliciet te beoordelen. Hoewel deze veranderingen veelbelovend lijken omdat ze garanties inbouwen tegen potentieel schadelijke investeringen (bv. in de mijnbouw, fossiele energie en dergelijke), is er nog veel ruimte voor verbetering op volgende vlakken. Zoals we hieronder bespreken, doet onder andere het confidentiële karakter van de meeste procedures en documenten, die BIO bij haar selectieprocedure gebruikt, veel vragen rijzen.

- **(1) Het milieu en sociaal beleid van BIO:**
 - De aanpak van BIO op het vlak van milieu en sociale impact is niet voldoende ambitieus. Zoals we eerder al aangaven (zie 2.1), focust BIO op economische groei en jobs, terwijl haar milieu en sociale doelstellingen erg beperkt zijn. Dit zien we ook in de beoordelingsstandaarden van BIO en de manier waarop die in de praktijk worden toegepast. Op vlak van milieu heeft BIO geen verplichte indicatoren in haar ontwikkelingsimpact assessment en registreert of rapporteert ze de negatieve milieu-impact van haar portefeuille niet. Op sociaal vlak bevat BIO's doelstelling om de toegang tot basisdiensten te verzekeren bijvoorbeeld geen indicatoren over de betaalbaarheid ervan.
 - Het volledige implementatiemechanisme van het E&S-beleid is niet publiek beschikbaar. Ook de E&S verplichtingen die worden afgesproken tussen BIO en haar klanten, net als de meeste andere E&S-documenten zijn niet publiek beschikbaar. Dat betekent dat (potentiële) betrokkenen bij de investeringen van BIO, maar ook externe waarnemers, geen zicht hebben op welke milieu en sociale impactevaluatie gebeurt, wanneer die gebeurt, wat de resultaten ervan zijn en welke mogelijkheden er zijn om daarop te reageren.
 - Bovendien geldt het E&S kader alleen voor directe investeringen. In het geval van indirecte investeringen, beoordeelt BIO alleen de fondsenbeheerder (in het geval van een PEF) of de financiële intermediair maar niet de projecten die deel uitmaken van de portfolio's van PEFs of financiële intermediairs.
- **(2) Een risico management aanpak in plaats van een mensenrechtanaanpak:**
 - Negatieve ontwikkelingsimpact wordt door BIO in termen van risico benaderd. De *International Finance Corporation Performance Standards* (IFC PS), een cruciaal E&S-normenkader dat BIO hanteert, werken volgens de 'hiërarchie van schadebeperking': voorzien, vermijden; minimaliseren; compenseren. Dit wil zeggen dat bedrijven in eerste instantie negatieve impact moeten proberen vermijden. Lukt dat niet, dan zijn schadelijke investeringen toegelaten, op voorwaarde dat ze zoveel mogelijk geminimaliseerd worden en het bedrijf de milieu en sociale schade kan compenseren ('compensate or offset') en dat het financieel haalbaar en technisch uitvoerbaar is om dat te doen. Volgens BIO zorgt compensatie ervoor dat het project niet schadelijk is. De vraag blijft in welke mate negatieve impact ongedaan kan worden gemaakt door compensatiemaatregelen. BIO heeft zo weinig houvast om te oordelen welke investeringen te schadelijk zijn om in te investeren. Tot op zekere hoogte wordt de ondergrens voor de E&S-normen bepaald door de EDFI-uitsluitingslijst (Association of European DFIs) die BIO ook hanteert, maar deze lijst is niet uitgebreid en genuanceerd

¹⁵ Elk deel van de winst dat niet betaald wordt aan belastingen in het land waar de economische waarde gecreëerd wordt, draagt op die manier niet bij aan de inkomsten van het interventieland maar blijft in handen van de managers en aandeelhouders van de PEF's (waaronder BIO als gevolmachtigde van de Belgische Staat). Het budget beschikbaar voor kernsectoren van een overheid en de toegang tot publieke diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs wordt zo ingeperkt. Dit gaat in feite in tegen het mandaat van BIO om basisdiensten te ondersteunen.

genoeg. Bovendien zorgt de risico management aanpak van het IFC PS kader ervoor dat er onvoldoende garanties zijn om te kunnen spreken van een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling.

- BIO voert geen specifieke, substantieve mensenrechten assessment uit. Zo stellen de onderzoekers dat in BIO's milieu en sociaal kader niet wordt uitgewerkt of en hoe BIO de impact (direct of indirect) beoordeelt van haar investeringen op specifieke mensenrechten. De verschillende evaluatie- en screeningtools die de onderzoekers analyseerden kijken wel naar de risico's die de investering kunnen hebben voor bepaalde sociale kwesties zoals grondbezit, gezondheid en veiligheid, of gender en non-discriminatie, maar ze identificeren geen specifieke rechten en de grenzen die BIO niet mag overschrijden om die rechten te respecteren en/of te beschermen.
- **(3) Lokale betrokkenheid is fragmentarisch:** Hoewel het een van de grondslagen vormt van een mensenrechtenaanpak, voorzien de interne documenten en beleidslijnen van BIO niet in een systematische deelname van civiele maatschappij en de (potentieel) geaffecteerde lokale gemeenschappen. BIO's toezicht op hoe haar klanten de betrokkenheid van stakeholders en *due diligence* organiseren (die de "reality check" van de investeringen moet garanderen) gebeurt op een case by case basis in plaats van op een systematische manier en is ook sterk afhankelijk van de informatie die BIO van haar klanten krijgt. Deze kritiek geldt in het bijzonder voor PEFs, die doorgaans in een lagere risicocategorie vallen en waar BIO in grote mate vertrouwt op de beoordeling van de fondsbeheerder. Voor de meer risicovolle (meestal directe) investeringen bestaan er wel mechanismen om te weten te komen wat er "op het terrein" gebeurt. Hoewel BIO voor de minder risicovolle projecten niet op systematische basis voorziet in lokale betrokkenheid, vertrouwt BIO wel in sterke mate op externe (lokale) consultants. Via haar klachtenmechanisme voorziet BIO nu ook in beperkte mate in betrokkenheid van lokale gemeenschappen.
- **(4) Focus op financiële analyse:** Omdat BIO veel investeert in de financiële sector en een brede geografische en sector portefeuille heeft, heeft ze veel mensen in dienst die gespecialiseerd zijn in bedrijfsbeheer, analyse van financiële gegevens en investeringen en/of bankieren. Hoewel er personeelsleden zijn die een ander profiel hebben, voornamelijk op vlak van ontwikkelingssamenwerking en de beoordeling van de gevolgen van milieu- en sociale maatregelen, vormen zij een minderheid binnen BIO¹⁶. Dit betekent dat veel van de verantwoordelijkheden op milieu en sociaal vlak, maar ook land- of sectorspecifieke beslissingen, worden "uitbesteed" aan externe deskundigen.
- **(5) Het voorbeeld van de rest van de DFI-sector:** De "tendensen" in de (Europese) DFI-sector bepalen en structureren een brede waaier van de operationele modaliteiten van BIO: van de selectie van investeringen op basis van de assessments van andere DFI's, de keuze van de toepasselijke milieu- en sociale normen (IFC PS), een geharmoniseerde aanpak van de indeling in risicocategorieën op EDFI-niveau, een gemeenschappelijk standpunt over de bekendmaking van informatie, de benchmarking met andere DFI's op het vlak van financieel rendement en "ticket size", het niveau van eisen dat realistisch gezien aan de PEFs kan worden gesteld, tot de voorwaarden voor de invoering van een klachtenmechanisme. We stellen met de onderzoekers vast dat het voorbeeld van de rest van de DFI-sector een grote "aantrekkingskracht" heeft op BIO. Door haar bedrijfsmodel daar op te baseren blijft er maar beperkte beleidsruimte over voor BIO voor 'eigen' keuzes.

2.4 BIO's accountability

De onderzoekers stellen dat BIO, als nationale ontwikkelingsinstelling die ODA verstrekt, verantwoording moet afleggen aan verschillende belanghebbenden. Ten eerste, is BIO verantwoording verschuldigd aan de eindbegunstigden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en aan de Belgische bevolking, gezien BIO gefinancierd wordt met middelen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en een publieke entiteit is volgens Belgisch recht. De kanalen voor publieke verantwoording zijn echter beperkt en laten weinig ruimte voor feedback en input over de activiteiten van BIO. Die beperkingen vloeien grotendeels, maar niet volledig, voort uit de focus van BIO op

¹⁶ In het onderzoek wordt gesteld dat in 2021 BIO in het totaal 73 medewerkers had, waarvan 3 medewerkers werken over milieu en sociale aangelegenheden, en 3 medewerkers specifiek werken over ontwikkelingsimpact.

confidentialiteit van informatie. Maar vooral BIO's verantwoordingsplicht tegenover eindbegunstigden en potentieel geïmpacteerde bevolkingen bevat lacunes, gezien BIO's capaciteit om de naleving van de milieu en sociale verplichtingen van haar klanten te controleren en te garanderen. Ten tweede is BIO, als naamloze vennootschap, voornamelijk verantwoording verschuldigd aan haar aandeelhouder, de Belgische staat, die vertegenwoordigd wordt door de minister van Ontwikkelingssamenwerking. De onderzoekers stellen vast dat in het algemeen een brede waaier van verantwoordingskanalen bestaat tussen BIO en de overheid, in haar hoedanigheid van aandeelhouder van de instelling. Tot slot is het management van BIO intern verantwoording verschuldigd aan de Raad van Bestuur.

We gaan hier in op de uitdagingen naar die verschillende doelgroepen waaraan BIO verantwoording verschuldigd is en op de transversale uitdaging van transparantie:

- **(1) Transparantie blijft één van de belangrijkste knelpunten:** BIO voerde recent een Transparency & Disclosure Policy in. Dit nieuwe beleid verduidelijkt dan wel de soorten informatie die openbaar moeten zijn, maar formaliseert tegelijkertijd de huidige aanpak om informatie achter te houden, tenzij BIO besluit ze openbaar te maken. Het nieuwe beleid bevat geen duidelijke redenen voor BIO om informatie vertrouwelijk te houden of vrij te geven. Het bevat ook geen procedure over wie kan beslissen over de noodzaak om informatie vrij te geven, bijvoorbeeld op basis van overwegingen van aanzienlijk openbaar belang. Als naamloze vennootschap van publiek recht is BIO nochtans onderworpen aan het openbaar bestuursrecht en aan de verplichting om de niet-openbaarmaking van informatie te rechtvaardigen. Het gebrek aan transparantie verhindert nu synergieën en uitwisselingen op alle niveaus (met andere actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, met maatschappelijke organisaties en met andere actoren in de landen waar BIO actief is) en de mogelijkheid tot publiek toezicht en de betrokkenheid van de (potentieel) getroffen gemeenschappen.
- **(2) Lokale gemeenschappen staan aan de zijlijn:**
 - **De verantwoordingsplicht van BIO over milieu en sociale engagementen tegenover eindbegunstigden is zeer beperkt.** BIO is sterk afhankelijk van de zelfrapportering door haar klanten. Zo is volgens haar beleidskader externe monitoring alleen nodig in geval van (meestal directe) investeringen met een hoog of middelhoog risico of wanneer er dingen fout gaan. Op dit moment vormen externe monitoring en bezoeken ter plaatse een uitzondering die er op wijst dat BIO indicaties heeft dat er problemen of reputatierisico's zijn (voor BIO of het bedrijf), in plaats van dat dit routineacties zouden zijn. Momenteel legt BIO ook onvoldoende nadruk op het creëren van een vertrouwensrelatie met de lokale gemeenschappen die directe of indirecte gevolgen van haar investeringen ondervinden, zodat ze zich veilig voelen om hun bezorgdheden via het BIO klachtenmechanisme aan te kaarten.
 - **Een weinig gebruikt en niet-onafhankelijk klachtenmechanisme:** Het onlangs (januari 2019) opgerichte klachtenmechanisme van BIO vertoont een aantal belangrijke tekortkomingen, waardoor het zijn doel mist. Het mechanisme is volledig intern aan BIO, waardoor de onafhankelijkheid van de behandeling van de klachten niet kan worden gegarandeerd. Het gebrek aan transparantie bemoeilijkt het indienen van klachten over milieu- en sociale aspecten. Het niet bekendmaken van klachten en beslissingen uit het verleden vormt ook een belemmering voor het gebruik van het mechanisme. Ten slotte ontbreekt het het mechanisme aan zichtbaarheid en toegankelijkheid.
- **(3) De rol van de Raad van bestuur:**
 - **Een diverse Raad van Bestuur is essentieel:** De onderzoekers stellen dat de Raad van Bestuur van BIO niet alleen fungeert als besluitvormingsorgaan dat het interne beleid bepaalt en het management van BIO ter verantwoording roept, maar ook als belangrijkste mechanisme voor de Belgische regering om toezicht te houden op de activiteiten van BIO. De Raad van Bestuur van BIO heeft dan ook een cruciale rol in de accountability van BIO. Echter, de overvloed aan informatie waarmee de bestuursleden bij elke investering te maken krijgen en het grote aantal sectoren en landen waarin BIO actief is, kunnen het voor de bestuursleden moeilijk maken om alle gegevens voldoende diepgaand en gedetailleerd te bestuderen. Daarbij geldt dat milieu- en sociale (M&S) aspecten, hoewel ze uitgebreid worden besproken, meestal worden beslist op basis

van de initiële analyse van projectmedewerkers en consultants. Een ander aandachtspunt is dat de Raad van Bestuur van BIO als intern orgaan van de organisatie externe stakeholders niet voldoende mogelijkheden biedt om input te geven voor de activiteiten en het beleid van BIO. Hoewel in de huidige relatie tussen het management en de Raad van Bestuur de bestaande checks en balances (bv. vetorecht van regeringscommissarissen) bij lijken te dragen tot waardevolle discussies binnen de Raad van Bestuur, is er dus zeker ruimte voor verbetering. Zo kan de Raad van Bestuur momenteel alleen een beroep doen op externe deskundigheid op het gebied van financiële analyse, maar niet op de andere strategische gebieden die essentieel zijn voor de ontwikkelingsopdracht van BIO.

- **Toezicht op de overheidsverantwoordelijkheid voor de activiteiten van BIO:** Het is opmerkelijk dat momenteel noch het Beheerscontract, noch de BIO wet de opdracht omvat om erop toe te zien dat de activiteiten van BIO in overeenstemming zijn met de internationale en nationale wetgeving en andere regelgevende kaders waartoe België en BIO zich hebben verbonden. De regeringscommissarissen hebben de mogelijkheid om de beslissingen van BIO te schorsen (via hun vetorecht) als ze "van mening zijn dat ze in strijd zijn met de wetgeving".¹⁷ Dat schept echter geen verantwoordelijkheid voor het toezicht, maar eerder het voorrecht om in geval van specifieke problemen hun bezorgdheid te uiten.
- **(4) BIO staat ver af van de rest van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking:** Wat de verantwoordingsplicht van BIO als uitvoerende instantie van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en als beheerder van de ODA-budgetten betreft, is de belangrijkste uitdaging voor BIO's accountability het geïsoleerde karakter van BIO in het bredere (Belgische) landschap van ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste gesprekspartners van BIO zijn andere Europese DFI's.

3. Aanbevelingen

BIO is tegelijkertijd een ontwikkelingsactor en een bank die een bepaald rendement maakt, met personeel dat vooral expertise heeft op het vlak van investeringen en financiën. Hoewel verschillende studies in het verleden aantoonde hoe er een inherente spanning en tegenstrijdigheid bestaat tussen die beide aspecten van het mandaat van een ontwikkelingsbank¹⁸, en dus in casu voor BIO, vertrekken we hier vanuit de vaststelling dat onze overheid de noodzaak ziet van een dergelijke instantie binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

De Feronia case toont aan dat de huidige manier waarop BIO georganiseerd is, niet sluitend is wat betreft het voorkomen van negatieve impact. De huidige invulling van de visie, het businessmodel, het selectieproces en de governance en accountability van BIO zorgt er voor dat negatieve impact niet vermeden wordt. Zo is de huidige **visie** niet doelgericht en principieel genoeg; met een aandeel van 56% investeringen die gaan naar financiële inclusie en het doorgaans verwachte rendement van 8-10% van private equity fondsen staat economische groei en jobcreatie voorop in het **businessmodel van BIO**; in het **selectieproces** vormt bijvoorbeeld de hiërarchie van schadebeperking dan weer een potentieel risico op het genereren van negatieve impact; en op vlak van **accountability** zien we bijvoorbeeld dat de Raad van Bestuur op vlak van milieu- en sociale (E&S) aspecten, hoewel uitvoerig besproken, meestal beslist op basis van de eerste analyse van projectmedewerkers en consultants.

Het is dan ook cruciaal dat de Belgische overheid en BIO er alles aan doen om in de toekomst te vermijden dat er nog een kans bestaat dat projecten gefinancierd worden door BIO die meer kwaad dan goed doen. Om dat te realiseren moet BIO zich minimaal houden aan het nationaal en internationaal wetgevend kader waar ze onderhevig aan is en dit vertalen in haar visie, businessmodel, selectieproces en governance.

¹⁷ Art 5 (3) BIO law. The commissioner appointed by the Minister for Development Cooperation "also ensures the embedding of development cooperation as one of the instruments of Belgian foreign policy, as well as the coherence of Belgium's foreign operations" and "that all investment decisions are in accordance with the criteria set out by the OECD DAC".

¹⁸ Zie voetnoot 5

- nationaal wetgevend kader: De acties van BIO moeten in overeenstemming zijn met de algemene doelstelling van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (gedefinieerd als duurzame ontwikkeling). BIO moet worden gezien als een instrument waarmee het departement van Ontwikkelingssamenwerking de duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden bevordert, officiële ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen (ODA) verstrekt en bijdraagt tot de ontwikkelingsdoelstellingen.
- internationaal wetgevend kader: BIO moet ervoor zorgen dat haar openbare activiteiten in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen van België op het gebied van milieu, arbeid en mensenrechten. De Belgische wet op de ontwikkelingssamenwerking verwijst expliciet naar een aantal internationale normen en instrumenten die bijzonder relevant worden geacht voor ontwikkelingssamenwerking. Deze omvatten:
 - De Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (art.3);
 - De mensenrechteninstrumenten van de Verenigde Naties (art. 4 juncto art. 2 § 18, art. 9);
 - De agenda voor waardig werk van de Internationale Arbeidsorganisatie (art. 5);
 - Beginselen, verklaringen en verdragen van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling (art. 9)

Dit referentiekader dient te worden uitgebreid met :

- ILO Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work & ILO Centenary Declaration
- Internationaal humanitair recht
- Internationaal erkende beleidsinstrumenten met betrekking tot bedrijven en mensenrechten (zoals de United Nations Guiding Principles, OECD Guidelines for Multinational Enterprises)

Hieronder geven we meer specifieke aanbevelingen, geïnspireerd op de studie, voor een Belgische ontwikkelingsbank die complementair is aan de andere Belgische actoren van ontwikkelingssamenwerking. Gezien het huidige beheerscontract vervalft eind 2023, zien we onderstaande aanbevelingen als suggesties voor de gesprekken over het derde beheerscontract¹⁹.

Visie op duurzame ontwikkeling en BIO's ontwikkelingsmandaat: BIO moet principiëler zijn in de uitvoering van haar ontwikkelingsmandaat. BIO mag de argumenten van jobcreatie en economische groei niet op zichzelf gebruiken om haar investeringsbeslissingen te rechtvaardigen in projecten die weinig of geen positieve impact hebben op milieu of sociaal vlak. Daarbij moet ze voorrang geven aan de thematische sectoren die in de wet BIO zijn vastgelegd, met name ondernemingen van de sociale economie (para. 1); toegang tot energie, digitale technologieën en de strijd tegen de klimaatverandering (para. 2); landbouw (para. 3) en basisdiensten in gezondheid en onderwijs (para. 4). Investerings in de thematische sectoren mogen er niet toe leiden dat publieke dienstverlening ondermijnd wordt door privatisering en commercialisering. Specifiek voor de sector basisdiensten in gezondheid en onderwijs kan er niet geïnvesteerd worden in private gezondheidszorg en onderwijs en moet de focus daarom liggen op andere aspecten zoals de productie van materiaal en uitrusting en de ontwikkeling van technologieën en digitale tools (bijv. onderwijsapplicaties).

Sector financiële inclusie en private equity funds (PEFs):

- Investeren in de sector van "**financiële inclusie**" (in plaats van rechtstreeks in KMO's) kan indirecte negatieve gevolgen hebben, en de aandacht en middelen van BIO afleiden van de thematische sectoren die in de wet BIO zijn vastgelegd.
 - Indien '**financiële inclusie**' behouden blijft in het volgende management contract moet het duidelijk gedefinieerd en afgebakend worden. In plaats van financiële inclusie te zien als een toename van toegang tot financiering voor KMO's en particulieren in het algemeen, zou de term toegespitst moeten worden op toegang tot financiering voor kwetsbare groepen.
 - Zorg er daarom voor dat investeringen in de financiële sector gericht te zijn op de prioritaire sectoren van de wet BIO. Dit impliceert dat investeringen in

¹⁹ [Beheerscontract BIO](#)

"generalistische" private equity fondsen en "generalistische" financiële instellingen vermeden worden en dat er in de plaats daarvan gekozen wordt voor fondsen die gespecialiseerd zijn en afgestemd zijn op de thematische focus van BIO.

Deze aspecten dienen opgenomen te worden in het derde beheerscontract van BIO.

- Verhoog de **transparantie** en de toegang tot informatie over PEFs waarin BIO investeert; verplicht PEFs bijvoorbeeld contractueel om meer informatie vrij te geven over hun portefeuille, hun balans, hun investeringspijplijn en hun track record, hun domicilie en hun lokale kantoren, alsook hun bedrijfsstructuur. BIO moet ook meer informatie over PEFs en de ondernemingen in hun portfolio vrijgeven op haar eigen website. BIO dient de nodige transparantievereisten omtrent PEFs op te nemen in haar Transparency and disclosure policy.
- Vermijd investeringen in fondsen die gevestigd zijn in jurisdicties die **belastingontwijking** en financieel geheim mogelijk maken, zelfs als die jurisdicties niet expliciet verboden zijn via de Belgische uitsluitingslijst.

Type bedrijven:

- Er zijn voorafgaande garanties nodig op het vlak van waardig werk²⁰.
- We stellen vast dat BIO KMO's qua type bedrijven wil bereiken in ontwikkelingslanden. Het is echter cruciaal dat er ook voldoende middelen gaan naar **micro-ondernemingen** zonder dat zij daarvoor hogere rentetarieven moeten betalen, al dan niet via andere actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De minister van Ontwikkelingssamenwerking moet waken over de complementariteit en eventuele samenwerking tussen de verschillende actoren.
- Een volledig kritiekloze benadering van **multinationale ondernemingen** door BIO miskent de realiteit van de privésector in veel ontwikkelingslanden, waarbij er een concurrentiestrijd om een marktaandeel kan zijn tussen lokale ondernemingen en multinationals. BIO moet daarom waar mogelijk investeringen in multinationale ondernemingen vermijden; en een specifiek beleid aannemen over specifieke gevallen en uitzonderingen wanneer investeringen in MNO's aanvaardbaar zouden zijn.

Financieringskanalen:

- **Verhouding tussen kapitaalinvesteringen (code 8) en kapitaalsubsidies (code 5):** De winstdoelstellingen van BIO mogen geen impact hebben op het ontwikkelingsmandaat van BIO en mogen in geen geval aanleiding geven tot (potentiële) negatieve effecten. BIO moet een strategie ontwikkelen over hoe ze dit vertaalt in de manier waarop haar financieringskanalen georganiseerd zijn binnen de huidige omvang van haar portefeuille. Met andere woorden, BIO moet een strategie ontwikkelen over:
 - hoe ze kapitaalinvesteringen (code 8) en kapitaalsubsidies (code 5) plant aan te wenden in lijn met haar ontwikkelingsmandaat, welke ticket size daarbij aangewezen is, welke winstpercentages realistisch zijn voor kapitaalinvesteringen in lijn met haar ontwikkelingsmandaat om positieve impact te genereren en hoe de winst verder aangewend wordt.
 - hoe de relatie tussen kapitaalinvesteringen (code 8) en kapitaalsubsidies (code 5) er uit ziet.
- Het is belangrijk dat naar het volledige ecosysteem gekeken wordt en nagegaan wordt waar **parallel bijkomende financiering nodig** is, in het bijzonder voor risicovolle contexten, vooral in fragiele staten en 'minst ontwikkelde landen', via subsidies en andere instrumenten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Selectie en safeguards:

- **(1) Zorg er voor dat er niet geïnvesteerd wordt in projecten die E&S (environmental & social) schade veroorzaken;**
 - Vermijd schadelijke investeringen. Dit vereist een uitgebreidere en meer gedetailleerde uitsluitingslijst dan de EDFI uitsluitingslijst en de Performance Standards van de IFC. Daarin moeten ook specifieke investeringen binnen de 4 thematische sectoren van BIO die negatieve impact genereren opgelijst worden. Ook indien het ontwikkelingseffect van een bepaalde investering vanuit economisch oogpunt plausibel lijkt, mag dit niet worden gebruikt om schade aan de plaatselijke bevolking en/of het milieu te

²⁰ ITUC-CSI, [Making private sector investments in development programs aligned with the SDGs](#)

rechtvaardigen. Ook het verbeteren van milieu en sociaal beleid en praktijken van projecten volstaat niet om te kunnen spreken van positieve ontwikkelingsimpact. In plaats daarvan is upstream en downstream due diligence op de gehele waardeketen van de interventie noodzakelijk²¹. Introduceer dus ook ex ante en ex post impact evaluaties op het vlak van mensenrechten, milieu en gender, met betrokkenheid van lokale stakeholders.

- In plaats van te verwijzen naar vage internationale 'best practices' dient BIO een eigen ontwikkelingsethos te creëren dat verder gaat dan de standaarden van de DFI sector. Normen zoals UNDRIP, UNDROP en VGGT²² moeten als benchmarks voor beste praktijken beschouwd worden en een prominentere, meer sturende rol spelen bij het structureren van de E&S-aanpak van BIO en van duurzame ontwikkeling in het algemeen. Daarnaast, moet BIO meer op zichzelf staande **milieu- en sociale normen** uitwerken die afgestemd zijn op de institutionele reikwijdte en capaciteit van BIO en die verder gaan dan de sociale verbintenissen in de IFC Performance Standards.
- **(2) Neem een human rights based approach aan in plaats van een risico management aanpak:**
 - Vermijd het gebruik van de logica van de '**hiërarchie van schadebeperking**' waarbij negatieve impact gecompenseerd kan worden indien ze niet vermeden kan worden, vooral in de context van projecten met een hoog en middelhoog risico. Indien er toch negatieve effecten plaatsvinden, breng deze in kaart en rapporteer hierover in het beoordelen van ontwikkelingsimpact.
 - Neem een **human rights based approach** aan op vlak van ontwikkeling en zorg voor de volledige naleving van de UN Guiding Principles for Business and Human Rights. BIO zal verder moeten gaan dan het uitwerken van een geplande 'Guidance Note on human rights' met andere Europese ontwikkelingsbanken. BIO moet haar E&S assessment herzien en de toepassing van de MEET (**m**eaningful participation; **e**quality, non-discrimination and inclusion of marginalized groups; **e**mpowerment and capacity building; **t**ransparency and accountability)-principes zoals uitgewerkt door DGD verzekeren. Op een meer fundamenteel niveau zou BIO's beoordeling van ontwikkelingsimpact moeten verschuiven van een focus op economische resultaten naar rechten.
- **(3) BIO moet haar initiële beoordeling en de voortdurende evaluatie van haar investeringen verbeteren:**
 - **Creëer mogelijkheden voor lokale gemeenschappen en andere lokale actoren om een grotere rol te spelen in het toezicht** op milieu en sociale verbintenissen tijdens de verschillende fases van de investeringscyclus. Tijdens de selectie van investeringsprojecten moet BIO **ex ante impact beoordelingen** uitvoeren gebaseerd op het mensenrechtenkader. Tijdens haar investeringsbeslissingen (en dan in het bijzonder voor fondsen en financiële instellingen), moet ze ook **eindbegunstigden** proactiever betrekken in haar investeringsbeslissingen. Zo moeten potentiële milieu en sociale impact en schade geïdentificeerd worden vanuit het perspectief van de eindbegunstigden in plaats van ze te beschouwen als risico's voor de klant, BIO en de geplande investering. Integreer, tot slot, ook het **klachtenmechanisme** explicieter in de verschillende fasen van een investeringscyclus, om de zichtbaarheid ervan voor lokale gemeenschappen te vergroten en om institutioneel te kunnen leren van de klachten.
 - **Zorg voor systematisch extern toezicht op de naleving van milieu- en sociale normen bij alle investeringen.** Dit is in het bijzonder relevant voor indirecte investeringen en de portefeuillebedrijven van de PEFs van BIO waar BIO nu een jaarlijkse evaluatie uitvoert van een **geselecteerde** steekproef van haar investeringen. Onze aanbeveling is dat BIO een **willekeurige** steekproef van investeringen zou controleren zodat alle klanten van BIO op een bepaald moment worden beoordeeld (in plaats van een bewust gekozen steekproef in een specifiek thema); de controle zou uitgevoerd worden op een groter aantal investeringen (bv. een gekozen percentage van een portefeuille); en de controle zou worden uitgevoerd op basis van de E&S-

²¹ Zie ook [Memorandum Werkgroep Corporate Accountability](#).

²² The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP, 2007), United Nations, Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP, 2018), Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT, 2012).

verbintenissen van die specifieke investering, in plaats van op basis van een meer algemeen beoordelingskader. Het zou ook van essentieel belang zijn dat bij deze routine controles rekening wordt gehouden met de input van eindbegunstigden en degenen die door de investeringen worden geïmpacteerd. Die evaluaties zouden online moeten worden gepubliceerd.

- **(4) Expertise in huis:** BIO moet nagaan hoe ze de expertise in huis op vlak van mensenrechten kan uitbreiden en versterken opdat ze een substantieve mensenrechtenbenadering kan hanteren in het beheer van haar globale portfolio. Dit kan bestaan in het transversaal inbedden van mensenrechtenkennis in de organisatie of door ervoor te zorgen dat er meer personeel binnen de organisatie expert is op vlak van mensenrechten.

Accountability:

- **(1) Zorg voor transparantie.** Het feit dat een meerderheid van de door BIO beheerde informatie standaard "intern" of "vertrouwelijk" is, is problematisch. Vertrouwelijkheid mag alleen gebaseerd zijn op duidelijke en specifieke uitzonderingen die in het beleid worden aangegeven. Zo lang er geen transparante en up to date informatie beschikbaar is over de verschillende dimensies²³ van (potentieel) gefinancierde projecten, moeten er duidelijke criteria voor confidentialiteit worden ingevoerd en een procedure voor het opvragen van informatie. Garandeer zo snel mogelijk ook minstens een vereenvoudigde toegang tot informatie op verzoek van parlementsleden, en maak de jaarverslagen aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking publiek beschikbaar.
- **(2) Verbeter de accountability tegenover lokale gemeenschappen:**
 - Zie aanbeveling (3) onder Selectie en safeguards
 - **Verbeter de onafhankelijkheid van het klachtenmechanisme en de efficiëntie ervan.** Dit kan door de beoordeling van een klacht door een externe expert te laten uitvoeren, wanneer degene die een klacht indient daar naar vraagt; en door ervoor te zorgen dat het klachtenmechanisme een onafhankelijk budget beheert dat niet afhankelijk is van het management van BIO. BIO moet er ook voor zorgen dat degenen die een klacht wensen neer te leggen toegang hebben tot zo veel mogelijk informatie online, waaronder informatie over de besluitvormingsprocedure van BIO, samen met fondsen en technische ondersteuning. Zorg, in lijn met de vereisten op vlak van due diligence, voor de invoering van het principe van de omkering van de bewijslast in het geval dat er een klacht wordt ingediend. Aangezien de 'Operating rules'²⁴ van het klachtenmechanisme van BIO ambigu zijn over de mogelijkheid dat BIO schadevergoeding betaalt aan diegenen die schade hebben ondervonden van de niet-naleving van de regels door BIO (op voorwaarde dat BIO hun klachtenclaim als geldig heeft erkend), moet de gegarandeerde toegang tot herstel worden verduidelijkt in de.
- **(3) Versterk de accountability rol van de Raad van Bestuur:**
 - **Diversifieer de input in de besprekingen van de Raad van Bestuur**, om te zorgen voor een diversiteit aan expertises, benaderingen en standpunten. Dit omvat input van experts in mensenrechten en experts uit interventielanden met als doel dat de Raad van Bestuur van BIO strenger en systematischer kan toezien op de niet-financiële aspecten van de duurzaamheid van de investeringen van BIO. Zorg daarbij enerzijds voor een uitbreiding van de huidige diversiteit qua expertises binnen de Raad van Bestuur en creëer anderzijds een adviserende functie voor de Raad van Bestuur (waarbij permanente task forces van belanghebbenden op deze wijze bij de besluitvorming van de Raad van Bestuur worden betrokken). Organiseer eventueel ook een jaarlijkse dialoog met CMO's.
 - **Zorg er voor dat een specifieke instantie binnen BIO erop toeziet dat de activiteiten van BIO in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen van België.** Dit wil zeggen erop toezien dat de activiteiten van BIO bijdragen tot de uitvoering van de internationale verbintenissen van België (bv. het Akkoord van Parijs, mensenrechtenverdragen, ...). Deze functie kan worden toegewezen aan de Raad van

²³ Waaronder informatie over begunstigden, financiële resultaten, voorafgaande impactanalyses, jaarlijkse actieplannen, doelstellingen, evaluaties en ontwikkelingseffecten.

²⁴ BIO, BIO's Grievance Mechanism - Operating Rules

Bestuur in zijn geheel of aan een specifieke task force of een comité binnen de Raad van Bestuur.

- **(4) Zoek actief naar mogelijkheden voor een meer gestructureerde en strategische samenwerking met andere ontwikkelingsactoren in België en in de landen waar BIO actief is.** BIO moet ook de eindgebruikers en de voornaamste belanghebbenden consulteren bij de actualisering van haar belangrijkste beleidsdocumenten.

CONTACT

Femmy Thewissen

Beleidsmedewerker Economische Rechtvaardigheid

Email: femmy.thewissen@11.be

GSM: +32 485 08 15 28