

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 97

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2014

Op 8 november 2013 stuurde ik uw Kamer het rapport van *Carnegie Consult Investment Advisory Services* over de *review* van het Programma voor Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO).¹ In deze brief ga ik in op de toekomst van ORIO. Hierbij neem ik de aanbevelingen van de doorlichting van het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) mee.² IOB constateert dat de Nederlandse inzet op infrastructuurontwikkeling ontwikkelingsrelevanter kan. Volgens *Carnegie Consult* is de opzet van ORIO complex en onzeker en is er weinig aandacht voor restfinanciering en aansluiting bij andere programma's.

Ik heb daarom besloten het ORIO-programma stop te zetten. De lopende projecten worden nog wel uitgevoerd. In het voorjaar van 2015 lanceer ik een nieuw programma voor publieke infrastructuur onder de naam *Developmentally Relevant Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE). Kernelementen van dit nieuwe programma zijn ontwikkelingsrelevantie door focus en samenhang, flexibiliteit in de projectcyclus en concessionele financiering voor het gehele project.

In deze brief zet ik kort het belang van infrastructuurontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden uiteen. Daarna sta ik stil bij het functioneren van ORIO, mede in het licht van de terugkoppeling van Nederlandse ambassades in verschillende doellanden. Tot slot introduceer ik het nieuwe programma DRIVE.

¹ Carnegie Consult Investment Advisory Services, 14 oktober 2013. *Review ORIO, Eindrapportage*. Zie ook: Kamerstuk 33 625, nr. 58

² IOB, 2014. *Op zoek naar focus en effectiviteit: Beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor Private Sector Ontwikkeling in ontwikkelingslanden 2005 – 2012*, Kamerstuk 33 625, nr. 96

Belang van infrastructuurontwikkeling

Zoals beschreven in de kamerbrief *«Wat de wereld verdient»* streef ik naar een verbinding van hulp, handel en investeringen om armoede te verminderen, inclusieve groei te bevorderen en succes voor Nederlandse bedrijven op internationale markten te vergroten³. In de kamerbrief *«Ondernemen voor ontwikkeling»*⁴ beschrijf ik het belang van een goed ondernemingsklimaat als randvoorwaarde voor het ontstaan van een private sector die effectief ondernemerschap, buitenlandse handel en investeringen mogelijk maakt en door inclusieve groei mensen in lage- en middeninkomenslanden in staat stelt te voorzien in hun eigen levensonderhoud. Goed functionerende en toegankelijke infrastructuur is een van die randvoorwaarden. Met mijn inzet op infrastructuurontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden beoog ik bij te dragen aan een ondernemingsklimaat dat privatesectorontwikkeling en, in het verlengde daarvan, werkgelegenheid in lage- en middeninkomenslanden bevordert.

In zijn doorlichting van het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling haalt IOB diverse studies aan die wijzen op het sterke verband tussen infrastructuur en groei, handel, private investeringen en de privatesectorontwikkeling.⁵ Zo heeft wetenschappelijk onderzoek van Calderón en Servén aangetoond dat investeringen in infrastructuur tot een extra 2,5% economische groei per jaar kan leiden. Toegang tot goede infrastructuur, zo blijkt uit de studies die IOB aanhaalt, leidt tot kleinere inkomensverschillen. Door verbetering van de infrastructuur wordt de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg verbeterd, dalen productie- en transactiekosten en neemt de arbeidsmarktparticipatie toe. Ook is infrastructuur van belang voor ontwikkelingslanden om de stap te maken van een grondstoffeneconomie naar meer lokale verwerking, diversificatie en ontwikkeling.⁶

De middelen voor infrastructuur blijven echter ver achter bij de behoefte. Lage- en middeninkomenslanden financieren steeds meer infrastructuur uit eigen begrotingsmiddelen. Ook de traditionele donoren en nieuwe donoren als China, hebben de afgelopen jaren hun infrastructuurele ondersteuning aanzienlijk verhoogd, aldus IOB. Toch concluderen Bhattacharya, Romani en Stern dat er in 2020 minimaal USD 1.000 miljard extra per jaar geïnvesteerd moet worden in infrastructuur om aan de vraag in lage- en middeninkomenslanden te voldoen⁷. In Afrika becijfert de Wereldbank het jaarlijkse financieringstekort voor infrastructuur op USD 31 miljard⁸.

De meerwaarde van de Nederlandse inzet op infrastructuurontwikkeling zie ik vooral bij de ontwikkeling en aanleg van middelgrote, publieke infrastructuurele projecten op specifieke terreinen als privatesectorontwikkeling, water en voedselzekerheid. Lage- en middeninkomenslanden wenden zich op deze terreinen vaak tot Nederland voor advies, *know how* en hier beschikbare (duurzame) technologie. Daarnaast heeft Nederland

³ Kamerstuk 33 625, nr. 1 van 5 april 2013. Kamerbrief *Wat de wereld verdient*.

⁴ Kamerstuk 33 625, nr. 38 van 30 september 2013. Kamerbrief *Ondernemen voor Ontwikkeling*.

⁵ Uit: IOB, 2014. *«Op zoek naar focus en effectiviteit: Beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor Private Sector Ontwikkeling in ontwikkelingslanden 2005 – 2012»*. Het rapport verwijst naar de volgende bronnen: Hulten 1996, Esfahani en Ramirez 2003, Calderon en Servén 2004, Willoughby 2004, Fay et al 2005, Lederman, Maloney and Servén 2005, Asiedu 2006, Ndulu 2006, WSP IMC 2007, Calderon 2009, Foster en Briceno-Garmendia 2010, World Bank 2010, Ferro et al. 2011.

⁶ Amar Bhattacharya, Mattia Romani and Nicholas Stern, 2012. *Infrastructure for development: meeting the Challenge*.

⁷ *Idem*.

⁸ Wereldbank, 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*.

expertise op het gebied van publiek-private investeringen in infrastructuur. De Nederlandse inzet op infrastructuurontwikkeling kent zowel bilaterale als multilaterale programma's. Onze infrastructuurprogramma's richten zich niet alleen op de directe financiering van publieke infrastructuur, maar gebruiken publieke middelen ook als hefboom om private investeringen aan te trekken voor risicovolle, maar commercieel wel rendabele projecten. De verschillende programma's omvatten samen genomen de volledige projectcyclus van projectontwikkeling tot aanleg, gebruik en onderhoud.

ORIO onder de loep

Het ORIO-programma laat duidelijk zien dat er wereldwijd een grote vraag is naar nieuwe of gerehabiliteerde infrastructuur. ORIO heeft inmiddels 500 projectaanvragen beoordeeld. 67 projecten, verspreid over Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Oost-Europa, zijn in ontwikkeling of uitvoering.

Toch constateren begunstigden dat het programma niet optimaal functioneert. Ontvangende landen waarderen het ORIO-programma. Dit blijkt bijvoorbeeld uit rapportages van onze ambassades in deze landen. Onze ambassades geven daarbij wel aan dat de gehanteerde systematiek ingewikkeld is en afwijkt van de aanpak van andere donoren. Een belangrijke factor daarvoor is de integratie binnen ORIO van de projectontwikkelingsfase en de implementatiefase. Voor die integratie en aandacht voor de ontwikkelingsfase is destijds bewust gekozen om landen te ondersteunen bij de grote behoefte aan goed ontwikkelde infrastructuurle projecten. De keerzijde is dat dit onnodige bureaucratie en een dubbele beoordeling van projecten in de hand werkt. Voor zowel de ontwikkelings- als de implementatiefase zijn immers goedkeuring en een schenkingsovereenkomst met het ontvangende land nodig.

Een veelgehoorde zorg is dat het onderscheid tussen ontwikkelingsfase en implementatiefase leidt tot onzekerheid over de financiering van de projecten. Pas laat in het proces, als het project volledig is ontwikkeld, wordt besloten of ORIO de uitvoering deels financiert. Van het ontvangende land wordt ondertussen wel verwacht dat het de restfinanciering zeker heeft gesteld. In de praktijk blijkt dit moeilijk. Landen regelen meestal pas de restfinanciering als de Nederlandse bijdrage voor de implementatiefase is zeker gesteld. Dit leidt niet alleen tot vertraging in de implementatiefase, maar ook tot grote onzekerheid. Voor verschillende lopende projecten blijkt dat de doellanden niet in staat zijn om de restfinanciering te verkrijgen of met voldoende zekerheid vorm te geven. Daardoor komt de uitvoering van de projecten op losse schroeven te staan. Veel landen geven er dan ook de voorkeur aan dat een donor een financieringspakket aanbiedt dat de volledige kosten van de projecten dekt, wat bij ORIO niet het geval is.

Een andere veelgehoorde klacht is dat het ORIO-programma met zijn onderscheid tussen ontwikkelingsfase en implementatiefase de ontwikkel- en innovatiekracht van potentiële (Nederlandse) projectaannemers niet optimaal benut. Het ORIO stramien met de geïncorporeerde ontwikkelingsfase leidt ertoe dat consultants primair verantwoordelijk zijn voor die projectontwikkeling. Projectuitvoerders komen pas in beeld als een project tot in detail is ontwikkeld en de opdracht via internationale aanbesteding is gegund. Dit laat weinig ruimte voor de toepassing van innovatieve technische oplossingen door uitvoerende bedrijven bij de verdere ontwikkeling van het project. Nederlandse kennis en kunde worden hierdoor niet optimaal benut, terwijl verschillende landen aangeven zich juist tot Nederland te wenden om van die specifieke expertise gebruik te kunnen maken.

De ORIO-*review* adviseert daarom een ingrijpende wijziging van het programma. De inrichting van het programma moet de ontwikkel- en innovatiekracht van het (Nederlandse) bedrijfsleven beter benutten. Het programma moet zich meer richten op de implementatie van projecten. De ontwikkelingsfase moet worden losgekoppeld van de implementatiefase. Verder pleit de *review* voor volledige projectfinanciering op concessionele basis. Dit ondervangt het probleem van ontbrekende restfinanciering. Ook moet bij de uitvoeringsorganisatie, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederlands (RVO.nl), meer expertise aanwezig zijn over infrastructuur, financiering en aanbestedingen om projecten in alle fases met kennis van zaken te begeleiden.

DRIVE

Op basis van de ervaringen met ORIO, de conclusies van IOB ten aanzien van het belang van infrastructuurontwikkeling en de aanbevelingen in de ORIO-*review* heb ik besloten het ORIO-programma stop te zetten. Begin 2015 lanceer ik een nieuw programma onder de naam *Developmentally Relevant Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE). Kernelementen van het nieuwe programma zijn ontwikkelingsrelevantie, flexibiliteit en concessionele financiering voor het gehele project. Uitgangspunt daarbij is actieve betrokkenheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven. Die betrokkenheid wil ik bevorderen door opdrachten voor projecten in een zo vroeg mogelijk stadium aan te besteden. Ik maak het voor lokale overheden ook mogelijk om al ontwikkelde projecten – al dan niet in samenwerking met bedrijven – bij DRIVE in te dienen. De besluitvorming over de implementatie van een project valt voortaan samen met de selectie van een project. De huidige dubbele beoordeling van projecten komt dus te vervallen. Tot slot bied ik de mogelijkheid van complete concessionele projectfinanciering waardoor de financieringszekerheid wordt vergroot.

Ontwikkelingsrelevantie

Ontwikkelingsrelevantie staat bij DRIVE voorop. Daarbij sluit ik mij aan bij de conclusie van IOB dat de inzet op infrastructuurontwikkeling beter moet worden toegespitst op ontwikkelingsimpact. Ik zie dit laatste ook in relatie tot de aanbevelingen van zowel IOB als de ORIO-*review* dat er meer samenhang nodig is tussen de verschillende privatesector- en infrastructuurontwikkelingsprogramma's. Ik wil daarom naar meer gemeenschappelijke programmering door een meer gefocuste, geïntegreerde en proactieve aanpak in de geselecteerde landen:

- DRIVE richt zich vooral op de minst ontwikkelde landen en de overgangslanden op de landenlijst voor privatesectorontwikkeling en het *Dutch Good Growth Fund*⁹. In die landen intensiveren we de DRIVE-inzet.
- DRIVE spitst zich toe op privatesectorontwikkeling en is ondersteunend aan de speerpunten voedselzekerheid, water en seksuele en reproductieve gezondheidszorg en rechten (SRGR) en mijn doelstelling op het gebied van klimaatrelevante investeringen¹⁰.
- Programma-uitvoerder RVO.nl vervult een makelaarsrol voor de projectidentificatie in de landen waar DRIVE zich vooral op richt. RVO.nl overlegt hierover met de lokale overheid, de Nederlandse ambassade, NGO's, andere donoren en het aanwezige bedrijfsleven.

⁹ Overigens staat DRIVE, net als dat nu bij ORIO het geval is, niet «open» op die landen waar Nederland uit politieke overwegingen wel met de private sector en het maatschappelijk middenveld, maar niet met de overheid zaken doet. Dit wordt periodiek opnieuw vastgesteld.

¹⁰ Kamerstuk 33 625, nr. 60 van 13 november 2013. Kamerbrief over internationale klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden.

Ook houdt RVO.nl rekening met Nederlandse initiatieven op het terrein van de speerpunten. In dat opzicht functioneert DRIVE niet meer als regeling, maar als financieringsfonds. RVO.nl opereert flexibel en zorgt ervoor de juiste kennis in huis te hebben op het gebied van infrastructuur, financiering en aanbesteding.

- De potentiële ontwikkelingsimpact van projecten wordt op eenduidige wijze en vroeg in het proces vastgesteld. Waar mogelijk verwijzen projecten naar nationale prioriteiten en plannen, alsmede de samenhang met andere Nederlandse initiatieven.
- Projecten worden gerangschikt naar ontwikkelingsrelevantie en kwaliteit. Selectie op basis van *first come, first served* komt te vervallen.

Alle projecten moeten voldoen aan de vereisten van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) met focus op de OESO-richtlijnen en de *IFC Performance Standards*, zoals toegelicht in de kamerbrief «Ondernemen voor ontwikkeling»¹¹.

Flexibele projectcyclus

Ik onderschrijf de aanbevelingen van de ORIO-review om op projectniveau de ontwikkelcapaciteit van Nederlandse bedrijven beter te benutten:

- De ontwikkelingsfase vervalt binnen DRIVE als fase voorafgaand aan de implementatie van projecten. DRIVE neemt projectaanvragen van landen in behandeling in verschillende stadia van ontwikkeling. Wordt een project geselecteerd, dan is dat voor de volledige implementatie van het project. De reikwijdte, de ontwikkelingsrelevantie en de kosten van het project moeten helder zijn voor beoordeling en selectie.
- Tijdens de projectselectie wordt vastgesteld of en wat er nog moet gebeuren voor de verdere projectontwikkeling met het oog op de aanbesteding van het project.
- Projectopdrachten worden in een zo vroeg mogelijk stadium van de projectcyclus aanbesteed op basis van economisch meest voordelige aanbidding. Dat wil zeggen dat selectie niet plaatsvindt op basis van laagste prijs, maar op grond van de beste prijs-kwaliteitverhouding, inclusief de eerder genoemde IMVO-vereisten. Uitgangspunt is aanbesteding op basis van *concept design* in plaats van *detailed design*¹² zoals nu onder ORIO vaak het geval is. De gehanteerde contractvormen zijn bij voorkeur *design and build* of *design, build and maintenance* contracten.
- Onderzocht wordt of in voorkomende gevallen *unsolicited proposals* op positieve wijze geacommodeerd kunnen worden in het kader van aanbestedingen zodat een bedrijf al in een vroeg stadium oplossingen kan aandragen voor infrastructurele uitdagingen zonder het risico dat een concurrent er moeiteloos met zijn oplossing vandoor gaat.
- Ik leg de verantwoordelijkheid voor de projectaanvraag en projectontwikkeling bij het ontvangende land, maar verlies niet uit het oog dat goede projectontwikkeling een belangrijk onderdeel is van infrastructuurontwikkeling. Onder de paraplu van DRIVE creëer ik daarom een technische assistentie-faciliteit om landen, die zelf onvoldoende capaciteit hebben, te ondersteunen bij het formuleren en in de markt zetten van goede projecten. Deze technische assistentie is voor advies en capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld bij het identificeren en formuleren van projecten (haalbaarheidsstudies). Ook kan ondersteuning worden verleend voor eventuele verdere ontwikkeling van projecten na selectie en voor de formulering en begeleiding van de aanbesteding. Dit om

¹¹ *Idem.*

¹² FIDIC terminologie (zie fidic.org).

zeker te stellen dat de aanbesteding voldoet aan de IMVO-eisen en projecten voldoen aan de hoogste kwaliteitsstandaarden.

Concessionele financiering voor het gehele project

Uit de ORIO-review blijkt dat er behoefte is aan een financieringsinstrument dat vroeg in het proces uitzicht geeft op de volledige projectfinanciering:

- Ik wend DRIVE daarom aan om met schenkingen de leningsvoorwaarden voor de projectfinanciering te verzachten. Doel is complete financiering van projecten te realiseren.
- In deze opzet ondersteunt programma-uitvoerder RVO.nl landen bij het vinden en afsluiten van een lening bij een financiële instelling voor de totale kosten van projecten. Uit de DRIVE bijdrage kunnen dan bepaalde kosten worden betaald, zoals de rentekosten en de premie voor de exportkredietverzekering (EKV) op basis waarvan de lening is verstrekt.
- De minst ontwikkelde landen kunnen daarnaast aanspraak maken op een tegemoetkoming om waar nodig de voorgeschreven concessionaliteit te halen op basis van de geldende internationale afspraken over schuldhoudbaarheid.
- DRIVE financiert waar mogelijk ook publiek-private projecten, waarbij met de publieke investering van DRIVE private financiering wordt aangetrokken. Dit kan nog makkelijker als DRIVE zelf leningen verstrekt of zelf in het risicokapitaal van een infrastructuurproject deelneemt. Ik ga onderzoeken of dit in de toekomst mogelijk is.

In 2014 zal er geen nieuwe ronde voor projectvoorstellen onder ORIO opengesteld worden. Het programma is gesloten voor nieuwe aanvragen. De resterende maanden van 2014 gebruik ik om het nieuwe DRIVE-programma en de bijbehorende beleidsregels in de Staatscourant en programma-instructies te ontwikkelen. In het voorjaar van 2015 open ik het nieuwe DRIVE-programma.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen