

Vergaderjaar 2020–2021

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2020

Met deze brief biedt het kabinet uw Kamer de evaluatie aan van het Dutch Good Growth Fund (hierna afwisselend: DGGF en het fonds). Het DGGF werd in 2014 opgericht om het financieringsgat van het mkb dat actief is of wil zijn in ontwikkelingslanden te helpen overbruggen en daarmee een bijdrage te leveren aan duurzame economische ontwikkeling en aan het succes van Nederlandse bedrijven die investeren in ontwikkelingslanden.

Het afgelopen jaar is het DGGF geëvalueerd door onderzoeksbureau Itad¹. Het betreft een tussentijdse evaluatie over de periode 1 juli 2014 tot en met 31 december 2019. Het doel van de evaluatie was om lering te trekken uit de eerste vijfenhalf jaar van het fonds met het oog op het verder bijstellen en verbeteren ervan.

In deze brief presenteert het kabinet de bevindingen en aanbevelingen van de evaluator en de reactie hierop van het kabinet. Daarbij wordt ook ingegaan op de verdeling van de binnen het fonds nog beschikbare vrije middelen over de drie sporen.

Achtergrond

De private sector is cruciaal voor het realiseren van duurzame economische ontwikkeling. De private sector creëert banen en stelt mensen daarmee in staat een duurzaam inkomen te verdienen.

Wereldwijd vormt het midden- en kleinbedrijf (mkb) de belangrijkste basis voor economische groei en banencreatie. Circa 90% van alle bedrijven valt

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

in de categorie mkb en hun bijdrage aan werkgelegenheid bedraagt meer dan 50%.²

Hoewel het mkb ook in ontwikkelingslanden in aantallen de overgrote meerderheid uitmaakt van bedrijven, zijn mkb'ers in ontwikkelingslanden vaak zo klein dat hun bijdrage aan economische groei en werkgelegenheid ver achter blijft bij hun potentie. Gebrek aan financiering vormt hierbij een van de belangrijkste obstakels. Volgens schattingen van de Wereldbank bedraagt het financieringstekort voor het (formele) mkb in ontwikkelingslanden zo'n 4.500 miljard dollar. Lokale ondernemers kloppen vaak tevergeefs aan bij hun lokale bank en internationale banken zijn slechts heel beperkt actief in ontwikkelingslanden. Ook Nederlandse mkb'ers hebben moeite met het verkrijgen van financiering voor hun internationale activiteiten. Banken en andere financiële instellingen vinden het te risicovol, te ingewikkeld en onvoldoende kostenefficiënt om de internationale activiteiten van mkb'ers te financieren, zeker als die activiteiten zich richten op ontwikkelingslanden. Deze omstandigheden zijn versterkt door de wereldwijde financieel-economische crisis van 2009 en recenter door de Coronacrisis.

Om het financieringsgat van het mkb voor hun ontwikkelingsrelevante investeringen in, en exporten naar, ontwikkelingslanden te helpen overbruggen, werd in 2014 het DGGF opgericht als revolverend fonds. De doelstelling van het fonds was om met behulp van mkb-financiering bij te dragen aan duurzame economische ontwikkeling en succes voor Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden. Met enkele kleine aanpassingen is het fonds voortgezet in de huidige kabinetsperiode. Zo is er sinds 2018 meer aandacht gekomen voor het financieren van investeringen in de focusregio's de Sahel, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Ook is er meer aandacht gekomen voor jonge ondernemers en het tegengaan van jeugdwerkloosheid. Daarmee draagt het fonds bij aan het creëren van perspectief voor (jonge) ondernemers in focuslanden.

Tekstbox: opzet en werking van het DGGF

Het DGGF bestaat uit drie onderdelen:

1. Het eerste onderdeel richt zich op de financiering van investeringsactiviteiten van het Nederlandse mkb in ontwikkelingslanden. Dit onderdeel wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die primair leningen en garanties inzet die direct aan het mkb worden verstrekt of indirect, via een (lokale) bank of intermediair fonds.
2. Het tweede onderdeel richt zich op de financiering van het mkb-segment in ontwikkelingslanden. Hierbij worden (equity-)investeringen gedaan in intermediaire fondsen en leningen verstrekt aan lokale (mkb-)banken en andere financiële instellingen. Deze fondsen en instellingen stellen dat kapitaal vervolgens beschikbaar aan mkb-bedrijven in ontwikkelingslanden. Dit onderdeel wordt uitgevoerd door een consortium van impact-investeerder Triple Jump en consultancybureau PwC.
3. Het derde onderdeel richt zich op de kredietverzekering van ontwikkelingsrelevante export van het Nederlandse mkb naar ontwikkelingslanden. Dit onderdeel wordt uitgevoerd door Atradius Dutch State Business.

² <https://www.worldbank.org/en/topic/sme/finance>.

Onderzoeksbureau Itad (hierna: de evaluator) heeft het fonds geëvalueerd aan de hand van de zes evaluatiecriteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), te weten: relevantie, coherentie, doelmatigheid, effectiviteit, impact en duurzaamheid. Per criterium volgen hieronder de belangrijkste bevindingen van de evaluator, gevolgd door zijn aanbevelingen.

Ten aanzien van de **relevantie** van het DGGF, komt de evaluator tot de conclusie dat de twee belangrijkste assumpties die aan het DGGF ten grondslag lagen nog altijd actueel zijn: i) er is een groot tekort aan financiering voor het mkb actief in ontwikkelingslanden; en ii) er is (derhalve) een rol weggelegd voor het DGGF om additioneel aan de markt financiering te verstrekken. Ook stelt de evaluator vast dat het fonds de belangrijkste beleidsdoelstellingen uit de Beleidsnota «Wat de Wereld Verdient» (Kamerstuk 33 625, nr. 1) actief adresseert en daarmee dus in lijn is. Het betreft het leveren van een relevante bijdrage aan banencreatie, productiviteitsgroei en kennisoverdracht in ontwikkelingslanden en succes voor Nederlandse bedrijven. Ook de door het kabinet gewenste inzet op lage-inkomenslanden en fragiele staten en vrouwelijke en jonge ondernemers wordt met het fonds geadresseerd. Dit geldt eveneens voor de toepassing van richtlijnen ten aanzien van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo). De evaluator komt echter tot de conclusie dat de hoger gelegen impactdoelen waaraan het kabinet beoogt een bijdrage te leveren met het fonds niet volledig zijn geoperationaliseerd. Hierdoor is het volgens de evaluator niet goed mogelijk vast te stellen of deze impactdoelen daadwerkelijk zijn behaald. Tot slot acht de evaluator het niet waarschijnlijk dat het DGGF aan de private sector kan aantonen dat het mkb actief in ontwikkelingslanden een winstgevende investeringscategorie is (het demonstratie-effect). Het fonds zou hiervoor te klein zijn en zich richten op een te hoog risicosegment.

Ten aanzien van **(beleids)coherentie** komt de evaluator tot de conclusie dat het DGGF in hoge mate consistent is met het bredere beleid zoals uiteengezet in de Beleidsnota «Wat de Wereld Verdient» en andere beleidsstukken en -agenda's. Er worden drie bredere beleidsdoelstellingen genoemd waarmee het DGGF niet geheel in lijn is. Het eerste punt betreft de inzet van onderdelen 1 en 3 van het DGGF op de doelgroep van het Nederlandse mkb, terwijl Nederland met andere OESO-landen de ambitie heeft uitgesproken ontwikkelingshulp zoveel mogelijk te ontbinden. Het tweede punt gaat over de inzet van het kabinet op gendergelijkheid: hoewel het fonds nadrukkelijk insisteert op gelijk loon voor gelijk werk, investeert het fonds ook in bedrijven met traditionele genderpatronen. Daarmee wordt de inzet van het kabinet op gender volgens de evaluator niet volledig gerealiseerd. Het derde punt, tot slot, houdt verband met de negatieve milieu impact die bepaalde investeringen met zich meebrengen, omdat er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt luchttransporten voor het exporteren en/of re-importeren van handelswaar. De evaluator vond overigens ook een aantal heel positieve voorbeelden van investeringen die juist een actieve bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering en milieudegradatie, zoals in de *agrotech* sector in India via onderdeel 2 van het DGGF.

Ten aanzien van de **doelmatigheid** concludeert de evaluator dat de uitputting van het fonds is achtergebleven bij de oorspronkelijke verwachtingen. Daardoor drukten de uitvoeringskosten de eerste jaren relatief zwaar op de begroting. De evaluator constateert voorts dat deze uitvoeringskosten de komende jaren zullen dalen en dat deze bij volledige benutting van het investeringskapitaal in lijn zullen zijn met die van

ontwikkelingsbanken en andere investeringsfondsen. De evaluator stelt daarnaast vast dat er sprake is van synergie binnen, en in mindere mate tussen, de drie onderdelen. Een voorbeeld van de synergie binnen fondsonderdelen is de succesvolle combinatie van wisselfinanciering met exportkredietverzekeringen binnen onderdeel 3. Hierdoor wordt het mogelijk kleinere exporttransacties te faciliteren, die anders geen doorgang zouden vinden. Ook de succesvolle inzet van Technische Assistentie (TA) in combinatie met investeringskapitaal zorgt voor synergie binnen fondsonderdelen. Die TA maakt het bijvoorbeeld mogelijk ondernemers van onderdeel 1 bij te staan op het gebied van imvo. En de TA van onderdeel 2, het zogenoemde «*Seed Capital en Business Development*»-budget, is succesvol gebleken in het klaarstomen van investeringsprojecten voor vervolfinanciering vanuit het DGGF en/of fondsen en financiële instellingen. De synergie *tussen* de drie onderdelen beperkt zich tot samenwerking op het gebied van imvo en fondsbrede communicatie. Ook vertonen onderdelen 1 en 3 synergie omdat ze zich beide richten op het Nederlandse mkb en gebruik maken van dezelfde faciliteit voor TA. Tot slot zijn er volgens de evaluator nog stappen te zetten bij het versimpelen en meer transparant maken van aanvraag- en selectieprocessen, vooral bij onderdelen 1 en 3.

Ten aanzien van de **effectiviteit** stelt de evaluator vast dat het DGGF een (bescheiden) directe bijdrage heeft geleverd aan de exporten en investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden. Voorts zijn er met het DGGF in de eerste vijfenhalf jaar 10.000 directe banen in ontwikkelingslanden gecreëerd. Daarmee wordt een relevante bijdrage geleverd aan duurzame economische ontwikkeling. Het ligt volgens de evaluator niet voor de hand dat de oorspronkelijke streefcijfers, die door de uitvoerders bij de start van het fonds zijn opgesteld en die opliepen tot meer dan 100.000 gecreëerde directe banen in 2029, zullen worden gehaald. Het DGGF behaalt (ruimschoots) alle streefcijfers ten aanzien van het aantal bedrijven geleid door vrouwen en jongeren en het aantal gesteunde bedrijven in fragiele staten. Dit is vooral het resultaat van actieve inspanningen door onderdeel 2 van het DGGF, zo stelt de evaluator, maar ook de *exposure* van onderdeel 3 in fragiele staten is hoog (26%). Bovendien kwam een kwart van het investeringskapitaal terecht in de minst ontwikkelde landen. Ook de doelstellingen met betrekking tot de groei van de productiecapaciteit en kennisoverdracht zijn behaald. Een aandachtspunt betreft dat er geen gevolg is gegeven aan de inzet van de Minister om de proportionaliteit tussen investeringsomvang en directe ontwikkelingsresultaten te waarborgen. Dit is volgens de evaluator verdedigbaar, mits investeringen met beperkte(re) ontwikkelingsrelevantie een grotere bijdrage leveren aan de revolverendheid van het fonds. De evaluator is van mening dat het nog te vroeg is om vast te stellen of dit inderdaad het geval is. De evaluator merkt in het kader van de beoordeling op effectiviteit op dat er in het DGGF actief wordt ingezet op het naleven van internationale normen voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo), maar dat er soms sprake is van een discrepantie tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk. Tot slot blijkt de bijdrage van het DGGF aan het verbeteren van de bestuursstructuur van intermediaire fondsen en financiële instellingen positief te worden beoordeeld en daarmee effectief.

Ten aanzien van **impact** komt de evaluator tot de conclusie dat het DGGF, vooral onderdeel 2, zeer relevante investeringen heeft gedaan die bijdragen aan duurzame en inclusieve economische groei en armoedebestrijding, of daartoe op korte termijn (groot) potentieel hebben. Het fonds heeft banen gecreëerd in sectoren waar mensen die onder de armoedegrens leven van profiteren. De bestaans- en inkomenszekerheid van mensen is versterkt en zij zijn weerbaarder geworden tegen economische

schokken. Er zijn ook investeringen gedaan die grote gezondheidsvoor- delen met zich meebrengen en investeringen die bijdragen aan het verminderen van de ongelijkheid tussen mensen in de stad en op het platteland. Hierdoor worden volgens de evaluator diverse andere ontwikkelingseffecten mogelijk. Tegelijkertijd komt de evaluator tot de conclusie dat de hoger gelegen impactdoelen die zien op inclusieve ontwikkeling nog niet goed verankerd zijn in het fonds, waardoor de behaalde positieve resultaten in sommige gevallen meer bijvangst zijn dan het effect van concrete sturing aan de voorkant, en er ook niet wordt gestuurd op het voorkomen van ongewenste effecten: investeringen kunnen volgens de evaluator bijdragen aan de drie hoofdindicatoren van het DGGF (i.e.: banencreatie, productiviteitsgroei en kennisoverdracht) en toch relatieve armoede en ongelijkheid bestendigen. Het DGGF monitort weliswaar het aantal vrouwelijke en jonge ondernemers dat bereikt is, maar niet het effect daarvan op het inkomens- of consumptieniveau van de bredere maatschappij waar zij deel van uitmaken. Hier ligt volgens de evaluator ruimte voor verbetering. De evaluator concludeert tot slot dat het DGGF effectief is in het mitigeren van de risico's op het gebied van kinder- en gedwongen arbeid, alsook ten aanzien van het voorkomen van investeringen in betwist grondgebied.

De conclusie met betrekking tot de **duurzaamheid** van de investeringen is grotendeels positief. De evaluator acht het reëel dat de door het fonds behaalde ontwikkelingsresultaten zullen beklijven. Dit is volgens de evaluator een uiting van de grondige wijze waarop het DGGF zijn partners en diens bedrijfsplannen evalueert. De *financiële* duurzaamheid van het fonds acht de evaluator onzeker, omdat de doelstelling van nominale revolverendheid van het hele fonds mogelijk niet gehaald wordt. Dit is onder meer het gevolg van recent toegevoegde, meer risicovolle instrumenten, zoals een segment voor starters bij onderdeel 1 van het DGGF. Dat gezegd hebbende, komt de evaluator tot de conclusie dat ook een deels revolverend fonds zeer duidelijke voordelen biedt ten opzichte van traditionele (niet-revolverende) subsidie-instrumenten. Een significant deel van het geld vloeit immers terug en kan opnieuw worden ingezet. De evaluator is in dit verband tot slot voorzichtig positief over het werk van onderdeel 2 van het DGGF via het eerdergenoemde «*Seed Capital & Business Development*»-budget. Met dit budget wordt actief ingezet op beïnvloeding van en kennisdeling met de bredere financiële sector in ontwikkelingslanden. De effecten daarvan zijn door de evaluator niet uitgebreid onderzocht, maar worden zeer innovatief genoemd en hebben de potentie een bijdrage te leveren aan systeemverandering, mits de resultaten ervan nauwgezet gemonitord en breed gedeeld worden.

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies komt de evaluator tot de volgende zes aanbevelingen. De evaluator raadt aan:

1. de bijdrage van het DGGF aan inclusieve ontwikkeling en armoedebestrijding (beter) te operationaliseren, meer te doen om successen op dit vlak te identificeren, te vieren, te repliceren, ervan te leren en te voorkomen dat er investeringen worden gedaan die ongelijkheid vergroten;
2. nog eens kritisch te bezien of er voldoende samenhang is tussen de drie onderdelen van het DGGF om ze als gezamenlijk fonds te laten voortbestaan;
3. de doelstellingen, verandertheorieën en gehanteerde prestatienormen van het DGGF nog eens te bezien, duidelijke en realistische doelstellingen vast te stellen en consistente monitoring van de voortgang te borgen;
4. de revolverendheidsdoelstellingen van het DGGF en zijn diverse onderdelen, nog eens tegen het licht te houden en waar nodig

- expliciete keuzes te maken tussen revolverendheid enerzijds en ontwikkelingsdoelstellingen anderzijds;
5. zolang er sprake is van onderbesteding binnen onderdelen 1 en 3, de uitvoerders van deze onderdelen te stimuleren meer vraag te genereren en de inzet daarbij te richten op specifieke doelgroepen en het optimaliseren van aanvraagprocessen;
 6. uitvoerders te stimuleren hun begrip van de lokale realiteit te vergroten, opdat imvo en andere uitdagingen effectief kunnen worden geadresseerd en successen gerepliceerd.

Beleidsreactie

DGGF betekende destijds een substantiële vernieuwing door de toepassing van leningen, garanties en verzekeringen gericht op marktsegmenten die tot dan toe niet of slechts beperkt bediend werden. Het is daarom goed nu na zes jaar de balans op te maken, te beoordelen wat werkt en wat niet, en aanpassingen te doen waarmee de toekomstige impact van het fonds nog robuuster wordt.

Het kabinet herkent zich in de conclusies van de evaluator ten aanzien van de **relevantie** van het fonds: er is nog steeds een groot gebrek aan financiering voor het mkb, waardoor dit marktsegment haar potentieel als motor voor werkgelegenheid en economische groei in ontwikkelingslanden onvoldoende waar kan maken. Het fonds heeft bewezen daaraan een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren via de creatie van banen, de groei van productiecapaciteit en kennisoverdracht. Daarmee draagt het bij aan SDG8. Ook het impactpotentieel ten aanzien van andere SDG's, zoals op het gebied van het milieu en gezondheidszorg, is significant. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat er nog ruimte ligt om de relevantie van het fonds voor de hoger gelegen impactdoelen van ontwikkelingssamenwerking te vergroten (ref. aanbeveling 1). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hierover reeds in gesprek met de uitvoerders. Ook met betrekking tot de katalyserende werking van het DGGF ligt er ruimte voor verdere verbetering. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderdeel 1. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat dit onderdeel vooral financiering via banken en/of in de vorm van garanties zou verstrekken. In de praktijk is ruim de helft van de financieringen via dit onderdeel verstrekt in de vorm van directe leningen aan de ondernemer. Gelet op de grote opgaven waar ontwikkelingslanden voor staan, die niet door de overheid alleen kunnen worden geadresseerd, wenst het kabinet de komende jaren de mobilisatie van privaat kapitaal voor investeringen in ontwikkelingslanden te vergroten. Onderdeel 1 zal daarom worden gestimuleerd nadrukkelijker samen op te trekken met (Nederlandse) banken en andere private financiers en het aandeel directe financieringen terug te brengen.

Daarnaast, en in het licht van de constatering en aanbevelingen ten aanzien van **beleidscoherentie**, zal het kabinet de uitvoerders stimuleren hun begrip van de lokale realiteit verder te vergroten (ref. aanbeveling 6). Daarbij wordt ingezet op het actief mitigeren van negatieve milieu en sociale risico's. Ook wordt er aandacht besteed aan het doorbreken van genderpatronen. Voor dit laatste is binnen onderdeel 2 van het fonds reeds in toenemende mate aandacht. Steeds meer fondsen in de DGGF portefeuille hebben een zogenaamde «*gender lens*»-investeringsstrategie, waarbij actief gestuurd wordt op het ondersteunen van vrouwelijke ondernemers, het verbeteren van hun werkomstandigheden en rechten.

Het kabinet kan zich grotendeels vinden in de conclusies en aanbevelingen over de **doelmatigheid** van het fonds. Het is correct dat de uitvoeringskosten de eerste jaren relatief hoog waren, omdat het – mede door het innovatieve karakter van het fonds – relatief lang geduurd heeft

voordat het fonds goed en wel op gang was gekomen. Nu een steeds groter deel van het investeringskapitaal vast komt te liggen in concrete investeringsprojecten, zullen de uitvoeringskosten verhoudingsgewijs steeds verder dalen. Met betrekking tot de door de evaluator geconstateerde beperkte synergie tussen de sporen, merkt het kabinet op dat dit voorzien was bij de oprichting. Er is gekozen voor drie verschillende uitvoerders die met hun specifieke kennis en expertise het beste in staat zouden zijn de drie specifieke marktsegmenten te bedienen. De synergie werd het grootst geacht tussen onderdelen 1 en 3. Dit werd verder gefaciliteerd door de middelen voor TA namens beide uitvoerders te laten beheren door RVO. Daarnaast is er actief gestuurd op onderlinge kennisdeling, bijvoorbeeld op het gebied van imvo. En voor communicatie over het fonds is een gezamenlijke communicatiestrategie ontwikkeld en uitgevoerd. In de praktijk zijn de mogelijkheden voor verdergaande synergetische samenwerking tussen de fondsonderdelen beperkt gebleken. In hoeverre dit moet leiden tot een nadere splitsing van het fonds, zoals de evaluator in zijn tweede aanbeveling suggereert, zal nader worden gezien mede in relatie tot de oprichting van Invest International. Zoals uw Kamer eerder is medegedeeld, zal onderdeel 1 van het DGGF overgaan naar de staatsdeelneming in oprichting Invest International. Onderdeel 3 wordt aangesloten op Invest International, maar wordt niet uitgevoerd door de organisatie. Onderdeel 2 zal daarmee natuurlijkerwijs steeds verder verzelfstandigen. Daarbij blijft het onderdeel vanzelfsprekend zorgen voor synergie en complementariteit met andere (Nederlandse) ontwikkelingsinstellingen en -fondsen die zich richten op het ondersteunen van het mkb in ontwikkelingslanden. Overheidsfonds MASSIF is hiervan een goed voorbeeld. DGGF onderdeel 2 opereert additioneel aan MASSIF door in een hoger risicosegment te investeren en door een actieve ondersteuningsrol («cornerstone rol») te spelen richting managers van nieuwe lokale fondsen (zgn. «*first time fund managers*»). Het eerdergenoemde «*Seed Capital & Business Development*»-budget is hierin bijzonder instrumenteel. Via de ondersteuning vanuit dit deelprogramma van DGGF onderdeel 2 zijn al diverse nieuwe fondsmanagers in ontwikkelingslanden succesvol geweest in het aantrekken van vervolfinanciering van onder meer FMO en andere ontwikkelingsbanken.

Met betrekking tot de **effectiviteit** van het fonds en het monitoren van ontwikkelingsresultaten, acht het kabinet de ontwikkelingsrelevantie van het DGGF aangetoond. Er zijn tot en met december 2019 ruim 6.000 bedrijven ondersteund, 10.000 nieuwe directe banen gecreëerd en nog eens enkele tienduizenden banen ondersteund. De productiecapaciteit van de ondersteunde bedrijven is significant gestegen en kennis is duurzaam overgedragen. Deze ontwikkelingseffecten zullen de komende jaren verder toenemen naarmate een groter deel van het investeringskapitaal wordt benut en naarmate de investeringsfondsen, financiële instellingen en bedrijven waarin het DGGF heeft geïnvesteerd hun activiteiten verder uitbreiden. Een belangrijke les die het kabinet ter harte neemt, is dat resultaatindicatoren helaas niet altijd eenduidig geformuleerd waren en streefcijfers in sommige gevallen ontbraken. Daardoor is niet eenduidig vast te stellen of de gemanifesteerde ontwikkelingsresultaten voldoende zijn. Om de voortgang op diverse indicatoren in de toekomst beter te kunnen monitoren, zullen – in lijn met de derde aanbeveling – nadere afspraken gemaakt worden met de uitvoerders. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in Bedrijfs- en Investeringsplannen van de diverse fondsonderdelen. Daarbij zal – in lijn met de vierde aanbeveling – ook de doelstelling met betrekking tot revolverendheid worden betrokken. Of dit leidt tot het bijstellen van deze doelstelling, staat wat het kabinet betreft niet bij voorbaat vast. Investeringsvoorstellen moeten immers duurzaam gefinancierd kunnen worden, wil de ontwikkelingsimpact kunnen beklijven. Er moet, met andere woorden, een levensvatbaar bedrijfsmodel

aan een investeringsvoorstel ten grondslag liggen. Het nastreven van nominale revolverendheid dient derhalve het uitgangspunt te blijven. Waar dit nog niet of beperkt het geval is, omdat het bedrijfsmodel zich nog niet bewezen heeft, kan TA worden ingezet. Daarmee zijn uitvoerders tevens in staat te sturen op **ontwikkelingsimpact** en **duurzaamheid**. Zeker als deze TA innovaties mogelijk maakt die een hele sector kunnen transformeren. Hierin speelt het «*Seed Capital & Business Development*»-budget van onderdeel 2 een bijzondere rol.

Budgettaire gevolgen van beleid

Op basis van de geleerde lessen, besluit het kabinet tot een lichte herverdeling van financiële middelen tussen de sporen.

Allereerst, en gelet op de meerjarige onderbenutting van het garantieplafond en het kasbudget van onderdeel 3³, wordt het garantieplafond voor dit onderdeel bijgesteld van 375 naar 307,5 miljoen euro en het beschikbare kasbudget van 125 naar 102,5 miljoen euro.

De 22,5 miljoen euro die hiermee op korte termijn wordt vrijgespeeld, wordt aan het investeringskapitaal van DGGF onderdeel 2 toegevoegd. De marktvraag voor de producten en diensten van dit fondsonderdeel is bewezen en het ontwikkelingspotentieel groot. Bovendien heeft COVID-19 de ontvangsten uit reeds gedane investeringen onder druk gezet. Dit zet een rem op nieuwe investeringen, omdat het investeringskapitaal van onderdeel 2 al vrijwel volledig gecommitteerd is. Deze situatie wordt door het kabinet onwenselijk geacht, aangezien het mkb in ontwikkelingslanden juist nu behoefte heeft aan financiering. Tot slot krijgt onderdeel 2 hiermee meer ruimte om – in lijn met de aanbevelingen – nog sterker te sturen op inclusieve ontwikkeling.

Gelijktijdig met deze budgetverhoging zal het contract met de uitvoerders van onderdeel 2 met vijf jaar worden verlengd. In tegenstelling tot onderdelen 1 en 3 heeft dit onderdeel een bepaalde looptijd. Het huidige contract loopt tot en met juni 2024 en kan eenmalig met vijf jaar worden verlengd alvorens een nieuwe Europese aanbesteding uit te schrijven. Hierover dient volgens het contract uiterlijk in juni 2022 een besluit te zijn genomen. De evaluatie heeft het vertrouwen in deze uitvoerders verder versterkt. Daarom wordt nu reeds besloten tot de eenmalige verlenging met vijf jaar (tot en met juni 2029).

Het budget voor onderdeel 1 blijft vooralsnog gehandhaafd op 230 miljoen euro. De 17,5 miljoen euro die nog gereserveerd staat voor dit onderdeel⁴ zal worden betrokken bij de overgang van de regeling naar Invest International.

³ Bij de *midterm review* van het DGGF in 2015 werd geconstateerd dat de vraag naar onderdeel 3 achterbleef bij die naar onderdelen 1 en 2. Derhalve werd destijds besloten tot een reductie van het garantieplafond van 525 mln naar 375 en een daarmee samenhangende bijstelling van de reserve van 175 mln naar 125 mln euro.

⁴ Zie het «Toetsingskader Risicoregelingen & Garanties DGGF» waarvan de meest recente versie in februari 2019 aan uw Kamer is aangeboden als bijlage bij Kamerstuk 34 952, nr. 44.

Zie voor een samenvatting van de budgettaire gevolgen tabel 1.

Tabel 1 – Samenvatting budgettaire gevolgen van beleid

Doelgroep / instrument	Investeringskapitaal (in mln euro's)	
	Was	Wordt
NL MKB	355,0	332,5
<i>w.v. Onderdeel 1 (RVO)</i>	<i>230,0</i>	<i>230,0</i>
<i>w.v. Onderdeel 3 (Atradius)</i>	<i>125,0</i>	<i>102,5</i>
Lokaal MKB	327,5	350,0
<i>W.v. Onderdeel 2 (PWC/TJ)</i>	<i>327,5</i>	<i>350,0</i>
Ongealloceerd¹	17,5	17,5

¹ Zoals vermeld in het «Toetsingskader Risicoregelingen & Garanties DGGF», waarvan de meest recente versie in februari 2019 aan Uw Kamer is aangeboden als bijlage bij Kamerstuk 34 952, nr. 44, is dit bedrag gereserveerd voor DGGF onderdeel 1.

De doelmatige en effectieve besteding van de middelen zal continu worden gemonitord. Om de effectiviteit en impact van de middelen te vergroten, zullen met uitvoerders nadere afspraken worden gemaakt. Uitvoerders van onderdelen 1 en 3 zullen worden gestimuleerd nadrukkelijker samen op te trekken met (Nederlandse) banken en andere private financiers en het aandeel directe financieringen terug te brengen. Het vraaggestuurde karakter van deze instrumenten blijft behouden, maar uitvoerders van deze onderdelen wordt verzocht hun marketing nadrukkelijker te richten op ontwikkelingsrelevante projecten in de focuslanden, daarbij idealiter aansluitend bij andere door Nederland gefinancierde initiatieven voor duurzame economische ontwikkeling (programmatische aanpak). Op die manier hebben de fondsonderdelen de potentie duurzame en systemische impact te genereren. De uitvoerders van onderdeel 2 worden op hun beurt verzocht om nadrukkelijker te sturen op inclusieve ontwikkeling en deze effecten zowel in de selectie als monitoring beter inzichtelijk te maken.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag