

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 96

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2014

In de kamerbrieven *Ondernemen voor Ontwikkeling* en *Ondernemen op Buitenlandse Markten* ¹ beschrijf ik mijn beleid voor verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden (privatesector-ontwikkeling) en voor ondersteuning aan bedrijven die grensoverschrijdend handelen en investeren.

Centraal in deze brieven staat de overtuiging van de Nederlandse regering dat we de groei in lage- en middeninkomenslanden moeten stimuleren. Armoede wordt alleen blijvend opgelost door een duurzame en inclusieve economische ontwikkeling. De private sector is daarbij van groot belang als banenmotor, vooral het midden- en kleinbedrijf. Nederland investeert daarom in verbetering van het ondernemingsklimaat en in de versterking van de private sector in lage- en middeninkomenslanden. Dit doen we door duurzame werkgelegenheid te bevorderen, onder goede omstandigheden en tegen een eerlijke beloning. We investeren in kansen voor armen, met specifieke aandacht voor jongeren en vrouwen, en zorgen dat markten ook voor hen werken. We stellen markten over en weer open via nieuwe handelsakkoorden. We beslechten handelsbarrières en stimuleren goede wet- en regelgeving in ontvangende landen. We helpen lage- en middeninkomenslanden aan te haken bij lokale, regionale en mondiale ketens om hun productiviteit en innovatie te bevorderen. Vanzelfsprekend dienen de bedrijven in de ketens, de lokale en internationale, zich te houden aan de regels voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden is ook goed voor Nederlandse bedrijven. Om onze economie toekomstbestendig te maken, stimuleren we Nederlandse bedrijven hun

¹ Kamerstuk 33 625, nr. 38 van 30 september 2013. Kamerbrief *Ondernemen voor Ontwikkeling*. En Kamerstuk 33 625, nr. 45 van 10 oktober 2013. Kamerbrief *Ondernemen op Buitenlandse Markten*.

horizon te verbreden door nieuwe contacten te leggen. Niet alleen in ons omringende landen en opkomende markten als China, India, Turkije en Mexico, maar ook in nieuwe markten in armere landen waarmee we al jarenlang intensief samenwerken vanuit ontwikkelingssamenwerking. Veel van deze landen hebben een hoog groeipotentieel, een jonge en groeiende bevolking en een schat aan natuurlijke hulpbronnen.

In deze brief ga ik in op de uitvoering van mijn beleid voor privatesectorontwikkeling. Ik neem daarbij enkele belangrijke aanbevelingen van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) ter harte, waaronder:

- versterking van synergie tussen de programma's voor privatesectorontwikkeling;
- meer aandacht voor de additionaliteit van programma's om marktverstoring te voorkomen;
- versterkte inzet op ontwikkelingsrelevantie en impact;
- sterkere aansturing van de uitvoeringsorganisaties door het ministerie.

In paragraaf 1 geef ik mijn beleidsreactie op de doorlichting van IOB *Op zoek naar focus en effectiviteit: Beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor Private Sector Ontwikkeling in ontwikkelingslanden 2005 – 2012*. Ook ga ik in op de evaluatie van de staatsdeelneming Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).² Het Ministerie van Financiën houdt 51 procent van de aandelen in FMO. FMO beheert ook specifieke overheidsfondsen, waaronder het *Infrastructure Development Fund* (IDF), het *Access to Energy Fund* (AEF) en het *Micro and Small Enterprise Fund* (MASSIF). Deze fondsen vormen geen onderdeel van de hier genoemde evaluatie.

In paragraaf 2 geef ik, in antwoord op de motie Mulder / De Caluwé (Kamerstuk 33 750 XVII, nr. 30), een overzicht van het budget voor grensoverschrijdend bedrijfsleveninstrumentarium gefinancierd uit de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Tot slot, vindt u in bijlage 1 het volledige rapport van de IOB-beleidsdoorlichting en in bijlage 2 de evaluatie van FMO³.

1. De beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling

IOB geeft met de beleidsdoorlichting een beeld van de relevantie en effectiviteit van het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling. De doorlichting gaat in op de bijdrage van dit beleid aan economische groei en vermindering van armoede in lage- en middeninkomenslanden. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2005 tot en met 2012. De Nederlandse overheid heeft in deze periode een bedrag van gemiddeld EUR 420 miljoen per jaar geïnvesteerd in dit beleidsthema. Dit is bijna 10 procent van de Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

De beleidsdoorlichting is een gedegen uitgevoerde studie en geeft welkome aandachtspunten voor de uitvoering van het beleid. Op een groot aantal punten ondersteunen de bevindingen van IOB mijn huidige beleid. Zo constateert de beleidsdoorlichting dat de verschillende programma's voor privatesectorontwikkeling belangrijke knelpunten in het ondernemingsklimaat aanpakken, een goed bereik hebben en tot zichtbare resultaten op outputniveau hebben geleid, waaronder een

² Carnegie Consult en ODI, februari 2014. *Evaluation «Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden» (FMO-A)*.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

betere toegang van vrouwen tot land en grotere werkgelegenheid in de landbouwsector.

IOB stelt dat de impactmeting en samenwerking tussen individuele programma's beter kan. Dit kwam al eerder naar voren uit individuele programma-evaluaties en heeft inmiddels tot concrete bijstelling van mijn beleid geleid. Zo bestaat sinds 2012 een nieuw evaluatieprotocol en zijn alle uitvoerders verplicht aan te geven hoe de verschillende programma's voor privatesectorontwikkeling bijdragen aan concrete doelen als het beter functioneren van markten, toegang tot financiering en organisatie-versterking.

Ik plaats een kanttekening bij het commentaar van IOB bij de dubbele doelstelling van programma's die armoedevermindering koppelen aan kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. IOB wijst op de regel van Tinbergen⁴ die stelt dat het aantal instrumenten of programma's minimaal gelijk moet zijn aan het aantal doelstellingen, waarbij iedere doelstelling om een andere aanpak en uitvoering vraagt. Uit analyses van het beleid van overheden blijkt dat het gebruik van een mix van instrumenten en programma's voor het bereiken van meerdere doelstellingen eerder regel is dan uitzondering.⁵ Door globalisering en open economieën is de wereld complexer geworden. Beleidsterreinen hangen in toenemende mate samen. Een enkelvoudig instrument voor ieder doel past niet langer bij een dynamiek waar meerdere actoren samenwerken aan complexe vraagstukken.

In Oost-Afrika krijgt deze benadering concreet vorm. Via het programma Trademark East Africa⁶ werken we aan versnelde douaneprocedures en verbetering van regionale transportcorridors. Via het programma Ontwikkelingsrelevantie Infrastructuurontwikkeling (ORIO) investeren we in de ontwikkeling van regionale luchthavens zoals die van Kilimanjaro. Deze hulpprogramma's versterken niet alleen de lokale private sector, maar zijn ook profijtelijk voor Nederlandse ondernemers als de Nederlandse bloemensector.

Uiteraard dragen individuele instrumenten niet automatisch bij aan gecombineerde doelen. Daarom is het van belang instrumenten en programma's zo veel mogelijk in samenhang in te zetten. Ook om tegenwicht te kunnen bieden aan ongewenst selectiviteit op landen of kwetsbare groepen. Zo kan technische assistentie gekoppeld aan financiering bedrijven overhalen te investeren in de armste landen.

In mijn beleidsnota *Wat de Wereld Verdient*⁷ en eerdergenoemde kamerbrieven informeerde ik u hoe investeren in inclusieve groei en kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven hand in hand kunnen gaan. Nederland staat hierin niet alleen. Ook Denemarken, Canada en Australië hebben deze beleidsterreinen onder één bewindspersoon gebracht. En in het Verenigd Koninkrijk wordt nadrukkelijk gezocht naar synergie tussen hulp en handel.

⁴ J. Tinbergen, 1952. *On the Theory of Economic Policy*.

⁵ P. del Rio en M. Howlett, 2013. *Beyond the «Tinbergen rule» in policy design: matching tools and goals in policy portfolios*.

⁶ Trademark East Africa is een, mede door Nederland, gefinancierd programma in Oost-Afrika gericht op het wegnemen van knelpunten in intraregionale handel.

⁷ Kamerstuk 33 625 nr. 1 van 5 april 2013.

Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) ziet goede mogelijkheden voor synergie tussen hulp en handel.⁸ AIV benadrukt dat Nederland een toegangspoort tot de Europese Unie is en een prominente handelspartner voor lage- en middeninkomenslanden. Nederland heeft veel internationaal opererende handelsbedrijven en beweegt zich in de voorhoede bij het verduurzamen van handelsketens. AIV ziet daarom veel kansen voor de Nederlandse overheid om de synergie tussen hulp, handel en investeringen te bevorderen. Bijvoorbeeld door bedrijven en NGO's, hier en daar, te ondersteunen bij het verduurzamen van handelsketens⁹, door exporterende bedrijven in lage- en middeninkomenslanden te helpen voldoen aan de invoervereisten van de Europese Unie¹⁰ of door eisen te stellen voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) aan alle bedrijven die een gesubsidieerde financiering ontvangen.

Het World Economic Forum (WEF) onderstreept eveneens dat hulp en handel goed samen gaan, vooral in waardeketens.¹¹ Door handelsbarrières te beslechten, wordt economische ontwikkeling gestimuleerd. Multinationale bedrijven kunnen meer midden- en kleinbedrijven uit lage- en middeninkomenslanden opnemen in hun waardeketens als handelen over grenzen gemakkelijker wordt. Dit leidt tot internationalisering van het midden- en kleinbedrijf, maar heeft ook andere positieve effecten. Zo gaat naar schatting 30 procent van het voedsel verloren door inefficiënties in waardeketens, aldus het WEF.

Er zijn ook bevindingen van IOB die vragen om verdere aanscherping van mijn beleid. Zo stelt IOB dat een versterkte inzet op samenhang en synergie tussen programma's nodig is. Dit geldt voor de instrumenten voor het bedrijfsleven, maar ook voor de organisaties waarmee ik samenwerk. Ook pleit IOB voor meer aandacht voor additionaliteit van programma's, versterkte inzet op ontwikkelingsrelevantie en impact, en een sterkere sturing van de uitvoeringsorganisaties door het ministerie. Ik ga hieronder in op deze bevindingen en beschrijf op welke wijze ik mijn beleid bijstel.

1.1. Samenhang en synergie

IOB constateert dat centraal, vanuit Den Haag aangestuurde programma's de uitgaven voor privatesectorontwikkeling domineren en dat uitvoerders een grote mate van zelfstandigheid hebben. De brede landenlijst, de vraagsturing vanuit bedrijven en de verscheidenheid aan instrumenten hebben geleid tot een zekere fragmentatie, aldus IOB. Zij schrijft verder: «Een aanpak die is gericht op één probleem is vaak minder effectief, omdat er sprake is van verschillende knelpunten. Veelal gaat het om een combinatie van factoren, waaronder een gebrekkige fysieke infrastructuur, onvoldoende toegang tot kapitaal en tekortschietende kennis en vaardigheden. [...] Het is van belang om financiële instrumenten te combineren met interventies die andere knelpunten oplossen [...] bijvoorbeeld [...] training [...] voor het versterken van de «financiële geletterdheid» en managementvaardigheden van ondernemers.»

⁸ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013. Advies no. 82 *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen*.

⁹ AIV noemt hier als voorbeeld de portal OndernemenInOntwikkelingslanden.nl voor het midden- en kleinbedrijf. Deze portal is op initiatief van onder meer Partos en VNO-NCW in samenwerking met de Nederlandse overheid opgezet.

¹⁰ AIV noemt het Programma Uitzending Managers (PUM), het Centrum ter Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en het Initiatief Duurzame Handel als voorbeelden.

¹¹ World Economic Forum and Bain & Company, 2013. *Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities*.

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om de samenhang en synergie tussen individuele programma's voor privatesectorontwikkeling te vergroten. Zo werken organisaties als de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), het Initiatief Duurzame Handel (IDH), het Centrum ter bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI), Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland (MVO Nederland) en het Programma Uitzending Managers (PUM) sinds enkele jaren samen in het PSD¹² Platform.¹³ Doel van dit platform is om de samenhang tussen de programma's van deze organisaties in de ontvangende landen te vergroten. Behalve aan coördinatie en synergie op landenniveau, werkt het PSD Platform met gezamenlijke protocollen voor monitoring en evaluatie en voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Om meer samenhang en synergie in mijn bedrijfsleveninstrumenten te bewerkstelligen heb ik begin 2014 bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) één loket geopend. Dit loket ondersteunt Nederlandse ondernemers om kansen in het buitenland te identificeren en de weg naar ondersteunende programma's en partijen te vinden. Als het loket niet zelf in de vraag kan voorzien, verwijst het proactief door naar andere partijen, als banken, brancheorganisaties, NGO's of kennisinstellingen. Het loket vormt zo een knooppunt waar vraag en aanbod samenkomen. Binnen het loket is er voor elk van de 66 landen¹⁴ één aanspreekpunt. De betreffende medewerker koppelt de vraag vanuit het ontvangende land aan de ambities van Nederlandse ondernemers en de programma's voor privatesectorontwikkeling. Eén loket werkt nauw samen met onze ambassades in lage- en middeninkomenslanden.

Eén loket is een stap in de goede richting, maar het is niet afdoende. Ik wil tot een geïntegreerde aanpak van privatesectorontwikkeling komen, daarom zet ik in op een gemeenschappelijke programmering op landen-niveau. Deze gemeenschappelijke programmering voor privatesectorontwikkeling richt zich primair op de minst ontwikkelde landen en de overgangslanden¹⁵ van de 66-landenlijst. Waar wenselijk en mogelijk, gaan we ook in de andere landen van de landenlijst werken met een gemeenschappelijk plan van aanpak.

We gaan daartoe per land een analyse maken van de specifieke knelpunten in het ondernemingsklimaat. Deze analyses bouwen voort op al bestaande analyses opgesteld door onze ambassades. Ook maken we zoveel mogelijk gebruik van onderzoeken en analyses van donoren, financiers, NGO's en kennisinstellingen.

Op basis van deze landenspecifieke analyses gaan onze ambassades, uitvoeringsorganisaties en lokale partners per land afspraken maken over een gezamenlijke, geïntegreerde aanpak. De Nederlandse ambassades hebben door hun lokale aanwezigheid uitstekend zicht op de kansen voor synergie tussen hulp, handel en investeringen. Vanuit dit inzicht geven zij aan welke knelpunten de Nederlandse programma's voor privatesectorontwikkeling het beste kunnen adresseren, waar Nederlandse kennis en

¹² PSD=Private Sector Development

¹³ Andere organisaties die deelnemen aan het PSD Platform zijn de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), AgriProFocus (APF), Dutch Employers Cooperation Program (DECP) en het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP).

¹⁴ De 66 landen betreft de «PSD/DGGF-landenlijst». De programma's voor privatesectorontwikkeling en het Dutch Good Growth Fund worden ingezet in deze 66 landen. De landenlijst is te vinden in bijlage 1 van de beleidsnota *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Kamerstuk 33 625, nr. 1 (2013).

¹⁵ De overgangslanden zijn: Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique en Uganda. Bron: Kamerstuk 33 625, nr. 1 van 5 april 2013. *Wat de Wereld Verdient*.

kunde toegevoegde waarde heeft en waar kansen liggen voor ons bedrijfsleven.

Beoogde resultaten zijn dat de landen waar we werken met een gemeenschappelijk plan van aanpak in 2018 beter scoren op de *Ease of Doing Business*-indicatoren¹⁶ dan in 2013 en dat de Nederlandse private investeringen, in aantal en omvang, zijn toegenomen in deze landen. Een vruchtbaar ondernemingsklimaat moedigt economische activiteit aan, waardoor banen en bedrijfsinkomsten worden gegenereerd. Dit stelt mensen in staat zich structureel uit de armoede te werken. Werkgelegenheid is daarom een andere belangrijke indicator van het beleid voor privatesectorontwikkeling. Toename van de werkgelegenheid voor vrouwen heeft daarbij mijn specifieke aandacht.

1.2. Additionaliteit¹⁷

De beleidsdoorlichting van IOB constateert dat voor sommige programma's onduidelijk is of ze additioneel zijn. Om additionaliteit vast te stellen, is het belangrijk te kijken of de activiteit ook plaats kan vinden zonder het programma. Bij financiering speelt de vraag of het subsidie-element, uitgedrukt in de mate van concessionaliteit, onnodig groot is. Als deze vragen vooraf niet positief zijn beantwoord, dreigt marktverstoring en efficiëntieverlies.

Ook de evaluatie van FMO gaat in op additionaliteit. De evaluatie constateert dat additionaliteit moeilijk is te operationaliseren. Het evaluatieteam stelt voor in het investerings- en monitoringsproces systematischer te onderzoeken of de interventie additioneel aan de lokale markt is.

Voorwaarde voor programma's voor privatesectorontwikkeling is dat ze additioneel zijn. Ik wil daarom de toetsingskaders van alle uitvoerders en programma's op het terrein van additionaliteit tegen het licht houden en waar nodig aanscherpen. Het bepalen van de mate van additionaliteit vraagt kennis van de betreffende sector en van mogelijke alternatieve interventies en oplossingen. Bovendien is de markt voortdurend in beweging en moet deze analyse regelmatig worden bijgesteld.

Voor het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) is additionaliteit scherp gedefinieerd. Financiële ondersteuning uit het DGGF aan een ondernemer in Nederland of in een laag- of middeninkomensland wordt pas verstrekt als (ontwikkelings)banken dit niet doen.

De evaluatie van FMO geeft aan dat FMO een goede score heeft op productadditionaliteit. De financiële producten van FMO worden door de markt niet of tegen ongunstige condities aangeboden. De additionaliteit verbonden aan het landenrisico of aan het cliëntrisico kan nog wel beter. Hetzelfde geldt voor de katalyserende werking van een financiering. Ik verwacht dat FMO additionaliteit explicieter dan in het verleden meeweegt bij de beoordeling van een financiering. Zo kan additionaliteit op landenniveau worden verhoogd door in meer risicovolle landen te investeren.

¹⁶ Jaarlijks publiceren de International Finance Corporation (IFC) en The World Bank *Doing Business*-rapporten waarin landen worden gerangschikt naar «het gemak» van zakendoen.

¹⁷ IOB merkt ook op dat niet altijd het juiste niveau van concessionaliteit is gekozen. Ik neem deze aanbeveling over, bijvoorbeeld voor het nieuwe programma *Development Relevant Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE). Alleen in de minst ontwikkelende landen ga ik bij DRIVE met schenkingen werken.

Ik geef daarnaast de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) de opdracht om jaarlijks, voor alle 66-landen, een *screening* uit te voeren om specifieke sectoren en ketens vooraf additioneel te kunnen verklaren. Het betreft sectoren en ketens met een grote vraag voor ondersteuning en hoge ontwikkelingsrelevantie, zonder dat deze voldoende investeringen van reguliere marktpartijen aantrekken. Een voorbeeld van zo'n sector is de kleinschalige landbouw. In veel lage – en middeninkomenslanden hebben boeren werkzaam in deze sector grote problemen om financiering uit de markt te krijgen.

Voor deze *screening* zoeken we aansluiting bij andere donoren en financiële instellingen, onder andere binnen de *Donor Committee for Enterprise Development* ¹⁸. Mijn verwachting is dat de minst ontwikkelde landen door het instellen van deze *screening* op additionaliteit een groter aandeel in de financieringsportefeuilles zullen krijgen.

1.3. Versterkte inzet op ontwikkelingsrelevantie en impact

IOB stelt dat de Nederlandse portefeuille voor privatesectorontwikkeling beleidsmatig relevant is, maar dat de uitvoering de mogelijkheden niet optimaal benut. Onder meer omdat – in hun ogen – de afspraken tussen het ministerie en de uitvoerende organisaties zich onvoldoende richten op het behalen van maximale ontwikkelingsrelevantie. In de voorwaarden voor de financiering zijn de armoededoelstellingen vaak onvoldoende uitgewerkt, aldus IOB.

IOB constateert dat er – in de evaluatieperiode – onvolledig inzicht bestond in de mate waarin de Nederlandse programma's voor privatesectorontwikkeling hun ontwikkelingsdoelstellingen haalden. Overigens is Nederland hierin niet uniek volgens IOB, dit geldt evenzeer voor andere landen.

De evaluatie van FMO bevestigt het beeld dat het meten van ontwikkelingsimpact lastig is. Ook andere ontwikkelingsbanken hebben daar moeite mee. De evaluatoren stellen daarom voor dat de ontwikkelingsbanken gezamenlijk een monitoringssysteem uitwerken om de ontwikkelingsimpact van hun programma's beter te meten.

Ik streef naar een efficiënte en doelgerichte uitvoering. Daartoe heb ik al belangrijke stappen gezet. Zo is een helder monitorings- en evaluatiekader opgesteld, waarin afspraken met de uitvoerders over *results-based management* zijn vastgelegd. ¹⁹ Alle uitvoerders hebben na overleg met IOB goedgekeurde evaluatiesystemen en werken aan robuuste en wetenschappelijk verantwoorde onderzoeksmethoden voor het meten van impact op armoede en economische ontwikkeling. Daarbij houd ik er oog voor dat het systeem voor de uitvoerders en het bedrijfsleven hanteerbaar en werkbaar is om optimaal te worden gebruikt.

Het programma *Pioneering Real-time Impact Monitoring and Evaluation* (PRIME) van het Centrum ter Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en het Programma Uitzending Managers (PUM), die de universiteiten van Wageningen en Rotterdam hebben ingeschakeld, is een

¹⁸ Het Donor Committee for Enterprise Development documenteert internationale ervaringen op het gebied van privatesectorontwikkeling en ontwikkelt standaarden.

¹⁹ Eind 2011 werd het Protocol Resultaatbereiking en Evalueerbaarheid van kracht. Het protocol maakt monitoring en evaluatie tot op impactniveau tot norm en verplicht uitvoerdersorganisaties een monitorings- en evaluatieplan op te stellen. Beleidsdoorlichtingen van IOB bouwen voort op deze evaluaties. Zowel de evaluaties als de doorlichtingen worden gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

voorbeeld dat mij vertrouwen geeft dat in de toekomst de ontwikkelings-impact beter kan worden aangetoond. PRIME meet ontwikkelingsrelevantie vooral aan de hand van omzet, werkgelegenheid, winst en duurzaamheid. Eind 2014 zijn de eerste resultaten van PRIME beschikbaar. Ook het eerste tussentijdse rapport over impact van het Initiatief Duurzame Handel (IDH) stemt positief. Zo laat het theeprogramma van IDH een inkomensstijging van 25 procent voor 350.000 kleine boeren en landarbeiders zien. Voor publiek-private partnerschappen zetten het *Partnership Resource Centre*, Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), het *Centre for Development Innovation* van de Wageningen Universiteit en Aqua4All een leerfaciliteit op. Deze faciliteit ondersteunt monitoring en evaluatie en leren over de effectiviteit van PPP's. Ook de internationale financiële instellingen hebben, met Nederlandse steun, de handschoen opgepakt. In opvolging van de *Jobs Study* van de *International Finance Corporation* (IFC, 2013) werken de financiële instellingen onder de naam *Let's Work* aan een gemeenschappelijk impactmonitoringssysteem. FMO is een partner in deze samenwerking. Op deze wijze ontstaat een beter begrip over wat, waar en waarom werkt, en over de bijdrage aan armoedevermindering en duurzame en inclusieve ontwikkeling.

1.4. Sterkere aansturing van de uitvoeringsorganisaties door het ministerie

IOB wijst op de beperkte aansturing door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de uitvoeringsorganisaties en wijt dit aan de geringe, gespecialiseerde stafcapaciteit op het ministerie. Het beperkte aantal medewerkers, de wisselende deskundigheid en reguliere overplaatsingen werken een weinig intensieve begeleiding in de hand, aldus IOB. De review van ORIO bevestigt dit beeld.

Het is belangrijk dat er voor de aansturing van programma's voldoende gespecialiseerde staf is. Zowel op onze ambassades als op het ministerie in Den Haag. Daarom investeren we in expertiseopbouw. Met de komst van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen is de deskundigheid op handels- en economisch gebied binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken toegenomen. De capaciteit voor privatesectorontwikkeling is ontzien in de bezuinigingen. Waar nodig, wordt verdere specialistische kennis van buiten aangetrokken. We vernieuwen en moderniseren de diplomatie, met maatwerk en flexibiliteit als belangrijke uitgangspunten. Op onze ambassades gaan we, naar behoefte, flexibele teams in wisselende samenstelling inzetten. We werken ook intensiever samen met andere ministeries en wisselen vaker medewerkers uit. Verder is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) versterkt om met meer kennis en kwaliteit programma's voor privatesectorontwikkeling uit te voeren.

2. Het bedrijfsleveninstrumentarium: programma's en financieel overzicht

Zoals beschreven in de kamerbrieven *Ondernemen voor ontwikkeling* en *Ondernemen op buitenlandse markten* van september 2013 is mijn beleid gericht op versterking van de groei in lage- en middeninkomenslanden. Verbetering van het ondernemingsklimaat en een sterke private sector in lage- en middeninkomenslanden zijn daarvoor belangrijk. Niet alleen om duurzame werkgelegenheid en inclusieve groei ter plekke te genereren, maar evenzeer om markten te creëren voor Nederlandse bedrijven.

Mijn beleid voor privatesectorontwikkeling kent verschillende programma's en instrumenten. Zo werk ik met organisaties die zich richten op verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en midden-

inkomenslanden. Het gaat bijvoorbeeld om organisaties als de Nederlandse belastingdienst, de Wereldbank en de Wereld Handelsorganisatie (WTO). Deze organisaties werken vaak samen met de overheid van het ontvangende land. Ik steun ook organisaties die zich, door kennisoverdracht, richten op versterking van de private sector in lage- en middeninkomenslanden of op de toegang van lokale bedrijven tot nationale, regionale en internationale markten en ketens. Voorbeelden zijn het Programma Uitzending Managers (PUM), het Centrum ter Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en het Initiatief Duurzame Handel (IDH).

Daarnaast werk ik – waar effectief – met het bedrijfsleven. Niet alleen om het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden te verbeteren, maar ook op specifieke thema's als klimaat, voedselzekerheid en water.²⁰ De Nederlandse private sector is een belangrijke partner in de uitvoering van mijn beleid. Veel lage- en middeninkomenslanden zijn sterk in ontwikkeling en hebben grote behoefte aan technologie en expertise. Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven kunnen in deze vraag voorzien. Een voorbeeld vormt het *Amsterdam Initiative against Malnutrition* gelanceerd in mei 2009, een strategisch publiek-privaat partnerschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bedrijven als Unilever, DSM en AkzoNobel, de Wageningen Universiteit, ICCO en anderen.²¹ Ook betrekken we Nederlandse bedrijven bijvoorbeeld bij de aanleg van infrastructuur als klinieken voor moeder en kind, havens en duurzame energievoorzieningen.

Ook kent mijn beleid een beperkt aantal instrumenten speciaal ingericht voor bedrijven. Op veel van deze instrumenten kan het Nederlandse bedrijfsleven aanspraak maken. Het gaat onder meer om instrumenten die Nederlandse bedrijven helpen over de grens te handelen en investeren (handelsbevordering). Maar het betreft tevens ontwikkelingsrelevante investeringen en programma's die samen met het Nederlandse bedrijfsleven knelpunten signaleren en adresseren in het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden.

In deze paragraaf ga ik nader in op die instrumenten waar het Nederlandse bedrijfsleven een beroep op kan doen. Dit in antwoord op het verzoek van 28 november 2013 van de kamerleden Mulder en De Caluwé om «*met een visie te komen op het grensoverschrijdende bedrijfsleveninstrumentarium, waarbij geborgd wordt dat het totaal aan financiële middelen jaarlijks tenminste gelijk blijft in deze kabinetsperiode, en daarbij tevens een duidelijk overzicht te geven van de verschillende instrumenten en de daarvoor beschikbare budgetten.*»²²

Ik stel daarbij voorop dat mijn beleid ingericht is op het bereiken van resultaten en dat ik niet stuur op hulpkanaal of actor.

Ik heb de instrumenten voor het Nederlandse bedrijfsleven ondergebracht in begrotingsartikel 1 «Duurzame handel en investeringen» van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De afgelopen jaren is het aantal instrumenten waar het Nederlands bedrijfsleven een beroep op kan doen verminderd, maar niet het budget. Met de start van het *Dutch Good Growth Fund* op 1 juli 2014 vindt een verdere

²⁰ Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV), het Fonds Duurzaam Water (FDW) en bij het multilateraal voedselzekerheidsfonds *Global Agriculture and Food Security Program* (GAFSP).

²¹ Het initiatief is gerepliceerd door de Scandinavische landen in de *Scandinavian Alliance for Improved Nutrition*.

²² Kamerstuk 33 750 XVII, nr. 30.

afname van het aantal instrumenten plaats. Dit vermindert de beheerlasten voor de uitvoerende organisaties en maakt het overzichtelijker voor de ondernemers die van deze instrumenten gebruikmaken. Om de dienstverlening aan ondernemers verder te vergroten is recentelijk ook één loket gecreëerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Dit loket helpt ondernemers bij het vinden van de juiste informatie, adequate ondersteuning en waar mogelijk betrokkenheid bij de programma's die zich richten op verbetering van het ondernemingsklimaat.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de maximaal beschikbare financiële middelen (budgettaire ramingen) waar het Nederlands bedrijfsleven aanspraak op kan maken. Het *Dutch Good Growth Fund* is in deze ramingen niet opgenomen. Vervolgens worden per begrotingsartikel de specifieke instrumenten toegelicht.

	2014	2015	2016	2017
Begrotingsartikel 1.2 «Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid»	47,6	42,2	39,6	33,6
Begrotingsartikel 1.3 «Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden» Dit zijn budgettaire ramingen. Het vermelde budget is het maximale budget waar het Nederlands bedrijfsleven aanspraak op kan maken.	71,8	126,1	171,3	177,5
Maximaal budget waar het Nederlands bedrijfsleven aanspraak op kan maken	119,4	168,3	210,9	211,1

2.1. Bedrijfsleveninstrumenten in begrotingsartikel 1.2 «Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid»

Begrotingsartikel 1.2 betreft gelden voor handelsbevordering. Dit budget zet ik in om bedrijven te voorzien van adequate informatie, netwerken en advies voor het zakendoen op internationale markten. Daarnaast zijn er ondersteuningsmogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf dat wil gaan handelen met of investeren in buitenlandse markten.

De genoemde middelen zijn exclusief de kosten voor de diensten die wij inkopen bij RVO.nl en de *Netherlands Business Support Offices* (NSBO's).²³ RVO.nl en NSBO's zijn belangrijk ter ondersteuning van ondernemers die over de grens willen handelen en investeren.

Uit het begrotingsartikel 1.2 worden de volgende instrumenten voor het Nederlands bedrijfsleven gefinancierd²⁴:

- Het programma *Starters for International Business* (SIB) financiert coachingstrajecten voor midden- en kleinbedrijf dat zaken wil doen over de grens en nog geen ervaring daarmee heeft.
- Het *Partners for International Business*-programma (PIB) levert ondersteuning op maat aan bedrijven die nieuwe markten willen betreden. PIB doet dit door promotie en *matchmaking*, kennisuitwisseling, netwerken en economische diplomatie.

²³ RVO.nl en NSBO's worden wel uit begrotingsartikel 1.2 gefinancierd.

²⁴ In het kader van het verminderen van het aantal programma's, zijn het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) en 2g@there gestopt. Wel zijn er nog uitstaande verplichtingen voor deze programma's.

- Het *Finance for International Business*-programma financiert maximaal 35 procent van een buitenlandse investering tot een maximum van EUR 875.000.
- Het programma DHK geeft subsidies voor Demonstratieprojecten, Haalbaarheidsstudies en Kennisverwerving.²⁵
- De Transitiefaciliteit (TF) is een programma voor de transitielanden Colombia, Zuid-Afrika en Vietnam. Het zijn middelen om de overgang van de ontwikkelingsrelatie met Nederland naar een meer economische relatie mogelijk te maken. De gelden worden onder meer gebruikt voor haalbaarheidsstudies of kennisverwerving.

2.2. Bedrijfsleveninstrumenten in begrotingsartikel 1.3 «Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden»

Begrotingsartikel 1.3 betreft de financiering van het beleid voor private-sectorontwikkeling zoals beschreven in de brief *Ondernemen voor ontwikkeling*. Binnen dit beleidskader financier ik twee instrumenten waar Nederlandse bedrijven direct van kunnen profiteren.²⁶ Daarbij staat de ontwikkelingsrelevantie van de ontvangende landen voorop. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Het programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO). ORIO is een financiering voor publieke infrastructuurontwikkeling aan een overheid in een lage- of middeninkomensland. Nederlandse bedrijven worden bij de ontwikkeling en uitvoering van deze infrastructuurprojecten vaak betrokken. Zoals ik u in een separate brief zal informeren, wordt ORIO gestopt. Er komt een nieuwe faciliteit onder de naam *Development Relevant Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE), waarbij ik het Nederlandse bedrijfsleven nog meer ga betrekken.²⁷
- De Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV) stimuleert het aangaan van publiek-private partnerschappen (PPP). Door in partnerschap te werken en gebruik te maken van de toegevoegde waarde van overheden, bedrijven, NGO's en kennisinstellingen worden innovatieve oplossingen gevonden voor privatesectorontwikkeling. Partnerschappen zijn belangrijk in overgangslanden omdat deze van een hulprelatie met Nederland naar een handelsrelatie gaan. Ook hebben ze meerwaarde in fragiele staten of landen waar de institutionele randvoorwaarden voor economische ontwikkeling zwak zijn. In deze landen zijn ze vooral geschikt voor versterking van het ondernemingsklimaat omdat ze publieke en private partijen samenbrengen. Begrotingsartikel 1.3 financiert alleen de partnerschappen voor duurzaam ondernemen binnen FDOV. Partnerschappen voor voedselzekerheid worden uit het begrotingsartikel 2.1 voor voedselzekerheid gefinancierd.

2.3. Bedrijfsleveninstrumenten in begrotingsartikel 1.4 Dutch Good Growth Fund

Begrotingsartikel 1.4 richt zich op het bevorderen van ontwikkelingsrelevante investeringen in en handel met lage- en middeninkomenslanden. Het revolverende fonds kent drie onderdelen: financiering van Nederlands

²⁵ Voorloper van dit programma was het *Package for Growth*-programma dat inmiddels is afgesloten. Er zijn nog wel doorlopende verplichtingen voor dit programma.

²⁶ Begrotingsartikel 1.3 omvat twee programma's die per 1 juli 2014 worden beëindigd: het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) en het Fonds Opkomende Markten – Ontwikkelingssamenwerking (FOM-OS). In het hier genoemde budget voor dit begrotingsartikel zijn deze programma's meegenomen.

²⁷ De hier opgenomen budgettaire ramingen hebben betrekking op ORIO en DRIVE. Ook zijn nog een aantal verplichtingen van het al stopgezette programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) opgenomen.

midden- en kleinbedrijf dat wil investeren in lage- en middeninkomenslanden, financiering van midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden en financiering van Nederlands midden- en kleinbedrijf dat wil exporteren naar lage- en middeninkomenslanden. Het *Dutch Good Growth Fund* heeft een budget van EUR 700 miljoen voor de periode 2014–2017. U bent over het *Dutch Good Growth Fund* geïnformeerd in de brief *Ondernemen voor Ontwikkeling*.²⁸

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

²⁸ Kamerstuk 33 625, nr. 38 van 30 september 2013.