



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

2017





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen schetsen wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Onze conclusies | 5 |
| 2 | Feiten en cijfers | 8 |
| 3 | Financiële informatie | 9 |
| 3.1 | Oordeel rechtmatigheid financiële informatie | 9 |
| 3.2 | Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie | 10 |
| 3.3 | Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau | 10 |
| 4 | Bedrijfsvoering | 11 |
| 4.1 | Oordeel over de bedrijfsvoering | 11 |
| 4.2 | Onvolkomenheid uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven | 11 |
| 4.3 | Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 16 |
| 5 | Beleidsresultaten | 17 |
| 5.1 | Drie revolverende fondsen bij FMO | 17 |
| 5.2 | Financiële informatievoorziening Tweede Kamer | 32 |
| 5.3 | Informatievoorziening Tweede Kamer ontwikkelingsrendement fondsen | 35 |
| 5.4 | Strategie bij aflopen subsidietermijn | 41 |
| 5.5 | Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 43 |
| 6 | Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 44 |
| 6.1 | Reactie minister voor BHOS | 44 |
| 6.2 | Nawoord Algemene Rekenkamer | 46 |
| | Bijlage 1 | |
| | Over het verantwoordingsonderzoek | 48 |
| | Bijlage 2 | |
| | Verklarende woordenlijst | 50 |
| | Bijlage 3 | |
| | Literatuur | 52 |
| | Bijlage 4 | |
| | Eindnoten | 53 |



1 Onze conclusies

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) subsidieert drie revolverende fondsen die gericht zijn op de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden. Een revolverend fonds is een aan een fondsbeheerder ter beschikking gesteld budget voor herhaaldelijke financiering van doelgebonden activiteiten. Doordat de beheerder financiert via garanties, leningen en deelnemingen vloeien er middelen terug naar het fonds die opnieuw kunnen worden uitgegeven. We zien dat het Rijk steeds vaker revolverende fondsen inzet. De drie staatsfondsen in dit onderzoek, die worden beheerd door de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), zijn:

- het Access to Energy Fund (AEF), dat is gericht op duurzame energie;
- het Infrastructure Development Fund (IDF) voor langetermijnfinanciering van infrastructuurprojecten;
- MASSIF, dat is gericht op versterking van de financiële sector.

We zien mogelijkheden voor een betere informatievoorziening over de financiering en resultaten van deze fondsen. Tot slot valt ons op dat de minister voor BHOS niet heeft geregeld wat er gebeurt aan het einde van de subsidieperiode.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de ingezette middelen is onvoldoende transparant

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de financiering van de drie staatsfondsen is summier en niet altijd tijdig. Wij constateren dat de minister besluiten om de meerjarige bijdrage aan de fondsen te verhogen niet of slechts zeer beperkt toelicht in de begrotingsstukken. Het risico bestaat dat de Kamer de fondsen onvoldoende kan meenemen in de integrale afweging van de allocatie van middelen op de rijksbegroting. Gezien de omvang van de fondsen zou dit volgens ons wel moeten. Eind 2016 heeft BHOS in totaal € 689 miljoen verstrekt aan FMO en de huidige waarde van de fondsen bedraagt € 909 miljoen. We bevelen BHOS aan om de Kamer beter te informeren over in ieder geval de eventuele verlenging en ophoging van de fondsen.

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de bereikte resultaten is onvoldoende inzichtelijk

Ook de jaarlijkse informatievoorziening over de resultaten van de fondsen was tot dusver beperkt en gaf er geen goed beeld van. We constateren dat in het jaarverslag over 2016 de minister de resultaten van de fondsen niet meeneemt. In de resultatenrapportage over het

jaar 2015 aggregeert de minister de resultaten van alle instrumenten voor ‘Private Sector Development’, met hier en daar een voorbeeld van een afzonderlijk fonds, zodat de resultaten van de fondsen niet altijd te onderscheiden zijn.

De rapportage geeft aan dat het gaat om gerealiseerde resultaten in een specifiek jaar (2015) die volledig zijn toe te rekenen aan de ingezette instrumenten. Dit blijkt voor de resultaten van de door ons onderzochte staatsfondsen niet altijd terecht. Zo presenteert de minister op toekomstprojecties gebaseerde resultaten als reeds gerealiseerd en staan er soms resultaten in de rapportage die betrekking hebben op meerdere jaren. Ook neemt zij soms het volledige resultaat mee bij projecten waar FMO maar een deel financiert. Het gevolg is een overschatting van de met de staatsfondsen behaalde resultaten in de rapportage. We zien wel dat BHOS meer aandacht is gaan geven aan de gebruikte definities en data.

We bevelen de minister voor BHOS aan om het parlement jaarlijks beter en zorgvuldiger te informeren over de bereikte resultaten van de staatsfondsen. Zo kan BHOS transparanter maken welke monitoringsinformatie het presenteert in de resultatenrapportages en wat de bijdrage is van de individuele instrumenten. Vanwege de aard van de fondsen bevelen we verder aan om voor AEF en IDF zowel aandacht te besteden aan de resultaten van nieuw afgesloten contracten als de resultaten van het uitstaande portfolio. We moedigen BHOS aan om verder te gaan op het ingeslagen pad om de kwaliteit van de resultaatinformatie te verbeteren. Zo lang de kwaliteit van de data nog niet optimaal en vergelijkbaar is, bevelen we BHOS aan duidelijk te maken op welke manier de informatie tot stand is gekomen en welke definities daarvoor zijn gehanteerd.

Onduidelijk of en hoeveel budget eventueel terugvloeit naar staatskas

Formeel wordt de looptijd van de fondsen begrensd door de looptijd van de subsidie. Inmiddels is voor alle drie de fondsen de subsidietermijn al een keer verlengd. De minister voor BHOS heeft geen helder geformuleerde strategie voor de voortzetting of beëindiging van het fonds (exitstrategie) om op terug te vallen wanneer het eind van de subsidierelatie nadert. Daardoor is onduidelijk of, wanneer en in welke mate (in- of exclusief het behaalde rendement) middelen terugkomen op de begroting van BHOS. We bevelen BHOS daarom aan om op korte termijn een duidelijke exitstrategie te formuleren.

Spanning tussen financieel rendement en ontwikkelingsrendement

De inzet van revolverende fondsen biedt onder voorwaarden kansen voor de doelmatige inzet van belastinggeld, maar vergt ook het balanceren tussen financieel rendement en ontwikkelingsrendement. Zo kan de focus op financieel rendement beperkingen met zich meebrengen voor de te nemen risico's en de te behalen ontwikkelingsimpact. Om revolverend te kunnen zijn moeten de fondsen namelijk financieringsrisico's spreiden en komt maximalisatie van de ontwikkelingsimpact niet altijd op de eerste plaats. Aan de andere kant kunnen de subsidievoorwaarden waarmee de ontwikkelingsimpact van investeringen moet worden gewaarborgd ook de keuzemogelijkheden voor investeringen beperken. We bevelen daarom aan om het parlement periodiek goed te informeren over zowel het financiële rendement als het ontwikkelingsrendement van de fondsen. De vijfjaarlijkse fondsevaluaties die BHOS laat uitvoeren lenen zich daar goed voor.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': dit jaar is een onvolkomenheid geconstateerd in de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek naar de drie revolverende staatsfondsen die FMO beheert. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2016* van BHOS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin hebben wij de reactie integraal opgenomen die wij op 26 april 2017 ontvingen van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

2 Feiten en cijfers

De minister voor BHOS wil duurzame economische groei in ontwikkelingslanden bevorderen. Daarnaast wil zij werken aan stabiliteit en veiligheid in de wereld en de mensenrechten waarborgen. Het Nederlandse beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking richt zich op vier belangrijke thema's: veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten.

BHOS heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 2.885,4 miljoen. Er zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.612,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 252,4 miljoen. De uitgaven van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beslaan 1,29% van de totale rijksuitgaven over 2016.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in cijfers (in miljoenen €)

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------|---------|---------|---------|
| Verplichtingen | 2.403,1 | 4.114,4 | 2.612,4 |
| Uitgaven | 2.813,1 | 2.902,6 | 2.885,4 |
| Ontvangsten | 131,8 | 103,6 | 252,4 |

De ontvangsten zijn meer dan verdubbeld als gevolg van een ophoging bij eerste supplementaire begroting. De ophoging is vanwege toevoegingen vanuit de (begrotings)reserves van een aantal instrumenten ten behoeve van het in 2016 gestarte bedrijfsleveninstrument DTIF. Deze ophoging is conform het vastgestelde toetsingskader van DTIF. Daarnaast zijn de ontvangsten bij OS-programma's toegenomen ten opzichte van 2015. Dit komt doordat er meer restituties op aflopende programma's zijn ontvangen dan het jaar ervoor. De verplichtingenstand is weer op het niveau van 2014. Deze was in 2015 tijdelijk verhoogd als gevolg van nieuwe verplichtingen die in dat jaar zijn aangegaan om het maatschappelijk middenveld en middelenaanvullingen bij regionale ontwikkelingsbanken te versterken.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS.

We geven hierna een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website, www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van BHOS is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 6,8 miljoen aan overschrijdingen, waarvan € 6,8 miljoen op begrotingsartikel 2 duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.



Inhoud



1 Conclusies



2 Feiten & cijfers



3 Financieel



4 Bedrijfsvoering



5 Beleid



6 Reactie



Bijlage

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van BHOS is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van BHOS.



4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie voor BHOS. Eerst geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1). In de daaropvolgende paragrafen bespreken we de (opgeloste) onvolkomenheden in meer detail. We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.3).

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldeden in 2016 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid.

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|------|------|----------------|
| Uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven | | | onvolkomenheid |

4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven

Er zijn in opzet voldoende maatregelen getroffen om de rechtmatige besteding van overdrachtsuitgaven te waarborgen, maar de uitvoering daarvan vertoont nog gebreken.

De overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties) zijn belangrijke instrumenten van de minister om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het totaal van de overdrachtsuitgaven in 2016 is € 2.687 miljoen.

Wij hebben in 2016 gecontroleerd of de overdrachtsuitgaven rechtmatig zijn verstrekt en daarbij specifiek aandacht besteed aan de kwaliteit van de risicoanalyse, het proces van beoordeling en controle van aanvragen en definitieve toekenningen, en ten slotte ook het daadwerkelijk uitvoeren van reviews wanneer gebruik wordt gemaakt van controleverklaringen van accountants bij financiële verantwoordingen. Dit zijn belangrijke maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik te mitigeren.

Verder hebben we – ook als *follow-up* van onze opmerkingen van vorig jaar – beoordeeld of bij de geoorloofde staatssteun de interne beheersingsmaatregelen uit het nieuwe regelgevend EU-kader uit 2014 rondom staatssteun zijn nageleefd. Hieronder volgt een overzicht van onze bevindingen.

4.2.1 Risicoanalyse

Risicoanalyses zijn bij zowel subsidies als bij bijdragen een belangrijke interne beheersingsmaatregel om voorafgaand aan een eventuele toekenning stil te staan bij aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik door de ontvanger.

BHOS beschikt over een gestandaardiseerd proces om activiteiten te bekostigen (activiteitscyclus). Voorafgaand aan een juridische verbintenis (zoals een subsidiebeschikking, bijdrageovereenkomst of een arrangement), wordt een risicoanalyse gemaakt van de context, de activiteit en de beoogde organisatie waarmee een juridische verbintenis wordt afgesloten. Bovendien vindt een analyse plaats van de mogelijke fraude- en corruptierisico's.

Voor nieuwe subsidies en bijdragen wordt een COCA-toets (Checklist on Organisational Capacity Assessment) uitgevoerd, waarmee op basis van een organisatieanalyse wordt beoordeeld of de uitvoeringsorganisatie in staat is de activiteit uit te voeren. Deze analyse wordt schriftelijk vastgelegd.

Wij hebben vastgesteld dat de interne beheersingsmaatregel risicoanalyse in opzet goed is, maar dat de uitvoering van de risicoanalyse naar de beheercapaciteit van de contractpartner en naar de fraude- en corruptierisico's niet altijd in voldoende mate is uitgevoerd.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan om bij het aangaan van verplichtingen voor de toekenning van de subsidies en bijdragen zorg te dragen voor de zichtbare vastlegging van de risicoanalyse rondom de beheerscapaciteit en van de fraude- en corruptierisico's in relatie tot de verstrekking van de betreffende subsidie of bijdrage.

4.2.2 Het beoordelen van de kwaliteit van door accountants bij een verantwoording afgegeven controleverklaring (Reviewbeleid)

De ministers zijn verantwoordelijk voor een toereikend toezicht op externe organisaties die subsidies en bijdragen van de rijksoverheid ontvangen. Informatie voor het toezicht wordt onder meer verkregen door de externe organisaties verantwoording af te laten leggen. Bij financiële informatie gebeurt dat door die te laten controleren door een accountant en de verantwoording te voorzien van een controleverklaring. Het uitvoeren van reviews op deze accountantscontrole is onderdeel van het departementale toezichtbeleid gericht op de externe organisaties. Er moet immers vastgesteld worden dat deze controlemaatregel in de praktijk ook functioneert. Omdat het niet doelmatig is om alle controleverklaringen door middel van reviews te beoordelen is het belangrijk dat er sprake is van een reviewbeleid. Naast het in opzet hebben van een reviewbeleid is het ook belangrijk om reviews daadwerkelijk uit te voeren. Daarbij geldt dat er jaarlijks een minimumaantal reviews uitgevoerd moet worden om met deelwaarneming te toetsen of de kwaliteit van de door de accountant van de subsidieontvanger uitgevoerde werkzaamheden voldoende is.

Wij hebben vastgesteld dat er in opzet aandacht is voor reviews, maar zien dat de uitvoering nog ruimte laat voor verbetering. Het is positief dat in de opzet van de beheersingsmaatregelen bij de verantwoording op basis van een risicoanalyse moet worden nagedacht over de vraag of wel of geen review moet plaatsvinden. Deze risicoanalyse wordt echter niet altijd uitgevoerd en zichtbaar vastgelegd. Ook hebben wij vastgesteld dat reviews sporadisch worden uitgevoerd. Wij vragen in het kader van een verantwoord toezichtbeleid om jaarlijks een minimaal aantal reviews uit te laten voeren door de OS-directies. Bovendien wijzen wij ook op het belang van de uitvoering van het reviewbeleid, als de steunregelingen door derden buiten BHOS worden uitgevoerd (zie ook onder § 4.2.3 Staatssteun).

Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan om in het kader van een verantwoordelijk toezichtbeleid aandacht te schenken aan de uitvoering van het reviewbeleid.

4.2.3 Staatssteun

In 2015 hebben wij opgemerkt dat een onzekerheid was ontstaan over de rechtmatigheid van de door de minister voor BHOS verstrekte steunmaatregelen en hebben wij aanbevolen om met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) te overleggen over de toepassing van de staatssteunregels.

De minister voor BHOS heeft hierop geantwoord dat er besloten is om de gebonden Official Development Assistance (ODA) middelen niet te toetsen aan de staatssteunregels. Aangegeven werd dat overleg met EZ plaats zou vinden om vast te stellen of een verdere verdieping nodig is.

Wij hebben vastgesteld dat BHOS structureel overleg heeft met EZ en andere departementen via het Interdepartementaal Staatssteunoverleg (ISO).

Een van de recente producten van dit ISO overleg is de *Handreiking Staatssteun voor de overheid*, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Economische Zaken van 10 januari 2017. Het ISO werkprogramma 2017–2018 wordt gebruikt voor de verdere verdieping.

Het nieuwe regelgevend kader staatssteun kent meer mogelijkheden om staatssteun geoorloofd te geven. Door dit moderniseringsproces hebben de steunverlenende autoriteiten ruimere mogelijkheden om bijdragen te verlenen zonder voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie. Hierop rust wel een veel grotere verantwoordelijkheid voor de naleving van de staatssteunregels op de EU-lidstaten zelf. Het correct toepassen van de regels door de steunverlenende autoriteiten is daarbij een essentiële schakel. De algemene groepsvrijstellingsregeling (AGVV) voor nieuwe steunregelingen is verruimd, wat onder meer inhoudt dat in plaats van goedkeuring vooraf, er de mogelijkheid is om een kennisgeving achteraf in te sturen.

Wij hebben beoordeeld of de interne beheersingsmaatregelen uit het nieuwe regelgevend EU-kader uit 2014 zijn nageleefd. Dit zijn onze bevindingen hierover:

- Bij het Ministerie van BZ is de nieuwe wet- en regelgeving rondom de gemoderniseerde staatssteunregels nog niet opgenomen in het *Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken* (HBBZ).
- In ons onderzoek in 2015 is gebleken dat geen controle plaatsvindt of steunmaatregelen – in het bijzonder de gelden die gekoppeld zijn aan Nederlandse bedrijven en andere Nederlandse organisaties – zouden moeten worden gemeld aan de Europese Commissie. Dit beleid is in 2016 na onderzoek van de DJZ niet aangepast.

Wij hebben kennisgenomen van de uitkomsten van deze beoordeling en concluderen dat er sprake is van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de steun die in het kader van ODA wordt verstrekt, als er geen sprake is van a) een melding vooraf, b) een uitzonderingsregeling of c) kennisgeving achteraf. Het beleid van de minister is dat voor ODA in beginsel

geldt dat het juridische risico op een onderzoek en/of interventie van de Europese Commissie laag is en dat daarom geen sprake is van staatssteun. Hiervoor is volgens de minister dan ook geen actie nodig richting de Europese Commissie. Wij zetten vraagtekens bij deze benadering, maar hebben geen voorbeelden gezien die op basis van de interne beleidslijn van het Ministerie van BZ als onzeker zijn te kwalificeren.

Om inzicht in de mogelijke omvang van deze onzekerheid te verkrijgen, hebben wij in 2016 geprobeerd om ODA-gelden in kaart te brengen en na te gaan welke gelden volgens de interne beleidslijn van het Ministerie van BZ zijn verstrekt. Wij hebben de verschillende subsidie- en bijdragenprogramma's die zijn opgenomen in de gedetailleerde begrotingscijfers bij het Ministerie van BZ en BHOS beoordeeld, en op grond hiervan niet kunnen vaststellen bij welke programma's sprake is van gebonden of ongebonden ODA-gelden. Op grond van de bedragen waarvan wij hebben vastgesteld dat hiervoor wel actie richting de Europese Commissie is ondernomen, schatten wij het financieel risico waarop de onzekerheid voor het jaar 2016 betrekking heeft laag in. Wij vinden het wel belangrijk dat transparantie wordt betracht over de Nederlandse bedrijven die ODA-gelden ontvangen en de toegevoegde waarde die dit heeft, ook door de verwachte toename van uitgaven via ODA en doordat de inzet van het bedrijfsleven een expliciete doelstelling is van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

- Wij hebben vastgesteld dat een tweetal steunregelingen, te weten Dutch Good Growth Fund (DGGF) onderdeel 1 en Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE), met vrijwel identieke doelstellingen niet hetzelfde zijn beoordeeld en ter kennisgeving zijn aangemeld voor wat betreft de staatssteunaspecten.

DGGF is aangemerkt als staatssteun die onder de AGVV valt, en op grond hiervan is een kennisgeving aan de Europese Commissie gedaan, terwijl het DRIVE-fonds niet als staatssteun is aangemerkt. Bij DGGF was vooraf niet geheel duidelijk of de toekomstige verstrekkingen binnen het fonds als 100% ODA gekwalificeerd konden worden, en op grond van risicobeheersing daarom als staatssteun (die onder AGVV valt) konden worden aangemerkt. Wij zijn van mening dat een uniforme werkwijze wenselijk is.

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor de jaarlijkse rapportage van de uitgaven/verstrekkingen binnen de geoorloofde steunregeling (AGVV) aan de Europese Commissie. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verzorgt de uitvoering van deze regeling.



Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan om ervoor te zorgen dat een uniforme werkwijze rondom staatssteun gewaarborgd wordt. Verder vragen wij aandacht voor het structureel waarborgen van de opzet en de werking van de interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen die onder de AGVV of de de-minimisregeling vallen en adviseren wij om de richtlijnen in de HBBZ te actualiseren en aan te passen aan de gemoerniseerde staatssteunregelgeving.

Tot slot vragen wij expliciet aandacht voor de uitvoering van het reviewbeleid bij de uitbesteding van de uitvoering van steunregelingen aan derden buiten BHOS (bijvoorbeeld aan RVO), waarvoor jaarlijks een controleverklaring wordt ontvangen. Door de ingewikkelde en complexe EU-regelgeving rondom staatssteun en dus ook de foutgevoeligheid in zowel de uitvoering als de controle, is het raadzaam om jaarlijks een minimaal aantal reviews uit te voeren op verstrekkingen binnen de uitbestede regelingen. Met name de inhoudelijke onderbouwing en documentatie van het mogelijke staatssteunrisico conform de handreiking staatssteun en het in acht nemen van de beleidsregels zoals gepubliceerd, verdient aandacht bij de uitvoering van de review.

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De opzet van het proces van de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering bevat voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces en in de praktijk is deze opzet in grote lijnen gevolgd.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister voor BHOS. Dit jaar hebben we gekeken naar drie revolverende staatsfondsen gericht op private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden, die worden beheerd door de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO (§ 5.1 tot en met § 5.4). Hoewel FMO voor deze fondsen subsidie ontvangt van BHOS, is de Algemene Rekenkamer niet bevoegd onderzoek te doen naar deze fondsen. Dit komt doordat onze bevoegdheid om onderzoek te doen op grond van een subsidierelatie niet van toepassing is bij instellingen met een bankvergunning¹, zoals FMO. FMO heeft ons op vrijwillige basis toegang gegeven tot de informatie. We hebben geen inzicht gekregen in de dossiers van afzonderlijke projecten.

Daarnaast geven we in § 5.5 een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag van BHOS.

5.1 Drie revolverende fondsen bij FMO

De minister voor BHOS verstrekt subsidie aan de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) voor het financieren en beheren van drie revolverende fondsen die zijn opgericht voor specifieke maatschappelijke doelen:

- het Infrastructure Development Fund (IDF) voor langetermijnfinanciering van infrastructuurprojecten (toegezegd € 362 miljoen, verstrekt € 311 miljoen);
- het Access to Energy Fund (AEF) voor investeringen in duurzame energie (toegezegd € 102 miljoen, verstrekt € 61 miljoen);
- MASSIF, dat gericht is op ontwikkeling van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen via de financiering van lokale financiële instellingen (toegezegd € 320 miljoen, verstrekt € 317 miljoen).

Het doel van deze fondsen is om zo veel mogelijk mensen te bereiken, die toegang krijgen tot bijvoorbeeld infrastructuur, duurzame energie of microkredieten. Op de langere termijn dragen de fondsen bij aan armoedevermindering door onder meer werkgelegenheid te ondersteunen.

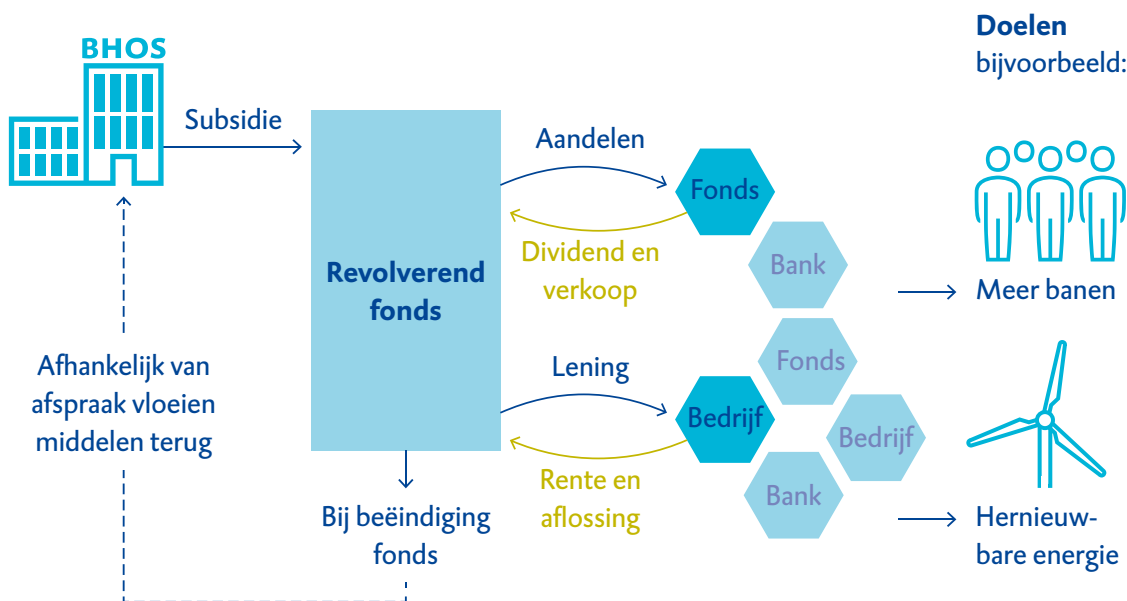
Revolverende fondsen

Een revolverend fonds is een budget bestemd voor herhaaldelijke financiering van doelgebonden activiteiten. Verstrekt aan de doelgroep (bedrijven, financiële instellingen, investeringsfondsen) in de vorm van leningen, deelnemingen en soms garanties, vloeien

die middelen na een bepaalde periode gedeeltelijk, geheel of zelfs met rendement terug naar het fonds. De activiteiten die het fonds financiert moeten dus voldoende financieel rendabel zijn om het fonds geheel of gedeeltelijk in stand te kunnen houden. Geheel of gedeeltelijk is afhankelijk van het overeengekomen percentage revolverendheid, de mate waarin het fonds zichzelf in stand moet houden.

BHOS verstrekt voor langere perioden subsidies aan de fondsen, voor MASSIF bijvoorbeeld aanvankelijk voor een termijn van tien jaar. Aan het eind van de subsidieperiode kan BHOS de subsidie ophogen, de subsidie verlengen en het fonds zonder aanvullende middelen laten voortbestaan, of het fonds beëindigen. Afhankelijk van de afspraken over een eventuele beëindiging kunnen middelen terugvloeien naar de begroting van BHOS.

De revolverende fondsen zetten publieke middelen herhaaldelijk in



Figuur 1 Geldstroom revolverende fondsen bij FMO

FMO verstrekt garanties, leningen en deelnemingen aan bedrijven en financiële instellingen in ontwikkelingslanden, met als doel het bevorderen van duurzame economische groei en indirect het verminderen van armoede door het versterken van de private sector in ontwikkelingslanden. FMO N.V. is in 1970 opgericht als publiek-private samenwerking tussen de Nederlandse Staat (51% van de aandelen) en banken, vakbonden en anderen (samen 49% van de aandelen).



Uitgangspunten staatsfondsen FMO

Voor de staatsfondsen gelden dezelfde uitgangspunten als voor de rest van FMO, dat doorgaans wordt aangeduid als FMO-A. Om te beginnen moet de verstrekte financiering additioneel zijn, wat betekent dat de fondsen uitsluitend financiële diensten verlenen waarin de markt niet in voldoende mate of alleen tegen onredelijke voorwaarden voorziet. Ook moet de financiering door de fondsen een katalyserende werking hebben, wat wil zeggen dat ze door hoger risico te nemen de drempel voor andere partijen verlagen en zo de stroom van financiering door anderen maximaliseren. Daarnaast verstrekken de fondsen alleen financiering onder voorwaarde dat cliënten voldoen aan internationale standaarden op het gebied van milieu, sociale omstandigheden en 'governance'. De fondsen kunnen in het kader van *capacity development* aanvullende ondersteuning bieden aan klanten om aan de standaarden te voldoen en eventuele investeringsrisico's te mitigeren. Tot slot streven ook de fondsen naar rendement op de investeringen, om bijvoorbeeld tegenvallers op te vangen of de beheerskosten van het fonds terug te verdienen en uiteindelijk te voldoen aan de eisen die BHOS stelt aan de mate van revolverendheid van de fondsen. De fondsen hebben minder ambitieuze rendementseisen dan FMO-A, waarvoor de minister van Financiën als hoofdaandeelhouder het doelrendement heeft vastgesteld op 6,2%.

5.1.1 Infrastructure Development Fund

IDF is vanaf 2010 de voortzetting van het in 2001 opgerichte Infrastructuurfonds voor Minst Ontwikkelde Landen (Mol-fonds). Het biedt langetermijnfinanciering voor infrastructuurprojecten in 68 landen, waarbij 'infrastructuur' breed wordt opgevat. Het fonds kan behalve in mobiele infrastructuur (bijvoorbeeld vrachtwagens en werven) en immobiele infrastructuur (bijvoorbeeld wegen, havens en sociale woningbouw), ook investeren in duurzame energie, milieu-infrastructuur (afvalverwerking, waterzuivering) en sociale infrastructuur (onderwijs en gezondheidszorg).

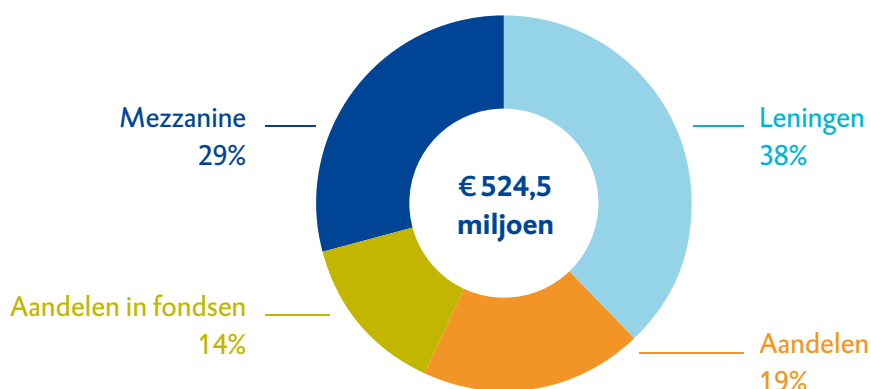
Uitgangspunt van de minister voor BHOS is dat IDF 100% revolverend is. Dat is op dit moment nog niet het geval. Eind 2016 was het fonds 95% revolverend, wat betekent dat de waarde van het fonds 0,95 maal het totaal ontvangen subsidiebedrag (€ 311,5 miljoen) bedraagt. Het percentage dat de mate van revolverendheid aangeeft is altijd een momentopname. We kunnen ook kijken naar de snelheid waarmee het fonds revolveert: hoe vaak is een euro subsidiegeld gemiddeld uitbetaald door het fonds. Het fonds heeft het ontvangen subsidiebedrag 1,8 maal uitbetaald (stand eind 2015).

De vergoeding van de minister voor BHOS voor de beheerskosten van het fonds sinds de oprichting tot eind 2015 bedraagt € 45 miljoen, dat is 8,9% van de uitbetalingen in dezelfde periode (€ 506,4 miljoen). De beheerskosten tellen mee voor de berekening van de mate van revolverendheid; het fonds moet de eigen beheerskosten terugverdienen.

Financiële instrumenten

De huidige *committed portfolio* van IDF (€ 524,5 miljoen) bestaat voor het grootste deel (38%) uit leningen en voor 29% uit ‘mezzanine’ financieringen, een mengvorm tussen lening en deelneming. Het gaat hier om de huidige gecontracteerde investeringen die grotendeels, maar nog niet allemaal zijn uitbetaald. Behalve in bedrijven (directe aandelen) nemen de fondsen ook deel in investeringsfondsen (indirecte aandelen), zodat via een intermediaire financier aan het maatschappelijke doel wordt bijgedragen. Van de huidige portefeuille bestaat 19% uit directe aandelen en 14% uit aandelen in investeringsfondsen.

Grootste deel verplichtingen IDF bestaat uit leningen



Figuur 2 Samenstelling van de *committed portfolio* IDF, eind 2016

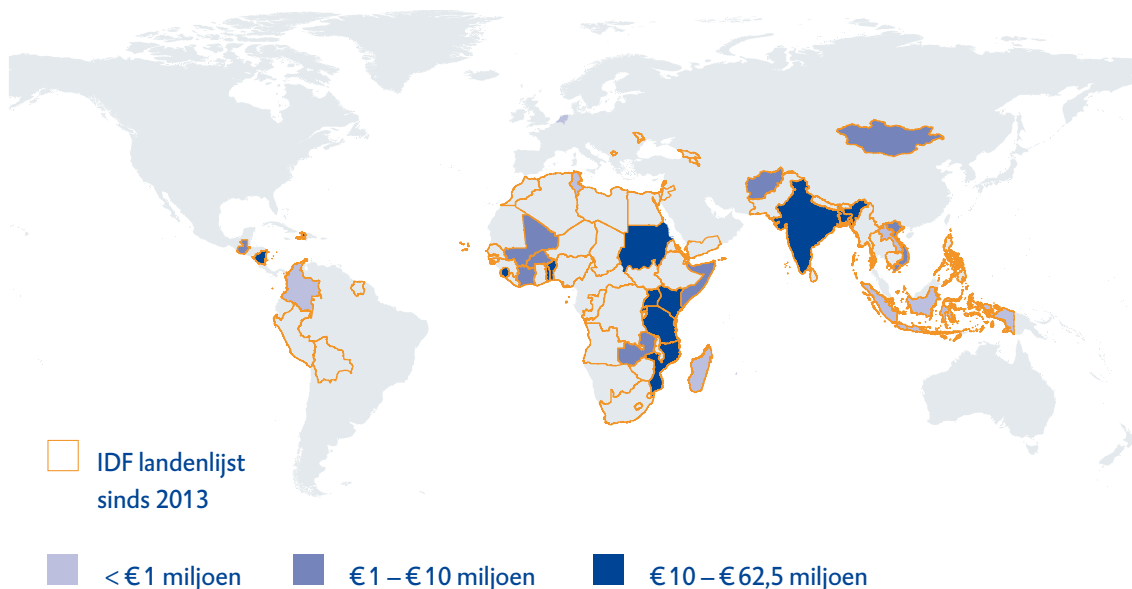
Geografische spreiding van investeringen

IDF kan investeren in ontwikkelingslanden en opkomende markten van de DGGF-landenlijst,² die zijn omkaderd op de kaart in figuur 3. De kaart laat zien waar het fonds sinds de oprichting uitbetalingen heeft gedaan. Regionale en mondiale investeringsfondsen staan apart weergegeven.

Geografische spreiding van uitbetalingen IDF, 2003 - 2015

Totaal: € 506,4 miljoen

► € 388,2 miljoen uitbetalingen in specifieke landen



► € 118,2 miljoen uitbetalingen aan regionale en mondiale investeringsfondsen



Figuur 3 Uitbetalingen IDF per land en regionaal 2003 t/m 2015 (op basis van jaarverslagen IDF)

De landenlijst van IDF is in de loop van de tijd meerdere malen gewijzigd, waardoor op deze kaart bijvoorbeeld ook een investering in Sudan staat, terwijl dat land niet tot de huidige landenlijst behoort. De meeste uitbetalingen tot dusver zijn gedaan in Bangladesh (aan 5 klanten ter waarde van € 54,9 miljoen), Tanzania (aan 5 klanten ter waarde van € 62,5 miljoen) en aan regionale Afrikaanse investeringsfondsen (aan 14 klanten ter waarde van € 90,4 miljoen).

5.1.2 Access to Energy Fund

AEF investeert in projecten in de private sector die zorgen voor duurzame energie in Sub-Sahara Afrika. Hoewel het fonds gefinancierd is met middelen in het kader van het Promoting Renewable Energy Programme (PREP), lag de focus van het fonds bij de oprichting in 2006 op duurzame toegang tot energie, wat betekent dat de energie zelf niet altijd duurzaam hoefde te zijn. FMO voorzag bij aanvang van het fonds vooral te zullen investeren in biomassa en waterkracht. Per 2013 is het fonds uitgebreid. Vanaf dat moment mocht het fonds alleen investeren in hernieuwbare energieprojecten, en alleen in sub-Sahara Afrika. In 2014 is de focus van hernieuwbare energie naar duurzame energie gegaan. Van de huidige uitstaande netto portfolio is 70% geïnvesteerd in hernieuwbare energie. Het betreft investeringen in wind-, zonne-, en hydro-energieprojecten, maar ook een investering in een methaangas gestookte elektriciteitscentrale en een investering in een Afrikaans investeringsfonds dat gericht is op hernieuwbare energie.

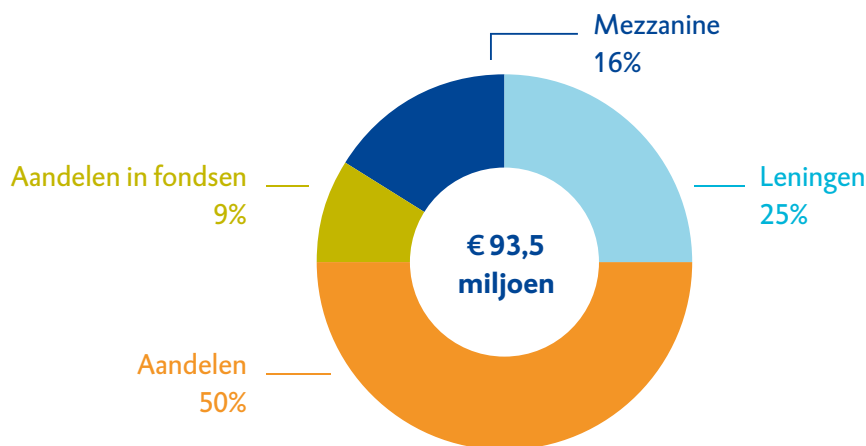
Uitgangspunt van de minister voor BHOS is dat AEF 75% revolverend is. In werkelijkheid bedraagt de waarde van het fonds eind 2016 130% van het totaal ontvangen subsidiebedrag (€ 60,5 miljoen). AEF heeft het totale subsidiebedrag eind 2015 1,8 maal uitbetaald.

De ontvangen beheerskostenvergoeding voor AEF sinds de start tot en met 2015 bedraagt € 12,3 miljoen. Dat is 15,1% van de uitbetalingen in die periode (€ 81,6 miljoen). Het fonds moet de eigen beheerskosten terugverdienen.

Financiële instrumenten

De helft van de *committed portfolio* van AEF (totaal € 93,5 miljoen) bestaat uit directe aandelen, een kwart uit leningen, 16% uit 'mezzanine' financieringen en 9% uit aandelen in investeringsfondsen. Het gaat hier om de huidige gecontracteerde investeringen die grotendeels, maar nog niet allemaal zijn uitbetaald.

Grootste deel verplichtingen AEF bestaat uit aandelen



Figuur 4 Samenstelling ‘committed portfolio’ AEF eind 2016

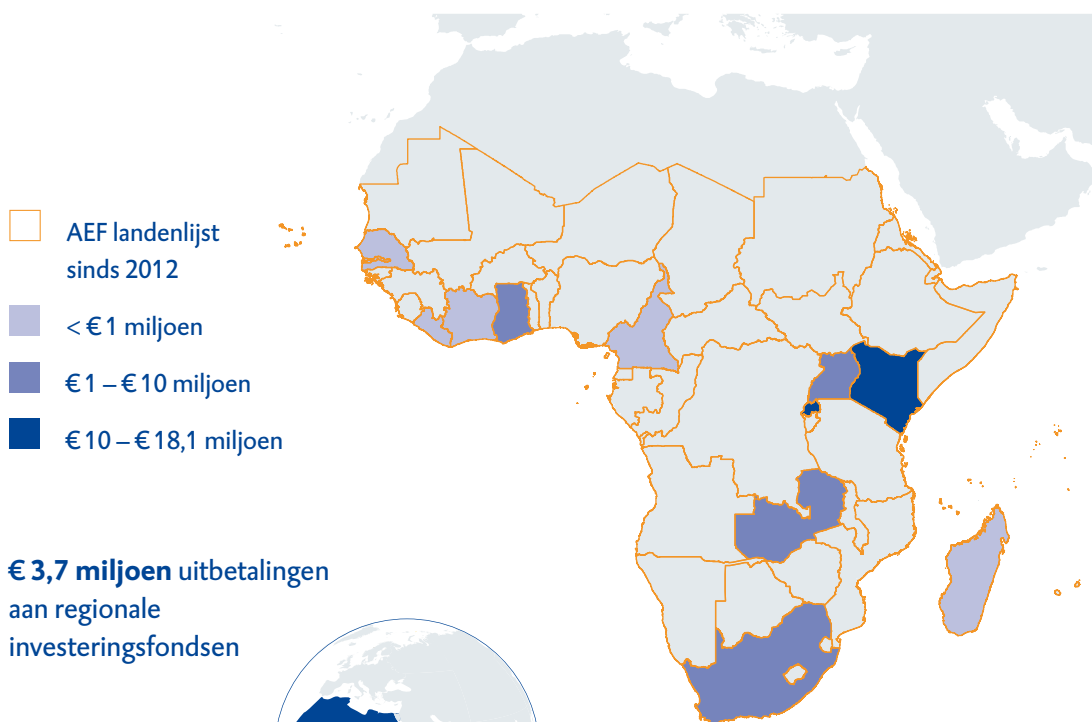
Geografische spreiding van investeringen

Sinds 2012 mag AEF alleen nog maar investeren in Sub-Sahara Afrika. Van alle uitbetaalde euro's sinds de start van het fonds tot en met 2015 (€ 81,6 miljoen) ging 74% naar Sub-Sahara Afrika. Investeringsfondsen die in delen van of in heel Afrika opereren zijn daarbij ook meegerekend. Figuur 5 toont in welke Afrikaanse landen de investeringen van AEF terecht kwamen. De uitbetalingen aan Afrikaanse investeringsfondsen zijn apart weergegeven. Niet op de kaart staan de uitbetalingen die zijn gedaan buiten Afrika (€ 18,7 miljoen) en de uitbetalingen aan klanten waarvan we het land niet konden reconstrueren (€ 2,2 miljoen). Sinds 2012 gaat bijna 100% van de uitbetalingen naar Sub-Sahara Afrika.

Geografische spreiding van uitbetalingen AEF, 2007 - 2015

Totaal: € 60,7 miljoen

► € 57 miljoen uitbetalingen 2007-2015 in specifieke landen



► € 3,7 miljoen uitbetalingen aan regionale investeringsfondsen

Afrika
€ 3,7 miljoen



Figuur 5 Uitbetalingen AEF 2007 t/m 2015 in Afrika, per land en regionaal (o.b.v. jaarverslagen AEF)

Het meest heeft AEF geïnvesteerd in Kenia (€ 18,1 miljoen), Rwanda (€ 16,1 miljoen), en Uganda (€ 8,1 miljoen). Het eerste land behoort tot de *lower middle income countries* volgens de Wereldbank, de andere twee tot de *lower income countries*.

5.1.3 MASSIF

MASSIF is het fonds voor inclusieve financiering. Via investeringen in lokale financiële intermediairs draagt het fonds bij aan de ontwikkeling van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen in ontwikkelingslanden en opkomende markten die anders geen toegang hebben tot kwalitatief goede financiële diensten. De financiële intermediairs zijn

bijvoorbeeld banken, microfinancieringsinstellingen of investeringsfondsen. MASSIF financiert doorgaans in lokale munteenheden, omdat dat aansluit bij de wensen van de klant en het fonds door zijn omvang en diversiteit in staat is valutarisico's te dragen.

MASSIF ontstond in 2006 na samenvoeging en uitbreiding van drie fondsen die FMO beheerde.³ In totaal heeft BHOS € 317 miljoen subsidie aan MASSIF betaald, inclusief € 165 miljoen als startkapitaal uit de drie beëindigde fondsen. Met ingang van 2017 is de subsidie verlengd tot en met 2026, zonder dat er extra middelen zijn toegevoegd. De verwachting is dat het fonds zichzelf in stand kan houden.

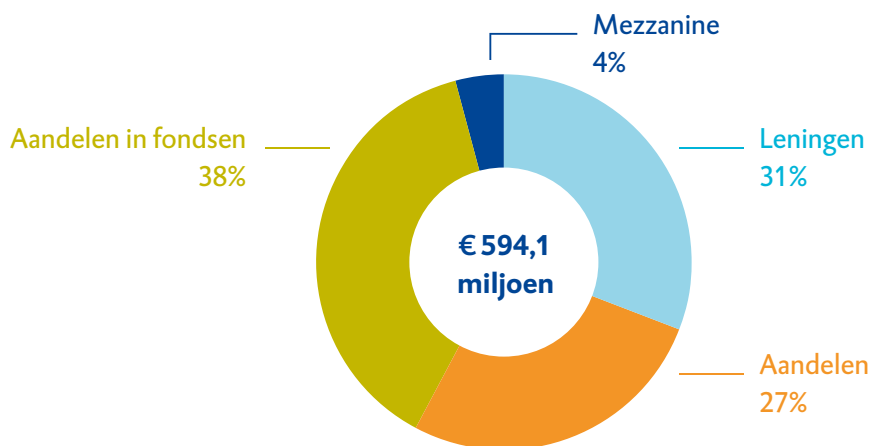
Uitgangspunt van BHOS is dat MASSIF 100% revolverend is. Het is eind 2016 158% revolverend, dat wil zeggen dat de waarde van het fonds 1,58 maal het totaal van BHOS ontvangen subsidiebedrag bedraagt (€ 317 miljoen). Het fonds heeft het totale subsidiebedrag 2,5 keer geïnvesteerd (stand eind 2015).

De ontvangen beheerskostenvergoeding voor MASSIF sinds de oprichting in 2006 tot en met 2015 bedraagt € 116,4 miljoen. Dat is 14,6% van de uitbetalingen in die periode (€ 797,4 miljoen). Het fonds moet de eigen beheerskosten terugverdienen.

Financiële instrumenten

Van de drie fondsen investeert MASSIF het vaakst via investeringsfondsen (38% op een totaal van € 594,1 miljoen). Van de *committed portfolio* zit verder 31% in leningen, 27% in directe aandelen en 4% in 'mezzanine' financieringen. Het gaat hier om de huidige gecontracteerde investeringen die grotendeels, maar nog niet allemaal zijn uitbetaald.

Grootste deel verplichtingen MASSIF bestaat uit aandelen in fondsen



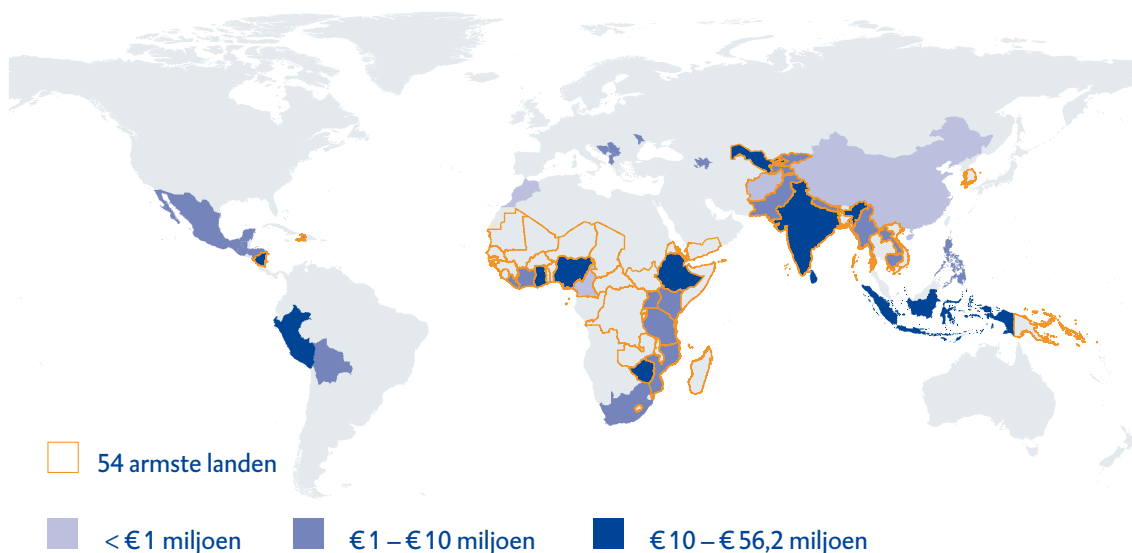
Figuur 6 Samenstelling 'committed portfolio' MASSIF eind 2016

Geografische spreiding van investeringen

Tot en met 2016 was een van de doelen van MASSIF om ten minste 35% van de investeringen te doen in de 55 armste landen. Op de landenlijst staan 54 landen en Afrika. Van de *committed portfolio* eind 2016 is 33% gecommiteerd in de 54 landen op de lijst en 24% in Afrikaanse investeringsfondsen. Vanaf 2017 volgt MASSIF net als IDF de DGGF-landenlijst. Figuur 7 laat zien welke landen eind 2016 in de investeringsportefeuille zitten en voor welk bedrag. Investeringen bij klanten die regionaal opereren (in Latijns-Amerika, Afrika of Azië) of wereldwijd, zijn apart weergegeven.

Geografische spreiding van aangegane verplichtingen MASSIF, stand eind 2016 Totaal: € 594,1 mln

► **€ 318,8 mln.** aangegane verplichtingen in specifieke landen



► **€ 275,3 miljoen** aangegane verplichtingen aan regionale en mondiale investeringsfondsen

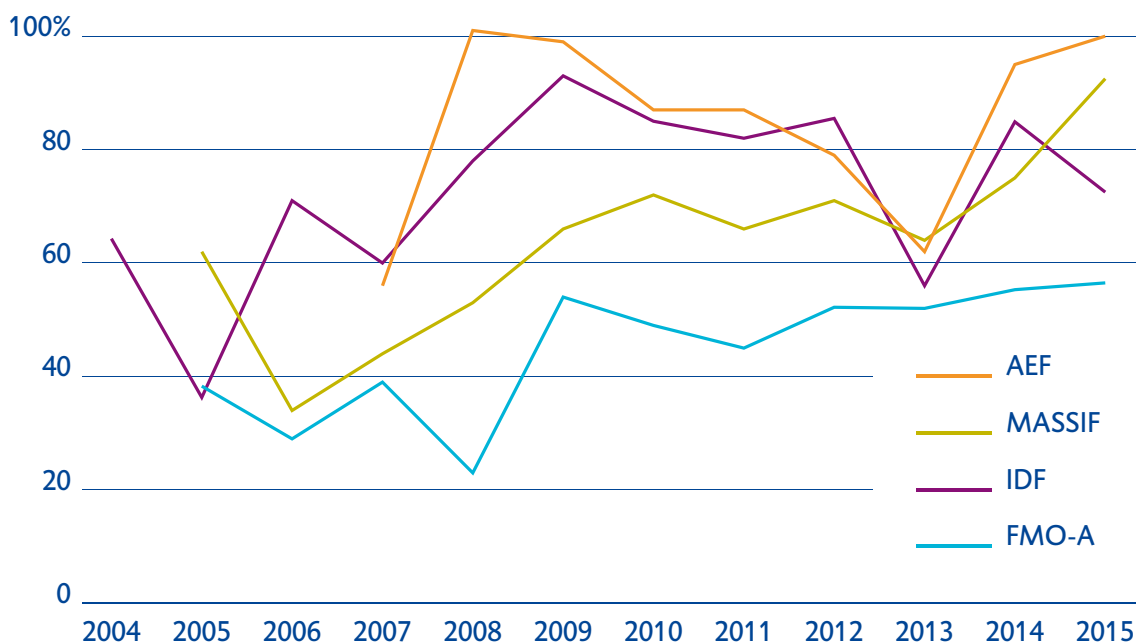


Figuur 7 Aangegane verplichtingen MASSIF eind 2016 per land en regionaal (o.b.v. Q4 2016 rapportage MASSIF)

5.1.4 Relatie FMO-A en de fondsen

Het uitgangspunt is dat de staatsfondsen additioneel zijn aan de commerciële markt en aan FMO-A. Ze doen investeringen die voor anderen te risicovol zijn vanwege de instabiliteit van de markt of de politieke situatie in het land of vanwege de marktpositie of kwaliteit van het management van het bedrijf. Figuur 8 laat zien dat de fondsen inderdaad een hoger risico nemen dan FMO-A. MASSIF investeert minder risicovol dan AEF en IDF.

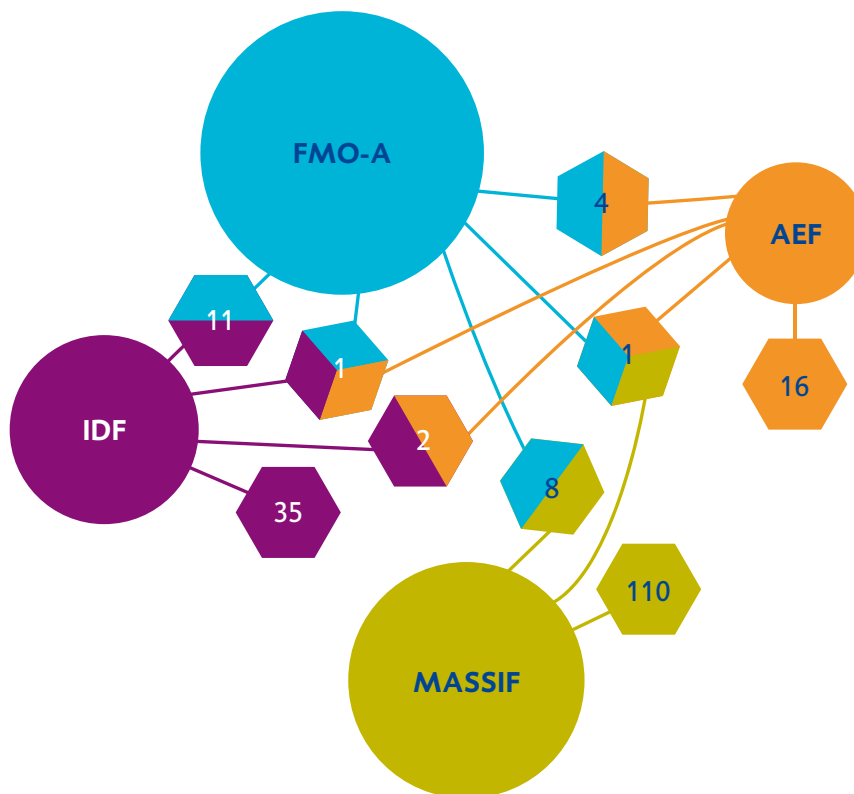
Hoger risicoprofiel staatsfondsen (AEF, MASSIF, IDF) dan FMO-A



Figuur 8 Percentage portfolio met hoog tot zeer hoog financieel risicoprofiel (o.b.v. jaarverslagen fondsen)

Hoewel de fondsen elk een eigen maatschappelijk doel hebben, investeren ze soms samen in een project. Ook investeren staatsfondsen en FMO-A regelmatig samen in een project. Dit kan een gelijktijdige investering zijn, waarbij het fonds het investeringsrisico voor FMO-A vermindert door bijvoorbeeld een achtergestelde lening te bieden. Maar het kan ook volgtijdelijk, waarbij de fondsen in een eerder (risicovoller) stadium investeren en FMO-A volgt. Figuur 9 geeft het aantal en de samenstelling van de combinatieprojecten weer, naast het aantal ‘eigen’ projecten van de fondsen.

De drie staatsfondsen en FMO-A investeren regelmatig samen



Figuur 9 Aantal eigen en combinatieprojecten staatsfondsen en FMO-A eind 2015 (op basis van fondsjaarverslagen 2015)

Kijken we naar het financiële aandeel van combinatieprojecten met FMO-A in de totale uitstaande portefeuille van de fondsen eind 2015, dan zien we dat 37% van de portfolio van IDF uit combinatieprojecten bestaat, 18% van de portefeuille van AEF en 13% van de portefeuille van MASSIF.

Het project *Polaris energy Nicaragua s.a.* is gecontracteerd in april 2012. Hieraan is bijgedragen door AEF (€5,7 miljoen), IDF (€6,4 miljoen) en FMO-A (€23,4 miljoen).⁴ Het project behelst een windmolenpark aan de oever van het Meer van Nicaragua. Polaris gebruikt de achtergestelde lening van IDF voor de aanvankelijke ontwikkeling en de constructie van het project (transmissielijn, station en windturbines). FMO-A verschaft een lening voor de gehele duur van het project.

In dergelijke gevallen vergroten de overheidsfondsen de potentiële markt voor FMO-A, en verhoogt FMO-A de katalyserende werking van de fondsen. Soms werken de fondsen samen om zo een deal rond te krijgen.

De investering van FMO-A in *FRV Solar Holdings IX B.V.* in Jordanië, gecontracteerd in 2016 is onderdeel van een leningpakket gemobiliseerd door de International Finance Corporation (IFC). IDF financiert twee jaar aan het eind van het traject. FMO-A mag namelijk maximaal 18 jaar financieren in het geval van PV-zonnecellen, terwijl financiering voor 20 jaar nodig was.

5.1.5 Spanning tussen financieel rendement en ontwikkelingsrendement

Een voordeel van een subsidie aan een revolverend fonds is dat de potentiële impact groter is dan bij een reguliere subsidie, doordat het geld meerdere keren kan worden ingezet. Ook neemt BHOS aan dat de verantwoordelijkheid van de ontvanger voor de gefinancierde activiteiten groter is dan bij een subsidie, omdat het geld moet worden terugbetaald. Een ander voordeel is dat door de katalyserende werking van de fondsen privaat geld voor hetzelfde doel aangetrokken kan worden (*blended finance*). Dit biedt allemaal kansen voor een doelmatige inzet van publieke middelen.

Bovendien blijft het financiële risico van revolverende fondsen beperkt wanneer ze beheerd worden door een professionele en deskundige fondsbeheerder. In het geval van de staatsfondsen is de beheerder een bank, die logischerwijs gericht is op maximalisatie van het rendement en beperking van risico. Dit doet FMO bijvoorbeeld door investeringen te spreiden over landen, sectoren en gehanteerde financiële instrumenten. Hier kan echter een spanning ontstaan met het behalen van ontwikkelingsimpact. Om revolverend te zijn, moeten de fondsen op zoek naar de optimale verhouding tussen het te nemen financiële risico en het potentiële ontwikkelingsrendement. Het gevaar bestaat dat de maximalisatie van het ontwikkelingsrendement het aflegt tegen het streven naar financieel rendement om het fonds te kunnen laten revolveren.

Aan de andere kant kunnen de subsidievoorwaarden, die de ontwikkelingsimpact van investeringen moeten waarborgen, ook de keuzemogelijkheden voor investeringen beperken. In 2012 is bijvoorbeeld de doelstelling van AEF aangepast. Naast het verbeteren van duurzame toegang tot energie voor gezinnen, is toegevoegd dat het alleen mag gaan om hernieuwbare energie in Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara. Verder is in de strategie

van het fonds opgenomen om zich meer te richten op projecten ten behoeve van rurale toegang tot energie. Zo'n wijziging kan het aantal potentiële klanten met een voor het fonds acceptabel risicoprofiel beperken.

Overigens kan, naast de bijdragen van de klanten van FMO aan de maatschappelijke doelen, ook de activiteiten van FMO in het kader van capacity development als ontwikkelingsrendement worden gezien. Daarbij assisteert FMO de klant, zelf of via ingehuurde consultants, om diens omgang met milieu, sociale aspecten en governanceaspecten te verbeteren en/of in overeenstemming te brengen met internationale standaarden zoals de Environmental and Social Performance Standards van de International Finance Corporation (IFC).

Tot slot willen we opmerken dat een revolverend fonds naar zijn aard niet erg wendbaar is. Met name de aanlooptijd om een potentiële klant of een project te vinden, en het tot overeenstemming komen, kan even duren. Zeker als het gaat om nieuwe klanten of om bestaande klanten die iets nieuws ondernemen. De historie leert dat van de drie projecten die in de pijplijn zitten, de fondsen er uiteindelijk maar één contracteren. Bij AEF en IDF zit ook in de aard van de gefinancierde projecten dat de fysieke uitvoering tijd vergt, waardoor de middelen voor een langere periode zijn gebonden. Pas daarna kunnen de middelen weer ingezet worden voor nieuw beleid. Hierdoor duurt het enige tijd voordat sturing vanuit BHOS of het parlement tot uiting komt in de resultaten van de fondsen. Dit maakt de fondsen niet geschikt voor ad-hoc beleidswijzigingen.

5.1.6 Aansturing

BHOS heeft voor de drie fondsen gekozen voor een subsidierelatie met FMO. Er is destijds besloten geen opdrachtrelatie met FMO te onderhouden, om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij FMO te houden vanwege de specifieke expertise die het fondsbeheer vereist. Bij de inrichting van deze subsidierelatie is gekozen voor maatwerk, door de beschikking te combineren met een uitvoeringsovereenkomst of beleidsregels. Tussen BHOS en FMO zijn veel contactmomenten en FMO rapporteert jaarlijks via jaarplannen, kwartaalrapportages en jaarverslagen. Daarnaast laat BHOS om de vijf jaar evaluaties van de fondsen uitvoeren, waarin onder meer wordt onderzocht in hoeverre de fondsen marktverstrend optreden. Gelet op het financieel belang en de doorgaans lange subsidie-termijnen vinden wij het positief dat BHOS de ontwikkeling van de fondsen volgt.

In de vorige paragraaf hebben wij al aangegeven dat er spanning kan ontstaan tussen risico dat FMO neemt en het potentiële ontwikkelingsrendement en de kans bestaat dat bij investeringsbeslissingen het streven naar financieel rendement doorslaggevend is. De minister voor BHOS zal bij het opstellen van de subsidievoorwaarden rekening moeten houden met deze spanning. Omdat de primaire reden voor de financiering van de fondsen het realiseren van ontwikkelingsimpact is, zal de minister via de subsidievoorwaarden zoveel als mogelijk FMO willen stimuleren om bij de investeringen in eerste instantie te streven naar ontwikkelingsimpact. Wij zien hierbij de volgende aandachtspunten:

- De mate van vrijheid voor fondsbeheerder bij samenstelling projectenportefeuille
De minister voor BHOS heeft in de subsidievoorwaarden van IDF voorgeschreven om te investeren in GarantCo. Hiermee stuurt BHOS heel direct op de samenstelling van de investeringsportefeuille en is er eerder sprake van een opdracht- dan een subsidie-relatie.
- Aansluiting doelstelling fonds op de activiteiten van het fonds
De doelstelling voor AEF is om huishoudens aan te sluiten op, of toegang te geven tot elektriciteit door te investeren in generatie-, distributie- of transmissieprojecten. AEF investeert voornamelijk in generatieprojecten die elektriciteit leveren aan het bestaande stroomnet in ontwikkelingslanden. Alhoewel het genereren van stroom een essentieel onderdeel is voor het toegang geven van huishoudens tot elektriciteit, resulteert het genereren niet per definitie in meer aansluitingen. Daarnaast zullen de generatieprojecten ten goede komen aan zowel huishoudens als bedrijven.
- De sturende werking van kwantitatieve resultaatafspraken
- IDF mag in verschillende sectoren investeren. Kwantitatieve doelstelling voor IDF is dat 108 miljoen mensen toegang krijgen tot een verbeterde infrastructuur. Deze doelstelling kan een prikkel zijn voor FMO om voornamelijk te investeren in sectoren met een hoog bereik, bijvoorbeeld energie en telecom in plaats van sectoren als sociale woningbouw of onderwijs.

5.2 Financiële informatievoorziening Tweede Kamer

De minister voor BHOS financiert de onderzochte revolverende fondsen op basis van de *Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006*. Het parlement hoeft niet formeel in te stemmen met het verstrekken, wijzigen, verlengen of beëindigen van individuele subsidies die de minister op grond van deze regeling verstrekt. Wel moet het parlement via de begroting instemmen met het totale budget voor het beleidsartikel.



Kenmerkend voor de verstrekte subsidies aan de fondsen is het relatief hoge toegekende subsidiebedrag (moment dat financiële verplichting wordt aangegaan) en de hiermee verbonden meerjarige reeks van kasuitgaven waarmee de minister het fonds van liquide middelen voorziet. Het aangaan van een (aanvullende) financiële verplichting is een essentieel budgettair moment in de besluitvorming over de onderzochte fondsen. Het parlement heeft alleen de mogelijkheid om, via de autorisatie van de verplichtingen, de uitgave een andere bestemming te geven als deze nog niet juridisch gebonden is. De eisen vanuit de rijksbegrotingsvoorschriften voor de toelichting van de aan te gane verplichtingen zijn beperkt, waardoor de minister ruimte heeft om keuzes te maken bij de mate van detaillering in de begrotingsstukken. Wij hebben voor een aantal budgettaire besluiten onderzocht of en hoe het parlement is geïnformeerd in de begrotingsstukken.

Wij constateren dat op de momenten dat de minister besluit om de meerjarige bijdrage aan de fondsen te verhogen of te verlagen, zij dit niet of zeer beperkt toelicht in de begrotingsstukken. Basisinformatie over de fondsen en de geraamde bijdrage ontbreken vaak. Het gaat dan bijvoorbeeld om de naam van het fonds, de omvang van de bijdrage, de totale bijdrage aan een fonds, de periode waarin de bijdrage zal worden uitbetaald of de reden voor de bijdrage. Daarnaast komt het voor dat de minister het parlement pas informeert nadat de beschikking aan FMO al is afgegeven. In het kader hierna geven we hiervan twee voorbeelden: de informatievoorziening over de verhoging van de bijdrage aan IDF van € 110 miljoen en de verhoging van de bijdrage aan AEF van € 32 miljoen.

Verhoging bijdrage IDF 2013

Op 25 september 2013 heeft de minister de bijdrage voor IDF met een bedrag van € 110 miljoen verhoogd. De verhoging van de bijdrage aan IDF licht zij pas toe bij de tweede suppletore wet (BHOS, 2013). In de toelichting is het bedrag van € 110 miljoen niet vermeld. Daarnaast gebruikt zij de oude naam van het fonds. De toelichting bevat ook geen aanleiding voor de bijdrage. De toelichting luidt:

‘Voor private sector ontwikkelingen zijn in 2013 verplichtingen aangegaan voor nieuwe programma’s op het gebied van markttoegang en marktontwikkeling [...] Aanvullend hierop worden enkele betalingen gedaan in het kader van de pijler infrastructuurontwikkeling (EU-Africa ITF programma) en is er een verplichtingenbudget voor infrastructurele projecten voor het FMO beschikbaar gesteld (MOL fonds).’



Verhoging bijdrage AEF 2012

In de toelichting op de slotwet 2011 (BZ, 2012) is de volgende passage opgenomen:

‘... verplichtingenstand is gedaald als gevolg van een vertraagde opstart van activiteiten zoals Acces to Energy Fund (EUR 32 miljoen) ...’

Dit is de eerste keer dat de naam *Acces to Energy Fund*, opgericht in 2006, wordt genoemd in parlementaire stukken. Op 4 december 2012 heeft de minister de bijdrage voor AEF met een bedrag van € 32 miljoen juist verhoogd. Dat de minister de bijdrage aan AEF in 2012 daadwerkelijk heeft verhoogd, is niet in de begrotingsstukken voor 2012 toegelicht.

De raming van de kasuitgaven die volgen op het besluit om de subsidie te verlenen dan wel te verhogen, is opgenomen in het subsidieoverzicht in de begroting. Omdat de realisatie van de kasuitgaven in een jaar afhangt van de liquiditeitsbehoefte van het fonds, wijkt de realisatie doorgaans af. Welke kasuitgave is verstrekt, kan worden afgeleid uit de toelichting op de saldbalans bij de post extra-comptabele vorderingen.

Door de beperkte informatievoorziening krijgt het parlement onvoldoende mogelijkheid om zich over de keuze van het instrument, de hiermee te bereiken resultaten en budgettaire gevolgen daarvan een oordeel te vormen en uit te spreken. Vanwege de beperkte rol van het parlement bij de verstrekking van subsidies aan FMO en omdat de fondsen niet op de Rijksbegroting staan, maar bij FMO, kunnen de fondsen onvoldoende worden meegenomen in de integrale afweging van de allocatie van publieke middelen.

Verder krijgt het parlement geen informatie over het totale subsidiebedrag dat de minister ter beschikking stelt voor de individuele fondsen en welk deel hiervan nog niet is uitgekeerd. Het parlement heeft hierdoor geen zicht op eventuele vertragingen bij de opbouw van de fondsen of op eventuele onderbenutting van de beschikbare middelen. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij AEF. Van het beschikbare subsidiebedrag van € 102 miljoen was eind 2016 een bedrag van € 41,2 miljoen nog niet uitgekeerd aan FMO. De verhoging van de bijdrage aan AEF in 2012 van € 32 miljoen is dus nog niet ingezet.

In 2015 heeft de minister besloten om een deel van de toegezegde maar nog niet ingezette middelen voor AEF aan te wenden voor een ander fonds van FMO: *Climate Investor One* (CIO). In totaal heeft de minister het parlement toegezegd om € 50 miljoen uit de eigen begroting te zullen bijdragen aan CIO. Vooruitlopend hierop heeft de minister in haar brief van 13 april 2015 (BHOS, 2015) de Tweede Kamer toegezegd dat als het fonds er komt, Nederland CIO zal ondersteunen met € 7 miljoen. Wij constateren echter dat de minister al op 9 maart 2015 de subsidievoorwaarden voor AEF heeft gewijzigd, zodat een bedrag van € 7 miljoen aangewend kan worden voor projecten van CIO.⁵ Verder constateren wij dat de minister het parlement niet heeft meegedeeld dat de investering in CIO verloopt via

AEF. Door de investering in CIO te financieren via AEF en daarmee alleen een andere bestemming te geven aan reeds aangegane verplichtingen, hoefde de minister de investering in CIO niet vooraf in een begrotingswet voor te leggen aan het parlement. Het is nog niet bekend hoe de minister de overige € 43 miljoen voor CIO gaat financieren. Als de minister dat deels ook uit de resterende beschikingsruimte van AEF wil financieren, kan dat. Zo kan de minister binnen een bestaand fonds een ander fonds subsidiëren, zonder het parlement hiervan op de hoogte te brengen.

5.3 Informatievoorziening Tweede Kamer ontwikkelingsrendement fondsen

We hebben gekeken naar de manier waarop de resultaten van de drie fondsen zijn verwerkt in de rapportages over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking zoals die in 2016 aan het parlement zijn aangeboden. Hierbij zijn de volgende rapportages betrokken:

- Kamerbrief 'Ontwikkelingsresultaten in Beeld - editie 2016' aangeboden bij de resultatenrapportage 2015 (BHOS, 2016a);
- resultatenrapportage 2015 (te raadplegen via de website www.dutchdevelopmentresults.nl);
- de daaraan onderliggende gegevens zoals gepubliceerd in de rapportage 'Department DDE - Private Sector Development - 2015' en de rapportage 'Department IGG - Climate - 2015', beide te raadplegen via www.rijksoverheid.nl;
- de begeleidende kamerbrief bij het evaluatierapport van MASSIF (BHOS, 2016b).

De drie fondsen spelen een rol in de volgende resultaatindicatoren die BHOS gebruikt in bovenstaande rapportages:

- aantal klanten met een bankrekening;
- aantal mkb-bedrijven met een lening;
- aantal (in)directe banen (onderverdeeld in m/v);
- toegang tot infrastructuur;
- toegang tot hernieuwbare energie.

De gepresenteerde resultaten in de resultatenrapportage geven geen goed beeld van de resultaten die in een jaar zijn bereikt met de staatsfondsen. Dit komt doordat de gebruikte resultaatgegevens meestal geen betrekking hebben op uitbetalingen die met de fondsen zijn gedaan in 2015. De resultaten hebben soms betrekking op uitbetalingen gedaan in meerdere jaren, betreffen een toekomstprojectie of zijn niet geattribueerd naar het aandeel financiering van het fonds.

Ook geven de gepresenteerde resultaten soms een wisselend beeld. Zo kreeg het parlement over het aantal klanten met een bankrekening en mkb-bedrijven met een lening in de resultatenrapportage 2015 andere cijfers gepresenteerd dan in de begeleidende brief bij de evaluatie van het fonds. Dit komt deels doordat verschillende aannamen zijn gebruikt voor de berekening van het aantal bereikte micro-entrepreneurs en mkb'ers. Terwijl de fondsen in de praktijk resulteren in (extra) energieproductie (AEF), infrastructuur (IDF) en kredietverlening door banken (MASSIF), zijn de indicatoren van BHOS, naast ondersteunde banen, gericht op het aantal bereikte mensen. Om daar een schatting van te maken, moet FMO een aantal aannamen doen. Alleen een uitgebreide projectevaluatie kan meer zekerheid geven over het bereikte aantal eindgebruikers. Een uitgebreide projectevaluatie is, omwille van de kosten, echter niet mogelijk voor elk opgeleverd project. Daarnaast lenen niet alle ondersteunde projecten zich even goed voor een impactevaluatie, omdat een controlegroep lastig te vinden is en/of het project zich niet direct richt op specifieke eindgebruikers (zoals een energiecentrale).

In de resultatenrapportage staan geaggregeerde resultaten, waardoor de bijdrage van individuele instrumenten vaak alleen terug te vinden is in de onderliggende gegevens. De specifieke bijdrage van MASSIF en IDF noemt de minister in de brief aan het parlement (BHOS, 2016a) wel bij het aantal klanten met een bankrekening en het aantal (in)directe banen. Hierna gaan we in op de bijdrage van de fondsen aan de geaggregeerde resultaatindicatoren van BHOS over 2015 en de gegevens en berekeningen die daaraan ten grondslag liggen.

5.3.1 Aantal klanten met een bankrekening, aantal mkb-bedrijven met een lening

Bij deze indicatoren speelt alleen MASSIF een rol. Van de gerapporteerde 182.000 nieuwe bankrekeninghouders in 2015 zouden er 123.200 gerealiseerd zijn door MASSIF. Het blijkt hier te gaan om de naar schatting 123.200 microfinancieringen die sinds 2010 zijn verstrekt. In 2015 zijn naar schatting 33.559 microfinancieringen verstrekt. Het aantal verstrekte microfinancieringen wordt gepresenteerd als het aantal nieuwe bankrekeninghouders.

De schatting van de 123.200 versterkte microfinancieringen is gebaseerd op de directe investeringen van MASSIF in financiële instellingen. FMO schat het aantal verstrekte microkredieten op basis van de uitbetalingen aan financiële instellingen, het aandeel microfinanciering van klanten en een gemiddelde microlening van € 1.527. FMO gebruikt dit bedrag sinds 2006 als de gemiddelde microfinanciering voor de berekening van het aantal verstrekte microkredieten. De berekening staat weergegeven in het kader hierna.

Doordat de gemiddelde leningomvang niet is aangepast sinds 2006 kan er sprake zijn voor een over- of onderschatting van het aantal verstrekte microfinancieringen. FMO gaat de gemiddelde leningomvang voor de rapportage van resultaten over 2016 wel aanpassen op basis van recente portefeuilledata.

De berekening

$$\# \text{ micro kredieten} = \frac{\text{Uitbetalingen aan financiële instellingen} * \text{aandeel microkrediet in portfolio}}{\text{€ 1.527}}$$

Voor mkb-leningen is de berekening hetzelfde, alleen gebruikt FMO in dat geval het aandeel mkb-leningen in het portfolio. Dit deelt FMO door A 21.110, het bedrag voor de gemiddelde mkb-lening. FMO verzamelt bij de financiële instellingen informatie over het aandeel leningen van klanten aan micro- en small- en medium enterprises. Alle leningen onder de A 10.000 rekt FMO bij het aandeel microkrediet, en alle leningen boven de A 10.000 bij het aandeel mkb-leningen. In de toekomst wil FMO cijfers over het daadwerkelijke aantal verstrekte micro- en mkb-kredieten door klanten gaan gebruiken.

In de begeleidende Kamerbrief bij het evaluatierapport van MASSIF (2016b) worden hele andere aantallen gerealiseerde bankrekeninghouders en bereikte mkb'ers genoemd. Dit heeft meerdere oorzaken. Ten eerste gaat het hier om resultaten voor de hele periode dat het fonds bestaat, namelijk 2006-2016. In die periode zou MASSIF ongeveer 46.000 midden- en kleinbedrijven en 841.000 micro-ondernemers gesteund hebben met leningen en microfinanciering. Ten tweede tellen bij deze berekening ook indirecte investeringen in investeringsfondsen mee, waarvoor een impactmultiplier wordt gebruikt van twee.⁶ Ten derde zijn de cumulatieve resultaten gebaseerd op een andere berekening, waarbij niet uitbetalingen, maar het uitstaande portfolio leidend is. In het eerste geval is de aanname dat een geïnvesteerde euro maar één keer kan worden uitgeleend door een klant van FMO aan micro-ondernemers en mkb'ers; in het tweede geval kan een geïnvesteerde euro meerdere keren worden uitgeleend. Voor micro-entrepreneurs is de aanname van FMO dat er op jaarbasis voor het uitstaande bedrag één keer een lening kan worden verstrekt door de klant (looptijd lening: één jaar).⁷ Hierdoor telt een euro die van 2010 tot en met 2015 uit staat bij een klant vijfmaal mee in het cumulatieve resultaat.

5.3.2 Aantal (in)directe banen

Directe banen

Van de 191.000 directe banen die in 2015 gerealiseerd zouden zijn, worden volgens de Kamerbrief (BHOS, 2016a) 17.000 banen toegeschreven aan het investeringsfonds MASSIF. Uit de onderliggende gegevens blijkt IDF 34.392 banen bijgedragen te hebben. AEF ontbreekt in de rapportage, omdat BHOS AEF niet tot privatesectorontwikkeling rekent.

Het aantal gerapporteerde directe banen heeft betrekking op voltijds ondersteunde banen in onderhoud en productie. Banen die nodig zijn voor de bouw van projecten worden niet meegeteld. De bronnen die FMO voor IDF en AEF gebruikt hebben een afnemende betrouwbaarheid.⁸ Bij de gerapporteerde banen van IDF is sprake van een overschatting. De directe banen van IDF hebben namelijk betrekking op ondersteunde banen bij klanten in het uitstaande portfolio in 2015 en zijn niet geattribueerd. Dat wil zeggen dat de aantallen niet gerelateerd zijn aan het proportionele aandeel van de IDF investering in de totale investering. De 17.000 directe banen van MASSIF hebben betrekking op banen bij klanten van private investeringsfondsen en zijn wel geattribueerd, maar naar het aandeel van MASSIF in deze fondsen over de jaren heen. Als we alleen naar uitbetalingen in 2015 kijken, gaat het om slechts 3.500 ondersteunde banen bij klanten van private investeringsfondsen. Directe banen ondersteund bij financiële instellingen waarin MASSIF investeert zijn echter niet meegeteld.

FMO heeft op verzoek van de minister voor BHOS tot dusver de met IDF ondersteunde directe banen niet geattribueerd, omdat de resultaten anders niet vergelijkbaar zouden zijn met voorgaande jaren en met de jaarlijkse rapportage van resultaten door andere donoren en ontwikkelingsbanken zoals IFC. Dit jaar geeft BHOS in de aan de Tweede Kamer verzonden 'Methodological Notes' (BHOS, 2017) aan dat directe banen in sommige gevallen wel geattribueerd moeten worden naar rato van de financiële bijdrage van BHOS. Dit geldt echter alleen voor directe banenrapportages van managers van grote (multilaterale) investeringsfondsen, waarin een nationale ontwikkelingsorganisatie samen investeert met veel andere donoren en de ondersteuning ex-ante niet als additioneel kan worden verondersteld. Voor private sector ontwikkelingsprogramma's van BHOS waarin de verleende ondersteuning ex-ante wel additioneel kan worden verondersteld om de beoogde strekking en snelheid van ontwikkeling te bereiken is attributie van de resultaten naar het financiële aandeel niet nodig volgens BHOS. Aanname bij investeringen die additioneel zijn aan de markt is dat de gefinancierde projecten zonder BHOS-steun niet van de grond

gekomen zouden zijn en alle overige financiering als ‘gekatalyseerd’ kan worden beschouwd. FMO hanteert zelf een meer strikte definitie van ‘gekatalyseerd kapitaal’, waar we nader op in gaan in onderstaand kader.

Hefboomeffect van investeringen in relatie tot het attributie-vraagstuk

BHOS en FMO hanteren verschillende definities van gekatalyseerd kapitaal. FMO telt alleen gekatalyseerd kapitaal als FMO een leidende rol heeft gespeeld bij het bijeenbrengen van de financiers en hiervoor ook formeel mandaat heeft gekregen. BHOS vraagt FMO om alle partijen die tegelijk met FMO investeren, mee te tellen als ‘gekatalyseerd’. In de resultatenrapportage staat geen informatie over de hoeveelheid gekatalyseerd kapitaal met de staatsfondsen. Indirect speelt het hefboomeffect wel een rol in de resultaten van IDF, omdat het aantal bereikte mensen en de ondersteunde banen niet zijn geattribueerd. De aanname daarbij is dat IDF alle overige financiering heeft gekatalyseerd (100% katalysatie). Het is de vraag of deze aanname terecht is. Wanneer wel attributie had plaatsgevonden naar rato van het financieel aandeel van IDF, zou het aantal bereikte mensen en ondersteunde directe banen aanzienlijk lager zijn geweest.

Indirecte banen

Het aantal van 2,1 miljoen indirecte banen die met IDF gerealiseerd zouden zijn in 2015 is feitelijk een toekomstprojectie van banen die ondersteund worden bij onder andere lokale toeleveranciers en afnemers. FMO schat het aantal ondersteunde indirecte banen op het moment van contractering, en gebruikt hiervoor een rekenmodel waarbij de additionele economische effecten die worden gerealiseerd bij de eindgebruiker het uitgangspunt vormen. De berekende indirecte banen zijn wel geattribueerd naar het financiële aandeel van het fonds in de totale financiering en het daarmee gekatalyseerde kapitaal.

Voor zover beschikbaar wordt het aantal banen voor vrouwen gebaseerd op de opgave van de klanten. In de meeste gevallen wordt het aantal vrouwen berekend op basis van de door FMO ontwikkelde ‘*female jobs supported estimation tool*’. In de praktijk betekent dit het berekenen van het aantal werkende vrouwen door een bepaald percentage te nemen van het totaal, waarbij het percentage afhankelijk is van het land en de sector waar het project plaatsvindt. Het percentage ligt doorgaans tussen de 40 en 50%.

5.3.3 Toegang tot infrastructuur

In 2015 werden volgens de website van BHOS (www.dutchdevelopmentresults.nl) 18 infrastructuurprojecten gerealiseerd, waar 9 miljoen mensen toegang toe hebben. Uit de onderliggende gegevens (zoals gepubliceerd op de site van BHOS) blijkt dat het gaat

om 8,6 miljoen mensen, waaraan IDF 6.614.000 bereikte mensen zou hebben bijgedragen. IDF heeft aan dit resultaat bijgedragen met investeringen in twee energiecentrales (Kivu Watt Limited in Rwanda en Radjasthan Sun in India) en één brug (Socoprim in Ivoorkust). FMO baseert het aantal mensen dat bereikt is met deze investeringen op schattingen. De aantallen zijn niet geattribueerd naar rato van het financiële aandeel van IDF in de drie projecten. Het aantal mensen dat toegang heeft gekregen tot energie door de investering in Kivu Watt Limited telt ook mee bij de indicator 'toegang tot hernieuwbare energie', omdat ook AEF hier in investeert. BHOS telt de resultaten van Kivu Watt dus twee keer mee.

5.3.4 Toegang tot hernieuwbare energie

Volgens de resultatenrapportage hebben 1,9 miljoen mensen in 2015 via AEF toegang gekregen tot hernieuwbare energie. In de daaraan onderliggende gegevens, zoals gepubliceerd op de website van BHOS, blijkt de bijdrage van AEF 112.727 mensen te bedragen. Uit de gegevens van FMO blijkt dat het enige in 2015 bij AEF afgesloten project het eerder genoemde Kivu Watt Limited in Rwanda is. Kivu Watt is een methaangas gestookte elektriciteitscentrale waar zowel AEF als IDF in investeren. Het aantal van 112.727 mensen die door middel van dit project toegang gekregen zouden hebben tot hernieuwbare energie, is berekend op basis van de elektriciteitsproductie van Kivu Watt, het gemiddelde elektriciteitsgebruik in Rwanda, het percentage huishoudelijk gebruik en het percentage huishoudens dat is aangesloten op het net. De schatting van 1,24 miljoen bereikte mensen is vervolgens geattribueerd naar het aandeel financiering van AEF. Opvallend is dat de minister de eerder genoemde zonne-energiecentrale Rajasthan sun, die met hulp van IDF in 2015 in India is gerealiseerd, niet meeneemt bij deze indicator in de rapportage. Dit komt doordat BHOS de resultaten van IDF investeringen alleen meetelt in de resultaten voor privatesectorontwikkeling en niet voor hernieuwbare energie.

In de methodologische aanwijzingen die BHOS recent voor deze indicator heeft opgesteld (BHOS, 2017), worden uitvoerders onder meer gevraagd om het aantal mensen dat toegang krijgt tot hernieuwbare energie niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief te meten volgens de zogenoemde 'multi-tier methode'. Kwantitatief gaat het om het aantal mensen dat jaarlijks van energie is voorzien. Kwalitatief gaat het om de mate waarin de toegang tot energie adequaat, beschikbaar, betrouwbaar, van goede kwaliteit, geschikt, betaalbaar, legaal, gezond en veilig is. Hierbij onderscheidt BHOS vijf niveaus (van 0- geen toegang tot 5- het hoogste niveau van toegang). FMO heeft praktische bezwaren tegen het gebruik van deze methode, omdat projecten die elektriciteit gaan leveren aan het net niet automatisch

resulteren in nieuwe aansluitingen. Daarvoor zijn investeringen nodig in het distributienetwerk (vooral publieke sector), of investeringen in rurale *mini-grids*. In het portfolio van AEF zitten alleen investeringen gericht op (hernieuwbare en niet-hernieuwbare) energieproductie en geen investeringen gericht op transmissie en distributie. In het huidige portfolio van AEF zijn 5 van de 19 investeringen (deels) gericht op off-grid energieproductie.

5.4 Strategie bij aflopen subsidietermijn

De subsidies die BHOS verstrekt aan FMO hebben een aantal samenhangende kenmerken die deze onderscheiden van reguliere subsidies. Deze kenmerken zijn:

- *Creatie van revolverend fonds*
Met de subsidies ontwikkelt FMO financieringsfondsen die zich aan het eind van de subsidietermijn in bepaalde mate zelfstandig in stand kunnen houden. Investeringen die tijdens de subsidieperiode worden verstrekt kunnen tot 20 jaar na vaststelling van de subsidie blijven uitstaan (IDF bijvoorbeeld tot 2038).
- *Subsidie kan terugvloeien naar de begroting*
Kenmerk van een reguliere subsidie is dat het gaat om een eenmalige gift waarvoor, mits aan de voorwaarden van de subsidie is voldaan, geen terugbetaling is voorzien. De subsidies aan FMO hebben het karakter van een lening omdat terugbetaling van (een deel van) het subsidievoorschot een mogelijkheid is, ook als aan de voorwaarden van de subsidie is voldaan.
- *Hoge subsidiebedragen en lange looptijden*
Voor de fondsen stelt BHOS hoge subsidiebedragen beschikbaar en kennen de subsidies, mede door de verlengingen die hebben plaatsgevonden, lange looptijden.⁹

Aan het eind van elke subsidietermijn heeft de minister voor BHOS, zoals eerder al beschreven in § 5.1, verschillende keuzemogelijkheden. Als besloten wordt de subsidierelatie met FMO te beëindigen zal de minister in het verlengde hiervan keuzes maken over de voortzetting of beëindiging van het fonds. De minister van Financiën (Financiën, 2012) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2012) achten het in dit kader van belang om voor het einde van een regeling voor een revolverend fonds een exitstrategie te formuleren met passende en heldere voorwaarden. Een goede exitstrategie moet volgens de ministers bijdragen aan een correcte en soepele afwikkeling van het instrument en moet voorkomen dat de fondsen een eigen leven gaan leiden. Wij zijn van mening dat een exitstrategie ook moet bijdragen aan een zakelijke afweging bij een eventuele verlenging van de subsidietermijn.

Wij constateren dat de minister voor BHOS nu niet beschikt over een samenhangende en heldere exit-strategie voor de subsidie aan FMO ten behoeve van de door ons onderzochte revolverende fondsen. Door het ontbreken hiervan loopt BHOS het risico op een onzake-lijke beëindiging van de relatie met FMO en een ondoelmatige of ondoeltreffende voort-zetting dan wel beëindiging van het op dat moment actieve fonds. BHOS hanteert de interne lijn om pas tegen het einde van een fondsperiode afspraken te maken over de wijze waarop een exit zal plaatsvinden.

De volgende overwegingen kunnen een rol spelen bij de keus om te verlengen. Ten eerste worden eventuele ontvangsten die terugvloeien naar de begroting van BHOS in mindering gebracht op de ODA-uitgaven. Dit heeft een neerwaarts effect op de realisatie van de jaarlijkse ODA-doelstelling. Ten tweede kan de minister bij het beëindigen van de subsidie-relatie met FMO de hierna gerealiseerde ontwikkelingsresultaten mogelijk niet meer meenemen als resultaten van het eigen beleid.

Omdat een exitstrategie voor de fondsen ontbreekt, is niet duidelijk of en hoeveel geld eventueel terugvloeit naar de staatskas op het moment dat de subsidierelatie wordt beëindigd. Dit hangt bijvoorbeeld af van de keuzes die bij de beëindiging worden gemaakt. Zo is het in theorie mogelijk om het volledige fonds te schenken, te verkopen aan FMO of aan derden of de op dat moment nog uitstaande portefeuille geleidelijk af te wikkelen. Bij schenking zal, zoals gebruikelijk bij een subsidie, geen geld terugvloeien naar de begroting. Bij verkoop hangt het bedrag dat eenmalig terugvloeit af van de waardering van de por-tefeuille en de interesse van kopers. Bij geleidelijke afbouw van de portefeuille zal meerjarig een bedrag terugvloeien op basis van de resultaten van de individuele investeringen verminderd met de kosten voor het beheer.

Verder constateren wij dat FMO in staat is gebleken om met de fondsen een positief rendement te halen binnen de subsidievoorwaarden. Eind 2016 was hierdoor de waarde van de fondsen hoger dan de subsidiebijdrage van de minister voor BHOS. Omdat het niet gebruikelijk is dat BHOS winst maakt op verstrekte subsidies, zijn wij nagegaan wat BHOS in subsidievoorwaarden heeft geregeld over eventuele winsten. Over eventuele winsten bij AEF en IDF constateren wij dat niet duidelijk is wie bij beëindiging van de subsidierelatie van de winsten profiteert. Voor MASSIF zijn in de subsidievoorwaarden wel afspraken opgenomen over de verdeling van eventuele winsten. Oorspronkelijk was overeengekomen dat FMO recht heeft op 40% van de winst. Dit is later teruggebracht naar 0%.



5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten – zie de uitkomsten in de paragrafen hiervoor – beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS.

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt. De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2016* van BHOS is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor BHOS heeft op 26 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport.

Hieronder geven we haar reactie integraal weer. De reactie staat ook op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor BHOS

Bij brief van 11 april 2017 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer constateert allereerst dat in de opzet van de bedrijfsvoering van BHOS weliswaar voldoende maatregelen zijn getroffen om de rechtmatige besteding van de uitgaven te waarborgen, maar dat de uitvoering daarvan op een aantal punten aandacht vraagt.

De aanbeveling om bij het aangaan van verplichtingen voor de toekenning van subsidies en bijdragen zorg te dragen voor de zichtbare vastlegging van de risicoanalyse rondom de beheercapaciteit en van de fraude- en corruptierisico's in relatie tot de verstrekking van de desbetreffende subsidie of bijdrage neem ik ter harte. Zo zal het toezicht in de lijn en bij de concerncontroller worden geïntensiveerd. Daarbij wordt via brede interne communicatie het belang van zorgvuldige vastlegging van de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses nog eens uiteengezet. Ook ben ik voornemens om meer centrale regie uit te voeren op de uitvoering van het reviewbeleid. Daarnaast zullen de interne maatregelen rondom de steunmaatregelen worden gezien; waar nodig zullen de instructies in het handboek bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken worden aangepast en zal de werking ervan worden getoetst. Tot slot zal ik de Auditdienst Rijk verzoeken om in de jaarlijkse controleverklaring over de uitvoering van de programma's door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een uitspraak te doen over de uitvoering van steunregelingen.

Voorts heeft de Algemene Rekenkamer in het bijzonder aandacht besteed aan drie door de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) uitgevoerde en door BHOS gesubsidieerde programma's (revolverende 'fondsen'), te weten MASSIF, Infrastructure Development Fund en Access to Energy Fund.



Het doet mij deugd dat de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat deze programma's een belangrijke rol spelen in de versnelling en in de stimulering van ontwikkelingsrelevante financieringsstromen. Gegeven deze positieve boodschap wekken enkele deelconclusies in het onderhavige concept-rapport echter enige verbazing.

Het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat wat betreft de onderhavige fondsen de informatievoorziening over wijzigingen in de begrotingen en over bereikte resultaten voor de Tweede Kamer onvoldoende inzichtelijk is, deel ik niet. Zo worden wijzigingen in de begrotingen standaard verwerkt in de supplettoire begroting bij de voorjaars- of najaarsnota, dan wel gemeld bij de Slotwet/het jaarverslag. Voorts zijn organisaties die met behulp van door BHOS verstrekte middelen activiteiten en programma's uitvoeren sinds 1 januari 2016 verplicht hun resultaten als open data te rapporteren conform het International Aid Transparency Initiative (IATI). Zo zijn resultaten ook volledig toegankelijk voor het publiek. Daarnaast worden programma-evaluaties aan de Tweede Kamer aangeboden conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015, zoals voor MASSIF (Kamerstuk 33 625, nr. 238). Verder heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat de begroting op de volgende wijze beter inzicht zal geven in de vooraf gestelde resultaten:

- 15 aggregerbare indicatoren en de daaraan gekoppelde streefwaarden zijn opgenomen in de begroting voor 2017 (Kamerstuk 34300-XVII-70).
- De resultaten van de programma's zijn in het jaarverslag BHOS over 2016 vermeld in geaggregeerde resultaten.
- Een resultatenrapportage over 2016 met meer gedetailleerde informatie over behaalde resultaten, alsmede een brief waarin hieraan duiding wordt gegeven, zal in het najaar van 2017 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Aldus wordt de Tweede Kamer naar mijn mening adequaat van informatie voorzien met betrekking tot de voor deze programma's aangewende middelen en de daarmee behaalde resultaten.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat BHOS meer aandacht is gaan besteden aan de gebruikte definities en data beschouw ik dan ook als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg om de kwaliteit van de resultaatinformatie te verbeteren. Wat betreft de resultaatmeting voer ik overigens, in overleg met de Tweede Kamer, voortdurend verbeteringen door. Zo worden onder andere definities en de methodologie verbeterd en waar mogelijk geharmoniseerd op basis van internationale afspraken. BHOS heeft voor de bovengenoemde 15 indicatoren in de begroting voor het jaar 2017 methodologische notities opgesteld (Kamerstuk 34550-XVII-47). Voorts gebruik ik de standaard van het

Donor Committee for Enterprise Development voor het bepalen van de attributie bij de evaluatie van programma's voor private sector ontwikkeling.

Het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat een exitstrategie voor de drie onderhavige programma's ontbreekt, waardoor niet duidelijk zou zijn hoeveel geld eventueel na beëindiging van een subsidie in de staatskas terugvloeit, deel ik niet. Voor de desbetreffende portefeuilles is bepaald dat resterende middelen aan BHOS geretourneerd dienen te worden. Daarnaast is voor deze programma's vastgelegd dat de portefeuille bij beëindiging onder voorwaarden kan worden overgedragen aan een derde partij. Aldus wordt naar mijn mening voldoende inzicht verschaft in het ritme van inkomende kasstromen van aflopende revolverende fondsen.

Tot slot heb ik kennisgenomen van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er wat betreft de drie onderzochte programma's een spanning bestaat tussen financieel rendement en ontwikkelingsrendement. Dit is inherent aan een revolverend fonds, maar door de balans tussen de twee doelen scherp in het oog te houden, versterken deze elkaar. Zo dient, in geval van een lening aan het mkb, het bedrijf in kwestie een goede bedrijfsvoering, eventueel te verbeteren door middel van technische assistentie, en een goed businessplan te hebben. Er wordt enkel geïnvesteerd in bedrijven met een goed ontwikkelrendement, bijvoorbeeld doordat zij inzetten op meer banen met een leefbaar loon. Daarnaast zijn de investeringsrisico's in de praktijk niet al te groot. De verstrekte middelen vloeien doorgaans dan ook weer terug in het fonds na afloop van de lening of bij de verkoop van de aandelen. De ondernemer betaalt rente op de lening en dit leidt tot een bescheiden winst, die opweegt tegen eventuele verliezen binnen het fonds. Op deze wijze blijft het fonds in stand en kan het nieuwe investeringen uitvoeren in opkomende ondernemingen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De door de minister voor BHOS aangekondigde maatregelen om de bestaande onvolkomenheid in de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen voor overdrachtsuitgaven aan te pakken kunnen op onze instemming rekenen en wij zullen de werking daarvan in 2017 beoordelen.

Als reactie op ons onderzoek naar de drie revolverende fondsen geeft de minister aan verbaasd te zijn over enkele deelconclusies, gegeven het oordeel dat de fondsen een belangrijke rol spelen in de versnelling en stimulering van ontwikkelingsrelevante financieringsstromen. De minister zegt de balans tussen financieel rendement en



ontwikkelingsrendement ‘scherp in het oog te houden’. Juist daarom spraken we over de voorwaarden waaronder revolverende fondsen kansen bieden. Het is naar onze mening zaak die voorwaarden met dat ‘scherpe oog’ te evalueren op succes en de resultaten te delen met het parlement, omdat ontwikkelingsrendement en financieel rendement elkaar zeker niet noodzakelijk versterken.

De Rijksbegrotingsvoorschriften geven de minister ruimte om het parlement proactief te informeren over budgettaire voornemens op het moment dat het parlement nog volledige invloed kan uitoefenen op de aanwending van de middelen. In ons onderzoek zijn we voorbeelden tegengekomen waarbij het aangaan van meerjarige bijdragen aan de fondsen slechts zeer summier in de begrotingsstukken is verwerkt. Een voorbeeld hiervan uit het rapport is de verhoging van de bijdrage aan het IDF met € 110 miljoen in 2013 waarbij het parlement moest gissen over de omvang van deze bijdrage.

Onzes inziens is er wel degelijk ruimte voor verbetering in de verantwoording over de resultaten van de fondsen. Op zijn minst kan de minister transparant maken, wanneer het resultaten betreft van uitgaven gedaan in meerdere jaren, wanneer resultaten niet zijn geattribueerd naar het financiële aandeel van FMO in het project en/of wanneer resultaten schattingen of zelfs toekomstprojecties zijn. We vinden het een positieve ontwikkeling dat organisaties die BHOS beleid uitvoeren, hun resultaten als open data rapporteren via het International Aid Transparency Initiative (IATI). Echter, open data kunnen niet de informatievoorziening aan het parlement geheel vervangen maar wel verantwoording slimmer en slanker maken. Data zijn immers niet per definitie informatie en voor het parlement, maar ook voor het bredere publiek, moet duidelijk zijn om welke data het precies gaat. Alleen dan dragen open data bij aan betere verantwoording.

Wij blijven bij onze aanbeveling om op korte termijn een duidelijke exitstrategie te formuleren. De minister geeft weliswaar in haar reactie aan dat de resterende middelen van de fondsen aan BHOS geretourneerd dienen te worden, maar het is niet helder welke resterende middelen hierbij worden bedoeld, namelijk het oorspronkelijke subsidiebedrag, het resterend bedrag of ook de rendementen. Dit geldt ook voor de voorwaarden waaronder de portefeuille kan worden overgedragen, of voor het antwoord op de vraag welke geloofwaardige derde partijen het beheer van de portefeuille zouden kunnen overnemen. Een exitstrategie kan hierin duidelijkheid scheppen.

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen.

De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2001.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.



Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel wordt besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel wordt gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende wordt geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website:

www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.

Bijlage 2

Verklarende woordenlijst

| | |
|------------------------------------|--|
| achtergestelde lening | Een achtergestelde lening is een krediet waarbij de schuldeiser in het geval van faillissement van de schuldenaar wordt achtergesteld, dat wil zeggen in de volgorde van schuldeisers achter de concurrente ('gewone') schuldeisers zoals de werknemers en de banken. De schuldeiser loopt met een achtergestelde lening dus een hoger risico dat hij (een deel van) zijn verstrekte krediet niet terugbetaald krijgt. |
| (financiële) additionaliteit | Financiering waarin de markt niet, niet in voldoende mate en/of niet tegen redelijke voorwaarden voorziet. |
| attribueren/ attributie | In de context van dit rapport: het toerekenen van resultaten aan de fondsen naar rato van de omvang van de investering. |
| <i>blended finance</i> | Het katalyseren van private investeringen in armere landen door middel van subsidies en/of parallelle concessionele hulp (d.w.z. hulp in de vorm van zachte leningen waarvan financieringsvoorwaarden zachter zijn dan commerciële voorwaarden). |
| <i>committed portfolio</i> | De gecontracteerde investeringen op een bepaald moment. Deze investeringen kunnen deels al uitbetaald zijn (het uitstaand portfolio). We gebruiken voor <i>committed portfolio</i> ook de term '(aangegane) verplichtingen'. |
| deelneming | Het belang van een onderneming in het aandelenkapitaal van een kapitaalvennootschap, waarmee deze onderneming participeert in het risicodragend vermogen. |
| directe aandelen/ investeringen | In de context van dit rapport: investeringen of aandelen in bedrijven, die bijvoorbeeld een elektriciteitscentrale of brug bouwen (AEF of IDF). In het geval van MASSIF gaat het om investeringen in financiële instellingen. |
| directe banen | In de context van dit rapport: ondersteunde fulltime banen in onderhoud en productie bij klanten (bij directe investeringen) en bij eind-begunstigden (bij indirecte investeringen). |
| duurzame energie | In de context van dit rapport: energie waarover de mensheid voor onbeperkte tijd kan beschikken en die bovendien weinig milieuschade met zich meebrengt. Vormen van duurzame energie zijn bijvoorbeeld zonne-energie, windenergie en aardwarmte. |
| exitstrategie | In de context van dit rapport: een strategisch kader dat ingezet kan worden voor a) het afwegen van voors en tegens van verlenging van het betreffende revolverend fonds voor het eind van de subsidietermijn en b) het regelen van de correcte en soepele afwikkeling van het fonds indien daartoe besloten wordt. |

| | |
|--|---|
| <i>fair value</i> | Het bedrag waarvoor een actief kan worden geruild tussen goed geïnformeerde en geïnteresseerde partijen in een markttransactie. Ook wel: actuele waarde. De International Financial Reporting Standards (IFRS) schrijven de actuele waarde voor als grondslag voor de waardering van een balanspost, als alternatief voor waardering op grond van de historische kostprijs (aankoopwaarde). |
| garantie | Een voorwaardelijke financiële verplichting van een geldverstrekker aan een derde, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico of onzekere gebeurtenis) voordoet. Met een kredietgarantie aan bijvoorbeeld een financiële instelling kan deze instelling risicovolle leningen – tegen gunstiger voorwaarden – aanbieden. |
| grid (off-grid) | Elektriciteitsnetwerk. Off-grid is niet aangesloten op het netwerk. |
| hernieuwbare energie | In de context van dit rapport: energie waarover de mensheid voor onbeperkte tijd kan beschikken. Soms worden de termen duurzame energie en hernieuwbare energie als synoniemen gebruikt. Hier maken wij een onderscheid: een hernieuwbare bron moet voor onbeperkte tijd te gebruiken zijn, een duurzame energiebron moet daarbovenop ook nog weinig milieuschade met zich meebrengen. Vormen van duurzame energie zijn bijvoorbeeld zonne-energie, windenergie en aardwarmte. Een voorbeeld van hernieuwbaar maar niet duurzaam is biomassa. |
| indirecte aandelen/ investerings | In de context van dit rapport: aandelen/ investeringen van FMO in intermediaire financiële instellingen, zoals private investeringsfondsen of banken. |
| indirecte banen | In de context van dit rapport: Ondersteunde fulltime banen bij directe en indirecte toeleveranciers van eindbegunstigden en bij afnemers van elektriciteit/infrastructuur en ondersteunde banen die het gevolg zijn van uitgaven van werknemers van eindbegunstigden en toeleveranciers. |
| katalyseren | Het aantrekken/mobiliseren van andere investeringen. |
| <i>lower (middle) income countries</i> | De Wereldbank groepeert economieën in 4 inkomensgroepen: low, lower-middle, upper-middle, and high income countries gebaseerd op het bruto nationaal inkomen per hoofd in dollars. Low <= USD 1.025 LM = USD 1.026 – 4.035 UM = USD 4.036 – 12.475 H => USD 12.475 |
| <i>mezzanine</i> | Mezzanine financiering is een vorm van achtergestelde lening. Zit qua financieel risico tussen eigenvermogenfinanciering (lening) en vreemdvermogenfinanciering (aandelen) in. |
| revoluerend fonds/ revoluerendheid | Een revoluerend fonds is een aan een fondsbeheerder ter beschikking gesteld budget bestemd voor herhaaldelijke financiering van doelgebonden activiteiten. Doordat de fondsbeheerder de middelen verstrekt aan de doelgroep in de vorm van garanties, leningen en/of deelnemingen vloeien die middelen na een bepaalde periode gedeeltelijk, geheel of zelfs met rendement terug naar het fonds. De middelen kunnen daarna herhaaldelijk voor hetzelfde doel worden ingezet. |

Bijlage 3

Literatuur

BHOS (2013) *Wijziging begroting Buitenlandse Zaken en BHOS 2013 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 805 V, nr. 2. Den Haag: SDU.

BHOS (2015). *Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 625, nr. 154. Den Haag: Sdu.

BHOS (2016a) *Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 625, nr. 224. Den Haag: Sdu.

BHOS (2016b) *Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 625, nr. 238. Den Haag: Sdu.

BHOS (2017). *Methodologische notities.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016-2017,

Bijlage bij Kamerstuk 34550–XVII, nr. 47. Den Haag: Sdu.

BZ (2012) *Jaarverslag en slotwet ministerie van Buitenlandse Zaken (V) 2011.*

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240 V, nr. 4. Den Haag: Sdu.

BZK (2012). *Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

Vergaderjaar 2011–2012. Kamerstuk 32847, nr. 29. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012) *Brief van de Minister van Financiën.*

Eerste Kamer, vergaderjaar 2011–2012. 33 098, B. Den Haag: Sdu.

Bijlage 4

Eindnoten

1. Zie artikel 91, lid 16 Cw2001.
2. De DGGF-landenlijst is de landenlijst van Dutch Good Growth Fund. Dit door BHOS gefinancierde fonds is in 2014 opgericht om ontwikkelingsrelevante handel en investeringen te creëren in ontwikkelingslanden en opkomende markten.
3. Dit betrof: 1) het Kleinbedrijffonds, dat was gericht op leningen aan lokale valuta in ontwikkelingslanden, 2) het Balkanfonds, dat de financiële sector op de Balkan na de burgeroorlog moest stimuleren, en 3) het Seed Capitalfonds, dat was gericht op participaties in startende bedrijven in ontwikkelingslanden.
4. Bedragen in *fair value* 2015.
5. Om de investering in CIO mogelijk te maken heeft de minister de subsidievoorwaarden van AEF aangepast voor een deel van het fonds, namelijk voor € 7 miljoen. € 6 miljoen mag worden geïnvesteerd in meer landen dan alleen sub-Sahara Afrika en € 1 miljoen mag worden gebruikt voor het beheer van de te financieren CIO projecten.
6. Aannee hierbij is dat een investering in het eigen vermogen van een onderneming een katalyserend effect heeft, doordat de onderneming hierdoor geld zou kunnen lenen.
7. Voor mkb'ers is de aanname dat de looptijd van een lening twee jaar is.
8. Afhankelijk van de beschikbaarheid wordt in eerste instantie gebruikgemaakt van het laatst beschikbare jaarverslag. Als het daar niet in staat valt FMO terug op interne managementinformatie van de klant of een door de klant ingevuld impactformulier
9. Subsidie aan FMO voor IDF is verstrekt in 2001 en loopt tot 2018. De subsidie voor MASSIF is verstrekt in 2006 en loopt tot 2026. De subsidie voor AEF is verstrekt in 2006 en loopt tot 2022.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

