



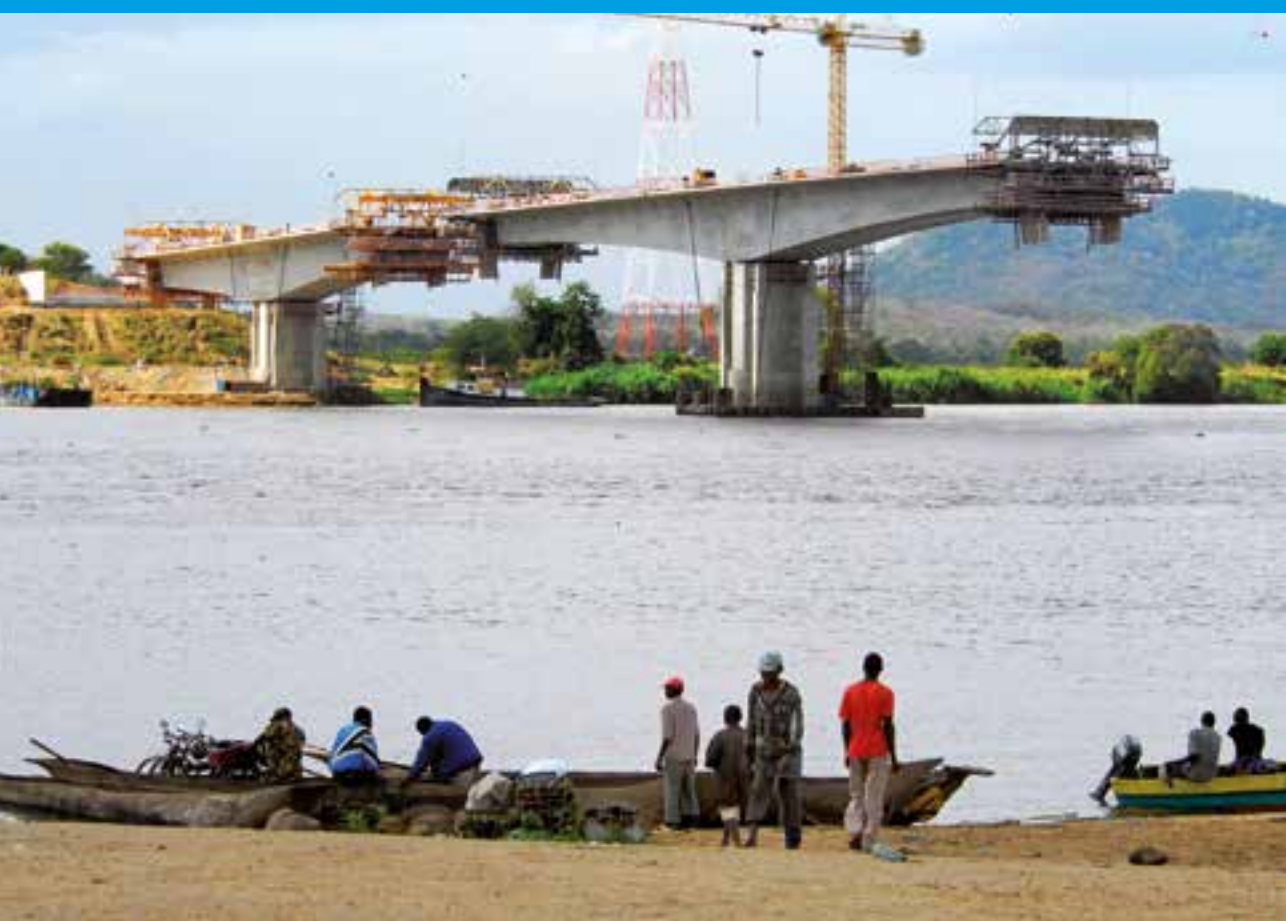
Ministerie van Buitenlandse Zaken

## IOB Evaluatie

# Op zoek naar focus en effectiviteit

*Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling 2005-2012*

IOB Evaluatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit | IOB Evaluatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit | IOB Evaluatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit



# IOB Evaluatie

## Op zoek naar focus en effectiviteit

*Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor  
private sector ontwikkeling 2005-2012*

januari 2014



## Voorwoord

Private sector ontwikkeling staat in het huidige ontwikkelingsbeleid in het centrum van de belangstelling. Het beleid heeft tot doel om via het versterken van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden bij te dragen aan betere mogelijkheden voor particuliere investeringen, een toename van de werkgelegenheid en daarmee uiteindelijk aan de vermindering van armoede. Om deze doelstellingen te verwezenlijken heeft de overheid gekozen voor een actieve betrokkenheid en inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven.

Deze beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet op het terrein van private sector ontwikkeling (PSO) richt de aandacht op de relevantie, effectiviteit en samenhang van het instrumentarium en de bijdrage van het bedrijfsleven aan de economische groei en de vermindering van armoede in ontwikkelingslanden. De doorlichting beschrijft en analyseert het beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de gerealiseerde uitgaven voor de periode 2005 t/m 2012. De doorlichting heeft een functie bij de verantwoording over de uitvoering van het beleid, maar heeft ook als doel om inzichten te verschaffen voor de formulering van nieuw beleid.

Het bedrijfslevenbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken staat centraal in deze beleidsdoorlichting. Dit beleid valt onder artikel 4 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking onder de noemer: *‘Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede’*. Het rapport richt zich op operationele doelstelling 4.3: *‘Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden’*. Deze doelstelling is in de nieuwe begrotingsopzet gedefinieerd als: *‘Private sector ontwikkeling’*.

131

Een beleidsdoorlichting maakt gebruik van bestaande evaluaties van het beleid. De aanpak in dit rapport wijkt hier deels van af. IOB heeft de evaluatieaanpak uitgebreid met conclusies uit de internationale literatuur omdat er slechts weinig robuuste en kwalitatief goede evaluaties van Nederlandse PSO-programma's bleken te zijn. De doorlichting volgt daarbij de indeling in vijf clusters die het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert: (1) infrastructuur, (2) financiële sector ontwikkeling, (3) marktontwikkeling, (4) kennis en kunde en (5) wet- en regelgeving. De doorlichting besteedt daarnaast apart aandacht aan de bijdrage van publiek-private partnerschappen (PPP's) en de rol van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) in het PSO-beleid. Via vier landenstudies gaat de beleidsdoorlichting in op de vraag naar de samenhang in het PSO-instrumentarium.

De beleidsdoorlichting geeft een oordeel over de relevantie en directe resultaten van de Nederlandse inzet. Op tal van terreinen zijn directe resultaten (*outputs*) zichtbaar. Niettemin is er nog maar weinig zicht op het bereiken van de uiteindelijke ontwikkelingsdoelstellingen en is de armoedefocus lang niet altijd prominent aanwezig. De effectiviteit van het PSO-instrumentarium wordt beperkt doordat gespecialiseerde programma's de aandacht vooral richten op enkele specifieke problemen, terwijl er in de praktijk vaak sprake is van meerdere – onderling samenhangende – knelpunten. IOB is verder kritisch op de beoordeling dat activiteiten volledig additioneel zijn aan de markt en zonder publieke hulp

niet tot stand zouden zijn gekomen. Coördinatie tussen programma's en afstemming op lokale behoeften vindt niet altijd plaats, mede doordat driekwart van de PSO-programma's vanuit Nederland wordt aangestuurd.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd onder leiding van IOB-inspecteurs Max Timmerman, Antonie de Kemp en Jan Klugkist, en met onderzoeksassistentie van Jiska Gietema (tot en met maart 2013) en Bart Woelders. Interne meelezers waren Peter Henk Eshuis, Paul de Nooijer en Frans van der Wel. Deelnemers aan de externe referentiegroep waren: Renko Campen (voormalig voorzitter raad van bestuur DHV), Rob van Tulder (hoogleraar Bedrijfskunde aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit), Robert-Jan Scheer (strategisch adviseur bij de Directie Duurzame Economische ontwikkeling DDE) en Thijs Woudstra (Directie Internationaal Ondernemen – Directoraat-Generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen). Het veldonderzoek in Bangladesh, Ethiopië, Burundi en Vietnam is uitgevoerd onder leiding van Sönke Buschmann (Triodos Facet). Tijdens het PSO-onderzoek heeft IOB gebruik gemaakt van een digitale samenwerkingsruimte waar relevante documenten zijn gedeeld met een breed publiek.

IOB wil graag alle betrokkenen bij deze beleidsdoorlichting bedanken voor de geleverde informatie en de kritische feedback.

IOB draagt de eindverantwoordelijkheid voor dit rapport.

Prof. dr. Ruerd Ruben

*Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)*

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Lijst van figuren, tabellen en boxen</b>	<b>9</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>11</b>
<b>Samenvatting en bevindingen</b>	<b>14</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>36</b>
1.1 Aanleiding en doel	37
1.2 Onderzoeksvragen	37
1.3 Reikwijdte en bronmateriaal	38
1.4 Aanpak	39
1.5 Beperkingen	41
1.6 Indeling van het rapport	41
<b>2 Private Sector Ontwikkeling in het internationale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid</b>	<b>42</b>
2.1 Verschuivingen in het denken over overheid en private sector in ontwikkelingslanden	43
2.1.1 Van imports substitutie naar Washington Consensus	43
2.1.2 Herwaardering van de rol van de staat	44
2.2 Donorstrategieën voor private sector ontwikkeling	46
2.2.1 Naar een brede benadering van private sector ontwikkeling	46
2.2.2 <i>Pro-poor growth</i> en werkgelegenheid	48
2.2.3 Financiële omvang en kenmerken van PSO-beleid	50
2.3 Samenvattend	53
<b>3 Het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling</b>	<b>56</b>
3.1 Het beleid voor bedrijfsleven en private sector tot 2005	57
3.1.1 Nederlandse belangen in de beginjaren van het ontwikkelingsbeleid	57
3.1.2 Armoedebestrijding en economische verzelfstandiging onder Pronk en De Koning	58
3.1.3 Structurele armoedebestrijding met behulp van het Nederlandse aanbod	58
3.1.4 Het bedrijfsleveninstrumentarium in de tweede periode Pronk	59
3.1.5 Herfkens' nota Ondernemen tegen Armoede	60
3.2 Hoofdpijnen van het PSO-beleid 2005-2012	62
3.2.1 Partnerschappen en lokaal ondernemerschap centraal bij Van Ardenne	62
3.2.2 PSO voor groei en verdeling onder minister Koenders	64
3.2.3 PSO als prioriteit, doel en middel onder staatsecretaris Knapen	65
3.2.4 PSO en Nederlandse handelsbelangen geïntegreerd onder minister Ploumen	67
3.3 Samenvattend	71

<b>4</b>	<b>Financiële inzet, beleidsclusters en organisatie van het PSO-beleid</b>	<b>74</b>
4.1	Financiële inzet op het gebied van PSO 2005-2012	75
4.2	De PSO-beleidsclusters	80
4.2.1	Cluster infrastructuur	82
4.2.2	Cluster financiële sector ontwikkeling	84
4.2.3	Cluster marktontwikkeling	86
4.2.4	Cluster kennis en kunde	88
4.2.5	Cluster wet- en regelgeving	89
4.3	Interventielogica	91
4.4	Samenvattend	94
<b>5</b>	<b>Infrastructuur</b>	<b>96</b>
5.1	Inleiding op de clusterhoofdstukken	97
5.2	Inleiding infrastructuur	97
5.3	Internationale literatuur	98
5.3.1	Infrastructuur en economische groei	98
5.3.2	Transport	99
5.3.3	Elektriciteit	100
5.3.4	Telecommunicatie	101
5.3.5	Water en sanitatie	102
5.3.6	Conclusies	102
5.4	Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen	103
5.4.1	Inleiding	103
5.4.2	Kenmerken van de programma's	103
5.4.3	Evaluatie van de programma's	107
5.5	Samenvatting en conclusies	115
<b>6</b>	<b>Financiële sector ontwikkeling</b>	<b>118</b>
6.1	Inleiding	119
6.2	Internationale literatuur	119
6.2.1	Financiële dienstverlening en economische groei	119
6.2.2	Ondernemingen	123
6.2.3	Microkrediet	125
6.3	Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen	128
6.3.1	Inleiding	128
6.3.2	Kenmerken van programma's	128
6.3.3	Evaluatie van de programma's	131
6.4	Samenvatting en conclusies	136
<b>7</b>	<b>Marktontwikkeling</b>	<b>140</b>
7.1	Inleiding	141
7.2	Internationale literatuur	141
7.2.1	Marktontwikkeling en handel	141

7.2.2	Knelpunten	142
7.2.3	Resultaten van onderzoek	144
7.3	Lessen uit evaluaties van programma's	145
7.3.1	Inleiding	145
7.3.2	Kenmerken van programma's	146
7.3.3	Evaluatie van programma's	148
7.4	Samenvatting en conclusies	152
<b>8</b>	<b>Kennis en kunde</b>	<b>154</b>
8.1	Inleiding	155
8.2	Internationale literatuur	155
8.2.1	Knelpunten	155
8.2.2	Interventies	157
8.2.3	Resultaten van onderzoek	158
8.3	Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen	161
8.3.1	Inleiding	161
8.3.2	Kenmerken van de programma's	162
8.3.3	Evaluatie van de programma's	165
8.4	Samenvatting en conclusies	169
<b>9</b>	<b>Wet- en regelgeving</b>	<b>172</b>
9.1	Inleiding	173
9.2	Internationale literatuur	173
9.2.1	Wet- en regelgeving en economische groei	173
9.2.2	Landrechten	175
9.3	Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen	176
9.3.1	Kenmerken van programma's	176
9.3.2	Evaluatie van de programma's	176
9.4	Samenvatting en conclusies	179
<b>10</b>	<b>Samenhang in het instrumentarium</b>	<b>182</b>
10.1	Inleiding	183
10.2	Samenvatting uit de clusterhoofdstukken	183
10.3	Organisatie en uitvoering	185
10.3.1	Inleiding	185
10.3.2	Organisatie van beleid en uitvoering	186
10.3.3	Vergroting van de samenhang	188
10.3.4	Spreiding van de centrale instrumenten	189
10.3.5	Conclusie	193
10.4	Samenhang op decentraal niveau	194
10.4.1	Inleiding	194
10.4.2	De rol van ambassades	194
10.4.3	Resultaten in vier landen	197



10.4.4	Een alternatief	204
10.4.5	Conclusies	204
10.5	Samenvatting en conclusies	205
<b>11</b>	<b>Publiek-private samenwerking en maatschappelijk verantwoord ondernemen</b>	<b>208</b>
11.1	Inleiding	209
11.2	Publiek-private partnerschappen	209
11.2.1	Definitie en werking van PPP's	209
11.2.2	Toetsingskader voor PPP's	210
11.2.3	Werking van PPP's	211
11.2.4	Conclusie	214
11.3	Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen	215
11.3.1	IMVO-beleid	215
11.3.2	Toepassing van IMVO	216
11.3.3	Conclusie	218
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage I	Uitgaven aan de vijftien belangrijkste landen per programma	221
Bijlage II	Bibliografie	223
Bijlage III	Over IOB	236
<b>Evaluatie- en Studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2013</b>		<b>238</b>

## Lijst van figuren, tabellen en boxen

### Figuren

Figuur A	De grootste programma-uitgaven onder begrotingsartikel 4.3 (2005-2012)	18
Figuur B	PSO-uitgaven onder artikel 4.3 per cluster (2005-2012)	19
Figuur 2.1	PSO-verplichtingen van OESO-DAC donoren per sector (1995-2012)	51
Figuur 2.2	PSO-uitgaven van Nederland naar sector vergeleken met enkele andere donoren (2005-2012)	51
Figuur 2.3	Verhouding van ontwikkelingshulp voor PSO tot andere kapitaalstromen en investeringen in lage- en middeninkomenslanden (2008-2012)	52
Figuur 4.1	Uitgaven en verplichtingen voor PSO onder beleidsartikel 4.3 (2005-2012)	75
Figuur 4.2	PSO-uitgaven opgedeeld naar centraal en decentraal niveau (2005-2012)	76
Figuur 4.3	Decentrale PSO-bestedingen per land (2005-2012)	77
Figuur 4.4	De grootste programma-uitgaven onder begrotingsartikel 4.3 (2005-2012)	78
Figuur 4.5	Bestedingen van acht centrale programma's naar landeninkomenscategorie (2005-2011)	79
Figuur 4.6	Bestedingen van acht grote centrale programma's naar regio (2005-2011)	79
Figuur 4.7	PSO-uitgaven onder beleidsartikel 4.3 per cluster (2005-2012)	81
Figuur 4.8	De 29 programma's met uitgaven groter dan EUR 10 miljoen (2005-2012): cluster en interventieniveau	82
Figuur 4.9	Infrastructuur: grootste programma's (2005-2012)	84
Figuur 4.10	Financiële sector ontwikkeling: grootste programma's (2005-2012)	86
Figuur 4.11	Marktontwikkeling: grootste programma's (2005-2012)	88
Figuur 4.12	Kennis en kunde: grootste programma's (2005-2012)	89
Figuur 4.13	Wet- en regelgeving: grootste programma's (2005-2012)	91
Figuur 5.1	Verdeling ORET portefeuille (2007-2012)	104
Figuur 5.2	Verdeling IDF portefeuille ultimo 2012	105
Figuur 6.1	Toegang tot financiële diensten naar inkomen (BBP per capita – USD 2003)	121
Figuur 8.1	Verdeling van de uitgaven voor PSOM/PSI naar regio (2005-2011)	163
Figuur 10.1	Decentrale uitgaven aan private sector ontwikkeling	195
Figuur 10.2	Decentrale uitgaven voor private sector ontwikkeling (2005-2012)	197
Figuur 10.3	PSO-uitgaven voor Ethiopië (2005-2011)*	198
Figuur 10.4	PSO-uitgaven voor Vietnam (2005-2011)	200
Figuur 10.5	PSO-uitgaven voor Bangladesh (2005-2011)	201
Figuur 10.6	PSO-uitgaven voor Burundi (2005-2011)	203
Figuur 11.1	MVO-indicatoren in effectenstudies	218

## Tabellen

Tabel 1.1	Evaluatiedekking (uitgaven in EUR miljoen)	40
Tabel 3.1	Accenten in het Nederlandse PSO-beleid (1998-2013)	69
Tabel 4.1	Resultaatketen van het PSO-beleid (2005-2012 – reconstructie IOB)	92
Tabel 5.1	Evaluatie van de belangrijkste programma's voor infrastructuur (2005-2012)	108
Tabel 5.2	Investerings van PIDG-fondsen	112
Tabel 6.1	Evaluatie van de belangrijkste programma's voor financiële sector ontwikkeling (2005-2012)	133
Tabel 7.1	Evaluatie van de belangrijkste programma's voor marktontwikkeling (2005-2012)	149
Tabel 8.1	Kennisprojecten en -programma's (2005-2012)	161
Tabel 8.2	Evaluatie van de belangrijkste programma's voor kennis en kunde (2005-2012)	165
Tabel 8.3	Effectiviteit en additionaliteit van PSOM/PSI projecten	166
Tabel 9.1	Evaluatie van de belangrijkste programma's voor wet- en regelgeving (2005-2012)	177
Tabel 10.1	Aantallen activiteiten en aantallen geëvalueerde programma's (2005-2012)	183
Tabel 10.2	Totale uitgaven en uitgaven aan geëvalueerde programma's (2005-2012)	184
Tabel 10.3	Kenmerken van de relatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken met Nederlandse organisaties die PSO-programma's uitvoeren	188
Tabel 10.4	Spreading centrale programma's (2005-2011)	190
Tabel 10.5	Armoedefocus van de vijf grootste centrale programma's (2005-2011)	192
Tabel 10.6	Correlaties tussen PSO-instrumenten en aandeel van de uitgaven voor de vijftien belangrijkste landen (2005-2011; percentages)	193

## Boxen

Box 2.1	Landbouw en structurele transformatie in ontwikkelingslanden	45
Box 2.2	Gebonden hulp	46
Box 2.3	Kernboodschappen van OESO-DAC over de aanpak van private sector ontwikkeling	48
Box 2.4	Knelpunten in de ontwikkeling van bedrijven volgens ondernemers in ontwikkelingslanden	49
Box 2.5	Canadese studie over het PSO-beleid van donoren	53
Box 3.1	Betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking	59
Box 3.2	Het bedrijfsleven instrumentarium in 1997	60
Box 3.3	Potentiële financieringsvraag van Nederlandse bedrijven	68
Box 5.1	Additionaliteit en katalyserend effect	110
Box 5.2	Katalyserende werking in PIDG jaarverslagen	112
Box 11.1	Helping framers produce cassave for profit	213

## Lijst van afkortingen

ACWL	<i>Advisory Centre for WTO Law</i>
ADB	<i>Asian Development Bank</i>
AEF	<i>Access to Energy Fund</i>
AfDB	<i>African Development Bank</i>
AfT	<i>Aid for Trade (Hulp voor Handel)</i>
AGP	<i>Agricultural Growth Programme</i>
AIV	<i>Adviesraad Internationale Vraagstukken</i>
APF	<i>Agri Profocus</i>
BBIN	<i>Burundi Business Incubator Project</i>
BBP	<i>Bruto Binnenlands Product</i>
BMZ	<i>Federaal Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)</i>
BNP	<i>Bruto Nationaal Product</i>
BNPP	<i>Bank-Netherlands Partnership Program</i>
BOAM	<i>Business Organisations and their Access to Markets</i>
Bop Inc	<i>Base of the Pyramid Innovation Centre</i>
BRICS	<i>Brazilië, Rusland, India en China</i>
BSO	<i>Bedrijfsleven Ondersteunende Organisatie</i>
BZ	<i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>
CASCADE	<i>Capacity Building for Scaling up of evidence-based best practices in Agricultural Production in Ethiopia</i>
CATALIST	<i>Catalyze Accelerated Agricultural Intensification for Environmental Stability</i>
CBI	<i>Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden</i>
CD	<i>Capaciteitsontwikkeling (Capacity Development)</i>
CDC Group	<i>Commonwealth Development Corporation Group</i>
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CRS	<i>Credit Reporting System</i>
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i>
DB	<i>Doing Business</i>
DCED	<i>Donor Committee for Enterprise Development</i>
DDE	<i>Directie Duurzame Economische ontwikkeling</i>
DECP	<i>Dutch Employers Cooperation Programme</i>
DEG	<i>Duitse Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft)</i>
DFI	<i>Development Finance Institution (Instelling voor Ontwikkelingsfinanciering)</i>
DFID	<i>Department for International Development</i>
DGGF	<i>Dutch Good Growth Fund</i>
DGIS	<i>Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking</i>
DRC	<i>Democratische Republiek Congo</i>
EAIF	<i>Emerging Africa Infrastructure Fund</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
ECP	<i>Expert Coaching Programma</i>
EPA	<i>Economisch Partnerschapsakkoord</i>

EU	Europese Unie
EUR	Euro (€)
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i> (Buitenlandse Directe Investeringsen)
FIRST	<i>Financial Sector Reform and Strengthening Initiative</i>
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FOM-OS	Fonds Opkomende Markten – OS
FTE	<i>Full Time Equivalent</i>
GPII	<i>Global Partnership for Financial Inclusion</i>
GTFP	<i>Global Trade Finance Program</i>
GTLP	<i>Global Trade Liquidity Program</i>
HIF	<i>Health Insurance Fund</i>
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development</i>
ICA	<i>Investment Climate Assessment</i>
ICF	<i>Investment Climate Facility for Africa</i>
ICF-DP	<i>Infrastructure Crisis Facility – Debt Pool</i>
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ICTSD	<i>International Center for Trade and Sustainable Development</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
IDB	<i>Inter-American Development Bank</i>
IDF	<i>Infrastructure Development Fund</i>
IDH	Initiatief Duurzame Handel
IEG	<i>Independent Evaluation Group</i>
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFDC	<i>International Fertilizer Development Center</i>
IFDC MIR	<i>IFDC Marketing Inputs Regionally</i>
IFDC SAADA	<i>IFDC Strategic Alliance for Agricultural Development in Africa</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMVO	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
INRA	Nationaal Instituut voor Landbouwhervorming ( <i>Instituto Nacional de Reforma Agraria</i> )
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ITC	<i>International Trade Center</i>
Kafa SLM	Kafa Sustainable Land Management Ethiopië
KfW	Kredietonderneming voor Wederopbouw ( <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> )
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
LTO-Nederland	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
LTR Rwanda	<i>Land Tenure Reform Rwanda</i>
MASSIF	<i>Micro &amp; Small Enterprise Fund</i>
MFS	Medefinancieringsstelsel
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
MIP	Marktinformatie Programma
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MKB	Midden- en Kleinbedrijf

MMF	Matchmakingfaciliteit Ontwikkelingslanden
MOL's	Minst ontwikkelde Landen
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NCSTE	<i>National Center for Science and Technology Evaluation China</i>
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIMF	Nederlands Investerings Matching Fonds
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NIPP	<i>Netherlands-IFC Partnership Program</i>
NLG	Nederlandse Gulden (f)
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OESO-DAC	<i>OESO Development Assistance Committee</i>
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PACT	<i>Partnership for Cleaner Textiles</i>
PIDG	<i>Private Infrastructure Development Group</i>
POPM	Particuliere Ontwikkelings- en Participatiemaatschappijen
PPIAF	<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PPP	Publiek-Privaat Partnerschap
PROPARCO	Maatschappij ter Bevordering van en Deelname aan Economische Samenwerking ( <i>Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Économique</i> )
PSDRP Zambia	<i>Private Sector Development Reform Programme II Zambia</i>
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PSNP	<i>Productive Safety Net Programme</i>
PSO	Private Sector Ontwikkeling
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
Rwanda HIMO	<i>Rwanda Haute Intensité de Main d'Oeuvre</i>
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SER	Sociaal-Economische Raad
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
TAF	<i>Technical Assistance Facility</i>
TCX	<i>The Currency Exchange Fund</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USD	<i>United States Dollar (\$)</i>
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WHI	Wet Herverzekering Investerings
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSSD	<i>World Summit on Sustainable Development</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

# Samenvatting en bevindingen

## Inleiding

De ervaring van de afgelopen decennia leert dat een florerend bedrijfsleven een belangrijke factor is voor groei en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De Wereldbank en OESO-DAC hebben vanaf de jaren negentig de analyse verdiept over hoe de private sector daar het beste tot bloei kan komen. De overheid in ontwikkelingslanden zou bovenal betere randvoorwaarden voor de private sector moeten scheppen: een goed ondernemingsklimaat. Dit betekent onder meer het verschaffen van zekerheid over eigendomsrechten, redelijke en transparante wetten, regels en belastingstelsels, een goede infrastructuur, functionerende financiële- en arbeidsmarkten en de aanpak van corruptie. Donoren zouden overheden van ontwikkelingslanden moeten bijstaan om deze basisvoorwaarden op orde te brengen. Ook in het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling (PSO) werd verbetering van het ondernemingsklimaat een sleutelbegrip.<sup>1</sup>

## Beleid

Private sector ontwikkeling kwam over de evaluatieperiode 2005-2012 centraler te staan in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, vooral vanaf 2010. Dit viel samen met een verschuiving in de focus van de Nederlandse hulp van sociale ontwikkeling naar economische ontwikkeling.

Terwijl het PSO-beleid gericht bleef op economische groei en armoedevermindering, legden achtereenvolgende kabinetten verschillende accenten binnen dit beleidsterrein.<sup>2</sup> Onder minister Van Ardenne (2003-2007) was er aandacht voor de aanpak van landenspecifieke knelpunten in het ondernemingsklimaat, met een belangrijke rol voor Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden om lokaal ondernemerschap te stimuleren. Daarnaast initieerde zij nieuwe partnerschappen met het Nederlandse bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op de daar aanwezige deskundigheid op specifieke terreinen zoals tuinbouw en water. Verder breidde zij enkele bedrijfslevenprogramma's uit, zoals het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), de Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET), het Infrastructure Development Fund voor de minst ontwikkelde landen (FMO-IDF, voorheen het Least Developed Countries of MOL-fonds genoemd) en het FMO-MASSIF fonds (Micro and Small Enterprise Fund) voor kredietverlening en via de FMO (de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden).

Minister Koenders (2007-2010) benoemde groei en verdeling tot één van de vier speerpunten; private sector ontwikkeling was daar een belangrijk onderdeel van. Nederland wilde bijdragen aan een beter ondernemingsklimaat met een reeks (grotendeels al

<sup>1</sup> Dit is de primaire rationale voor overheidsinterventie: een florerend bedrijfsleven vermindert armoede en donoren kunnen overheden in ontwikkelingslanden helpen om de randvoorwaarden voor particuliere bedrijvigheid te verbeteren.

<sup>2</sup> In de begroting van Buitenlandse Zaken 2011 en de jaren daarvoor was doelstelling 4.3 geformuleerd als 'Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden'. In de begroting van Buitenlandse Zaken 2012 en 2013 was dit verkort tot 'Private Sector Ontwikkeling'.



bestaande) activiteiten in vijf clusters. De minister bouwde de partnerschappen met het bedrijfsleven verder uit, onder meer met de oprichting van het Initiatief Duurzame Handel (IDH). Koenders besloot tot uitfasering van het ORET-programma ten gunste van een nieuw meer vraaggestuurd fonds voor publieke infrastructuur, genaamd ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling). Ook besteedde het kabinet aandacht aan ontwikkeling van de landbouwsector. De inzet om de bedrijfslevenprogramma's te concentreren op een beperkter aantal ontwikkelingslanden bleef steken.

Vanaf 2010 behoorde private sector ontwikkeling tot de *corebusiness* van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Voor staatssecretaris Knapen (2010-2012) was PSO prioriteit, met betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven als uitgangspunt. De kennis en kunde aanwezig in de Nederlandse topsectoren moest zoveel mogelijk worden ingezet. Voedselzekerheid werd een belangrijk thema. Knapen initieerde nieuwe publiek-private partnerschappen (PPP's), onder meer voor voedselzekerheid (Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid). Om het Nederlandse MKB te ondersteunen bij investeringen in ontwikkelingslanden werd naast PSI (Private Sector Investeringsprogramma, de opvolger van PSOM) het Fonds Opkomende Markten – OS (FOM-OS) geïntroduceerd. Maatschappelijk verantwoord ondernemen werd een randvoorwaarde voor deelname van bedrijven aan de programma's. Terwijl Knapen de lijst met bilaterale partnerlanden sterk inkortte tot 15, stelde hij het bedrijfsleveninstrumentarium open voor meer dan 65 landen.

| 16 |

Onder Knapen deed het Nederlandse economische belang zijn herintrede in het ontwikkelingsbeleid: de hulp kreeg een expliciete rol toebedeeld in het bewerkstelligen van een wederzijds profijtelijke handels- en investeringsrelatie, vooral met ontwikkelingslanden die de ergste armoede waren ontgroeid.<sup>3</sup> Nederland zocht naar nieuwe combinaties van hulp-, handels- en investeringsactiviteiten die zowel het Nederlandse belang als het ontwikkelingsbelang zouden dienen.

Met de benoeming eind 2012 van minister Ploumen als minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van het tweede kabinet Rutte werden de twee doelen van armoedebestrijding en economische belangenbehartiging voor het eerst onder één bewindspersoon samengebracht. In het regeerakkoord was het Dutch Good Growth Fund (DGGF) aangekondigd, een revolverend fonds dat vanaf 2014 op maat gesneden financiering verstrekt aan zowel Nederlandse als lokale ondernemers in 66 lage- en middeninkomenslanden.

<sup>3</sup> De feitelijke koppeling tussen de bilaterale hulp en het Nederlandse aanbod van goederen en diensten was vanaf de jaren zeventig geleidelijk losgelaten, ten gunste van een eigenstandig bilateraal ontwikkelingsbeleid. Internationale afspraken in OESO-verband over disciplineren van exportsteun en ontbinding van de hulp aan de minst ontwikkelde Landen (MOL's) hadden deze verandering versterkt en waren mede op initiatief van Nederland tot stand gekomen.

## Uitgaven en instrumenten

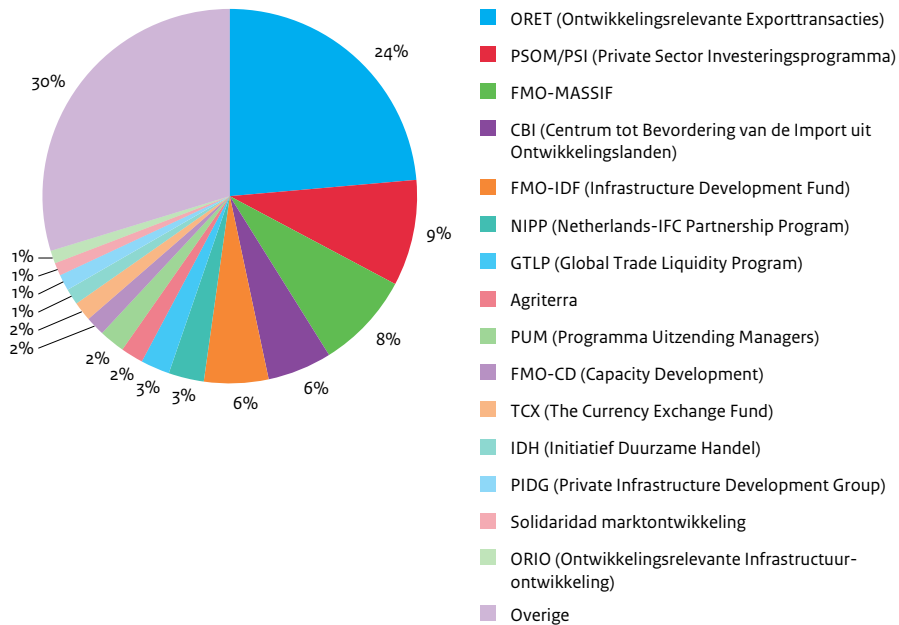
Nederland besteedde in de periode 2005-2012 ruim EUR 3,3 miljard aan private sector ondersteuning onder het aan PSO gewijde begrotingsartikel 4.3.<sup>4</sup> Dit was gemiddeld bijna EUR 420 miljoen per jaar en ruim 9 procent van de Nederlandse uitgaven voor officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA). De beoogde uitbreiding van PSO-uitgaven onder het eerste kabinet Rutte werd vooral gerealiseerd in de voedsel- en landbouwsfeer; deze uitgaven zijn vanaf 2012 apart ondergebracht in het nieuwe begrotingsartikel 4.1 voedselzekerheid.

Onder de noemer van het PSO-beleid hanteerde Nederland een breed samengesteld mengsel van oude en nieuwe instrumenten. Er waren in de evaluatieperiode bijna 30 programma's met uitgaven groter dan EUR 10 miljoen (en enkele honderden activiteiten onder dit bedrag). Ondanks de verschuivende accenten in het beleid bleven enkele – al decennia bestaande – grote PSO-instrumenten over de hele periode in stand, zoals het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI), het Programma Uitzending Managers (PUM) en de het Ontwikkelingsfonds bij FMO en de subsidies die aan FMO zijn verstrekt.

De Nederlandse ambassades beheerden slechts 15 procent van de PSO-middelen. Centraal vanuit Den Haag aangestuurde programma's maakten de bulk uit van de PSO-financiering. Deze programma's werden vanuit het ministerie grotendeels elders belegd, voornamelijk bij Agentschap NL en de FMO. Vijf grote centrale programma's domineerden de PSO-uitgaven: ORET, PSOM/PSI, FMO-MASSIF, CBI en FMO-IDF bestreken bij elkaar meer dan de helft van de bestedingen.

<sup>4</sup> Naast de uitgaven onder artikel 4.3 'Private Sector Ontwikkeling', zijn er uitgaven onder andere begrotingsonderdelen die ook kunnen bijdragen aan private sector ontwikkeling (bijvoorbeeld uitgaven ten behoeve van de private sector onder het medefinancieringsprogramma en onder het in 2012 gecreëerde begrotingsartikel 4.1 over voedselzekerheid). Deze beleidsdoorlichting betreft alleen artikel 4.3.

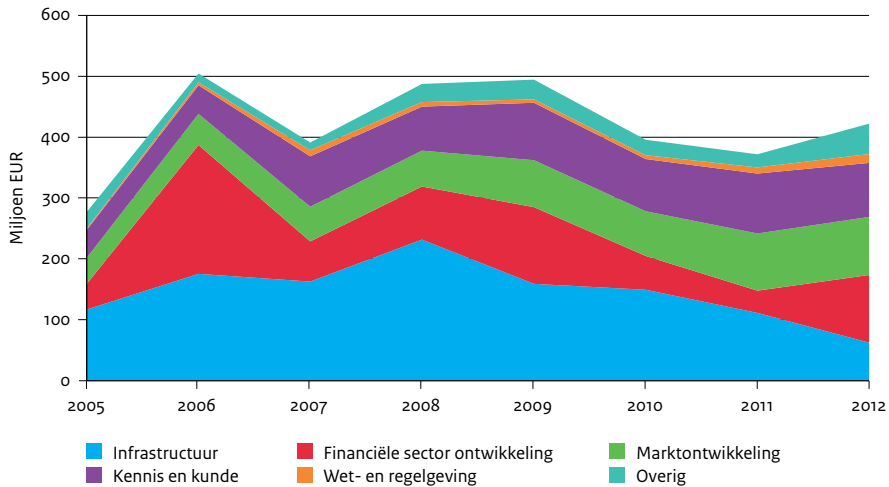
**Figuur A** De grootste programma-uitgaven onder begrotingsartikel 4.3 (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

Ongeveer een kwart van de PSO-middelen (waaronder van PSOM/PSI, CBI en PUM) was gericht op individuele, geselecteerde bedrijven, al dan niet van Nederlandse oorsprong. De overige PSO-middelen waren in meer of mindere mate bedoeld voor de aanpak van knelpunten in het algemene ondernemingsklimaat of binnen bepaalde sectoren. Nederland zette een belangrijke deel van de middelen in voor het verruimen van de kredietmogelijkheden voor het MKB in ontwikkelingslanden (met name via FMO-MASSIF). Daarnaast werden ook veel middelen ingezet in de vorm van leveranties van en opdrachten aan Nederlandse bedrijven voor verbeteringen in de infrastructuur in ontwikkelingslanden, met name onder ORET.

**Figuur B** PSO-uitgaven onder artikel 4.3 per cluster (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

## Beleidsclusters

Het ministerie gaf aan het uitgebreide instrumentarium enige ordening door een categorisering in vijf clusters: infrastructuur, financiële sector ontwikkeling, marktontwikkeling, kennis en kunde en wet- en regelgeving (zie figuur B). Nederland gaf daarbinnen relatief (ten opzichte van vergelijkbare donoren) veel uit aan kennis en kunde, vooral omdat PSOM/PSI onder die noemer werd uitgevoerd. Een recente daling in uitgaven voor infrastructuur houdt verband met het aflopen van ORET, terwijl de uitgaven van de opvolger ORIO nog nauwelijks op gang zijn gekomen. De start van FMO-MASSIF veroorzaakte in 2006 een piek in de uitgaven voor financiële sector ontwikkeling.<sup>5</sup>

In deels interne notities formuleerde het ministerie doelen en resultaatindicatoren voor de activiteiten onder de clusters. Grotere toegang tot en gebruik van fysieke infrastructuur (zoals wegen, energie en water) was het belangrijkste doel binnen het cluster infrastructuur. Het cluster financiële sector ontwikkeling beoogde vooral uitbreiding van het aanbod van en de toegang tot financiële diensten in ontwikkelingslanden, met name betaalbare kredieten voor het MKB. Het realiseren van betere toegang tot afzetmarkten (nationaal en internationaal) door verbeteringen van productieprocessen en de versterking van ketenrelaties was het belangrijkste streven onder het cluster marktontwikkeling. Onder kennis en kunde streefde het ministerie naar versterking van ondernemerschap, innovatie in productie, toegang tot informatie en beter georganiseerde producentenorganisaties. De

<sup>5</sup> In 2006 werden voor een bedrag van EUR 165 miljoen bestaande fondsen bij FMO ingebracht in het nieuwe programma MASSIF. Het ministerie heeft dit bedrag dat jaar zowel aan de ontvangsten als aan de uitgavenzijde geboekt. Deze transactie was dus per saldo budgetneutraal.

hervorming van wet- en regelgeving moest belemmeringen voor het opzetten en in stand houden van private bedrijven wegnemen; de door de Wereldbankgroep jaarlijks gemeten Doing Business indicatoren waren de belangrijkste *proxy* voor het resultaatbereik op dit gebied.

### Reikwijdte en beperkingen van de IOB studie

In deze beleidsdoorlichting staan de relevantie en effectiviteit van het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden centraal. De doorlichting volgt de richtlijnen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Deze vragen aandacht voor de definitie van het probleem, de rol van de overheid, de beleidsdoelstellingen, de instrumenten en het budget en de maatschappelijke effecten. Het gaat daarbij om een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de maatschappelijke effecten van het beleid op basis van de uitkomsten van bestaand effectenonderzoek.<sup>6</sup> Bij de uitvoering van deze beleidsdoorlichting liep IOB echter tegen het probleem aan dat het ministerie (c.q. de uitvoerders) weliswaar veel programma's hebben laten evalueren of reviewen, maar dat deze onderzoeken vaak weinig informatie bieden over de uiteindelijke effecten. De meeste studies blijven steken bij beoordeling van de uitvoeringsprocessen en de *output* van de programma's, zonder valide effectmeting op *outcome*- en *impact*niveau.

| 20 |

IOB heeft daarom gekozen voor een aanpak die zowel steunt op de resultaten van bestaande evaluaties van de instrumenten als op inzichten in de internationale literatuur over de effectiviteit van dit type activiteiten. Daarbij stond de literatuur over de effectiviteit van activiteiten onder de vijf beleidsclusters centraal. Daarnaast heeft IOB vier korte landenstudies (Bangladesh, Burundi, Ethiopië en Vietnam) en twee systematische literatuurstudies (IMVO en PPP's) laten uitvoeren.

De door IOB onderzochte programma's besloegen 75 procent van de totale uitgaven onder het begrotingsartikel. De studie heeft een focus op de grotere uitgaven; kleinere activiteiten die het ministerie uitvoerde, zoals activiteiten in de sfeer van kennisvergroting of internationale samenwerking op PSO-gebied, krijgen daardoor minder aandacht.

De bevindingen volgen het stramien van de interventielogica en de RPE. De eerste bevinding gaat in op de relevantie van de Nederlandse inzet (*ex ante*): welke problemen wilde Nederland met het ingezette instrumentarium oplossen? De tweede bevinding vervolgt met de directe resultaten (*outputs*). Bevinding drie stelt de vraag naar de effectiviteit (*outcome* en *impact*) van de grote verscheidenheid aan instrumenten. Bevindingen vier en vijf analyseren daarop de wijze waarop Nederland het instrumentarium heeft ingezet. Bevinding vier richt zich daarbij vooral op de vraag naar de doelgerichtheid, terwijl bevinding vijf ingaat op de toegevoegde waarde van de publieke naast private instrumenten. Bevinding zes gaat in op de samenhang in het instrumentarium en bevinding zeven doet

<sup>6</sup> De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is van toepassing op alle onderdelen van de rijksbegroting (Staatscourant, 2012b).

dat voor het beheer. In het verlengde van de bevindingen volgen enkele aandachtspunten voor het beleid.

## Bevindingen

### *1. Het ministerie adresseert met de PSO-programma's belangrijke knelpunten voor de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden.*

Een vergelijking met in de internationale literatuur genoemde knelpunten bevestigt de relevantie van de onderscheiden clusters. Dat is bovenal duidelijk bij de programma's voor versterking van infrastructuur. In veel ontwikkelingslanden, vooral in Afrika, bestaan op dit terrein grote tekorten. Een miljard mensen kan geen gebruik maken van goed begaanbare wegen en nog eens 300 miljoen mensen heeft geen toegang tot elektriciteit. Voor 2,4 miljard mensen zijn veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen nog onbereikbaar. De literatuur laat voorts zien dat een gebrekkige infrastructuur een belangrijke rem op economische ontwikkeling en armoede vermindering vormt. Het gebrek aan financiële middelen is echter groot. Tussen nu en 2030 bestaat een geschat tekort van EUR 43 biljoen. Voor de particuliere sector zijn investeringen in infrastructuur vaak weinig aantrekkelijk. Dat geldt vooral voor energie, transport (wegen) en water en sanitatie.

Een aantal grote Nederlandse programma's sluit aan bij de genoemde knelpunten. Zo financierde ORET, opgevolgd door ORIO, vooral energievoorziening en transportinfrastructuur. Het Infrastructure Development Fund voor de minst ontwikkelde landen (FMO-IDF) richt zich onder meer op energie, water, transport en landbouwinfrastructuur. Het ministerie ondersteunt daarnaast ook verschillende fondsen van de internationale Private Infrastructure Development Group (PIDG), die vooral investeert in energie, telecommunicatie en transport. In totaal gaf het ministerie tussen 2005 en 2012 meer dan 1,2 miljard uit aan de versterking van infrastructuur.<sup>7</sup>

| 21 |

Daarnaast probeert Nederland financiële belemmeringen voor private sector ontwikkeling weg te nemen via nationale (FMO-A, FMO-MASSIF, FMO-Capacity Development en TCX) en internationale (NIPP) instrumenten.<sup>8</sup> Kleine en middelgrote ondernemingen noemen steevast het gebrek aan toegang tot financiële dienstverlening als een van de grootste obstakels voor groei. Vooral kleine ondernemingen hebben te maken met een hoge rente of andere financiële drempels zoals hoge kosten of een minimumbedrag om een

<sup>7</sup> De uitgaven op artikel 4.3 bedragen bijna EUR 1,2 miljard. Daarnaast gaf het ministerie ook via andere begrotingsartikelen geld uit aan infrastructuur, bijvoorbeeld via het *Access to Energy Fund* (in totaal EUR 49 miljoen), of via bijdragen aan medefinancieringsorganisaties.

<sup>8</sup> TCX richt zich op het wegnemen van valutarisico's voor ondernemers en financiële instellingen in ontwikkelingslanden. Het Netherlands-IFC Partnership Program (NIPP) is een programma voor technische advisering met de private sector poot van de Wereldbankgroep.

bankrekening te openen. De Nederlandse inzet bedroeg tussen 2005 en 2012 bijna EUR 740 miljoen (exclusief FMO-A), waarvan bijna 40 procent via MASSIF.<sup>9</sup>

Het ministerie ondersteunt daarnaast organisaties die zich richten op marktontwikkeling, veelal met het doel om voor kleine producenten (vaak in de landbouw) de toegang tot de markt te vergroten. Kleine ondernemingen kampen met hoge transactiekosten, marktrisico's en beperkte informatie. Tussen 2005 en 2012 droeg het ministerie EUR 550 miljoen bij aan programma's voor dit doel (16 procent van de PSO-uitgaven). Waar het CBI (34 procent van de uitgaven binnen dit cluster) zich traditioneel heeft ingezet om exporten te bevorderen, richt een organisatie als IDH (9 procent van de uitgaven) zich vooral op versterking van de ketensamenwerking. Het ministerie steunt verder het International Fertilizer Development Centre (IFDC) op het gebied van productiviteitsontwikkeling en marktinformatie in de Afrikaanse landbouw.

Andere programma's beogen langs verschillende wegen kennis en kunde in ondernemingen te versterken en technologieoverdracht te bevorderen. In totaal gaat het voor de periode 2005-2012 om een bedrag van EUR 615 miljoen, ongeveer 18 procent van het totaal.<sup>10</sup> Hoewel goede evaluaties op dit punt schaars zijn, bestaat internationaal wel een vrij grote consensus over tekortschietende kennis en kunde en gebrekkige toegang tot technologie als belemmering voor ontwikkeling van de private sector. Het World Development Report 2013 laat zien dat in veel ontwikkelingslanden een groot deel van de werkgelegenheid is geconcentreerd in kleine en weinig dynamische bedrijven. De productiviteit is er laag, veelal door een combinatie van een ontoereikend kennisniveau en een gebrekkige toegang tot moderne technologie. De bedrijven creëren werkgelegenheid, maar die gaat even gemakkelijk ook weer verloren. Verschillende Nederlandse programma's proberen dat patroon te doorbreken. PSOM/PSI, dat met de invoering van het DGGF zal worden beëindigd, bood via subsidies een stimulans aan Nederlandse ondernemers voor het opzetten van joint ventures en innovatieve investeringen in ontwikkelingslanden. PUM, het tweede grote programma op dit terrein, zet Nederlandse managers als vrijwilligers in om te helpen de bedrijfsvoering en daarmee de groeikansen voor de onderneming te vergroten. Verschillende andere programma's (waaronder Agriterra) richten zich daarnaast op het versterken van producentenorganisaties.

De Nederlandse uitgaven op het terrein van wet- en regelgeving zijn beperkt (minder dan 2 procent van het totaal). Voor een deel is dit omdat ondersteuning op dit terrein al bijna per definitie veel minder financiële middelen vergt dan bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur. Daarnaast leent het cluster zich ook veel minder voor een bilateraal engagement en veel meer voor een aanpak via multilaterale kanalen. Met enkele bilaterale programma's zet Nederland zich in voor landhervorming en registratie van landeigendom. Dit kan een bijdrage leveren aan toegang tot en investeringen in land.

<sup>9</sup> De Nederlandse Staat heeft FMO in het verleden van kapitaal voorzien en bezit de meerderheid van de aandelen. In de verslagperiode heeft de Staat aan FMO geen nieuwe middelen verstrekt. FMO kreeg de bankstatus in 2008 en valt nu onder het toezicht van De Nederlandsche Bank.

<sup>10</sup> In deze beleidsdoorlichting is de ondersteuning van het beroepsonderwijs buiten beschouwing gelaten.

*2. Met de ingezette middelen hebben de uitvoeringsorganisaties een grote verscheidenheid aan activiteiten ontplooid en gefinancierd, met in de meeste gevallen een substantiële output en een behoorlijk bereik.*

Uitvoeringsorganisaties en evaluaties rapporteren vooral over het realiseren van directe outputs, zoals wegen, energiecentrales, maar ook bijvoorbeeld de omvang van leningen aan banken. We geven enkele voorbeelden.

*Infrastructuur:*

- Met de steun van ORET kwamen voorzieningen tot stand voor drinkwater en sanitatie (vooral in Ghana), energie (onder meer in Madagaskar, Tanzania, Ethiopië, Suriname en Indonesië), natte infrastructuur (vooral het uitbaggeren van havens), gezondheidszorg (medische systemen, onder meer in Tanzania, Zambia, Ghana, China en de Filipijnen) en transport (boten onder meer voor Cuba, Colombia en Indonesië en bussen voor Ghana). Volgens de meest recente evaluaties van ORET (2006) realiseerden 36 van de vijftig onderzochte projecten ook daadwerkelijk de verwachte verbetering van de infrastructuur.
- FMO-IDF had eind 2012 een portefeuille van EUR 273 miljoen, waarmee enkele tientallen infrastructurele projecten financieel werden ondersteund, waaronder voor energie (28 procent), immobiele infrastructuur (35 procent) en water (9 procent). Ultimo 2012 ging 93 procent van de het fonds naar lage-inkomenslanden en de resterende 7 procent naar lagere-middeninkomenslanden.
- Het PIDG jaarverslag over 2012 meldt met een financiering van USD 1,4 miljard een totale investering van 26,7 miljard voor 130 projecten gegenereerd te hebben. Van de totale middelen ging 73 procent ging naar de minst ontwikkelde landen en/of lage-inkomenslanden en 45 procent naar fragiele staten.<sup>11</sup> Volgens de organisatie hebben de 39 afgeronde projecten (vooral op het terrein van energie en telecommunicatie) aan bijna 100 miljoen mensen verbeteringen gebracht en werkgelegenheid geboden aan 200.000 personen.<sup>12</sup>

| 23 |

*Financiële sector ontwikkeling:*

- In 2012 was 48 procent van de FMO-MASSIF portefeuille van ruim EUR 300 miljoen belegd in financiering voor het MKB en 27 procent voor microkrediet. Dat jaar stond bijna 50 procent van de middelen uit in lage-inkomenslanden en nog eens 45 procent in lagere-middeninkomenslanden. Landen in Afrika en Azië hadden ieder een aandeel van ongeveer een-derde van het totaal.
- TCX bereikte in 2012 een portefeuille van USD 926 miljoen. Sinds de start in 2008 heeft de organisatie voor USD 1,77 miljard aan valutarisico's opgevangen, waarvan voor 49 procent in lage-inkomenslanden en voor 44 procent in lagere-middeninkomenslanden. TCX droeg daarmee substantieel bij aan financiële sector ontwikkeling door investeringen in lokale valuta aan te moedigen en daarmee het risico voor ontvangende instellingen te verminderen.

<sup>11</sup> Twee procent van de middelen ging naar de hogere-middeninkomenslanden.

<sup>12</sup> PIDG rekent daartoe ook de werkgelegenheid tijdens de constructie. Dit is een klassieke fout. Deze maakt geen deel uit van de resultaten, maar van de kosten.



*Marktontwikkeling:*

- Het CBI ondersteunt jaarlijks vele honderden bedrijven. Het centrum doet dat vooral via het versterken van bedrijfsondersteunende organisaties (71 keer tussen 2005 en 2012), marktinformatieprogramma's (13 keer), de overdracht van kennis en kunde (63 keer) en het programma voor exportondersteuning (38 keer). Dit laatste programma ondersteunt in de regel 25-40 ondernemingen per afzonderlijk export coaching programma (ECP). In totaal is CBI actief in 27 sectoren en 48 landen, al ging in de periode 2005-2011 bijna de helft van de middelen naar zes landen (India, Colombia, Bolivia, Indonesië, Peru en Zuid-Afrika).
- IDH is actief in meer dan 50 landen en werkt samen met meer dan 300 ondernemingen, NGO's, vakbonden, financiële instellingen en overheidsorganisaties in achttien sectoren om internationale handelsketens te verduurzamen. Daartoe brengt IDH partijen bij elkaar, bevordert de ontwikkeling van vrijwillige productstandaarden en financiert activiteiten (zoals trainingen) die vooral kleine producenten in staat stellen om in de keten te participeren. De organisatie claimt een bereik van 700.000 boeren op het terrein van katoen, cacao en thee.

*Kennis en kunde:*

- Jaarlijks ontplooiën ruim honderd ondernemingen met steun van PSI activiteiten in zo'n vijftig landen. Voor een groot deel gaat het om landbouw- en energieprojecten. De ondernemingen creëren gemiddeld 81 banen en trainen bijna 100 mensen met een subsidie van EUR 500.000. Volgens de PSOM/PSI-evaluatie droegen 21 van de 32 onderzochte projecten bij aan het tot stand brengen van een economisch gezonde onderneming, banengroei, innovatie en kennisoverdracht.
- PUM voert jaarlijks met ruim 3.000 vrijwilligers zo'n 2.000 adviesmissies uit. Over de periode 2005-2012 ging het om 70 landen en 80 sectoren. De evaluatie van PUM signaleert dat veertig van de 57 reagerende PUM-klanten de ondersteuning succesvol noemden. Volgens 19 van de 57 respondenten zou het resultaat ook zonder PUM tot stand zijn gebracht.
- Agriterra had eind 2012 165 projecten in uitvoering bij 135 organisaties met in totaal ruim 8 miljoen aangesloten leden. De organisatie had in 2012 met een bedrag van EUR 13,4 miljoen een bereik van bijna 650.000 personen/gezinnen (ruim EUR 20 per deelnemer).

*Wet- en regelgeving:*

- Door Nederland gesteunde activiteiten onder het cluster wet- en regelgeving hebben verbetering gebracht in de formele randvoorwaarden voor het opzetten en voeren van een bedrijf zoals gemeten met de Doing Business indicatoren.
- De evaluatie van een pilot van het programma voor landregistratie in Rwanda liet positieve effecten zien in de vorm van hogere investeringen in bodemconservering (verdubbeling of meer, vooral bij vrouwelijke eigenaren), betere toegang tot land voor vrouwen en meer duidelijkheid over erfrechten.

*3. Er is weinig bekend over het realiseren van de uiteindelijke doelstellingen, waaronder armoede-effecten.*

Voor het vaststellen van de effecten en uiteindelijke doelbereiking is niet alleen van belang dat met de door Nederland ingezette middelen een aantal voorzieningen (outputs) is

gerealiseerd, maar vooral wat de uiteindelijke effecten daarvan zijn voor ondernemers en huishoudens. Om daarin meer inzicht te krijgen onderzocht IOB in totaal 32 programma's. Aan deze 32 onderzochte programma's heeft het ministerie tussen 2005 en 2012 een bedrag van EUR 2,5 miljard uitgegeven, 75 procent van de uitgaven voor PSO. Van de genoemde 32 programma's zijn er 30 op een of andere wijze geëvalueerd.<sup>13</sup> Daar staat tegenover dat maar zes programma's een uitgebreide evaluatie van de effectiviteit bevatten.<sup>14</sup> Evaluaties van nog eens negen programma's besteden daar wel enige aandacht aan, maar onvoldoende voor robuuste conclusies over de effecten van het programma. De beoordeling van de mate waarin de effecten van deze uitgaven zijn onderzocht hangt af van de beoordeling van ORET (EUR 789 miljoen), in financiële zin het meest dominante programma.<sup>15</sup> Tellen we deze evaluatie mee, dan is ruim de helft van de middelen uitgebreid geëvalueerd. Zonder de ORET-evaluatie zakt dit cijfer naar 20 procent.

Evaluaties rapporteren veelal over het bereik of de uitvoering door de directe begunstigden, maar slechts zelden over de effecten voor de uiteindelijke doelgroepen, waaronder ook specifieke gevolgen voor vrouwen of voor het milieu. Slechts weinig evaluaties richten zich op de uiteindelijke doelstellingen in termen van inkomensverbetering, armoedevermindering en economische groei. Waar zij dat toch doen is dat doorgaans niet gebaseerd op systematisch onderzoek. Goede uitzonderingen op het terrein van PSO zijn de verschillende impactevaluaties van microfinanciering, die bijvoorbeeld ook aandacht besteden aan effecten voor vrouwen. Een organisatie als FMO geeft jaarlijks een beeld van de ontwikkelingsimpact van de portefeuille, maar het oordeel is – net als bij veel andere programma's – niet gebaseerd op (uitgebreid) effectonderzoek onder de uiteindelijke doelgroepen. Wanneer een dergelijk onderzoek wel plaatsvindt, blijken effecten vaak beperkter dan vooraf ingeschat.<sup>16</sup> Oorzaken zijn een gebrekkige (armoede-)focus, te optimistische inschatting van *trickle down* effecten, uitvoeringsproblemen en niet goed ingeschatte gedragsreacties. Vaak ook gaat het niet om een geïsoleerd probleem.

| 25 |

Volgens de ORET-evaluatie leverden slechts 9 van de 22 onderzochte projecten het beoogde aantal banen op in de ontvangende landen. De IOB evaluatie van het MOL fonds (FMO-IDF) concludeerde dat een krappe meerderheid van de geïnvesteerde middelen additioneel was met een hoge impact (51 procent); voor het overige waren de uitgaven niet additioneel (37 procent) of was de ontwikkelingsimpact beperkt (12 procent).<sup>17</sup> Projecten met een (potentieel) hoge ontwikkelingsimpact betroffen vooral water en sanitatie en energie. Kritischer was IOB over enclave-achtige investeringen in een titaniummijn in Mozambique.

<sup>13</sup> Dat kan ook een review zijn.

<sup>14</sup> Bij deze cijfers zijn de beide ORET-evaluaties uit 2006 meegeteld. Strikt genomen blijven zij buiten beschouwing omdat zij geen betrekking hebben op uitgaven in de periode 2005-2012.

<sup>15</sup> De evaluatie uit 2006 maakt strikt genomen geen deel uit van de evaluatieperiode. Dat betekent dat op het totaal van de onderzochte programma's 68 procent is geëvalueerd. De evaluatie van de effectiviteit daalt dan naar 20 procent. IOB is recent gestart met een eindevaluatie van ORET.

<sup>16</sup> Op vergelijkbare wijze stelt de 'ijzeren wet' van Rossi (1987) dat hoe beter het design van een evaluatie is, des te groter is de kans dat de onderzoekers geen effect meten.

<sup>17</sup> Additionaliteit verwijst naar resultaten die zonder de programma inzet niet in de markt zouden zijn gerealiseerd.

Hier bleken de veronderstelde voordelen voor de lokale bevolking niet realistisch. Bij enkele andere IDF-projecten nam FMO alleen bestaande financieringen over. Deze projecten leidden niet tot nieuwe investeringen. De review van GarantCo (onderdeel van PIDG) meldt een gebrek aan effecten op armoede en gender.

Een review van de werkgelegenheidseffecten van programma's gericht op het MKB concludeert dat financiering belangrijk is, maar dat het belangrijk is om deze te focussen op doelgroepen en hun specifieke problemen (Grimm, 2013). Daarbij zijn programma's alleen effectief als ze voldoende vraaggestuurd zijn. Volgens de evaluatie van MASSIF heeft FMO het instrument te veel gericht op grotere en bekende financieringsinstellingen en niet op kleinere, gespecialiseerde en minderontwikkelde instellingen voor microfinanciering. Over de effecten hiervan meldt de evaluatie niets. Impactevaluaties van microkrediet laten zien dat veel van deze programma's niet aan de verwachtingen voldoen. Niet zozeer de ongerichte kredietverlening aan huishoudens, als wel de verbeterde toegang van ondernemingen draagt bij aan economische groei.

| 26 |

Ook evaluaties van Nederlandse programma's die beogen de integratie van markten te bevorderen dan wel kennis en kunde te vergroten zijn in de regel sterk proces- en outputgericht; zij zeggen weinig of niets over de uiteindelijk bereikte effecten als inkomensverbetering en armoedevermindering. Waar zij dat toch doen is dat niet gebaseerd op systematisch onderzoek. Zo signaleert het consultancy bureau Triodos Facet wel hoeveel bedrijven gebruik hebben gemaakt van ondersteuning door het CBI, maar dit betekent nog niet dat zij deze exporten niet deels ook zonder het CBI zouden hebben gerealiseerd. Wetenschappelijke onderzoeken van exportprogramma's komen in de regel tot aanzienlijk lagere effecten van exportbevordering (of in het geval van het CBI: importbevordering). De evaluatie van het IFDC-SAADA programma (verbeterde inputs voor landbouw in West-Afrika) stelt dat de doelstellingen van een gemiddelde productiviteitsgroei van 50 procent en een inkomensverbetering van 30 procent grotendeels zijn bereikt, maar gebruikt geen valide methode om deze resultaten aan het programma toe te schrijven. Verschillende evaluaties (zoals voor Agriterra) gebruiken vooral percepties van deelnemers om effecten vast te stellen. Evaluaties van door Agriterra ondersteunde projecten concluderen dat deze hebben geleid tot sterkere organisaties en een stijging van de organisatiegraad met ook positieve gevolgen voor de leden (waaronder inkomensverbetering). Onderzoek naar de effecten van programma's voor eerlijke handel van Solidaridad registreert verbeteringen op het gebied van kredietgebruik, hogere investeringen in scholing, verbeterde huisvesting en versterking van boerenorganisaties, maar de inkomenseffecten van certificatie blijven bescheiden en nemen in korte tijd snel af. Een zorgpunt bij de programma's voor versterking van kennis en kunde is dat de vakinhoudelijke expertise bij Nederlandse ondernemers niet per definitie aansluit bij de informatiebehoefte in ontvangende landen.

Over de effectiviteit van publiek-private samenwerkingsprogramma's (PPP's) in PSO-programma's bestaat nog weinig empirische informatie. Een reden hiervoor is dat evaluaties veelal weinig aandacht hebben voor de specifieke rol van de samenwerkingsvorm. Bij PPP's is lang niet altijd voorzien in permanente betrokkenheid van de publieke partner bij de uitvoering. Bovendien ontbreken soms heldere afspraken over de verdeling van

risico's en opbrengsten. Een systematische review, uitgevoerd in opdracht van IOB, noemt zes factoren die van belang zijn bij het inzetten van PPP's, waaronder een permanente rol van de overheid met heldere kaders, een gemeenschappelijke visie, onderling vertrouwen en een evenwichtige belangenverdeling (IOB, 2013c).

Een toenemend aantal bedrijven rapporteert ook over de inzet en resultaten op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). De onafhankelijke controle op de geclaimde resultaten van IMVO is echter nog beperkt. Door het gebruik van vele uiteenlopende indicatoren is het ook lastig om de uitkomsten van verschillende interventies te vergelijken.

Het gebrek aan systematische evaluaties op het terrein van private sector ontwikkeling is niet een specifiek Nederlands probleem. Verschillende internationale onderzoekers wijzen op het gebrek aan goede evaluaties op dit terrein. In het algemeen loopt de kwaliteit van PSO-evaluaties achter bij die in de sociale sectoren (zoals bijvoorbeeld voor onderwijs, gezondheid en water en sanitatie). Genoemde redenen voor het gebrek aan systematische evaluaties zijn:

- De ontwikkelingsimpact van PSO-programma's zou lastig te meten zijn;
- De verschillende programma's en fondsen financieren slechts een (beperkt) deel van de projecten;
- De programma's en fondsen financieren sterk heterogene activiteiten.

| 27 |

Er bestaat op deze punten echter geen principieel verschil met sociale sectoren. De belangrijkste reden voor het beperkte aantal impact evaluaties op het terrein van PSO lijkt vooral te zijn dat uitvoeringsorganisaties (en het ministerie) zich traditioneel op de financiering en directe outputs hebben gericht en veel minder op de ontwikkelingsimpact.

Mede op initiatief van IOB heeft het ministerie met uitvoerders van PSO-programma's in 2012 afspraken gemaakt om evaluaties te verbeteren, onder meer door een evaluatieprotocol en door middelen voor systematische impactmeting vrij te maken. Het is echter nog te vroeg om over de resultaten daarvan te kunnen rapporteren.

#### *4. Bij centraal vanuit Den Haag aangestuurde programma's was de uitvoeringspraktijk vaak onvoldoende gericht op het realiseren van de ontwikkelingsrelevantie en het bereiken van armoede-effecten.*

Waar de Nederlandse PSO-portefeuille op papier relevant was, zijn in de praktijk de mogelijkheden niet altijd optimaal benut. Zo blijkt uit de beleidsdoorlichting dat voor geen van de grote centrale programma's een verband bestaat tussen de inzet van middelen en het inkomensniveau in de ontvangende landen. Een flink deel van de uitgaven (subsidies) voor grote programma's als ORET (8 procent) en PSOM/PSI (17 procent) ging naar hogere-middeninkomenslanden zoals Suriname, de Maldiven, Colombia, Jamaica en Bosnië-Herzegovina. Een belangrijk deel van de uitgaven van het CBI (26 procent) en PUM (18 procent) ondersteunde ondernemingen in vergelijkbare landen. Meer dan 35 procent van de FMO-CD middelen is naar hogere middeninkomenslanden gegaan zoals Argentinië, Uruguay, Mexico en Rusland. Bedrijven en instituties in deze landen zijn veelal beter in staat

om zelf de kosten van advies te dragen dan vergelijkbare organisaties in de armste landen. Men kan zich dan ook afvragen of andere instrumenten, zoals concessionele leningen, niet geschikter zouden zijn om deze (hogere-)middeninkomenslanden te ondersteunen. Omgekeerd geldt dat het programma met de grootste focus op de armste landen – het Infrastructure Development Fund – juist werkt met leningen en aandelen. Uit verschillende evaluaties blijkt dat programma's (onder meer FMO-MASSIF, FMO-IDF, PSOM/PSI en PIDG) een gebrekkige armoedefocus hadden dan wel te weinig aandacht besteedden aan de ontwikkelingsrelevantie. Dit is overigens geen specifiek Nederlands probleem. Evaluaties van IEG (2008; 2011); White (2008); KfW (2010) en de Asian Development Bank (2012) laten vergelijkbare problemen zien op het gebied van onder meer elektrificatie, wegen en microfinanciering.

Verschiedende factoren dragen bij aan de beperkte ontwikkelingsrelevantie. Een eerste factor is dat de afspraken tussen het ministerie en de uitvoerende organisaties hierop niet voldoende zijn ingericht. Hoewel de verschillende regelingen deze doelstellingen beogen, vinden zij nauwelijks een uitwerking in de voorwaarden voor financiering. De voorwaarden gaan vooral in op de landenlijsten, de sectoren die voor financiering in aanmerking komen, additionaliteitseisen en (andere) financiële voorwaarden. Uitvoeringsorganisaties gaan voor de te verwachten effecten ook veelal af op gegevens die de aanvrager heeft verstrekt. Een tweede factor is de beperkte aansturing van de PSO-organisaties door het ministerie (zie bevinding 7). Een ruim budget (zoals bij PSOM/PSI) of selectie naar volgorde van de aanvragen (ORIO) droeg ook niet bij aan een afweging op grond van de te verwachten effecten. Dreigende onderbesteding leidde tot bestedingsdruk, aanbodsturing en gebrek aan reflectie op de ontwikkelingsrelevantie. Dit speelde vooral bij de start van nieuwe programma's waarbij het ministerie en de uitvoeringsorganisatie aanloopproblemen onderschatten (zoals bij FMO-IDF, FMO-CD, FMO-MASSIF en GTLP).

Een volgende reden waarom uitvoeringsorganisaties niet meer aandacht hadden voor de ontwikkelingsrelevantie en armoede-effecten is de dubbele doelstelling die enkele programma's (waaronder ORET en PSOM/PSI) nastreven. Zij hebben mede tot doel om het Nederlandse bedrijfsleven meer bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken, deels door binding van de hulp. De oude, maar nog steeds relevante, regel van Tinbergen stelt dat het aantal instrumenten minimaal gelijk moet zijn aan het aantal doelstellingen. De reden is niet alleen dat doelstellingen kunnen conflicteren, maar ook dat iedere doelstelling om een heel andere uitvoering kan vragen. Dat is ook hier het geval. Het gaat om eigenstandige doelstellingen, die alleen in specifieke gevallen bij elkaar komen. Van een belangenovereenkomst is alleen sprake indien het Nederlandse bedrijfsleven goed geëquipeerd is om specifieke ontwikkelingsproblemen op te lossen. Maar juist dan is het de vraag of binding van de hulp noodzakelijk is. Binding bergt het risico van een suboptimale allocatie in zich. De economische literatuur wijst in het algemeen op negatieve effecten voor het ontvangende land, waaronder (15-30 procent) hogere prijzen. Daar komt bij dat binding de inschakeling van lokale aanbieders beperkt. Het is verre van evident dat de mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven het grootst zijn in de armste landen. De Nederlandse export naar en investeringen in deze landen zijn beperkt en omgekeerd is Nederland veelal ook geen belangrijke handelspartner (met uitzondering van de import van

grondstoffen vanuit enkele landen). De hierboven genoemde afwezigheid van een relatie tussen ontwikkelingsniveau en uitgaven wijst op dit potentiële conflict.<sup>18</sup> Het risico bestaat dat de koppeling van twee geheel verschillende doelstellingen geen synergie oplevert, maar alleen een suboptimale oplossing biedt: het ontvangende land krijgt een voorziening waar het niet *a priori* voor gekozen zou hebben, maar de middelen zijn tegelijkertijd ook ingezet in landen waar het groeipotentieel voor het Nederlandse bedrijfsleven beperkt is.

In de praktijk is het aantal bedrijven dat daadwerkelijk profiteert van de ingezette instrumenten gering: tussen 2007 en 2012 ging de helft van de ORET middelen naar acht bedrijven, overigens ook niet allemaal Nederlands. In die zin was ORET niet zozeer een programma voor het (Nederlandse) bedrijfsleven als wel een programma voor enkele grote bedrijven. De evaluatie uit 2006, dus de periode daarvoor, concludeert dat de langetermijneffecten voor Nederland, in de vorm van een versterking van handelsrelaties en het ontstaan van vervolgoedprachten, beperkt waren. Uit recent econometrisch onderzoek blijkt ook dat de voordelen van binding van hulp voor het exporterende land zeer beperkt of zelfs afwezig zijn.<sup>19</sup>

5. *Verskillende programma's voor private sector ontwikkeling gaan er te gemakkelijk vanuit dat de ondersteuning additioneel is aan de markt. Dat leidt tot een overschatting van de effecten.*

Bij PSO-programma's spelen de begrippen 'additionaliteit' en 'katalyserende werking' een centrale rol. Financieringen moeten allereerst additioneel zijn aan de markt, wat betekent dat commerciële partijen niet bereid zijn om het project tegen redelijke voorwaarden te financieren: de risico's zijn te hoog. Het katalyserend effect is het vermogen van fondsen om met de financiering andere middelen te genereren. Door als publiek fonds de grootst risico's te nemen kan een project voor commerciële ondernemers toch weer interessant worden. Het grote voordeel is dan dat publieke middelen een hefboomeffect hebben waardoor het mogelijk is om met een relatief beperkte financiering omvangrijke projecten van de grond te krijgen.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat uitvoeringsorganisaties de additionaliteit soms te gemakkelijk veronderstellen. Uit het gegeven dat een overheid of (veelal) ondernemer publieke financiering zoeken wordt te gemakkelijk afgeleid dat deze geen private financiering rond kunnen krijgen. Uit verschillende evaluaties blijkt dat uitvoerende organisaties te weinig onderzoeken in hoeverre de ingezette middelen ook daadwerkelijk een belemmering wegnemen. Evaluaties van onder meer ORET, het MOL Fonds, FMO-MASSIF, TCX, GTLP, PSOM/PSI en PUM geven voorbeelden van projecten die niet additioneel waren. De eis van revolverendheid kan er voorts toe leiden dat fondsbeheerders zich richten op minder risicovolle projecten, waar de markt al (deels) in voorziet. Een voorbeeld is de financiering van telecommunicatie. Bestedingsdruk kan er verder aan bijdragen dat de eis van additionaliteit niet strikt wordt gehanteerd.

<sup>18</sup> Voor PIDG, een multilateraal initiatief (zie paragraaf 5.3.2), bestaat deze relatie wel.

<sup>19</sup> IOB onderzoek naar de invloed van ontwikkelingshulp op de Nederlandse export. Nog te verschijnen.

Als een programma niet additioneel is, dan is het ook niet effectief: het gaat dan immers om een activiteit die zonder de programmabijdrage toch ondernomen zou worden. De beleidsdoorlichting laat zien dat de beoordeling van de effectiviteit van verschillende programma's daardoor minder positief uitvalt. De evaluatie van PSOM/PSI is een voorbeeld. Volgens de evaluatie waren 21 van de 32 onderzochte projecten effectief. Een aantal projecten was echter niet of maar in beperkte mate additioneel. Dit laatste betekent dat per saldo PSOM/PSI bij een op de drie projecten effectief was en bij een op de acht niet. Bijna de helft van de projecten zit daar tussenin.

Op dezelfde wijze overschatten uitvoeringsorganisaties en consultants ook de katalyserende werking. Dit speelt vooral bij de verschillende PIDG-fondsen. In de gevallen waarbij de organisatie omvangrijke hefboomeffecten noemt blijkt in de praktijk sprake van financiering door een conglomeraat van fondsen en ontwikkelingsbanken, die allemaal een bijdrage leveren aan de positieve effecten.

Als programma's niet additioneel zijn, ligt ook het gevaar van marktverstoring op de loer. Dit risico is vooral groot bij directe ondersteuning van bedrijven, zoals bij PSOM/PSI, of bij financiering van leveranties door bedrijven, zoals bij ORET. Dit element krijgt zowel bij de beoordeling *ex ante* als bij evaluatie weinig aandacht.

| 30 |

6. *Nederland ondersteunt gespecialiseerde instrumenten die vrijwel zelfstandig opereren. Er is weinig onderlinge uitwisseling. Dit draagt niet bij aan de effectiviteit, omdat in veel gevallen sprake is van een meer complexe problematiek.*

De uitvoering van het Nederlandse PSO-beleid kenmerkt zich door een groot aantal aparte gespecialiseerde instrumenten, waarbij centrale uitvoeringsorganisaties een grote mate van zelfstandigheid bezitten. De coördinerende rol van het ministerie en ambassades is beperkt, terwijl de uitvoerende organisaties zelf ook nauwelijks actief de samenwerking opzoeken voor problemen die ze niet zelf kunnen adresseren. De gefragmenteerde inzet van instrumenten bevordert een benadering die niet uitgaat van het probleem, maar van de oplossing die het instrument te bieden heeft.<sup>20</sup> Het draagt bij aan aanbodsturing, waarbij de centrale organisaties een zo groot mogelijk aantal (landen/partners) willen bedienen, wat weer leidt tot een verdere fragmentatie. Prikkel voor samenwerking ontbreken, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit.

Deze beleidsdoorlichting noemt het voorbeeld van een elektriciteitsnetwerk dat nauwelijks wordt gebruik doordat er onvoldoende stroom werd gegenereerd. Een van de *case studies* voor deze beleidsdoorlichting laat omgekeerd voor Ethiopië zien hoe een (decentrale) gecoördineerde aanpak vruchten af kan werpen. Daar trok een actieve ambassade tal van middelen aan om vooral de landbouwsector (tuinbouw, zaden) te versterken. De ambassade droeg daarmee bij aan de versterking van de tuinbouwsector.

<sup>20</sup> De Britse ontwikkelingsorganisatie DFID hanteert een alternatieve benadering, waarbij niet de instrumenten, maar het probleem het aangrijpingspunt vormt. Dat bevordert een meer holistische benadering.

Een aanpak die is gericht op één probleem is vaak minder effectief, omdat er sprake is van verschillende knelpunten. Veelal gaat het om een combinatie van factoren, waaronder een gebrekkige fysieke infrastructuur, onvoldoende toegang tot kapitaal en tekortschietende kennis en kunde. Potentiële effecten zijn vaak ook afhankelijk van de wijze waarop het nationale ondernemingsklimaat ruimte laat aan individuele bedrijven en sectoren. Zo blijkt dat ondanks het probleem dat arme huishoudens en kleine bedrijven nauwelijks toegang tot krediet hebben, het ondersteunen van lokale banken vaak onvoldoende is. Het is daarom van belang om de financiële instrumenten te combineren met interventies die andere knelpunten oplossen. Evaluaties laten bijvoorbeeld zien dat training effectief kan zijn voor het versterken van de financiële geletterdheid en managementvaardigheden van ondernemers. Uit de evaluatie van FIRST blijkt daarbij dat doelgerichte, gefocuste en langer durende interventies effectiever zijn dan kortlopende en weinig gerichte projecten. Deze evaluatie wijst ook op het belang van eigenaarschap en van langdurende begeleiding voor de effectiviteit van programma's voor capaciteitsversterking. Programma's voor marktontwikkeling zullen eerder resultaten opleveren in landen waar de basiscondities van financiële sector ontwikkeling, onderwijs en goed bestuur aanwezig zijn. Deze factoren spelen te weinig een rol in het besluitvormingsproces van gespecialiseerde programma's.

Een analyse van de verdeling van de uitgaven van vijf grote programma's over de verschillende landen laat zien dat de huidige landenlijsten zonder veel bezwaren beperkt kunnen worden, omdat het merendeel van de uitgaven naar een beperkt aantal landen gaat.<sup>21</sup> Tussen 2007 en 2012 ging ruim 40 procent van de ORET-subsidies naar activiteiten in drie landen: Ghana, Tanzania en China. Ook voor andere grote centrale programma's geldt dat de uitgaven zeer scheef verdeeld zijn. De vraag die dan opkomt, is of Nederland met een inperking van de landenlijsten, net als dat het geval was voor het bilaterale beleid, de efficiëntie van de hulp zou kunnen vergroten. Coördinatie en synergie zijn in een dergelijk geval ook makkelijker te bereiken.

| 31 |

*7. Voor de aansturing van de PSO-programma's is op het ministerie weinig (gespecialiseerde) stafcapaciteit beschikbaar. De beleidsverantwoordelijkheid voor de uitbesteding aan zelfstandige PSO-organisaties en de subsidieverlening is veelal weinig intensief ingevuld.*

Bij de uitvoerende organisaties werken ongeveer 230 medewerkers aan het uitvoeren van de programma's, terwijl op het ministerie zeventien medewerkers direct betrokken zijn bij het beheer van de programma's onder de vijf PSO-beleidsclusters. Daarbij had het ministerie soms moeite om voldoende gekwalificeerde beleidsmedewerkers te vinden. Binnen de formatie van de verantwoordelijke directie was weliswaar ruimte gereserveerd voor het plaatsen van 'specialisten', maar het aanbod van specialistische kennis binnen het ministerie bleek in de praktijk vaak te beperkt voor het goed vullen van de beschikbare ruimte. Het beperkte aantal beschikbare fte's, wisselende deskundigheid en reguliere

<sup>21</sup> Deze analyse omvat ORET, PSOM/PSI, CBI, PUM en drie overheidsfondsen onder beheer bij FMO (MASSIF, IDF en het CD programma). IOB heeft hierbij de drie FMO fondsen samengenomen. De analyse beslaat de periode 2005-2011.



overplaatsingen werkten een weinig intensieve begeleiding in de hand van de bij FMO, Agentschap NL, CBI en de andere organisaties belegde middelen.

### Aandachtspunten

Op basis van de bevindingen in deze beleidsdoorlichting en met het oog op recente ontwikkelingen, signaleert IOB een aantal aandachtspunten voor vormgeving van het Nederlandse PSO-beleid.

#### 1. *Helderheid over doelstellingen en instrumenten in relatie tot het ontwikkelingsniveau van ontvangende landen.*

Vanaf 2010 zijn in het PSO-beleid zowel relevantie voor ontwikkeling en armoedebestrijding als de bijdrage voor de Nederlandse economie gedefinieerd als motieven voor Nederlandse overheidssteun. De ‘nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen’ beoogt verdere integratie van economische belangenbehartiging voor Nederland en steun aan lokaal ondernemerschap in ontwikkelingslanden.

Deze beleidsdoorlichting geeft aan dat er landenspecifieke situaties en programma-activiteiten zijn waar beide motieven elkaar treffen (bijvoorbeeld onder PSI en ORET). De keuze om het PSO-instrumentarium open te stellen voor een zeer brede groep van 66 ontwikkelingslanden – met sterk verschillende ontwikkelingsniveaus en economische dynamiek – leidt tot een aantal dilemma’s.<sup>22</sup>

Veel van de armste landen (zoals Mali, Rwanda en Mozambique) blijven vooralsnog vanwege hun beperkte markten en hoge risico’s minder aantrekkelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven, zeker als het gaat om directe investeringen. Mede gezien de verhouding tussen de omvang van de totale buitenlandse investeringen (FDI) en de totale hulp (ODA) ligt in dit soort landen wel de grootste toegevoegde waarde van publieke steun gericht op private sector ontwikkeling. Bij ontwikkelingslanden met een iets hoger inkomensniveau neemt dit OS-belang over het algemeen af, omdat buitenlandse (en binnenlandse) investeringen daar vaak ook zonder publieke steun op enige schaal tot stand komen. In veel gevallen zijn dit wel landen waar meer substantiële kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven kunnen liggen.

Sommige middeninkomenslanden op de Nederlandse PSO-lijst zijn al zo ver ontwikkeld (zoals Thailand, India, Zuid-Afrika en Colombia) dat de vraag gesteld kan worden of

<sup>22</sup> De meest recente lijst van ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor het PSO-instrumentarium omvat 66 ontwikkelingslanden, in inkomensniveau variërend van de Democratische Republiek Congo (BNP USD 231/capita in 2011) tot Suriname (USD 8.131/capita). Het BNP per inwoner van Colombia (USD 7.104/capita) is 18 keer zo groot als dat van Burundi, dat van Thailand (USD 4.972/capita) is 10 keer dat van Oeganda, van Indonesië (USD 3.495/capita) 10 keer Ethiopië. Naast 22 lage-inkomenslanden (grootweg < USD 1.000/capita), bevat de lijst 27 lage-middeninkomenslanden (USD 1.000-4.000 / capita), 12 hoge middeninkomenslanden (USD 4.000-12.000 / capita) en 5 landen waarvoor het BNP per capita onbekend is bij de Wereldbank (doorgaans arme landen of conflictgebieden).

overheidssteun aan (Nederlandse) private investeringen of leveranties nog additioneel kan zijn. In zulke ontwikkelingslanden ligt marktverstoring eerder op de loer, mede vanwege de bredere beschikbaarheid van marktconforme financiering. Moet de Nederlandse overheid nog met publieke middelen interveniëren ten behoeve van de private sector in landen die al een behoorlijke marktontwikkeling kennen? Zonder de grenzen op voorhand exact aan te geven, zou in het beleid meer rekening gehouden kunnen worden met de verhouding tussen het ontwikkelingsniveau van landen en de opportuniteit van publieke steun aan private activiteiten, ook als deze steun de ondersteuning van de Nederlandse economie als doel zou hebben.

Daarbij verdient ook de vorm van publieke financiering aandacht. In het algemeen zijn giften eerder opportuun in de armste landen, omdat de bedrijfsrisico's daar veel groter zijn en opbouw van (publiek gegarandeerde) schulden onwenselijk is. Concessionele leningen horen bij een hoger ontwikkelingsniveau, voor zover daar nog geen marktconforme leningen tegen redelijke voorwaarden beschikbaar zijn. Het verdient overweging om de mate van concessionaliteit van PSO-instrumenten af te stemmen op de lokale omstandigheden en daarmee variatie binnen een meer gefocust instrumentarium toe te laten.

De keuze van de modaliteit vergt maatwerk en hier zou bij de vormgeving van het PSO-beleid meer aandacht voor kunnen zijn. Zo gaf het op subsidies gebaseerde PSI/PSOM programma de afgelopen jaren 40 procent van haar middelen uit aan Nederlandse bedrijven die in lage-inkomenslanden investeerden. Nu dit programma opgaat in het revoluerende Dutch Good Growth Fund is het de vraag of het segment van het Nederlandse bedrijfsleven dat investeringen in de armste landen overweegt nog voldoende wordt gefaciliteerd. Omgekeerd kan de vraag gesteld worden of kredietverlening – zoals verstrekt via FMO-IDF – de beste vorm is voor financiering van een instrument dat zich specifiek richt op verbeterde infrastructuur in de minst ontwikkelde landen.

| 33 |

## *2. Meer afstemming om grotere synergie te kunnen bereiken*

Het Nederlandse PSO-beleid beoogt concentratie op prioritaire thema's, maar kent tegelijk een breed scala aan instrumenten, een lange landenlijst en activiteiten op vrijwel ieder knelpunt in private sector ontwikkeling onder de vijf beleidsclusters. De beleidsdoorlichting constateert dat er op landenniveau weinig tot geen synergie bestaat tussen de instrumenten die veelal centraal vanuit Den Haag en door de uitvoerende organisaties zonder veel aansturing worden geïmplementeerd. Meer focus is nodig om de samenhang in het beleid te vergroten.

Versterking van de synergie van het PSO-instrumentarium op landenniveau kan op verschillende manieren worden bevorderd. Partnerlanden en ambassades zouden een grotere rol kunnen spelen in de identificatie- en selectiefase van een aantal PSO-programma's, vooral in de clusters infrastructuur, financiële sector ontwikkeling en marktontwikkeling. Een voorwaarde daarvoor is dat het ministerie voldoende capaciteit en expertise op dit terrein opbouwt. Een alternatief is om een verregaande samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in een land te bevorderen, waarbij de ambassade een

coördinerende en faciliterende rol heeft. Daarnaast verdient het overweging om de PSO-instrumenten vaker simultaan dan wel sequentieel in te zetten voor het aanpakken van de specifieke beperkingen waarmee bedrijven in verschillende ontwikkelingsfasen te maken krijgen (zoals PUM en CBI bij bedrijven met handelsoriëntatie en IDH en FMO bij ketenprogramma's die financiële restricties ondervinden). Verder zou vermindering van het aantal instrumenten en concentratie van de PSO-middelen op een beperkt aantal landen de effectiviteit van de Nederlandse inzet kunnen versterken.

### 3. Professioneel opdrachtgeverschap en functioneel beheer

De gerichte inzet van het PSO-instrumentarium vraagt om een grote hoeveelheid informatie, kennis en kunde om adequate besluitvorming over de financieringsvoorwaarden van de verschillende instrumenten af te stemmen op zowel de vraag in ontwikkelingslanden en het aanbod vanuit de private sector.

Het professioneel opdrachtgeverschap van het ministerie zou gebaat zijn bij een beter uitgewerkt toetsingskader voor de afzonderlijke instrumenten, waarin de criteria en randvoorwaarden voor de inzet van de middelen scherper zijn gespecificeerd. Dit verheldert ook de kaders voor de zelfstandige uitvoerders van de programma's. Deze uitvoerders zouden moeten worden afgerekend op bereikte resultaten (*results-based management*) en niet alleen op gerealiseerde activiteiten. Inzet van technische expertise zou daarbij vaker overwogen kunnen worden.

Vanuit het perspectief van resultaatgerichtheid is het ook van belang om de meerwaarde van PPP's ten opzichte van het alternatief van publieke of private uitvoering van programma's op consequente wijze te toetsen. Ook het toezicht op het resultaatbereik van de IMVO criteria vereist systematische aandacht.

Recente afspraken met uitvoerende organisaties onder het PSO-evaluatieprotocol bieden perspectief op evaluaties die beter inzicht bieden in de effecten en resultaten, waarbij ook vragen rondom additionaliteit worden geadresseerd. Juist bij PSO-activiteiten is gerichte aandacht voor de effectiviteit en efficiëntie van interventies in ieders belang, zodat tijdig inzicht wordt verworven in zowel de bedrijfseconomische haalbaarheid als het maatschappelijk rendement.





Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak van de voorliggende beleidsdoorlichting. Wat was het doel? Wat waren de centrale onderzoeksvragen? Hoe is het onderzochte beleidsterrein afgebakend? Wat is de methodologische aanpak van het evaluatieonderzoek en welke beperkingen zijn daaraan verbonden? Paragraaf 1.6 beschrijft de indeling van het rapport.

## 1.1 Aanleiding en doel

Versterking van de private sector in ontwikkelingslanden is al lange tijd een van de doelstellingen binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Dit werkte terrein heeft de laatste jaren aan belang gewonnen. Dit gegeven vormde een belangrijke reden voor IOB om een onderzoek te starten naar de effecten van het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling.

Daarnaast schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het Rijk (RPE) voor dat al het beleid met een zekere regelmaat wordt geëvalueerd in de vorm van een beleidsdoorlichting, uitgevoerd door een onafhankelijke instelling zoals IOB. Een dergelijke doorlichting heeft twee functies: (a) een overzicht bieden van de mate waarin het betreffende beleidsterrein is geëvalueerd en (b) op basis daarvan een oordeel geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle ingezette instrumenten in hun onderlinge samenhang (Staatscourant, 2012b). Naast het vergroten van het inzicht in de werking van het beleid (wat werkt en wat werkt niet?) heeft het onderzoek ook ten doel om de basis te verschaffen voor verantwoording aan het Parlement.

| 37 |

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag betreft de relevantie en effectiviteit van het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden. De uitwerking hiervan volgt de onderdelen die de RPE verplicht stelt voor een beleidsdoorlichting:

- *Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid.*  
Hierbij wordt ingegaan op de knelpunten in de private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden en de relevantie van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium.
- *Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid.*  
Hierbij wordt gekeken naar de motieven van Nederland om in te zetten op versterking van het algemene ondernemingsklimaat c.q. om ondersteuning te geven gericht op individuele bedrijven en sectoren. De additionaliteit van overheidsinterventie is een specifiek aandachtspunt.
- *Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen.*  
Hierbij wordt de opzet van het beleid binnen de vijf thematische beleidsclusters geanalyseerd en aangegeven welke interventielogica daarbij is gehanteerd.

- *Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.*  
Dit gebeurt in het onderzoek door analyse van de instrumenten binnen elk cluster, met speciale aandacht voor het doelbereik en de effectiviteit van de instrumenten. Ook de samenhang en mogelijke overlap van de verschillende instrumenten komen aan de orde.
- *Beschrijving van het budget dat is ingezet.*  
Hieronder valt een analyse van de verdeling van het PSO-budget over de verschillende programma's en projecten, en een beoordeling van de doelmatigheid van de aansturing en het beheer van deze programma's.

Voor de leesbaarheid heeft IOB er voor gekozen om de onderzoeksvragen in onderlinge samenhang te behandelen.

### 1.3 Reikwijdte en bronmateriaal

Deze beleidsdoorlichting betreft doelstelling 4.3 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken getiteld 'Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden', ook wel kortweg aangeduid als 'private sector ontwikkeling' (PSO). Deze beleidsdoelstelling was tot de begroting van 2014 onderdeel van beleidsartikel 4 'meer welvaart en minder armoede'.<sup>23</sup> De evaluatie beslaat het beleid en de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de periode 2005 tot en met 2012.

IOB heeft ervoor gekozen om het onderzoek te structureren in een aantal clusters, in aansluiting op de indeling die het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert. De vijf onderscheiden PSO-clusters zijn: infrastructuur, financiële sector ontwikkeling, marktontwikkeling, kennis en kunde en wet- en regelgeving. Daarnaast behandelt het rapport publiek-private partnerschappen (PPP's) en het thema Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO).

De RPE schrijft voor dat een beleidsdoorlichting het karakter heeft van een syntheseonderzoek: het vat samen wat bekend is over de maatschappelijke effecten van het beleid op basis van de uitkomsten van bestaand effectenonderzoek. Door uitkomsten af te

<sup>23</sup> In de begroting van Buitenlandse Zaken 2011 en de jaren daarvoor was doelstelling 4.3 geformuleerd als 'Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden'. In de begroting van Buitenlandse Zaken 2012 en 2013 was dit verkort tot 'Private Sector Ontwikkeling'. De corresponderende beleidsdoelstelling in de nieuwe begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2014 is geformuleerd als 'Versterkte private sector en verbeterd ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden' (1.1.), onderdeel van artikel 1 'Duurzame handel en investeringen'. Ook artikel 1.4 'Dutch Good Growth Fund' van de nieuwe begroting is deels gerelateerd aan de eerdere inzet op het gebied van private sector ontwikkeling onder artikel 4.3.

zetten tegen de doelstelling van het beleid kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin het beleid doeltreffend is geweest.

Uit vooronderzoek bij de aanvang van de beleidsdoorlichting bleek dat er binnen het ministerie meer dan honderd evaluaties en reviews beschikbaar waren van programma's en projecten op het gebied van PSO. De meeste rapporten bevatten echter geen valide (meet het onderzoek daadwerkelijk wat het beoogt te meten?) en betrouwbare (hoe stabiel zijn de onderzoeksuitkomsten?) effectmetingen. Om deze reden heeft IOB aanvullend een aantal separate onderzoeken uitgevoerd.

## 1.4 Aanpak

De aanpak is gebaseerd op een combinatie van *theory-based* en *evidence-based* evaluatie. Dat betekent onder meer dat IOB heeft gekeken naar de relevantie van de beleidsinzet en naar de gerapporteerde resultaten tegen de achtergrond van de internationale vakliteratuur. Deze aanpak draagt bij aan een vergroting van de externe validiteit van de bevindingen (de waarschijnlijkheid dat uitkomsten ook onder andere omstandigheden kunnen worden gerealiseerd). Het onderzoek is opgebouwd uit vier onderdelen:

### a) *Beleidsreconstructie*

De beleidsreconstructie biedt een overzicht van donorstrategieën gericht op bevordering van private sector ontwikkeling. Dit om inzicht te bieden in de rationale van het beleid en de keuze voor de instrumenten. Een analyse van beleidsnotities en Kamerstukken diende om zicht te krijgen op de hoofddoelen en de beoogde resultaten van het beleid (op *output*-, *outcome*- en *impact*niveau). Het rapport behandelt het Nederlandse beleid tegen de achtergrond van de internationale beleidsdiscussie over de rol van de private sector bij het bevorderen van groei en vermindering van armoede in ontwikkelingslanden. De doorlichting bevat voor elk van de beleidsclusters een overzicht van de bestedingen (2005-2012) en een inventarisatie van de belangrijkste programma's. Daarop volgt een beschrijving van de interventielogica die aan deze programma's ten grondslag lag en de wijze waarop deze zouden bijdragen aan de centrale beleidsdoelen van het ministerie.

### b) *Analyse van de PSO-clusters*

De beleidsdoorlichting bevat voor elk van de thematische clusters in het PSO-beleid de bevindingen over de relevantie van het beleid en effectiviteit van de instrumenten na, zoals deze naar voren komen uit de internationale vakliteratuur. Het rapport beschrijft ook de resultaten van een beoordeling van de grotere Nederlandse, dan wel door het ministerie medegefinancierde, programma's. Doel daarvan was om inzicht te krijgen in de effecten van het PSO-instrumentarium. De (beperkte) mate waarin de verschillende evaluaties zicht bieden op de effecten van het beleid komt in de bespreking nadrukkelijk aan bod.



Tabel 1.1 geeft de dekking weer. IOB onderzocht in totaal 32 grotere programma's op een totaal van ruim 700 activiteiten. Een groter programma heeft gemiddeld twee activiteiten, zodat de 32 programma's in totaal 63 activiteiten omvatten.<sup>24</sup> Door de keuze voor de grootste programma's is de dekking in financiële zin veel hoger: deze bedraagt voor de 32 programma's ruim EUR 2,5 miljard op een totale investering van EUR 3,4 miljard over de periode 2005-2012. Per cluster bedraagt de dekking tussen de 67 en 90 procent.

Tabel 1.1 Evaluatiedekking				
	Aantal activiteiten	Geëvalueerde programma's	Totale uitgaven	Uitgaven geëvalueerde programma's
Infrastructuur	45	6	1.171	1.058
Financiële sector	84	8	736	616
Marktontwikkeling	143	8	550	350
Kennis en kunde	110	4	615	455
Wet en regelgeving	33	6	60	40
Overig	301		215	
<b>Totaal</b>	<b>716</b>	<b>32</b>	<b>3.347</b>	<b>2.519</b>

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen, exclusief FMO-A.

c) *Landenstudies*

Consultantsbureau Triodos Facet heeft voor IOB landenstudies uitgevoerd in Bangladesh, Burundi, Ethiopië en Vietnam. Deze veldstudies omvatten een beschrijving van het beleid van de post, een analyse van de uitvoering daarvan en een inschatting van de gepercipieerde en gerealiseerde effecten van Nederlandse steun aan de ontwikkeling van de private sector in het betreffende land. De landenstudies besteden daarbij aandacht aan de samenhang van de verschillende centrale en decentrale instrumenten op het gebied van private sector ontwikkeling.

d) *Systematisch literatuuronderzoek op het terrein van IMVO en PPP's*

Naast eigen literatuuronderzoek heeft IOB systematisch literatuuronderzoek laten uitvoeren naar de effecten van overheidsinterventies op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (door het LEI) en over de resultaten van publiek-private partnerschappen (door APE) in ontwikkelingssamenwerking. IOB heeft beide onderzoeken separaat gepubliceerd (zie hoofdstuk 11).

<sup>24</sup> Een activiteit kan een afzonderlijk project zijn, maar bijvoorbeeld ook de financiering van een programma voor enkele jaren of de financiering van een onderdeel van een programma.

## 1.5 Beperkingen

De bevindingen uit deze evaluatie zijn gebaseerd op een combinatie van bronmateriaal, projectdossiers, veldobservaties, interviews en internationale studies naar effecten van vergelijkbare programma's. Voor de beoordeling van de effecten is IOB uitgegaan van bestaande evaluaties van de verschillende instrumenten. IOB heeft geen eigen effectiviteitsonderzoek uitgevoerd. Dit legt beperkingen op aan de conclusies. In de gebruikte evaluatierapporten is lang niet altijd sprake van een eenduidig verband tussen de – veelal breed en algemeen geformuleerde – beleidsdoelstellingen en de beoogde dan wel gerealiseerde resultaten van de gefinancierde projecten en programma's.

De studie heeft een focus op de grotere uitgaven. Kleinere activiteiten die het ministerie uitvoerde, zoals activiteiten in de sfeer van kennisvergroting of internationale samenwerking op PSO-gebied, krijgen daardoor weinig of geen aandacht.

## 1.6 Indeling van het rapport

Het rapport bestaat uit elf hoofdstukken. Hoofdstukken 2 tot en met 4 bevatten de beleidsreconstructie en hoofdstukken 5 tot en met 11 behandelen inzichten op het gebied van resultaten. De hoofdbevindingen staan in de Samenvatting en bevindingen, voorafgaand aan dit hoofdstuk.

| 41 |

Het eerste deel bespreekt de doelstellingen en instrumenten van het PSO-beleid. Hoofdstuk 2 start met een schets van de achtergrond van de internationale literatuur over de rol van de private sector in de processen van economische groei en armoedebestrijding. In hoofdstuk 3 volgen de beschrijving en reconstructie van het Nederlandse beleid, gevolgd door hoofdstuk 4 over de budgetallocatie en de bestedingen binnen de thematische clusters.

Het tweede deel analyseert de relevantie en, voor zover mogelijk, effectiviteit van de activiteiten op PSO terrein. De hoofdstukken volgen daarbij de clusterindeling: infrastructuur (hoofdstuk 5), financiële sector ontwikkeling (hoofdstuk 6), marktontwikkeling (hoofdstuk 7), kennis en kunde (hoofdstuk 8) en wet- en regelgeving (hoofdstuk 9). Het tweede deel sluit af met een hoofdstuk over de samenhang tussen het instrumentarium (hoofdstuk 10) en een hoofdstuk over publiek-private partnerschappen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (hoofdstuk 11).

## 2

# Private Sector Ontwikkeling in het internationale ontwikkelings-samenwerkingsbeleid

### Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleidsterrein Private Sector Ontwikkeling. Hoe heeft het denken over de rol van de private sector bij economische groei en armoedebestrijding zich de afgelopen decennia ontwikkeld? Hoe hebben donoren hierop ingespeeld en waar leggen ze financiële accenten? Hoe verhoudt dit zich tot de Nederlandse inzet?

## 2.1 Verschuivingen in het denken over overheid en private sector in ontwikkelingslanden

### 2.1.1 Van importsubstitutie naar Washington Consensus

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw lag in veel ontwikkelingslanden de nadruk op een door de overheid aangestuurde economische ontwikkeling met een grote rol voor (semi-)publieke bedrijven. Vaak werd een strategie van 'importsubstitutie' gevolgd. Gesteund door de analyses van ontwikkelingseconomen zoals Raul Prebisch (1950) en Hans Singer (1950) zetten regeringen in Latijns-Amerika, Afrika en Zuid-Azië in op stimulering van kapitaalintensieve industrialisatie. Daarbij werd het nationale bedrijfsleven afgeschermd van concurrentie met de door de Westerse landen gedomineerde wereldhandel. Landen als het toenmalige Zaïre, India, Zambia en Senegal bouwden na de onafhankelijkheid een eigen automobielp productie op, Indonesië ging in de jaren zestig in de scheepsbouw, terwijl Egypte investeerde in de staalproductie en chemie (Lin, 2012b). Dergelijke bedrijven draaiden vaak op overheidssteun en bleken op langere termijn niet levensvatbaar. Ook in andere sectoren, zoals de mijnbouw en de landbouw, hadden staatsbedrijven en semioverheidsinstellingen (zoals *marketing boards*) in veel ontwikkelingslanden een centrale positie.

| 43 |

Vanaf begin jaren '80 begon het Angelsaksische neoliberale denken over de rol van de vrije markt en het particuliere initiatief in economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden aan invloed te winnen (Estrup, 2009). Veel Latijns-Amerikaanse landen die op het model van importsubstitutie hadden gebouwd, waren verstrikt geraakt in een diepe schulden crisis. De Afrikaanse en Zuid-Aziatische ontwikkelingslanden kenden een stagnerende economie met veelal negatieve per capita groeicijfers. China begon onder Deng Xiaoping aan vergaande hervormingen waarmee het particuliere initiatief in de economie werd gestimuleerd. De Muur viel in 1989 en het communistische systeem van de Sovjet-Unie stortte langzaam in.

De Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en bilaterale donoren (onder leiding van de VS en het Verenigd Koninkrijk) drongen aan op een pakket van drastische hervormingen dat bekend werd onder de naam Washington Consensus. Overheidsingrijpen werd daarin geïdentificeerd als de kern van het probleem; terugdringen van de staat ten gunste van marktwerking en ondernemingswijze productie werd gezien als de oplossing voor de stagnatie, zeker in Sub-Sahara Afrika (Wereldbank, 1981). Het structurele aanpassingspakket van economische en financiële liberalisering, privatisering van staatsbedrijven en rigoureuze sanering van overheidsuitgaven werd in de jaren '80 en '90

uitgerold in tientallen ontwikkelingslanden die bij het IMF en de Wereldbank aanklopten voor concessionele leningen om het land draaiende te houden.

### 2.1.2 Herwaardering van de rol van de staat

De groei-effecten van de structurele aanpassingsprogramma's vielen tegen, vooral in de armste landen. Privatisering van bedrijven en overheidsdiensten leverde vaak mislukkingen op (Independent Evaluation Group, 2005). De sociale gevolgen van de drastische overheidsbezuinigingen, ontslagen en schoksgewijze toepassing van privatisering en liberalisering waren in veel landen dramatisch en riepen steeds meer weerstand op. Vanuit de VN kwam de oproep tot '*adjustment with a human face*' (Cornia *et al.* 1987). De financiële crises die in de jaren negentig achtereenvolgens Mexico, de Aziatische tijgers, Rusland en Argentinië trof, riep ook twijfels op over de liberalisering van financiële markten, één van de pijlers van de Washington Consensus (Rodrik, 2011).

Binnen de Wereldbank worstelden verschillende stromingen al begin jaren negentig met de vraag hoe de snelle opkomst van Oost-Aziatische landen zoals Zuid-Korea, Taiwan, Singapore, Thailand en Hongkong verklaard kon worden.<sup>25</sup> De sterke groei van de private sector in deze landen was immers met relatief veel overheidssteun en bescherming tot stand gekomen, tegen de recepten van Washington in. Rond het einde van de jaren 90 nam binnen de Wereldbank de kritiek toe. De toenmalige hoofdeconoom van de Bank, Josef Stiglitz, noemde de Washington consensus in 1998 '*at best incomplete and at worst misguided*' en pleitte voor een nieuw paradigma (Stiglitz, 1998). De unieke functies van de publieke sector voor het creëren van een '*enabling environment*' voor de private sector moesten veel centraler komen te staan. Onderwijs en gezondheidszorg hoorden daar ook bij.

Rond de eeuwwisseling ontwikkelde zich geleidelijk een Post-Washington Consensus waarin de ondersteunende rol van overheden en publieke instituties bij het faciliteren van private sector groei expliciet werd erkend. De Wereldbank zette in 2002 voor het eerst een uitgebreide strategie voor private sector ontwikkeling op papier, waarin de complementaire functies van de staat en de private sector nadrukkelijk worden genoemd (zie paragraaf 2.2).

Met de sterke opkomst van de BRICs (Brazilië, Rusland, India, China) en andere niet-westerse leden van de G20 in het nieuwe millennium heeft de Angelsaksische neoliberale ontwikkelingsfilosofie – zeker vanaf de kredietcrisis van 2008 – mondiaal aan dominantie ingeboet (Birdsall & Fukuyama, 2011). Belangrijke uitgangspunten, zoals liberalisering van de kapitaalmarkt en het wegblijven bij actieve industriepolitiek, worden in een multipolaire wereldeconomie niet langer als zaligmakende recepten gezien. De vorige hoofdeconoom van de Wereldbank, Justin Lin, wijst er op dat geen van de ontwikkelingslanden die langjarig hoge groeicijfers hebben gerealiseerd de liberale recepten strikt hebben gevolgd; in plaats daarvan pasten ze een pragmatische mix toe van marktwerking en een proactieve faciliterende overheid (2012a). Lin bepleit op basis van deze ervaring een gewijzigd groeiconcept voor ontwikkelingslanden. Hierin is de overheid een actieve rol toebedeeld,

<sup>25</sup> Zie (Page, 1993), *The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy*.

waaronder een coördinerende rol bij het opzetten van infrastructuur en het voeren van een gerichte industriepolitiek op basis van in aanzet aanwezige comparatieve voordelen (2012b). Marktwerking en private ondernemingsgewijze productie blijven hierbij wel het uitgangspunt.

**Box 2.1** Landbouw en structurele transformatie in ontwikkelingslanden

Het denken over welke sectoren de groei in ontwikkelingslanden zouden moeten aanjagen is in de loop der jaren veranderd. Het importsubstitutiemodel van de jaren zestig en zeventig ging ervan uit dat een door de overheid gestimuleerde industriector de juiste manier was om te ontsnappen aan afhankelijkheid van de export van (steeds lager geprijsde) minerale en agrarische grondstoffen en de import van (dure) verwerkte goederen (UNCTAD, 2005). De landbouwsector werd hierbij niet als prioriteit gezien. Overheden hielden de voedselprijzen vaak kunstmatig laag, mede om de stedelijke bevolking politiek te vriend te houden (Lipton, M., 1977). Nadat voedselsubsidies en invoerbeperkingen in de jaren '80-'90 onder structurele aanpassingsprogramma's op de schop waren gegaan bleef de voedsellandbouw het ondergeschoven kindje, terwijl exportlandbouw wel veel meer aandacht kreeg. Pas in het afgelopen decennium en in het bijzonder na de zeer hoge voedselprijzen rond 2007, kwam het besef dat brede investeringen in de landbouw cruciaal zijn voor structurele groei en zeker voor *pro-poor growth*.

Inmiddels is de gangbare analyse dat een gelijktijdige productiviteitsverhoging in de landbouw en in de industriële (en diensten)sector noodzakelijk is om een proces van structurele transformatie van de economie op gang te brengen: *'Unless the non-agricultural economy is growing, there is little longrun hope for agriculture. At the same time, the historical record is very clear on the important role that agriculture itself plays in stimulating growth in the non-agricultural economy'* (Timmer & Akkus, 2013). In dit proces stoot de rurale landbouw arbeid uit die emplooi vindt in de groeiende urbane productie. Daarbij groeien de inkomens in de resterende landbouw geleidelijk toe naar het hogere inkomensniveau in de andere sectoren.

Terwijl deze transformatie in grote delen van Azië en Latijns-Amerika inmiddels heeft plaatsgevonden en de armoede structureel heeft verminderd, ontbreken in veel Afrikaanse landen nog de randvoorwaarden voor deze fundamentele verandering van de economische structuur. De hogere groei in Afrika over het afgelopen decennium lijkt in sterke mate gebaseerd op de vondst van nieuwe grondstoffen (waaronder olie en gas) en de verbetering van de ruilvoet tussen de Afrikaanse grondstoffen en de Aziatische goederenproductie, aangejaagd door de sterke vraag in de nieuwe industrielanden. Industriële ontwikkeling is vooralsnog beperkt. En tot voor kort was er vooral sprake van de-industrialisatie.

## 2.2 Donorstrategieën voor private sector ontwikkeling

Met de verschuivingen in het denken over de overheid en economische groei veranderde ook de benadering van donoren en ontwikkelingsorganisaties van private sector ontwikkeling en hun rol bij het aanpakken van knelpunten.

### 2.2.1 Naar een brede benadering van private sector ontwikkeling

Rechtstreekse steun aan bedrijven was vanaf de beginjaren van de ontwikkelingssamenwerking onderdeel van het arsenaal aan strategieën van de OESO-landen. Zeker in de eerste decennia (1950-1970) ging het daarbij vaak om hulp gekoppeld aan leveranties van het eigen bedrijfsleven of om steun aan dochterondernemingen van bedrijven uit het donorland. De Wereldbank was betrokken bij bedrijfssteun door leningen te verstrekken aan overheden en door overheden gegarandeerde financiële intermediairs, ter ondersteuning van staatsbedrijven en private ondernemingen (IOB, 2013e). In 1956 werd IFC (International Finance Corporation) opgericht als onderdeel van de Wereldbankgroep, met als specifieke taak de financiering van private ondernemingen in ontwikkelingslanden. De eerste activiteit betrof een lening aan een dochterbedrijf van Siemens voor de productie van elektrische apparaten in Brazilië (IFC, 2013).

| 46 |

#### Box 2.2 Gebonden hulp

De Nederlandse econoom professor Jepma (1994) berekende dat de gebonden hulp eind jaren '80 nog meer dan een derde deel van de officiële hulp van de OESO-DAC landen besloeg, maar met een scherp dalende tendens. In een eerdere studie (1991) voor de OESO schatte hij de directe kosten van binding voor het ontvangende land op 15 tot 30 procent van de waarde van de ingezette middelen.

Vanaf de jaren negentig werd in de ontwikkelingssamenwerking een veel bredere benadering van private sector ontwikkeling expliciet onderdeel van het instrumentarium (Schulpen & Gibbon, 2002). In 1995 publiceerde het ontwikkelingscomité van de OESO (OESO-DAC) '*Orientations for Development Co-operation in Support of Private Sector Development*'. Het document wijst op de ommekeer in veel ontwikkelingslanden in het denken over het private initiatief en marktwerking, na decennia van centrale planning en management van de productie door de overheid. Donoren zouden hierop moeten inspelen en ontwikkelingslanden actief in dit veranderingsproces moeten ondersteunen. Acties van donoren zouden zich moeten richten op het bevorderen van een '*enabling environment*' voor de private sector, op financiële hervormingen, privatisering, en ondersteuning van bedrijven door overdracht van kennis. Het midden- en kleinbedrijf zou extra aandacht verdienen, naast donorcoördinatie, coherentie, duurzaamheid en gender (OESO, 1995).

De Wereldbankgroep presenteerde in 2002 een brede strategie voor PSO (Wereldbank, 2002). Verbetering van het investeringsklimaat door het wegnemen van '*unjustified obstacles to private business*' vormde de kern van de strategie. IBRD en IDA zouden zich gaan focussen op versterking van het mededingingsbeleid, aanpassing van wet- en regelgeving, hervorming

van de financiële sector en het veiligstellen van eigendomsrechten. Over de voortgang op deze terreinen zou de Bank gaan rapporteren in het jaarlijkse Doing Business rapport, dat in 2003 voor het eerst verscheen. Via IFC zou de Wereldbankgroep rechtstreeks publieke steun aan ondernemers blijven geven, waaronder microkredieten. De focus zou vooral moeten liggen op het midden- en kleinbedrijf.

Het World Development Report van 2005 gaf onder de titel *'A Better Investment Climate for Everyone'* een verdere onderbouwing van het belang van private sector ontwikkeling (Wereldbank, 2004). Een grootschalig onderzoek onder tienduizenden arme mensen (*'Voices of the Poor'*) had uitgewezen dat zij een baan of een eigen zaak als veruit de twee beste manieren zagen om aan armoede te ontsnappen. Private ondernemingen, van zelfstandige kleine boeren tot multinationals, voorzagen in 90 procent van alle banen in de wereld. Ze waren de belangrijkste bron van belastingopbrengsten, nodig voor de financiering van publieke diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. Een florerend bedrijfsleven was cruciaal voor groei en armoedebestrijding.

Het investeringsklimaat – gedefinieerd als 'de locatie-specifieke kansen en stimulansen voor bedrijven om te investeren, banen te creëren en te groeien' – werd volgens het Wereldbankrapport voor een belangrijk deel bepaald door het beleid en het gedrag van overheden. Aan de geografische ligging of de aanwezigheid van grondstoffen kon een staat weinig doen, maar wel aan zekerheid over eigendomsrechten, redelijke wetten, regels en belastingstelsels, een behoorlijke infrastructuur, functionerende financiële- en arbeidsmarkten en de aanpak van corruptie. Deze basisvoorwaarden moesten op orde worden gebracht.

| 47 |

Het rapport waarschuwde overheden om niet veel verder te gaan dan deze 'basics' van een goed investeringsklimaat. Interventies om specifieke bedrijven, sectoren of (buitenlandse) investeringen te stimuleren door middel van belastingvrijstelling, gesubsidieerde kredieten of marktbescherming waren volgens de Bank te vaak misgelopen. De ervaring met het selectief steunen van bedrijven (*'picking winners'*) was teleurstellend en kwam vaak neer op gokken met schaarse publieke middelen. Als er toch voor werd gekozen, dan moesten de doelen glashelder worden geformuleerd, met duidelijke randvoorwaarden voor de begunstigen, volkomen transparant uitgevoerd met regelmatige beoordeling van de effecten.

Het Wereldbankrapport zag drie manieren waarop de internationale gemeenschap ontwikkelingslanden moest helpen. Allereerst de verstoringen in het eigen beleid wegnemen, zoals hoge invoertarieven, andere handelsbarrières en exportsubsidies, vooral in de landbouwsector. Daarnaast zouden de rijke landen meer en effectievere hulp moeten bieden aan ontwikkelingslanden, gericht op verbetering van het investeringsklimaat of directe steun aan bedrijven. Ook kon de internationale gemeenschap meehelpen om de kennis over het beleidsterrein te vergroten.



### 2.2.2 Pro-poor growth en werkgelegenheid

In dezelfde periode publiceerde OESO-DAC een nieuwe visie op de relatie tussen private sector ontwikkeling en armoedebestrijding en de rol van donoren (OESO, 2004; 2006). *Pro-poor growth*, groei van de inkomens van mensen met een inkomen onder de armoedegrens, moest worden bereikt door de randvoorwaarden voor private sector ontwikkeling te verbeteren en daarbinnen patronen te stimuleren die kansen boden voor de armste groepen. Het ging erom *pro-poor market outcomes* te stimuleren, zoals meer en betere banen, hogere inkomens, hogere opbrengsten voor de producten van de armsten en betere betaalbaarheid van essentiële goederen en diensten. Donoren moesten hun inspanningen niet richten op directe interventies ten gunste van de armste groepen (zoals gesubsidieerde microkredieten), maar bevorderen dat de markt inspeelde op de armste groepen (microkredieten *mainstreamen* in het commerciële bankwezen): *‘changing the incentives within markets to deliver pro-poor outcomes rather than providing direct support to enterprises’* (OESO, 2006). Directe interventies waren vaak marktverstoring en meestal niet duurzaam. Hervorming van instituties en beleid moest de kern vormen van de nieuwe donorbenadering van private sector ontwikkeling (zie ook Box 2.3).

#### Box 2.3 Kernboodschappen van OESO-DAC over de aanpak van private sector ontwikkeling

Het ontwikkelingscomité van de OESO formuleerde in 2006 de volgende kernpunten voor interventies van donoren op het gebied van private sector ontwikkeling (OESO, 2006).

- Algemene benadering:
  - Stimuleer ondernemerschap en investeringen door de risico's en de kosten van *'doing business'* te verlagen.
  - Identificeer en ontsluit het economisch potentieel in sectoren en regio's waar de armoede is geconcentreerd.
  - Gebruik marktconforme mechanismen om knelpunten in de ontwikkeling van markten aan te pakken (zoals gebrekkige kredietfaciliteiten) en vermijd het risico van marktverstoring bij directe steun aan bedrijven.
- In de beleidsdialoog met overheden van ontwikkelingslanden:
  - Bevorder het *mainstreamen* van PSO in nationale ontwikkelingsstrategieën, zoals *Poverty Reduction Strategies*.
  - Verbindt programma's voor PSO en goed bestuur.
  - Faciliteer de dialoog tussen publieke en private actoren om institutionele hervormingen te bevorderen.
- In de organisatie van de hulp:
  - Maak van PSO een centraal thema in de eigen donorstrategie, pas de organisatiestructuur aan en bouw analytische capaciteit op, ook op belendende terreinen zoals goed bestuur, gender en milieu.
  - Verbeter donorcoördinatie, harmonisatie en aansluiting bij het ontvangende land.

Het World Development Report 2013 benadert private sector ontwikkeling vanuit de invalshoek van banen. Hoge werkloosheid (zoals in de Noord-Afrikaanse landen, en vooral onder jongeren) en economische groei zonder bijbehorende banencreatie vormen actuele uitdagingen die een grotere nadruk vergen op werkgelegenheidsbeleid. Banen verhogen niet alleen de levensstandaard en de productie, maar versterken ook de sociale cohesie. Naast het bevorderen van basisvoorwaarden voor PSO – macro-economische stabiliteit, een goed investeringsklimaat, opbouw van menselijk kapitaal en rechtszekerheid – ziet de Bank ook een rol voor de overheid op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Het rapport gaat daarbij een stapje verder wat betreft overheidsingrijpen ter stimulering van economische activiteiten waar de Bank spreekt over een *'targeted investment climate'*, gerichte acties van de overheid die soms nodig zijn om marktfalen en institutionele tekortkomingen aan te pakken.<sup>26</sup>

*'Because some jobs do more for development than others, it is necessary to identify the types of jobs with the greatest development payoffs given a country's context, and to remove – or at least offset – the market imperfections and institutional failures that result in too few of those jobs being created. [...] When there is clarity about where the good jobs for development are, and there is sufficient information to understand what can be done to support the creation of those jobs, a targeted investment climate may be warranted.'* (Wereldbank, 2012b).

De proactieve overheid is daarmee terug in het mainstream ontwikkelings-denken.

#### Box 2.4 Knelpunten in de ontwikkeling van bedrijven volgens ondernemers in ontwikkelingslanden

Op basis van enquêtes van de Wereldbankgroep onder meer dan 45.000 ondernemers uit 106 ontwikkelingslanden maakte IFC een ranglijst van problemen die bedrijven ondervinden bij hun verdere ontwikkeling (IFC, 2013). Bovenaan staat gebrekkige toegang tot krediet: 17 procent van de ondernemingen noemt dit het belangrijkste obstakel. Betrouwbare elektriciteit volgt op de tweede plaats (14 procent), voor concurrentie vanuit de informele sector (12 procent), belastingtarieven (11 procent), politieke instabiliteit (8 procent), onvoldoende geschoolde werknemers (8 procent) en corruptie (7 procent). Uitgesplitst naar nationaal inkomen en de grootte van de betreffende bedrijven, blijkt dat een betrouwbare elektriciteitsvoorziening in de armste landen en voor grote bedrijven op nummer 1 staat (zie de tabel hieronder).

IFC concludeert dat infrastructuur, krediet, scholing en regelgeving vaak domineren als obstakels voor ontwikkeling van bedrijven. De knelpunten verschillen echter van land tot land. De landenspecifieke *binding constraints* moeten worden geïdentificeerd en aangepakt.

<sup>26</sup> Er wordt gesproken van 'marktfalen' als marktwerking geen optimale uitkomsten tot stand kan brengen.

Knelpunten Top-3	Alle bedrijven	Bedrijfsgrootte			Inkomenscategorie land			
		klein 5-20	midden 21-99	groot $\geq 100$	laag	lager-midden	hoger-midden	hoog
Krediet	1	1	1	3	2	1	1	3
Elektriciteit	2	2	2	1	1	3		
Informele sector	3	3	3			2	3	
Belastingen					3		2	2
Vaardigheden personeel				2				1

Bron: IFC, 2013.

### 2.2.3 Financiële omvang en kenmerken van het PSO-beleid

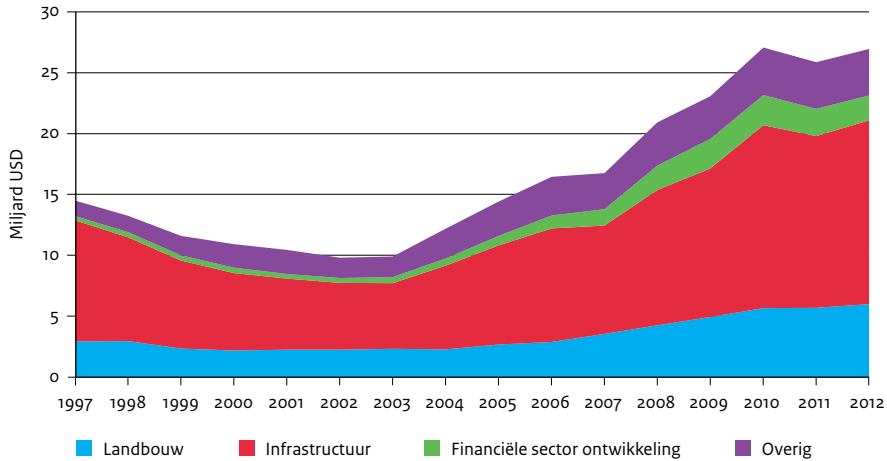
De omvang van de internationale steun voor PSO in ontwikkelingslanden is moeilijk vast te stellen vanwege de inconsistente rapportage aan OESO-DAC door donoren over de middelen die zij op dit beleidsterrein inzetten (Kindornay & Reilly-King, 2013). Afgaande op hun eigen indicaties zou de laatste jaren circa 15 procent van de Noorse ODA, 23 procent van de Canadese en rond de helft van de Zweedse ODA via SIDA (het Zweedse hulpagentschap) tot de PSO-uitgaven kunnen worden gerekend (Kindornay & Reilly-King, 2013).<sup>27</sup>

Eigen berekeningen van IOB op basis van OESO-gegevens suggereren dat de uitgaven voor private sector ontwikkeling de afgelopen toen jaar meer dan verdubbeld zijn tot circa USD 25 miljard op jaarbasis.<sup>28</sup> Infrastructuur was daarbij de belangrijkste sector, gevolgd door landbouw en financiële sector ontwikkeling (zie figuur 2.1).

<sup>27</sup> Nederland heeft recent aangegeven toe te willen werken naar totale PSO-bestedingen ter grootte van 20 tot 25 procent van de Nederlandse ODA (TK 32605, nr. 56, 2011). Dit percentage zou dan betrekking hebben op de uitgaven onder het PSO-beleidsartikel 4.3 (het onderwerp van deze beleidsdoorlichting), plus uitgaven onder 4.1 (voedselzekerheid), uitgaven via medefinanciering en andere kanalen.

<sup>28</sup> IOB selecteerde voor de berekening van uitgaven op het gebied van PSO in het OESO Statistics Database Creditor Reporting System (stats.OECD.org) de volgende categorieën: Agriculture, Forestry, Fishing (CRS code 310 III.1), Transport and Storage (210 II.1), Communications (220 II.2), Energy (230 II.3), Banking and Financial Services (250 II.4), Business and Other Services (250 II.5), Industry, Mining, Construction (320 III.2), Trade Policies en Regulations (331 III.3.a), Tourism (332 III.3.b). De bedragen betreffen de ODA-verplichtingen in USD tegen lopende prijzen. Het percentage PSO/ODA is het ongewogen gemiddelde van alle individuele landen.

**Figuur 2.1** PSO-verplichtingen van OESO-DAC donoren per sector (1995-2012)

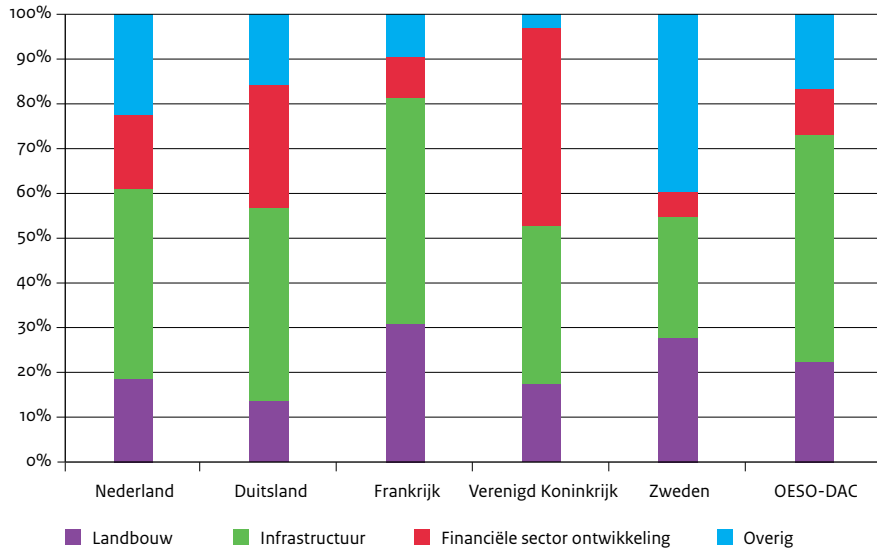


Bron: OESO, 2013. Bilaterale ODA (verplichtingen). Driejarig voortschrijdend gemiddelde.

Het uitgavenpatroon van Nederland komt redelijk overeen met dat van andere donoren, wat betreft de verhouding tussen de bestedingen in de belangrijkste PSO-sectoren (zie figuur 2.2).

| 51 |

**Figuur 2.2** PSO-uitgaven van Nederland naar sector vergeleken met enkele andere donoren (2005-2012)

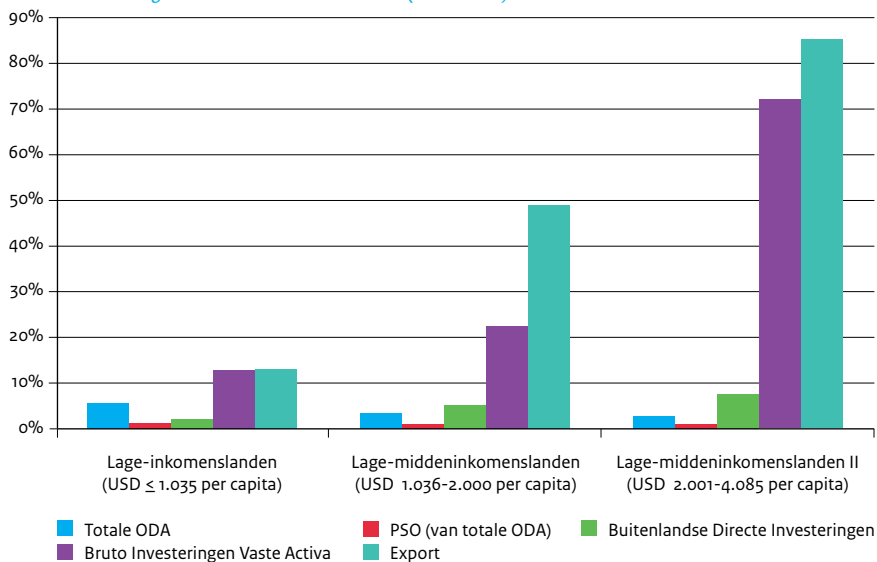


Bron: OESO, 2013.<sup>29</sup> Bilaterale ODA (uitgaven).

<sup>29</sup> Zie vorige voetnoot.

In het algemeen moet het belang van ontwikkelingshulp voor PSO niet overschat worden, tenminste niet voor de middeninkomenslanden. Zoals figuur 2.3 illustreert aan de hand van gemiddelden over de periode 2008-2012 kwam alleen in de lage-inkomenslanden de hulp voor PSO qua omvang enigszins in de buurt van de omvang van de directe buitenlandse investeringen (FDI). In deze categorie van allerarmste landen was en is ODA vaak nog een relatief belangrijke kapitaalstroom: gemiddeld bijna drie keer de omvang van de FDI en bijna de helft van de totale exportwaarde en de bruto investeringen. In de door IOB onderscheiden subcategorie I van de lage middeninkomenslanden (USD 1.035-2.000 / capita) was de FDI gemiddeld al ruim zes keer zo groot als de ontwikkelingshulp voor PSO. En in categorie II van de lage middeninkomenslanden (USD 2.000-4.085 / capita) was dit al acht keer zo groot en beliep de totale ODA gemiddeld nog maar een derde van de FDI.<sup>30</sup> In de hoge middeninkomenslanden (niet afgebeeld) waren de directe buitenlandse investeringen bijna tien keer zo groot als de totale ODA. Met andere woorden: ODA, en met name ontwikkelingshulp voor PSO, is vooral relevant in de allerarmste landen en de groep landen net boven het laagste inkomensniveau.

**Figuur 2.3** *Verhouding van ontwikkelingshulp voor PSO tot andere kapitaalstromen en investeringen in lage- en middeninkomenslanden (2008-2012)*



Bronnen: Wereldbank ([data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)) en OESO ([stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)).  
Bilaterale ODA (verplichtingen). Export van goederen en diensten.

<sup>30</sup> Bij deze indicatieve berekeningen heeft IOB de BRICs weggelaten, omdat deze landen het beeld zouden kunnen vertekenen. India zou in de evaluatieperiode in de categorie lage-middeninkomenslanden I vallen, China in categorie lage-middeninkomenslanden II en Rusland en Brazilië in de categorie hoge-middeninkomenslanden.

**Box 2.5** *Canadese studie over het PSO-beleid van donoren*

Een recente studie van twee Canadese NGO's naar de PSO-strategieën van 23 donoren – waaronder Nederland – vond veel overeenkomsten in het beleid van donoren. Zo zagen vrijwel alle donoren een belangrijke rol voor hun eigen bedrijfsleven in hun PSO-activiteiten. Er zou een brede tendens zijn om in PSO-beleid meer rechtstreeks met bedrijven te werken, vaak in de vorm van partnerschappen.

Sommige donoren – waaronder Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Finland en Canada – zagen samenwerking met het bedrijfsleven als manier om nationale commerciële belangen te dienen. De distributie- of *pro-poor* effecten van de gesteunde activiteiten werden vaak niet geëxpliciteerd. Het principe dat steun additioneel moet zijn en niet marktverstoring werd vaak genoemd, maar onduidelijk was volgens de onderzoekers of dit in de praktijk ook werd toegepast.

Internationale standaarden en principes voor mensenrechten en maatschappelijk verantwoord ondernemen werden door de meeste donoren genoemd als referentiekader. Er was ook aandacht voor de milieu- en gendercomponenten in de PSO-strategieën, maar de implementatie was niet altijd duidelijk. Robuuste raamwerken voor het meten van de resultaten van de PSO-activiteiten waren doorgaans afwezig, en transparantie op het niveau van de activiteiten was beperkt. Het was volgens de onderzoekers onduidelijk of en hoe de principes voor effectieve hulp – ‘*country ownership, alignment, harmonisation, mutual accountability*’ – in dit beleidsveld waren geïncorporeerd (Kindornay & Reilly-King, 2013).

| 53 |

## 2.3 Samenvattend

- In het huidige denken over economische groei in ontwikkelingslanden wordt groot belang gehecht aan een faciliterende overheid die de randvoorwaarden creëert waaronder de private sector tot bloei kan komen en die in ieder geval onnodige belemmeringen uit de weg ruimt.
- Over de mate waarin de overheid ook actief moet stimuleren en interveniëren door gericht sectorbeleid en industriepolitiek bestaat minder overeenstemming. De laatste jaren groeit wel de erkenning dat er wat dit betreft verschillende groeipaden mogelijk zijn, gezien de ervaring van veel nieuwe industrielanden (zoals de BRICs en andere G20 ontwikkelingslanden) waar de nationale overheid doorgaans een sterke rol vervulde.
- Directe steun aan individuele bedrijven in ontwikkelingslanden wordt zowel binnen OESO-DAC als de Wereldbank gezien als een terrein waar donoren voorzichtig te werk moeten gaan vanwege het gevaar van marktverstoring en niet-duurzame uitkomsten.

- Bedrijven in ontwikkelingslanden (en met name in lage-inkomenslanden) geven consequent toegang tot elektriciteit en krediet op als de meest belemmerende factoren voor hun verdere groei. In het algemeen worden infrastructuur, krediet, scholing en regelgeving gezien als de belangrijkste obstakels voor ontwikkeling van bedrijven, waarbij de mix verschilt van land tot land.
- ODA en met name ontwikkelingshulp voor PSO is qua omvang vooral relevant in de allerarmste landen en de inkomensgroep daar juist boven. Bij de meeste middeninkomenslanden vallen de ODA middelen voor private sector ontwikkeling in het niet bij andere kapitaalsstromen, waaronder directe buitenlandse investeringen.





# 3

## Het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling

## Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling. Hoe is het Nederlandse PSO-beleid ontstaan en hoe heeft het zich ontwikkeld? Wat zijn de kenmerken in de evaluatieperiode 2005-2012?

## 3.1 Het beleid voor bedrijfsleven en private sector tot 2005

### 3.1.1 Nederlandse belangen in de beginjaren van het ontwikkelingsbeleid

In de beginjaren (1950-1965) bestond de Nederlandse hulpinspanning voornamelijk uit multilaterale steun via de VN en aan het IDA-loket van de Wereldbank (vanaf 1960), naast koloniale bestedingen in Papua Guinea (tot 1962), Suriname en de Nederlandse Antillen. Minister Luns van Buitenlandse Zaken had in de eerste substantiële nota over ontwikkelingshulp van 1956 expliciet gekozen voor het multilaterale kanaal, omdat voor Nederland als relatief klein land 'bij multilaterale benadering onze deelneming en invloed beter verzekerd zijn' (TK 1956-1957, 4334, nr. 2).<sup>31</sup>

Vanaf midden jaren 60 nam het aandeel van de bilaterale hulp in de groeiende hulpinspanning sterk toe, en daarmee ook de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Andere landen, zoals West-Duitsland, waren ook op meer bilaterale steun overgegaan. Vanuit het Verbond van Nederlandse Werkgevers was aangevoerd dat 'Nederland het zich niet zal kunnen veroorloven hierbij achter te blijven gezien de belangen die er ook voor haar op het gebied van het handelsverkeer op het spel staan'.<sup>32</sup> De bilaterale hulp van Nederland nam toe van NLG 4,5 miljoen in 1965 tot NLG 328 miljoen in 1972 (van 2 procent naar 31 procent van de totale hulp). Een groot deel hiervan werd beheerd vanuit het Ministerie van Economische Zaken. Nederlandse consultants en deskundigen werden ingezet bij de technische hulp aan bilaterale partnerlanden. De financiële hulp bestond voor een groot deel uit leveranties van producten van enkele grote Nederlandse bedrijven: Philips (elektronische apparatuur), VMF/Stork en IHC (metaal- en machinebouw), Fokker (vliegtuigen), DAF (vrachtwagens en bussen), en NSM en UKF (kunstmest). De toenmalige minister Udink gaf in 1971 aan dat alle bilaterale hulp aan Indonesië, India, Pakistan, Kenia, Colombia, Peru, Tunesië 'voor 100 percent in Nederland wordt besteed, bij Nederlandse industrieën en producenten'. In een interview noemde hij ontwikkelingshulp een 'werkgelegenheidsinstrument' voor de Nederlandse economie (Hoebink, 1988).

In 1970 werd de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) opgericht, als financiële instelling ter ondersteuning van de Nederlandse export- en investeringsbelangen. In 1971 zag ook het Centrum ter Bevordering van Importen uit Ontwikkelingslanden (CBI)

<sup>31</sup> Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de historische beschrijving in het proefschrift van Paul Hoebink getiteld 'Geven is nemen – De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka' (1988).

<sup>32</sup> Citaat uit de nota 'Samenwerking met ontwikkelingslanden' van het Verbond van Nederlandse Werkgevers uit 1960, aangehaald in Hoebink, 1988.

het licht. Dit instrument was en is primair gericht op ondersteuning van bedrijven in de ontwikkelingslanden zelf, voor wat betreft hun export naar Nederland en de EU. Bij de oprichting, aanvankelijk als afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, kreeg het CBI als opdracht mee al die werkzaamheden van niet-handelspolitieke aard te verrichten die konden bijdragen tot de groei van de invoer uit de ontwikkelingslanden, vooral in West-Europa (IOB, 1999).

### 3.1.2 Armoedebestrijding en economische verzelfstandiging onder Pronk en De Koning

Onder minister Pronk (1973-77) en De Koning (1977-81) werd het Nederlandse ontwikkelingsbeleid verder uitgewerkt en de hulp meer gericht op de armste groepen in ontwikkelingslanden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken versterkte haar positie ten opzichte van de andere ministeries en een belangrijk deel van de hulp werd ontbonden. Pronk en minister Duisenberg van Financiën veranderden in 1977 het mandaat van de FMO die vanaf toen als ontwikkelingsbank verder ging, losgekoppeld van Nederlandse belangenbehartiging.

| 58 |

Minister De Koning introduceerde het tweesporenbeleid: enerzijds werd het beleid gericht op economische verzelfstandiging van de ontvangende landen, terwijl anderzijds specifieke activiteiten op het gebied van structurele armoedebestrijding als noodzakelijk werden gezien. Onder het verzelfstandigingsspoor vonden ook activiteiten met en voor het Nederlandse bedrijfsleven hun plek. De Koning stelde in 1979 het zogenaamde '100-miljoen-potje' in. Dit was een begrotingspost voor gemengde kredieten voor Nederlandse exporteurs, later omgedoopt tot het instrument voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET). De bedoeling was tweeledig: enerzijds een 'level playing field' creëren voor Nederlandse exporteurs die zich steeds vaker geconfronteerd zagen met gesubsidieerde kredieten voor hun buitenlandse concurrenten, en anderzijds inspelen op de behoefte aan kapitaalgoederen in ontwikkelingslanden (IOB, 1999). Ook zette het ministerie van Buitenlandse Zaken en de christelijke werkgeversvereniging NCW in 1978 het Programma Uitzending Managers (PUM) op.

### 3.1.3 Structurele armoedebestrijding met behulp van het Nederlandse aanbod

Onder de ministers Van Dijk (1981-1982), Schoo (1982-1985) en Bukman (1985-1989) kwam de rol van het bedrijfsleven en het belang van economische verzelfstandiging weer iets centraler te staan in de beleidsvorming. Economisch ging het begin jaren tachtig minder goed met Nederland, de werkloosheid was groot. Minister Schoo presenteerde in 1984 de nota 'Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid', waarmee nadrukkelijk ook de werkgelegenheid in Nederland werd bedoeld (TK 1984-1985, 18503, nr. 1-2). De nota kondigde maatregelen aan 'om vanuit ontwikkelingssamenwerking effectief rekening te houden met de Nederlandse economische en werkgelegenheidssituatie'. Een tweesporenbeleid achtte zij niet nodig, want dit ging uit van een kunstmatige tegenstelling tussen armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. Haar beleid beoogde

‘structurele armoedebestrijding’, gedefinieerd als ‘een blijvende verbetering van de omstandigheden waarin de meerderheid van de bevolking leeft [...] door versterking van het productieve vermogen van de samenleving in meerjarig perspectief’. De twee hoofdthema’s werden plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling. Bij activiteiten moest rekening worden gehouden met de mogelijkheid om ‘bij te dragen met Nederlandse expertise, diensten en goederen’. De nota constateerde dat het ‘terugvloeiingspercentage’ van de hulp vanaf eind jaren zeventig was teruggelopen. Verhoging van de bestedingen in Nederland zou moeten gebeuren door sectoren en activiteiten te kiezen die beter aansloten op de ‘Nederlandse aanbodmogelijkheden’. Onder haar opvolger, minister Bukman, kreeg vooral de landbouwsector meer aandacht.

### Box 3.1 Betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking

In reactie op kritiek dat zij armoedebestrijding liet vallen ten gunste van Nederlandse belangen, zei minister Schoo in 1984: ‘Het Nederlandse bedrijfsleven heeft van oudsher een grote rol gespeeld bij ontwikkelingssamenwerking. De werkelijkheid is vaak sterker dan de leer. In de mate waarin hulp gelden besteed werden aan Nederlandse leveranties van goederen en diensten is in de afgelopen tien jaar weinig verandering gekomen. Ook het traditionele armoedespoor was in hoge mate aangewezen op het bedrijfsleven. Ook voor de realisering van een waterputtenprogramma in de meest achtergebleven gebieden van Kenia bijvoorbeeld zijn we aangewezen op ingenieursbureaus. Daarom bestrijd ik de kritiek dat ik armoedebestrijding laat varen als ik mij uitspreek voor de inzetbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ik beoog hiermee juist een structurele aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk.’

| 59 |

Bron: toespraak minister Schoo voor de Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs, 29 mei 1984, aangehaald in Hoebink (1988).

### 3.1.4 Het bedrijfsleveninstrumentarium in de tweede periode Pronk

In zijn tweede periode als minister (1989-1998) verbreedde en verdiepte Pronk het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Nederland besteedde hulp in meer dan 120 landen en was internationaal actief op een veelheid aan terreinen.

Economische ontwikkeling in de partnerlanden was een belangrijk thema voor minister Pronk, maar de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven daarbij was beperkt. In 1991 werd de FMO op initiatief van Pronk een zelfstandige ontwikkelingsbank, waarin de Nederlandse staat een meerderheidsbelang behield. Vanaf 1998 kreeg FMO bovendien de ruimte om te lenen op de internationale kapitaalmarkt op basis van garanties van de Nederlandse staat, wat de mogelijkheden van FMO sterk vergrootte. In 2000 kende Standard & Poors de AAA-status toe aan FMO. In 2008 kreeg FMO de officiële bankstatus (FMO, 2013).

In 1997 stelde minister Pronk ook de zogenaamde regeling Particuliere Ontwikkelings- en Participatiemaatschappijen (POPM) in, als onderdeel van 'het bedrijfsleveninstrumentarium' binnen het OS-beleid. Om investeringen in ontwikkelingslanden te bevorderen bood POPM een gedeeltelijke garantie op de commerciële risico's die participatiemaatschappijen lopen op het risicodragend vermogen dat zij ter beschikking stellen van middelgrote en kleine ondernemingen in ontwikkelingslanden (TK 1996-1997, 25000-V, nr. 62). Verder werd in 1998 het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) opgezet om Nederlandse bedrijven te steunen bij innovatieve investeringen in de private sector in ontwikkelingslanden.

Het advies dat de Sociaal-Economische Raad (SER) in 1997 op eigen initiatief uitbracht over 'de particuliere sector in internationale samenwerking' sloot inhoudelijk aan bij de in OESO-DAC verband opkomende discussie over het belang van een '*enabling environment*' voor private sector ontwikkeling (zie hoofdstuk 2). Tegelijk bepleitte het rapport een *level playing field* voor het Nederlandse bedrijfsleven, zolang de wenselijke volledige ontbinding van de hulp in multilateraal verband nog niet was gerealiseerd. De Raad prees het stelsel van garantiestellingen en verzekeringen en bepleitte uitbreiding (SER, 1997).

| 60 |

### Box 3.2 Het bedrijfsleven instrumentarium in 1997

Per saldo omvatte het bedrijfsleveninstrumentarium rond 1997 een drietal instrumenten voor het private initiatief in ontwikkelingslanden zelf: FMO-financieringen (waaronder een apart MKB-fonds en een fonds voor technische advisering), PUM en CBI.

Daarnaast waren er vijf instrumenten gericht op handel en investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven: ORET, MILIEV (ontwikkelingsrelevante exportkredieten gericht op milieu), WHI (Wet Herverzekering Investerings daterend uit 1969, voor afdekking van politieke risico's van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden, zoals oorlog, blokkades van winstoverdrachten en naasting), POPM (deelgarantie voor commerciële risico's van Nederlandse investeringen), en IntEnt (een faciliteit voor verstrekking van risicodragend kapitaal door allochtonen in Nederland aan bedrijven in hun land van oorsprong). Ook cofinanciering met de Wereldbank bood het Nederlandse bedrijfsleven kansen op orders en activiteiten.

Bron: SER, 1997.

### 3.1.5 Herfkens' nota Ondernemen tegen Armoede

Samen met staatsecretaris Ybema van Buitenlandse Handel, presenteerde minister Herfkens in 2000 de eerste substantiële Nederlandse nota over private sector ontwikkeling onder de titel 'Ondernemen tegen Armoede' (TK 2000-2001, 27467, nr. 1). Economische groei in ontwikkelingslanden diende plaats te vinden met actieve deelname van de armste groepen:

*pro-poor growth*. Een goed functionerende overheid was hiervoor essentieel, maar evenzeer dat de private sector de ruimte kreeg om zich te ontplooien.

Om de private sector te stimuleren haar potentieel waar te maken was volgens de nota beleid nodig op drie terreinen:

1. Allereerst moest de internationale beleidsomgeving verbeteren. Met name de geïndustrialiseerde landen moesten betere handelsvoorwaarden bieden (grenzen openen), afspraken maken over investeringsbescherming, het schuldenprobleem aanpakken en coherentie tussen het OS-beleid en beleidsterreinen buiten de hulpsector bevorderen. Nederland werkte hieraan in internationale fora en via informele verbanden.
2. Overheden van ontwikkelingslanden moesten op nationaal niveau een ‘*enabling environment*’ voor de private sector creëren. Kerntaken waren het zorgdragen voor een stabiel macro-economisch klimaat, politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtstaat; bevordering van marktwerking; de opzet van een behoorlijke fysieke en sociale infrastructuur; en het creëren van randvoorwaarden voor bescherming van mens en milieu. Nederland steunde zulke verbeteringen bij voorkeur in multilateraal verband, waarbij *ownership* van het betreffende ontwikkelingsland uitgangspunt moest zijn.
3. Tenslotte kon assistentie worden verleend bij de aanpak van specifieke problemen en tekortkomingen in de private sector in ontwikkelingslanden, zoals gebrekkige kennis en hoge kosten voor krediet. De bijdrage die het Nederlandse (en internationale) bedrijfsleven hierbij kon leveren via handel en investeringen moest worden geoptimaliseerd. Daartoe werd het bilaterale bedrijfsleven instrumentarium geclusterd ondergebracht bij het agentschap Senter en bij FMO.<sup>33</sup> Hulp diende volgens de minister ontbonden te zijn voor een optimale besteding van schaarse OS-middelen.

| 61 |

In een vervolgotitie ging minister Herfkens in op de uitwerking van het Ondernemen tegen Armoede beleid (TK 2001-2002, 27467, nr. 6). De focus lag daarbij nadrukkelijk op economische activiteiten en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden zelf en de internationale beleidsomgeving die daarvoor nodig wordt geacht; over een mogelijke rol van het Nederlands bedrijfsleven of Nederlandse expertise wordt niet of nauwelijks gerept. Daarentegen was er veel aandacht voor de multilaterale inspanningen via onder meer de Wereldbank en IFC (waarmee in 2002 het Netherlands-IFC Partnership Program werd gestart). De Nederlandse uitgaven voor de agenda van *pro-poor* economische ontwikkeling zouden NLG 1,2 miljard belopen. De vijf latere ‘clusters’ in het beleid voor private sector ontwikkeling waren al in het overzicht van de uitgaven herkenbaar: infrastructuur, financiële sector, kennisontwikkeling en capaciteitsopbouw, goed bestuur (inclusief hervorming wet- en regelgeving), en markttoegang.

<sup>33</sup> Senter (toen inmiddels SenterNovem) ging in 2010 op in Agentschap NL (inmiddels Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland: RVO).

Mede onder druk van minister Herfkens en haar *likeminded* collega's in Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden was in 2001 in OESO-verband afgesproken om de hulp aan de Minst Ontwikkelde Landen te ontbinden. In lijn hiermee werd het deel van de ORET/MILIEV middelen dat eerder in de MOL's werden besteed (ongeveer NLG 100 miljoen) ondergebracht bij de FMO in de vorm van een nieuw en ontbonden infrastructuurfonds specifiek voor de minst ontwikkelde landen.

## 3.2 Hoofddlijnen van het PSO-beleid 2005-2012

### 3.2.1 Partnerschappen en lokaal ondernemerschap centraal bij Van Ardenne

Onder staatsecretaris en later minister Van Ardenne (2002-2007) bleven de hoofddlijnen van Ondernemen tegen Armoede bepalend voor het beleid, maar dan met meer nadruk op het bilaterale beleid en het mobiliseren van Nederlandse bedrijven en kennis bij het verbeteren van lokaal ondernemerschap. De middelen voor dit beleidsveld namen toe. De aanbeveling van een interdepartementaal beleidsonderzoek (2002) om de uitgaven onder het bedrijfslevenprogramma te verdubbelen, nam de minister echter niet over.

| 62 | Partnerschap was een sleutelbegrip in de visie van Van Ardenne, zoals verwoord in de beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht' (TK 2003-2004, 29234, nr. 1). Publiek-private samenwerkingsverbanden moesten de aanwezige kennis bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden bundelen ten behoeve van armoedebestrijding. De Nederlandse land- en tuinbouwsector kwam daarbij nadrukkelijk in beeld, onder meer door nieuwe partnerschappen met Agriterra en LTO-Nederland ter versterking van boerenorganisaties en ondernemerschap in de landbouw in ontwikkelingslanden. Ook op het gebied van milieu en gezondheidszorg werden PPP's opgezet. Eind 2005 waren meer dan veertig PPP's in uitvoering, waaronder een flink aantal met MKB-bedrijven en grote ondernemingen zoals Heineken, Starbucks, Shell, Unilever en Rabobank (TK 2005-2006, 29234, nr. 41).

Tevens gaf de minister een aanzet voor een intensievere aanpak van knelpunten voor private sector ontwikkeling in de bilaterale partnerlanden, met een centrale rol voor de ambassades (TK 2003-2004, 29234, nr. 26). Deze moesten een jaarlijkse scan maken om het ondernemingsklimaat in kaart te brengen en de mogelijkheden voor Nederlandse interventies te identificeren. Daartoe moesten ze in gesprek komen met ondernemers, vakbonden en andere organisaties, om partnerschappen met het lokale bedrijfsleven te initiëren. In zoveel mogelijk partnerlanden moest maatwerk worden geleverd, met steun voor ondernemersorganisaties, kamers van koophandel, kadasters, hervorming van

douane, enzovoort. In zeker negentien partnerlanden werden in 2005 dergelijke activiteiten ondernomen (TK 29800V nr. 127, 2005).<sup>34</sup>

In de instrumenten voor samenwerking met het bedrijfsleven werden enkele aanpassingen doorgevoerd. PSOM werd na een review in 2002 gecontinueerd en uitgebreid. Het aantal landen dat in aanmerking kwam voor PSOM werd verdubbeld tot 42, de middelen verdrievoudigd (ECORYS, 2005). Het MOL-fonds voor infrastructuur werd in 2004 verruimd door de toevoeging van nieuwe sectoren zoals water en gezondheidszorg. De landenlijst voor ORET/MILIEV werd uitgebreid en de voorwaarden (waaronder het schenkingspercentage) verruimd. Het officiële doel van het programma werd nu duurzame ontwikkeling en verbetering van het investeringsklimaat, waarmee het Nederlandse belang minder prominent werd. Verder konden de MOL's – op hun verzoek en van het betrokken Nederlandse bedrijfsleven – toch weer gebruik maken van dit fonds voor de aanschaf van kapitaalgoederen en diensten, waarbij ze deze niet perse uit Nederland hoefden te betrekken, vanwege de eerdere afspraken over ontbinding in OESO-DAC verband.

Daarnaast bleef beleidscoherentie een belangrijk actiepunt voor deze minister. Zij richtte haar pijlen in het bijzonder op een voor ontwikkelingslanden gunstige uitkomst van de WTO-onderhandelingen en hervorming van de voor producenten in ontwikkelingslanden schadelijke elementen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU (TK 2002-2003, 28318, nr. 2; TK 2005-2006, 29234, nr. 46).

| 63 |

*Aid for Trade* werd ook een aandachtspunt, vooral nadat de ministeriële WTO-bijeenkomst in Hong Kong eind 2005 het belang hiervan had aangegeven voor de Doha Ontwikkelingsronde. De Europese Commissie zegde in Hong Kong minimaal EUR 2 miljard voor handels-gerelateerde assistentie toe, waarvan de helft van de lidstaten moest komen (Raad van de Europese Unie, 2007). Uitgaven op het gebied van PSO vormden de bulk van de in Brussel gerapporteerde Nederlandse financiële inzet op het brede terrein *Aid for Trade*.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> In 2004 presenteerde het kabinet tevens een notitie over Ondernemen in Conflictgebieden, een gezamenlijk product van de ministers Bot (Buitenlandse Zaken), Brinkhorst (Economische Zaken) en Van Ardenne (TK 2003-2004, 29439, nr. 1). Hierin wordt ingegaan op het normatieve kader voor activiteiten van internationaal opererende bedrijven in conflictgebieden, MVO-principes en bedrijven als partner in conflictpreventie en wederopbouw.

<sup>35</sup> Naast gerichte steun aan de onderhandelingscapaciteit van ontwikkelingslanden (zoals de West-Afrikaanse katoenlanden die binnen de WTO afbouw van Amerikaanse en Europese katoensubsidies bepleitten), bestond de Nederlandse inzet op het gebied van *Aid for Trade* voornamelijk uit de PSO-activiteiten. PSO-uitgaven kunnen immers voor een heel groot deel tot de ruime categorie *Aid for Trade* worden gerekend. *Aid for Trade* omvat handelsgerelateerde assistentie in enge zin (zoals verbetering van douanefaciliteiten, versterking van onderhandelingscapaciteit en producenten helpen te voldoen aan voedselveiligheidsstandaarden), naast opbouw van productiecapaciteit, handelsgerelateerde infrastructuur en aanpassing. Lidstaten rapporteren vanwege de toezegging van de Europese Commissie in de WTO jaarlijks over hun uitgaven onder de paraplu van *Aid for Trade*. De gerapporteerde *Aid for Trade* uitgaven van Nederland over de periode 2005-2010 beliepen gemiddeld bijna EUR 500 miljoen per jaar, waarvan ongeveer EUR 110 miljoen tot de subcategorie handelsgerelateerde assistentie werd gerekend (Europese Commissie, 2012).



### 3.2.2 PSO voor groei en verdeling onder minister Koenders

Minister Koenders (2007-2010) benoemde Groei en Verdeling tot één van de vier speerpunten van het ontwikkelingsbeleid. Vanwege de essentiële rol van het bedrijfsleven 'als motor voor ontwikkeling en werkgelegenheid' was private sector ontwikkeling cruciaal voor het behalen van de Millenniumdoelen. Het beleid moest worden gericht op *pro-poor* economische groei: groei die meer dan evenredig ten goede zou komen van de armen (TK 2006-2007, 30800-V, nr. 110).

Op verzoek van minister Van Ardenne had de AIV eind 2006 een advies uitgebracht over Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding. De adviesraad constateerde 'een organisch gegroeid, omvangrijk bouwwerk van inspanningen, waarin pas later ordening is gebracht onder het thema PSO'. 'Hierdoor lijkt samenhang tussen de instrumenten te ontbreken'. Er was onvoldoende strategie en sturingsmogelijkheid, reden waarom de AIV pleitte voor een 'fundamentele (her)formulering van een integraal PSO-beleid' (AIV, 2006).

In reactie op het advies zegde minister Koenders meer samenhang en flexibiliteit in het instrumentarium toe (TK 2006-2007, 30800-V, nr. 110). Hij onderschreef de visie van de AIV (en OESO-DAC en Wereldbank – zie hoofdstuk 2) dat de nadruk in het PSO-beleid moest liggen op het algemene investeringsklimaat. Directe steun aan individuele bedrijven kon marktverstorend werken, zoals de AIV betoogde, maar 'onder de juiste voorwaarden' vormde dit wel een goede 'aanvulling' op initiatieven voor het algemene investeringsklimaat. PSOM was hiervan een voorbeeld volgens Koenders: hiermee waren 'positieve *pro-poor* effecten op het gebied van werkgelegenheid en technologische kennisoverdracht' bereikt die zonder de gebonden PSOM-middelen niet waren gerealiseerd.

Het streven om meer duidelijkheid over de PSO-strategie van het ministerie te scheppen kreeg onder meer invulling via een serie (deels interne) notities van het ministerie over het PSO-beleid en de vijf PSO-clusters die daarbij werden onderscheiden: infrastructuur, financiële sector, markttoegang, wet- en regelgeving, en kennis en kunde (zie paragraaf 4.3). Vooral de ontwikkeling van de financiële sector werd in een aparte Kamerbrief als belangrijk onderdeel van de agenda voor groei en verdeling gepresenteerd (TK 2008-2009, 31250, nr. 3). In de nadagen van het kabinet Balkenende IV verscheen een uitgebreide notitie over Groei, Armoede en Ongelijkheid waarin de keuzes binnen het PSO-beleid verder werden onderbouwd (TK 2009-2010, 31250, nr. 72).

Een belangrijke verandering die minister Koenders doorvoerde was de uitfasering van ORET en de oprichting van de nieuwe faciliteit voor steun aan publieke infrastructuur genaamd ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling) in 2009.<sup>36</sup> Evaluaties hadden een beperkte bijdrage van ORET aan zowel duurzame armoedebestrijding als aan vervolgoorders

<sup>36</sup> 2006 was het laatste jaar waarin nieuwe voorstellen voor ORET konden worden ingediend. De uitgaven voor ORET zijn daarna nog gestegen tot rond EUR 140 miljoen per jaar in 2008 en 2009. Eind 2012 waren nog meer dan vijftig projecten in twintig landen in uitvoering. Naar verwachting kunnen de laatste ORET-projecten in 2015 worden afgesloten.

voor het Nederlandse bedrijfsleven gevonden (TK 2006-2007, 30800 V, nr. 56) (NCSTE / IOB, 2006).<sup>37</sup> Slechts een bepaalde niche van het Nederlandse bedrijfsleven profiteerde. En vanuit het perspectief van donor en ontvanger waren de leveranties niet efficiënt te noemen: ze kwamen tot stand vanwege het subsidie element op de Nederlandse goederen en diensten, terwijl vergelijkbare producten vaak goedkoper elders konden worden betrokken.

ORIO moest een volwaardig vraaggestuurd schenkingsfonds voor publieke infrastructuur worden, waarbij door de keuze van sectoren in aansluiting op 'onderscheidende kennis en kunde' wel de aantrekkingskracht voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf zou blijven bestaan (TK 2008-2009, 31700V, nr. 84).<sup>38</sup> Actieve betrokkenheid en controle over de hele cyclus door de uitvoeringsagent – deze rol werd toegekend aan Agentschap NL – zou de kwaliteit en duurzaamheid van ORIO-voorstellen en -projecten ten goede moeten komen. Goedgekeurde projectvoorstellen zouden in de MOL's worden aanbesteed op basis van International Competitive Bidding, conform de OESO-regels voor ontbinding. Vervolgens zou het winnende bedrijf het project uitvoeren in opdracht van de lokale overheid, met subsidie en toezicht vanuit Agentschap NL. Buiten de MOL's zou het initiatief tot ontwikkeling van voorstellen liggen bij consortia van lokale overheid en bedrijven (in principe uit elk willekeurig land). Na goedkeuring van een voorstel door Agentschap NL zou direct worden gegund aan het consortium. ORIO startte met een verplichtingsbudget van EUR 180 miljoen voor 2009, waarvan in principe de helft in de MOL's zou moeten worden besteed.

| 65 |

Publiek-private partnerschappen kregen ook onder Koenders een impuls. Vanuit het zogenaamde Schokland fonds werden meerdere PPP's opgezet, waaronder het Initiatief Duurzame Handel. IDH werkte vanaf 2008 met substantiële steun vanuit het ministerie met het betrokken bedrijfsleven en NGO's aan verduurzaming van handelsketens in onder meer de palmolie-, soja- en cacaosector. Landbouw en voedselzekerheid kreeg ook weer meer aandacht, waaronder ontwikkeling van de rurale private sector. De minister stuurde samen met de minister van landbouw een beleidsnotitie aan de Kamer (TK 2007-2008, 31250, nr. 14).

### 3.2.3 PSO als prioriteit, doel en middel onder staatsecretaris Knapen

Onder staatsecretaris Knapen (2010-2012) veranderde het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in korte tijd van koers. Mede op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verliet Nederland de eerdere nadruk op sociale ontwikkeling (die in de jaren 2000 onder meer tot uitdrukking kwam in de leidende internationale rol wat betreft

<sup>37</sup> De gezamenlijke evaluatie van IOB en de Chinese instelling NCSTE van het programma in China was op deze punten wel veel minder negatief dan de evaluatie van het gehele ORET-programma 1999-2004 door Berenschot, SEOR en Ecolas.

<sup>38</sup> Voor Nederlandse bedrijven betekende het ontbonden karakter volgens de minister dat zij toegang zouden hebben tot de financiering 'op basis van concurrentiekracht in plaats van nationaliteit', ook tot de ongebonden financiering van andere landen (TK 2007-2008, 31200-V, nr. 143).

steun voor basisonderwijs).<sup>39</sup> Daarvoor in de plaats kwam een sterkere focus op economische sectoren en het bevorderen van zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden. Private sector ontwikkeling werd prioriteit en betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven een centraal uitgangspunt.<sup>40</sup> Er moest worden toegewerkt naar een wederzijds profijtelijke relatie, mede in het licht van de steeds grotere groep van middeninkomenslanden die het economisch goed deden (TK 2010-2011, 32500-V, nr. 15; TK 2010-2011, 32605, nr. 2).

De eigen expertise van Nederland moest beter worden benut voor een effectieve bijdrage via ontwikkelings samenwerking. Het Nederlandse bedrijfsleven zou beschikken over kennis en kunde op de vier thematische speerpunten van het kabinet: voedselzekerheid, water, veiligheid en rechtsorde en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Dat gold in het bijzonder voor de topsectoren *agrofood*, tuinbouw en water (TK 2011-2012, 32605, nr. 56). Nieuwe PPP's moesten bevorderen dat die toegevoegde waarde optimaal werd benut. Succesvolle bestaande partnerschappen werden opgeschaald. Landbouw en (vooral) voedselzekerheid werden belangrijke thema's, zoals beschreven in een gezamenlijke Kamerbrief van de staatssecretarissen Knapen en Bleker (TK 2011-2012, 32605, nr. 54).

Daarbij maakte Knapen naleving van de principes van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (op basis van OESO-richtlijnen 2011) een voorwaarde voor samenwerking en toekenning van ontwikkelingsgelden, conform een SER-advies over duurzaam ondernemen (2011).

Ambassades zouden beter worden toegerust om een spilfunctie te vervullen in publiek-private samenwerking tussen Nederland en partnerlanden, vooral op het gebied van water en voedselzekerheid. Hoewel Knapen de lijst van partnerlanden drastisch had ingekort tot 15, werd de inzet van de centrale instrumenten voor PSO mogelijk in meer dan 60 landen. Ook dit sloot aan bij het advies van de SER, die had aangevoerd dat het internationaal opererende bedrijfsleven zich niet op specifieke landen concentreerde.

Bevordering van een goed ondernemingsklimaat werd nog meer het sleutelbegrip in het PSO-beleid. In lijn met de Wereldbank zag Knapen daarbij vijf pijlers, die overeenkwamen met de eerder genoemde vijf clusters. PPP's en MVO waren dwarsdoorsnijdende thema's. De inzet zou landenspecifiek worden ingevuld en moest uiteindelijk goed aansluiten bij de vraag uit de ontwikkelingslanden zelf (TK 2011-2012, 32605, nr. 56).

<sup>39</sup> Het WRR-rapport '*Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*' bepleitte 'een breuk met een aantal van de historisch gegroeide mantra's van ontwikkelingssamenwerking: het primaat van armoedebestrijding, de directe focus op de allerarmsten, en het geloof in het belang van investeren in voorzieningen als drinkwater, basisonderwijs en gezondheidszorg' (WRR, 2010, p. 173).

<sup>40</sup> In de OESO-DAC Peer Review van Nederland in 2011 werd de omslag met enige zorg ontvangen. Een van de aanbevelingen luidt: 'ensure that development objectives remain paramount and that the renewed emphasis on the private sector is not confused with the promotion of Dutch commercial interests' (OESO, 2011, p. 12).

De inzet voor PSO werd ook in financiële zin geïntensiveerd, terwijl vanwege bezuinigingen de middelen voor veel andere beleidsterreinen verminderden. Bestaande PSO-programma's werden gecontinueerd of uitgebreid. Daarnaast werd een serie nieuwe programma's gestart, waaronder een Transitiefaciliteit voor Colombia, Zuid-Afrika en Vietnam, een *Innovative Finance Fund for Development* en een *Pro-poor* Innovatiefonds. In 2011 werd EUR 55 miljoen uitgetrokken voor het nieuwe Fonds Opkomende Markten (FOM-OS) dat het Nederlandse MKB moest gaan ondersteunen bij ontwikkelingsinvesteringen. In 2012 werd de PPP-faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (EUR 60 miljoen in 2012) gelanceerd, beheerd door Agentschap NL. Deze faciliteit kreeg als expliciete doelstelling de verbetering van het ondernemingsklimaat mee, waarvoor een derde deel van de middelen werd gereserveerd (Staatscourant, 2012a). Ook ging Agentschap NL het nieuwe PPP-Fonds Duurzaam Water beheren. Verder droegen ook maatschappelijke organisaties en multilaterale banken met steun van het ministerie bij aan het ondernemingsklimaat. Bij elkaar opgeteld zouden de uitgaven voor PSO spoedig rond de 20-25 procent van de Nederlandse ODA gaan beslaan, aldus de staatssecretaris (TK 2011-2012, 32605, nr. 56).

### 3.2.4 PSO en Nederlandse handelsbelangen geïntegreerd onder minister Ploumen<sup>41</sup>

De hoofdlijnen van het PSO-beleid van het kabinet Rutte-I werden met de komst van het tweede kabinet Rutte in het najaar van 2012 gecontinueerd. Daarbij vervaagden de scheidslijnen tussen economische belangenbehartiging en steun aan lokaal ondernemerschap verder, c.q. werd beoogd deze terreinen beter te integreren via de 'nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen'.

| 67 |

Duurzame en inclusieve groei werd het leidende principe. Samen met Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties moesten landen worden geholpen bij het op orde brengen van de randvoorwaarden voor ondernemerschap. Bij de invulling van de vier speerpunten (dezelfde als onder het vorige kabinet) moest zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de kennis in de Nederlandse topsectoren, waarvan de meerwaarde internationaal zou zijn erkend. Naast water, *agrofood*, tuinbouw en uitgangsmaterialen zou daartoe ook de sector logistiek behoren (TK 2012-2013, 33625, nr. 1).

Met de benoeming van minister Ploumen als minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn de bevordering van de Nederlandse handels- en investeringsbelangen en de Nederlandse hulp voor het eerst onder één bewindspersoon samengebracht. Hulp-, handels- en investeringsactiviteiten moesten zodanig worden gecombineerd dat zij leiden tot wederzijds voordeel. Dit vooral in overgangslanden waar de hulprelatie zou worden afgebouwd ten gunste van de bredere economische relatie (TK 2012-2013, 33625, nr. 1).

<sup>41</sup> In deze paragraaf zijn de beleidsintenties meegenomen zoals verwoord in de notitie 'Wat de Wereld Verdient' van voorjaar 2013 (TK 2012-2013, 33625, nr. 1) en de notitie 'Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei' over het Dutch Good Growth Fund van oktober 2013 (TK 2013-2014, 33625, nr. 38).

Vanwege flinke bezuinigingen op het totale OS-budget werden ook kortingen doorgevoerd op de onder Rutte-1 beoogde groei van het PSO-budget. Tegelijk werd een investering voorzien van EUR 750 miljoen over de periode 2014-2017 in een nieuw bedrijfsleven-instrument genaamd het Dutch Good Growth Fund (DGGF).<sup>42</sup> Dit revolverende fonds zal op maat gesneden financiering gaan verstrekken aan Nederlandse en lokale ondernemers in 66 lage en middeninkomen landen. Daartoe zijn drie financieringssporen voorzien:

1. Directe financieringen en garanties voor investeringen van het Nederlandse MKB in lage- en middeninkomenslanden; dit spoor komt onder beheer van Agentschap NL.
2. Financiering van investeringen van het lokale MKB via bestaande en nieuw op te richten investeringsfondsen (beheerd door een nog te vinden derde partij).
3. Aanvullende exportkredietverzekeringen, kredieten en garanties voor ontwikkelingsrelevante export van goederen en diensten van Nederlandse ondernemers, te beheren door kredietverzekeraar Atradius Dutch State Business.

Ter ondersteuning van het fonds stelt de minister EUR 75 miljoen beschikbaar uit het reguliere PSO-budget voor technische assistentie op de drie sporen (TK 2013-2014, 33625, nr. 38). Tevens is aangekondigd dat PSI en FOM-OS worden stopgezet in 2014; dergelijke investeringsbevordering in ontwikkelingslanden valt voortaan onder het DGGF. ORIO wordt niet onder het DGGF gebracht, maar het programma zal worden hervormd om de actieve betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken (TK 2013-2014, 33625, nr. 38).

| 68 |

### Box 3.3 *Potentiële financieringsvraag van Nederlandse bedrijven*

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht Birch Consultants de potentiële financieringsvraag van Nederlandse bedrijven op het eerste en derde spoor van het Dutch Good Growth Fund (investeringen, respectievelijk exportsteun).

Het onderzoek becijferde dat het bestaande instrumentarium tot zo'n 500 aanvragen per jaar leidt (waarvan een derde wordt gehonoreerd): 150 bedrijven melden zich voor matchmaking, 200 aanvragen voor haalbaarheidsonderzoeken, pilots en samenwerking, 150 subsidieaanvragen voor investeringen onder PSI, en 20 bedrijven die exportkredietverzekeringen aanvragen. Het aantal Nederlandse bedrijven dat op enigerlei wijze samenwerkt met bedrijven in de betrokken ontwikkelingslanden schatten de onderzoekers echter op twintigduizend. De netto Nederlandse investeringen in DGGF-landen beliepen circa EUR 3 miljard in 2011, terwijl de totale Nederlandse export naar deze landen (EUR 19 miljard in 2012) een veelvoud is van de met publieke verzekeringen gedekte uitvoer. Het rapport concludeert dat er doorgaans kennelijk geen sprake is van marktfalen (Birch Consultants, 2013, p. 38).

Mede gezien het revolverende karakter van het DGGF (het gaat om leningen in plaats van bijvoorbeeld de PSI-subsidies), komt het rapport uit op een relatief bescheiden

<sup>42</sup> De omvang van het fonds is in begrotingsbesprekingen eind 2013 teruggebracht tot EUR 700 miljoen.

financieringsbehoefte bij het Nederlandse bedrijfsleven: EUR 140-150 miljoen per jaar voor investeringen in DGGF-landen en EUR 100-200 miljoen voor aanvullende exportverzekeringen.

Het rapport impliceert een beperkt potentieel voor overheidssteun die daadwerkelijk additioneel kan worden genoemd ten opzichte van wat de markt al te bieden heeft.

Tabel 3.1 Accenten in het Nederlandse PSO-beleid (1998-2013)					
	Herfkens 1998-2002	Van Ardenne 2002-2007	Koenders 2007-2010	Knapen 2010-2012	Ploumen 2012-
<b>Visie op PSO en armoedebestrijding in OS-landen</b>	<i>Pro-poor growth</i> door goed samen-spel van overheid en private sector.	Duurzame armoedebestrijding door verbetering van lokaal ondernemerschap.	Ontwikkeling private sector is essentieel voor groei en verdeling – zonder bedrijfsleven worden de Millennium-doelen niet gehaald.	Zelfredzaamheid door groei via versterking private sector, zodat OS-landen hun armoede problemen zelf kunnen oplossen.	Idem.
<b>Hoofdaccenten in het brede PSO-beleid</b>	<p>Externe/ internationale voorwaarden PSO adresseren: markt-toegang, incoherenties, schuldenlast, etc.</p> <p>Vooraf via multilateraal kanaal werken aan een nationale 'enabling environment'.</p> <p>Gerichte aanpak van specifieke problemen in de private sector.</p>	<p>Lokaal ondernemerschap stimuleren.</p> <p>Landenspecifieke knelpunten voor PSO aanpakken.</p> <p>Brede partnerschappen initiëren (PPP's, WSSD-partnerschappen).</p> <p>Coherentie (handel, landbouw, enz.).</p>	<p>Brede groei en verdelingsagenda, met nadruk op het algemene investeringsklimaat.</p> <p>Financiële sector.</p> <p>Publieke infrastructuur, o.a. via ORIO en toegang duurzame energie.</p> <p>Landbouw en voedselzekerheid.</p> <p>PPP's (Schokland akkoorden, o.a. IDH)</p> <p>Coherentie (o.a. EPAs).</p>	<p>Van hulp naar handel en investeren, een wederzijds profijtelijke relatie.</p> <p>Algehele versterking vd rol van NL private sector in OS-beleid, meer PPP's.</p> <p>Focus op de 5 pijlers van een beter ondernemingsklimaat.</p> <p>Voedselzekerheid en water centraal.</p> <p>IMVO is randvoorwaarde.</p>	<p>Idem.</p> <p>+ Coherentie van handel en hulp (o.a. EPAs).</p>

	Herfkens 1998-2002	Van Ardenne 2002-2007	Koenders 2007-2010	Knapen 2010-2012	Ploumen 2012-
<b>Positie PSO binnen het OS-beleid</b>	Onderdeel van activiteiten gericht op <i>pro-poor</i> economische ontwikkeling.	Bedrijfsleven is een 'beleidsaccent', ondernemingsklimaat een 'dwarsdoorsnijdend thema' voor posten.	Onderdeel van de prioriteit Groei en Verdeling.	PSO is prioriteit, doel en middel.  <i>Mainstreaming</i> van PSO in het hele OS-beleid.	PSO valt binnen de nieuwe geïntegreerde agenda van hulp, handel en investeringen.
<b>Nederlands belang in relatie tot PSO</b>		Verbeterd lokaal ondernemersklimaat is ook goed voor NL-bedrijven.		Strategisch en commercieel belang voor NL speelt mee in keuze van activiteiten.	Gerichtheid op wederzijds voordeel.  Waar hulp en handel elkaar raken, valt solidariteit samen met welbegrepen eigenbelang.
<b>Rol van NL-bedrijfsleven bij PSO (evt. specifieke sectoren)</b>		Nederlandse kennis en expertise beter mobiliseren, vooral via PPP's, onder andere in land- en tuinbouw.	Betrokkenheid van NL-bedrijven vergroten, hun kennis en kunde gebruiken, vooral van het MKB.	NL-bedrijven hebben kennis, kunde en innovatieve technologie op alle speerpunten – en vooral in de topsectoren water, tuinbouw en agrofood.	Idem.  + kennisinstellingen.  + logistiek.
<b>Mate van binding aan activiteiten en leveranties van NL-ondernemingen</b>	Verdere ontbinding, waaronder ORET voor MOL's.		Uitfasering ORET; opvolger ORIO vergaand ontbonden; resterende binding is 'onder voorwaarden verantwoord'.	Introductie van nieuwe instrumenten met het oog op NL kennis en kunde, zonder formele binding.	Stroomlijning van instrumenten voor het NL bedrijfsleven onder het Dutch Good Growth Fund.

	Herfkens 1998-2002	Van Ardenne 2002-2007	Koenders 2007-2010	Knapen 2010-2012	Ploumen 2012-
<b>PSO in de bilaterale landen-activiteiten</b>		Landenspeci- fieke PSO knel- punten in partnerlanden identificeren en aanpakken, actieve rol voor ambassades.	Landenspeci- fieke knel- punten aan- pakken, o.a. landgebruik en -rechten.	Ondernemings- klimaat versterken.  PSO-instru- mentarium niet beperken tot de 15 partner- landen: 60+.  Meer bilateraal doen zodat OS-relatie kan groeien naar economische relatie in wederzijds belang.	Belangrijke rol voor posten bij het wegnemen van knelpunten voor PSO.
<b>(I)MVO</b>	MVO is bij inzet NL-bedrijfs- leven van belang.	MVO onderdeel van dialoog met NL-onder- nemers actief in OS-landen.	MVO is uitgangspunt, hier en daar.  <i>Decent work</i> agenda.	IMVO is rand- voorwaarde voor betrokken- heid bedrijfs- leven in PSO.	Idem.

### 3.3 Samenvattend

- De mate van betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven en de wenselijkheid om het Nederlandse belang via de hulp te dienen zijn terugkerende thema's in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.
- In de beginperiode (1965-1972) was gebonden hulp op basis van het Nederlandse aanbod heel gebruikelijk, zeker in de bilaterale samenwerking. Een deel diende vooral om de concurrentiepositie van het Nederlandse exporterende bedrijfsleven te versterken ten opzichte van concurrenten die zich vaak mochten verheugen in gelijksoortige financiële ondersteuning.
- Vervolgens werden de Nederlandse bedrijfsbelangen onder ministers Pronk en De Koning (1973-1981) geleidelijk ontvlochten ten gunste van een eigenstandig ontwikkelingsbeleid waarin de financiering van behoeften en prioriteiten aan de ontvangende kant centraal kwam te staan. Na een korte heropleving van de focus op het Nederlandse belang (vooral werkgelegenheid) begin jaren tachtig, zette deze tendens door, versterkt door afspraken over ontbinding van de hulp in internationaal verband (OESO).



- Begin jaren 2000 resteerde in Nederland een klein en separaat 'bedrijfslevenprogramma', waaruit grotendeels ontbonden steun werd verleend aan activiteiten ten behoeve van de particuliere sector in ontwikkelingslanden, soms met betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. De bulk van de Nederlandse hulpinspanning was op dat moment gericht op sociale ontwikkeling (waaronder onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater en versterking van particuliere organisaties), versterking van bestuur en wederopbouw na conflicten en rampen.
- Vanaf het midden van de jaren 2000 kwam onder de noemer private sector ontwikkeling een geleidelijke ommekeer op gang. Deze verandering sloot aan bij een verschuiving in de focus van de Nederlandse hulp van sociale ontwikkeling naar economische ontwikkeling, mede gevoed door toenemende kritiek op het werken met overheden van ontwikkelingslanden. Nauwere betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven werd in eerste instantie vooral gezocht vanwege deskundigheid op het gebied van specifieke thema's (zoals tuinbouw, water, MKB), bedrijfsvoering en markten. Groeiende belangstelling binnen het Nederlandse bedrijfsleven voor maatschappelijk verantwoord ondernemen versterkte het potentieel voor samenwerking.
- Vanaf 2010 deed het Nederlandse economische belang zijn herintrede in de ontwikkelingssamenwerking: de hulp werd vanaf dat moment tevens een rol toebedeeld in het bewerkstelligen van een wederzijds profijtelijke (handels-)relatie, vooral met ontwikkelingslanden die de ergste armoede waren ontgroeid.
- Over de jaren 2000 verschoof het accent in het Nederlandse PSO-beleid van de aanpak van landenspecifieke knelpunten in het ondernemingsklimaat naar meer op het Nederlandse aanbod gebaseerde interventies rond de (veronderstelde) sterke punten van Nederlandse bedrijven en instellingen.
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen door (Nederlandse) bedrijven die deelnamen in het PSO-programma werd van een wenselijkheid begin jaren 2000 tot een randvoorwaarde in de recentere periode.



# 4

## Financiële inzet, beleidsclusters en organisatie van het PSO-beleid

## Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de financiële inspanning van Nederland op het gebied van private sector ontwikkeling onder beleidsartikel 4.3, het onderwerp van deze beleidsdoorlichting. Hoe werden de algemene doelstellingen geoperationaliseerd, op welke deelterreinen, en met welke programma's en budget? Hoe werd de PSO-inzet organisatorisch vorm gegeven?

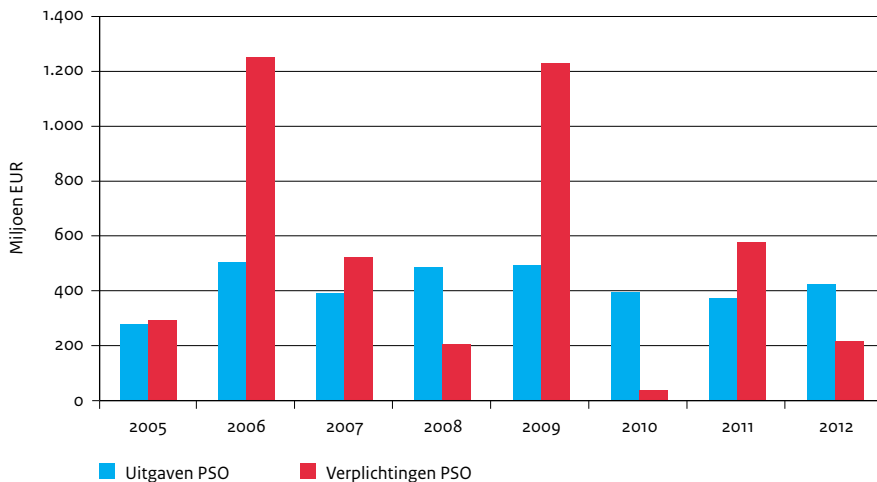
## 4.1 Financiële inzet op het gebied van PSO 2005-2012

De uitgaven onder beleidsartikel 4.3 beliepen over de periode 2005-2012 ruim EUR 3,3 miljard (EUR 3.347 miljoen); gemiddeld bijna EUR 420 miljoen per jaar. Dit was ruim 9 procent van de totale Nederlandse uitgaven voor officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA).

De uitgaven lagen de laatste jaren vrij stabiel rond EUR 400 miljoen. De aangegane verplichtingen schommelden sterk van jaar tot jaar. Dit werd vooral veroorzaakt door langjarige verplichtingen voor enkele grote PSO-programma's aangegaan in 2006 (EUR 705 miljoen voor ORET en EUR 284 miljoen voor FMO-MASSIF) en in 2009 (EUR 942 miljoen voor ORIO).

| 75 |

**Figuur 4.1** Uitgaven en verplichtingen voor PSO onder beleidsartikel 4.3 (2005-2012)



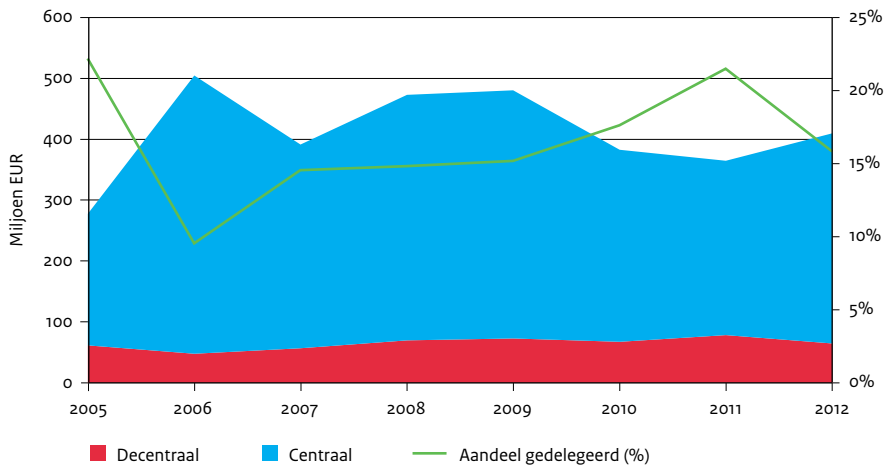
Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

De nieuwe indeling van de begroting in 2012 maakt dat de cijfers vanaf dat jaar niet volledig vergelijkbaar zijn met die van de jaren ervoor. In 2012 is vanwege het nieuwe beleidsaccent 'voedselzekerheid' het beleidsartikel 4.1 gecreëerd. Nieuwe activiteiten op het gebied van voedselzekerheid, die eerder tot PSO – en dus artikel 4.3 – werden gerekend, werden vanaf 2012 geboekt onder artikel 4.1. Zouden deze activiteiten wel onder 4.3 zijn geboekt, dan

zouden de verplichtingen volgens berekening van IOB EUR 575 miljoen hoger hebben gelegen. De uitgaven in 2012 zouden dan EUR 110 miljoen hoger zijn uitgevallen. De nadruk die in het beleid van staatsecretaris Knapen op private sector ontwikkeling werd gelegd, kwam dus vooral tot uitdrukking in verhoogde uitgaven (en vooral: verplichtingen) gerelateerd aan de voedsel- en landbouwsector.

Centraal vanuit het ministerie aangestuurde programma's maakten het overgrote deel uit van de PSO-uitgaven; slechts 15 procent van de programma's werd op lokaal niveau door de ambassades beheerd. In de globale omvang van de decentrale uitgaven zat in de loop der jaren weinig verandering (zie figuur 4.2).

**Figuur 4.2** PSO-uitgaven opgedeeld naar centraal en decentraal niveau (2005-2012)

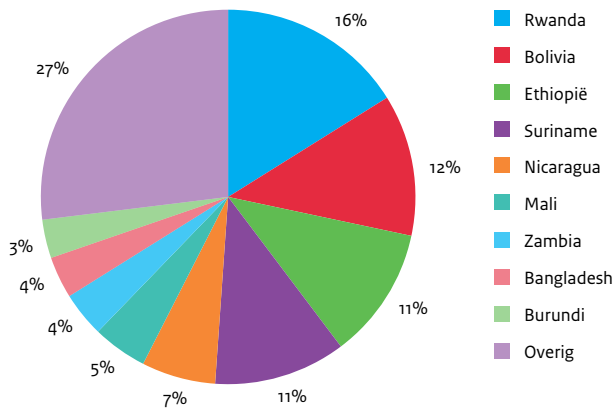


Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

Over de evaluatieperiode ging de helft van alle decentraal besteedde PSO-middelen naar vier landen: Rwanda, Bolivia, Ethiopië en Suriname. In Rwanda droeg Nederland vooral bij aan verbetering van de infrastructuur op het platteland. In Bolivia ging het met name om steun voor landhervormingen en de ontwikkeling van de markt voor quinoa (een lokaal graan-achtig gewas) en *singani* (een traditionele drank). Bestedingen in Ethiopië betroffen vooral steun voor landbouwontwikkeling, waaronder via een programma met de Wereldbank Agricultural Growth Program), met SNV en met de universiteit van

Wageningen.<sup>43</sup> In Suriname zijn de PSO-middelen voornamelijk besteed aan infrastructuur (dijken) en aan een fonds voor landbouwontwikkeling.

**Figuur 4.3** Decentrale PSO-bestedingen per land (2005-2012)

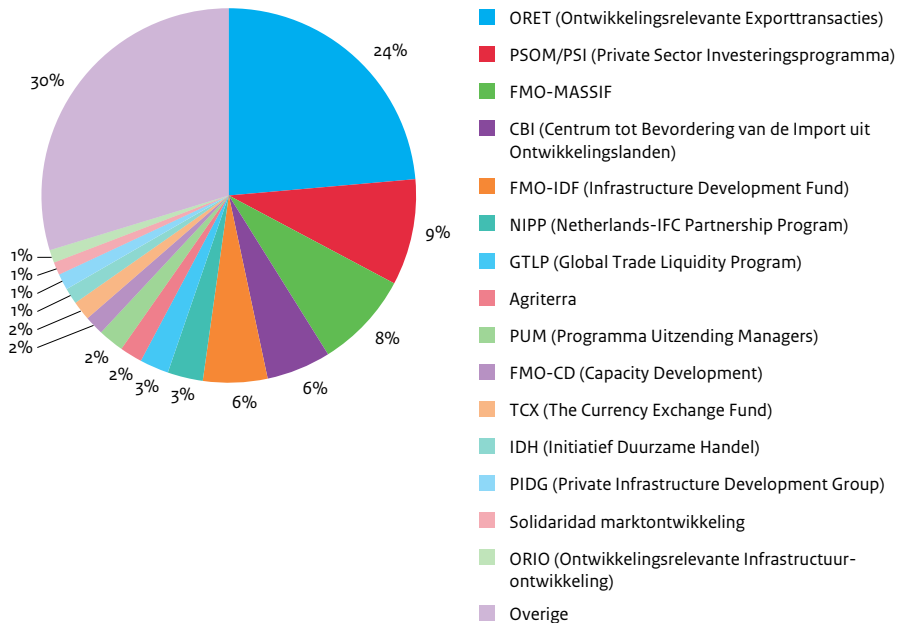


Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). De totale decentrale uitgaven bedroegen EUR 519 miljoen.

Van de EUR 3,3 miljard aan uitgaven voor PSO werd 18 procent besteed via NGO's (Nederlandse, lokale en internationale) en 12 procent via multilaterale organisaties (inclusief trustfonds). Het overgrote deel van de uitgaven werd op centraal niveau besteed via intermediaire organisaties zoals Agentschap NL en de FMO.

<sup>43</sup> Van de decentrale uitgaven die volgens de BZ administratie (Piramide) tot PSO-uitgaven onder begrotingsartikel 4.3 worden gerekend, heeft IOB voor dit overzicht het programma PSNP (Productive Safety Net Programme) in Ethiopië verwijderd. PSNP is een door de Wereldbank geleid voedselzekerheidsprogramma waarbij contant geld of voedsel aan kwetsbare groepen wordt gegeven in ruil voor publieke werkzaamheden waaronder voor infrastructuur. Het programma beoogt primair bij te dragen aan grotere voedselzekerheid voor de armste groepen en is in feite geen programma voor private sector ontwikkeling.

**Figuur 4.4** De grootste programma-uitgaven onder begrotingsartikel 4.3 (2005-2012)



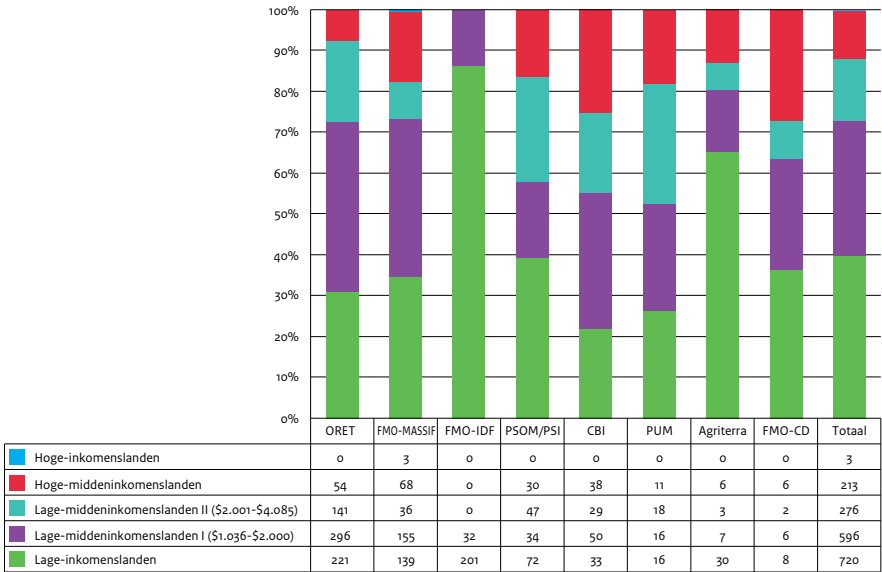
Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

Vijf grote centrale programma's domineren de PSO-uitgaven: ORET, PSOM, FMO-MASSIF, CBI en FMO-IDF maken bij elkaar meer dan de helft uit van de besteedde middelen. De 16 grootste programma's beslaan 70 procent van de uitgaven (zie figuur 4.4). De programma's met uitgaven boven EUR 10 miljoen waren opgeteld goed voor ruim 80 procent van de bestedingen. Bijna 2/3 van het aantal geregistreerde activiteiten onder beleidsartikel 4.3 (717 in totaal, waaronder verschillende bijdragen aan hetzelfde programma) had echter een omvang van minder dan EUR 1 miljoen. Met andere woorden: de bulk van de middelen ging naar een beperkt aantal grote programma's, maar er waren daarnaast veel kleine bestedingen.

Wat betreft de landenfocus van de 8 grootste centrale PSO-programma's in de periode 2005-2011 valt op dat 60 procent van de middelen in de middeninkomenslanden werd besteed (zie figuur 4.5).<sup>44</sup> De bestedingen in de armste landen waren vooral bij CBI en PUM beperkt. Rond een kwart van de middelen van CBI en van het Capacity Development fonds van FMO belandde in hoge middeninkomenslanden. Van de onderzochte programma's besteedde Agriterra – na FMO-IDF – veruit het grootste deel van de middelen in de armste landen.

<sup>44</sup> Indeling in landencategorieën betreft de situatie in 2008-2012 volgens de indeling van de Wereldbank. De brede categorie lage-middeninkomenslanden, met een BNP per capita tussen USD 1.036 en USD 4.085, is door IOB in tweeën geknipt om de analyse van de armoedefocus in de landenkeuze te verfijnen.

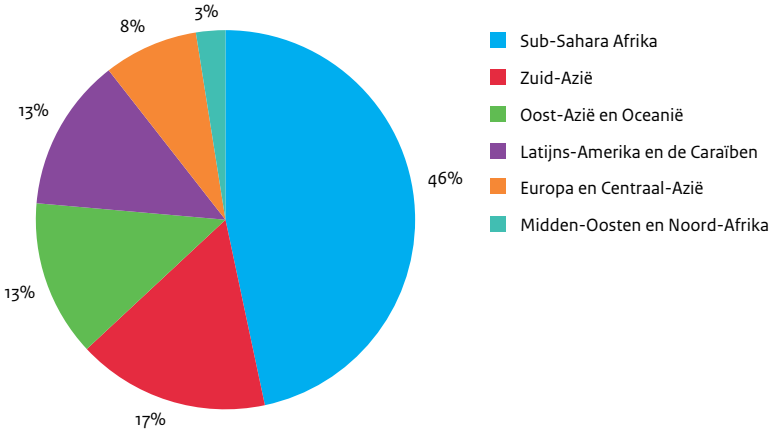
**Figuur 4.5** Bestedingen van acht centrale programma's naar landeninkomenscategorie (2005-2011)



Bron: enquête IOB onder uitvoerders van de programma's, 2013. Bestedingen in EUR miljoen. De totale bestedingen bedroegen circa EUR 1,8 miljard.

Opgedeeld naar regio landde bijna de helft van de middelen van de 8 centrale programma's in Sub-Sahara Afrika (zie figuur 4.6). De landen met het grootste aandeel in deze centrale programma's waren Ghana (EUR 211 miljoen), Sri Lanka (EUR 98 miljoen), Tanzania (EUR 95 miljoen), Bangladesh (81 EUR miljoen) en India (EUR 68 miljoen).

**Figuur 4.6** Bestedingen van acht grote centrale programma's naar regio (2005-2011)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). De totale bestedingen bedroegen circa EUR 1,8 miljard.



De uitgaven voor PPP's bedroegen in 2011 EUR 48,3 miljoen voor 54 partnerschappen, wat aangeeft dat dit instrument in financiële termen gesproken tot nog toe een relatief bescheiden omvang kent (IOB, 2013c).

## 4.2 De PSO-beleidsclusters

Het PSO-beleid in de evaluatieperiode omvat een veelheid aan instrumenten en activiteiten. Bij de uitvoering hanteerde het ministerie een indeling in vijf clusters: infrastructuur, financiële sector ontwikkeling, marktontwikkeling, wet- en regelgeving en kennis en kunde.<sup>45</sup> Deze indeling was op hoofdlijnen al aanwezig in beleidsbrieven van minister Herfkens (TK 2001-2002, 27467, nr. 6) en minister Van Ardenne. De clusters kwam terug in 2006-2007 in een serie, deels interne, beleidsnotities over het PSO-beleid.<sup>46</sup> Verder presenteerde staatssecretaris Knapen de indeling in vijf clusters in zijn beleidsbrief 'Ontwikkeling door duurzaam ondernemen' als de vijf pijlers van een goed ondernemingsklimaat (TK 2011-2012, 32605, nr. 56). De beleidsclusters sluiten grotendeels aan op de in de internationale literatuur gesignaleerde knelpunten in private sector ontwikkeling (zie hoofdstuk 2).

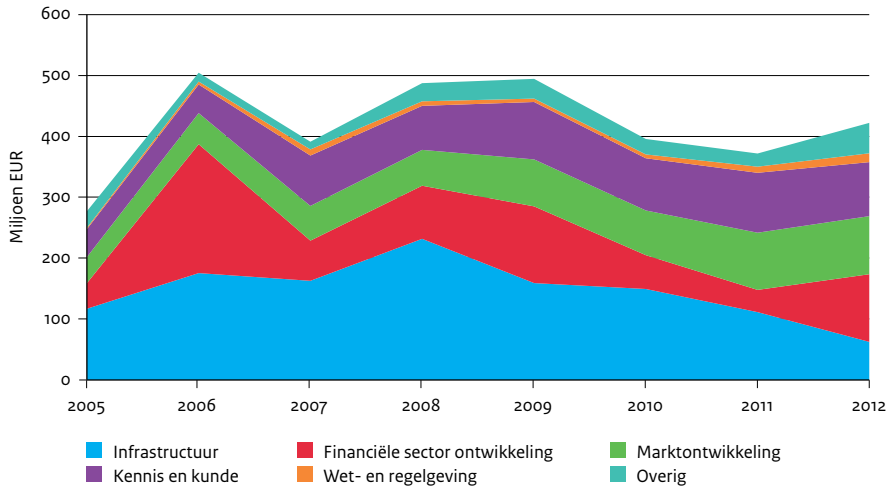
Voor de reconstructie van de interventielogica en de resultaatketen van het PSO-beleid van Nederland worden de clusters zoals gehanteerd door het ministerie hieronder kort beschreven, inclusief de gefinancierde instrumenten en programma's. Voor de indeling van PSO-activiteiten in clusters is in principe de classificatie aangehouden waar deze al was aangegeven door het ministerie; dit was vooral het geval bij de grotere programma's. Daar waar geen classificatie bekend was, heeft IOB zelf een categorie toegekend op basis van de beschrijving van de activiteiten.<sup>47</sup>

Figuur 4.7 geeft aan dat er over de evaluatieperiode geen grote verschuivingen zijn geweest in de verhouding tussen de uitgaven onder de clusters, met uitzondering van een dalende tendens op het vlak van infrastructuur. Deze afname in recente jaren is het gevolg van het aflopen van ORET, terwijl de uitgaven voor het grote vervangende infrastructuurprogramma ORIO (gestart in 2009) nog nauwelijks op gang zijn gekomen. De hoge uitgaven voor infrastructuur in 2008 hangen samen met een recordbesteding aan ORET (EUR 183 miljoen). De piek in de uitgaven voor financiële sector ontwikkeling in 2006 wordt veroorzaakt door de opstart van FMO-MASSIF (EUR 171 miljoen).

<sup>45</sup> Daarnaast gebruikte het ministerie ook wel een andere indeling, namelijk in (a) programma's die op bevordering van een goed ondernemingsklimaat zijn gericht en (b) instrumenten voor het (Nederlandse) bedrijfsleven (zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken / Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011). In andere beleidsstukken wordt dit onderscheid minder strikt aangebracht en wordt gesteld dat het bedrijfsleveninstrumentarium als zodanig ook gericht is op het verbeteren van het investeringsklimaat.

<sup>46</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e, 2007f.

<sup>47</sup> De categorie 'overige' is vooral gebruikt voor relatief kleine activiteiten, waarvoor het lastig was om het juiste cluster vast te stellen. Daarnaast bevat deze categorie programma's zoals FOM-OS die weliswaar onder artikel 4.3 zijn geboekt maar die vanwege het specifieke karakter naar het oordeel van IOB niet tot een PSO-cluster kunnen worden gerekend.

**Figuur 4.7** PSO-uitgaven onder beleidsartikel 4.3 per cluster (2005-2012)

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

Over de evaluatieperiode waren er bijna dertig programma's met uitgaven boven de EUR 10 miljoen. De indeling van deze programma's naar cluster en naar niveau van interventie is samengevat in figuur 4.8. Het niveau van interventie geeft aan of de uiteindelijke begunstigde van het programma (in hoofdzaak) een specifiek bedrijf is, of een productieketen, of dat het beoogde niveau van interventie het bredere ondernemingsklimaat betreft, waarbij vele entiteiten gebruik kunnen maken van het uiteindelijke product van de interventie. Zo richt FMO MASSIF zich bijvoorbeeld op het versterken van kredietfaciliteiten voor het MKB via financiële ondersteuning van bestaande financiële intermediaire structuren (lokale banken), waar vervolgens meerdere ondernemers gebruik van kunnen maken; MASSIF intervenueert dus op het niveau van het algemene ondernemingsklimaat. FMO-CD daarentegen versterkt de capaciteit van geselecteerde ondernemingen en intervenueert dus op bedrijfsniveau.

Ongeveer een kwart (EUR 640 miljoen) van de grote PSO-programma-uitgaven blijkt direct gericht op specifieke bedrijven. Daarbij gaat het in het geval van PSI/PSOM en het (inmiddels beëindigde) NIMF-programma van FMO (in hoofdzaak) om Nederlandse ondernemingen.<sup>48</sup> Daarnaast wordt ook in de activiteiten gericht op versterking van marktketens vaak gewerkt met specifieke bedrijven, al dan niet van Nederlandse oorsprong; de beoogde versterking en verduurzaming van de productieketen valt echter meerdere spelers in de keten toe, waaronder vaak kleine producenten en boeren. En in het geval van ORET is vaak een Nederlandse onderneming direct betrokken bij de uitvoering van de

<sup>48</sup> Ook het in 2011 opgezette programma FOM-OS (ondergebracht bij FMO) is gericht op verstrekking van langjarige investeringssteun aan Nederlandse bedrijven. Dit programma is door IOB in de categorie 'overige' ingedeeld, omdat het qua karakter niet onder één van de vijf OS-beleidsclusters paste.

**Figuur 4.8** De 29 programma's met uitgaven groter dan EUR 10 miljoen (2005-2012): cluster en interventieniveau

	Infrastructuur € 1.171 mln	Financiële Sector € 736 mln	Marktontwikkeling € 550 mln	Kennis en Kunde € 615 mln	Wet- en Regelgeving € 60 mln
<b>Bedrijf</b>		<b>FMO-CD</b> € 56 mln Gift Lokaal bedrijf  <b>FMO-NIMF</b> € 24 mln Gift NL bedrijf	<b>CBI</b> € 185 mln Gift Lokaal bedrijf	<b>PSOM/PSI</b> € 304 mln Gift NL bedrijf  <b>PUM</b> € 71 mln Gift Lokaal bedrijf	
<b>Productieketen</b>			<b>IDH</b> € 48 mln Gift Internat. & lokale bedr.  <b>Solidaridad</b> € 39 mln Gift Lokale bedrijven  <b>Bolivia quinoa &amp; wijn</b> € 16 mln Gift Lokale bedrijven		
<b>Ondernemingsklimaat</b>	<b>ORET</b> € 789 mln Gift NL bedrijf  <b>FMO-IDF</b> € 182 mln Lening Internat. bedrijven  <b>PIDG</b> € 48 mln Gift Internat. bedrijven  <b>ORIO</b> € 36 mln Lening Internat. bedrijven  <b>Rwanda HIMO</b> € 27 mln Gift Lokale overheid  <b>Suriname dijken</b> € 26 mln Gift Lokale overheid  <b>Rwanda CDF</b> € 18 mln Gift Lokale overheid  <b>Bangladesh energie</b> € 16 mln Gift Lokale overheid	<b>FMO-MASSIF</b> € 284 mln Lening/Invest. Lokale fin. instelling  <b>NIPP</b> € 103 mln Gift Lokale overheid/bedr.  <b>GTLP</b> € 84 mln Lening Lokaal bedrijf  <b>TCX</b> € 55 mln Lening Internat. bedrijven  <b>FIRST</b> € 10 mln Gift Lokale overheid/bedr.	<b>IFDC SAADA</b> € 21 mln Gift Lokale organisaties  <b>Suriname ASF</b> € 15 mln Gift Suriname  <b>Ethiopië AGP</b> € 15 mln Gift Lokaal bedrijf  <b>IFDC MIR</b> € 13 mln Gift Regionale overheid	<b>Agriterra</b> € 71 mln Gift Lokale organisatie  <b>Woord &amp; Daad</b> € 21 mln Gift Lokale organisatie	<b>Bolivia INRA</b> € 13 mln Gift Lokale overheid  <b>ICF for Africa</b> € 12 mln Gift Lokale overheid
	<b>LEGENDA</b>  <b>Interventie-niveau</b> Naam van het programma Financiële omvang (2005-2012) Vorm van financiering verstrekt door het programma Belangrijkste directe begunstigde van de financiering onder het programma				

activiteit (en ontleent de onderneming daar ook inkomsten/omzet aan), maar komen de geleverde infrastructuur of kapitaalgoederen uiteindelijk beschikbaar voor een bredere groep van bedrijven of particuliere gebruikers in ontwikkelingslanden; daarmee wordt dus een bijdrage geleverd op het niveau van het bredere ondernemingsklimaat (waar verschillende bedrijven van kunnen profiteren).

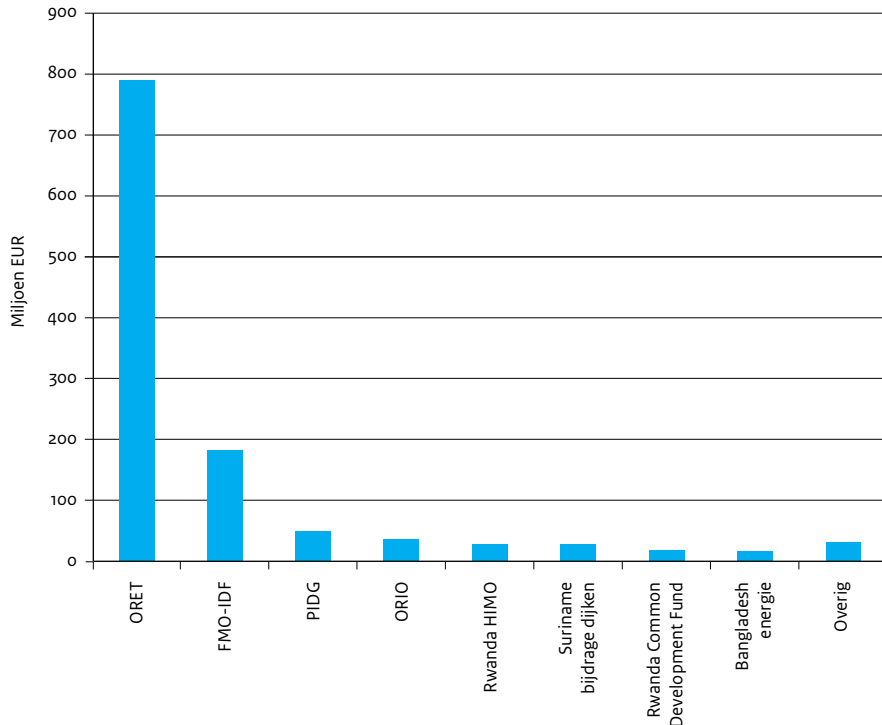
#### 4.2.1 Cluster infrastructuur

Het ministerie hanteerde een definitie van infrastructuur waarin vanwege het belang van de Millenniumdoelen ook sociale infrastructuur was opgenomen. De definitie omvatte alle faciliteiten voor de provisie van energie, drinkwater, sanitaire voorzieningen, irrigatie, transport, telecommunicatie, stedelijke huisvesting, onderwijs en ziekenhuisdiensten, inclusief de bijbehorende technische assistentie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007b). In 2011 werd de definitie echter ingeperkt en gekoppeld aan directe economische activiteiten: aanleg, renovatie en onderhoud van de fysieke en technologische infrastructuur (zoals wegen, energie, water en telecommunicatie) 'die nodig is om efficiënt te kunnen produceren en handelen'. De belangrijkste resultaatindicator op het gebied van infrastructuur is toegenomen gebruik. Dit werd expliciet benoemd in de beleidsbrief van 2011 (TK 2011-2012, 32605, nr. 56).

De belangrijkste programma's binnen dit cluster waren ORET en FMO-IDF. De uitgaven van ORIO (waarvoor in 2009 bijna EUR 1 miljard is gecommitteerd) zijn tot en met 2012 nog beperkt, omdat veel van de beoogde publieke infrastructuurprojecten nog in de fase van voorstudie zitten. Voor het internationale fonds voor het mobiliseren van private investeringen in infrastructuur (PIDG) stelde Nederland EUR 48 miljoen beschikbaar. Nederland steunde ook PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), een multi-donor fonds bij de Wereldbank voor technische assistentie aan overheden bij het ontwerpen en implementeren van strategieën de ontwikkeling van infrastructuur, waaronder met betrokkenheid van de private sector.

Daarnaast is een aantal landenspecifieke activiteiten beheerd vanuit de posten relatief groot qua omvang, zoals in Rwanda, Suriname en Bangladesh (zie figuur 4.9). De decentrale activiteiten besloegen circa EUR 100 miljoen, minder dan 10 procent van het totaal van het cluster.

**Figuur 4.9**    *Infrastructuur: grootste programma's (2005-2012)*



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Totaal EUR 1.171 miljoen.

#### 4.2.2 Cluster financiële sector ontwikkeling

De beleidsnotitie uit 2008 over cluster financiële sector ontwikkeling benoemde drie sporen voor het Nederlandse beleid (TK 2008-2009, 31250, nr. 3):

- Spoor 1 is gericht op verbetering van het institutionele kader voor de financiële sector in ontwikkelingslanden door hervorming van wet- en regelgeving. Nederland steunde dit voornamelijk via partnerschapprogramma's met de Wereldbank en IFC, zoals via NIPP en FIRST.
- Spoor 2 beoogt vergroting van het aanbod van diensten binnen de financiële sector in ontwikkelingslanden. FMO is op dit gebied de belangrijkste Nederlandse financier, het grootste deel van de FMO-portefeuille heeft betrekking op de financiële sector. Daarbij gaat het vooral om risicovolle deelnames en technische assistentie bij financiële instellingen die zich richten op microbedrijven en het MKB.

- Spoor 3 betreft introductie van vernieuwende instrumenten voor financiering en risicomangement. Nederland wilde de ontwikkeling stimuleren van nicheproducten zoals leasing, achtergestelde en convertibele leningen, durfkapitaal, hypotheek, verzekeringen en garantiestelling. Het vernieuwende aanbod aan financiële diensten zou toegesneden moeten zijn op de behoeften van armen en het MKB. Voorbeelden zijn het *Health Insurance Fund* (HIF) en The Currency Exchange Fund (TCX). HIF assisteert particuliere verzekeraars bij het aanbieden van verzekeringen tegen ziektekosten aan lage-inkomensgroepen in enkele Afrikaanse landen. TCX verzekert investeerders in opkomende markten tegen de risico's van sterk fluctuerende wisselkoersen.

Bij de steun aan lokale financiële instellingen moeten twee uitgangspunten worden gerespecteerd, aldus de notitie. Ten eerste moet er sprake zijn van additionaliteit; daar waar de private sector niet instapt vanwege te hoge risico's kan publieke inzet additioneel zijn. Daarnaast moet de publieke financiële inzet katalyserend werken door ook privaat kapitaal aan te trekken voor het betreffende doel of programma. Bijzondere aandacht wilde Nederland geven aan verbetering van de financiële dienstverlening op het platteland. Juist in rurale gebieden is toegang tot krediet en bankdiensten een voorwaarde voor hogere productiviteit; juist daar liggen kansen voor hulp die resulteert in economische groei en armoedebestrijding.

| 85 |

De notitie van 2008 stelt dat geavanceerde resultaatmeting in deze sector goed mogelijk is. Belangrijkste indicator is hoeveel mensen in welke mate baat hebben bij deze activiteiten. De beleidsbrief van 2011 noemt als resultaatindicator voor de ontwikkeling van de financiële sector: de toename van het aantal klanten dat gebruik maakt van de financiële diensten.

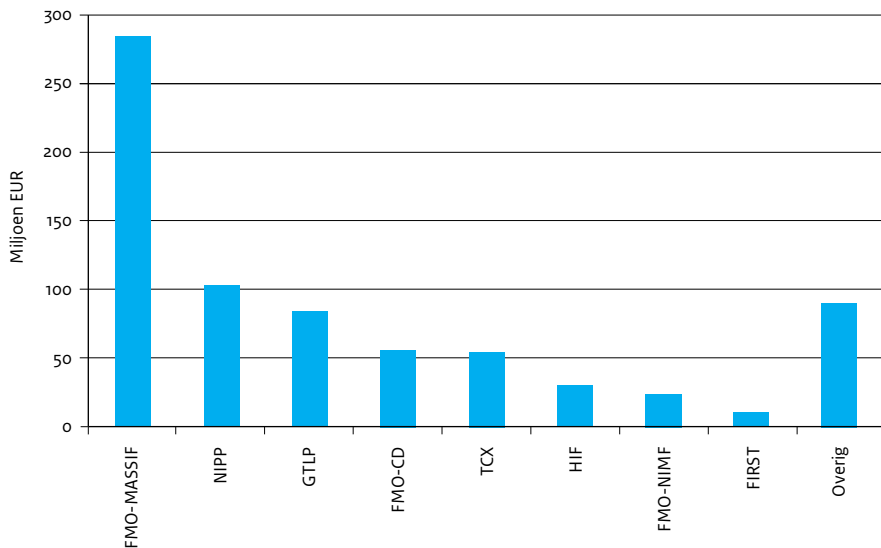
In financiële termen waren FMO-MASSIF, FMO-CD en The Currency Exchange Fund de belangrijkste Nederlandse programma's (zie figuur 4.10). FMO-MASSIF is in 2006 opgezet door samenvoeging van drie eerdere FMO-fondsen.<sup>49</sup> MASSIF leent middelen aan financiële intermediairs (zoals lokale banken, microkrediet instellingen en NGO's) die kredieten verstrekken aan micro, kleine en middelgrote bedrijven en aan huishoudens met weinig inkomen. De kredieten kunnen ook worden gebruikt voor zaken als hypotheek en verzekeringen. Het CD-fonds van FMO geeft financiële en technische steun aan lokale bedrijven voor ontwikkeling van hun managementcapaciteit, organisatie-, sociaal- en duurzaamheidsbeleid en nieuwe producten. Daarnaast financiert FMO ook aanzienlijke aantallen projecten in ontwikkelingslanden uit de eerder opgebouwde overheidsfondsen (FMO-A), waaraan de overheid inmiddels geen uitgaven (meer) doet. Aangezien de Nederlandse staat een meerderheid (51 procent) van de aandelen van FMO in bezit heeft kunnen deze middelen ook meegerekend worden onder de Nederlandse inzet voor PSO.

<sup>49</sup> FMO-MASSIF is in 2006 ontstaan uit de samenvoeging van het Small en Medium Enterprise fund (SME-fund, opgericht in 1978), het Seed Capital fund (opgericht in 1995) en het Balkan Fonds (opgericht in 1998).

Multilateraal zijn vooral de programma's met IFC van belang: het Netherlands-IFC Partnership Program (NIPP) en het Global Trade Liquidity Program (GTLP). Onder NIPP was echter slechts een deel (naar schatting 20 procent) van de middelen direct gericht op versterking van de financiële sector; andere activiteiten hadden doorgaans een bredere focus, waaronder het algemene investeringsklimaat.<sup>50</sup> De bijdrage aan GTLP is per saldo ook minder dan op het eerste gezicht lijkt. IFC zette GTLP op tijdens het hoogtepunt van de financiële crisis in 2008-2009 om de krapte in de markt voor korte termijn handelskredieten te verbeteren. Nederland droeg in 2009 bij met een lening van EUR 34 miljoen, die in 2012 vrijviel. Deze middelen, aangevuld tot in totaal EUR 50 miljoen, zijn vervolgens opnieuw aan het IFC-programma geleend voor de duur van tweeëneenhalf jaar.

Slechts een klein deel van de uitgaven – EUR 40 miljoen, of 5 procent van het totaal – werd opgezet en beheerd op het niveau van de posten.

**Figuur 4.10** Financiële sector ontwikkeling: grootste programma's (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Totaal EUR 736 miljoen.

<sup>50</sup> Van 2006 tot 2011 was de verdeling van NIPP-middelen over de zogenaamde 'business lines' van IFC als volgt: 20 procent Business Enabling Environment, 19 procent Access to Finance, 17 procent Environment and Social Sustainability, 16 procent Corporate Advice, 16 procent Infrastructure, 12 procent meerdere business lines (IOB, 2013e).

### 4.2.3 Cluster marktontwikkeling

Betere toegang tot markten en een verbeterd aanbod van producten om goed gebruik te kunnen maken van die potentiële afzetmarkten zijn de twee poten van dit cluster.

Bij toegang tot markten gaat het in het Nederlandse PSO-beleid zowel om nationale, regionale als internationale markten. Tot voor enkele jaren lag in de stukken van het ministerie vrij veel nadruk op de toegang tot de Europese markt en op liberalisering van de internationale handel middels de WTO-onderhandelingen in het kader van de Doha Development Round (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007d). Nederland zou een actieve rol moeten spelen in het aanpakken van (resterende) tariefbelemmeringen, handelsverstoringende exportsteun en non-tarifaire belemmeringen. In recente stukken ligt de nadruk meer op het aanbod in ontwikkelingslanden zelf en de mate waarin dit aanbod voldoet aan de consumentenvraag en aan bestaande regels in de exportmarkten, zoals productnormen en oorsprongsregels (TK 2011-2012, 32605, nr. 56). Betere productie-strategieën moeten zorgen voor diversificatie, hogere kwaliteit, het voldoen aan product-standaarden en certificatie van producten. Hierdoor moeten de betrokken bedrijven in ontwikkelingslanden ook betere bedrijfsresultaten boeken en hun continuïteit waarborgen.

Een gerelateerde ontwikkeling in het Nederlandse beleid is de aandacht voor versterking van handelsketens via PPP's waarin bedrijven, NGO's en overheid samenwerken voor duurzame handel. Zo heeft het ministerie de oprichting van IDH gesteund om producenten in ontwikkelingslanden te verbinden met bedrijven uit Nederland (en elders). Daarbij zou binnen de keten meer aandacht moeten worden besteed aan sociale en ecologische aspecten. Veel van deze activiteiten zijn rond specifieke productketens georganiseerd, zoals soja, palmolie, cacao en katoen.

| 87 |

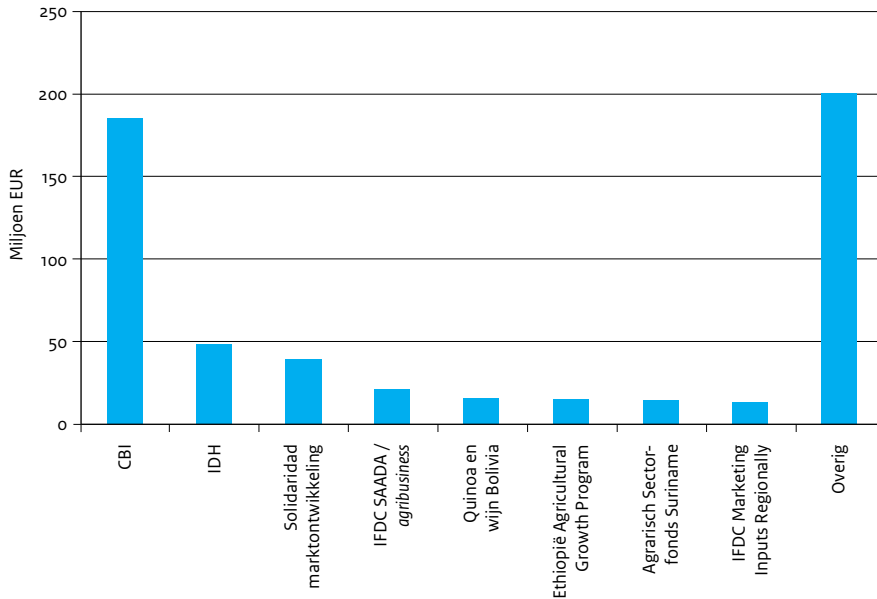
De belangrijkste resultaatindicator die het ministerie binnen het cluster marktontwikkeling onderscheidt is toename van de binnenlandse, regionale en internationale afzet van bedrijven in ontwikkelingslanden (TK 2011-2012, 32605, nr. 56).

Wat betreft de financiële inzet binnen het cluster is het CBI veruit de grootste uitgavenpost, op enige afstand gevolgd door IDH en het marktontwikkelingsprogramma van Solidaridad (zie figuur 4.11). Verder staat IFDC (het International Fertilizer Development Center) met twee programma's in de top-8 van dit cluster. Deze internationale organisatie voor voedselzekerheid is gericht op verhoging van de productiviteit in landbouwketens en is door het ministerie vooral gefinancierd voor een aantal programma's in West-Afrika.

Opvallend is het relatief grote aandeel decentraal beheerde programma's in dit cluster: 27 procent van het totaal. Het grootste decentrale programma was een project in Bolivia om de productie en marketing van het traditionele voedselgewas quinoa en de traditionele drank *singani* te verbeteren.



**Figuur 4.11** Markontwikkeling: grootste programma's (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Totaal EUR 550 miljoen.

#### 4.2.4 Cluster kennis en kunde

In dit cluster onderscheidde het ministerie drie hoofdlijnen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007e). Het eerste accent is het versterken van ondernemerschap. Vooral in veel kleine bedrijven in ontwikkelingslanden ontbreken vaak de noodzakelijke kennis en de vaardigheden om op langere termijn succesvol te ondernemen en te groeien. Door het bieden van zogenaamde *Business Development Services* (waaronder training, advisering, marketingsteun, technologieoverdracht en import- en exportbevordering) kan de toegang tot markten en de competitiviteit van ondernemingen worden versterkt. *Business-to-business* programma's kunnen ook bijdragen aan versterkt ondernemerschap.

De tweede hoofdlijn is het versterken van werkgevers- en producentenorganisaties. Zulke ledenorganisaties zijn belangrijk voor het versterken van de positie van de private sector in het nationale krachtenveld in ontwikkelingslanden. Door de ervaring van goedgeorganiseerde organisaties in Nederland in te brengen, zou de capaciteit van lokale organisaties in ontwikkelingslanden kunnen worden versterkt, aldus de beleidsnotitie uit 2007.

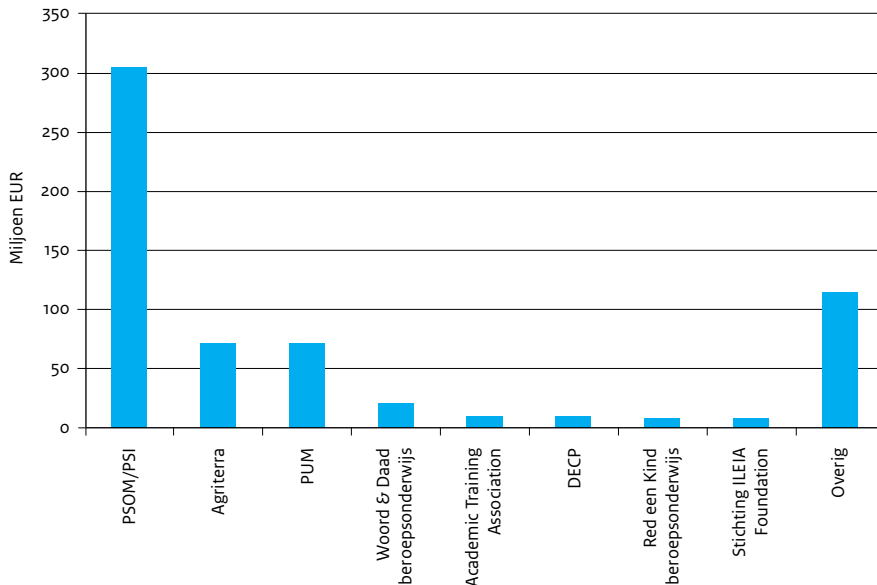
Daarnaast richt het beleid zich op versterking van menselijk kapitaal door middel van vakopleidingen en beroepsonderwijs. Gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel wordt vaak als knelpunt gezien voor de groei van de private sector in ontwikkelingslanden.

Voor deze pijler van het PSO-beleid zijn in 2011 meerdere resultaatindicatoren genoemd: toename van het aantal en de productiviteit van bedrijven, toename van de sociale dialoog, meer gekwalificeerd personeel en toename van belastingafdracht.

De belangrijkste programma's onder dit cluster zijn PSOM/PSI, PUM, Agriterra en een beroepsonderwijsactiviteit van de NGO Woord en Daad (zie figuur 4.12).<sup>51</sup> PSOM/PSI is veruit het grootste programma onder dit cluster. Het steunt individuele Nederlandse bedrijven om met lokale bedrijven innovatieve *joint ventures* op te zetten met een gift tot de helft van de investeringskosten. PUM dekt de kosten van Nederlandse managers en experts die op vrijwillige basis jaarlijks vele honderden individuele bedrijven in ontwikkelingslanden adviseren. Agriterra steunt producentenorganisaties in de landbouwsector, vaak in samenwerking met landbouworganisaties hier. Het Dutch Employers Cooperation Programme (DECP) heeft een vergelijkbare inzet richting werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden.

De programma's in dit cluster richten zich in hoge mate op individuele bedrijven. Het aandeel dat door de posten decentraal wordt beheerd is klein: 11 procent van het totaal.

**Figuur 4.12** Kennis en kunde: grootste programma's (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Totaal EUR 615 miljoen.

<sup>51</sup> De grenzen tussen dit cluster en het cluster Marktontwikkeling zijn niet altijd scherp te trekken. Zo heeft het CBI activiteiten op het gebied van advisering van bedrijven die tot het hier behandelde cluster zouden kunnen worden gerekend.

#### 4.2.5 Cluster wet- en regelgeving

Het belang van het cluster wet- en regelgeving is door het ministerie als volgt geschetst (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007f). Voor een bloeiende private sector moeten overheden de transactiekosten en niet-commerciële risico's van bedrijven zoveel mogelijk verlagen en met behulp van een effectief stelsel van wetten en regels eerlijke onderlinge concurrentie bevorderen. Veel overheden in ontwikkelingslanden moe(s)ten daartoe nog de nodige hervormingen doorvoeren, zoals vermindering en vereenvoudiging van belastingen en leges, eenvoudiger en kortere registratieprocedures voor bedrijven, heldere regels over eigendom en landrechten, rechtszekerheid voor bedrijven door adequate en niet-discriminerende handhaving van wetten, transparantie in aanbestedingsprocedures en bestrijding van corruptie. Dit zijn vaak politiek gevoelige kwesties, die raken aan gevestigde belangen. De multilaterale financiële instellingen – vooral Wereldbank en IFC – hebben in het begin van het vorige decennium een leidende rol genomen op dit terrein en dergelijke hervormingen structureel gestimuleerd.

Nederland erkende de leidende positie van de Wereldbankgroep en steunde deze financieel, onder meer via partnerschapsprogramma's met de Wereldbank en IFC. Tegelijk zag Nederland ook mogelijkheden om aanvullend en in coördinatie met andere bilaterale donoren een eigen bilaterale bijdrage te leveren (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007f). Vanaf 2004-2005 deden de ambassades in partnerlanden een aantal 'Annual Business Climate' (ABC) scans, om specifieke knelpunten te identificeren. Het al ruime assortiment aan diagnostische tools van de Bank werd daarmee aangevuld.<sup>52</sup> In sommige partnerlanden nam Nederland een actieve rol, bijvoorbeeld in Zambia waar samen met de Wereldbank een donor-breed PSO-hervormingsprogramma werd geleid. Ook in Tanzania werkte Nederland samen met andere bilaterale donoren in een programma voor versterking van het ondernemingsklimaat.

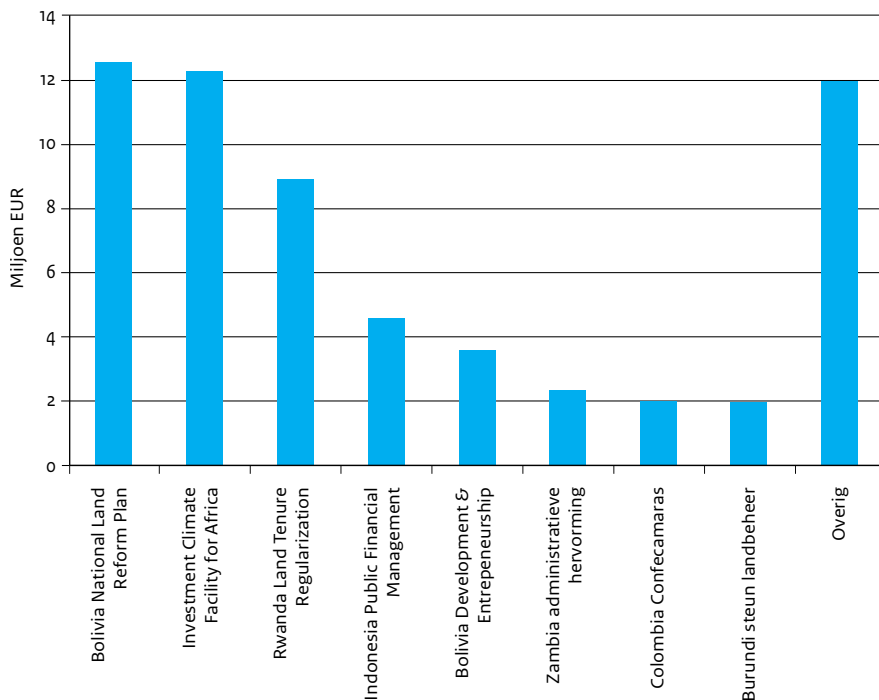
Een specifiek accent binnen dit cluster was *land governance* (TK 2009-2010, 31250, nr. 72). In veel partnerlanden zette Nederland zich in voor landhervormingen, het versterken van de rechtszekerheid over landeigendom en duurzaam beheer van land. Daarbij werd samengewerkt met organisaties als het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Universiteit Wageningen, de FAO en IFAD. Dit betrof bijvoorbeeld landregistratie en kadasters in Rwanda, Bolivia en Indonesië, wet- en regelgeving rond duurzaam landgebruik in Mozambique en Ethiopië, toegang tot land en rechtszekerheid in de post-conflict landen Burundi en Zuid-Sudan.

Als resultaatindicatoren voor dit cluster werden in 2011 verbeterde scores op de Doing Business index en de Corruption Perception index genoemd (TK 2011-2012, 32605, nr. 56).

<sup>52</sup> De Wereldbankgroep hanteerde een aantal instrumenten om het investeringsklimaat voor bedrijven te analyseren, waaronder Investment Climate Assessments (ICAs), Rural Investment Climate Surveys (RICS) en het jaarlijkse Doing Business rapport (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007a).

De uitgaven onder dit cluster zijn beperkt: EUR 60 miljoen – nog geen 2 procent van de totale PSO-uitgaven over de evaluatieperiode. Bijna driekwart hiervan werd decentraal beheerd, waarbij in Bolivia en Rwanda de grootste programma's werden uitgevoerd (zie figuur 4.13). De rest bestond grotendeels uit bijdrages uit de centrale middelen aan multilaterale of multi-donor programma's. Het grootste multi-donorprogramma was de Investment Climate Facility for Africa (ICF), opgezet na de G8 top in Gleneagles/Schotland en gevestigd in Dar es Salaam. ICF adviseert en assisteert Afrikaanse overheden bij het verbeteren van wetten en regels die bedrijvigheid kunnen hinderen.

**Figuur 4.13** Wet- en regelgeving: grootste programma's (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Totaal EUR 60 miljoen.

### 4.3 Interventiologica

Uit het voorafgaande heeft IOB een resultaatketen voor het PSO-beleid afgeleid. Deze is in tabel 4.1 weergegeven. De resultaatketen geeft aan dat het PSO-beleid was gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat in brede zin. Daarbij werd gewerkt langs de 5 clusters, met binnen elk cluster een aantal specifieke doelen op het niveau van *output* en *outcomes*. Het vervolg van het rapport analyseert in welke mate de beoogde effecten van het beleid zijn gerealiseerd.

Tabel 4.1 Resultaatketen van het PSO-beleid (2005-2012 – reconstructie IOB)				
Input BZ	Kanalen	Thematische focus (5 clusters)	Belangrijkste instrumenten/ programma's	Belangrijkste activiteiten
Financiële middelen (ODA)	Bilateraal	Infrastructuur. (EUR 1.171 mln.)	ORET FMO-IDF PIDG ORIO	Meefinancieren van lokale infrastructuur  Leveren van (Nederlandse) kapitaalgoederen en technologie
		Financiële sector ontwikkeling. (EUR 736 mln.)	FMO-MASSIF NIPP GTLP FMO-CD TCX	Financieren en ondersteunen van bredere dienstverlening door financiële intermediairs  Ontwikkelen van innovatieve financiële producten  Advisering financiële wet- en regelgeving
	Bedrijven en NGO's	Marktontwikkeling. (EUR 550 mln.)	CBI IDH Solidaridad IFDC	Adviseren over producten en productieprocessen  Opzetten partnerschappen voor verduurzaming van marktketens
		Kennis en kunde. (EUR 615 mln.)	PSOM/PSI PUM Agriterra Woord en Daad	Meefinancieren van <i>joint ventures</i> NL-bedrijven  Analyseren van de bedrijfsvoering  Financieren/opzetten beroepsonderwijs  Ondersteunen producten-organisaties
Menskracht (FTE)	Multilateraal	Wet- en regelgeving. (EUR 60 mln.)	Bilaterale programma's in Bolivia, Rwanda, Zambia etc. ICF-Afrika	Analyseren van knelpunten in ondernemingsklimaat  Advisering en technische assistentie aan overheden (waaronder op <i>land governance</i> )

Output	Outcome	Impact	
‘beter ondernemingsklimaat’			
Wegen, bruggen, havens, elektriciteit, ziekenhuizen, water & sanitair, irrigatie, telecom, etc.	Meer toegang en gebruik van infrastructuur  Verlaging van de transactiekosten van bedrijven	Hogere investeringen (nationaal + FDI)  Meer levensvatbare bedrijven  Meer goedbetaalde banen  Productiviteitsgroei  Betere bedrijfsresultaten  Grotere formele economie	E C O N O M I S C H E  G R O E I  &  M I N D E R  A R M O E D E
Groter, beter en meer divers aanbod van financiële diensten	Meer toegang en gebruik van (innovatieve) financiële diensten, in het bijzonder door MKB, armere groepen en vrouwen, en in rurale gebieden		
Nieuwe financiële producten			
Hervorming financieel stelsel en nationaal toezicht			
Adviezen en rapporten over productie en productieprocessen	Verbetering kwaliteit van productie en productieprocessen		
Partnerschappen rond marktketens	Meer afzet voor bedrijven op nationaal, regionale en internationale markten		
Joint ventures	Innovatie in productie		
Bedrijfsadviezen	Betere bedrijfsvoering en sterker ondernemerschap	Betere bedrijfsresultaten  Grotere formele economie	M I N D E R  A R M O E D E
Getrainde ondernemers en werknemers	Steviger sociale dialoog		
Beter georganiseerde productenorganisaties			
Rapporten, voorstellen, seminars, etc. gericht op hervorming wet- en regelgeving	Hervorming wet- en regelgeving (indicator: Doing Business score)		

## 4.4 Samenvattend

- De Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling in de evaluatieperiode was een breed samengesteld mengsel van oude en nieuwe instrumenten voor het Nederlandse en lokale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en financieringsinstrumenten gericht op het verbeteren van het algemene ondernemingsklimaat aldaar. De opdeling in vijf clusters die het ministerie ging hanteren gaf enige ordening in deze versnippering. De vijf clusters komen op hoofdlijnen overeen met de knelpunten in PSO die internationaal in de literatuur worden onderscheiden.
- Centraal aangestuurde programma's maakten de bulk uit van de PSO-financiering. Deze programma's werden grotendeels uitbesteed bij uitvoerende organisaties, met name Agentschap NL en FMO. Slechts 15 procent van de PSO-middelen werd decentraal beheerd door ambassades.
- Vijf grote centrale programma's domineerden de PSO-uitgaven: ORET, PSOM/PSI, FMO-MASSIF, CBI en FMO-IDF. Deze programma's bestreken meer dan 50 procent van de uitgaven in de evaluatieperiode.
- Er zat qua landenkeuze weinig armoedefocus in de centrale uitbesteedde programma's: 60 procent kwam terecht in middeninkomenslanden. Vooral CBI en PUM kenden relatief weinig uitgaven in lage-inkomenslanden: minder dan 30 procent. Rond een kwart van de middelen van het CBI en het CD-fonds van FMO belandde zelfs in hoge middeninkomenslanden.
- Een belangrijk deel (circa 25 procent) van de middelen voor PSO was gericht op directe steun aan individuele bedrijven en niet op verbetering van het algemene ondernemingsklimaat. Met name in dit deel van het PSO-beleid kan het risico van marktverstoring aan de orde zijn waarvoor OESO-DAC waarschuwt in haar richtlijnen voor donoren.





5

# Infrastructuur

## 5.1 Inleiding op de clusterhoofdstukken

De voorgaande hoofdstukken gaven een schets van de ontwikkeling van het PSO-beleid. Daarbij kwamen ook de vijf clusters aan bod die het ministerie gebruikt voor een indeling van de instrumenten voor het PSO-beleid. Het gaat om:

- infrastructuur;
- financiële sector ontwikkeling;
- markttoegang;
- kennis en kunde; en
- wet- en regelgeving.

De hoofdstukken vijf tot en met negen gaan nader in op deze clusters. Doel is om een beeld te kunnen geven van de effectiviteit van de (in financiële zin) belangrijkste instrumenten over de periode 2005-2012. De analyse richt zich op de instrumenten met een financieel belang van minimaal EUR 10 miljoen en waarvan minimaal vóór 2012 al uitgaven zijn gedaan. Is dat laatste niet het geval, dan is het vrijwel onmogelijk dat er al een review of evaluatie is uitgevoerd en kan er nauwelijks iets, of niets, worden gezegd over de resultaten. De hoofdstukken volgen een vast stramien:

1. Wat is uit de internationale literatuur bekend over het probleem en over mogelijke oplossingen?
2. Welke instrumenten heeft het ministerie opgezet om knelpunten op te lossen en wat is bekend over de werking daarvan?

| 97 |

## 5.2 Inleiding infrastructuur

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw dwongen de hoge schuldenlast en structurele aanpassingsprogramma's veel ontwikkelingslanden tot bezuinigingen. In een dergelijke omgeving sneuvelen investeringen in infrastructuur vaak als eerste, terwijl ook de uitgaven van donoren hiervoor dramatisch daalden (WSP International Management Consulting, 2007; Wereldbank, 2004). Daar komt bij dat infrastructuur in veel landen in de handen was van overheidsondernemingen, die slecht werden geleid. Mismanagement, capaciteitsproblemen en het ontbreken van (private) financiering droegen bij aan een verwaarlozing van de infrastructuur (Easterly & Servén, 2003; Calderón, 2009). Mede hierdoor bestaan in veel ontwikkelingslanden grote tekorten aan drinkwater, energie, wegen en havens. Een miljard mensen in ontwikkelingslanden heeft geen toegang tot wegen die onder alle weersomstandigheden begaanbaar zijn; nog eens 300 miljoen mensen hebben geen toegang tot elektriciteit (Bilal, 2013; Biousse & Miyamoto, 2013). Naar verwachting hebben in 2015 2,4 miljard mensen nog steeds geen toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen (Biousse & Miyamoto, 2013). De grootste problemen doen zich voor in Sub-Sahara Afrika. Daar is minder dan dertig procent van de wegen verhard en heeft maar een kwart van de bevolking toegang tot elektriciteit (Aker & Mbiti, 2010).

Infrastructuur is nu weer een belangrijk speerpunt geworden in het internationale ontwikkelingsbeleid. Bilaterale (OESO-DAC) en multilaterale donoren verdrievoudigden hun investeringen van EUR 10 miljard aan het begin van het millennium tot EUR 30 miljard in 2010 (in constante prijzen 2010). Een derde daarvan ging naar Afrika. Nieuwe donoren worden ook steeds belangrijker. China investeerde tussen 2003 en 2007 EUR 11 miljard aan infrastructuur in Sub-Sahara Afrika, waarvan 70 procent in Nigeria, Angola, Soedan en Ethiopië. In totaal bedragen de investeringen in infrastructuur in ontwikkelingslanden ongeveer EUR 600 miljard per jaar; het leeuwendeel financieren deze landen zelf. Ondanks de groei bestaat voor de komende decennia nog een grote financieringskloof. Volgens verschillende studies bestaat er tussen nu en 2030 nog een tekort van EUR 43 biljoen (Bilal, 2013). Alleen al in Afrika bedraagt het tekort EUR 30-35 miljard per jaar bij een totale financieringsbehoefte van EUR 75 miljard per jaar, vooral voor elektriciteit en wegen.<sup>53</sup> Investerings van donoren in infrastructuur lijken daarom bijna per definitie belangrijk voor economische groei en armoedevermindering.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat bekend is over de resultaten van investeringen in infrastructuur. De volgende paragraaf start met een korte schets van de internationale literatuur. Daarop volgt een overzicht van evaluaties van Nederlandse inspanningen. Daarbij komen de (in financiële zin) belangrijkste programma's en fondsen van het ministerie aan bod. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

## 5.3 Internationale literatuur

### 5.3.1 Infrastructuur en economische groei

Een groeiend aantal econometrische studies wijst op de sterke positieve effecten van infrastructuur op economische groei (Hulten, 1996; Esfahani & Ramirez, 2003; Calderón & Servén, 2004; Willoughby, 2004; Calderón, 2009). Volgens Hulten verklaren verschillen in infrastructuur meer dan 40 procent van de groeiverschillen tussen landen en 25 procent van de groeiverschillen tussen Afrika en Oost-Azië (zie ook Ndulu, 2006). Lederman *et al.* (2005) vonden dat een goede infrastructuur cruciaal is voor het succes van maatregelen gericht op een vrije handel en de bevordering van export. Daarnaast bestaat een positief effect op buitenlandse investeringen (Asiedu, 2006). Vooral (mobiele) telefonie, wegen, elektriciteit en spoorwegen hebben een grote invloed op economische groei (Calderón & Servén, 2004; Calderón, 2009; Ferro *et al.*, 2011). Calderón (2009) analyseerde de invloed van investeringen in infrastructuur op de economische groei in Afrika voor de periode 1960-2005. De auteur concludeert dat deze een grotere invloed hebben gehad op de economische ontwikkeling dan andere structurele beleidsmaatregelen (zo'n 45 procent hoger).<sup>54</sup> Foster en Briceño-Garmendia (2010) concluderen dat infrastructuur, en dan vooral telecommunicatie,

<sup>53</sup> USD 75 miljard is ongeveer 15 procent van het BBP in Sub-Sahara Afrika.

<sup>54</sup> Hiervan is 90 procent toe te schrijven aan een uitbreiding van de infrastructuur en 10 procent aan een verbetering van de kwaliteit.

verantwoordelijk is voor meer dan 50 procent van de recentere hogere economische groei in Afrika. Op andere terreinen ligt Afrika nog ver achter, mede door de vaak lastige geografische omstandigheden (zie onder meer Calderón, 2009; Ndulu, 2006; 2007; Foster & Briceño-Garmendia, 2010). Verbetering van de beschikbaarheid (en betrouwbaarheid) van elektriciteit blijft de grootste uitdaging. Een gebrekkige infrastructuur heeft directe gevolgen voor de ontwikkeling van de particuliere sector en daarmee een negatieve invloed op private investeringen, onder meer als gevolg van stroomuitval en onbegaanbare wegen (WSP International Management Consulting, 2007).

Toegang van de armsten tot infrastructuur kan ook helpen om inkomensverschillen te verkleinen, mits het gaat om gerichte investeringen (Calderón & Servén, 2004; Terberger *et al.*, 2010). Verbetering van de infrastructuur heeft dan een positieve invloed op de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, verlaagt de productie- en transactiekosten en verbetert de arbeidsmarktparticipatie (Calderón & Servén, 2004; Foster & Briceño-Garmendia, 2010). De kosten van investeringen in rurale gebieden zijn vaak relatief hoog (door het bestaan van schaalnadelen, zie Willoughby, 2004). Veronderstelde *trickle down* effecten van economische groei blijken echter vaak tegen te vallen (OESO, 2006; WSP International Management Consulting, 2007; Terberger *et al.*, 2010).

Een van de grootste knelpunten voor investeringen in infrastructuur is het gebrek aan kapitaal. Mede onder invloed van de financiële crisis zijn internationale banken de laatste jaren niet langer bereid om risicovolle infrastructuurprojecten in Sub-Sahara Afrika te financieren. Maar een gebrek aan kapitaal is vaak niet het enige probleem. Verschillende reviews laten zien dat het gebrek aan projecten van een goede kwaliteit vaak een kernprobleem is. Projectontwikkelaars zien te veel risico's om tijd en geld in projecten te steken, als gevolg waarvan zij niet van de grond komen (PIDG, 2009). Tot dusverre hebben private investeerders zich eigenlijk alleen bereid getoond om te investeren in mobiele telefonie, energiecentrales en containerterminals.

| 99 |

Een deel van de huidige problemen komt ook voort uit een misallocatie van publieke middelen. Foster en Briceño-Garmendia (2010) concluderen dat Afrikaanse landen ongeveer USD 17 miljard kunnen besparen door een efficiëntere besteding van de middelen. Ruim drie miljard dollar gaat naar sectoren waar dat niet nodig is. Zo investeren enkele overheden te veel in ICT infrastructuur. Vooral in de middeninkomenslanden kan de private sector hierin voorzien. Door beter onderhoud kunnen landen ook hoge kosten van herstel vermijden.

### 5.3.2 Transport

Slechte wegen zijn vooral een probleem voor landen die niet aan zee grenzen (Ndulu, 2006; Foster & Briceño-Garmendia, 2010). In deze '*landlocked*' landen zijn de transportkosten hoog en de mogelijkheden om handel te drijven beperkt (Ndulu 2006). Maar ook andere landen kampen met problemen. De Democratische Republiek Congo had tot voor kort niet meer dan 2.200 kilometer verharde weg. Tijdens het regenseizoen zijn veel wegen onbegaanbaar. Een van de knelpunten bij veel wegen in Sub-Sahara Afrika is het slechte onderhoud.

Donoren hebben niet zelden het herstel van wegen gefinancierd, om vervolgens enkele jaren later te zien dat de wegen door een gebrek aan onderhoud weer vervallen zijn (Oxford Policy Management, 2008). Voor (private) investeringen in wegen geldt dat deze vaak niet economisch levensvatbaar zijn door een relatief laag gebruik en de zeer beperkte middelen van veel gebruikers. Dit geldt vooral ook voor spoorwegen, waar de kosten van onderhoud en herstel hoog zijn. Lokale aannemers beschikken vaak over onvoldoende kapitaal om wegenaanleg en onderhoud deels te voorfinancieren. Voor buitenlandse investeerders spelen onduidelijke en onbetrouwbare aanbestedingsregels en koersrisico's een rol. Slechte wegen vormen ook een hindernis voor de verbetering van andere infrastructurele voorzieningen. Zo is in het genoemde voorbeeld van de Democratische Republiek Congo de prijs van veel infrastructurele voorzieningen twee maal zo hoog als elders (Briceño-Garmendia & Foster, 2009).

Onderzoeken van de Asian Development Bank (Hettige, 2006) en DANIDA (2010) wijzen op de positieve economische en sociale effecten van secundaire wegen voor rurale ontwikkeling. De ADB concludeert dat verbetering van wegen een noodzakelijke, maar nog niet voldoende voorwaarde voor rurale ontwikkeling is. De DANIDA evaluatie wijst op de toename van betaalde arbeid en de verkorting van de tijd die nodig is om diensten buiten de directe gemeenschap te bezoeken. Vergelijkende studies van investeringen in armoedevermindering laten de grootste effecten zien voor landbouwonderzoek, onderwijs én investeringen in wegen (Willoughby, 2004). Een evaluatie van KfW voor Zambia toont aan dat investeringen in wegen op het platteland zowel een effect hebben op het inkomen, als op de onderwijsdeelname, vooral aan het secundair onderwijs (Terberger *et al.*, 2010).

Een gebrekkige haveninfrastructuur kan ook een belangrijke belemmering voor economische ontwikkeling vormen. In 2007 lagen in Dar es Salaam schepen gemiddeld twaalf dagen in de haven voordat ze gelost konden worden; lading deed er gemiddeld 27 dagen over voor deze (verder) vervoerd werd. Vooral hierdoor liggen de kosten van het verschepen via Dar es Salaam 25 procent hoger dan via vergelijkbare havens in Zuid-Afrika. Ook landen als Oeganda en Rwanda, die niet aan zee grenzen, ondervinden hiervan de nadelen. Volgens Oxford Policy Management (2008) zijn havens een van de successterreinen voor private investeringen. Het juridische kader is vaak helder, concessies zijn gemakkelijk te organiseren, projecten zijn relatief klein en kunnen makkelijk geoormerkt worden en de inkomsten zijn vaak in buitenlandse valuta, zodat investeerders geen koersrisico lopen. Er bestaan vaak ook duidelijke mogelijkheden voor efficiëntieverbetering zodat private investeerders relatief hoge winsten kunnen maken en daardoor ook bereid zijn om substantiële concessies te betalen. Luchthavens daarentegen missen soms het volume om economisch levensvatbaar te zijn.

### 5.3.3 Elektriciteit

Een gebrek aan energie, en dan vooral elektriciteit, vormt voor veel bedrijven de grootste *bottleneck* in Afrika en is daarmee de belangrijkste groei beperkende factor. De 48 landen in Sub-Sahara Afrika produceren net zo veel elektriciteit als Spanje, maar zij tellen gezamenlijk 18 maal zo veel inwoners (Briceño-Garmendia & Foster, 2009). In veel landen, vooral in

Afrika, zijn elektriciteitsbedrijven in handen van de staat, of waren ze dat tot voor kort. Om tal van redenen investeerden deze ondernemingen veel te weinig om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen en werden zij ook weinig effectief en efficiënt geleid, wat bijdroeg aan de onbetrouwbaarheid van het elektriciteitsnet (bijvoorbeeld in Tanzania en Oeganda) en de noodzaak voor ondernemers om noodaggregaten aan te schaffen. De sector is weinig aantrekkelijk voor commerciële ondernemers, vooral door onduidelijke en onbetrouwbare plannings- en aanbestedingsprocedures, die leiden tot lange-termijn risico's (Oxford Policy Management, 2008). Ontwikkelingsbanken, zoals FMO, investeren sterk in de sector.

White (2008) concludeert dat investeringen in rurale elektrificatie naast de positieve ontwikkelingseffecten ook voldoende rendabel kunnen zijn, mits de elektrificatie wordt aangepast aan de specifieke (lokale) omstandigheden. Hij wijst er echter op dat ook deze projecten zelden expliciete doelstellingen hebben voor armoedevermindering. Het gevolg is dat in het algemeen vooral de niet-armen profiteren van rurale elektrificatie. De armsten kunnen zich vaak geen aansluiting veroorloven en als dat wel het geval is krijgen zij onvoldoende informatie om van de aansluiting te profiteren.<sup>55</sup> Hoewel elektrificatie een positief effect heeft op het aantal en de omvang van ondernemingen op het platteland, blijkt uit onderzoek dat deze effecten vaak worden overschat (White, 2008; IOB, 2013d).

### 5.3.4 Telecommunicatie

| 101 |

Mobiele telefonie heeft ook in Afrika een hoge vlucht genomen. In 1999 had 10 procent van de bevolking toegang tot een mobiel netwerk; in 2008 was dat al toegenomen tot 65 procent. Er bestaan echter nog grote verschillen, met een dekking van 93 procent in Noord Afrika en 60 procent in Sub-Sahara Afrika (in 2008, zie Aker & Mbiti, 2010). Mobiele telefonie behoort, samen met havens, ook tot de sectoren waar de meeste private investeringen tot stand komen. Het gebruik van *prepaid* kaarten, waardoor het gemakkelijk is om niet-betalers uit te sluiten, is daarvoor een belangrijke reden. Andere, deels daaraan gerelateerde factoren zijn een relatief lage investeringsomvang, een lage drempel voor gebruikers en een hoge winstgevendheid. Het ontbreken van landlijnen draagt verder bij aan de hoge vlucht die mobiele telefonie in Afrika heeft genomen. De dekking in dunbevolkte rurale gebieden is nog wel een probleem.

Investeringen in mobiele telefoons hebben volgens verschillende onderzoekers een positieve invloed gehad op de landbouw, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden (Torrero *et al.*, 2005; IOB, 2009). Volgens Calderon (2009) heeft vooral de telecommunicatie bijgedragen aan de economische groei in Afrika in de afgelopen decennia, veel meer dan andere sectoren (energie en wegen), die – gemeten over de gehele periode – nauwelijks verbeterden. Schattingen voor Afrika lopen uiteen van 1 tot 5 procent

<sup>55</sup> White noemt twee voorbeelden. Ten eerste komt het vaak voor dat in dorpen die al 15-20 jaar op het elektriciteitsnetwerk zijn aangesloten 20-25 procent van de huishoudens geen aansluiting heeft; ten tweede is voor de armste gebruikers vaak niet duidelijk dat zij een vaste (minimale) vergoeding betalen voor de eerste 25 kWh per uur, zodat zij op het gebruik besparen, terwijl dat geen invloed heeft op de kosten.

van het BNP (Harrison *et al.*, 2013; IOB, 2009). Ondernemers in Tanzania noemden in een enquête mobiele telefonie als de belangrijkste bijdrage aan de regionale marktontwikkeling (Song, 2006). Waverman & Meschi (2005) berekenden dat het effect van mobiele telefonie op de economische groei in Afrika twee maal zo hoog was als in ontwikkelde landen. Het effect van mobiele telefonie kan vooral groot zijn in rurale gebieden (Bhavnani *et al.*, 2008).

### 5.3.5 Water en sanitatie

Net als energie zijn water en sanitatie vaak in handen van de staat. Deze nutsbedrijven functioneren veelal slecht en generen nauwelijks of geen middelen voor investeringen. Private investeerders zouden in beginsel in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering, maar dat gebeurt nauwelijks. Er zijn maar weinig ondernemingen actief in de sector. De belangrijkste redenen zijn dat de projecten kapitaalintensief zijn en een zeer lange terugverdientijd kennen. Watermeters ontbreken, zodat er geen enkele prikkel is om het gebruik te beperken. De prijs en het afsluiten van wanbetalers liggen politiek gevoelig.<sup>56</sup> Oxford Policy Management (2008) concludeert dat water en sanitatie tot de minst aantrekkelijk sectoren voor particuliere investeerders behoren. Private projecten zijn meestal gericht op managementcontracten zonder omvangrijke investeringen. Succesvolle investeringen zijn afhankelijk van substantiële donorbijdragen in samenhang met de politieke wil van het gastland (zie ook IOB, 2012b).

| 102 |

Het gebruik van verbeterde waterbronnen is aanzienlijk toegenomen, maar daarmee is de veiligheid van het drinkwater en de benodigde hoeveelheid nog niet verzekerd (IOB, 2012b). Een groot probleem is dat huishoudens ook onveilige bronnen blijven gebruiken of het water vervoeren of opslaan in vervuilde jerrycans. Evaluaties van KfW (2010) en IOB (2012b) laten zien dat rurale drinkwatervoorzieningen een positief effect hebben op de onderwijsdeelname. Tegelijkertijd blijkt uit de KfW evaluatie dat op het platteland vooral (bilaterale) donoren en NGO's actief zijn. De overheid richt zich veel meer op de voorziening van veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen in steden. IOB en KfW concluderen dat verbeterde drinkwatervoorzieningen wel ten goede komen aan arme gemeenschappen, maar minder aan de allerarmsten. Sanitaire voorzieningen zijn vooral verbeterd in minder arme regio's. Zij zijn voor de armste huishoudens vaak te duur.

### 5.3.6 Conclusies

Een groot aantal onderzoeken wijst op het positieve verband tussen infrastructuur en economische ontwikkeling. Mits voldoende gericht kan infrastructuur ook bijdragen aan armoedevermindering. De financieringsbehoefte is groot, maar een zeker net zo groot knelpunt lijkt het ontwikkelen van levensvatbare projecten. De financieringsbehoefte is vooral groot bij energie, transport (wegen), en drinkwater en sanitatie. Voor telecommunicatie is dat in veel mindere mate het geval.

<sup>56</sup> Al worden in bijvoorbeeld Zambia scholen afgesloten omdat zij de rekening van de publieke nutsbedrijven niet kunnen betalen.

## 5.4 Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen

### 5.4.1 Inleiding

Tussen 2005 en 2013 ondersteunde het Ministerie van Buitenlandse Zaken (private) investeringen in infrastructuur in ontwikkelingslanden met EUR 1,2 miljard. Het ministerie ontwikkelde niet alleen specifieke Nederlandse programma's, maar sloot ook aan bij een aantal internationale initiatieven. We bespreken hier evaluaties en reviews van vier programma's waaraan het ministerie tussen 2005 en 2012 omvangrijke uitgaven heeft gedaan: ORET (opgevolgd door ORIO), FMO-IDF, PIDG en PPIAF.<sup>57</sup> Deze programma's hadden een totaal financieel belang van EUR 1,1 miljard. Voor een deel gaat het om oudere programma's, die al zijn overgegaan in een nieuwe opzet. Daar zit meteen het dilemma: recentere programma's zijn veelal nog niet geëvalueerd, mede omdat er vaak nog geen effecten te meten zijn. Dit is deels ook inherent aan veel (grotere) infrastructuurprojecten, die een lange tijd vergen voordat de voorziening operationeel is en waarbij effecten ook dan nog niet direct goed zijn te meten. Het gaat hier dus, net als voor het internationale literatuuronderzoek, om een beeld: wat is bekend over de effecten van ondersteuning van infrastructuurprojecten? Wat financierden deze programma's eigenlijk?

| 103 |

### 5.4.2 Kenmerken van de programma's

ORET (*Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties*) was veruit het grootste programma in het Nederlandse PSO-beleid. ORET, gestart in 1983, had tot doel om naast exportbevordering ook via versterking van de infrastructuur bij te dragen aan een verbetering van het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden. Vanaf 2006 kwam daar ook de bijdrage aan duurzame economische ontwikkeling bij als centrale doelstelling. ORET richtte zich op overheden voor projecten in sectoren zoals onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater, milieu, wegen en havens. Het programma bood een financiële bijdrage van 35 procent, op voorwaarde dat minimaal 50 procent van het project naar Nederlandse aanbieders zou gaan.<sup>58</sup> ORET was daarmee een voorbeeld van gebonden hulp.<sup>59</sup> ORET is aanvankelijk uitgevoerd door FMO, maar later overgenomen door PWC/Ecorys. Het instrument is in 2009 overgegaan in de nieuwe schenkingsfaciliteit *Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling* (ORIO). ORIO richt zich op minder landen en op een beperkt aantal prioritaire sectoren (waar Nederland specifieke expertise kan bieden). Het belangrijkste verschil met ORET is dat ORIO formeel ongebonden is. Daarnaast dienen betrokken lokale overheden aanvragen te doen in plaats van private ondernemingen.

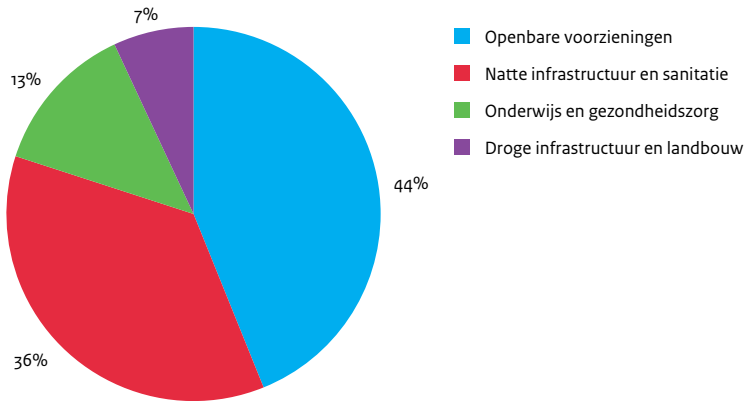
<sup>57</sup> ORET en ORIO financieren in beginsel vooral publieke infrastructuur, waar dat voor FMO-IDF en PIDG vooral private infrastructuur is. In de praktijk is het onderscheid minder scherp. Zo zijn er programma's die zowel met ORET als met middelen uit FMO-IDF zijn gefinancierd. PPIAF richt zich vooral op de advisering van overheden.

<sup>58</sup> De bijdrage bedroeg 35 procent van de totale transactiewaarde (50 procent voor MOL's).

<sup>59</sup> Vanaf 2006 kende ORET ook een ongebonden variant (met een schenking van 50 procent) voor de minst ontwikkelde landen.



**Figuur 5.1** Verdeling ORET-portefeuille (2007-2012)



Bron: Oret.nl.

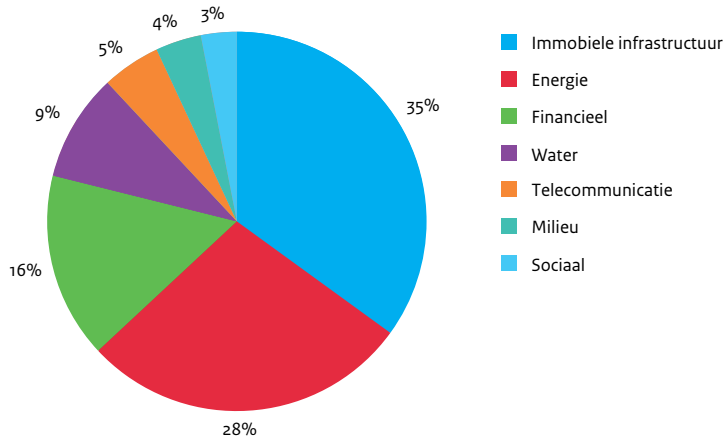
Het LDC Infrastructure Fund (ook het MOL Fonds genoemd) kwam in 2001 voort uit de afspraak om vanaf 2002 aan de minst ontwikkelde landen geen gebonden hulp meer te verstrekken.<sup>60</sup> Dat betekende dat er voor deze landen een alternatief voor ORET moest komen. Het ministerie bracht het fonds onder bij FMO. In 2009 wijzigde de naam in *Infrastructure Development Fund* (IDF). Het (revolverende) fonds draagt met achtergestelde leningen en aandelenkapitaal bij aan de financiering van infrastructuurprojecten in de minst ontwikkelde landen. Het biedt ook subsidies voor haalbaarheidsstudies. Projecten moeten additioneel (aan de markt) zijn en bij voorkeur ook private financiering uitlokken (katalyserende werking).

Het fonds investeerde aanvankelijk vooral in energie en telecommunicatie. In 2007 besloegen deze twee sectoren nog tweederde van de totale IDF-portefeuille. Het belang van telecommunicatie is afgenomen, en het fonds richt zich nu, naast energie, ook op water, immobiele infrastructuur (zoals wegen, havens en vliegvelden), landbouwinfrastructuur, milieu en sociale infrastructuur (zie figuur 5.2). De grote categorie 'immobiele infrastructuur' omvat drie grote projecten: een titaniummijn in Mozambique en gasvoorziening aan Benin en Togo. Deze drie maken 76 procent van de portefeuille van de categorie uit. Ultimo 2012 ging 93 procent van de het fonds naar lage-inkomenslanden en de resterende 7 procent naar lagere middeninkomenslanden.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Minister Herfkens had hiervoor geijverd als lid van de Utstein groep.

<sup>61</sup> In 2010 wijzigde het ministerie de landenlijst van FMO-IDF. Het eerdere MOL-fonds was uitsluitend gericht op de minst ontwikkelde landen; voor het IDF zou de FMO-lijst van 92 landen gelden. Daarbij zou het IDF zich primair op de lage-inkomenslanden richten. Enkele lagere middeninkomenslanden (zoals Senegal en Zambia) behoren eveneens tot de lijst van minst ontwikkelde landen, zodat financiering van deze landen ook niet strijdig is met de oude doelstellingen van het MOL Fonds. In 2011 werd de landenlijst beperkt tot 59 landen.

**Figuur 5.2** Verdeling IDF portefeuille ultimo 2012



Bron: FMO Jaarverslag 2012.

Naast deze specifiek Nederlandse programma's draagt Nederland ook bij aan internationale fondsen (zie ook hoofdstuk 4). De grootste hiervan is de Private Infrastructure Development Group (PIDG), een multi-donorfaciliteit, opgericht in 2002, voor de ontwikkeling en financiering van infrastructuur. Nederland participeert hierin vanaf het begin. PIDG heeft tot doel infrastructuurprojecten te ontwikkelen en te financieren. Eenmaal ontwikkeld worden deze projecten verkocht aan private partijen, die de betreffende infrastructuur dan bouwen en exploiteren. Zodoende adresseert PIDG de grote risico's bij de ontwikkeling van projecten die marktpartijen niet willen lopen. Daarnaast kent PIDG ook een beperkte technische assistentie-faciliteit om de ontwikkelingsimpact te vergroten. PIDG richt zich op investeringen in elektriciteit en energie, transport, telecommunicatie, *agribusiness*, huisvesting, industrie, stedelijke infrastructuur en water en sanitatie. In de praktijk gaat het vooral om energie (inclusief elektriciteit, 35 procent), telecommunicatie (21 procent) en transport (19 procent) (PIDG, 2012). PIDG kent een aantal verschillende faciliteiten:

- Het *Emerging Africa Infrastructure Fund* (EAIF, 2002) biedt leningen in harde valuta voor private sector projecten in telecommunicatie, transport, water en energie (elektriciteit). In de praktijk financiert het EAIF vooral energie- (35 procent) en telecommunicatieprojecten (32 procent);<sup>62</sup>
- *DevCo* (2003), een adviesfaciliteit die overheden in ontwikkelingslanden ondersteunt. DevCo identificeert projecten, onderzoekt de economische haalbaarheid en maakt ze aantrekkelijk voor private investeerders;

<sup>62</sup> Het EAIF startte met een donorbijdrage ter waarde van USD 100 miljoen (waarvan USD 20 miljoen van DGIS), achtergestelde leningen van DFI's ter waarde van USD 85 miljoen (waaronder USD 40 miljoen van FMO) en 120 miljoen aan overige leningen (zowel commercieel als van KfW).

- De *Technical Assistance Facility* (TAF, 2003) biedt technische assistentie en capaciteitsopbouw door advies, training, detacheringen, workshops, etc. TAF ondersteunt primair de publieke sector, maar kan daarnaast ook de private sector ondersteunen waar dat van belang is voor de uitvoering van PIDG projecten;
- *GuarantCo* (2005), dat samenwerkt met FMO, stimuleert financiering van infrastructuurprojecten in lokale valuta (via garanties) om zo de beschikbaarheid en het gebruik van lokale valuta bij deze projecten te versterken en daarmee bij te dragen aan het opbouwen van lokale kapitaalmarkten. GuarantCo richt zich op de financiering van energie, water en sanitatie, transport, telecommunicatie, gas infrastructuur, stedelijke infrastructuur en infrastructuur voor de mijnbouw. In de praktijk gaat het vooral om transport (25 procent), telecommunicatie (22 procent) en industriële infrastructuur (28 procent);
- *InfraCo Africa* (opgericht 2005) is opgezet om nieuwe investeringsmogelijkheden in onontgonnen terreinen te identificeren en deze te ontwikkelen tot het niveau waarop deze aantrekkelijk worden voor binnenlands en buitenlands kapitaal. InfraCo verricht haalbaarheidsstudies, onderhandelt over contracten, ontwikkelt projectovereenkomsten, zorgt voor licenties en een ondernemingsplan en onderhandelt over de financiering. Het fonds neemt vroeg in het proces de grootste risico's op zich met het doel om deze aan investeerders te verkopen nadat het ontwikkelingsproces is afgerond;
- *InfraCo Asia* doet hetzelfde voor Azië;
- De *Infrastructure Crisis Facility-Debt Pool* LLP (ICF-DP) biedt met DFI's financiering voor infrastructuurprojecten die onder invloed van de schuldencrisis opgeschort waren.

| 106 |

Het ministerie participeert in het EAIF, DevCo, TAF en InfraCo Africa (totaal USD 71,5 miljoen, vooral voor InfraCo Africa en EAIF). Daarnaast neemt het ministerie via FMO deel aan GuarantCo (voor USD 34 miljoen).

Naast PIDG ondersteunt het ministerie de Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Dit is een multidonor fonds dat aan overheden technische assistentie biedt bij het definiëren, ontwerpen en implementeren van beleid, wetgeving, regulering en instituties gericht op het aantrekken van private financiering voor de ontwikkeling en aanleg van infrastructuur. Nederland heeft tussen 2000 en 2011 USD 9 miljoen bijgedragen, 7 procent van het totaal (IOB, 2013e). Tussen 2006 en 2012 maakte het ministerie in totaal EUR 3,5 miljoen aan het fonds over, waarvan EUR 1,7 miljoen als reguliere bijdrage en EUR 1,8 miljoen voor versterking van ondersteuning voor het tegengaan van (de gevolgen van) klimaatverandering.

De verschillende programma's vertonen een zekere overlap, ook al bestaan er verschillen tussen de financiering van publieke (ORET/ORIO) of private (FMO-IDF/PIDG) infrastructuur, of tussen projectontwikkeling (ORIO/PIDG), financiering (ORET/ORIO en FMO-IDF) en exploitatie en onderhoud (ORIO). Terwijl verschillende evaluaties de complementariteit benadrukken, blijken de fondsen in de praktijk hetzelfde type projecten te financieren. De instrumenten zijn actief op de vier onderscheiden terreinen, alsook op de terreinen

industriële en sociale infrastructuur.<sup>63</sup> Niet zelden gaat het om gezamenlijk gefinancierde activiteiten. Hierbij speelt risicospreiding een rol. Een belangrijk verschil tussen ORET/ORIO en de andere instrumenten is dat ORET/ORIO een schenkingsfaciliteit is terwijl de andere instrumenten revolverende fondsen vormen.

### 5.4.3 Evaluatie van de programma's

Tussen 2005 en 2012 gaf het ministerie bijna EUR 1,2 miljard aan de belangrijkste infrastructuurprogramma's. Hoewel voor de meeste programma's wel een review of evaluatie is uitgevoerd, is de dekking in financiële zin beperkt. De belangrijkste reden is dat ORET sinds de herziening in 2006 niet is geëvalueerd. De evaluatie uit dat jaar richtte zich op de voorgaande periode 1999-2004, zodat in essentie het totaal van de uitgaven van bijna EUR 900 miljoen niet is geëvalueerd.<sup>64</sup> Daar staat tegenover dat de beide ORET-evaluaties uit 2006 in tegenstelling tot andere evaluaties en reviews wel over effecten rapporteren. Van de andere evaluaties en reviews doet eigenlijk alleen de IOB-evaluatie van FMO-IDF (2009) dat. PIDG is (nog) niet geëvalueerd en kent alleen enkele (*mid-term*) reviews voor de afzonderlijke onderdelen.<sup>65</sup> Deze geven vooral financiële-, proces- en monitoringinformatie (op *output*niveau, zoals het aantal mensen dat is bereikt met aansluitingen).<sup>66</sup> De recente review van ORIO (Carnegie Consult, 2013) geeft een visie op het besluitvormingsproces en de bureaucratische structuur. Daarbij concluderen de consultants dat ORIO in een 'spagaat' is geraakt door de dubbele doelstelling van zowel de ontwikkeling van infrastructuur als het creëren van exportmogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Voor ORIO was het ook nog te vroeg voor een meting van effecten.

| 107 |

Eigenlijk bevatten alleen de beide ORET-evaluaties en de IOB-evaluatie van het FMO-IDF pogingen om effecten te meten, hoewel het ook hier niet om rigoureuze impactevaluaties gaat. Voor de evaluatie van het IDF komt dit vooral omdat ten tijde van de evaluatie nog maar weinig projecten volledig waren afgerond. Net als bij NIMF (zie hoofdstuk 6) hadden

<sup>63</sup> Naast de in dit hoofdstuk genoemde instrumenten kan ook nog het Access to Energy Fund, in beheer bij FMO, worden genoemd.

<sup>64</sup> De aanvankelijk voor 2013 geplande evaluatie van ORET, onder verantwoordelijkheid van het ministerie/DDE, is uiteindelijk niet tot stand gekomen. IOB zal in 2014 alsnog een evaluatie van ORET uitvoeren, gezien het belang van het programma. De uitkomsten kunnen nuttig zijn voor andere programma's, vooral ORIO.

<sup>65</sup> Daarnaast heeft PIDG een review laten uitvoeren van het beheer en van de Programme Management Unit (het secretariaat).

<sup>66</sup> DFID (2011; 2013) en Australian Aid (2012) hebben een *desk review* uitgevoerd voor hun *Multilateral Aid Review*. PIDG komt uit beide reviews zeer goed naar voren. Volgens het Australische assessment is PIDG vooral goed op het punt van beheer en uitvoering van de programma's, maar veel minder op het punt van de ontwikkelingsrelevantie en resultaten. DFID concludeert dat PIDG een hoge 'value for money' levert met een kleine management structuur. De organisatie tekent daarbij aan dat PIDG geen mechanismen heeft om investeringen in fragiele staten in het bijzonder te bevorderen. De review van 2013 concludeert dat enige vooruitgang bestaat op dit terrein. De *desk reviews* zijn overigens gebaseerd op percepties van de staf en niet op evaluatie-onderzoek.

het ministerie en FMO de lange aanloopperiode voor investeringen in infrastructuur onderschat, ondanks de ruime ervaringen daarmee met ORET. In het geval van IDF leidde dit tot een grote bestedingsdruk in de aanvangsjaren.

**Tabel 5.1 Evaluatie van de belangrijkste programma's voor infrastructuur (2005-2012)**

	Uitgaven	Review of evaluatie	Effect meting
ORET	789,0	2006	Ja <sup>1</sup>
ORET/MILIEV		2006	Beperkt
ORIO	35,6	2013 (review)	Nee
FMO MOL/IDF	182,2	2009	Ja <sup>2</sup>
PIDG	47,8	2009-2011	nee
PPIAF	3,4	2009, 2013	nee
Overig	112,8		
<b>Totaal</b>	<b>1.170,7</b>		

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen.

| 108 |

- 1 Deze evaluatie heeft betrekking op jaren die buiten de doorlichting vallen. Een nieuwe evaluatie is niet tijdig uitgevoerd. IOB heeft deze recent overgenomen van de beleidsdirectie.
- 2 Een knelpunt bij deze evaluatie was dat de meeste projecten nog niet waren afgerond. In die gevallen heeft IOB een analyse gemaakt van de relevantie, van de kennis over de werking van het instrument en de wijze waarop het project werd uitgevoerd. Daarbij is deels ook gebruik gemaakt van *baseline studies*, op basis waarvan IOB met enkele scenario's de te verwachten effecten voor de eindgebruikers in kaart heeft gebracht. Het gaat daarbij zowel om het verwachte gebruik van de voorziening als om inkomenseffecten.

De ORET-evaluatie van 2006 analyseerde 22 projecten in tien landen (Berenschot/SEOR/ECOLAS, 2006). De consultants concluderen dat:

- 19 projecten relevant waren voor de sociaaleconomische ontwikkeling in het betrokken land;
- 16 projecten minimaal 90 procent van de verwachte verbetering van de infrastructuur en versterking van de capaciteit realiseerden;
- 15 (van 19 op dit punt onderzochte) projecten tot een verbetering van het ondernemingsklimaat leidden;
- slechts 9 projecten het verwachte aantal banen opleverden.

Het rapport is kritisch over de mate waarin ORET er in slaagde om de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in de betrokken landen te versterken. Weliswaar bedroeg de totale exportwaarde voor Nederland naar schatting EUR 473 miljoen op een totale subsidie van EUR 351 miljoen, maar de transacties leverden niet vaak nieuwe orders op (in 6 van de 22 gevallen). Ook was de invloed op de handelsbetrekkingen beperkt. ORET had nauwelijks invloed op de duurzaamheid van de handelsrelaties. Volgens de consultants was de

versnipperde toepassing van het instrument hiervan een belangrijke oorzaak. Een strategische keuze voor een beperkter aantal landen en sectoren zou effectiever zijn, aldus de consultants.

De IOB evaluatie van het ORET/MILIEV programma in China kwam tot vergelijkbare conclusies. Volgens het door Chinese consultants uitgevoerde onderzoek realiseerden 20 van de 28 afgeronde en bezochte projecten de directe doelstellingen. Daarbij waren projecten in de publieke sector (zoals milieu en gezondheidszorg) succesvoller dan projecten in de private sector. De aanwezigheid van voldoende kapitaal, institutionele capaciteit en de kwaliteit van de Nederlandse producten en technologie waren belangrijke succesfactoren. De evaluatie is kritisch over de invloed van de subsidies op de toegang van Nederlandse ondernemers tot de Chinese markt. Twintig van de 32 ondernemers concludeerden dat de schenkingsfaciliteit hen daarbij geholpen heeft (NCSTE / IOB, 2006).

Een risico van gebonden hulp is dat deze voor het ontvangende land tot een verhoging van de kostprijs leidt. Afgaande op de ORET-evaluatie speelt dit probleem in de praktijk een rol, al is het niet dominant.<sup>67</sup> De evaluatie van ORET China was kritischer op dit punt. Volgens zeven van de tien Chinese betrokkenen en de helft van de Nederlandse aanbieders lag de prijs boven het internationale niveau (NCSTE / IOB, 2006).

De IOB evaluatie van FMO-IDF omvatte twaalf van de dertig projecten; zij vertegenwoordigden 63 procent van de totale contractwaarde. In de aanvangsjaren was de bestedingsdruk voor het Fonds hoog, wat leidde tot financieel omvangrijke projecten die niet additioneel waren (vier projecten met een totale bijdrage van EUR 60 miljoen). Zo nam het fonds in de eerste jaren in Bangladesh een private lening over van een elektriciteitscentrale die al lang af was en nam het in Tanzania, Benin en Togo de financiering van lopende projecten over.<sup>68</sup> Hier tegenover staan ook positieve resultaten, vooral in latere jaren. Een voorbeeld is de bijdrage aan de financiering van een grote drinkwaterzuiveringsinstallatie in Omdurman in het noorden van Khartoem, Soedan (totale kosten EUR 88 miljoen). Deze installatie verschaft veilig drinkwater aan twee tot drie miljoen mensen. De financiering van het project verliep uitermate moeizaam totdat FMO er met het IDF (een lening van EUR 18 miljoen) en ORET (een gift van 24 miljoen) geld instopte. IOB concludeerde dat acht van de tien projecten naar verwachting een hoge ontwikkelingsimpact zouden hebben.<sup>69</sup> Maar, van die acht projecten zouden eigenlijk vier projecten afgetrokken moeten worden, omdat de financiering door het fonds niet *additioneel* was (dat wil zeggen dat zij toch al gerealiseerd waren of zouden

<sup>67</sup> De evaluatie vond dat 16 van de 22 onderzochte projecten een internationaal concurrerende prijs hadden.

<sup>68</sup> De projecten waarvan IOB concludeerde dat ze niet additioneel waren dateren allen uit de eerste jaren van het fonds, toen er een grote investeringsdruk op FMO stond. Een recente review (2012) van FMO-IDF is positiever over de additionaliteit. Deze concludeert dat de IDF-portefeuille sterk additioneel is. De conclusie is echter gebaseerd op meer abstracte aannames over de markten waarin het IDF opereert. De IOB conclusie was gebaseerd op de feitelijk constatering dat het om projecten ging waarvan het fonds alleen (een deel van) de bestaande financiering overnam. Overigens constateert de review ook dat het fonds zich vooral richt op niches en lastige markten, een aanbeveling uit de eerdere IOB evaluatie.

<sup>69</sup> Voor twee projecten was het nog te vroeg om daar uitspraken over te doen.

worden). Zo bezien was een krappe meerderheid van de geïnvesteerde middelen additioneel en met een hoge impact (51 procent); voor het overige waren de uitgaven niet additioneel (37 procent) of was de ontwikkelingsimpact beperkt (12 procent) (IOB, 2009). FMO-IDF was hierin niet uniek. De review van GuarantCo meldt een gebrek aan effecten op armoede en gender – overigens zonder dat helder is hoe de consultants tot deze conclusie komen.

#### Box 5.1 *Additionaliteit en katalyserend effect*

Bij veel PSO-programma's spelen de begrippen additionaliteit en katalyserende werking een centrale rol. De begrippen vormen het argument en vaak conditio qua non voor financiering. De ontwikkelingsbanken moeten immers verzekeren dat zij commerciële financiers niet verdringen.

Additionaliteit is een *voorwaarde* voor effectiviteit: een project kan uitermate effectief zijn, maar als de subsidie of lening niet nodig was om het project uit te voeren, dan is het betrokken instrument niet effectief.

##### **Additionaliteit**

De IOB evaluatie van het MOL Fonds definieerde additionaliteit als het ontbreken van de bereidheid van de markt om het project tegen redelijke voorwaarden te financieren. *Voor de markt* zijn de risico's dan te hoog.

Enkele indicatoren van additionaliteit zijn:

- hoge politieke, financiële of valuta risico's;
- er zijn nauwelijks directe buitenlandse investeringen in de sector;
- commerciële banken zijn niet actief in de sector;
- het is lastig om investeerders te vinden voor het project;
- betrokkenheid van andere ontwikkelingsbanken; en
- het betrokken fonds neemt hogere risico's (bijvoorbeeld door een achtergestelde lening).

##### **Katalyserend effect**

Het *katalyserend effect* is het vermogen van fondsen om met de financiering, bijvoorbeeld een achtergestelde lening, andere, veelal commerciële, middelen te genereren. Indicatoren voor een katalyserend effect zijn:

- er zijn geen vergelijkbare projecten met uitsluitend private investeerders;
- andere investeerders doen pas mee nadat het fonds in het project is gestapt; en
- het betrokken fonds neemt hogere risico's.

Waar het om additionaliteit en katalyserend effect gaat, zijn de reviews van de verschillende PIDG instrumenten nogal stellig.<sup>70</sup> De katalyserende werking wordt vaak gemeten als de totale projectinvestering gedeeld door het investeringsaandeel van het fonds. Dit is te eenvoudig geredeneerd. Het is de maximale katalyserende werking. Als het fonds in projecten stapt die toch al door zouden gaan (de IOB MOL Fonds-evaluatie geeft daarvan verschillende voorbeelden) is de katalyserende werking nul.<sup>71</sup> De IOB ervaring is dat het katalyserend effect en additionaliteit vaak worden overtrokken.

De gevolgde aanpak leidt er gemakkelijk toe dat de effecten van een project volledig worden toegeschreven aan één van de financiers en niet aan alle financiers gezamenlijk. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. PIDG hanteert voor de verschillende faciliteiten uniforme indicatoren voor wat de organisatie 'directe impact' noemt (zie tabel 5.2):

- de gemobiliseerde private investeringen voor een project;
- het aantal mensen dat naar verwachting direct van de infrastructuur zal profiteren; en
- de verwachte besparingen voor de ontvangende overheid.

Dit zijn belangrijke indicatoren voor monitoring van het project, maar zij zeggen op zichzelf weinig over de effectiviteit van de investering. Ten eerste is niet duidelijk of het project ook zonder deze specifieke investering tot stand zou zijn gekomen. Ten tweede negeert PIDG de bijdrage die andere financiers leveren aan het bereiken van de projectresultaten.

<sup>70</sup> Een voorbeeld is de review van Infraco die stelt dat de meeste projecten zonder de PIDG middelen niet tot stand zouden zijn gekomen. Hoe dat is vastgesteld geven de consultants niet aan. De consultants koppelen conclusies over additionaliteit ook direct aan het katalyserend effect: met een financiering van EUR 22 miljoen zou InfraCo een investering hebben uitgelokt van EUR 885 miljoen. Het rapport neemt daarbij alleen cijfers van InfraCo zelf over en veronderstelt dat de projecten er uitsluitend gekomen zijn dankzij de inzet van InfraCo. In deze gedachtegang heeft een van de projecten zelfs een multiplier van 685 (voor een elektriciteitscentrale in Nigeria). De uiteindelijke capaciteit blijkt 22 procent lager dan is aangegeven in de review.

<sup>71</sup> Er wordt wel gesteld dat dit risico bij PIDG veel beperkter is omdat PIDG in beginsel zelf projecten genereert. In de praktijk is dit onderscheid niet zo hard te maken, tenzij sprake zou zijn van volledige aanbesteding. Het grote risico is nu net dat door de stelling dat de projecten (bijna per definitie) additioneel en katalytisch zijn, juist de kritische reflectie daarop uitblijft.



Tabel 5.2 Investerings van PIDG-fondsen						
Faciliteit	Totale investering (x USD 1 mln.)	Totale PSI (x USD 1 mln.)	Aantal projecten	Bereik (mensen x 1 mln.)	Werkgelegenheid (permanent; x 1.000)	Besparingen overheid (x USD 1 mln.)
EAIF	667	10.021	36	111	7	787
GuarantCo	230	2.850	18	14	176	714
ICF-DP	474		14	15	3	624
InfraCo Africa	34	1.572	8	14	1	595
InfraCo Asia	-	-	-	-	-	-
DevCo	33	6.523	48	20	-	2.460
TAF	6	-	38	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>1.445</b>	<b>20.966</b>	<b>162</b>	<b>175</b>	<b>187</b>	<b>5.180</b>
Totaal netto (opgave PIDG)*	1.445	26.700	199	98	200	-

\* Bron: PIDG jaarverslagen 2010-2012.

Bereik totaal voor 39 afgeronde projecten.

| 112 |

Alleen in het geval van de review van GuarantCo stellen de consultants deze attributie ter discussie:

*'In some cases the attribution of 100 percent of project benefits to GuarantCo — while consistent with PIDG policy — may be over-stated, suggesting that PIDG may wish to reconsider its policies on assessing and attributing impact [...] PIDG and GuarantCo could consider a tighter definition of attribution in some cases, to avoid the risk of perceived over-stating of benefits' (PIDG, 2011, pp. ii, 18).*

#### Box 5.2 Katalyserende werking in PIDG jaarverslagen

Volgens het jaarverslag 2012 hebben de PIDG-middelen van USD 683 miljoen andere investeringen gemobiliseerd voor in totaal USD 26,7 miljard. Daarmee zou iedere dollar nog eens 39 dollar aan investeringen in infrastructuur uitlokken. Op deze conclusie valt wel wat af te dingen. Ten eerste vallen onder deze investeringen ook de middelen van andere DFI's met een omvang van USD 8,3 miljard. Gegeven de risico's in Sub-Sahara Afrika blijken de 'private investeerders' vaak vooral andere DFI's (PIDG, 2009). Daarnaast vergelijkt het jaarverslag de totale bijdrage van donoren met de verplichtingen van anderen. Gaat men uit van de totale investeringen van PIDG (ook van de andere financiers), dan gaat het om een totaal voor PIDG van USD 1,42 miljard. Dat betekent dat iedere dollar aan financiering door PIDG en andere DFI's samen een extra (commerciële) financiering uitlokt van bijna 2 dollar (en geen 39 dollar).

PIDG heeft op dezelfde wijze de neiging om aan te geven dat met een bijdrage van USD 1,4 miljard zo'n 175 miljoen mensen bereikt kunnen worden – een gemiddeld investeringsbedrag van acht dollar per capita. Zuiverder is het om te concluderen dat met een totale investering van circa USD 22,5 miljard 175 miljoen mensen bereikt kunnen worden (USD 130 per capita). En daarbij zit nog van alles door elkaar. Het gaat om energie, maar ook om water, telecommunicatie en transport; het betreft zowel nieuwe toegang als verbetering van bestaande infrastructuur; zowel stedelijke infrastructuur als plattelandsinfrastructuur.

De conclusie van de IOB evaluatie van het MOL-Fonds dat slechts de helft van de geïnvesteerde middelen additioneel was en (naar verwachting) een hoge ontwikkelingsimpact had is niet uniek. De ORET-evaluatie gaf al aan dat slechts 9 van de 22 projecten het verwachte aantal banen opleverde. De consultants van de ORET China evaluatie concludeerden weliswaar dat 18 van de 28 bezochte projecten hun lange termijn doelstellingen hadden bereikt en waarschijnlijk een positieve invloed op de lokale sociaaleconomische ontwikkeling zouden hebben, maar tegelijkertijd droegen niet meer dan 22 van de 75 onderzochte projecten bij aan een verbetering van de levensstandaard van de arme bevolking. Ook bovengenoemde review van GuarantCo meldt een gebrek aan effecten op armoede en gender.

| 113 |

Spratt en Collins (2012) onderzochten de infrastructuurprojecten van vijf ontwikkelingsbanken (waaronder FMO). Zij vonden maar weinig projecten waar DFI's aantoonbaar een duidelijke ontwikkelingsimpact hadden. De auteurs stellen dat hard bewijs schaars is. Zij geven daarvoor drie redenen:

1. Ten eerste is het lastig om de causale relatie tussen de voorziening van infrastructuur en ontwikkelingsimpact te meten;
2. Omdat DFI's veelal slechts een deel van de voorziening financieren is het nog lastiger de resultaten toe te schrijven aan de financiering door deze instelling; en
3. DFI's hebben zich traditioneel als financiële instellingen gericht op de financiering van infrastructuurprojecten en veel minder op de ontwikkelingsimpact.

DFI's stappen vooral in projecten die op hun weg komen en maken veel minder een afweging op basis van een vergelijking van de ontwikkelingsimpact van alternatieven. Zo dragen internationale financiële instellingen en fondsen bij aan de financiering van telecommunicatieprojecten, terwijl blijkt dat de markt deze vaak zelf kan financieren.<sup>72</sup> Als sprake is van een groot tekort aan middelen voor infrastructuurprojecten, dan kan men zich dus afvragen of investeringen in telecommunicatie de beste aanwending van deze schaarse middelen zijn. Het eerste deel van dit hoofdstuk liet zien dat de grootste knelpunten bestaan op de terreinen energie, water en sanitatie. De verschillende PIDG faciliteiten

<sup>72</sup> Een mogelijke uitzondering vormen (zeer) fragiele staten en post-conflict landen, waar commerciële aanbieders te grote risico's zien.

besteden wel een groot deel van hun portefeuille aan energie (35 procent), maar ook aan telecommunicatie (21 procent) en nauwelijks aan water en sanitatie (minder dan 1 procent).

Oxford Policy Management concludeert in een literatuurstudie voor PIDG dat een gebrek aan capaciteit bij ontvangende overheden een van de grote *bottlenecks* voor investeringen in infrastructuur vormt. Oxford Policy Management prees daarbij de aanpak van PPIAF, die een website had ontwikkeld voor infrastructuur en wetgeving die voor gastlanden een aantal standaard of ‘*best practice*’ contracten zou gaan bevatten (2008). Een uitgebreide externe review (CEPA, 2009) concludeerde echter dat PPIAF erg leunt op vragen vanuit het Wereldbanknetwerk en nog onvoldoende op directe contacten met ontvangende overheden. Afgaande op de resultaten van de interne review scoort PPIAF heel behoorlijk: van de 379 afgesloten activiteiten hadden er 243 geleid tot concrete resultaten in termen van regelgeving, strategie, nieuwe instituties of tot stand gebrachte transacties.<sup>73</sup> In financiële termen ging het om 80 procent. De (vier) veldbezoeken lieten echter een minder positief beeld zien: terwijl resultaten in Vietnam positief waren, was de daadwerkelijke realisatie van infrastructuur in Kenia en Oeganda teleurstellend. Zo kostte het in Oeganda acht jaar om een regelgevende autoriteit op het gebied van transport op te richten. De consultants wijten dat aan de ‘meer uitdagende omgeving’ in Sub-Sahara Afrika.

[ 114 ]

Volgens de recente review van PPIAF (CEPA, 2013) is een groot deel van de ondersteuning ad hoc en weinig systematisch en strategisch gericht. Hoewel de organisatie er in is geslaagd om minimaal 50 procent van de middelen in te zetten voor Sub-Sahara Afrika en de activiteiten in fragiele staten en post-conflict landen zijn toegenomen, heeft deze niet de doelstelling bereikt om minimaal twee derde van de middelen in te zetten in de armste landen. Door de afbrokkeling van de aanwezigheid van PPIAF in de regio is de organisatie topzwaar geworden, wat afbreuk doet aan het eigenaarschap bij de ontvangende partijen en ten koste gaat van de efficiëntie en effectiviteit. PPIAF lijkt vooral een Wereldbankfaciliteit, in plaats van een organisatie die daar alleen maar is ondergebracht. Een groot deel van de ingezette consultants zijn voormalige Wereldbankmedewerkers, dan wel consultants die al langdurig voor de Wereldbank werken. Resultaten zijn sterk afhankelijk van individuele relaties, waarbij het vertrek van senior staf afbreuk doet aan de naam die PPIAF had opgebouwd. De consultants geven voorbeelden van enkele positieve resultaten (op het niveau van instituties en wetgeving) in onder meer Ghana, Kenia, Nigeria, Senegal en Vietnam. Ondanks een uitgebreide monitoring van projecten bestaat er echter weinig zicht op de impact. Volgens de consultants is dat mede een gevolg is van een weinig rigoureuze beoordeling van – en middelenallocatie aan – projecten.

<sup>73</sup> Voor het oordeel over de effectiviteit leunde de review zowel op de resultaten van een interne beoordeling door het PPIAF secretariaat als op de resultaten van veldbezoek in vier landen.

## 5.5 Samenvatting en conclusies

Nederland heeft in de afgelopen jaren in belangrijke mate bijgedragen aan de financiering van infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden. Tussen 2005 en 2013 ondersteunde het ministerie investeringen in infrastructuur met EUR 1,2 miljard. Een aanzienlijk deel daarvan (67 procent) was bestemd voor één programma (ORET). De internationale literatuur geeft een belangrijke rationale voor de uitgaven: een gebrekkig ontwikkelde infrastructuur vormt een belangrijke rem op economische ontwikkeling. Mits gericht ingezet, kunnen investeringen in infrastructuur ook bijdragen aan een vermindering van armoede. Het gebrek aan financiële middelen is groot, terwijl voor de particuliere sector het vaak weinig aantrekkelijk is om te investeren in infrastructuur. Dat laatste geldt vooral voor energie, transport (wegen), water en sanitatie.

Een gebrekkige infrastructuur, vooral in Sub-Sahara Afrika, is mede het gevolg van jarenlange verwaarlozing, zowel door overheden als door donoren. Op dit moment is sprake van een ware opleving. Nederland heeft verschillende infrastructuurfondsen opgezet en ondersteunt daarnaast ook enkele internationale fondsen. Daarbij bestaat enige overlap. ORET financierde vooral energievoorzieningen en transportinfrastructuur. Het Infrastructure Development Fund investeerde aanvankelijk vooral in energie en telecommunicatie. Het fonds richt zich nu, naast energie, ook op transport, landbouwinfrastructuur, water, milieu en sociale infrastructuur. Bij de verschillende PIDG fondsen gaat het vooral om energie, telecommunicatie en transport. Daarbij is nog sprake van een onderinvestering in water en sanitatie, terwijl DFI's en fondsen nog steeds veel telecommunicatieprojecten financieren. De markt zou daar zelf in kunnen voorzien.

| 115 |

Ondanks de omvang van de middelen zijn de verschillende programma's maar beperkt geëvalueerd. De meeste evaluaties hebben meer een review-achtig karakter, waarbij consultants vooral de beheersstructuur hebben onderzocht en zijn nagegaan in hoeverre de 'outputs' ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Slechts zelden richten evaluaties zich op de uiteindelijke doelstellingen in termen van armoede vermindering en economische groei. Evaluaties benoemen vooral het bereik en gaan er daarbij ook nog vaak vanuit dat de veronderstelde aantallen achteraf ook worden gehaald. Het bereik wordt daarbij vaak volledig toegerekend aan de betrokken financiële instelling, ook al hebben andere financiers een bijdrage geleverd. Het veronderstelde hefboomeffect (katalyserend vermogen) is in deze redenering ook het grootst wanneer de bijdrage van de betrokken instelling minimaal is. Dat is een wat al te simpele redenering. Als het fonds in projecten stapt die toch al door zouden gaan (de IOB MOL-fondsevaluatie geeft daarvan verschillende voorbeelden) is de katalyserende werking nul. De IOB ervaring is dat de katalyserende functie en additionaliteit vaak worden overtrokken. Nederland vormt hierin overigens geen uitzondering (zie ook WSP International Management Consulting, 2007). Bestedingsdruk kan er toe bijdragen dat een fonds of programma bijdraagt aan een project, waar deze financiering niet noodzakelijk was.

Wellicht is het juist een handicap dat zo veel bekend is over de behoefte aan infrastructuur en het grote belang daarvan voor sociaaleconomische ontwikkeling. Het beeld kan bestaan

dat een evaluatie het 'evidente' moet onderzoeken. Het probleem is echter dat in de praktijk de effectiviteit minder evident is. Voor zover daar al onderzoek naar is gedaan blijken ontwikkelingseffecten (en vooral armoede-effecten) beperkter dan verondersteld. Een eerste reden is dat investeringen onvoldoende worden gericht op de armste groepen en dat investeerders te veel vertrouwen op automatische *trickle down* effecten. Een tweede reden is dat de financiering niet het enige probleem is. Vaak vormen capaciteitsproblemen aan de ontvangende kant een belangrijke oorzaak voor het niet tot stand komen van projecten. PIDG-programma's adresseren deze problemen ook PPIAF heeft tot doel om capaciteitsproblemen van overheden weg te nemen. Ook ORIO ondersteunt, anders dan dat het geval was bij ORET, de ontwikkeling van infrastructuurprojecten. De derde reden is al eerder genoemd: een effectief project is nog geen effectief programma. Een project kan uitermate succesvol zijn, maar als dat project ook zonder (donor) financiering doorgang had gevonden is het programma zelf niet effectief (want het heeft niet een voorziening gerealiseerd die er anders niet zou zijn gekomen).

De (oude) evaluaties van ORET geven aan dat de lange-termijn effecten van gesubsidieerde exportvoorzieningen, in de zin van een versterking van handelsrelaties en het ontstaan van vervolgoeddrachten, beperkt zijn. Er bestaat wel een reëel risico dat gebonden hulp tot te hoge prijzen leidt, wat afbreuk doet aan de efficiëntie en daarmee aan de ontwikkelingseffecten.



# 6

## Financiële sector ontwikkeling

## 6.1 Inleiding

Waarom kunnen in veel ontwikkelingslanden kleine en nieuwe ondernemingen zich maar moeizaam ontwikkelen? Hoe zou de financiële sector kunnen bijdragen aan mogelijkheden voor armere huishoudens om een zekerder bestaan op te bouwen? Biedt de financiële sector wel voldoende mogelijkheden en zo nee, waarom niet? Wat zeggen evaluaties over de bijdrage van programma's om hierin verbetering te brengen? Dit hoofdstuk gaat in op deze vragen. Zonder een definitief antwoord te kunnen geven probeert het wel een oordeel te vormen over de effectiviteit van programma's die Nederland heeft ondersteund om voor de private sector in ontwikkelingslanden de toegang tot financiële diensten te verbeteren. Paragraaf 6.2 geeft daarvoor eerst de context met een schets van de (specifieke) knelpunten en enkele mogelijke oplossingen. Paragraaf 6.3 schetst de resultaten van evaluaties van een aantal programma's die Nederland financieel heeft ondersteund. De slotparagraaf probeert beide te verbinden en lessen te trekken uit de geëvalueerde programma's.

## 6.2 Internationale literatuur

### 6.2.1 Financiële dienstverlening en economische groei

| 119 |

Er bestaat een nauwe band tussen financiële infrastructuur en economische ontwikkeling. In landen met een hoog inkomen per hoofd van de bevolking is de toegang tot financiële diensten veel hoger dan dat voor landen met lagere inkomens het geval is (zie figuur 6.1). Kredietverlening is een voorbeeld. Deze is het laagst in Sub-Sahara Afrika, variërend van minder dan twee procent van het BNP in Mozambique tot circa 25 procent in Kenia (Beck *et al.*, 2008). In ontwikkelde landen kan dit cijfer boven de 100 procent uitkomen.

Economische groei leidt tot een toenemende vraag naar financiële dienstverlening. Volgens een toenemend aantal publicaties komt een verbeterde financiële dienstverlening niet alleen voort uit de economische ontwikkeling, maar draagt deze daar ook in belangrijke mate aan bij. Volgens Claessens (2006) is in internationaal vergelijkend onderzoek de financiële infrastructuur een van de weinige robuuste determinanten van economische groei (zie ook (Wereldbank, 2008)). Landen met een goed ontwikkelde financiële sector hadden tussen 1980 en 2007 gemiddeld een hogere economische groei per hoofd van de bevolking dan landen met een minder goed ontwikkelde financiële sector (Beck *et al.*, 2011).

De relatie tussen beide is echter complex en de richting van de causaliteit lastig vast te stellen, al maken onderzoekers steeds meer gebruik van technieken die het mogelijk maken om op dit probleem van *reverse causality* op te lossen.<sup>74</sup> De literatuur is desondanks niet eenduidig. Liang en Teng (2006) concluderen voor China dat er alleen een causale relatie

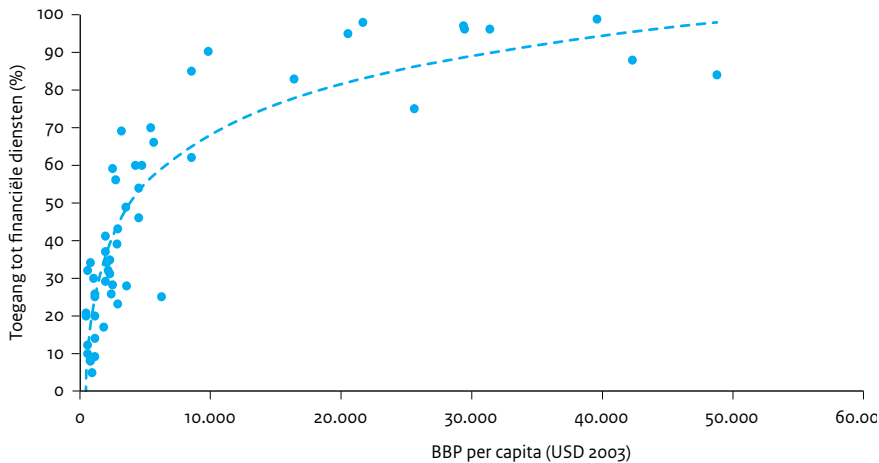
<sup>74</sup> Het gaat hierbij vooral om het zogenaamde gebruik van instrumentele variabelen. Een andere aanpak is het voorbeeld van Beck *et al.* (2011), die de relatie onderzoeken tussen bestaande financiële systemen en daarop volgende economische ontwikkeling.



bestaat van economische groei naar financiële ontwikkeling en niet andersom. Daar staat tegenover dat (Jun, 2012) voor 27 Aziatische landen een positieve en statistisch significante wederzijdse relatie vindt tussen financiële ontwikkeling en groei van de productie. Goed functionerende financiële systemen kunnen bijdragen aan economische groei doordat zij kapitaal kunnen mobiliseren en informatie- en transactiekosten verlagen (Levine, 2005). Door beter ontwikkelde financiële markten dalen de kosten van externe financiering. Ondernemingen kunnen daardoor makkelijker en tegen lagere kosten investeren. Claessens en Feijen (2006) wijzen op de grote invloed van de financiële sector op de productiviteitsontwikkeling. Een goed ontwikkelde financiële sector draagt bij aan technologische innovatie en bevordert een grotere concurrentie. Landen met een grotere ontwikkeling van de financiële sector hebben een hogere technologische vooruitgang, sterke daling van de kosten van de productie en een hogere productiviteitsgroei. Het blijkt ook dat kapitaalintensieve industrieën in landen met een goed ontwikkeld financieel systeem relatief hoge groeicijfers hebben (Zhuang *et al.*, 2009).

Volgens verschillende onderzoekers kunnen goed functionerende financiële markten ook bijdragen aan een meer gelijkwaardigere inkomensverdeling en vermindering van de armoede (Claessens, 2006; Clarke *et al.*, 2006; Beck *et al.*, 2008; Wereldbank, 2008; Zhuang *et al.*, 2009). Omgekeerd kunnen slecht functionerende markten ongelijkheid, armoede en lage economische groei bestendigen. Zo richten banksystemen en kapitaalmarkten in ontwikkelingslanden zich op het rijkere deel van de bevolking en op grotere ondernemingen (Claessens, 2006; Levine, 2005). Een gebrek aan financiële middelen en een tekortschietende financiële dienstverlening leiden er toe dat mensen niet de kans krijgen een bedrijf te starten en dat ondernemingen niet de ruimte hebben om te groeien. Een gebrekkige financiële infrastructuur vormt zo een rem op de economische ontwikkeling (Ndikumana, 2000; Levine, 2005; Claessens, 2006; Beck *et al.*, 2008; Ayyagari *et al.*, 2008; Beck *et al.*, 2011). Uit onderzoek blijkt ook dat armoedeniveaus sneller dalen in landen met beter ontwikkelde financiële systemen (Mavrotas & Son, 2006; Beck *et al.* 2011). Dat wordt overigens vooral bereikt door *trickle down* effecten en veel minder door verbetering van de toegang van de armsten tot financiële diensten (Karlan & Morduch, 2010).

**Figuur 6.1** Toegang tot financiële diensten naar inkomen (BBP per capita – USD 2003)



Bron: Wereldbank, 2008 (bewerkt door IOB).

Als een goed functionerende financiële sector dan zo belangrijk is voor economische groei en armoedevermindering, dan is het de vraag waarom deze in ontwikkelingslanden niet tot stand komt. De literatuur (zie onder meer Levine, 2005; Claessens, 2006; Beck *et al.*, 2008; IFC, 2011) noemt verschillende verklaringen: vraag, aanbod, en institutionele factoren. In de praktijk hangen deze sterk samen. Tot de factoren die de toegang tot een bankrekening en/of krediet belemmeren behoren:

| 121 |

- Fysieke afstand, het ontbreken van lokale infrastructuur. Een land als Spanje telt één bankfiliaal per 1.000 inwoners en acht filialen per 100 km<sup>2</sup>; voor Ethiopië is dat 1 filiaal per 100.000 inwoners en voor Botswana één filiaal per 10.000 km<sup>2</sup> (Wereldbank, 2008);
- Financiële drempels, zoals hoge kosten of een minimumbedrag om een bankrekening te openen<sup>75</sup>; en
- Formele vereisten zoals een geldig legitimatiebewijs of een salarisstroom. Voor kredietverlening komt daar het ontbreken van een vast inkomen en/of onderpand bij.

De belemmeringen voor de ontwikkeling van de financiële dienstverlening, en dan vooral in Afrika, vormen goeddeels het tegenovergestelde van de bovengenoemde factoren (Claessens & Feijen, 2006; Beck *et al.*, 2011):

<sup>75</sup> De auteurs noemen Nigeria en Kameroen als voorbeeld waar de minimuminleg hoger is dan het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking. In andere landen, zoals Oeganda, Ethiopië en Sierra Leone bedraagt de minimuminleg meer dan de helft van het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking.

- De kleine schaal van veel (Afrikaanse) economieën en de lage bevolkingsdichtheid maken dat aanbieders schaalvoordelen niet kunnen benutten. De dienstverlening is daarmee buiten de stedelijke centra vaak niet rendabel;<sup>76</sup>
- Verbonden hiermee is het lage inkomen van een groot deel van de bevolking en, daarmee samenhangend, een lage spaarquote;
- De relatief hoge kosten, ook voor financiële instellingen, voor kleine bankrekeningen of leningen, die hoger kunnen zijn dan de eerste inleg, het gemiddelde tegoed of de omvang van de gevraagde lening;
- Een groot deel van de (Afrikaanse) economieën (40-60 procent) bevindt zich in de informele sector.<sup>77</sup> Personen die in deze sector actief zijn beschikken veelal niet over de vereiste documenten zoals registratie van de onderneming, eigendomsrechten of zelfs maar een formeel adres;
- De onzekere en fluctuerende inkomens van potentiële kredietnemers maken dat kredietverlening met grote risico's gepaard gaat.

De volgende macro-economische en institutionele factoren oefenen eveneens een negatieve invloed uit op de ontwikkeling van de financiële sector (zie ook Calice, Chando & Sekioua, 2012):

| 122 |

- Macro-economische instabiliteit (inflatie en koersrisico's) zorgt voor grote risico's, waardoor banken grote marges (moeten) vragen;
- De afwezigheid van adequate regelgeving en handhaving daarvan die de kredietnemer verplicht om zijn of haar verplichtingen na te komen;
- Knelpunten in het overheidsbestuur: gebrekkige wetgeving, onvoldoende eerbiediging van de rechtsstaat, corruptie en politieke inmenging vergroten de financiële risico's; en
- Een hoge kapitaalvlucht die bijdraagt aan kapitaalschaarste.<sup>78</sup>

Deze belemmeringen zijn vooral in Afrika van belang. Mede hierdoor overheerst de korte termijn in het Afrikaanse bankwezen: 80 procent van de deposito's en 60 procent van de leningen heeft een looptijd van minder dan een jaar (Beck *et al.*, 2011). De problemen komen ook tot uitdrukking in een hoge rente. Voor veel potentiële klanten zijn de hoge minimumbedragen (zowel voor het openen van een rekening als voor een lening) en de hoge kosten daarvoor belemmerend. De genoemde belemmeringen zijn vooral groot voor kleine boeren in ruraal Afrika (Beck *et al.*, 2011).

Multilaterale en bilaterale donoren pakken de problemen met financiële infrastructuur aan onder de noemer 'inclusieve financiering' (*financial inclusion*). Het begrip betekent de universele en duurzame toegang, tegen aanvaardbare kosten, tot een reeks van financiële

<sup>76</sup> Nieuwe technologieën, zoals het regelen van bankzaken via de mobiele telefoon, kunnen daar snel verandering in brengen.

<sup>77</sup> Deze 'micro-ondernemingen' bestaan veelal slechts door het ontbreken van economische alternatieven (Beck *et al.*, 2011).

<sup>78</sup> Deze kapitaalvlucht neemt de laatste jaren significant af, wat een toegenomen vertrouwen in de lokale financiële systemen kan betekenen (*ibid.*).

diensten zoals het openen van een bankrekening, toegang tot het girale betaalverkeer, een spaarrekening, krediet en verzekeringen. De grondgedachte is dat deze toegang van groot belang is voor mogelijkheden om financiële transacties aan te gaan, risico's te spreiden, te sparen voor een pensioen en om te kunnen gaan met calamiteiten zoals ziekte. Naar schatting hebben op dit moment 2,5 miljard volwassenen nog geen toegang tot formele financiële diensten. De G20 heeft het thema op de top van december 2010 in Seoul op de agenda gezet, onder meer met de lancering van een Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI). In 1995 was binnen de Wereldbank al de Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) opgericht met het doel om door onderzoek en samenwerking met verleners van financiële diensten innovatieve oplossingen te vinden voor belemmeringen voor de armsten in de toegang tot financiële diensten. De Wereldbank heeft zich tot doel gesteld dat in 2020 iedere volwassene toegang heeft tot formele financiële diensten. De bank vertrouwt daarbij vooral op technologische vernieuwingen, die drempels voor financiële diensten weg kunnen nemen (Wereldbank, 2013). Nederland draagt bij aan deze initiatieven, onder meer door deelname aan de financiële werkgroep voor het midden- en kleinbedrijf van het GPFI, het Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) van de Wereldbank en werkgroepen op het terrein van financiële educatie (OESO) en consumentenbescherming (FinCoNet).

Recent onderzoek wijst op belangrijke voortgang op dit terrein. In de Global Financial Barometer van de Wereldbank (2012a) gaf 78 procent van de ondervraagde financiële dienstverleners aan dat de financiële dienstverlening in hun land aanzienlijk is verbeterd in de afgelopen vijf jaar.

| 123 |

## 6.2.2 Ondernemingen

Uit internationaal vergelijkend onderzoek naar de belangrijkste groei belemmerende factoren voor ondernemingen komt stevast een gebrek aan toegang tot kapitaal als eerste factor naar voren, meer nog dan corruptie, politieke instabiliteit of gebrekkige regelgeving (Ayyagari *et al.*, 2008; Wereldbank, 2008). Alleen het ontbreken van een betrouwbare elektriciteitsvoorziening blijkt een grotere belemmering dan toegang tot financiering (IFC, 2011). De hoge rente (gemiddeld 17 procent tegenover 12 procent buiten Afrika) maakt dat een lening alleen rendabel is bij een hoog rendement op de investering. Lastige procedures vormen in Afrika (18 procent) veel meer een reden om geen lening aan te vragen dan daarbuiten (7 procent); een onderpand is er twee maal zo vaak een belemmering (10 procent tegenover 5 procent buiten Afrika; Beck *et al.*, 2011). Omgekeerd beschikken banken vaak over onvoldoende informatie over cliënten en hebben zij geen mogelijkheden om een onderpand te vragen.

Voor kleine formele en informele ondernemingen ondervinden problemen bij het openen van een rekening of het aanvragen van krediet. Deze ondernemingen spelen een belangrijke rol in ontwikkelingslanden. Drie van de vier formeel geregistreerde micro- en MKB ondernemingen hebben een tot vier werknemers (Wereldbank, 2013). Voor een groot deel gaat het om kleine familiebedrijven (Calice *et al.*, 2012). Omgekeerd gaat het juist vaak om informele bedrijven: 80 procent van de micro- en MKB ondernemingen is niet formeel

geregistreerd. Juist onder deze bedrijven is het gebruik van formele financiële diensten, zoals een bankrekening, laag (Farazi, 2013). Een grote meerderheid maakt voor de financiering van operationele kosten en investeringen gebruik van informele kanalen, waaronder geldschieters, familie en vrienden. Onder geregistreerde ondernemingen is het gebruik van een bankrekening 54 procent hoger; de beschikking over formeel krediet is gemiddeld 32 procent hoger.

Een belangrijke reden waarom boeren zo weinig gebruik maken van de financiële infrastructuur is de geografische afstand tot banken. Daarnaast speelt ook een gebrek aan vertrouwen in banken, onbetrouwbare dienstverlening en hoge kosten voor het opnemen van geld een rol (Wereldbank, 2012a). De aard van het boerenbedrijf met vele onzekerheden (vooral door de gevoeligheid voor weersomstandigheden) is een derde factor. Dit laatste maakt dat verzekeringen een rol kunnen spelen bij het beperken van de risico's. Bij de afwezigheid van formele mogelijkheden om gebruik te maken van financiële diensten zijn boeren vaak gedwongen hun toevlucht te nemen tot informele instrumenten. Daarbij zijn de middelen echter vaak ontoereikend om betere technologieën te kunnen introduceren of om in voldoende mate de benodigde middelen aan te schaffen.

| 124 |

Omdat vooral kleinere en middelgrote ondernemingen problemen hebben met de financiering van hun investeringen, hebben zij ook het meeste baat bij een goed ontwikkelde financiële sector (zie Claessens & Feijen, 2006; Beck *et al.*, 2010). Calice *et al.* (2012) noemen daarbij een stabiele macro-economische omgeving, voorspelbaar overheidsbeleid en hervorming van de regelgeving als belangrijkste voorwaarden voor verdere groei van de kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf.

Een verbeterde toegang tot kapitaal draagt bij aan een stijging van het aantal startende bedrijven, aan betere investeringsmogelijkheden, een hogere productiviteit en efficiëntere productie, waarmee ondernemingen ook meer concurrerend kunnen worden. Hoge rentelasten spelen een belangrijke rol, maar deze zijn nauw gecorreleerd met andere factoren zoals eisen aan zekerheden (onderpand), bureaucratische vereisten, corruptie binnen de bankensector en gebrekkige mogelijkheden voor lange-termijn leningen. De Wereldbank (2013) concludeert dat versterking van eigendomsrechten en naleving van contracten kunnen bijdragen aan de verbetering van de toegang van boeren tot krediet. Omdat een groot deel van de armoede geconcentreerd is op het platteland kan dat ook bijdragen aan de vermindering van armoede. Onderzoek wijst uit dat juist een productiviteitsverhoging in de landbouw leidt tot vermindering van armoede en dat groei in de landbouwsector bijdraagt aan daling van armoedecijfers. De Kemp, Faust en Leiderer (2011) concluderen in een studie over begrotingssteun aan Zambia dat de armoede weinig daalde ondanks de economische groei, omdat deze goeddeels aan de (rurale) landbouw voorbij ging. Andere studies bevestigen dit beeld (IOB, 2012a). De Wereldbank concludeert dat versterking van eigendomsrechten en regelgeving die naleving van contracten bevordert kunnen bijdragen aan de verbetering van de toegang van boeren tot krediet. Critici wijzen er echter op dat financiering maar één van de vele problemen voor ondernemingen vormt en dat kennis van moderne technologieën en toegang tot markten zeker zo belangrijk is (Zhuang *et al.*, 2009; Wereldbank, 2012a)

In 2008 publiceerde IEG de resultaten van een onderzoek naar de resultaten van de bijdrage van IFC aan financiële intermediairs (banken) die krediet geven aan middelgrote, kleine- en micro-ondernemingen in landen met lage inkomens en/of hoge risico's. De evaluatie is overwegend positief en concludeert dat de projecten gemiddeld hoge ontwikkelingsresultaten hebben behaald – hoger dan dat voor andere projecten in deze landen het geval is.<sup>79</sup> Deze ontwikkelingsresultaten betreffen echter vooral de direct gefinancierde intermediaire instellingen. De evaluatie biedt veel minder zicht op de welvaartseffecten voor de uiteindelijke belanghebbenden.

### 6.2.3 Microkrediet

Doordat armere huishoudens nauwelijks toegang tot krediet hebben zijn zij kwetsbaarder voor schommelingen in hun inkomen, terwijl zij daar ook vaker mee te maken hebben (bijvoorbeeld in de zelfvoorzienende landbouw en andere vormen van informele arbeid). Dat geeft het belang aan van mechanismen om deze schommelingen op te vangen, zoals mogelijkheden om te sparen en om te lenen. Vooral microkrediet heeft veel aandacht gekregen.

De geschiedenis van de moderne microfinanciering voert terug naar de Grameen Bank van Nobelprijswinnaar Muhammed Yunus in de jaren zeventig in Bangladesh. Mede dankzij de successen die hij claimde met leningen aan armen op het platteland – en gesteund door een aantal positieve evaluaties – groeide microfinanciering uit tot een gigantische industrie. In 2009 ging er naar schatting wereldwijd USD 23 miljard in deze sector om (Aggarwal *et al.*, 2012). Microfinanciering omvat nu een heel scala aan financiële diensten, waaronder ook microbankrekeningen, micro-sparen en microverzekeringen. Microfinancieringsinstellingen (MFI's) bereiken nu bijna 200 miljoen mensen (Bauchet *et al.*, 2011). Door de laagste inkomens en micro-ondernemingen toegang te geven tot krediet zou microfinanciering verschillende doelen kunnen bereiken:

- door leningen zouden ook de armste bevolkingsgroepen een eigen bedrijf kunnen starten;
- bestaande (informele) micro-ondernemingen zouden meer kunnen investeren en zo groeien;
- beide factoren leiden tot een verbetering van de werkgelegenheid en positieve inkomenseffecten;
- wat zich kan uiten in andere consumptiepatronen (waaronder hogere uitgaven voor onderwijs voor de kinderen); en
- daarnaast kan microkrediet huishoudens helpen om incidentele financiële tegenvallers het hoofd te bieden (ontstaan bijvoorbeeld door ziekte, mislukte oogst of ongevallen).

<sup>79</sup> Voor instellingen voor microfinanciering geeft IEG een impactscore van 71 procent en voor de projecten voor banken die het midden en kleinbedrijf bedienen 61 procent, wat gelijk staat aan de gemiddelde score van IFC voor deze landen.

De grondgedachte is dat de kredietnemers het geld productief kunnen en zullen investeren en daarbij een rendement behalen dat hoger is dan de rente op het krediet (vaak 15 tot 25 procent of zelfs hoger).<sup>80</sup> De rente zou relatief 'laag' gehouden kunnen worden door een collectieve verantwoordelijkheid voor de lening. De sociale druk is daarmee hoog.

Een van de kenmerken van microfinanciering is verder een sterke gerichtheid op vrouwen (Duvendack *et al.*, 2011). Vrouwen behoren vaker tot de groep van armen en zij zouden betrouwbaarder zijn bij het terugbetalen van leningen (Bauchet *et al.*, 2011). Vrouwen zouden veelal ook betere resultaten behalen dan mannen (Pitt & Khandker, 1998; Dupas & Robinson, 2012), al zijn er ook onderzoeken die betere resultaten met mannen melden (McKenzie D., 2009). Vrouwen hebben doorgaans minder toegang tot de arbeidsmarkt, zodat het starten als zelfstandige ondernemster voor sommigen een oplossing kan bieden (Karlan & Morduch, 2010).

Na de aanvankelijke euforie en positieve resultaten (Pitt & Khandker, 1998; Khandker, 2005; Goldberg, 2005) zijn recente studies kritischer (Bauchet *et al.*, 2011).<sup>81</sup> Het gaat hierbij vooral om rigoureuze impactstudies en dan vooral *randomized controlled trials* (RCTs) (zie onder meer Banerjee & Duflo, 2011; Banerjee *et al.*, 2013; Crépon *et al.*, 2011; Fafchamps *et al.*, 2011; Karlan & Zinman, 2011; ADB, 2012).<sup>82</sup> Uit deze studies komt het volgende beeld naar voren:

| 126 |

- Een kleine minderheid van de kredietnemers gebruikt de financiering voor het starten van een eigen onderneming;
- De meeste huishoudens zien geen mogelijkheid om een activiteit te starten (of uit te breiden) die een rendement van minimaal 24 procent (de rentevoet) oplevert. Voor degenen die geld lenen levert microkrediet hooguit tijdelijk een ontsnapping aan de armoede;
- In de meeste gevallen neemt de winst uit de onderneming niet toe (al geldt dat wel voor de 'grotere' micro-ondernemingen) en ook de consumptie, een indicator van de welvaart, stijgt niet;
- Er is ook nauwelijks of geen effect op uitgaven voor onderwijs en gezondheidszorg; en
- Microkrediet heeft wel invloed op de structuur van de consumptie: de kredieten maken het mogelijk meer te investeren in duurzame consumptiegoederen.

Verschillende reviews stellen vast dat ondanks het ogenschijnlijke succes er geen duidelijk bewijs bestaat voor de positieve impact van microkrediet (zie onder meer Sebstad & Chen, 1996; Gaile & Foster, 1996; Armendáriz de Aghion & Morduch, 2010; Duvendack *et al.*, 2011;

<sup>80</sup> NGO's vragen veelal hogere rente percentages dan banken (zie Cull *et al.*, 2009).

<sup>81</sup> Roodman en Murdoch (2009) (zie ook Roodman, 2012) betwistten de resultaten van Pitt en Khandker, wat leidde tot een scherpe polemiek tussen de onderzoekers.

<sup>82</sup> Deze aanpak werkt met een controlegroep en volledig aselechte toewijzing van huishoudens aan de interventiegroep of de controlegroep. Daarmee is het mogelijk potentiële selectie-effecten te vermijden. Zo'n selectie-effect ontstaat bijvoorbeeld als het microkrediet vooral mensen aantrekt die toch al een onderneming wilden starten (en dat mogelijk ook wel gedaan zouden hebben zonder een micro-krediet).

Copestake & Williams, 2011).<sup>83</sup> De bewijsvoering is te vaak gebaseerd op anekdotisch materiaal en meer rigoureuze wetenschappelijk onderzoek kan geen significante impact aantonen (Westover, 2008). Aggarwal *et al.* (2012) concluderen op basis van micro-economisch onderzoek, gebruik makend van een internationale enquête onder huishoudens, dat veel onderzoeken de positieve effecten van microkrediet overschatten.

Het blijkt ook dat juist de armsten vaak nauwelijks profiteren van microkrediet (ADB, 2012). Er bestaat zelfs een reëel risico dat microkrediet voor de armsten negatief uitwerkt (Hulme & Mosley, 1996; Stewart *et al.*, 2010; Stewart *et al.*, 2012; Shimamura & Lastarria-Cornhiel, 2010; Roodman, 2012). Zij kunnen geneigd zijn de kredieten te gebruiken voor consumptie in plaats van voor investeringen. Als de leningen al gebruikt worden voor investeringen, dan kan de opbrengst te laag zijn om de hoge rentepercentages (15 tot 25 procent en hoger) te betalen.

Stewart *et al.* (2010) concluderen dat de aandacht voor microkrediet voor arme huishoudens onverstandig is en dat deze programma's eerder gericht zouden moeten worden op leningen voor ondernemingen, in plaats van iedereen als ondernemer te zien. De armsten leven per definitie in een fragiele omgeving waarin microkrediet maar heel beperkt verandering kan brengen (zie ook Karlan & Morduch, 2010). Het belangrijkste effect van microkrediet lijkt – rekening houdend met het vorige punt – stabilisatie van het inkomen (zie ook Rosenberg, 2010). Empirisch onderzoek laat ook zien dat niet zozeer de kredietverlening aan huishoudens als wel de verbeterde toegang van ondernemingen tot krediet bijdraagt aan economische groei (Beck *et al.*, 2011). Voor arme huishoudens kunnen giften (van USD 100 tot USD 200) een effectievere manier zijn om inkomens te verbeteren (McKenzie & Woodruff, 2012). Maar voor kleine ondernemingen geldt dat het verstrekken van financiële middelen zonder goede voorbereiding en begeleiding en bij afwezigheid van een gunstig ondernemingsklimaat weinig zin heeft (ADB, 2012). Volgens de ontwikkelingsbank hebben financiële voorlichting, bescherming van consumenten en het afleggen van verantwoording aan klanten tot dusverre te weinig aandacht gekregen.

| 127 |

De Wereldbank (2013) concludeert dat alleen het aanbieden van microfinanciering niet voldoende is om investeringen en groei van de onderneming uit te lokken. De doelgroep is heterogeen, heeft een wisselend groeipotentieel, beschikt veelal niet over voldoende managementvaardigheden en ontmoet knelpunten in de regelgeving. Microkrediet is ook niet per definitie het juiste instrument omdat de terugbetalingsvereisten (start van de terugbetaling direct na het verstrekken van het krediet) en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lening het nemen van risico's in de weg staan. De bank concludeert dat trainingen op het terrein van financieel management een positieve rol

<sup>83</sup> De reviews van Goldberg (2005) en Odell (2010) zijn wat positiever. Odell benadrukt dat de negatieve berichten in de pers met de nodige scepsis moeten worden gelezen en dat de genoemde studies ook positieve effecten bevatten. Zij stelt ook dat de verschillende instrumenten te heterogeen zijn om over één kam te scheren. Daar staat tegenover dat de meest robuuste studies (zoals die van Banerjee *et al.* (2013)) en reviews (zoals die van Duvendack *et al.* (2011)) het meest stellig zijn in hun afwijzing van claims over positieve effecten van microkrediet.



kunnen spelen. Het effect daarvan lijkt echter niet groot. De verschillende onderzoeken wijzen, afhankelijk van de context, op gemengde resultaten.

Verskillende studies laten positievere effecten zien van microsparen (het sparen van kleine bedragen door huishoudens en micro-ondernemingen). Dupas & Robinson (2012) vonden bij marktverkoopsters substantiële effecten: veel vrouwen maakten gebruik van de mogelijkheid om te sparen. Vier tot zes maanden na het openen van de spaarrekening hadden deze vrouwen gemiddeld 45 procent hogere investeringen dan de controlegroep. De positieve effecten blijken uit hogere privé-uitgaven, aldus de onderzoekers. Bruné *et al.* (2011) vonden vergelijkbare effecten voor boeren in Malawi. Stewart *et al.* (2010; 2012) concluderen echter op basis van een systematische review dat er weinig bewijs bestaat voor de stelling dat microkrediet of micro-sparen een significante positieve invloed heeft op de economische mogelijkheden van de armsten. Microkrediet en micro sparen hebben de potentie om armoede te doen verminderen, maar niet in alle omstandigheden en niet voor iedereen. Het is dan ook van belang om financiering niet als een geïsoleerde activiteit te zien.

## 6.3 Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen

| 128 |

### 6.3.1 Inleiding

Bij de bevordering van financiële diensten voor de private sector in ontwikkelingslanden speelt vooral de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden een rol. Daarnaast ondersteunde het ministerie dit cluster tussen 2005 en 2012 met een bedrag van in totaal EUR 736 miljoen, deels ook via FMO (via de zogeheten overheidsfondsen). In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van een aantal evaluaties van programma's die gezamenlijk EUR 616 miljoen (84 procent) van het totaal van de middelen uitmaken (naast de evaluatie van FMO-A).

Dit hoofdstuk besteedt verder geen aandacht aan het Nederlandse beleid op het terrein van *financial inclusion*. Uitgaven op dit terrein zijn beperkt (zoals de bijdrage aan CGAP met EUR 1,5 miljoen tussen 2008 en 2012) en/of van zeer recente datum (zoals de bijdragen aan het G20 SME-initiatief).

### 6.3.2 Kenmerken van programma's

Waar het om financiering van PSO gaat is voor Nederland FMO de belangrijkste uitvoeringsorganisatie. Het is ook een van de grootste ontwikkelingsbanken in Europa. Overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden hebben FMO in 1970 opgericht met het doel om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te versterken. De organisatie draagt bij aan investeringen (via leningen, aandelenparticipaties en andere instrumenten) in gevallen waarin de risico's voor de markt te groot zijn. FMO had in 2011 een portefeuille van bijna

EUR 5,9 miljard aan gecommiteerde investeringen, waarvan 900 miljoen aan overheidsfondsen. Doel van FMO is om bij te dragen aan private sector ontwikkeling door:

- Het verstrekken van financiering aan ondernemingen die onvoldoende toegang hebben tot externe (private) financiering;
- Marktpartijen voor financiering te interesseren door zelf de grootste risico's te dragen (bijvoorbeeld via *first loss*, aandelenparticipaties en/of achtergestelde leningen);
- Technische assistentie en/of capaciteitsversterking, vooral gericht op verbetering van het management van financiële instellingen; en
- Via 'demonstratieprojecten' de levensvatbaarheid van innovatieve ideeën en nieuwe markten te laten zien.

Naast het eigen bedrijf (FMO-A) beheert FMO vier overheidsfondsen: het Infrastructure Development Fund, het Access to Energy Fund (AEF), MASSIF en het Fonds Opkomende Markten-OS (FOM-OS).<sup>84</sup> In het verleden beheerde FMO ook nog het Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF). Dit fonds had tot doel om investeringen te stimuleren op terreinen waar de markt niet in financiering kon voorzien en waar ook voor andere financiële instellingen de risico's te groot waren. NIMF richtte zich daarmee vooral op nieuwe terreinen, zoals energie, telecommunicatie en waterzuiveringsinstallaties. Het fonds bood daartoe risicodragend kapitaal: aandelen en (achtergestelde) leningen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken voedde het fonds tussen 2002 en 2006 met een totaal bedrag van EUR 45,5 miljoen. Beheer en uitvoering van het fonds lagen eveneens bij FMO. NIMF is in 2008 opgegaan in het reguliere FMO bedrijf (FMO-A).

| 129 |

MASSIF, opgericht in 2006, heeft vooral tot doel om financiering te bieden aan kleine ondernemingen en zelfstandigen, alsook aan huishoudens met lagere inkomens (bijvoorbeeld voor hypotheek).<sup>85</sup> MASSIF doet dat via financiële instellingen die de onderkant van de bancaire markt bedienen. MASSIF kan ook financiering in lokale valuta bieden. In 2012 was 48 procent van de portefeuille belegd in financiering voor het MKB en 27 procent voor mikrokrediet. Dat jaar stond bijna 50 procent van de middelen uit in lage-inkomenslanden en nog eens 45 procent in lagere-middeninkomenslanden. Afrika en

<sup>84</sup> Het eerste fonds is in hoofdstuk 5 over infrastructuur aan de orde gekomen (met daarbij ook enige aandacht voor het Access to Energy Fund). Het AEF blijft hier verder buiten beschouwing. Dit energiefonds valt niet onder het PSO-programma van artikel 4.3, maar is onderdeel van beleidsartikel 6 (begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking). AEF kwam in 2006 voort uit een toezegging van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking ervoor te zorgen dat in 2015 tien miljoen mensen toegang zouden hebben gekregen tot duurzame energie. Het fonds verstrekt risicodragend kapitaal (in de vorm van aandelen en (achtergestelde) leningen) en, in beperkte mate, ook giften. Directe begunstigen zijn de private sector en de semipublieke sector, onder voorwaarde dat het project marktconform en onafhankelijk van de overheid kan opereren. DGIS heeft zich verplicht een bedrag van EUR 70 miljoen in het fonds te storten. Ultimo 2012 was daarvan EUR 49,3 miljoen betaald. Voor FOM-OS is een evaluatie nog te vroeg. FMO en BZ hebben dit fonds in 2012 opgezet. Het richt zich op kleine en middelgrote ondernemingen, vooral als zij samenwerken met Nederlandse bedrijven. Het fonds geeft daarnaast prioriteit aan bedrijven die zich richten op voedselvoorziening en veilig drinkwater.

<sup>85</sup> FMO heeft de financiering van hypotheekleningen de laatste jaren afgebouwd.

Azië hadden ieder een aandeel van ongeveer een derde van het totaal. Daarbij ging relatief veel naar India (10 procent) en Sri Lanka (9 procent). In Afrika zijn de middelen gelijkmatiger verdeeld. Naast deze fondsen beheert FMO het Capacity Development (CD) programma, gericht op ondersteuning van het management van kleine en middelgrote ondernemingen in ontwikkelingslanden. Met het programma biedt FMO aan haar klanten de mogelijkheid om consultants in te huren die trainingen geven en adviseren over het oplossen van zwakkere onderdelen van de bedrijfsvoering.

Andere landen hebben vergelijkbare ontwikkelingsbanken. In Europa beheersen vier DFI's het speelveld: CDC (het Verenigd Koninkrijk), DEG (Duitsland), FMO (Nederland) en Proparco (Frankrijk). In 2009 besloeg de portefeuille van deze vier organisaties 80 procent van het Europese totaal van EUR 18,5 miljard (Dalberg Global Development Advisors, 2010). Inclusief de multilaterale banken verstrekken de ontwikkelingsbanken jaarlijks zo'n USD 40 miljard aan kapitaal, veelal in de vorm van leningen en aandelen (IFC, 2011). Daarmee zijn zij verantwoordelijk voor ongeveer één procent van de private kapitaal investeringen in ontwikkelingslanden (idem p. 21).<sup>86</sup> Volgens een rapport van het Deense Dalberg, gemaakt voor de Europese ontwikkelingsbanken, leidt een investering van de investeringsbanken van EUR 1.000 gemiddeld tot 0,08 directe banen, 0,27 indirecte banen, 338 euro aan extra belastinginkomsten voor de ontvangende overheid en jaarlijks 815 euro extra aan buitenlandse valuta (Dalberg Global Development Advisors, 2010).<sup>87</sup>

| 130 |

FMO en andere ontwikkelingsbanken hebben het initiatief genomen voor oprichting van *The Currency Exchange Fund* (TCX). TCX richt zich op het wegnemen van valutarisico's voor ondernemers en financiële instellingen in ontwikkelingslanden. Dit probleem geldt vooral voor investeringen waar een behoefte bestaat aan kapitaal met een langere looptijd (zoals drinkwater- en energie-infrastructuur). Lokale ondernemers kunnen vaak alleen korte-termijnfinanciering (met een looptijd van minder dan twee jaar) aantrekken in lokale valuta. Voor lange-termijnfinanciering zijn ze aangewezen op (harde) buitenlandse valuta, maar daarvan zijn de financiële risico's hoog: bij devaluatie van de lokale valuta kan aflossing onbetaalbaar worden. Omgekeerd hebben lokale financiers nu weinig investeringsmogelijkheden. TCX biedt hedging faciliteiten voor langere periodes dan commerciële partijen. TCX wordt gevoed met garantiekapitaal van internationale financiële instellingen en banken (zoals FMO, KfW en AfDB). Nederland en Duitsland (BMZ) zijn de enige bilaterale donoren die hebben bijgedragen aan TCX.<sup>88</sup> Beide landen hebben ook

<sup>86</sup> In Sub-Sahara Afrika is dit ongeveer twee tot vier procent.

<sup>87</sup> In een bijzin erkent Dalberg dat misschien niet alle resultaten aan de DFI's zijn te attribueren omdat hun bijdrage soms beperkt is. Het probleem van mogelijke dubbeltellingen omdat DFI's vaak gezamenlijk financieren, blijft ongenoemd.

<sup>88</sup> Tussen 2007 en 2011 heeft BZ een lening verstrekt aan *The Currency Exchange Fund* (TCX) van in totaal EUR 50 miljoen. De bijdrage heeft de vorm van een overdraagbare converteerbare achtergestelde lening.

bijdragen aan het JoDEA Fund, een fonds dat tot doel heeft om ondersteunende projecten op hetzelfde terrein mogelijk te maken.<sup>89</sup>

Naast FMO, verschillende andere nationale programma's (zie hoofdstuk 4) en TCX financiert het ministerie ook activiteiten van internationale organisaties ter versterking van de private sector in ontwikkelingslanden. De in financiële zin belangrijkste activiteit is het Netherlands-IFC Partnership Program (NIPP).<sup>90</sup> NIPP kwam in 2002 voort uit de wens van zowel het ministerie als IFC om de samenwerking te stroomlijnen door alle niet-land-specifieke fondsen en programma's in één overkoepelende overeenkomst onder te brengen. NIPP moest Nederlandse fondsgelden combineren met financiering en technische expertise van IFC, om zo meer resultaat te bereiken op het terrein van private sector ontwikkeling. Tussen 2002 en 2011 droeg Nederland EUR 130 miljoen bij aan NIPP (IOB, 2013e). NIPP had een sterke focus op het midden- en kleinbedrijf. Vanaf 2006 werden de middelen verdeeld over vijf verschillende terreinen: toegang tot financiering, ondernemingsklimaat, bedrijfsadvies, milieu- en sociale duurzaamheid en infrastructuur.

Nederland draagt ook bij aan de financiering van het *Global Trade Liquidity Program* (GTLP) van IFC, dat is ontstaan als gevolg van de financiële crisis die begon in 2007 en dat tot doel heeft om het tekort aan handelskredieten in ontwikkelingslanden aan te pakken. Door deze crisis daalde het aanbod van kapitaal om handelstromen te financieren, mede vanwege de zorg dat ondernemingen in gebreke zouden blijven en hun leningen niet meer zouden terugbetalen. Voor zover krediet nog beschikbaar bleef, werden de kosten hoger en de looptijd korter (Beck *et al.*, p. 35). Het GTLP biedt financiering voor exporteurs en importeurs in ontwikkelingslanden en werkt via (grote) commerciële banken, waaronder de Rabobank. Het programma financiert tot maximaal 40 procent van het krediet. Nederland heeft tussen 2009 en 2012 EUR 84 miljoen aan het revolverende fonds overgemaakt.<sup>91</sup>

| 131 |

In 2002 startten zeven multilaterale en bilaterale donoren, waaronder Nederland, het *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* (FIRST) voor technische assistentie ter versterking van de financiële sector in lage- en middeninkomenslanden om zo een bijdrage te leveren aan armoedevermindering. FIRST adviseert bijvoorbeeld over hervorming van de financiële sector of versterking van regelgevende en toezichthoudende instanties. Vanaf 2007 kwam FIRST als trustfonds onder leiding van de Wereldbank te staan.<sup>92</sup> Wereldbank en

<sup>89</sup> Een voorbeeld van een project dat (mede) is gefinancierd met geld uit het fonds is de bijdrage aan de oprichting van MFX Solutions (MFX), een organisatie die tot doel heeft om organisaties die microkrediet verstrekken toegankelijke en betaalbare *hedging* instrumenten te verschaffen en de *know-how* om valuta risico's beter te managen. Een tweede voorbeeld is het opzetten van een fonds voor het afdekken van het '*counterparty risk*' (het risico dat de tegenpartij in gebreke blijft) via garanties. Nederland heeft in 2011 EUR 4,5 miljoen bijgedragen aan het fonds.

<sup>90</sup> Voor een uitgebreide beschrijving en bespreking van enkele (deel-)evaluaties, zie IOB 2013e.

<sup>91</sup> De bijdrage van het ministerie van EUR 6 miljoen aan de G20-SME Challenge in 2012 blijft hier buiten beschouwing. Het betreft een recente (in 2012 gestarte) en nog niet geëvalueerde activiteit. In totaal gaat het om een verplichting van EUR 10 miljoen, waarvan EUR 2 miljoen voor IFC en EUR 8 miljoen voor FMO.

<sup>92</sup> Het IMF beheert 15 procent van de fondsmiddelen.

IMF zetten met FIRST-middelen eigen staf en consultants in die advies en trainingen geven, conferenties en workshops organiseren en een planning opstellen voor versterking van de financiële sector. Tussen 2008 en 2011 droeg Nederland EUR 5 miljoen bij. In 2012 heeft Nederland EUR 5,25 miljoen betaald voor de derde fase van FIRST. Ter vergelijking: FIRST heeft tussen 2007 en eind 2010 USD 30 miljoen aan activiteiten ondersteund.

### 6.3.3 Evaluatie van de programma's

Deze paragraaf richt zich op de in financiële zin zeven grootste programma's (of instrumenten) op het terrein van financiële infrastructuur. Het ministerie gaf aan deze programma's tussen 2005 en 2012 EUR 616 miljoen uit. Deze beleidsdoorlichting besteedt daarnaast aandacht aan de evaluatie van FMO-A.<sup>93</sup> De genoemde programma's zijn in deze periode allemaal geëvalueerd, wat ook geldt voor FMO-A. Van deze acht evaluaties bevatten er vijf op enigerlei wijze effectonderzoeken; in vier gevallen gaat het daarbij om beperkte effectmetingen (totaal 33 procent van de middelen). Juist van het grootste programma (MASSIF) heeft het ministerie nog geen effectonderzoek laten uitvoeren.<sup>94</sup> NIME, een fonds waar het ministerie EUR 45 miljoen in heeft gestoken, kent alleen een beperkte evaluatie die zich vooral richtte op de kwaliteit van het beheer. Een belemmering bij de genoemde programma's is dat de middelen in dit cluster grotendeels naar een intermediaire instelling gaan (veelal een lokale bank). Dit bemoeilijkt een beoordeling van de resultaten voor de uiteindelijke doelgroep. Voor het kleinste programma (FIRST) hebben de consultants wel aandacht besteed aan een valide effectmeting.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Het ministerie heeft in de verslagperiode geen nieuwe middelen aan FMO verstrekt.

<sup>94</sup> Gegeven de recente start van het fonds (2006) had de evaluatie meer het karakter van een *mid-term* review. Deze richtte zich vooral op het beheer en niet op de effectiviteit van het fonds (Carnegie Consult, 2010).

<sup>95</sup> Overigens concluderen de consultants ook hier dat het vrijwel volledig ontbreken van kwantitatieve resultaatindicatoren resultaatmeting in de weg staat. In kwalitatieve zin is het TCX-rapport, ook zonder effectmeting, een van de beste evaluaties.

Tabel 6.1 Evaluatie van de belangrijkste programma's voor financiële sector ontwikkeling (2005-2012)			
	Uitgaven	Review of evaluatie	Effectmeting
FMO-A	–	2010, 2014	beperkt
FMO MASSIF	284,1	2010, 2013	nee
FMO CD	56,0	2011	beperkt
FMO NIMF	24,1	2006	nee
TCX	54,5	2012	nee
NIPP	102,8	2006	beperkt
GTLP	84,0	2013	beperkt
FIRST	10,3	2006, 2009, 2011	ja
Overig	120,5		
<b>Totaal</b>	<b>736,4</b>		

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen.

De overeenkomst tussen de Nederlandse Staat en FMO voorziet ieder vijf jaar in een evaluatie. De laatste is afgerond in 2010 (DFC, 2010).<sup>96</sup> Deze richtte zich vooral op het bestuur en toezicht. Daarnaast had de evaluatie tot doel om, via de analyse van een aantal projecten, ook uitspraken te doen over de effecten. De consultants concludeerden dat tien van de veertien projecten effectief waren. Hieronder vielen de vijf projecten die FMO direct, zonder intermediair, had gefinancierd. Het gaat om twee infrastructuurprojecten (telecommunicatie en een pijplijn), exportfinanciering en de uitbreiding van een vissersvloot. Daar staat tegenover dat vier van de negen financiële sector projecten niet effectief waren. Het gaat om medefinanciering van de overname van een bank, die daarna in grote problemen kwam, een lening voor het verstrekken van hypotheekleningen, die uiteindelijk bij rijkere consumenten terecht kwamen, een bank die er niet in slaagde om extra kredieten aan het midden en kleinbedrijf te verstrekken en de verstrekking van middelen aan een hypotheekbank in een land waar de huizenmarkt vervolgens in een crisis belandde. De consultants waren positiever over de projecten waarbij FMO instellingen ondersteunde die microkrediet aanboden. Het ging hierbij om een inschatting en niet om een rigoureuze impactevaluatie.

Het is lastig om uit deze *case studies* algemene lessen te trekken. Daarvoor is het aantal ook te klein. Een eerste conclusie is dat goed zicht op de realisatie van de (uiteindelijk) beoogde doelstellingen vaak ontbreekt, zeker wanneer de directe klant een financiële intermediair is. De indirecte bijdrage bemoeilijkt ook de formulering van heldere resultaatdoelstellingen. In die gevallen stelt FMO geen monitoring-eisen die een oordeel achteraf mogelijk maken. De concurrentiepositie kan daarbij een overweging zijn: omvangrijke administratieve

<sup>96</sup> Een nieuwe evaluatie, uitgevoerd door Carnegie Consult en ODI, wordt in het eerste kwartaal van 2014 afgerond.

verplichtingen kunnen afschrikken. Het gevolg is echter dat een evaluatie op effecten achteraf lastig is en dat deze beperkt blijft tot de directe financiële doelstellingen. Een tweede bevinding is dat de ontwikkelingsdoelstellingen van projecten (*ex ante*) vaak niet goed gedefinieerd worden. Bij de vijf projecten waarbij dat wel was gebeurd, was het oordeel van de consultants over de effectiviteit positief.

De FMO-MASSIF evaluatie (Carnegie Consult, 2010) stelt dat de dossiers onvoldoende informatie bevatten om een uitspraak te kunnen doen over de aard van de klanten en de financieringsproducten en daarmee ook over de ontwikkelingsresultaten. De consultant constateert op dat punt een verschil van inzicht tussen FMO en ministerie: waar voor FMO financiële sturingsinformatie leidend is, hecht het ministerie meer belang aan goede rapportages over additionaliteit en ontwikkelingsresultaten.<sup>97</sup> Het rapport is kritisch over de additionaliteit van MASSIF. De evaluatie concludeert dat FMO met dit fonds moeilijk rechtstreeks kleinere, gespecialiseerde en minder ontwikkelde instellingen voor microfinanciering kan bereiken. Een groot deel van de middelen (43 procent) gaat naar grotere en bekende financieringsinstellingen. FMO zou zich met MASSIF meer moeten richten op de onderkant van de financiële markt en veel minder op het topsegment, dat uitstekend in staat is om commerciële partijen aan te trekken.<sup>98</sup> Een recente review onderzocht de mate waarin FMO in staat is om privaat kapitaal direct te katalyseren (Blom & Assenberg, 2013).

| 134 |

De NIMF evaluatie stelde voorzichtig dat 'de katalyserende werking bij NIMF investeringen aanzienlijk lijkt omdat in alle gevallen er een cofinanciering met de *matching partner* plaatsvindt' (NIB Consult, 2006, p. 8). Zo geformuleerd katalyseert een financiering vrijwel altijd andere middelen, namelijk in die gevallen waarin geen 100 procent financiering plaatsvindt. De betrokkenheid van commerciële financiële instellingen bij NIMF was zeer beperkt en in die zin was er nauwelijks sprake van een katalyserende werking.

Bij FMO-CD hebben de consultants wel getracht om de effectiviteit te onderzoeken, onder meer met behulp van een klantenonderzoek (MDF / Triodos Facet, 2011).<sup>99</sup> De consultants concluderen dat het programma in ruime mate aan de verwachtingen heeft voldaan. Wel was er in de eerste jaren (2006 en 2007) sprake van een onderuitputting. Volgens een grote meerderheid van de klanten hebben de projecten geleid tot een versterking van de organisatie en verbeterde bedrijfsprestaties. De belangrijkste genoemde verbeteringen zijn

<sup>97</sup> Dat eerste blijkt ook uit de MASSIF-jaarrapportages, die inderdaad veel financiële informatie bevatten, maar nauwelijks informatie over niet-financiële resultaten. Niet-financiële informatie is ook beperkt tot de (intermediaire) banken die de middelen van FMO ontvangen en niet gericht op de uiteindelijk beoogde gebruikers.

<sup>98</sup> Over het katalyserend vermogen valt volgens de consultants op basis van dossieronderzoek weinig te zeggen. In een beperkt aantal gevallen ging het om een samenwerking met commerciële financiers en andere DFI's, maar daarbij is volgens de consultants nauwelijks vast te stellen 'wie wie heeft gekatalyseerd'.

<sup>99</sup> Dit klantenonderzoek maakt wel dat de evaluatie gevoelig is voor een mogelijke selectie bias (Hawthorne effect), namelijk dat klanten vooral vertellen wat zij denken dat hun financier wil horen. De enquête was anoniem.

kwaliteit van de dienstverlening, kostenbeheersing en marktexpansie.<sup>100</sup> Volgens MDF / Triodos Facet droegen zowel de aard van de projecten – relatief eenvoudige en kortlopende projecten van beperkte omvang met heldere korte-termijn-doelstellingen – als de expertise binnen FMO en het eigenaarschap en de motivatie van klanten bij aan de effectiviteit.<sup>101</sup> De additionaliteit is echter niet steeds verzekerd: slechts 23 van de 75 respondenten gaven aan dat ze het project niet zouden hebben gestart zonder de financiële ondersteuning van FMO; 40 respondenten zouden de activiteiten ten dele hebben uitgevoerd. Dit betekent dat in een groot aantal gevallen de CD-subsidie overbodig was, en dus niet effectief.

FMO-CD vertoont enige verwantschap met FIRST. In het geval van het CD programma gaat het vooral om advisering van ondernemingen; FIRST is gericht op adviesdiensten aan overheden. De onderzoekers van de FIRST-evaluatie (Effron, Elliot, & Fostvedt, 2011) concluderen dat de ingehuurd adviseurs over het algemeen kwalitatief goed waren en dat de direct beoogde prestaties (*outputs*) in de vorm van adviezen, plannen, en workshops vrijwel altijd werden geleverd. Daar staat tegenover dat maar bij een kwart van de activiteiten dit ook leidde tot de beoogde resultaten (*outcomes*); bijna een op de drie afgeronde projecten bereikte de beoogde resultaten in het geheel niet. In die gevallen waarbij de projecten wel tot de beoogde resultaten leidden ging het vaak om bescheiden doelstellingen, zoals ‘een toegenomen bewustheid’ en het ‘identificeren van zwakke punten’, resultaten die eigenlijk ook nogal dicht tegen de directe prestaties aanzitten. Potentiële effecten werden vaak niet bereikt omdat er geen opvolging werd gegeven aan de assistentie, geen ondersteuning bij de concrete acties die nodig waren om de uiteindelijke resultaten ook daadwerkelijk te bereiken.<sup>102</sup> Een tweede conclusie van de consultants is dat de technische assistentie vrijwel alleen effectief is als er een sterk eigenaarschap bestaat, wat betekent dat de ondersteuning ook vraaggestuurd moet zijn.<sup>103</sup>

| 135 |

De TCX evaluatie (Brown, 2012) signaleert eveneens het belang van goede advisering over wet- en regelgeving. De onderzoeker hanteert een originele insteek met een kwantitatieve vergelijking tussen landen, in combinatie met drie *case studies*.<sup>104</sup> Brown concludeert dat de facilititeit een sleutelrol speelde bij de sterke toename van het aantal (TCX) transacties met de Sub-Sahara Afrika regio en met instellingen voor microfinanciering. TCX is ook een efficiënt instrument om financiering met lokale valuta te bevorderen, doordat de betrokkenheid van internationale financiële instellingen en banken de gelegenheid biedt risico's te spreiden.

<sup>100</sup> Een interne (zelf-)evaluatie van FMO komt ook tot een positief oordeel, maar de consultants tekenen daar bij aan dat de projectdossiers onvoldoende informatie bevatten om tot een oordeel over de effecten te komen (blz. 55).

<sup>101</sup> De beheerskosten van de uitvoering van het programma zijn wel hoog (20 procent).

<sup>102</sup> Zie ook de IOB-evaluatie over capaciteitsontwikkeling op dit punt.

<sup>103</sup> De onderzoekers concluderen op basis van een klantenonderzoek dat FIRST het beter doet dan vergelijkbare projecten van andere donoren. Deze conclusie is niet onverwacht. De wetenschap waarschuwt voor dit soort effecten (het Hawthorne effect genoemd), wat betekent dat deelnemers aan een programma bewust dan wel onbewust een effect zullen toeschrijven, ook als dat er objectief niet is. De Wereldbank consultants hebben hier niet voor gecorrigeerd.

<sup>104</sup> Brown (2012) stelt zelf echter dat voor echte effectmetingen een diepgaandere impactstudie noodzakelijk is.



TCX heeft substantieel bijgedragen aan financiële sector ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika door investeringen in lokale valuta aan te moedigen en daarmee het risico voor ontvangende instellingen te verminderen. De auteur heeft echter twijfels bij de invloed van deze lokale financiering op de beschikbaarheid van krediet met een lange looptijd. Volgens hem zijn valutarisico's niet de grootste belemmering voor kredietverlening in Sub-Sahara Afrika (Brown, 2012). Een zwakke institutionele en juridische structuur vormen belangrijkere belemmeringen voor lange-termijn financiering.<sup>105</sup> Brown concludeert daarmee dat TCX effectiever is in een omgeving met sterkere instituties en wetgeving, maar hoge koersrisico's (zoals Oost-Europa, Centraal-Azië en Latijns-Amerika, p. 9).<sup>106</sup>

NIPP is slechts eenmaal, in 2006, extern geëvalueerd (IOB, 2013e). IOB concludeert, op basis van een review van evaluaties, dat vijf specifieke NIPP programma's relevant waren en dat deze de beoogde outputs goeddeels hebben gerealiseerd. De verschillende evaluaties kwamen echter tot een gemengd oordeel over de mate waarin de programma's de beoogde doelstellingen (*outcome* en *impact*) hadden bereikt.<sup>107</sup>

De Independent Evaluation Group van de Wereldbank heeft recent het Global Trade Liquidity Program (GTLP) onderzocht als onderdeel van een evaluatie van het Global Trade Finance Program (GTFP). IEG concludeert dat het GTLP programma vooral in de beginfase relevant was, toen er wereldwijd een schaarste aan handelsfinanciering bestond. Het instrument was vooral van belang door het signaal dat IFC daarmee aan de financiële wereld gaf en daarmee het vertrouwen van de markt herstelde.<sup>108</sup> Het programma was aanvankelijk minder succesvol met daadwerkelijke financiering, vooral door onderschatting van alle opstartproblemen: de uitgaven bleven aanvankelijk ver achter bij de ramingen. Als gevolg daarvan beliep het ondersteunde handelsvolume maar USD 20 miljard in plaats van de geraamde USD 45 miljard. Vooral de hogere- (49 procent) en lagere-middeninkomenslanden (28 procent) profiteerden van de faciliteit. Dat was veel minder het geval voor de minst ontwikkelde landen (4 procent). Een groot deel (42 procent) ging naar landen die ernstig waren getroffen door de crisis. Het programma bereikte echter in veel mindere mate (11 procent) kleine- en middelgrote ondernemingen, hoewel 80 procent van de transacties een

<sup>105</sup> Deze conclusie is echter niet gebaseerd op uitgebreid empirisch onderzoek. Het is meer een *expert opinion* in combinatie met een analyse van drie individuele leningen (waarvan twee in Kenia en een in Oeganda).

<sup>106</sup> Een in opdracht van TCX uitgevoerde review van het JoDEA Fund (Kessler & Tholen, 2013) concludeert dat dit fonds 'hoog scoort op effectiviteit'. Deze inschatting is echter uitsluitend gebaseerd op een analyse van de beschikbare documentatie en interviews en niet op empirisch onderzoek. De consultants concluderen daarbij dat projectdossiers weinig relevante informatie bevatten, waardoor het lastig is om te kunnen vaststellen of de gewenste uitkomsten zijn gerealiseerd. Het is ook te vroeg om een oordeel te kunnen geven over de Nederlandse bijdrage.

<sup>107</sup> De Nederlandse bijdrage aan deze vijf programma's bedroeg ongeveer de helft van de totale NIPP bijdrage over de periode 2002-2011.

<sup>108</sup> Beck et al. (2011) stellen voor Afrika dat al snel duidelijk werd dat de aanvankelijke angst dat ondernemers hun leningen niet terug zouden kunnen betalen voorbarig bleek. Voor een onderzoek van de Wereldbank rapporteerde meer dan de helft van de Afrikaanse banken stabiele of dalende leningen die niet (tijdig) werden terugbetaald. De korte looptijd van veel Afrikaanse leningen maakt volgens de auteurs ook dat banken snel zicht krijgen op potentiële problemen.

waarde had van minder dan USD 1 miljoen. IEG concludeert dat nauwelijks valt aan te geven in hoeverre GTLP heeft geleid tot een daadwerkelijke stijging van de beschikbare middelen voor handelsfinanciering (IEG, 2013).

## 6.4 Samenvatting en conclusies

Financiële infrastructuur en economische ontwikkeling hangen sterk samen en beïnvloeden elkaar. Economische groei heeft niet alleen gevolgen voor de financiële sector, maar ook omgekeerd. Ontwikkelingslanden hebben niet alleen een achtergebleven economie omdat het ontwikkelingsniveau (nog) niet om geavanceerde financiële dienstverlening vraagt, maar zij worden ook in hun groei beperkt door het ontbreken daarvan. In die zin is sprake van een 'catch 22'. Mede door een omvangrijke informele economie, een laag niveau van particuliere besparingen en een gebrek aan kapitaalkrachtige klanten kan de bankensector zich maar beperkt ontwikkelen, terwijl veel arme huishoudens en kleine ondernemingen geen toegang hebben tot krediet of andere financiële diensten. Juist voor kleine en startende ondernemingen zijn de belemmeringen groot, wat een rem vormt op de *pro-poor* economische ontwikkeling.

Donoren en wetenschappers besteden daarom veel aandacht aan mogelijkheden om de financiële sector in ontwikkelingslanden te versterken. In het publieke debat heeft daarbij vooral het verstrekken van microkrediet veel aandacht gekregen. Er zijn ook andere vormen waarmee Nederland en andere donoren proberen de financiële sector in ontwikkelingslanden te versterken. De bilaterale (FMO) en multilaterale (IFC) ontwikkelingsbanken zijn voorbeelden. Deze organisaties dragen zowel bij aan de financiering van infrastructuur (zie hoofdstuk 5) als aan de versterking van lokale banken. Deze organisaties en donoren hebben ook fondsen in het leven geroepen om de gevolgen van valutakoersschommelingen tegen te gaan en internationale handel en investeringen te bevorderen door kredietmogelijkheden daarvoor te versterken.

| 137 |

Het lijkt nog te ontbreken aan een duidelijke wisselwerking tussen inzichten uit de literatuur, de praktijk van programma-ontwikkeling, systematische evaluatie en terugkoppeling van de resultaten daarvan naar het beleid. Dat blijkt ook uit een analyse van evaluaties van acht programma's op het terrein van financiële dienstverlening die Nederland in de afgelopen jaren heeft ondersteund. Verschillende evaluaties hebben meer een review-achtig karakter, waarbij consultants vooral de beheersstructuur hebben onderzocht en zijn nagegaan in hoeverre de *outputs* ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Een element dat evaluatie lastiger maakt is dat veel programma's werken via een lokale financiële intermediair; bijvoorbeeld een instelling voor microkrediet of een bank die zich richt op het midden- en kleinbedrijf. Er ontstaat dan een spanningsveld tussen de informatie-eisen enerzijds en de administratieve lasten voor de lokale banken anderzijds. Het gevolg is dat veel evaluaties blijven steken op het niveau van de intermediaire organisatie. De evaluatie beoordeelt dan vooral de functies van de intermediair, in plaats van de effecten voor de uiteindelijke doelgroep.

Een ander probleem dat verschillende evaluaties noemen is het ontbreken van duidelijke resultaatindicatoren bij de formulering van het programma. Ontwikkelingsdoelstellingen worden *ex ante* niet helder geformuleerd, met als gevolg dat daarop niet wordt gestuurd (monitoring) en er achteraf onvoldoende informatie voor evaluatie is (dit is het geval bij FMO-A, FMO-MASSIF en FMO-CD). Variabelen als het aantal bereikte bedrijven in het midden- en kleinbedrijf hebben maar beperkte waarde als indicator voor de beoordeling van de effectiviteit van een programma (IEG, 2013).<sup>109</sup>

Met deze kanttekeningen proberen we toch enkele lessen te trekken uit de evaluaties die we in dit hoofdstuk hebben besproken.

Een eerste bevinding is dat uitvoeringsorganisaties de additionaliteit te vaak vooronderstellen (bijvoorbeeld FMO-MASSIF, TCX, GTLP, zie ook hoofdstuk 5). Zij zouden kritischer moeten kijken in hoeverre de ingezette middelen ook daadwerkelijk een belemmering wegnemen. Een punt dat met de additionaliteit samenhangt, is de onderuitputting van programma's in de eerste jaren (zoals bij FMO-CD en GTLP). Aanloopp problemen worden onderschat en bestedingsdruk kan leiden tot een minder kritische afweging, of er wordt een keuze gemaakt om de middelen voor andere doelgroepen in te zetten.

| 138 |

Ten tweede blijkt dat, ondanks het evidente probleem dat arme huishoudens en vergelijkbare bedrijven geen toegang tot krediet hebben, het ondersteunen van lokale banken alleen onvoldoende is. In de praktijk bereiken deze middelen de doelgroep maar in beperkte mate (zie de evaluaties over microfinanciering en over FMO-A, FMO-MASSIF en GTLP). Uit de wetenschappelijke literatuur en uit evaluaties van microkrediet blijkt verder dat niet zozeer de ongerichte kredietverlening aan huishoudens, als wel de verbeterde toegang van ondernemingen tot krediet bijdraagt aan economische groei. Dit vereist een betere focus van programma's voor microfinanciering. Kredietverlening aan huishoudens (en micro-sparen) kan bij de armste groepen wel bijdragen aan meer duurzame consumptie, maar is niet de 'heilige graal' die economische bedrijvigheid op gang brengt.

Toegang tot krediet is in de praktijk vaak niet het enige probleem en is er meer aandacht nodig voor technische ondersteuning, advisering en de institutionele context. Zo concludeert de TCX evaluatie dat het wegnemen of afzwakken van valutakoersrisico's vooral effectief is in landen met adequate wetgeving en instituties. De FIRST evaluatie concludeert, in aansluiting op de literatuur over capaciteitsversterking, dat het van belang is om niet alleen kortstondige ondersteuning te geven, maar de klant ook langer te begeleiden. IEG noemt eigenaarschap als een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van een programma.

<sup>109</sup> In de praktijk blijken de resultaten vaak minder positief naarmate het programma beter is geëvalueerd. Een voorbeeld hiervan zijn de evaluaties van microkrediet. Deze conclusie komt overeen met de 'ijzeren wet' van Rossi (1987), die stelt dat hoe beter het design van een evaluatie is, des te groter is de kans dat de onderzoekers geen effect meten. Een reden is dat consultants vaak teveel naar de directe resultaten kijken en effecten voor de uiteindelijke begunstigden veronderstellen, onder verwaarlozing van alle problemen die zich in de praktijk voordoen.



7

# Marktontwikkeling

## 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de Nederlandse inzet op het terrein van marktontwikkeling en de integratie van bedrijven in markten. De centrale vragen zijn hoe bedrijven in ontwikkelingslanden betere toegang kunnen krijgen tot lokale, regionale en internationale afzetmarkten en welke rol Nederland daarbij heeft gespeeld. Het hoofdstuk gaat in op de belangrijkste programma's en de evaluaties daarvan.

Paragraaf 7.2 geeft allereerst een overzicht van specifieke knelpunten in de sfeer van marktontwikkeling en bespreekt de effectiviteit van enkele oplossingsstrategieën. Paragraaf 7.3 vervolgt met een korte beschrijving van de (financieel) belangrijkste programma's die Nederland de afgelopen jaren heeft ondersteund en analyseert de uitkomsten van evaluaties. De slotparagraaf beoordeelt de relevantie van het beleid en trekt lessen uit de geëvalueerde programma's.

## 7.2 Internationale literatuur

### 7.2.1 Marktontwikkeling en handel

| 141 |

Slecht functionerende markten kunnen een rem op economische ontwikkeling vormen. Daarbij bestaat een complexe relatie tussen lokale markten en (internationale) handel. Vergelijkende studies laten zien dat landen met meer handel op lange termijn een hogere economische groeivoet behalen, al kan de causaliteit evengoed andersom liggen (Krueger, 1997). De literatuur noemt vier wegen waarlangs handel kan bijdragen aan economische groei (Rodrik, 1995):

1. Landen kunnen zich toeleveren op activiteiten waarvoor men een comparatief voordeel heeft;
2. Handel stimuleert technische ontwikkeling;
3. Handel zwakt de invloed van externe schokken af; en
4. Handel beperkt interne prijsverstoringen.

Belangrijk hierbij is het inzicht dat handel alleen kan bijdragen aan economische groei als het lokale ondernemingsklimaat voldoende ruimte laat aan bedrijven (Freund & Bolaky, 2008). Geografische ligging en beschikbaarheid van grondstoffen zijn bovendien van grote invloed op de handelsoriëntatie.

De doorwerking van marktontwikkeling voor het genereren van werkgelegenheid en inkomen is sterk afhankelijk van de wijze waarop handelsrelaties zijn georganiseerd. In de *Aid for Trade* (AfT) benadering geven donoren daaraan steeds meer aandacht via een breed scala aan programma's en projecten. Het recente OESO/WTO rapport '*Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*' (2013) bevat een uitgebreide analyse van AfT-ontwikkelingen wereldwijd en gaat in op de resultaten van empirische studies en (impact)evaluaties van

AfT-projecten van donoren en het AfT-beleid van ontwikkelingslanden.<sup>110</sup> Daaruit blijkt dat AfT-programma's het beste werken in lage- en lagere middeninkomenslanden wanneer ze expliciet worden gericht op verlaging van handelskosten. Mogelijkheden om dat te bereiken zijn verbeteringen in economische infrastructuur, handelsfacilitatie, versterking van handelgerelateerde instituties (douane, standaardisatie-instellingen en exportbevordering) en concurrentie-bevorderend handelsbeleid. Aanvullend blijft de behoefte aan complementair beleid in ontwikkelingslanden zelf om negatieve effecten van handelsaanpassing of groei te verminderen. Ravallion (2004) toont in een overzichtsstudie aan dat arme huishoudens door binnenlandse prijsverstoringen maar zeer beperkt van de toegenomen handel profiteren. Handelsliberalisatie leidt alleen tot vermindering van armoede als complementaire hervormingen op het terrein van verdieping van de financiële dienstverlening, infrastructuur en verbetering in goed bestuur worden doorgevoerd.

Een recente studie concludeert dat AfT als interventie in handelgerelateerde capaciteit moet worden geïntegreerd in de ontwikkeling van andere sectoren, inclusief sociale sectoren (ICTSD, 2013). In lijn met de algemene lessen over hulpeffectiviteit uit de Agenda van Parijs is Aid for Trade volgens ICTSD het meest effectief wanneer het ontwikkelingsland beschikt over eigen capaciteit, het programma politiek breed wordt gedragen en donordoelen overeenstemmen met die van de ontvanger. Lokaal ontbreken deze succesvoorwaarden vaak nog. ICTSD adviseert donoren om zich daar eerst op te richten, in plaats van op verbetering van losstaande AfT-projecten.

| 142 |

## 7.2.2 Knelpunten

Een gebrekkig functioneren van markten kan zowel een rem vormen voor de ontwikkeling van (internationale) handel als er voor zorgen dat verschillende groepen onvoldoende kunnen profiteren van mogelijkheden die handel biedt. De literatuur noemt twee knelpunten: (1) beperkte toegang tot input- of outputmarkten en (2) geringe of onevenwichtige concurrentie op goederen- en dienstenmarkten. Gebrek aan markttoegang belemmert de ontwikkeling van een evenwichtige private sector. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen:

- Ondernemers hebben slechte toegang tot de markt vanwege gebrek aan infrastructuur of vanwege de lage kwaliteit van de infrastructuur, met hoge transportkosten als gevolg (zie ook hoofdstuk 5);
- Ondernemers hebben onvoldoende toegang tot informatie over markten; en
- Verspreiding van informatie over nieuwe productiemethoden en -technieken verloopt gebrekkig en traag, onder meer door het niet goed functioneren van publieke voorlichtingsdiensten.

Vooraf voor armere kleinschalige producenten vormen hoge transactiekosten, marktrisico's en beperkte informatie belangrijke oorzaken van de gebrekkige toegang tot markten (SDC /

<sup>110</sup> [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/aid4trade13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade13_e.pdf).

DFID, 2008). Knelpunten die voortvloeien uit de structuur en de werking van markten in ontwikkelingslanden zijn:

- Gebrek aan netwerken tussen producenten, handelaren en verwerkende industrie die leiden tot hoge kosten die gemoeid zijn met handelstransacties tussen bedrijven;
- Kleinschalige producenten kunnen onvoldoende volume op de markt brengen en zijn daardoor overgeleverd aan tussenhandelaren;
- Gebrek aan kennis en informatie over geldende marktcondities; dit betreft zowel de prijzen als de kwaliteitseisen die op de (inter-)nationale afzetmarkt gelden;
- Monopolievorming: een beperkt aantal commerciële marktpartijen die onderling de prijsvorming bepalen en de toetreding van nieuwe partijen afschermen;
- Handelsbarrières en beperkte interactie met de wereldmarkt leiden tot de vervorming van binnenlandse prijsverhoudingen; en
- Geringe integratie tussen lokale, regionale en nationale markten, waardoor in de prijsvorming grote fluctuaties en onevenredige marges ontstaan.

McCulloch *et al.* (2002) maken onderscheid tussen directe en indirecte effecten van markontwikkeling op drie niveaus: (a) veranderingen in prijzen binnen het marktkanaal, (b) aanpassingen in lonen, winsten en werkgelegenheid op bedrijfsniveau, en (c) effecten van belastingen en transfers in de relatie met de overheid. Verbetering van de toegang tot marktinformatie (via onder meer de mobiele telefoon) en van systemen gericht op efficiëntere handelstransacties (zoals *warehouse receipts*) kunnen bijdragen aan risico-vermindering en toename van de handel. Individuele eigenschappen (onderwijsniveau, sociale netwerken, leeftijd en gender) en contextuele factoren (o.m. investeringsklimaat, douane eisen, macro-economische stabiliteit) bepalen in hoge mate de mogelijkheden om effectief aan handel deel te kunnen nemen.

| 143 |

Making Markets Work for the Poor (M4P) programma's beogen verbindingen tussen marktpartijen te versterken op het niveau van relatienetwerken, kennisuitwisseling en prikkels. Verbetering van markttoegang vraagt daarbij veelal om een geïntegreerde benadering, waarbij programma's voor versterking van de inputzijde van de markt worden gecombineerd met investeringen in fysieke infrastructuur en in de financiële sector, door verspreiding van kennis en informatie en door aanpassing van wet- en regelgeving. Investerings die direct bijdragen aan de versterking van de marktwerking richten zich op de kwaliteit van de productieprocessen, samenwerking tussen marktpartijen en toegang tot internationale markten (zie de resultaatketens van het PSO-beleid; Figuur 4.14). Toename van de (waarde van de) afzet is daarbij de belangrijkste resultaatindicator.

In deze aanpak wordt het functioneren van marktsystemen en waardeketens steeds meer beschouwd als de centrale factor die het genereren van netto-effecten voor armere huishoudens bepaalt. Markontwikkeling kan bijdragen een versterking van handel en daarmee inkomens, indien ketenpartijen samenwerking aangaan met leidende bedrijven (*lead firms*, zoals voedselverwerkende multinationals en supermarkten) op terreinen als kennisuitwisseling, risico- en kostendeling, co-investering voor product- of



procesverbetering (*upgrading*) en transparant ketenbestuur. Hierbij valt te denken aan verschillende typen interventies (Humphrey & Navas-Alemán, 2010):

- interventies die de zwakste schakel versterken. Zo is in de verwerkende industrie de slechte kwaliteit van het ruwe materiaal vaak een probleem. Hierdoor zij de kosten hoger en is het eindproduct ook minder goed. Interventies om de kwaliteit te verbeteren komen ten goede aan de hele keten;
- informatie-uitwisseling en marktonderzoek: kennis en productiemiddelen worden vaak niet gedeeld tussen bedrijven in een keten. Bedrijven weten vaak niet wat hun klanten willen, vooral als ze ver van de klant verwijderd zijn;
- het verbeteren van verbindingen tussen verschillende schakels (relaties tussen producenten) in de keten, bijvoorbeeld door keurmerken en certificering;
- het ontwikkelen van alternatieve relaties in een keten (alternatieve inkoop- en afzetmarkten).

Bij deze benaderingen spelen programma's van ketencertificatie en leveringscontracten met zelfstandige producenten een belangrijke rol ter versterking van de zekerheid en de continuïteit van markttransacties. Ook aan de zijde van de consumentenmarkt zijn initiatieven gericht op de '*Bottom of the Pyramid*' van de grond gekomen, gericht op de consumptie van lage inkomensgroepen.<sup>111</sup>

| 144 |

### 7.2.3 Resultaten van onderzoek

Studies in het verleden uitten forse kritiek op de effectiviteit van organisaties in ontwikkelingslanden die zich richtten op exportbevordering. Export promotieactiviteiten waren niet effectief vanwege bureaucratische structuren, falend management, een weinig klantvriendelijke opzet en een gebrek aan middelen (Hogan *et al.*, 2001). Mede in reactie op deze kritiek is er veel veranderd. Verschillende onderzoekers vonden recent positieve effecten van exportbevordering (Lederman *et al.*, 2005; Volpe, 2010a; Volpe, 2010b; Volpe, 2010c). Exportpromotie-activiteiten zijn vooral effectief als het gaat om het betreden van nieuwe markten (landen) of het exporteren van nieuwe producten.<sup>112</sup> Dat is veel minder het geval voor bestaande markten en producten. Volpe & Carballo (2010a) concluderen dat exportpromotie-activiteiten vooral van belang kunnen zijn voor het bevorderen van een meer gediversifieerde exportstructuur. Ook blijkt dat kleine ondernemingen meer baat hebben bij deze activiteiten dan grote ondernemingen.

De ervaringen met programma's voor waardeketens zijn, ondanks de achterliggende logica, gemengd. Donovan en Poole (2013) vonden voor een project in Nicaragua dat niet alle huishoudens in staat waren om te profiteren van de versterking van de opgezette coöperatie. Een van de redenen is dat het project niet investeerde in kennis, waardoor de

<sup>111</sup> Aan de onderkant van de welvaartspiramide leven vier miljard mensen met dagelijkse behoeften aan voedsel, water en energie, die een enorme afzetmarkt vertegenwoordigen.

<sup>112</sup> Voor Uruguay vonden Volpe & Carballo (2010b) geen effect voor nieuwe exporten naar OESO-landen.

betrokken boeren de verkeerde zaden gebruikten of kunstmest op een verkeerde manier toepasten. De armste boeren waren ook niet in staat om te investeren. In theorie moeten kleine interventies in een waardeketen grote ontwikkelingsbaten opleveren. In de praktijk zijn er echter veel beperkende factoren, zoals de slechte kwaliteit van infrastructuur en de geringe aandacht vanuit de overheid en donoren naar de sector. Een ander voorbeeld betreft het opzetten van waardeketens voor boeren in Kenia die voor lokale supermarkten produceren (Rao & Qaim, 2013). Ook uit dit onderzoek blijkt dat de effecten niet voor ieder gelijk zijn. Beter opgeleide boeren blijken innovatiever, passen sneller moderne marketing technieken toe en hebben daarmee een grotere kans om ook daadwerkelijk aan supermarkten te leveren. Daarnaast blijken boeren die ook (ergens anders) in loondienst zijn een grotere kans te hebben om in het project te participeren, waarschijnlijk omdat zij door de inkomsten buiten de eigen boerderij gemakkelijker kunnen investeren. Verder blijkt de toegang tot transport van groot belang.

Beide voorbeelden laten zien dat waar de theorie om een meer holistische benadering vraagt, projecten daar niet altijd invulling aan geven. In dat geval kan het project vooral de rijkere boeren helpen en vinden de armste boeren er weinig baat bij. Een fout die bij verschillende interventies ook wel wordt gemaakt, is dat projecten ervan uitgaan dat arme huishoudens over de juiste eigenschappen beschikken om mee te profiteren, en dat versterking van een onderdeel voldoende is om hen uit de armoedeval te halen (Stoian *et al.*, 2012); vergelijk ook de literatuur over microkrediet, zie hoofdstuk 6. De interventies gaan ervan uit dat armen voldoende middelen hebben om te participeren en dat zij het risico kunnen nemen om alle middelen op het ene product (of het ene kanaal) in te zetten. Een zeker zo belangrijke conclusie is dat de uiteindelijke beoogde effecten van projecten slechts zelden worden onderzocht (Humphrey & Navas-Alemán, 2010; Stoian *et al.*, 2012).

| 145 |

## 7.3 Lessen uit evaluaties van programma's

### 7.3.1 Inleiding

Het ministerie financiert drie typen programma's voor marktontwikkeling, namelijk programma's gericht op:

1. Exportbevordering (CBI);
2. (Inter)nationale ketensamenwerking (IDH, Solidaridad en IFDC-SAADA); en
3. Lokale marktontwikkeling (decentraal, onder meer in Ethiopië, Bolivia en Suriname).

In totaal gaf het ministerie hier tussen 2005 en 2012 ruim EUR 550 miljoen aan uit.<sup>113</sup> Driekwart hiervan bestaat uit acht grote programma's met elk een financieel belang van meer dan EUR 10 miljoen (gemeten over de periode 2005-2012). De bijdrage aan het CBI is hiervan met EUR 185 miljoen veruit het grootst. Daarnaast zijn er nog meer dan 130 kleinere financieringen met een gemiddelde bijdrage van EUR 1,5 miljoen. Voor bijna de helft gaat het om projecten onder decentraal beheer van de posten.

### 7.3.2 Kenmerken van programma's

Het Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden is in 1971 opgezet met het doel bij te dragen aan de economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden door verbetering van de toegang tot de West-Europese markt. Meer recent is de organisatie aandacht gaan besteden aan Zuid-Zuid samenwerking. Het CBI ondersteunt ondernemers bij de export van hun producten en diensten naar Europa en helpt bedrijfsleven ondersteunende organisaties (BSOs), zoals kamers van koophandel, sectorassociaties en lokale overheden bij het bevorderen van de export. De organisatie werkt daarnaast samen met West-Europese bedrijven en instellingen. Het CBI beheert ook de Nederlandse bijdrage aan het International Trade Centre (ITC) in Genève. De kernactiviteiten van het CBI omvatten: institutionele BSO ontwikkeling (71 keer tussen 2005 en 2012), export coaching voor midden- en kleinbedrijf (38 keer), marktinformatie (13 keer) en advies en training (63 keer). Het export coaching programma (ECP) ondersteunt in de regel 25-40 ondernemingen per afzonderlijk project. Het centrale resultaatgebied van CBI-activiteiten betreft toegenomen (waarde en volume van) exporten; de generatie van werkgelegenheid en investeringen zijn hiervan afgeleid. Het CBI is een zelfstandig agentschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, met een wereldwijd netwerk van 250 experts en 50

<sup>113</sup> Dit is exclusief uitgaven via multilaterale organisaties en van maatschappelijke organisaties. In MFS-kader richt HIVOS zich onder meer op de versterking van de organische landbouw in Oost-Afrika (EUR 7 miljoen), heeft ICCO programma's voor lokale markten (EUR 41 miljoen) en voor internationale markten (EUR 32 miljoen) uitgevoerd, en is Cordaid betrokken bij programma's voor ketenontwikkeling (EUR 15 miljoen) en biologische fruitteelt door kleine boeren in verschillende landen. Voorts is SNV actief bij programma's voor de versterking van inputmarkten in zes landen in West-Afrika en bevordering van de marktdeelname voor kleine boeren in Ethiopië, in West- en Centraal-Afrika en in Zuidoost-Azië. Wij beperken ons hier tot de bilaterale programma's met een financiële omvang van minimaal EUR 10 miljoen. IOB besteedt in afzonderlijke evaluaties aandacht aan het MFS stelsel en SNV. De inzet van SNV op het terrein van lokale marktintegratie is de laatste jaren sterk toegenomen. De organisatie heeft daarbij samenwerking gezocht met het bedrijfsleven. Lokale partners van MFS organisaties hebben in verschillende projecten een leidende rol gespeeld bij het opzetten van ketensamenwerking. De IOB evaluatie van SNV concludeert dat steun aan de ontwikkeling van drie fruit-waardeketens in Ethiopië en twee oliezaden-waardeketens in Tanzania effectief is in het beter met elkaar verbinden van actoren en in het vergroten van de beschikbaarheid van product- en marktkennis, mede door lokale boerenorganisaties hierin te versterken. Deze kennis is van belang bij pogingen om het nationale beleid te beïnvloeden. SNV slaagt er minder in om organisaties te leren hoe ze relevant kunnen blijven in een dynamische markt, om de positie van boeren in de markt structureel te verbeteren en om betere toegang tot krediet te regelen. De marktomgeving is niet dusdanig veranderd dat de machtsverhoudingen van grote raffinaderijen en verwerkingsbedrijven ten opzichte van de kleine bedrijven minder ongelijk zijn geworden (IOB, 2013b).

partnerschappen in 48 landen – al ging in de periode 2005-2011 bijna de helft van de middelen naar zes landen (India, Colombia, Bolivia, Indonesië, Peru en Zuid-Afrika). De organisatie ondersteunt jaarlijks 800 bedrijven en 40 instituties in 27 sectoren.

Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) is in 2008 opgericht als multi-stakeholder platform voor verdere verduurzaming van internationale handelsketens. Het initiatief is een uitvloeisel van het Schoklandakkoord uit 2007, dat inzet op versterking van publiek-private samenwerking. IDH helpt om kennis, ambities en belangen van bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden en andere partners bij elkaar te brengen met het doel internationale handelsketens te verduurzamen en zo een bijdrage te leveren aan op de bestrijding van armoede en de bescherming van het milieu. IDH draagt bij aan de financiering van business cases in 16 sectoren, waaronder thee, cacao, koffie, soja, hout, katoen, kruiden, cashewnoten, vis, natuursteen en elektronica. De organisatie werkt samen met 200 bedrijven en 30 NGO's. Het ministerie droeg tussen 2007 en 2012 EUR 48 miljoen hieraan bij. IDH coördineert het Actieplan Duurzame Handel (2011-2015), dat is opgesteld door het bedrijfsleven, branche- en werkgeversorganisaties, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. In dit actieprogramma hebben de deelnemende bedrijven en organisaties afgesproken om EUR 525 miljoen te investeren in de verduurzaming van de handel in grondstoffen.

| 147 |

Het programma duurzame economie en eerlijke handel van Solidaridad is gericht op versterking van productieketens (onder meer koffie, thee, cacao, fruit, textiel, katoen, soja, palmolie, suikerriet, goud en veehouderij) op terreinen waar door beter hulpbronnengebruik en ketensamenwerking een grote impact bereikt kan worden voor mens en milieu. Solidaridad werkt samen met bedrijven om hen aan te zetten verantwoordelijkheid te nemen voor de hele productieketen en om duurzame consumentenvraag te stimuleren.<sup>114</sup> Het ministerie droeg tussen 2005 en 2012 bijna EUR 40 miljoen bij aan dit programma.

Het Strategic Alliance for Agricultural Development in Africa (SAADA), wordt uitgevoerd door het International Fertilizer Development Center (IFDC) in zeven West-Afrikaanse landen. Deelnemende partijen voorzien verdere expansie naar andere regio's in Sub-Sahara Afrika. Het programma heeft tot doel *agribusiness* clusters te vormen om de productiviteit en inkomens van boeren te verhogen. Het programma is opgezet vanuit de filosofie van waardeketenontwikkeling, waarbij de nadruk wordt gelegd op verbeterd inputgebruik en nieuwe technieken voor bodembeheer. De centrale gedachtegang is dat de commerciële productie van voedselgewassen (rijst, maïs, sorghum, soja), melk en vis toeneemt door gerichte technische en bedrijfsmatige advisering, versterking van boerenorganisaties, verbeterde toegang tot inputs en sterkere verbindingen met marktagenten. Het programma beoogt 1 miljoen boeren te bereiken. Naast SAADA heeft het ministerie ook het 'Marketing

<sup>114</sup> Solidaridad was de drijvende kracht achter het Max Havelaar label, maar is later overgestapt op een strategie gericht op *mainstreaming* van keurmerken voor verantwoorde productie (UTZ, Good Inside, Made by) en meerpartijencoalities voor duurzame productie en handel (zoals ronde tafels voor soja, palmolie en biobrandstoffen en biomassa).

Inputs Regionally' programma (MIR) van IFDC gesteund. De bijdrage tussen 2005 en 2012 bedroeg EUR 13 miljoen. Het programma startte in 2003 en kreeg in 2008 een vervolg in MIR+. MIR+ richt zich op de verbetering van de toegang tot en efficiënter gebruik van landbouwinputs in de 15 landen van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) door harmonisatie van de technische regelgeving, de ontwikkeling van marktinformatiesystemen en voorlichting aan boeren over verbeterd gebruik van agrarische inputs (zoals zaden, kunstmest en gewasbescherming). Het project omvat trainingen, demonstratiepilots en een prijsinformatiesysteem. Doel is om de rurale bedrijvigheid te stimuleren en hogere opbrengsten en inkomens voor boeren en kleine ondernemers betrokken bij de handel in inputs te genereren, en zo de rurale armoede te verminderen.

Behalve MIR+ zijn er ook andere initiatieven voor lokale marktversterking. Voorbeelden zijn activiteiten in Suriname, Bolivia en Ethiopië. Het Agrarisch Sectorfonds in Suriname was onderdeel van de besteding van verdragsmiddelen en werd aangegaan in 2005.<sup>115</sup> De middelen vanuit het fonds (EUR 14 miljoen) zijn ingezet voor institutionele versterking (onder meer de reactivering van waterschappen en realisatie van landbouwteelt) en duurzame productiviteitsontwikkeling in de sectoren land- en tuinbouw, veeteelt en visserij. Een programma in Bolivia richt zich op de productie en vermarkting van het traditionele voedselgewas quinoa en van druiven, wijn en de traditionele drank *singani*. Nadruk ligt op de verbetering van teeltsystemen, productiviteitsverhoging en verdubbeling van het gezinsinkomen in de periode 2008-2013. De verwachting was dat de exporten van quinoa in de periode 2009-2013 zouden verdubbelen en dat er 4.000 extra arbeidsplaatsen zouden worden gecreëerd. Het ministerie droeg tussen 2009 en 2012 ruim EUR 15 miljoen bij. Het Agricultural Growth Program (AGP 2011-2015) in Ethiopië is een multidonor trustfund van de Wereldbank dat tot doel heeft om de productiviteit en de marktwaaarde van gewassen te verhogen. Belangrijkste activiteiten zijn training en voorlichting, versterking van boerenorganisatie, kleinschalige irrigatie en infrastructuur en het opzetten van handelscentra voor twee miljoen huishoudens in 83 dorpen.

| 148 |

### 7.3.3 Evaluatie van programma's

De bovenstaande inleiding geeft een beeld van de activiteiten die het ministerie tussen 2005 en 2012 heeft ondersteund om marktontwikkeling te bevorderen. In financiële zin is het al langer bestaande CBI dominant. Daarnaast gaat het om een sterke groei van activiteiten gericht op de versterking van lokale en internationale ketens. De grootste programma's zijn ook geëvalueerd. Dat is niet het geval voor de drie kleinere programma's, deels omdat het nog te vroeg is voor evaluatie, deels vanwege de opschorting van de overeenkomst over de Verdragsmiddelen (in 2010). Per saldo zijn er evaluaties voor 64 procent van het opgenomen totaal van EUR 550 miljoen. Voor (rigoureuze) impactevaluaties is de spoeling dunner. De

<sup>115</sup> De OS-relatie tussen Nederland en Suriname is gebaseerd op de Overeenkomst tussen de Republiek Suriname en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende ontwikkelingssamenwerking, die werd gesloten bij de onafhankelijkheid van Suriname op 25 november 1975. Hierin werd vastgelegd dat Nederland NLG 3,5 miljard (EUR 1,6 miljard) ter beschikking stelt aan Suriname (de zogenoemde Verdragsmiddelen).

CBI-evaluaties bevatten geen effectmetingen en voor IDH, Solidaridad en IFDC-SAADA is dat maar beperkt het geval. Deze bevinding sluit aan bij de hierboven al genoemde conclusies van Humphrey & Navas-Alemán (2010) en Stoian *et al.* (2012).

Tabel 7.1 Evaluatie van de belangrijkste programma's voor marktontwikkeling (2005-2012)			
	Uitgaven	Review of evaluatie	Effectmeting
CBI	185,2	2007, 2008, 2009	nee
IDH	47,9	2009, 2012	beperkt
Solidaridad	38,9	2008, 2010	beperkt
IFDC-SAADA	20,7	2010	beperkt
Bolivia quinoa en wijn	15,5	2011 ( <i>mid-term</i> )	nee
Ethiopië Agricultural Growth Program (AGP)	15,0	in uitvoering	?
Agrarisch Sectorfonds Suriname	14,0	nee	nee
IFDC MIR+	12,8	2012 ( <i>mid-term</i> )	nee
Overig	200,3		
<b>Totaal</b>	<b>550,4</b>		

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen.

Het CBI heeft verschillende deelprogramma's laten evalueren.<sup>116</sup> De evaluatie van het Markt Informatie Programma (MIP) is gebaseerd op een enquête onder ruim 4500 gebruikers met een response rate van 21 procent. Volgens de evaluatie maken exporteurs veel gebruik van de verschillende marktinformatieproducten, zoals bulletins, enquêtes en prognoses. De waardering onder gebruikers is hoog. De MIP evaluatie biedt echter geen inzicht in de uiteindelijke effecten op handelstransacties (EIM, 2007). Evaluaties van export coaching programma's zijn gebaseerd op scores van en interviews met deelnemers en lopen tegen dezelfde beperking aan: resultaten in termen van toegenomen exporten zijn niet eenduidig aan het CBI inzet toe te wijzen. Tiggeloove en Veldhuis-Van Essen (2012) concludeerden op basis van een evaluatie van drie export coaching programma's dat deze zeer effectief zijn: deelnemende ondernemingen hadden gemiddeld een verdubbeling van hun export en een verhoging van de export naar EU/EFTA landen met 34 procent. Daar staat tegenover dat het aantal extra banen zeer beperkt was. De consultants zijn ook positief over de duurzaamheid, omdat de respondenten aangaven hun kennis en kunde op het terrein van exportmarkten te

<sup>116</sup> IOB heeft het CBI het laatst geëvalueerd in 1999. Deze evaluatie richtte zich op de periode 1990-1996. Als gevolg van veranderingen in de organisatie van CBI, waaronder de recente overgang naar Agentschap NL, is een geplande externe evaluatie daarna verschillende malen uitgesteld. IOB is nu gestart met een nieuwe evaluatie van het CBI.

hebben vergroot.<sup>117</sup> Een recente evaluatie van programma's voor bedrijfsleven ondersteunende organisaties in Latijns-Amerika (EFECE, 2013) bevat geen duidelijke conclusies over het bereiken van de doelstellingen.

Op basis van een overzicht van 26 interne evaluaties van de vier centrale CBI activiteiten heeft Triodos Facet (2009) een inschatting gemaakt van de directe effecten van de CBI programma's. Volgens deze inschatting hebben CBI programma's voor 501 exporterende bedrijven een omzet van in totaal EUR 228 miljoen en arbeidsplaatsen voor ruim 13.000 werknemers gecreëerd. Dit resultaat zou vooral toe te schrijven zijn aan het export coaching programma. De effecten van de andere programma's zouden beperkt zijn. De inschatting is echter vooral gebaseerd op percepties en niet gebaseerd op rigoureuus onderzoek waarbij de attributievraag op wetenschappelijk verantwoorde wijze is onderzocht. Met andere woorden: het is niet duidelijk in welke mate deze omzet en arbeidsplaatsen ook zonder het CBI zouden zijn gecreëerd. Meer rigoureuze studies komen in het algemeen op aanzienlijk lagere effecten van exportpromotie (zie bijvoorbeeld Volpe, 2010a; Cadot *et al.*, 2012).

IDH heeft verschillende externe evaluaties laten uitvoeren van de programma's in de sectoren thee, cacao en katoen (IDH, 2013). In de theesector (Kenia) worden oogstverbeteringen van 36 procent en prijsverbeteringen tot 75 procent geregistreerd (Waarts *et al.*, 2012; Coles *et al.*, 2012). In de katoensector realiseren IDH-partners in Pakistan, India, Mali en Brazilië 20 procent productiviteitsverhoging (Steward Redqueen, 2013). Voor de cacaosector in Ghana en de Ivoorkust vonden het LEI en KPMG vergelijkbare effecten (met een verhoging van de opbrengst van 20 tot 30 procent) (Waarts *et al.*, 2012; KPMG 2013). In totaal worden in deze drie sectoren meer dan 700.000 boeren bereikt. De effectmetingen van IDH programma's houden echter onvoldoende rekening met autonome ontwikkelingen in de markt en verschillen in eigenschappen tussen boeren. Dat betekent dat het een open vraag is in hoeverre waargenomen veranderingen ook daadwerkelijk kunnen worden toegeschreven aan de IDH-interventies.<sup>118</sup>

Volgens evaluaties van Solidaridad van programma's voor eerlijke handel (koffie, bananen, textiel en kleding, en duurzame soja en hernieuwbare energie) dragen deze interventies bij aan belangrijke verbeteringen op het gebied van kredietgebruik, hogere investeringen in scholing, verbeterde huisvesting en versterking van boerenorganisaties. De activiteiten leveren echter slechts een geringe directe inkomensverbetering op voor boeren. Effecten voor vrouwen en milieu zijn ook beperkt. Het programma van organische katoenproductie voor de kledingindustrie levert resultaten op voor de boeren maar is minder effectief op het

<sup>117</sup> De consultants hebben niet onderzocht in hoeverre de exportstijging ook daadwerkelijk aan de interventie is toe te schrijven. Daar komt bij dat de respons vrij laag was en er geen onderzoek is gedaan naar de non-respons.

<sup>118</sup> De organisatie liet in 2012 voor tien sectoren onderzoek doen naar de mate waarin behaalde resultaten aan IDH zijn toe te schrijven. De aanpak van de consultant (Steward Redqueen 2012) is echter niet valide. Ten eerste laat de 'quick scan aanpak' geen effectmeting toe. Ten tweede zijn de aantallen waarnemingen per sector (percepties van respondenten) veel te klein om conclusies over verschillen in effectiviteit op te baseren.

niveau van de verwerkende industrie. De efficiëntie van dit programma is niet goed vast te stellen door het ontbreken van systematische dataverzameling. De inzet op het terrein van duurzame soja en hernieuwbare energie heeft bijgedragen aan het tot stand komen van gestructureerd internationaal overleg tussen betrokken ketenpartijen.

Het SAADA programma van IFDC richt zich op ondersteuning van boeren door samenwerking met inputleveranciers, kennisnetwerken van voorlichters en marktinformatie systemen te bevorderen. Tussen 2006 en 2009 trainde SAADA 35.000 mensen, waarvan 87 procent boer en 365 vrouw. Volgens de externe evaluatie van SAADA (Alidou *et al.*, 2010) is de relevantie van het programma hoog en is SAADA een adequaat instrument voor waardeketenontwikkeling. Het helpt een ondernemer een houding te ontwikkelen die zorgt voor het verbinden van markten. De consultants schatten de effectiviteit en impact echter lager in. Er zijn duidelijke effecten op de ontwikkeling van kennis en kunde, maar de vertaling daarvan naar toegepaste technologie, financiering en markten vindt maar in beperkte mate plaats. Het gevolg is dat de doelstellingen maar zeer ten dele zijn gerealiseerd. Tegelijkertijd concludeert het rapport dat doelstellingen van een gemiddelde productiviteitsgroei van 50 procent en een inkomensverbetering van 30 procent zijn bereikt, hoewel voor minder mensen dan beoogd. Het rapport is rijk aan monitoringinformatie, maar biedt geen harde effectmetingen, hoewel het type interventie dat juist goed toelaat. Het is niet duidelijk in hoeverre de beschreven resultaten ook toewijsbaar zijn aan de programma-interventies. Zo had de sterke toename van de lokale marktprijzen invloed op de inkomensontwikkeling. Het programma beschikt niet over *baselinemetingen* om *impact* vast te kunnen stellen. De consultants schrijven het niet behalen van verschillende resultaten toe aan externe factoren die buiten de scope van het project liggen. Een belangrijke vraag is hier natuurlijk of de beperkte scope van het project niet een negatief effect heeft gehad op de effectiviteit. Onduidelijk is ook in welke mate de armste boeren zijn bereikt.<sup>119</sup>

| 151 |

De meest recente externe evaluatie van het MIR programma van IFDC dateert van 2007, wat gegeven de herziening daarna ook niet verwonderlijk is. Volgens deze evaluatie (IFDC, 2007) droeg het programma bij aan het creëren van een beter ondernemingsklimaat, aan professionalisering van de verschillende stakeholders betrokken bij verkoop en aan het verbeterde gebruik van landbouwinputs. Versterking van producentenorganisaties en toegang tot krediet hadden echter onvoldoende aandacht gekregen. Echte effectmetingen ontbreken.<sup>120</sup> De conclusies van de evaluatie speelden wel een rol bij de formulering van MIR+. De interne *mid-term* review van het IFDC programma MIR+ (IFDC, 2012) is gematigd positief over de inzet gericht op regionale harmonisatie (zoals belastingregimes; kwaliteitseisen voor zaden, en pesticidenregulatie), maar kritisch over de voortgang op het terrein van verbeterd *input* gebruik en over de vorderingen op het gebied van marktinformatiesystemen. Het programma heeft een beperkt bereik (ruim 1.700 rijstboeren

<sup>119</sup> IFDC heeft bij enkele ambassades (Mali, Benin, Ghana) en op regionaal niveau nog een aantal andere programma's uitgevoerd. Het zicht op de bereikte resultaten is vooralsnog beperkt. Bij de nieuwe toekenning aan IFDC voor het zScale-programma heeft BZ hogere evaluatie-eisen gesteld.

<sup>120</sup> IFDC heeft recent een verbeterd systeem voor resultaatmeting geïntroduceerd.



in Burkina Faso, Mali, Niger en Senegal met in totaal 700 hectare) en het is onduidelijk of de nieuwe technologieën ook werkelijk bijdragen aan hogere inkomsten. Op proefvelden nemen de opbrengsten met 19 procent toe, maar stijgen de kosten met 15 procent. De doelstellingen op het gebied van de verbinding van boerenorganisaties met marktpartijen zijn veel te ambitieus gedefinieerd (eind 2011 waren er 207.000 boeren bij het programma betrokken bij een doelstelling van 2,26 miljoen boeren). Het blijkt verder dat de uitvoeringskosten van IFDC (salarissen en reiskosten) hoog zijn en bijna de helft van het budget uitmaken (IFDC, 2012).

De *mid-term review* van het programma voor quinoa, druiven, wijn en *singani* in Bolivia geeft aan dat er veel is gedaan aan kennisontwikkeling en is geïnvesteerd in verbetering van (deels organische) teeltsystemen (Soriano, 2011). De activiteiten voor de versterking van boerenorganisaties, de deelname aan lokale en internationale beurzen en de bevordering van ruraal toerisme zijn goeddeels uitgevoerd. Wel zou het programma meer aandacht moeten geven aan de verbetering van de samenwerking tussen ketenpartijen (vooral met overheid, banken en exporteurs). De review stelt vast dat de doelgroep van het programma een inkomensniveau heeft dat ruim boven de armoedegrens ligt en dat effecten op het niveau van productie en inkomens niet systematisch geregistreerd worden.

## 7.4 Samenvatting en conclusies

Een van de redenen dat kleinere producenten nauwelijks in staat zijn om hun productie uit te breiden is het gebrekkig functioneren van markten. De producenten, veelal boeren, hebben vaak onvoldoende toegang tot markten voor inkoop van zaden en kunstmest of afzet van hun producten. Deels gaat het om een gebrek aan kennis en informatie, maar ook andere factoren spelen een rol. Kleinschalige producenten kunnen onvoldoende volume op de markt brengen en zijn daardoor sterk afhankelijk van tussenhandelaren. Een gebrek aan netwerken tussen producenten, handelaren en verwerkende industrie leidt tot hoge transactiekosten.

In de afgelopen jaren zijn donoren steeds meer aandacht gaan besteden aan deze problemen. Activiteiten op het terrein van ketensamenwerking en certificatie vormen daarvan uitdrukking. Nederlandse organisaties zijn hierbij actief en spelen een toonaangevende rol. De relevantie van de Nederlandse inzet wordt vooral ingegeven door het motief dat toename van handel, verbetering van de handelsvoorwaarden en versterking van handelsrelaties kan leiden tot economische groei en uiteindelijk tot vermindering van de armoede.

De programma's en activiteiten op het terrein van marktwerking kennen verschillende aangrijpingspunten. De financieel grootste programma's (CBI en IFDC) richten zich vooral op exportbevordering en internationale of regionale ketenontwikkeling. Voor ketenprogramma's van IDH en Solidaridad staat de integratie van markten meer centraal. Er zijn ook overeenkomsten: veel programma's zijn opgezet vanuit het standaard denkkader waarbij meer marktkennis en betere marktinformatie moeten leiden tot betere markttoegang.

De verschillende organisaties publiceren belangrijke successen, al dan niet ondersteund door evaluaties. Triodos Facet berekende voor het CBI op basis van een overzicht van 26 evaluaties een bereik van ruim 500 exporterende bedrijven met extra omzet van in totaal EUR 228 miljoen en 13.000 additionele arbeidsplaatsen. IDH publiceerde voor afzonderlijke projecten een bereik van 700.000 boeren en een productiviteitsverhoging van 20 procent, en – in Kenia – oogstverbeteringen van 36 procent en prijsverbeteringen tot 75 procent. Evaluaties van programma's voor eerlijke handel van Solidaridad registreren verbeteringen op het gebied van kredietgebruik, hogere investeringen in scholing, verbeterde huisvesting en versterking van boerenorganisaties. Het SAADA programma van IFDC trainde tussen 2006 en 2009 35.000 mensen met duidelijke effecten op de ontwikkeling van kennis en kunde.

De evaluaties zijn minder duidelijk waar het gaat om de (beoogde) netto effecten op het gebied van de verhoging van productiviteit of toename van de afzet. Van de programma's ontbreken goede impactstudies.<sup>121</sup> De meeste evaluaties blijven sterk proces- en outputgericht, maar zeggen weinig over de uiteindelijk beoogde effecten zoals inkomensverbetering en armoedevermindering. Waar zij dat toch doen is dat niet gebaseerd op systematisch onderzoek. Zo stelt Triodos Facet wel hoe veel bedrijven gebruik hebben gemaakt van ondersteuning door het CBI, maar dit betekent nog niet dat zij deze exporten zonder het CBI niet deels ook zouden hebben gerealiseerd. Berenschot constateert voor het SAADA programma dat doelstellingen voor productiviteitsgroei en inkomensverbetering grotendeels zijn bereikt, maar gebruikt geen valide methode om deze resultaten aan het programma toe te schrijven.

| 153 |

Voor zover onderzoek is gedaan naar de specifieke doelgroepen blijkt dat het lastig is om de armste boeren te bereiken. De review van het IFDC programma in Bolivia stelt bijvoorbeeld vast dat de doelgroep van het programma een inkomensniveau heeft dat ruim boven de armoedegrens ligt. De interne *mid-term* review van het MIR+ programma signaleert een beperkt bereik bij veel te ambitieuze doelstellingen.

Literatuuronderzoek laat zien dat de assumpties van de programma's in algemene zin wel valide zijn, maar dat de beperkingen op handelsgebied in veel gevallen landen- en regio-specifiek zijn. Potentiële effecten van marktliberalisatie zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop het nationale ondernemingsklimaat ruimte laat aan individuele bedrijven en sectoren. De inzet op markontwikkeling zal daarom eerder resultaten opleveren in landen waar de basiscondities van financiële sector ontwikkeling, onderwijs en goed bestuur aanwezig zijn. Programma's gericht op markontwikkeling zijn dus meer een sluitstuk dat voortbouwt op voorwaardenscheppende inzet op andere terreinen dan dat zij zelf de drijvende kracht vormen voor economische structuurverandering.

<sup>121</sup> Enkele studies van het LEI voor IDH gaan het meest in de richting van de eisen die aan een goede impact-evaluatie zijn te stellen.

8

Kennis en kunde

## 8.1 Inleiding

Een groot deel van de internationale literatuur over private sector ontwikkeling richt zich op het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat. Redenen voor het onvoldoende tot ontwikkeling komen van een private sector worden daarbij vooral gezocht in overheidsfalen en/of het ontbreken van fysieke en financiële infrastructuur. Oplossingen bestaan in versterking van de macro-economische stabiliteit, beperking van administratieve lasten en onnodig beperkende regelgeving, het versnellen van procedures en investeringen in infrastructuur en het verruimen van kredietfaciliteiten.

Daartegenover staan maatregelen die zich direct op individuele ondernemingen richten. Zo kunnen ondernemers en hun werknemers de kennis en kunde missen die noodzakelijk zijn voor groei van het bedrijf. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het ontbreken van kennis over (export)markten of moderne technieken, maar ook om de vaardigheden om daarvan gebruik te maken of om een onderneming op efficiënte en effectieve wijze te leiden. Dit hoofdstuk analyseert deze knelpunten en bespreekt de bijdrage van (Nederlandse) programma's om ze op te lossen. De drie hoofdlijnen binnen dit cluster zijn: (a) de versterking van ondernemerschap via *business development services* (waaronder advisering en training), (b) ondersteuning van producenten- en werkgeversorganisaties en (c) versterking van het beroepsonderwijs.<sup>122</sup> Paragraaf 8.2 start met een beknopt literatuuroverzicht. Paragraaf 8.3 vervolgt met een schets van Nederlandse programma's die zijn gericht op de vergroting van kennis en kunde. Paragraaf 8.4 sluit af met enkele conclusies.

| 155 |

## 8.2 Internationale literatuur

### 8.2.1 Knelpunten

Volgens de mainstream (neoklassieke) economische literatuur zouden ontwikkelingslanden langzaam maar zeker hun achterstand op welvarende landen moeten kunnen inlopen (Barro & Sala-i-Martin, 2003). Redenen dat de theorie dit verwacht zijn zowel de dalende marginale opbrengsten van kapitaal als de mogelijkheden om productiemethoden en technologieën uit rijke landen te kopiëren. De praktijk blijkt weerbarstiger en decennia lang hebben veel zuidelijke landen juiste lagere groeicijfers gehad en verbreedde de kloof tussen rijk en arm alleen maar. Een van de verklaringen is een lage productiviteit (Bloom, Mahajan, McKenzie & Roberts, 2010; McKenzie & Woodruff, 2012). Zo was aan het eind van de vorige eeuw de arbeidsproductiviteit in Zuid-Afrika maar 20 procent van die in de Verenigde Staten (Van Dijk, 2003). Sindsdien is daar overigens wel verandering in gekomen. Vanaf het begin van de eeuw groeide de arbeidsproductiviteit in Afrika gemiddeld met 2,7 procent (McKenzie & Woodruff, 2012). Desalniettemin vonden Harrison *et al.* (2013) voor

<sup>122</sup> Het beroepsonderwijs blijft in de beleidsdoorlichting buiten beschouwing.

landen in Sub-Sahara Afrika een arbeidsproductiviteit die gemiddeld 36 procent lager was dan die van andere landen.<sup>123</sup>

De lage arbeidsproductiviteit hangt samen met de structuur van de werkgelegenheid. In ontwikkelingslanden is een groot deel van de werkgelegenheid geconcentreerd in kleine en weinig dynamische bedrijven (Wereldbank, 2012b). Vaak gaat het om kleinschalige landbouw of werkgelegenheid in informele diensten. Ondanks het belang voor de totale werkgelegenheid is de bijdrage aan de groei en productiviteitsontwikkeling zeer beperkt (Wereldbank, 2012b). De bedrijven creëren werkgelegenheid, maar deze gaat ook zeer gemakkelijk weer verloren (Sonobe *et al.*, 2012). Goed geleide ondernemingen daartegenover zijn innovatief en kennen een hoge groei van de productiviteit en werkgelegenheid.

Een van de oorzaken van een lage productiviteit is een ontoereikend kennisniveau. Goed onderwijs blijft, ondanks de vorderingen in het afgelopen decennium, een groot knelpunt. Overheden en donoren hebben vooral ingezet op een verbetering van het basisonderwijs, met verwaarlozing van de aandacht voor het vervolgonderwijs. Het beroepsonderwijs is verouderd en de vaardigheden die de leerlingen worden bijgebracht sluiten niet meer aan bij de eisen van moderne ondernemingen. Door de slechte naam van het beroepsonderwijs kiezen leerlingen daar alleen voor als ze geen alternatieven hebben.

| 156 |

Het gaat niet alleen om vaardigheden van werknemers, maar zeker ook om die van de ondernemers of het management (zie bijvoorbeeld Bartelsman *et al.*, 2009; Hsieh & Klenow, 2009; Sonobe *et al.*, 2012). Volgens de Wereldbank (2012b) wijst een groeiende stroom aan publicaties op het belang van managementvaardigheden voor de productiviteitsontwikkeling van ondernemingen. Productiviteitsverschillen tussen ondernemingen zijn voor een groot deel te verklaren uit verschillen in kennis en kunde tussen ondernemers. Kleine zelfstandigen missen veelal basale managementvaardigheden (Sonobe *et al.*, 2012). Zij zien het nut niet van investeringen in managementtraining (Mano *et al.*, 2011; Bloom *et al.*, 2013). Het blijkt dat na training ondernemers wel bereid zijn om te betalen voor vervolgstappen of dat andere ondernemers, die de resultaten zien, bereid zijn om daarvoor te betalen (Sonobe *et al.*, 2012).

De genoemde problemen zijn niet beperkt tot micro-ondernemingen. In grotere bedrijven vormt het ontbreken van managementvaardigheden een belangrijke oorzaak van beperkte of stagnerende groei (Bloom & van Reenen, 2010). De afwezigheid van marketing en het ontbreken van concrete (financiële) doelstellingen, kwaliteitscontrole en sturing van activiteiten belemmeren de groei en productiviteitsontwikkeling (McKenzie & Woodruff, 2012). Bloom *et al.* (2013) noemen voor India een voorbeeld van het ontbreken van systemen voor kwaliteitscontrole, waardoor afzetproblemen lang blijven voortbestaan. Een gebrekkig management uit zich verder ook in het door elkaar lopen van privé-uitgaven en die van de onderneming en een rudimentaire of zelfs ontbrekende administratie.

<sup>123</sup> De auteurs vergeleken landen in Sub-Sahara Afrika met landen buiten Afrika met een gemiddeld inkomen van minder dan USD 3.000 (op basis van koopkrachtpariteit). De conclusie geldt voor de beste 50 procent uit deze groep.

De auteurs noemen verschillende oorzaken voor een gebrekkig management: onbekendheid met moderne managementtools en -systemen; een gebrek aan delegatie binnen de onderneming, waardoor het midden management en senior-managers te weinig beslissingsbevoegdheid hebben. Dit laatste is weer een gevolg van: (a) een gebrek aan vertrouwen, mede door een gebrekkige wetgeving, waardoor managers onvoldoende het vertrouwen hebben dat bijvoorbeeld diefstal binnen de organisatie bestraft wordt en (b) ondernemingen zijn vaak familiebedrijven en eigenaren benoemen eigen familieleden op belangrijke posities, ongeacht hun kwaliteiten.

Het gevolg is een cultuur waarin het middenmanagement geen prikkels heeft om verdere vaardigheden te ontwikkelen en ook de leiding daar geen middelen voor beschikbaar stelt. De besluitvorming wordt zo gedomineerd door de beschikbare tijd aan de top, waardoor daar een *bottleneck* ontstaat die de groei van de onderneming remt (Bloom & Van Reenen, 2010). Het centralisme verhindert effectieve en tijdige besluitvorming op het juiste niveau, waardoor de feitelijke productiviteitsontwikkeling achterblijft bij de mogelijkheden.

### 8.2.2 Interventies

Overheden en donoren hebben in de afgelopen decennia vele honderden miljoenen euro's besteed aan maatregelen gericht op het verbeteren van de productiviteit van ondernemingen, deels onder het kopje *business development services* (BDS). Het gaat hierbij om een grote variëteit aan niet-financiële activiteiten die zijn gericht op de toegang tot productiemiddelen, het overleven, de productiviteit, het concurrentievermogen en de groei van kleine- en middelgrote ondernemingen. Tot de verleende diensten behoren: training, advisering, hulp bij marketing, informatievoorziening, technologische ontwikkeling en het bevorderen van waardeketens (zie IADB, 2003). Trainingen besteden bijvoorbeeld aandacht aan ondernemerschap, planning en marketing, productie- en kwaliteitsmanagement, administratie en kostencalculatie- en beheersing, kwaliteitscontrole, voorraadbeheer en personeelsmanagement (Mano *et al.*, 2011; Bloom *et al.*, 2013; Sonobe *et al.*, 2012). Bij andere projecten gaat het om gerichte adviezen (Bruhn *et al.*, 2012).

| 157 |

Een andere manier om de overdracht van kennis en technologie naar ontwikkelingslanden te bevorderen is het stimuleren van joint ventures; samenwerkingsverbanden van westerse bedrijven met ondernemingen in ontwikkelingslanden. Aan deze *joint ventures* kunnen voor beide partijen voordelen zitten (Miller *et al.*, 1996; Ahiaga-Dagbui *et al.*, 2013). Voor de buitenlandse investeerder biedt de lokale onderneming het voordeel van kennis over lokale markten, politiek en regelgeving, en de lokale reputatie. Voor de lokale partner gaat het vaak om de toegang tot technologie, de internationale reputatie van de buitenlandse investeerder, financiering en management-*knowhow*. Tegenover deze voordelen staan ook nadelen. Uit onderzoek blijkt dat *joint ventures* lastig te managen zijn, mede door het bestaan van culturele, juridische en politieke verschillen (Huang, 2003). Volgens Beamish en Berdrow (2003) mislukt meer dan de helft van de internationale *joint ventures* met ondernemingen in ontwikkelingslanden.

Naast advisering, training en het stimuleren van het opzetten van internationale *joint ventures* krijgt de laatste jaren de ondersteuning van producentenorganisaties, vooral van boeren, meer aandacht. Een groot deel van de armste bevolking in ontwikkelingslanden leeft op het platteland. Het zijn veelal kleine boeren, die een deel van hun productie voor eigen gebruik aanwenden. De recente geschiedenis van Afrika laat zien dat juist deze groep nauwelijks heeft kunnen profiteren van de economische groei in andere sectoren. Voor hen zijn transactiekosten hoog, terwijl zij op markten een zwakke onderhandelingspositie hebben. De boeren hebben veelal maar een beperkte toegang tot financiële en publieke diensten en hun stem wordt in politieke fora nauwelijks gehoord (Wereldbank, 2007). Sinds de jaren tachtig hebben veel boeren producentenorganisaties opgezet met het doel om hun marktpositie te versterken, hun politieke invloed te vergroten en daarmee ook een betere toegang tot publieke diensten af te dwingen. In 2007 schatte de Wereldbank dat 250 miljoen boeren waren aangesloten bij een producentenorganisatie. Daarbij zijn drie functies te onderscheiden (Cook & Chaddad, 2004):

1. het vergroten van afzetmarkten;
2. het verbeteren van de toegang tot en kwaliteit van de dienstverlening (onder andere krediet, technische assistentie en marketing); en
3. het versterken van de participatie van boeren en boerinnen in de politieke besluitvorming.

| 158 |

De focus in ontwikkelingslanden ligt veelal op de eerste twee externe functies. De derde functie krijgt vaak minder aandacht, vooral in landen waar de overheid in het verleden (publieke) coöperaties heeft opgezet. Producentenorganisaties zijn niet nieuw, maar bestaan al lang in de ontwikkelde landen. Nederland heeft, vooral in de agrarische sector, een lange traditie van coöperatieve organisatie. Deze kennis en ervaring wordt ook in verschillende internationale samenwerkingsprogramma's ingezet.

Volgens het World Development Report 2008 (Wereldbank, 2007; zie ook Ton *et al.*, 2007) kunnen organisaties van donoren een belangrijke rol spelen bij de capaciteitsversterking van producentenorganisaties door:

- ondersteuning van het management van deze organisaties (financieel, advies, training);
- technische assistentie op het terrein van marktinformatie, productie, inkoop en verdeling en fytosanitaire eisen; en
- advisering op het terrein van beleidsanalyse en onderhandelingen.

De effectiviteit van dergelijke samenwerking is in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin de programma's ook daadwerkelijk vraaggericht zijn.

### 8.2.3 Resultaten van onderzoek

Er is nog weinig bekend over de effecten van programma's die zijn gericht op de versterking van kennis en kunde in ondernemingen. Dat komt allereerst doordat maar weinig projecten op een wetenschappelijk verantwoorde wijze geëvalueerd worden (McKenzie & Woodruff,

2012). De evaluatiedienst van Inter-American Development Bank (IADB, 2003) concludeerde dat veel projecten een duidelijke focus en doelstellingen misten: interventies en doelgroepen waren niet helder gedefinieerd en uitgekozen op basis van te verwachten baten. Projecten waren nauwelijks evalueerbaar en de onderzoekers vonden ook geen bewijs voor de effectiviteit. Evaluaties richten zich vaak op het implementatieproces, alsof een succesvolle implementatie gelijk staat met duurzame impact. Als er al onderzoek naar de effecten wordt gedaan, dan is de steekproef vaak te klein voor robuuste conclusies.<sup>124</sup> Een ander knelpunt is dat een beoordeling van de (duurzame) impact pas vaak na een aantal jaren mogelijk is.

Resultaten van onderzoeken laten een wisselend beeld zien. Bij een project in textielfabrieken in India bereikten de ondernemingen na vier maanden van gerichte training een productiviteitsverhoging van 17 procent (Bloom *et al.*, 2013). Bruhn *et al.* (2012) vonden voor adviezen (van lokale consultants) aan kleine ondernemingen in Mexico voor de deelnemers aan het project een stijging van de verkopen met 80 procent en een stijging van de productiviteit met 120 procent. De behaalde voordelen waren vooral het gevolg van verbeterde marketing en betere financiële controle. Overigens kochten maar 80 van de 150 geselecteerde bedrijven de adviesdiensten daadwerkelijk in, wat wijst op het optreden van zelfselectie (de gesubsidieerde diensten werden ingekocht door ondernemers die daarvan het grootste voordeel verwachtten) en daarmee overschatting van de effecten van de training. In Ghana vonden onderzoekers geen significant effect van managementtrainingen van ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf op de bedrijfsuitkomsten (Mano *et al.*, 2011). Een belangrijke verklaring is dat ongeveer de helft van de ondernemers de adviezen niet opvolgde. Een project in Sri Lanka onderzocht de effecten van training aan vrouwelijke ondernemers (De Mel *et al.*, 2012). Uit de evaluatie bleek dat de vrouwen wel enkele vaardigheden uit de training in praktijk brachten, maar dat deze geen invloed hadden op de winst of omzet. Een groep van potentiële ondernemers profiteerde aanvankelijk zowel van de training als van de combinatie met de financiële bijdrage: zij startten sneller een onderneming en waren na twee jaar succesvoller. De onderzoekers concluderen hieruit dat trainingen vooral effectief zijn voor startende ondernemers, een conclusie die uiteraard sterk afhankelijk is van de aard en inhoud van het programma. Sonobe *et al.* (2012) concluderen op basis van experimenten in Vietnam, Ghana en Tanzania dat management training helpt om een aantal basisvaardigheden te verbeteren. Dit vermindert de kans dat ondernemers – al dan niet gedwongen – stoppen met hun bedrijf (zie ook Mano *et al.*, 2011).

De Wereldbank (2012) concludeert op basis van literatuuronderzoek dat evaluaties van trainingsprogramma's laten zien dat zij effectief zijn voor het versterken van de 'financiële geletterdheid' en managementvaardigheden van ondernemers. Effecten op de resultaten van de onderneming (in termen van omzet en winst) alsook op de werkgelegenheid zijn eveneens positief, maar minder robuust. Volgens de organisatie bestaat er voldoende bewijs

<sup>124</sup> Verschillende onderzoeken bevatten weliswaar een omvang van 100 tot 300 ondernemingen, maar door de grote onderlinge verschillen is de statistische kracht, een belangrijke maatstaf voor de mate waarin gevonden verbanden ook gegeneraliseerd mogen worden, gering.



dat de baten groter zijn dan de kosten. Veel van dit 'bewijs' is overigens gebaseerd op onderzoek uit ontwikkelde landen (zie ook Sluis *et al.*, 2005). De ervaringen met enkele experimenten laten echter nog enkele vragen open. Het is niet duidelijk bij welk type onderneming of bij welke achtergrond van de ondernemer managementtraining het meest effectief is (IADB, 2003; Sonobe *et al.*, 2012). Ook bestaat vaak geen inzicht in de precieze informatiebehoefte. Globaal komen uit de literatuur wel enkele lijnen naar voren:

- Trainingen kunnen vooral effectief zijn voor startende ondernemingen (De Mel *et al.*, 2012);
- De beste resultaten worden bereikt door ondernemers die bij aanvang van de training zowel over betere vaardigheden beschikten alsook een grotere toegang tot financiële middelen hadden; en
- Training kan succesvol zijn als deze eenvoudig wordt gehouden, de juiste trainingsmaterialen beschikbaar zijn, de training ook voldoende lang duurt en betrokken ondernemers gemotiveerd zijn (IADB, 2003; Mano *et al.*, 2012b).

Sonobe *et al.* (2012) concluderen dat het voorzien in basale vaardigheden weliswaar belangrijk, maar niet voldoende is voor een dynamische groei van de onderneming. Daarvoor is vooral de innovatieve capaciteit van belang. Deze is veel lastiger bij te brengen. Werkervaring in grotere productieve ondernemingen is mogelijk effectiever dan trainingsprogramma's (Wereldbank, 2012b). Bij een ongunstig investeringsklimaat heeft managementtraining ook weinig zin.

Er bestaat ook nog niet veel empirisch bewijs voor de effectiviteit van producentenorganisaties of de ondersteuning daarvan (Bernard & Spielman, 2009; Ragasa & Golan, 2012). Onderzoeken zijn vooral *case studies* en de uitkomsten daarvan zijn niet eenduidig. Veel is afhankelijk van de specifieke context waarin producentorganisaties opereren. Zo is voor het bereiken van schaalvoordelen bij inkoop van inputs of de verkoop van eindproducten het effect sterk afhankelijk van de heersende marktverhoudingen en de aard van het product. Verse producten (groenten, fruit, vis en melk) zijn gediend met korte ketens en strenge kwaliteitscontrole. Bij levering aan supermarkten of multinationals blijven voordelen veelal beperkt tot (middel)grote producenten. Kleinere producenten genieten vaak wel voordelen op het terrein van kennisverspreiding en betere inputvoorziening. Dergelijke effecten zijn veelal van tijdelijke aard en verspreiden zich snel over grotere groepen producenten. Ragasa & Golan (2012) concluderen dat de effectiviteit van rurale producentenorganisaties afhankelijk is van een gunstige omgeving, goed bestuur en veiligheid. De auteurs vinden ook een groot belang van interactie met externe actoren die informatie, technische ondersteuning, markten en toegang tot diensten kunnen bieden. Betrokkenheid van de leden is eveneens een voorwaarde voor effectieve organisaties. Bij organisatorisch zwak ontwikkelde organisaties kunnen management- en organisatie-training helpen bij het vergroten van de effectiviteit.

## 8.3 Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen

### 8.3.1 Inleiding

Volgens de beleidstheorie (zie ook hoofdstuk 4) vormt een gebrek aan kennis en kunde een van de knelpunten bij de ontplooiing van de particuliere sector in ontwikkelingslanden. Versterking van deze aspecten voor ondernemers (en werknemers) is dan een van de middelen om het bedrijfsleven te versterken. Het ministerie heeft hier tussen 2005 en 2012 aanzienlijke bedragen aan besteed. Over de periode 2005-2012 bedraagt het financieel belang EUR 615 miljoen. Voor het grootste deel (64 procent) gaat het om programma's voor ondersteuning van het bedrijfsleven via zogenaamde *business development services* (zie tabel 8.1). Naast enkele kleine bedragen telt deze categorie twee grote programma's: PSOM/PSI (EUR 304 miljoen) en PUM (EUR 71 miljoen). Een tweede, veel kleinere, categorie heeft tot doel om producentenorganisaties te versterken: Agriterra (EUR 71 miljoen) en DECP (EUR 9 miljoen). De derde categorie betreft voornamelijk programma's voor beroepsonderwijs, onder meer via medefinanciering.<sup>125</sup> Tot de categorie 'overig' behoren enkele multisectoriële programma's, deels in het kader van het MFS.<sup>126</sup>

Tabel 8.1 Kennisprojecten en -programma's (2005-2012)		
	Totale uitgaven	Aandeel
Ondersteuning bedrijfsleven	396,2	64 procent
Ondersteuning producentenorganisaties	80,1	13 procent
Beroepsonderwijs en training	61,3	10 procent
Landbouw	66,2	11 procent
Overig	11,2	2 procent
<b>Totaal</b>	<b>615,0</b>	<b>100 procent</b>

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uigaven in EUR miljoen.

De verschillende programma's binnen het cluster hebben tot doel om Nederlandse ondernemingen te stimuleren *joint ventures* aan te gaan met bedrijven in

<sup>125</sup> IOB zal zowel het MFS als beroepsonderwijs afzonderlijk evalueren en daarom blijven deze uitgaven hier buiten beschouwing. Dat geldt ook voor de landbouwingaven, die aan de orde komen bij de beleidsdoorlichting voedselzekerheid. Het gaat hier onder meer om een (decentraal) bosbouwprogramma in Bolivia en een trainingsprogramma in Indonesië.

<sup>126</sup> Tot de overige activiteiten behoren onder meer middelen voor medefinancieringsorganisaties. Deze blijven hier verder buiten beschouwing. Het wil dus niet zeggen dat deze activiteiten niet zijn geëvalueerd. De grootste betreft een programma van SPARK in de westelijke Balkan, waar het ministerie voor EUR 9,8 miljoen aan heeft bijgedragen. Een stagiaire van SPARK heeft in 2009 een review uitgevoerd.

ontwikkelingslanden alsook om de advisering van bedrijven in deze landen te financieren. Zij moeten (op *outcome*-niveau) leiden tot een grotere kennis over het managen van een onderneming, een grotere innovatieve slagkracht en beter opgeleide werknemers. Het resultaat daarvan moet zijn: meer innovatie, een effectievere en efficiëntere werkwijze, een hogere productiviteit en daarmee een concurrerender bedrijfsleven, uiteindelijk leidend tot meer werkgelegenheid, inkomensgroei en vermindering van armoede. De (beide) activiteiten die producentenorganisaties ondersteunen beogen bij te dragen aan beter georganiseerde organisaties zodat zij hun leden effectiever kunnen bedienen en in de sociaaleconomische dialoog meer voor hun belangen kunnen opkomen.

IOB onderzocht wat evaluaties hebben opgeleverd en richtte zich daarbij op de vier bovengenoemde programma's. Deze paragraaf start met een beschrijving van de kenmerken van de geëvalueerde programma's en vervolgt met de conclusies van de evaluaties, met een focus op de effecten. Doel is niet zozeer om een oordeel te geven over de individuele programma's als wel om meer zicht te krijgen op de vraag wat we nu eigenlijk weten over de effecten van dit type programma's.

### 8.3.2 Kenmerken van de programma's

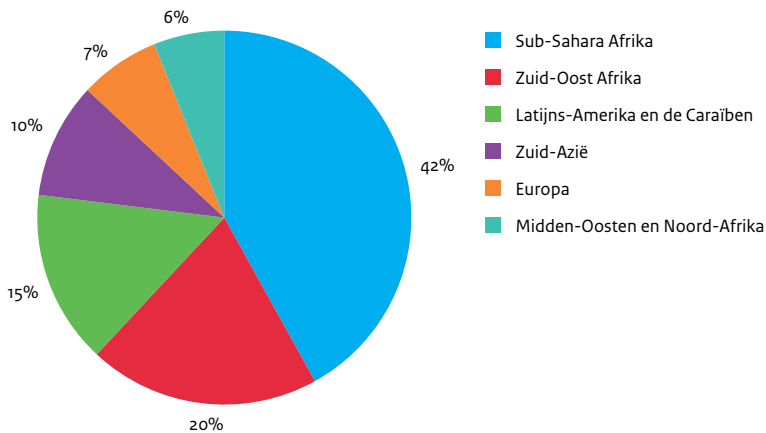
| 162 |

Tussen 2005 en 2011 ging ruim de helft van de middelen voor kennis en kunde naar het Private Sector Investeringsprogramma (PSI). Het programma stimuleert investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden, vanuit de veronderstelling dat dit bijdraagt aan de overdracht van kennis en kunde en daarmee de groei van ondernemingen en werkgelegenheid in ontwikkelingslanden bevordert. Het programma is bedoeld voor (Nederlandse) bedrijven die samen met een lokale partner investeren. Beide partijen moeten economisch gezond zijn. De subsidie is niet gebonden voor projecten in de minst ontwikkelde landen. Voorwaarde is verder dat het project innovatief en commercieel haalbaar is, werkgelegenheid en inkomensstijging stimuleert, maar commercieel niet financierbaar is. Daarnaast moeten de beoogde investeringen van zodanige schaal zijn dat ze op termijn tot vervolginvesteringen zullen leiden. Het innovatieve karakter kan tot uiting komen in een nieuw product, een nieuwe productiemethode of nieuwe technologie voor het betrokken land. Een belangrijke doelstelling is ook het generen van extra omzet en werkgelegenheid bij (lokale) toeleveranciers. De ondersteuning bedraagt 50-60 procent van investeringen tot EUR 1,5 miljoen. Het programma richt zich daarmee vooral op het MKB. Agentschap NL voert het programma uit in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorbeelden van PSI-projecten zijn de ontwikkeling van bloementeel in Ethiopië, een project voor duurzame teak in Ghana en een project voor decoratieve houtproducten uit Indonesië. Maar het gaat bijvoorbeeld ook om een drinkwaterproject in Rwanda of een revalidatiekliniek in Armenië.<sup>127</sup> De meeste projecten zijn gericht op de landbouwsector. Een groot deel betreft investeringen in Afrika (zie figuur 8.1). Minder dan 30 procent ging naar de minst ontwikkelde landen.

<sup>127</sup> Agentschap NL publiceert jaarlijks uitgebreide overzichten van goedgekeurde projecten.

PSI was eerder bekend onder de naam Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking had dit programma in 1998 in het leven geroepen om duurzame investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden via *joint ventures* met lokale ondernemingen te bevorderen. Het ministerie beëindigde PSOM in 2008 om juridische redenen: PSOM had alle kenmerken van een subsidieprogramma, maar de juridische vormgeving was daarmee niet in overeenstemming.

**Figuur 8.1** Verdeling van de uitgaven voor PSOM/PSI naar regio (2005-2011)



Bron: Agentschap NL, 2013.

In 2006 voegde het ministerie de Matchmaking Facility (MMF) toe aan het programma. Dit is een bemiddelingsfaciliteit om partnerschappen tussen Nederlandse bedrijven en ondernemingen in ontwikkelingslanden tot stand te brengen. De faciliteit helpt ondernemers in ondersteunde landen met een concreet investeringsplan om een Nederlandse partner te vinden. Ongeveer de helft van de MMF projecten bereikt het Agentschap door een aanvraag via de ambassades. MMF gaat dan samen met een Nederlandse consultant op zoek naar Nederlandse bedrijven en vergoedt de kosten voor de consultant tot een maximum van EUR 5.000.

Naast PSOM/PSI ondersteunt het ministerie het Programma Uitzending Managers (PUM), een initiatief van werkgeversorganisatie NCW. PUM is sinds 1978 uitgegroeid tot een van de grootste organisaties voor de inzet van professionele vrijwilligers voor het ondersteunen van bedrijven in ontwikkelingslanden en opkomende markten. Via PUM bieden ervaren Nederlandse ondernemers, managers en specialisten hun diensten aan aan MKB bedrijven die geen financiële middelen hebben om consultants in te huren. PUM zorgt voor:

- adviezen;
- probleemanalyse, SWOT-analyse, nulmeting en een werkplan;
- training en kennisoverdracht aan bedrijfsleiding en/of personeel; en
- ondersteuning bij kleine investeringen.

De kosten zijn voor de ontvangende bedrijven beperkt en omvatten bijvoorbeeld de huisvestinglasten van de vrijwilligers. De organisatie beschikt over een netwerk van bijna 3.400 Nederlandse vrijwilligers die jaarlijks wereldwijd meer dan 2.000 projecten begeleiden in ongeveer 70 landen. PUM functioneert sinds 1997 als een zelfstandige stichting. Deze had in 2012 48 vaste medewerkers, meer dan 100 stafvrijwilligers (landen- en sectorcoördinatoren) en in de doellanden ongeveer 250 lokale vertegenwoordigers. De meeste projecten zijn in de landbouw, veeteelt en voedselverwerkende sector alsook het toerisme. PUM heeft als neven-doelstelling internationaal kansen te creëren voor het Nederlandse bedrijfsleven. Daarbij zorgt het *business link* programma voor contact tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven in de ontvangende landen (om handel of andere vormen van samenwerking te stimuleren).

Waar PUM zich richt op individuele bedrijven, proberen andere programma's producentenorganisaties te versterken. *Agriterra* ondersteunt boerenorganisaties in ontwikkelingslanden die tot doel hebben om het ondernemerschap van hun leden te bevorderen en hun belangen te verdedigen via contacten met overheden en andere organisaties. Het gaat daarbij onder meer om het helpen bij het opzetten van bedrijven, de bevordering van ondernemerschap en belangenbehartiging via strategische allianties met derden. De organisatie is in 1997 opgericht door Nederlandse organisaties op dit terrein en werkt met financiële steun van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Agriterra* werkt samen met ongeveer 80 plattelandsledenorganisaties in Latijns-Amerika, Afrika, Azië en Midden- en Oost-Europa en met circa 30 organisaties in Nederland. Projecten omvatten onder meer plattelandstoerisme, verbetering van de aardappelproductie, microkrediet en het op de markt brengen van nieuwe producten. In 2012 gaf *Agriterra* EUR 13,5 miljoen uit, waarvan EUR 12,5 miljoen gefinancierd door het ministerie (Financieel Jaarverslag *Agriterra* 2012). De kosten van beheer en administratie beliepen EUR 2,3 miljoen (17 procent).<sup>128</sup>

Naast deze boerenorganisaties ondersteunt het ministerie ook werkgeversorganisaties. Dat gebeurt via het *Dutch Employers Cooperation Programme* (DECP). De werkgeversorganisatie VNO-NCW is dit programma in 2005 gestart met een financiële bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. DECP probeert bij te dragen aan een verbetering van het ondernemingsklimaat door de capaciteit van nationale en sectorale werkgeversorganisaties te versterken. DECP doet dat door advisering, coaching, trainingen, workshops en (kleine) financiële bijdragen aan partners. De organisatie biedt technische ondersteuning aan 37 werkgeversorganisaties in 28 ontwikkelingslanden.

### 8.3.3 Evaluatie van de programma's

Wat is nu bekend over deze programma's en daarmee over de effectiviteit van instrumenten om via de versterking van kennis en kunde de productiviteit en omzet van bedrijven te verbeteren en daarmee werkgelegenheid en inkomen te vergroten? Enerzijds vormen

<sup>128</sup> Naast de centrale programma's is *Agriterra* ook voor de Nederlandse ambassade actief geweest in Rwanda. Deze uitgaven blijven hier verder beschouwing. Het gaat in totaal om EUR 6,7 miljoen waarvan EUR 5,7 miljoen werd uitgegeven in de jaren 2005 en 2006.

gebrekkige kennis en kunde een belangrijk struikelblok voor de groei van ondernemingen en lijkt de vraag naar deze diensten groot. De literatuur laat echter ook zien dat dit nog niet betekent dat ieder programma daarmee ook succesvol is. Veel hangt af van de specifieke vraag, de context, de wijze waarop programma's worden geïmplementeerd en de mate waarin ze inspelen op andere knelpunten. Ook de financiële omvang van de programma's, en zeker van de PSOM/PSI, PUM en Agriterra, maakt dat robuuste evaluaties op hun plaats zijn. Daarvan is maar in beperkte mate sprake, zoals tabel 8.2 laat zien.

Tabel 8.2 Evaluatie van de belangrijkste programma's voor kennis en kunde (2005-2012)			
	Uitgaven	Review of evaluatie	Effectmeting
PSOM/PSI	304,0	2010	ja
Agriterra	71,0	2009, 2013	nee
PUM	70,8	2011	nee
DECP	9,1	2009, 2013	beperkt
Overig ondersteuning bedrijfsleven	160,1		
<b>Totaal</b>	<b>615,0</b>		

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen.

Het grootste programma, PSOM/PSI, is in de afgelopen jaren tweemaal geëvalueerd, in 2005 door Ecorys en in 2010 door Triodos Facet. De laatste evaluatie was het meest uitgebreid. Triodos Facet (2011) concludeert dat PSOM/PSI bij 21 van de 32 ter plaatse onderzochte projecten effectief was; dat wil zeggen dat deze bijdroeg aan het tot stand brengen van een economisch gezonde onderneming, banengroei, innovatie en kennisoverdracht. De gemiddelde onderneming creëerde 81 banen met een subsidie van gemiddeld EUR 6.130 per baan.<sup>129</sup> De projecten leidden tot vervolginvesteringen, hogere omzetten en extra banen. Bij de ondernemingen nam de werkgelegenheid gemiddeld met 31 procent toe. Volgens de consultants waren vooral projecten in de landbouwsector effectief. Zij creëerden de meeste banen en droegen het meest bij aan de ontwikkeling van partnerschappen in de verwerkingsketen. Volgens cijfers van Agentschap NL bereikten 70 PSOM/PSI projecten in totaal meer dan 120.000 toeleveranciers, waarvan overigens 30.000 voor één (koffie)project in Ethiopië. Uit het veldonderzoek van Triodos Facet blijkt wel dat de doelstellingen op dit terrein lang niet altijd gehaald worden: van de 32 bezochte projecten hadden er 17 een plan opgesteld voor de inschakeling van lokale toeleveranciers, waarvan er elf succesvol waren.

Voor 17 van de 52 projecten die Triodos Facet op basis van dossiers onderzocht betrof het innovatieve karakter de introductie van een nieuw product in het land; in 23 gevallen ging het om de introductie van nieuwe technologie en bij vier projecten was sprake van een

<sup>129</sup> Het is natuurlijk ook mogelijk dat (een deel van) de groei ten koste is gegaan van andere ondernemingen. De consultants onderzochten niet in hoeverre het hier gaat om netto banengroei.

combinatie. Voor de overige acht projecten bestond het innovatieve karakter uit een nieuw marketingconcept of de uitbreiding van bestaande producten. Uit het veldonderzoek (onder 32 van de genoemde 52 projecten) bleek echter dat in verschillende gevallen de in het plan genoemde nieuwe technologie niet was ingevoerd.

Triodos Facet relateert de effectiviteit verder aan het voortbestaan van de ondernemingen. In vier van de 32 gevallen bestond de onderneming niet meer ten tijde van het veldbezoek. Zeven bedrijven vochten voor hun voortbestaan en hadden de verwachtingen over verwachte banen en omzet (nog) niet waar kunnen maken. De evaluatie geeft verder geen specifieke succes- en faalfactoren aan.

Tabel 8.3 Effectiviteit en additionaliteit van PSOM/PSI projecten				
	Additioneel	Deels additioneel	Niet additioneel	Totaal
Effectief	11	8	2	21
Beperkt effectief	4	3	0	7
Niet effectief	2	2	0	4
<b>Totaal</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>32</b>

Bron: Triodos Facet, 2010.

De effectiviteit op projectniveau (het overleven van de individuele onderneming) zegt nog weinig over de effectiviteit van het programma als geheel. Als het programma alleen projecten zou ondersteunen die ook zonder de PSOM/PSI middelen tot stand zouden komen, dan heeft de subsidie geen effect. De subsidie is slechts effectief in gevallen waarin deze leidt tot additionele activiteiten. Volgens Triodos Facet waren 17 van de 32 onderzochte projecten volledig additioneel; voor 13 projecten was dat deels het geval. Twee projecten waren niet additioneel.<sup>130</sup>

Als we nu de additionaliteit van het programma en de effectiviteit van de individuele projecten combineren (zie tabel 8.3), dan blijkt dat bij 11 van de 32 projecten de subsidie van belang was voor het tot stand brengen van een succesvol project. In 6 van de 32 gevallen was deze niet effectief: hetzij omdat het project mislukte (4 keer), hetzij omdat het project ook zonder PSOM/PSI tot stand gebracht had kunnen worden (2 keer). Bij 15 projecten was sprake van een beperkte additionaliteit en/of effectiviteit. Per saldo is de subsidie dus minder effectief dan uit de beoordeling van de projecten blijkt. Daar komt bij dat

<sup>130</sup> Uit een interne analyse van 45 afgewezen projecten door Agentschap NL blijkt dat tien projecten ook zonder PSOM/PSI subsidie zijn doorgegaan (Asperen & Huntjens, 2013). Vijf daarvan zijn in de zelfde vorm uitgevoerd als ingediend bij PSI. Voor veertien aanvragers vormde het gebrek aan financiële middelen een reden om het project niet door te laten gaan. Elf aanvragers noemden meerdere redenen. Andere redenen om het project niet door te laten gaan waren het wegvallen of tegenvallen van de vraag, veranderende wet- en regelgeving en het niet rond krijgen van de benodigde vergunningen.

Agentschap NL volgens de consultants meer let op bedrijfseconomische overwegingen dan op de ontwikkelingsrelevantie van projecten.

Voor de PUM-evaluatie interviewde Ecorys (2011) 57 ondernemers tijdens veldbezoeken. Veertig van hen noemden de ondersteuning succesvol. Voor 36 van hen was het probleem, waarvoor zij advies hadden ingeroepen, ook opgelost. De vraag is echter of deze oplossingen ook gerealiseerd zouden zijn zonder PUM. Volgens 19 van de 57 geïnterviewde ondernemers zou het resultaat ook zonder PUM tot stand zijn gebracht. Het onderzoek biedt echter niet de informatie die nodig is om beide variabelen te combineren. Dit maakt dat het niet mogelijk is om conclusies te trekken over de effectiviteit.<sup>131</sup> Een belangrijk knelpunt dat de consultants signaleren is de lastige institutionele omgeving waarin de vrijwilligers werken. PUM gaat uit van een gebrek aan kennis en expertise als cruciale beperkende factor, maar vaak gaat het om een combinatie hiervan met een beperkte toegang tot kapitaal. Als deze niet in onderlinge samenhang worden aangepakt beperkt dit de effectiviteit van de ondersteuning. De PUM vrijwilligers zijn experts op hun terrein, maar niet altijd op de hoogte van de specifieke aspecten en de beperkingen van het ontvangende land. De relevantie voor het Nederlandse bedrijfsleven is beperkt, omdat PUM-klienten niet veel goederen en diensten in Nederland kopen. De *business links* leiden zelden tot duurzame internationale contacten.

Agriterra hanteert een vrij systematische werkwijze voor het volgen van de verschillende projecten. De organisatie komt jaarlijks met uitgebreide activiteitenrapportages, die inzicht bieden in de uitgevoerde activiteiten. De informatie daarvoor komt deels uit evaluaties, waarvan de organisatie er in beginsel jaarlijks vier laat uitvoeren. De Terms of Reference van deze evaluaties hebben een hoog ambitieniveau. Zij omvatten de wens om een diepgaand inzicht in de effecten van de ondersteuning te verkrijgen, met aandacht voor de relevantie, efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid. De middelen zijn daarmee echter niet in overeenstemming, zodat de evaluaties grotendeels beperkt blijven tot korte missies en meer een monitoring functie hebben (zie onder meer Lassche & Hesterman, 2009; Tahirou & Ya Shako Ndjadi, 2009); Hoof & Nam Thang, 2010; Songco *et al.*, 2011; Choeun *et al.*, 2013).<sup>132</sup> De verschillende evaluaties oordelen positief over de rol van Agriterra, maar dat oordeel is

<sup>131</sup> Volgens de genoemde gegevens zou de effectiviteit van PUM tussen 21 en 38 van de 57 onderzochte projecten bedragen er daarmee rond de 50 procent schommelen. Het gaat hierbij echter om subjectieve gegevens zonder meting over de mate van succes. De evaluatie volgt ook een andere aanpak door de ontwikkeling van de bedrijven die via PUM adviezen hebben gekregen te vergelijken met nationale gegevens van de betrokken sectoren. Omdat de PUM klienten over het algemeen sneller groeien dan de totale betreffende sector in hun land over dezelfde periode is dit volgens de consultants een 'indicatie' dat het programma een positieve bijdrage levert aan de levensvatbaarheid van het bedrijf. Deze aanpak is echter niet valide omdat deze niet corrigeert voor mogelijke selectie effecten, waaronder zelfselectie van meer ondernemende bedrijven.

<sup>132</sup> Een van de onderzochte evaluaties heeft geprobeerd om tot meer robuuste conclusies te komen door gebruik te maken van een controlegroep. Het betreft een evaluatie van een programma voor microfinanciering voor boeren in Senegal (Helms, 2008). De onderzoeker heeft de in beginsel kwantitatieve techniek echter op meer kwalitatieve wijze toegepast, waardoor de conclusies niet controleerbaar zijn.



gebaseerd op percepties van geïnterviewden. De Vries en Levelink (2009) concluderen dat door Agriterra ondersteunde microprojecten effectief zijn omdat zij hebben geleid tot een grotere onderlinge cohesie en betrokkenheid van de boeren bij hun organisaties, een stijging van het lidmaatschap van de overkoepelende organisatie en een inkomensverbetering voor de boeren (of dat naar verwachting zullen doen). De studies zijn nuttig als monitoring instrument en zij geven ook belangrijke informatie over het implementatie proces. Als methode voor evaluatie van een project bieden zij echter onvoldoende zekerheid dat waargenomen resultaten ook daadwerkelijk aan de interventie zijn toe te schrijven. Door de focus op individuele projecten ontstaat ook geen goed beeld van de toegevoegde waarde van Agriterra zelf.<sup>133</sup>

In het kader van de IOB-evaluatie van *capacity development* heeft MDF voor IOB drie projecten van Agriterra geëvalueerd, te weten in Tanzania, de Democratische Republiek Congo en Madagaskar (zie MDF 2009, 2010a, 2010b). De conclusie van de consultants is dat deze projecten de betrokken organisaties in staat hebben gesteld om het functioneren van de eigen organisatie aanzienlijk te verbeteren. De organisaties zijn professioneler geworden en hebben hun bereik en het aantal leden vergroot en vooral meer vrouwen en jongeren zijn lid geworden van de plattelandsorganisaties. De ontwikkelingsimpact, de mate waarin de versterking invloed heeft gehad op de activiteiten en het inkomen van boeren, blijkt niet vast te stellen. Uit interviews met leden en stafleden komen enerzijds positieve voorbeelden naar voren, zoals het gebruik van modernere landbouwmethoden, toegenomen productie en hogere opbrengsten. De consultants hebben echter niet gemeten in welke mate hiervan feitelijk sprake was en in welke mate dit aan Agriterra of zelfs aan de plattelandsorganisaties kan worden toegeschreven.<sup>134</sup>

Een review van DECP (Gerwen & Buter, 2009) concludeerde dat het programma had bijgedragen aan:

- een verbeterde organisatiestructuur;
- verhoogde inkomsten door het heffen van bijdragen van de leden;
- verbeterde administratieve systemen (waaronder registratie van de leden); en
- verbeterde communicatiesystemen en -inhoud.

Verdergaande resultaten, zoals effectieve beïnvloeding van het ondernemingsklimaat, institutionele veranderingen en duurzame economische ontwikkeling waren beperkt, wat volgens de onderzoekers ook een gevolg was van de beperkte looptijd van het programma.

<sup>133</sup> Recent is Agriterra, onder invloed van eisen van het ministerie, aandacht gaan besteden aan meer robuuste evaluatie van projecten.

<sup>134</sup> Meer in het algemeen concluderen zij dat de plattelandsorganisaties nog ver afstaan van het realiseren van hun ontwikkelingsdoelstellingen, wat vooral komt door negatieve externe krachten die een belangrijke impact op de organisaties hadden. Voor de Democratische Republiek Congo gaat het dan om de onveiligheid, gewapende conflicten tussen verschillende groeperingen, een slechte infrastructuur en instabiele markten. In Madagaskar hield de overheid de landbouwprijzen kunstmatig laag om politieke onrust in te dammen.

De recente evaluatie (Triodos Facet, 2013f) concludeert dat DECP in vier van de vijf onderzochte landen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de werkgeversorganisaties. Het blijft echter lastig om de bevindingen te generaliseren op basis van vijf landen.<sup>135</sup>

## 8.4 Samenvatting en conclusies

Het ministerie werkt met verschillende instrumenten om kennis en kunde van ondernemers in ontwikkelingslanden te versterken:

- PSOM/PSI, het grootste programma, stimuleert Nederlandse ondernemingen om in ontwikkelingslanden te investeren en daar *joint ventures* op te zetten. Hier is innovatie een van de sleutelwoorden. De economische groei en groei van de werkgelegenheid worden niet alleen verwacht van deze *joint ventures* zelf, maar ook van de uitstralingseffecten. De Nederlandse onderneming heeft dan mede een voorbeeldfunctie;
- PUM richt zich op specifieke knelpunten van lokale ondernemingen. De gedachte is dat Nederlandse managers met hun ervaring bij kunnen dragen aan een effectievere bedrijfsvoering en daarmee de groeikansen voor de onderneming vergroten;
- Agriterra en DECP bieden hulp op een hoger organisatieniveau. Agriterra ondersteunt geen individuele boeren, maar boerenorganisaties en helpt hen om de belangen van aangesloten leden te behartigen. Het veel kleinere DECP ondersteunt werkgeversorganisaties.

| 169 |

Deze vier programma's beslaan 74 procent van de uitgaven (EUR 615 miljoen) op dit cluster voor de periode 2005-2012. Centrale hypothese van de programma's is dat tekortschietende kennis en kunde economische groei en uitbreiding van de werkgelegenheid in de weg staan. Zij sluiten daarmee in beginsel goed aan bij de in de literatuur genoemde knelpunten voor private sector ontwikkeling. Een duidelijk samenhangende strategie ontbreekt echter. De impliciete veronderstelling, die ook geldt voor andere PSO-programma's, is dat een geïntegreerde aanpak slechts zelden synergie zal opleveren. Verschillende evaluaties wijzen echter op het belang van de context en het samenspel van knelpunten voor PSO. Een gebrek aan kennis en expertise is zelden de enige belemmerende factor en een gebrek aan toegang tot financiering is dat evenmin.

Het gebrek aan samenhang is deels een gevolg van de ontwikkeling van de afzonderlijke programma's. Drie van de vier hier onderzocht e programma's komen voort uit het Nederlandse bedrijfsleven en worden ook door de initiatiefnemers uitgevoerd. In het geval van PSOM/PSI gaat het ook om directe belangen van Nederlandse ondernemers. Door het

<sup>135</sup> De consultants stellen ten onrechte dat de bevindingen gegeneraliseerd mogen worden omdat de vijf landen 38 procent van de uitgaven beslaan. De enige valide conclusie is dat met deze evaluatie een vrij groot deel van het budget (namelijk 38 procent) is afgedekt. Daarnaast speelt ook hier het attributieprobleem: in hoeverre zijn de verbeteringen binnen de werkgeversorganisaties daadwerkelijk toe te schrijven aan het DECP?

Nederlandse bedrijfsleven actief te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking dragen deze programma's bij aan het draagvlak voor OS.

De vraag is nu wat van de effectiviteit van deze programma's bekend is. De internationale literatuur biedt een goed beeld van de knelpunten en daarmee van de relevantie van programma's die zijn gericht op de verbetering van kennis en kunde. Maar daarmee is nog weinig gezegd over de effectiviteit. De hier besproken evaluaties geven wel een inschatting voor individuele projecten, maar verwarren deze soms met een beoordeling van de effectiviteit van het programma als geheel. De vraag is niet alleen of een project effectief was, maar ook of de subsidie een voorwaarde was voor het doorgaan ervan. Voor de vier programma's leiden deze overwegingen tot de volgende conclusies:

- Veruit de meeste met subsidie van PSOM/PSI ondersteunde ondernemingen zijn succesvol. Bedrijven groeien, creëren werkgelegenheid en leveren vervolginvesteringen op. Uit de evaluatie blijkt ook dat zij voor veel toeleveranciers (veelal boeren) werk opleveren, al is dat in de praktijk minder dan uit de ondernemingsplannen blijkt. Hetzelfde geldt voor de overdracht van technologie. Houden we rekening met additionaliteit als voorwaarde voor effectiviteit, dan is een op de drie projecten effectief en een op de acht niet. Bijna de helft van de projecten zit daar tussenin. Probleem bij PSOM/PSI projecten is dat de OS-relevantie niet altijd helder is. Volgens de evaluatie voeren bedrijfseconomische overwegingen de boventoon. Ook blijkt dat minder dan 30 procent van de middelen naar de minst ontwikkelde landen is gegaan.
- De evaluatie van PUM laat geen duidelijke conclusies toe. Op basis van oordelen van ondernemers die hulp hebben ontvangen lijkt ongeveer de helft van de projecten effectief. Het gaat hierbij om een subjectief oordeel zonder nadere kwantificatie. De evaluatie brengt wel naar voren dat PUM uitgaat van een gebrek aan kennis en expertise als cruciale beperkende factor, maar dat het vaak om een combinatie met een beperkte beschikbaarheid van kapitaal en toegang tot markten gaat.
- Evaluaties van afzonderlijke projecten van Agriterra concluderen dat de projecten hebben geleid tot sterkere organisaties en een stijging van de organisatiegraad met potentieel positieve effecten voor de leden (waaronder een inkomensverbetering). Het gaat daarbij echter vooral om percepties en niet om gemeten resultaten.
- De evaluatie van DECP concludeert dat het programma in vier van de vijf onderzochte landen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de werkgeversorganisaties. Het is echter niet mogelijk om deze bevindingen te generaliseren.

Samenvattend laten de verschillende evaluaties een gemengd beeld zien. Verschillende evaluaties zijn positief over de effecten, maar de conclusies zijn niet erg hard. Het beeld sluit aan bij internationale bevindingen. Hoewel verschillende studies wijzen op gebrekkige kennis en kunde als een knelpunt voor groei van de onderneming, is er weinig bekend over de effecten van interventies om hierin verbetering aan te brengen. De meeste evaluaties

– ook internationaal – laten geen harde conclusies toe. Voor zover dat wel het geval is, is het beeld dat trainingen effectief kunnen zijn voor het versterken van de financiële geletterdheid en managementvaardigheden van ondernemers. Doelgerichte, gefocuste en langer durende interventies zijn effectiever dan kortlopende en weinig gerichte projecten. Het uiteindelijke effect is echter sterk afhankelijk van bestaande marktverhoudingen en de aard van het product. Dat lijkt een open deur, maar dat is er toch een die in de wereld van *business development services* vaak dicht is.

# 9

## Wet- en regelgeving

## 9.1 Inleiding

Het wegnemen van belemmeringen van overheidswege voor het opzetten en in stand houden van private bedrijven is in het vorige decennium een apart werkveld geworden binnen private sector ontwikkeling. De Wereldbankgroep speelde een belangrijke rol door het stimuleren en financieren van hervormingen van wetten en regels in veel ontwikkelingslanden. Bilaterale donoren droegen eveneens daaraan bij, onder meer via technische assistentie en de beleidsdialoog bij het verstrekken van begrotingssteun (IOB, 2012a). Nederland steunde de Wereldbankactiviteiten financieel, stelde in de beleids- en politieke dialoog hervormingen aan de orde en financierde ook direct enkele programma's en projecten. De bilaterale uitgaven binnen dit thema zijn door de aard beperkter dan die van de andere clusters. Het cluster leent zich ook veel minder voor inzet van het Nederlandse bedrijfsleven.

Dit hoofdstuk heeft tot doel om op basis van internationale literatuur en evaluaties een beeld te vormen van het belang van de Nederlandse activiteiten.<sup>136</sup> Een belangrijke vraag is daarbij in hoeverre hervorming van wet- en regelgeving van belang zijn voor economische ontwikkeling. Paragraaf 9.2 gaat daarop in. Paragraaf 9.3 onderzoekt vervolgens welke lessen te trekken zijn uit de door Nederland gesteunde programma's op dit terrein. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

| 173 |

## 9.2 Internationale literatuur

### 9.2.1 Wet- en regelgeving en economische groei

In de internationale economische en politicologische literatuur bestaan uiteenlopende visies op het belang van instituties en wet- en regelgeving. Auteurs als North (1990; 2009) en Acemoglu & Robinson (2012) betogen dat economische en politieke instituties de economische ontwikkeling van een land bepalen. Zij verklaren daarbij ook waarom sommige landen, of beter gezegd politieke elites, zo hardnekkig kunnen vasthouden aan de verkeerde instituties. Er bestaan ook andere geluiden. Chang heeft in verschillende publicaties (2002; 2007; 2010) betoogd dat niet instituties economische groei beïnvloeden, maar dat andersom economische ontwikkeling bepalend is voor de vorming van instituties. Volgens Khan (2011) hebben snel groeiende en langzaam groeiende ontwikkelingslanden nauwelijks verschillende indicatoren op het terrein van goed bestuur (inclusief wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven; zie ook Dijkstra, 2013).

Hernando de Soto wees eind jaren tachtig op de enorme bureaucratische belemmeringen die startende ondernemers in Peru ondervonden bij het opzetten van een bedrijf.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> De Nederlandse rol via de beleidsdialoog en politieke dialoog blijft daarbij buiten beschouwing.

<sup>137</sup> Voor het registreren van een bedrijfje moesten in Peru 11 vergunningen worden geregeld, wat gemiddeld maar liefst 289 dagen en meer dan USD 1.000 kostte.

Hierdoor zouden vele kleine ondernemers die in de informele sector blijven zitten en hun potentieel niet kunnen waarmaken (De Soto, 1989). Er zijn inderdaad aanwijzingen dat afschaffing van onnodige, dure en tijdrovende regels voor het starten van een bedrijf een zeker positief effect heeft op het aantal officieel geregistreerde ondernemingen. Het effect is echter niet erg groot en verdwijnt na verloop van tijd. Enkele onderzoeken wijzen op een toename in de orde van vijf procent in de periode nadat een woud van regels en procedures was vervangen door een *'one-stop-shop'* voor business registratie (Motta *et al.*, 2010). In de meeste gevallen ging het niet om informele bedrijfjes die zich nu officieel gingen registreren, maar om nieuw opgestarte bedrijven.

Informele bedrijven zouden vaak uit eigen keuze in de informaliteit willen opereren omdat formalisering meer nadelen dan voordelen biedt (McKenzie, 2009). Een recente impactevaluatie in Bangladesh vond geen effect op de registratie van informele bedrijfjes na het terugbrengen van de procedure tot 1 dag – in plaats van 42 dagen – gecombineerd met een voorlichtingscampagne hierover (De Giorgi & Rahman, 2013). De indirecte kosten van formalisering – zoals betaling van belastingen en het voldoen aan producteisen en arbeidsnormen – weerhielden deze bedrijven van officiële registratie. Een experiment in Sri Lanka bevestigde dat de omvang en het perspectief van informele bedrijven bepalend is voor de geneigdheid om al dan niet tot registratie over te gaan bij versoepeling van regels en procedures (De Mel *et al.*, 2012). Een element dat hierbij een rol speelt is dat voor velen de keuze voor een eigen (informeel) bedrijf voortkomt uit het ontbreken van alternatieven (Wereldbank, 2012b).

Het versoepelen van een breed scala aan overheidsregels voor bedrijven werd de focus van de invloedrijke Doing Business benadering van de Wereldbankgroep. De Bank stimuleerde, adviseerde en steunde overheden financieel bij het doorvoeren van hervormingen. Vanaf 2003 publiceerde de organisatie een lijst van landen gerangschikt op de *'ease of doing business'*. De Wereldbank beoordeelt landen daarbij op tien aspecten van de beleidsomgeving voor ondernemingen: procedures voor het starten van een bedrijf of voor bouwvergunningen, het aanvragen van elektriciteit, het registeren van eigendom, regels voor kredietverlening, investeringsbescherming, belastingen, import- en exportprocedures, handhaving van contracten, en procedures bij faillissement. Over de afgelopen tien jaar registreerde Doing Business bijna 2000 hervormingen van wetten en regels in 180 landen. Singapore staat in het 2013 Doing Business rapport op nummer 1, de Centraal Afrikaanse Republiek laatste (185<sup>e</sup>) en Nederland op een 31<sup>e</sup> plek (Wereldbank & IFC, 2013).

Over de waarde van de Doing Business (DB) indicatoren bestaat de nodige discussie. Recent onderzoek bevestigt de veronderstellingen achter de het Doing Business project. Volgens Haidar (2012) bestaat op langere termijn een verband tussen het aantal hervormingen op het gebied van Doing Business en economische groei: iedere hervorming die een land doorvoert gaat samen met een toename van 0,15 procent van de groei van het BNP. Vooral versoepeling van de procedures bij in- en uitvoer geeft een economische stimulans. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen dat in Afrika elke extra dag vertraging in het transport het handelsvolume met 1 procent reduceert en daarmee economische ontwikkeling hindert (Djankov *et al.*, 2010). Ook in onderzoek naar de voorspellende waarde van de Doing

Business ranglijst werd de indicator op het gebied van handelsbelemmeringen geïdentificeerd als een van de weinige onderscheidende criteria (Høyland *et al.*, 2009).

Anderen staan kritischer tegenover de indicatoren. Een studie die de uitkomsten van 40.000 bedrijfsenquêtes van de Wereldbank in bijna honderd landen vergeleek met de Doing Business indicatoren constateerde een flink verschil tussen de formele regels en de praktijk die bedrijven aangaven te ondervinden (Hallward-Driemeier & Pritchett, 2011). Veel bedrijven hadden te maken met soepeler omstandigheden dan op basis van de officiële regels werd verwacht. Corruptie en vriendjespolitiek zouden hierbij mogelijk een rol spelen. Een Noors onderzoek concludeerde dat ontwikkelingslanden gemakkelijker hun plek op de ranglijst konden verbeteren dan werkelijk verbeteringen in het ondernemingsklimaat doorvoeren (Høyland *et al.*, 2009).

De evaluatiedienst van de Wereldbank (IEG) oordeelde in 2008 dat het DB-concept succesvol was geweest in het bevorderen van hervormingen in wetten en regels voor bedrijven (Independent Evaluation Group, 2008). Tegelijk bekritiseerde IEG de relevantie van de DB-landenranglijst: wetten en regels omvatten slechts een deel van de factoren die van invloed zijn op investeringsbeslissingen van ondernemingen. Andere factoren, zoals toegang tot betaalbaar krediet en een goede elektriciteitsvoorziening zijn doorgaans meer bepalend voor de groeiomogelijkheden van bedrijven (Dinh *et al.*, 2010). En soms waren juist meer regels nodig en niet minder, bijvoorbeeld om kinderarbeid en uitbuiting te voorkomen (zie ook Chang H., 2010). Daar staat tegenover dat de versterking van eigendomsrechten de toegang tot krediet kan verbeteren (Wereldbank, 2013).

| 175 |

### 9.2.2 Landrechten

Het registreren van landrechten is een specifiek aspect van de hervorming van wetten en regels. Voor Nederland was dit een belangrijk aandachtspunt in het ontwikkelingsbeleid, zowel vanuit het oogpunt van private sector ontwikkeling als vanwege het perspectief van voedselzekerheid en versterking van de positie van vrouwen. De laatste jaren is dit thema vanwege de discussie over 'land grabbing' (het op grote schaal opkopen van land door buitenlandse investeerders of speculanten, vooral in Afrika) nog actueler geworden.

Het vastleggen van landrechten zou volgens de theorie kunnen leiden tot meer productieve investeringen, omdat bezitters de zekerheid krijgen dat ze over een langere periode van de investeringen kunnen profiteren. Ook zou de toegang tot krediet kunnen verbeteren, omdat het land nu als onderpand zou kunnen dienen voor een lening (De Soto, 2000). Het vastleggen van landrechten zou ook de verhandelbaarheid, verpachting en optimale allocatie van land kunnen verbeteren.

Studies bevestigen het positieve effect van het toekennen van landrechten op investeringen en op de productiviteit in meerdere Aziatische, Latijns-Amerikaanse, Oost-Europese en Afrikaanse landen (Deininger, Ayalew Ali & Alemu, 2008). In een langjarig studie naar de impact van het uitreiken van landcertificaten in Ethiopië/Tigray vonden de onderzoekers beter beheer van de grond, hogere productiviteit (+45 procent) en meer investeringen in



bomen (Holden, Deininger & Ghebru, 2009). Ook in Peru leidde de toekenning van formele eigendomsrechten tot een grotere bereidheid tot investeringen, vooral bij de boeren die eerder de meest onzekere landrechten hadden (Fort, 2007).

De relatie tussen landrechten en toegang tot krediet bleek in de praktijk echter veel minder sterk dan verwacht, of was soms zelfs afwezig (Deininger *et al.*, 2008). Voor de kleinste boeren in Peru was het geregistreerde land te gering om als onderpand voor een lening te dienen. Boeren met iets meer landbezit schrokken vaak terug voor het risico om het land te verliezen als ze de lening niet tijdig konden terugbetalen (bijvoorbeeld door een misoogst). Alleen boeren met veel land en vaak een hogere opleiding durfden het risico aan en konden hun landbezit als onderpand inzetten (Fort, 2007).

## 9.3 Lessen uit evaluaties van programma's waar Nederland aan heeft bijgedragen

### 9.3.1 Kenmerken van programma's

| 176 |

De beperkte uitgaven onder dit cluster (EUR 60 miljoen) gingen voor driekwart naar land-specifieke activiteiten onder beheer van de ambassades. Landhervormingsprogramma's (vooral gericht op registratie van rechten) voerden hierbij de boventoon, onder meer in Bolivia, Rwanda en Burundi. Daarnaast steunde Nederland algemene hervormingen ten behoeve van de private sector in multidonor verband, waaronder in Zambia, Tanzania en Kenia. Het grootste multilaterale programma was de Investment Climate Facility for Africa (ICF), opgezet na de G8 top in Gleneagles/Schotland. ICF adviseert en assisteert Afrikaanse overheden bij het verbeteren van wetten en regels die bedrijvigheid kunnen hinderen.<sup>138</sup>

### 9.3.2 Evaluatie van de programma's

De grootste drie activiteiten beslaan 56 procent van de uitgaven voor dit cluster en de zes in dit hoofdstuk opgenomen activiteiten beslaan samen 66 procent van de totale uitgaven. Deze programma's zijn alle zes wel op enige wijze geëvalueerd. Daarbij is echter maar in heel beperkte zin sprake van effectmetingen, deels overigens omdat het daarvoor nog te vroeg is (zie bijvoorbeeld Rwanda hieronder).

<sup>138</sup> Via de partnerschappen met IFC (NIPP) en de Wereldbank (BNPP) droeg Nederland ook indirect bij aan activiteiten van de Wereldbankgroep op het gebied van wet- en regelgeving. NIPP is echter onder het cluster financiële sector ontwikkeling ingedeeld, terwijl de uitgaven voor BNPP niet onder artikel 4.3 van de begroting vallen.

Tabel 9.1 Evaluatie van de belangrijkste programma's voor wet- en regelgeving (2005-2012)			
	Uitgaven	Review of evaluatie	Effectmeting
INRA Bolivia	12,5	2009	nee
Investment Climate Facility for Africa	12,3	2009, 2013	nee
Land Tenure Regularisation (LTR) Rwanda	8,9	2011, 2012, 2013	ja (pilots)
PSO Reform Program II (PSORP) Zambia	2,3	2012	beperkt
Confecamaras Colombia	2,0	2008	nee
Kenya Investment Climate Program FIAS	1,5	2012	nee
Overig	20,7		
<b>Totaal</b>	<b>60,2</b>		

Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide). Uitgaven in EUR miljoen.

In Bolivia verstrekten Nederland langjarige steun (waaronder EUR 12,5 miljoen over de periode 2005-2012) aan het nationale landhervormingsprogramma via de organisatie INRA, het Instituto Nacional de Reforma Agraria. Dit overheidsinstituut was in 1996 opgezet om landrechten vast te leggen en in bepaalde gevallen land te herverdelen. Het werk van INRA kreeg in 2006 een sterke impuls doordat onder de nieuw verkozen president Morales een vergaande landhervormingswet werd aangenomen. Naast de al bestaande mogelijkheid van het vastleggen van (collectieve) landtitels voor de oorspronkelijke indiaanse bevolking, kon in bepaalde regio's nu ook land worden herverdeeld van grootgrondbezitters die dit niet-productief gebruikten of waarbij het eigendom omstreden was. De Nederlandse steun was in de laatste jaren vooral gericht op het beter integreren van duurzaam bosbeheer in het werk van INRA.

Volgens een evaluatie uit 2009 heeft INRA belangrijke resultaten geboekt. De helft van het landbezit in Bolivia was geregistreerd, het registratie- en hervormingsproces was versneld en ook goedkoper en transparanter geworden (Morales *et al.*, 2009). De evaluatie besteedde echter geen aandacht aan de effecten van de hervormingen.

In Rwanda leidt DFID aan donorzijde het programma voor landregistratie LTR (Land Tenure Regularisation). Naast Nederland (EUR 8,9 miljoen in de periode 2005-2012) dragen ook Zweden en de Europese Commissie bij. Het programma is bedoeld om de Rwandese overheid te helpen bij het registreren van alle 10 miljoen percelen grond in Rwanda en het vervolgens verstrekken van een officieel eigendomsbewijs aan de eigenaren, zowel mannen als vrouwen. Het Nederlandse Kadaster is met steun van het Investment Climate Facility en de Rwandese overheid ingeschakeld om een bijdrage te leveren aan het programma.

Het LTR-programma is nog in volle gang en voor meting van de uiteindelijke impact is het nog te vroeg. Wel is er na tweeënhalf jaar een impactstudie gedaan van de eerste pilots van het programma (Ali *et al.*, 2011). Deze studie vond hogere investeringen in bodemconservering (verdubbeling of meer, vooral bij vrouwelijke eigenaren), betere

toegang tot land voor vrouwen en meer duidelijkheid over erfrechten. De onderzoekers meenden op grond van de studie dat de nationale uitrol van het programma behoorlijke economische- en gendervoordelen zou kunnen opleveren. Er was geen uitbreiding van de handel in landbouwpercelen, dus het gevaar van toenemende landloosheid zou niet aan de orde zijn, aldus de onderzoekers.

Het LTR-programma wordt in opdracht van DFID jaarlijks extern en onafhankelijk beoordeeld op de voortgang ten opzichte van de beoogde doelen. Het voortgangsrapport van 2012 is positief over de resultaten tot dan toe (Orgut UK Ltd., 2012). Het belangrijkste tussenresultaat is het binnen een tijdsbestek van drie jaar in kaart brengen en juridisch vastleggen van al het land in Rwanda. Daarbij is in 92 procent van de gevallen een vrouwelijke (mede-)eigenaar geïdentificeerd. De registratie gebeurt tegen kosten die volgens het voortgangsrapport tot de laagste ter wereld behoren.

De Investment Climate Facility for Africa (Nederlandse bijdrage EUR 12,3 miljoen in 2006-2012) is een als trustfund gefinancierde organisatie met in het bestuur veel inbreng van Afrikaanse hoogwaardigheidsbekleders en bedrijven actief in Afrika.<sup>139</sup> Gevestigd in Dar es Salaam, heeft het ICF vanaf 2007 in zes jaar tijd meer dan vijftig projecten in zeventien Afrikaanse landen gesteund. De activiteiten van ICF zijn vooral gericht op het vereenvoudigen, verkorten en goedkoper maken van bedrijfsregistratie, vergunningen, geschillenbeslechting en import/export procedures.

Onafhankelijke reviews (Nexus Associates, 2009; Maxwell Stamp, 2012) geven het beeld van een unieke Afrikaanse organisatie die met veel expertise en met kortere procedures dan andere instellingen intensief en succesvol steun verleent aan initiatieven van Afrikaanse overheden om aspecten van hun investeringsklimaat te verbeteren.<sup>140</sup> In de veertien landen met ICF projecten op dit terrein verminderden de kosten van het opstarten van een bedrijf met gemiddeld 80 procent, terwijl de doorlooptijd met 75 procent werd bekort tot twaalf dagen (DFID, 2013). Het door ICF in Kaapverdië gesteunde project voor business registratie en het aanvragen van vergunningen werd een model voor een tiental andere Afrikaanse landen. De doorlooptijd van bindende juridische uitspraken in commerciële geschillen verminderde in Burkina Faso van 460 tot 100 dagen en in Sierra Leone van 2 jaar tot 2 maanden. De recente onafhankelijke review (Maxwell Stamp, 2012) claimt dat ICF een behoorlijke bijdrage heeft geleverd aan het investeringsklimaat in Afrika, maar de studie

<sup>139</sup> Neville Isdell, voormalig CEO van Coca Cola, en Benjamin Mkapa, voormalig president of Tanzania, zijn de covoorzitters van het ICF.

<sup>140</sup> Het 2009 rapport signaleerde veel donordrukke rondom verbetering van het investeringsklimaat en vond incidentele overlap van ICF-projecten met die van andere donoren. Partnerlanden bleken echter vaak de voorkeur te geven aan financiering vanuit ICF, vanwege snellere en eenvoudige procedures dan die van bijvoorbeeld de multilaterale instellingen (Nexus Associates, 2009).

heeft onvoldoende gekeken naar de attribueerbare effecten van de projecten om deze uitspraak te kunnen rechtvaardigen (DFID, 2013).<sup>141</sup>

Nederland droeg verder samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Oostenrijk en Japan bij aan het door de International Finance Corporation (IFC) geleide Kenya Investment Climate Program (de Nederlandse bijdrage bedroeg EUR 1,5 miljoen). De overheid van Kenia voerde in overleg met IFC tussen 2007 en 2012 in totaal zeven onder Doing Business geregistreerde hervormingen door (IFC, 2012). Zo werden de kosten voor bedrijven voor vergunningen met behulp van een elektronisch registratiesysteem verminderd met meer dan 30 procent. Ook werden de mogelijkheden voor inspecteurs om misbruik te maken van hun positie beperkt.<sup>142</sup> Op de DB-ranglijst staat Kenia nu op een nog steeds lage 121<sup>e</sup> plaats, zij het dat dit een 10<sup>e</sup> plek is binnen Sub-Sahara Afrika (Wereldbank & IFC, 2013). De impact van de hervormingen is niet bekend vanwege het ontbreken van effectmeting.

Nederland was samen met Finland de belangrijkste financier van het Private Sector Development Reform Programme (PSDRP) in Zambia (EUR 2,3 miljoen in de periode 2006-2012). Het programma beoogde verbetering van de juridische en administratieve randvoorwaarden voor PSO. Een review van de tweede fase van het project is bijzonder kritisch over de voortgang. De onderzoekers signaleerden in de recente periode weinig politiek leiderschap en geringe betrokkenheid van de belangrijkste ministeries en uitvoerende organisaties. Zambia was ook niet of nauwelijks meer gestegen op de Doing Business lijst (plaats 94 in 2012, 8<sup>e</sup> van Sub-Sahara Afrika) en was juist gezakt op deelterreinen waar het project de meeste activiteiten had ontplooid (het starten van ondernemingen, bouwvergunningen en eigendomsregistratie). Zambia had wel hervormingen doorgevoerd op deze terreinen, maar andere landen waren daarin kennelijk sneller en rigoureuzer geweest, waardoor Zambia terrein verloor ten opzichte van deze landen. Onderzoek naar de impact van hervormingen in onder meer de toerismesector gaf aan dat de belangrijkste knelpunten in de praktijk nog niet waren aangepakt. Nederland is in 2013 uit het programma gestapt, als onderdeel van de afbouw van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in dit land.

In Colombia steunde Nederland een project uitgevoerd door de nationale federatie van Kamers van Koophandel om de procedures voor het opzetten van bedrijven te beperken (EUR 2 miljoen over 2005-2012). Een evaluatie uit 2008 geeft aan dat over de hele linie en in

<sup>141</sup> Een knelpunt zijn de opgelopen uitvoeringskosten (tot 42 procent van de projectuitgaven in 2012), mede dankzij hoge salarissen voor een overigens betrekkelijk klein secretariaat in Dar es Salaam. ICF was voor een periode van zeven jaar ingesteld en verlenging wordt overwogen. Daarbij zal zeker moeten worden gekeken naar de kostenstructuur van de organisatie en naar mogelijkheden om de effecten van ICF beter in kaart te brengen.

<sup>142</sup> Zo werden de beruchte 'vrijdag arrestaties' aan banden gelegd. Dit ging om de corrupte praktijken van inspecteurs die ondernemers in de levensmiddelenbranche dreigden te arresteren vanwege veronderstelde schendingen van hygiëneregels, waarbij alleen onderhandse betaling een weekendje in de cel kon voorkomen.

het hele land in korte tijd vele vereenvoudigingen zijn doorgevoerd (Oportunidad Estrategica, 2008).

## 9.4 Samenvatting en conclusies

Dit hoofdstuk richtte zich op enkele (door Nederland gefinancierde) activiteiten om via hervormingen op het terrein van wet- en regelgeving het ondernemersklimaat te verbeteren en zo economische groei te bevorderen. Het gaat daarbij zowel om het wegnemen van belemmeringen als om een effectieve registratie van eigendomsrechten, waaronder landrechten.

Verskillende van de onderzochte activiteiten onder dit cluster waren gericht op landhervorming, waarbij het stimuleren van private sector ontwikkeling slechts een van de overwegingen was, naast bijvoorbeeld voedselzekerheid, emancipatie van bevolkingsgroepen en beheersing van conflicten over land. Zowel in Rwanda als in Bolivia zijn met Nederlandse steun forse stappen gezet in het vastleggen van landtitels. Een pilot van het programma voor registratie van landtitels in Rwanda laat positieve effecten zien in de vorm van hogere investeringen en een beter toegang tot het land voor vrouwen. Van het landhervormingsprogramma in Bolivia zijn geen uiteindelijke effecten bekend.<sup>143</sup>

De door Nederland gesteunde activiteiten onder het cluster wet- en regelgeving hebben de formele randvoorwaarden voor het opzetten en voeren van een bedrijf op papier behoorlijk verbeterd. In welke mate deze projecten ook tot een grotere bedrijvigheid hebben geleid is niet vast te stellen op basis van de evaluaties.

Onderzoek geeft in het algemeen aan dat de effecten van aanpassing van de overheidsregels op economische ontwikkeling niet overschat moeten worden, omdat andere factoren vaak van meer doorslaggevende betekenis zijn voor beslissingen in het bedrijfsleven. Niettemin kan vermindering van regeldruk en vereenvoudiging van overheidsprocedures op langere termijn een positieve bijdrage leveren aan het algemene investeringsklimaat van een land.

<sup>143</sup> Bij dit type programma's is het van belang om effecten van landhervormingen en van registratie uit elkaar te houden.



10

## Samenhang in het instrumentarium

## 10.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken bespraken we 32 instrumenten van het PSO-beleid, die worden uitgevoerd door verschillende gespecialiseerde organisaties. Als een van de conclusies kwam naar voren dat het bij PSO vaak niet om een geïsoleerde problematiek gaat, maar om een groter aantal knelpunten op verschillende terreinen. Dit roept de vraag op naar de samenhang in het beleid. Dit hoofdstuk gaat hierop in. Paragraaf 10.2 start met een korte samenvatting van enkele conclusies uit de clusterhoofdstukken. Paragraaf 10.3 onderzoekt de samenhang in het PSO-beleid. De paragraaf start met een beschrijving van de organisatie van het PSO-beleid en de maatregelen die opeenvolgende ministers hebben genomen om de samenhang in de uitvoering van het beleid te vergroten. Daarbij komt vooral de discussie over de landenlijsten aan bod. De paragraaf sluit af met een analyse van het praktische belang van deze landenlijsten en de mate waarin deze bijdragen aan samenhang in de uitvoering. Paragraaf 10.4 vervolgt met een analyse van de samenhang en synergie op decentraal niveau. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting en enkele conclusies.

## 10.2 Samenvatting uit de clusterhoofdstukken

| 183 |

IOB onderzocht van 32 instrumenten, verdeeld over vijf clusters, op welke wijze deze zijn geëvalueerd en wat daarvan de conclusies zijn. De tabellen 10.1 en 10.2 vatten de resultaten samen over de mate waarin de effecten van deze programma's in de periode 2005-2012 zijn geëvalueerd. Tabel 10.1 doet dat op basis van aantallen programma's; tabel 10.2 herhaalt hetzelfde voor de uitgaven. De resultaten laten zien dat de meeste programma's op enigerlei wijze zijn geëvalueerd. Dat is niet verwonderlijk, omdat het om de grootste programma's gaat. Hierbij geldt wel een forse disclaimer: juist het allergrootste programma (ORET) is over de verslagperiode strikt genomen niet geëvalueerd.

	Aantal activiteiten	Onderzochte programma's	Geëvalueerd	Analyse van de effectiviteit		
				Uitgebreid	Beperkt	Niet
Infrastructuur*	45	6	6	3	0	3
Financiële sector	84	8	8	1	4	3
Marktintegratie	143	8	6	0	3	3
Kennis en kunde	110	4	4	1	1	2
Wet en regelgeving	33	6	6	1	1	4
Overig	301					
<b>Totaal</b>	<b>716</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>15</b>

\* Inclusief ORET-evaluaties (2006).



Het grootste zorgpunt is de mate waarin evaluaties aandacht besteden aan een systematische effectmeting: voor negen van de dertig geëvalueerde programma's is dat maar in (zeer) beperkte mate het geval en voor nog eens vijftien van de dertig in het geheel niet. Evaluaties rapporteren veelal over het bereik of de uitvoering door de directe begunstigten (*in casu* de eerste ontvanger), maar slechts zelden over de effecten voor de uiteindelijke doelgroepen, waaronder ook specifieke gevolgen voor vrouwen of voor het milieu. Slechts weinig evaluaties richten zich op de uiteindelijke doelstellingen in termen van inkomensverbetering, armoedevermindering en economische groei. Waar zij dat toch doen is dat doorgaans niet gebaseerd op systematisch (veld-)onderzoek. Het gevolg is dat eigenlijk maar heel weinig bekend is over de effectiviteit van de verschillende programma's. Op basis van de resultaten valt ook nauwelijks aan te geven welke prioriteiten het ministerie zou moeten aanleggen. In financiële zin lijkt het beeld wat gunstiger, wat betekent dat de grootste programma's beter zijn geëvalueerd.<sup>144</sup>

	Totale uitgaven	Onderzochte programma's	Geëvalueerd	Analyse van de effectiviteit		
				Uitgebreid	Beperkt	Niet
Infrastructuur*	1.171	1.058	1.058	971	0	87
Financiële sector	736	616	616	10	243	363
Marktontwikkeling	550	350	321	0	108	213
Kennis en kunde	615	455	455	304	9	142
Wet en regelgeving	60	40	40	9	2	29
Overig	215					
<b>Totaal</b>	<b>3.347</b>	<b>2.519</b>	<b>2.490</b>	<b>1.294</b>	<b>362</b>	<b>834</b>

\* Inclusief ORET-evaluaties (2006).

Uitgaven in EUR miljoen.

Het gebrek aan systematische evaluaties op het terrein van private sector ontwikkeling is niet een specifiek Nederlands probleem. Internationale programma's die Nederland ondersteunt worden in de regel niet beter geëvalueerd. Ook andere onderzoekers wijzen op het gebrek aan goede evaluaties op PSO terrein (zie McKenzie D., 2009; Spratt & Collins, 2012). Programma's voor microfinanciering vormen een gunstige uitzondering. Deze programma's zitten qua doelgroepen ook het dichtst bij de sociale sectoren (zoals voor onderwijs, gezondheid en water en sanitatie), die in het algemeen beter geëvalueerd worden.

<sup>144</sup> Deze conclusie is echter sterk afhankelijk van de beoordeling van de beide ORET-evaluaties uit 2006. Voor het cluster kennis en kunde bepaalt de PSOM/PSI-evaluatie in hoge mate het positieve resultaat. Maar ook deze evaluatie geeft geen inzicht in netto-effecten of indirecte effecten: het rapport besteedt veel aandacht aan directe werkgelegenheidseffecten, maar niet aan uitstralingseffecten of een mogelijk verlies van werkgelegenheid bij andere bedrijven.

Veel genoemde redenen voor het gebrek aan systematische evaluaties zijn:

- de ontwikkelingsimpact van PSO-programma's zou lastig te meten zijn;
- de verschillende programma's en fondsen financieren slechts een (beperkt) deel van de projecten; en
- de programma's en fondsen financieren sterk heterogene activiteiten.

Er bestaat op deze punten echter geen principieel verschil met sociale sectoren (zie ook McKenzie 2009). De belangrijkste reden voor het beperkte aantal impactevaluaties op het terrein van PSO lijkt vooral te zijn dat uitvoeringsorganisaties (en het ministerie) zich traditioneel op de financiering en directe outputs hebben gericht en veel minder aandacht besteden aan de ontwikkelingsimpact (zie ook Spratt & Collins, 2012).

De resultaten geven de noodzaak aan om verbeteringen te realiseren. Daarvoor is het van belang dat de programma's en toekomstige evaluaties aandacht besteden aan de volgende punten:

- het uitvoeren van *baseline* studies;
- het systematisch verzamelen van kwantitatieve data op *impact*niveau; en
- evaluaties op programmaniveau: de evaluaties mogen zich niet beperken tot de individuele projecten, maar moeten juist gericht zijn op het onderzoeken van de toegevoegde waarde van het programma als geheel.

| 185 |

Mede op initiatief van IOB heeft het ministerie met uitvoerders van PSO-programma's in 2012 afspraken gemaakt om evaluaties te verbeteren, onder meer door het opstellen van een evaluatieprotocol en door middelen voor rigoureuze *impact*meting vrij te maken.<sup>145</sup> Dit biedt de hoop dat in de toekomst evaluaties tot robuustere bevindingen kunnen komen. Internationaal heeft het ministerie het initiatief genomen om de kwaliteit van PIDG evaluaties te verhogen. Het is echter nog te vroeg om over resultaten te kunnen rapporteren.

## 10.3 Organisatie en uitvoering

### 10.3.1 Inleiding

Het grote aantal programma's en uitvoeringsorganisaties roept de vraag op hoe het ministerie de samenhang in het beleid verzekert. Een conclusie uit de clusterhoofdstukken is dat het bij PSO zelden om een alleenstaand probleem gaat. Veelal is sprake van een combinatie van knelpunten, waaronder een gebrekkige fysieke infrastructuur, onvoldoende beschikbaarheid van kapitaal, beperkte toegang tot markten en tekortschietende kennis en

<sup>145</sup> Het evaluatieprotocol is mede gebaseerd op een standaard van het Donor Committee for Enterprise Development om resultaten en indicatoren van private sector ontwikkeling inzichtelijk te maken.

kunde. Potentiële effecten zijn vaak ook afhankelijk van de wijze waarop het nationale ondernemingsklimaat ruimte laat aan individuele bedrijven en sectoren. Zo blijkt dat ondanks het probleem dat arme huishoudens en kleine bedrijven nauwelijks toegang tot krediet hebben, het ondersteunen van lokale banken vaak onvoldoende soelaas biedt. Het is daarom van belang om de financiële instrumenten te combineren met interventies die andere knelpunten oplossen. Een aanpak die is gericht op één probleem is vaak minder effectief.

### 10.3.2 Organisatie van beleid en uitvoering

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) de verantwoordelijk voor de voorbereiding en implementatie van het PSO-beleid. Een belangrijk onderdeel hiervan is het beheer van de centrale middelen die via de PSO-programma's worden ingezet. Verder adviseert DDE de posten op het gebied van PSO en coördineert de directie met andere betrokken ministeries (zoals Economische Zaken).

In de periode 2005 tot en met 2012 beschikte DDE gemiddeld over 33 fte, waarbij de directie langzaam groeide van 31 naar 36,5 fte's. Zeventien medewerkers zijn direct betrokken bij het beleid en de uitvoering van de programma's in de verschillende thematische clusters. Andere medewerkers zijn actief op het terrein van IMVO, PPP's, de overige werkterreinen van DDE en het beheer. De totale programma-uitgaven bedroegen gemiddeld EUR 320 miljoen per jaar, wat neerkomt op een beheerslast van gemiddeld bijna EUR 10 miljoen per medewerker.<sup>146</sup> Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat de feitelijke uitvoering van de programma's buiten het ministerie was belegd, wat de beheerslast binnen het ministerie uiteraard sterk verminderde. Een element dat bijdroeg aan een hoge beheerslast is het grote aantal activiteiten. De omvang van de activiteitenportefeuille van DDE schommelde jaarlijks tussen de 82 en 118 activiteiten. Daarvan had tweederde een budget van minder dan EUR 1 miljoen.

Het ministerie had soms moeite om voldoende gekwalificeerde beleidsmedewerkers te vinden voor het beheer van de PSO-programmafondsen. Binnen de formatie van DDE was weliswaar ruimte gereserveerd voor het plaatsen van 'specialisten', maar het bleek in de praktijk lastig om deze formatieplaatsen ook altijd daarmee op te vullen. Soms trok de directie tijdelijk deskundigheid van buiten aan, onder meer voor het financiële cluster.

De uitvoering van de grote centrale programma's heeft het ministerie bij een beperkt aantal organisaties belegd: de (semi-)publieke organisaties FMO, Agentschap NL en CBI, private organisaties PUM en IDH (zonder winstoogmerk), en een consortium van PWC en Ecorys (ORET.nl, met winstoogmerk). De aansturing van de uitbestede programma's vanuit het

<sup>146</sup> OESO-DAC becijferde een gemiddelde beheerslast bij alle aangesloten donoren van USD 2,4 miljoen per staf lid (OESO, 2006). In dat cijfer zijn echter alle staf leden opgenomen, terwijl in het cijfer voor DDE de ondersteunende directies niet zijn toegerekend.

ministerie was over het algemeen weinig intensief van karakter. De organisaties hebben een grote zelfstandigheid in de uitvoering. Binnen de uitvoeringsorganisaties werken naar schatting 230 mensen aan de implementatie van de betreffende PSO-programma's (zie tabel 10.3). De kosten van de PSO-programma's bij de uitvoerende organisaties lijken sterk uiteen te lopen. Vergelijking is echter lastig omdat het karakter van de programma's in vele opzichten verschilt en de programma's in verschillende fases zitten, terwijl ook datgene wat door de organisaties als uitvoeringskosten wordt gerekend kan verschillen. Daarnaast is vooral de gemiddelde projectomvang van belang. ORET kent relatief lage uitvoeringskosten mede doordat met de projecten grote bedragen zijn gemoeid, de begeleiding relatief (ten opzichte van bijvoorbeeld ORIO) beperkt is en er na 2007 geen nieuwe aanvragen meer konden worden gedaan. Bij het relatief nieuwe ORIO-programma zitten de beoogde infrastructuurprojecten nog grotendeels in de arbeidsintensieve beoordelings- en ontwikkelingsfase, terwijl de uitgaven voor de totstandkoming van de infrastructuur als zodanig nog nauwelijks op gang zijn gekomen. Om deze reden bevat de tabel geen cijfer voor ORIO. Sommige organisaties, zoals FMO, vatten naast salariskosten nog tal van andere kosten (secundaire arbeidsvoorwaarden, huisvesting, ICT, reiskosten, acquisitie, communicatie, etc.) onder overhead, terwijl andere organisaties een deel van die kosten opnemen onder de programmakosten. IDH heeft bijvoorbeeld naast een kleine vaste staf ook medewerkers in dienst die programma's initiëren, soms vanuit het hoofdkantoor, soms als onderdeel van de programma's. Met FMO was de hoogte van de tarieven voor de uitvoering lange tijd een belangrijk discussiepunt in het reguliere beleidsoverleg. In 2012 kwam het ministerie met FMO een nieuwe vergoedingssystematiek overeen die een aanzienlijke besparing opleverde.

**Tabel 10.3** Kenmerken van de relatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken met Nederlandse organisaties die PSO-programma's uitvoeren

	Relatievorm	Aantal rap- portages per jaar	Aantal overleggen per jaar	Uitvoerings- kosten als procent van programma- uitgaven, gem. 2005-2012	Aantal mede- werkers in FTE (jaartal)
<b>FMO</b>	Overeenkomst (1998)				
- MASSIF	Subsidie	1	3	14 % <sup>1)</sup>	28 (2011)
- IDF	Subsidie	1	3	8 % <sup>1)</sup>	11 (2012)
- CD	Subsidie	1	3	19 % <sup>2)</sup>	5 (2011)
<b>Agentschap NL</b>	Raamovereenkomst (2010)				
- PSOM/PSI	Offerte op basis van convenant	2	2	12 % <sup>2)</sup>	45 (2012)
- ORIO	Offerte op basis van convenant	2	2	-	17 (2012)
<b>PWC/Ecorys - ORET</b>	Opdracht na aanbesteding	2	2	3 % <sup>2)</sup>	11 (2013)
<b>CBI</b>	Convenant	1	1	30 % <sup>3)</sup>	57 (2012)
<b>PUM</b>	Subsidie	1	2	14 % <sup>4)</sup>	34 (2011)
<b>IDH</b>	Subsidie	1	1	9 % <sup>5)</sup>	20 (2010)

Bron: IOB, op basis van dossiers (beschikkingen, overeenkomsten, evaluaties, begrotingen, jaarverslagen en aanvragen).

- 1) Beheerskosten / productie (= waarde van totale bestedingen uit het revolverende fonds) 2005-2012
- 2) Uitvoeringskosten / uitgaven 2005-2012
- 3) Begrote uitvoeringskosten / uitgaven 2010-2013
- 4) Uitvoeringskosten / uitgaven per jaar 2008-2010
- 5) Begrote uitvoeringskosten / uitgaven 2008-2012

### 10.3.3 Vergroting van de samenhang

In reactie op het AIV-advies uit 2006 wilde minister Koenders in 2007 meer samenhang en flexibiliteit in de uitvoering van het PSO-beleid brengen. De uitvoeringsorganisaties onderschreven het nut en de noodzaak van samenhang en synergie, maar dat zou op vrijwillige basis moeten gebeuren. De organisaties gingen meer informatie uitwisselen en startten enkele pilots voor samenwerking (veelal op het niveau van individuele projecten in partnerlanden). Nieuwsbrieven, opgesteld door het ministerie (van november 2009 tot juni 2011), themabijeenkomsten over onder meer het MKB en een website van het CBI (Trade2gether) en een platform voor PSO-organisaties moesten verder bijdragen aan

onderlinge informatie-uitwisseling. Verschillende uitvoeringsorganisaties waren om verschillende redenen tegen de wijziging en/of inperking van de landenlijsten:<sup>147</sup>

- Een beperking van de landenlijsten zou botsen met het vraaggestuurde karakter van de instrumenten;
- De verschillende instrumenten zouden elkaar maar beperkt kunnen versterken;
- Het afstemmen van de lijsten met alle betrokkenen is een ingewikkelde kwestie; en
- Het kijken naar de samenhang tussen Nederlandse instrumenten is beperkend in een tijd waarin bilaterale en multilaterale donoren hun programma's onderling meer afstemmen.

De uitvoerende organisaties lieten weten dat ze zelf het beste konden inschatten in welke landen hun instrumenten konden worden ingezet. Argument vóór stroomlijning was dat minder landen de onderlinge samenwerking tussen organisaties vereenvoudigt, wat mogelijk leidt tot meer impact. Dit laatste argument woog voor minister Koenders het zwaarst. De stroomlijning kreeg langs drie wegen vorm:

1. Voortzetting van PSO-inzet in de armste landen, omdat dit strookt met de beleidsfocus op armoedebestrijding en omdat met een relatief beperkte inzet in deze landen een 'substantieel' programma kan worden gedraaid;
2. Geleidelijk afbouwen van de inzet in landen die voor het ministerie van Economische Zaken minder van belang waren;
3. Versnelde afbouw van de inzet in de overige landen.

| 189 |

Het geheel zou in 2015 zijn beslag moeten krijgen, wat zou moeten leiden tot een geconcentreerde inzet in ca. 40 landen.<sup>148</sup> De minister voerde de stroomlijning van de landenlijsten van PSI, PUM, CBI, DECP, ORIO, en de FMO-fondsen in 2009 flexibel door. Per organisatie zou sprake zijn van maatwerk. De in het jaar daarop aangetreden staatssecretaris Knapen liet echter in zijn zogenoemde focusbrief weten dat '[...] het OS-bedrijfsleveninstrumentarium, in overeenstemming met de wensen van het Nederlands bedrijfsleven, een reikwijdte groter dan 50 landen (heeft)' (TK 2010-2011, 32605, nr. 2, p. 16). Op 29 juli 2011 publiceerde het ministerie het besluit dat het instrumentarium openstond voor zestig landen. Er bestond een marge van maximaal 15 procent voor inzet buiten deze lijst (om zo enige flexibiliteit te verzekeren).

### 10.3.4 Spreiding van de centrale instrumenten

De discussie over samenhang en de landenlijsten roept de vraag op naar de spreiding van de verschillende instrumenten in de praktijk. IOB onderzocht dat voor de vijf grootste instrumenten of programma's, te weten: ORET, de FMO overheidsfondsen (MASSIF, IDF en CD), PSOM/PSI, CBI en PUM. Tabel 10.4 bevat enkele kengetallen over de spreiding van de uitgaven van deze programma's over verschillende landen voor de periode 2005-2011. Deze

<sup>147</sup> Interne memoranda: DDE-0151/2007, DDE-0547/2007 en DDE-0699/2007.

<sup>148</sup> Intern Memorandum DDE-017/2009.

programma's maakten over de periode 2005-2012 57 procent van het totaal van de bestedingen uit.

Ondanks alle discussie bleek in de uitvoering van het beleid de waarde van de afgesproken landenlijsten beperkt. Vier van de vijf programma's besteedden meer dan 20 procent van hun middelen buiten de lijsten. Voor ORET bedroeg dat zelfs 31 procent. In de periode tussen 2009 en 2011, waarin het aantal landen zou worden beperkt, besteedden de programma's tussen de 18 procent en 38 procent van de uitgaven buiten de nieuw afgesproken landen. De maatregel van staatssecretaris Knapen, om het aantal landen per medio 2011 uit te breiden en een marge van 15 procent in te voeren voor inzet buiten die landen, betekende daarmee vooral het vastleggen van een bestaande praktijk.

**Tabel 10.4 Spreiding centrale programma's (2005-2011)**

	ORET	FMO	PSOM/PSI	CBI	PUM
Aantal landen	40	76	57	59	81
50 procent van de uitgaven bereikt bij aantal landen	5	11	11	7	17
Aandeel grootste land	26 %	9 %	7 %	15 %	8 %
Aandeel grootste 15 landen	72 %	62 %	63 %	71 %	48 %
Aandeel 25 grootste landen	93 %	81 %	81 %	86 %	65 %
Percentage buiten landenlijst	31 %	20 %	16 %	20 %	20 %
Gini index	0,84	0,87	0,74	0,65	0,74
Gini index exclusief China en India	0,83	0,77	0,58	0,60	0,62
<b>Verdeling naar continent:</b>					
Europa en Centraal-Azië	6 %	10 %	7 %	9 %	15 %
Zuid-Azië	12 %	23 %	10 %	24 %	13 %
Oost-Azië en Oceanië	15 %	8 %	24 %	13 %	21 %
Midden-Oosten en Noord-Afrika	3 %	1 %	6 %	5 %	7 %
Sub-Sahara Afrika	60 %	41 %	39 %	21 %	27 %
Latijns-Amerika en Caribisch Gebied	6 %	17 %	15 %	27 %	16 %

Bron: cijfers van betrokken organisaties; bewerking IOB. Voor FMO: IDF, CD en MASSIF.

We kunnen de beperkte waarde van de landenlijsten op nog een andere wijze laten zien. De programma's besteedden de middelen niet in alle landen van de landenlijsten. Het totale aantal landen varieerde van 40 voor ORET tot 81 voor PUM. Daarbij valt een enorme scheefheid in de besteding van de middelen op: meer dan de helft van de ORET middelen

ging naar vijf landen en voor het CBI gold dat voor zeven landen. Voor de andere programma's is het aantal landen groter, maar blijft de verdeling scheef. Over een periode van zeven jaar (2005-2011) is gemiddeld tweederde van de uitgaven per programma in niet meer dan vijftien landen besteed. De uitgaven voor PUM vormen een uitzondering met iets minder dan 50 procent in vijftien landen. De overige middelen zijn verspreid over een groot aantal andere landen. Vaak gaat het dan om een klein aantal projecten met beperkte uitgaven.

Een maatstaf om de scheefheid van de verdeling weer te geven is de Gini index. De index heeft een maximale waarde van (bijna) 1 bij de grootst mogelijke ongelijkheid en een waarde van 0 bij perfecte gelijkheid. Voor de verschillende programma's is deze waarde uitgerekend, waarbij is uitgegaan van het bedrag per hoofd van de bevolking per land.<sup>149</sup> Het blijkt dat ORET en de FMO-fondsen – de programma's met de grootste financiële omvang – het scheefst verdeeld zijn. Het CBI kent de meest gelijkmatige verdeling. Voor een deel komt dit door de omvangrijke bevolking in China en India. Bij een beperkte investering in een van die landen gaat de Gini coëfficiënt meteen omhoog. Dit blijkt vooral te spelen voor PSOM/PSI en PUM. Met uitzondering van PUM besteden de programma's meer dan 80 procent van de middelen aan niet meer dan 25 landen. Deze conclusie is niet gebaseerd op één jaar, maar op een periode van zeven jaar (2005-2011).

| 191 |

Er bestaat ook een grote variatie tussen de programma's over wat (financieel) de belangrijkste regio's en landen zijn (zie ook bijlage I). Bij ORET bestond een grote concentratie op Sub-Sahara Afrika, vooral door het grote aandeel van Ghana in de totale uitgaven (26 procent). Naast Ghana waren Sri Lanka, Tanzania en China belangrijk voor ORET (met ieder circa 7 procent van de uitgaven). Bijna de helft van de ORET middelen ging naar deze vier landen. Voor ORET geldt eigenlijk ook dat niet alleen het bereik naar het aantal landen beperkt was, maar ook het aantal bedrijven dat ORET subsidie ontving. Tussen 2007 en 2012 ging het om 35 bedrijven. Acht daarvan ontvingen samen meer dan de helft van de ORET subsidies.

FMO is sterk vertegenwoordigd in Bangladesh, Sri Lanka, India, Oeganda en Tanzania (30 procent), wat leidt tot een sterke concentratie op Zuid-Azië en Sub-Sahara Afrika. Voor PSOM/PSI zijn Indonesië, Ethiopië, China en Vietnam de belangrijkste partners. Naar deze landen ging 25 procent van het totaal aan fondsen. Het CBI besteedde 25 procent van de middelen in twee landen: India en Colombia. PUM concentreert zich vooral op India en Indonesië (15 procent van de uitgaven), maar heeft de middelen gelijkmatiger verdeeld.

De vraag is natuurlijk waar deze concentratie vandaan komt. Voor een deel vormt de grootte van het land een verklaring (China, India en Indonesië). Maar dat kan toch moeilijk worden gezegd van landen als Sri Lanka of Ghana. Kijken we naar de uitgaven per inwoner, dan komen veelal kleinere landen naar voren:

<sup>149</sup> De analyse is beperkt tot de landenlijst van het betrokken programma plus de landen waar programmamiddelen buiten de landenlijst om naar toe zijn gegaan.



ORET: Maldiven, Suriname, Gambia, Djibouti, Ghana, Albanië en Kaapverdië.  
FMO: Monaco, Kosovo, Moldavië, Mongolië, Togo en Nicaragua.  
PSOM/PSI: Suriname, Kaapverdië, Macedonië en Bosnië-Herzegovina.  
CBI: Macedonië, Suriname, Bolivia en Bosnië-Herzegovina.  
PUM: Suriname, Kosovo, Mongolië en Macedonië.

Bij ORET (Maldiven), FMO (Monaco) en PSOM/PSI (Suriname) zijn enkele bedragen per inwoner extreem hoog.

Een variabele die de scheefheid (mede) zou kunnen verklaren is het inkomen per hoofd van de bevolking. We veronderstellen dan voor alle programma's dat er een negatief verband bestaat tussen het inkomen per hoofd van de bevolking en de uitgaven per hoofd van de bevolking. Immers: hoe hoger het inkomen, hoe meer het betrokken land in staat moet worden geacht om zelf de problemen aan te pakken. Er blijkt echter voor geen van de programma's een significant negatief verband te bestaan tussen programma-uitgaven en het inkomen (beide per hoofd van de bevolking). Laten we de landen waar geen middelen naar toe zijn gegaan buiten beschouwing, dan is het verband zelfs positief voor ORET, PSOM/PSI, CBI en, in mindere mate, PUM. De overheidsprogramma's onder beheer bij FMO gaan het meest naar de laagste-inkomenslanden (vooral door MASSIF en IDF). Voor PSOM/PSI, CBI en PUM geldt dat een groot deel van de middelen naar de landen ging met een gemiddeld inkomen vanaf USD 2.000.

| 192 |

Tabel 10.5 Armoedefocus van de vijf grootste centrale programma's (2005-2011)					
	ORET	FMO	PSOM/PSI	CBI	PUM
Correlaties:					
BNP/capita	0,07	-0,16	0,07	0,04	0,02
BNP/capita excl. landen zonder steun	0,48	-0,18	0,36	0,47	0,26
Aandeel in de uitgaven:					
Lage-inkomenslanden	31 %	53 %	40 %	22 %	27 %
Lage-middeninkomenslanden I (\$1.036-\$2.000)	42 %	30 %	18 %	33 %	26 %
Lage-middeninkomenslanden II (\$2.001-\$4.085)	20 %	6 %	25 %	19 %	30 %
Hoge-middeninkomenslanden	8 %	12 %	17 %	26 %	18 %
Totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Bron: cijfers van betrokken organisaties; bewerking IOB. Voor FMO: IDF, CD en MASSIF.

De gesignaleerde verschillen tussen de programma's doen de vraag rijzen naar de samenhang tussen de instrumenten en dat vooral tegen de achtergrond van de eerdere conclusie dat vaak sprake is van een complexe problematiek. Tabel 10.6 tracht daarvan een

beeld te geven. Het bovenste deel van de tabel vormt een correlatiematrix. De correlatie van FMO-instrumenten met andere programma's is het laagst: de door FMO beheerde overheidsfondsen worden voor een belangrijk deel in landen besteed waar de andere programma's nauwelijks actief zijn. Dat geldt vooral voor PSOM/PSI en PUM. De correlaties van deze programma's met de andere is relatief hoog. De hoogste correlatie bestaat tussen PUM en CBI ( $r=0,76$ ) en PSOM/PSI en PUM ( $r=0,71$ ).

Dit resultaat is ook nog op een andere wijze te illustreren. Van de door FMO beheerde overheidsfondsen ging 62 procent naar vijftien landen. De uitgaven van de andere programma's gingen gemiddeld voor 21 procent (PUM) tot 30 procent (CBI) naar deze landen. Voor de andere programma's, en dan vooral PSOM/PSI en PUM, zijn deze cijfers hoger: 38-60 procent voor PSOM/PSI en 26-60 procent voor PUM. Een concentratie op dezelfde landen betekent overigens nog geen samenwerking in dezelfde activiteiten. We komen daar later in dit hoofdstuk nog op terug.

Tabel 10.6 Correlaties tussen PSO-instrumenten en aandeel van de uitgaven voor de vijftien belangrijkste landen (2005-2011; percentages)					
	ORET	FMO	PSOM/PSI	CBI	PUM
<i>Correlaties:</i>					
ORET	1,00	0,29	0,47	0,10	0,30
FMO	0,29	1,00	0,31	0,31	0,30
PSOM/PSI	0,47	0,31	1,00	0,51	0,70
CBI	0,10	0,31	0,51	1,00	0,77
PUM	0,30	0,30	0,70	0,77	1,00
<i>Aandeel van de uitgaven:</i>					
ORET	72 %	36 %	43 %	22 %	27 %
FMO	28 %	62 %	26 %	30 %	21 %
PSOM/PSI	60 %	38 %	63 %	47 %	41 %
CBI	28 %	27 %	44 %	71 %	43 %
PUM	51 %	26 %	47 %	60 %	48 %

Bron: cijfers van betrokken organisaties; bewerking IOB. Voor FMO: IDF, CD en MASSIF.

### 10.3.5 Conclusie

Uit een analyse van de verdeling van de uitgaven van vijf grote programma's over de verschillende landen komen vier conclusies naar voren:

- De landenlijsten hebben nauwelijks betekenis, omdat een groot deel van de uitgaven buiten deze lijsten wordt besteed, terwijl geen middelen gaan naar een groot aantal andere landen op de landenlijsten;
- Per programma clusteren de uitgaven naar een klein aantal landen en dat zelfs over een periode van zeven jaar;
- De zeer scheve verdeling kan niet worden verklaard door een grotere focus op armere landen. Met uitzondering van FMO-MASSIF en FMO-IDF gaat een groot deel van de middelen naar landen met een gemiddeld inkomen van meer dan USD 2.000; en
- De samenhang tussen de verschillende programma's naar land is beperkt. Dit duidt niet op een groot potentieel voor samenhang in de uitvoering van het beleid.

Uitvoeringsorganisaties waren tegen inperking van de lijsten, maar in de praktijk is een groot deel van de uitgaven toch voor een gering aantal landen bestemd, terwijl omgekeerd de uitgaven voor een groot aantal andere landen gering zijn. De vraag die dan opkomt, is of Nederland met een inperking van de landenlijsten, net als dat het geval was voor het aantal partnerlanden in het bilaterale beleid, de efficiëntie van de hulp zou kunnen vergroten. Coördinatie en het behalen van synergie is dan ook veelal eenvoudiger. In dat verband kan men zich ook afvragen of de spreiding van verschillende zelfstandig opererende, maar deels vergelijkbare, instrumenten over een groot aantal landen geen risico inhoudt waar het gaat om de benutting van dun gezaaide expertise, met daarnaast het risico op inefficiënties en het onvoldoende benutten van potentiële synergie. Aan deze laatste vragen besteden we in de volgende paragrafen aandacht.

## 10.4 Samenhang op decentraal niveau

### 10.4.1 Inleiding

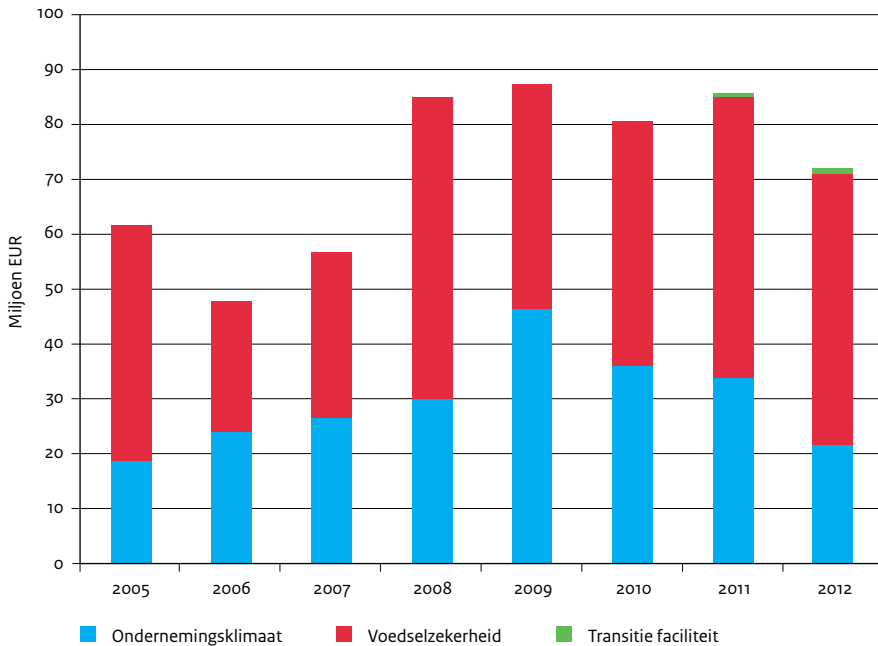
Het grote aantal onafhankelijke gespecialiseerde instrumenten en de ogenschijnlijke onafhankelijkheid waarmee ze van elkaar opereren roepen de vraag op, hoe de uitvoering van het PSO-beleid in de betrokken landen vorm krijgt en welke coördinatie daarbij bestaat. Deze paragraaf probeert daarvan een beeld te krijgen aan de hand van onderzoek in vier landen. Voor een goed begrip start de paragraaf met een korte schets van de rol van ambassades in de uitvoering van het beleid. Paragraaf 10.4.3 vervolgt met een bespreking van de resultaten van de vier landenstudies.

### 10.4.2 De rol van ambassades

In vergelijking met de (grote) centrale uitvoeringsorganisaties en instrumenten zoals FMO, ORET/ORIO en PSOM/PSI zijn de decentrale uitgaven relatief beperkt. Ambassades gaven tussen 2005 en 2012 in totaal EUR 577 miljoen uit, waarvan 41 procent aan verbetering van het ondernemingsklimaat en bijna 59 procent aan voedselzekerheid (zie figuur 10.1). De uitgaven stegen tussen 2006 en 2009, maar daalden daarna weer onder invloed van de bezuinigingen en de beperking van het aantal partnerlanden. Exclusief de uitgaven voor voedselzekerheid gaat het over de gehele periode om een bedrag van EUR 237 miljoen, wat

vergelijkbaar is met verschillende grote centrale programma's zoals bijvoorbeeld FMO-IDF of CBI).

**Figuur 10.1** Decentrale uitgaven aan private sector ontwikkeling



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

De rol die een ambassade speelt bij de uitvoering van het PSO-beleid is afhankelijk van keuzes die de ambassade, in overleg met de lokale overheid en het ministerie in Den Haag, in het verleden heeft gemaakt bij de invulling van de sectorale benadering. Aan het einde van de jaren negentig beperkte minister Herfkens het aantal landen waarmee Nederland een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhield. Veel meer dan in het verleden het geval was wilde zij, in lijn met de op dat moment internationaal heersende opvattingen over effectiviteit van hulp, deze landen kiezen op basis van de mate van armoede, de kwaliteit van het bestuur en de kwaliteit van het sociaaleconomisch beleid (TK 1998-1999, 26433, nr. 1). Reden voor de omslag was dat de hulp te versnipperd was over een groot aantal landen en activiteiten, te weinig gecoördineerd was en vooral naar landen ging waar het sociaaleconomisch beleid een onvoldoende basis bood voor effectieve hulp. In de nieuwe partnerlanden die wel voldeden aan de eisen voor goed bestuur zou hulp veel meer in de vorm van programmahulp gegeven moeten worden, waarbij Nederland een beperkt aantal sectoren zou ondersteunen.

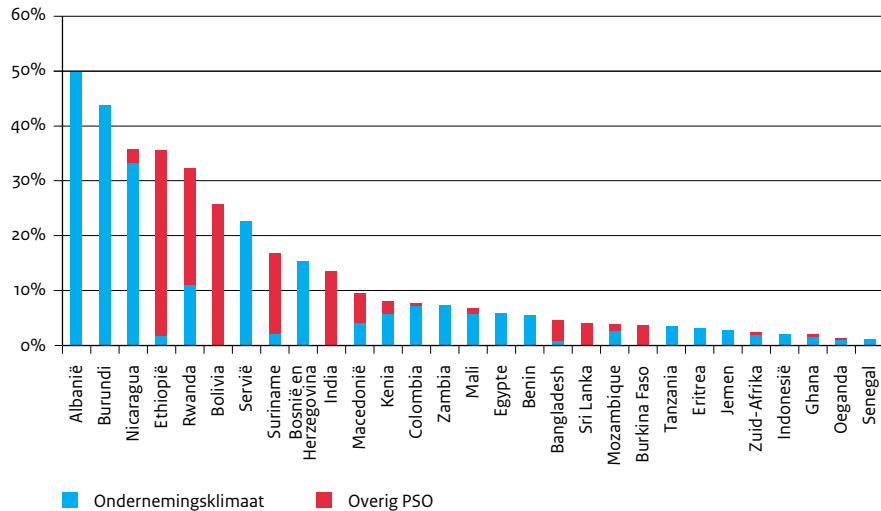
Ambassades bespraken de sectorkeuze met de ontvangende overheid en met andere donoren om zo onderling tot een verdeling van sectoren te komen en te voorkomen dat landen zich *en masse* op dezelfde sectoren zouden storten en andere sectoren verwaarloosd

zouden worden. De Parijse Agenda (2005) en de Accra Agenda voor Actie (2008) versterkten deze taakverdeling en specialisatie. In 2007 stelde de Europese Raad een EU Gedragscode voor Werkverdeling vast, volgens welke lidstaten hun activiteiten in een partnerland moeten beperken tot drie sectoren en in een bepaalde sector in een partnerland niet meer dan drie tot vijf EU-donoren actief moeten zijn. Nederland concentreerde zich, net als veel andere landen, vooral op de sociale sectoren. Dit is deels te verklaren uit de wens om zo veel mogelijk invulling te geven aan de Millenniumdoelen en deels ook omdat daar de voorwaarden voor toepassing van de sectorale benadering beter waren dan op andere terreinen (IOB, 2006). Dit leidde tot een afname van de (decentrale) aandacht voor onder meer landbouw en rurale ontwikkeling. Het PSO-beleid werd vooral via de centrale instrumenten uitgevoerd.

Figuur 10.2 laat zien dat tussen 2005 en 2012 maar enkele posten een omvangrijk deel van hun budget (20 procent of meer) voor PSO-projecten inzetten.<sup>150</sup> In vier landen maakte de verbetering van het ondernemingsklimaat een belangrijk deel van de uitgaven van de ambassade uit: Albanië, Burundi, Nicaragua en Servië. Ambassades in Ethiopië, Rwanda, Bolivia en in mindere mate Suriname en India besteedden een relatief omvangrijk deel aan andere PSO-activiteiten, veelal op het terrein van voedselzekerheid en rurale ontwikkeling. De totale decentrale uitgaven aan PSO beliepen EUR 577 miljoen, acht procent van de programma-uitgaven van de ambassades. Een beperkt aantal partnerlanden (waaronder Tanzania, Mozambique en Ghana) ontving vooral algemene begrotingssteun, waarmee de middelen niet meer aan één specifieke sector zijn toe te wijzen (IOB, 2012a). Met algemene begrotingssteun konden donoren wel de kwaliteit van het beleid en het bestuur, waaronder het ondernemingsklimaat, aan de orde stellen (bijvoorbeeld in Tanzania en Zambia). In die zin geeft de figuur geen goede weergave van de inzet van de ambassades. Daar komt bij dat sectoroverstijgende uitgaven ook een omvangrijke PSO-component kunnen hebben.

<sup>150</sup> De tabel bevat alle posten met minimaal enige PSO-uitgaven.

**Figuur 10.2** Decentrale uitgaven aan private sector ontwikkeling (2005-2012)



Bron: financiële administratie Ministerie van Buitenlandse Zaken (Piramide).

Er is nog een andere manier om naar het belang van PSO in de activiteiten van de ambassade te kijken en dat zijn de meerjarige strategische plannen (MJSP) en, daaraan gekoppeld, de *sector track records*. Posten hoeven deze alleen op te stellen voor prioritaire sectoren. Voor de onderzochte periode hadden negen posten dergelijke *sector track records* voor private sector ontwikkeling opgesteld, te weten de ambassades in Burundi, Ethiopië, Rwanda, Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Zambia, Mali, Tanzania en Indonesië. Aan het PSO-beleid gaven zij uitvoering via de eigen budgetten, via de beleidsdialoog bij het verstrekken van algemene begrotingssteun (bijvoorbeeld Tanzania en Zambia), dan wel in samenwerking met centrale organisaties en instrumenten (FMO, ORET, PSOM/PSI).

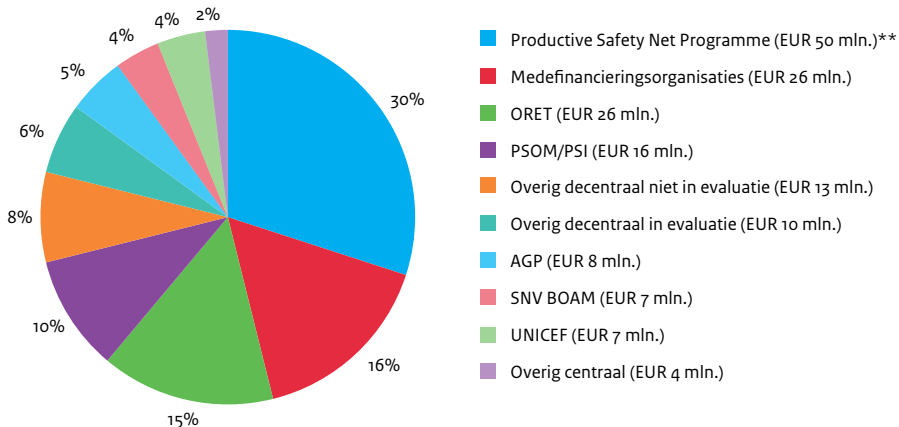
#### 10.4.3 Resultaten in vier landen

IOB onderzocht voor vier landen de samenhang in de uitvoering van het PSO-beleid in de afgelopen jaren: Bangladesh, Burundi, Ethiopië en Vietnam. De analyse is gebaseerd op veldonderzoek, uitgevoerd door Triodos Facet. Van de vier landen zijn er twee waar de ambassade een eigen PSO-programma had. Voor Burundi zijn dat vooral projecten gericht op de verbetering van het ondernemingsklimaat en voor Ethiopië zijn dat vooral activiteiten in de land- en tuinbouw. In Bangladesh was PSO geen gekozen sector en de activiteiten van de ambassade waren daar dan ook, tot voor kort, beperkt. De ambassade in Vietnam was net als Bangladesh actief in andere sectoren (vooral gezondheidszorg, drinkwater en sanitatie, watermanagement en milieu). PSO-activiteiten liepen vooral via centrale programma's.

### Ethiopië

In Ethiopië had de ambassade een centrale rol in de uitvoering van het Nederlandse PSO-beleid. De decentrale uitgaven waren met EUR 94 miljoen (68 procent van het totaal) omvangrijk, ook als men de bijdrage aan het Productive Safety Net Programme (PSNP, 30 procent), uitgevoerd via de Wereldbank, buiten beschouwing laat. Via centrale instrumenten, voornamelijk ORET (EUR 26 miljoen) en PSOM/PSI (EUR 16 miljoen) investeerde het ministerie nog eens EUR 46 miljoen. Medefinancieringsorganisaties (waaronder ICCO, Cordaid en Terrafina) besteedden EUR 26 miljoen. De restrictieve regels voor buitenlandse investeerders belemmeren de toegang van organisaties als FMO tot de financiële sector (Triodos Facet, 2013d)

**Figuur 10.3** PSO-uitgaven voor Ethiopië (2005-2011)\*



\* Bij de landenstudies heeft de consultant (Triodos Facet) EUR 20 miljoen aan decentrale uitgaven buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij onder meer om een ruraal milieuprogramma en om een programma voor drinkwater en sanitatie. Daarnaast bleef ORET vrijwel volledig buiten beschouwing.

\*\* PSNP is voor de volledigheid in dit overzicht opgenomen. Strikt genomen is het geen programma voor private sector ontwikkeling, zoals besproken in paragraaf 4.1.

Bron: Triodos Facet, 2013d.

De ambassade was bij invoering van de sectorale benadering een van de eerste posten die had gekozen voor PSO en gaf daaraan, gemeten over de periode 2005-2011, ook het meeste uit. Het PSO-beleid van de ambassade was vooral gericht op rurale ontwikkeling en voedselzekerheid. De ambassade beschikte over een sectorspecialist (landbouwraad), die goeddeels verantwoordelijk was voor de uitvoering van het PSO-beleid. Over de periode 2005-2011 investeerde Nederland in Ethiopië EUR 173 miljoen in private sector ontwikkeling, waarvan EUR 94 miljoen via de ambassade.

Triodos Facet noemt de benadering van de ambassade ondernemend, flexibel en onconventioneel. De ambassade zette een groter aantal kleinere projecten op, variërend van EUR 1.500 tot EUR 300.000 per project. De bijdrage van de Nederlandse

PSO-instrumenten aan het oplossen van knelpunten in Ethiopië was substantieel, wat vooral geldt voor de activiteiten in de tuinbouwsector, waar de samenwerking tussen ambassade, PSOM/PSI en het Ethiopisch-Nederlandse Tuinbouw Partnerschap effectief was. Keerzijde van deze aanpak is het arbeidsintensieve karakter, waarbij twee personen (de landbouwrapraad en een consultant) vrijwel fulltime bezig waren met het programma. Overlap van activiteiten bestond op het terrein van oliezaden, waar de ambassade, Cordaid en SNV een verschillende benadering hadden.

De ambassade ondersteunde voorts twee multidonor trustfondsen van de Wereldbank. De invloed van Nederland op het grootste fonds, het Productive Safety Net Programme (PSNP, Nederlandse uitgaven EUR 50 miljoen), was beperkt omdat Nederland daar relatief laat instapte. Dit programma had tot doel om de voedselzekerheid te versterken door middel van conditionele (*cash for work*, onder andere in wegeaanleg, bodemconservering en irrigatie) en niet-conditionele overdrachten. Het decentrale programma omvatte naast direct op het bedrijfsleven gerichte programma's ook uitgaven voor milieu, water en sanitatie en enkele programma's gericht op de voedselzekerheid voor kwetsbare groepen. Daar staat tegenover dat de ambassade een belangrijke rol speelde bij de ontwikkeling van het *Agricultural Growth Programme* (AGP), gericht op agrarische productiviteitsgroei en marktontwikkeling. Parallel daaraan werd in het Business Organisations and their Access to Markets (BOAM) programma onderzocht hoe de waardeketenbenadering in Ethiopië gebruikt kan worden. SNV voerde dit programma uit voor de ambassade. De ambassade financierde daarnaast een water en sanitatie programma uitgevoerd door UNICEF. Tot de meer specifieke, op het bedrijfsleven gerichte projecten behoren verder uitgaven voor de bevordering van tuinbouw (zaden).

| 199 |

Het aantal evaluaties van deze programma's is beperkt. De Triodos Facet evaluatie van PSO in Ethiopië noemt alleen evaluaties van PSOM/PSI (zie ook hoofdstuk 8) en ICCO. Deze evaluaties waren positief over het bereik en de effecten. Zo bereikte PSOM/PSI 39 bedrijven met een gemiddelde van 224 banen per bedrijf en een investering van EUR 1,2 miljoen per onderneming.<sup>151</sup>

### Vietnam

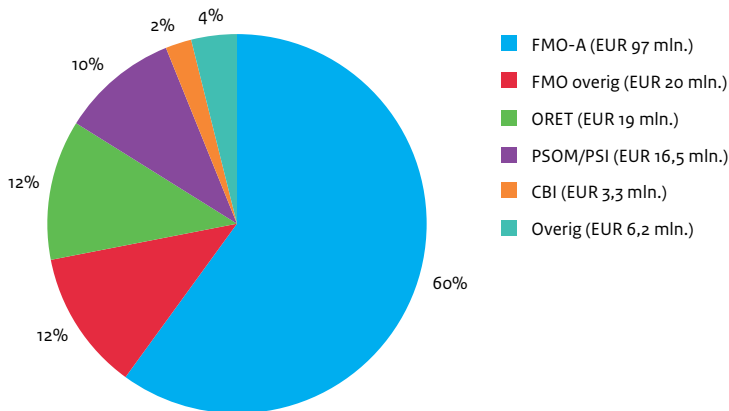
Vietnam is een land waar de Nederlandse ambassade geen programma voor private sector ontwikkeling ondersteunde. Zoals gezegd is dit een keuze die vooral voortkwam uit de sectorale benadering en die in samenspraak met Den Haag, de overheid in Vietnam en andere donoren tot stand is gekomen. De Nederlandse ambassade richtte zich vooral op de gezondheidszorg, (drink)water en milieu. Via de Wereldbank gaf Nederland ook algemene begrotingssteun. Vanaf 2009 is de ambassade actief met de *Vietnam Relay Facility*, een faciliteit die is gericht op versterking van duurzame ontwikkeling in, en bilaterale samenwerking met, Vietnam. De faciliteit kent een aantal instrumenten, die deels zijn gericht op private sector ontwikkeling. Uitgaven voor PSO liepen vooral via FMO (EUR 117 miljoen, waarvan

<sup>151</sup> De effecten van het ICCO-programma zijn niet gekwantificeerd. De Triodos Facet evaluatie gaat nauwelijks in op de resultaten.



EUR 97 miljoen uit FMO-A), ORET (EUR 19 miljoen) en PSOM/PSI (EUR 16,5 miljoen). In totaal gaat het om een bedrag van EUR 162 miljoen (zie figuur 10.4).

**Figuur 10.4** PSO-uitgaven voor Vietnam (2005-2011)



Bron: Triodos Facet, 2013e.

Mede door de beperkte (coördinerende) rol van de ambassade, maar ook door het zelfstandige optreden van vooral de grootste organisaties (FMO, ORET/ORIO) bestond er nauwelijks synergie tussen de programma's. Inhoudelijk gaat het om verschillende activiteiten, namelijk een project voor afvalbeheer, gefinancierd met een lening van FMO-IDF en om ORET-projecten voor elektriciteit infrastructuur en drinkwater. Wel bestond er volgens de consultant enige synergie bij activiteiten van Cordaid en Oxfam, het CBI en Better Work (een samenwerking tussen ILO en IFC) en SNV en Agriterra.

Ook voor Vietnam geldt dat het aantal evaluaties beperkt is. De enige geëvalueerde programma's zijn PSOM/PSI en IFC. Van dat laatste zijn geen kwantitatieve effecten bekend (Triodos Facet, 2013e). PSOM/PSI bereikte met een investering van EUR 16,5 miljoen 29 ondernemingen en creëerde 2.175 banen.

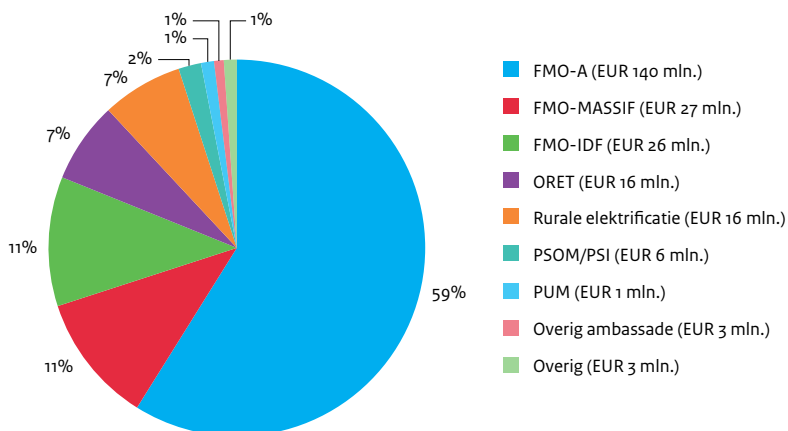
### Bangladesh

Net als voor de ambassade in Vietnam, was private sector ontwikkeling tot voor kort geen prioriteit voor de ambassade in Bangladesh. De post richtte zich vooral op de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, waterbeheer en drinkwater en sanitatie. Tussen 2005 en 2011 gaf de ambassade minder dan 5 procent van de middelen uit aan PSO, waarvan 0,7 procent aan versterking van het ondernemingsklimaat. In financiële zin het belangrijkste was een bijdrage van EUR 15,9 miljoen voor een programma voor rurale elektrificatie. Daarnaast gaf de post EUR 2,3 miljoen aan CATALIST, een programma voor versterking van het midden- en kleinbedrijf. CATALIST was ontwikkeld door SDC en DFID, gebaseerd op de Markets for the Poor benadering. CATALIST is een programma voor marktontwikkeling, gericht op arme

boeren dat probeert overheid en ondernemingen bij elkaar te brengen om specifieke knelpunten op te lossen. Het programma investeert niet alleen in de landbouwketen, maar ook in sectoren als gezondheidszorg en ICT (Triodos Facet, 2013b). Medio 2011 had CATALIST 1,3 miljoen boeren bereikt met een totale inkomensverbetering van USD 170 miljoen - 200 miljoen. De Nederlandse ambassade financierde tien procent van de kosten als *silent partner* van SDC, DFID en SIDA. Buiten de eigen activiteiten onderhield de post contact met de uitvoerders van PSOM/PSI, PUM en het CBI.

De ambassade is recent meer aandacht gaan besteden aan private sector ontwikkeling. Dit heeft onder meer geleid tot een samenwerkingsverband in 2011 (Partnership for Cleaner Textiles: PACT), gericht op de maatschappelijk verantwoorde export door textielbedrijven in Bangladesh.

**Figuur 10.5** PSO-uitgaven voor Bangladesh (2005-2011)



Bron: Triodos Facet, 2013b.

Figuur 10.5 maakt goed duidelijk dat in financiële zin vooral FMO belangrijk was voor investeringen in PSO in Bangladesh, zowel met FMO-A als met MASSIF en IDF. Daarnaast zijn ook de uitgaven via ORET omvangrijk. Voor IDF gaat het vooral om telecommunicatie, voor ORET om een project in de gezondheidszorg (een kliniek speciaal voor mensen met diabetes) en voor de ambassade om een project voor rurale elektrificatie. Het ORET project voor gezondheidsfaciliteiten bood werkgelegenheid aan 1.300 personeelsleden en bood medische diensten aan 3,6 miljoen patiënten.

De grootste organisaties (FMO en PWC/ECORYS (ORET)) alsook de medefinancieringsorganisaties voerden een eigenstandig beleid zonder veel uitwisseling met de ambassade of andere organisaties. In theorie bestond hier enig risico op overlap. Daarvan is in de praktijk nauwelijks sprake. Een gebrek aan samenhang lijkt een groter probleem te zijn. Het project voor rurale elektrificatie is wellicht een voorbeeld. Dit project startte in 1997. De

Nederlandse bijdrage van EUR 28 miljoen liep van 2002-2007 (en daarvan EUR 16 miljoen tussen 2005 en 2007). De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO, onderdeel van FMO, op dat moment ook de beheerder van ORET) beheerde het project voor de ambassade. Het project zou bijna 350.000 mensen aansluiten op het nationale netwerk. Uiteindelijk realiseerde het project bijna 250.000 aansluitingen. Een probleem is echter dat het probleem van de energieopwekking niet (gelijktijdig) is opgelost, zodat in de rurale gebieden nog voortdurend sprake is van stroomuitval. Vooral door slecht onderhoud zou een groot deel van de infrastructuur in slechte staat verkeren en zelfs buiten werking zijn (Triodos Facet, 2013b).

Van de verschillende programma's en projecten in Bangladesh zijn er drie geëvalueerd: CATALIST en twee investeringen van het IDF (MOL Fonds) in (mobiele) telecommunicatie en een project voor afvalverwerking.<sup>152</sup> SEOR heeft het eerste onderzoek voor IOB uitgevoerd in het kader van de evaluatie van het MOL Fonds (IOB, 2009). Hier geldt als probleem dat het project nog in uitvoering was. IOB concludeerde, mede op basis van andere onderzoeken naar de effecten van telecommunicatie in Bangladesh, dat verwacht mocht worden dat het project positieve effecten in termen van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid zou genereren, maar dat men vraagtekens kon zetten bij de additionaliteit van financiering door het MOL Fonds. Het andere project van het IDF (voor afvalverwerking) mislukte.

| 202 |

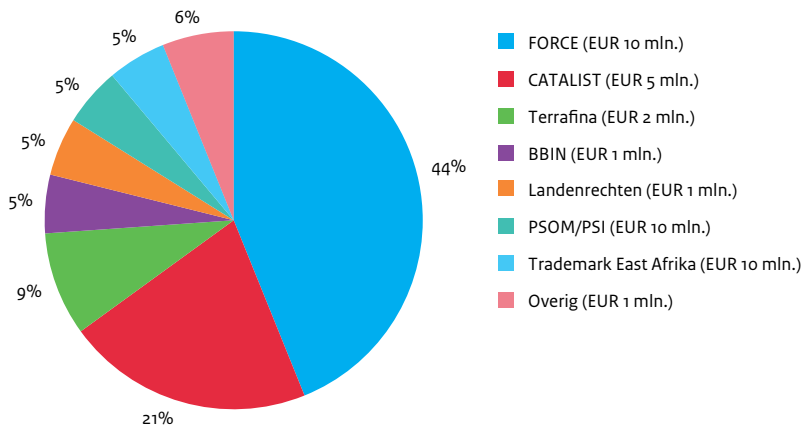
#### *Burundi*

Burundi wijkt als fragiele staat sterk af van de drie andere landen. De Nederlandse aanwezigheid is van recente datum (de ambassade opende in 2012). Tot 2008 ondersteunde Nederland projecten vanuit de ambassade in Rwanda. Naast de stabiliteitssteun via de Wereldbank stond de Nederlandse steun in belangrijke mate in het kader van de ontwikkeling van de private sector en dan vooral de landbouw. Knelpunt daarbij is de beperkte capaciteit van de jonge ambassade, waardoor de post voor de uitvoering vooral aansluiting heeft gezocht bij projecten van andere donoren, onder meer van USAID en Zwitserland. Omdat ook de centrale PSO-organisaties weinig investeren in Burundi, is de Nederlandse inzet er beperkt. Tussen 2009 en 2011 besteedde de nieuwe post EUR 5,5 miljoen aan PSO-projecten, 88 procent van de totale programma-uitgaven. In 2012 veranderde dit. De PSO-uitgaven bleven gelijk aan het niveau van voorgaande jaren, maar de ambassade investeerde meer in wederopbouwprogramma's (via de Belgische ambassade). Het gaat daarbij om sterk oplopende uitgaven, tot een niveau van EUR 6,2 miljoen in 2012. Tussen 2005 en 2008 besteedde de ambassade in Kigali EUR 4,3 miljoen aan PSO-projecten in Burundi, zodat het totaal voor de periode 2005-2011 uitkomt op EUR 9,8 miljoen, 45 procent van de Nederlandse uitgaven aan PSO in die periode (zie figuur 10.6). Het ministerie droeg direct (via de ambassade) en indirect (via ICCO) bij aan FORCE, een project voor microfinanciering. Terrafina bood technische ondersteuning en training voor FORCE. De ambassade droeg verder bij aan een project voor landrechten (EUR 1,2 miljoen) van de Zwitserse Ontwikkelingssamenwerking (SDC) en het programma voor de bevordering

<sup>152</sup> De Triodos Facet evaluatie noemt ook PSOM/PSI, maar deze evaluatie bevatte geen projecten in Bangladesh.

van ondernemingen (het Burundi Business Incubator project, BBIN) van USAID (EUR 1,2 miljoen). CATALIST is een project van IFDC (zie ook hoofdstuk 7), gericht op duurzame landbouw. Na 2009 is het project zich meer gaan richten op waardeketens. Trademark East Africa voert in Burundi een aantal interventies uit die zijn gericht op versterking van de regionale handel. Nederland draagt bij aan de financiering van de organisatie.

**Figuur 10.6** PSO-uitgaven voor Burundi (2005-2011)



Bron: Triodos Facet, 2013c.

De door Nederland ondersteunde projecten in Burundi hebben vele micro-ondernemingen en kleine boeren bereikt via microfinanciering en landbouwprojecten. Deze projecten waren gericht op arme huishoudens. Er is echter weinig bekend over de effecten. De Triodos Facet evaluatie concludeert dat er weinig overlap tussen de projecten is, maar ook weinig synergie, met uitzondering van ondersteuning van microfinanciering projecten door Terrafina, BBIN en SPARK, een Nederlandse NGO die sinds 2011 in Burundi actief is. Ten opzichte van de andere landen valt de relatief grote rol van de ambassade op, wat overigens vooral is ingegeven door de zeer beperkte aanwezigheid van andere organisaties en (centrale) instrumenten (FMO, ORET en medefinancieringsorganisaties) (Triodos Facet, 2013c).<sup>153</sup>

De ambassade heeft FORCE (II) recent laten evalueren (IRAM, 2012). De evaluatie concludeert dat FORCE een belangrijke bijdrage heeft geleerd aan de versterking van de financiële sector. Het rapport constateert een verbetering van de levensvatbaarheid van de instellingen die microkrediet verstrekken, al is de sector heterogeen en bestaan er grote

<sup>153</sup> Door de aansluiting van de Nederlandse ambassade bij projecten van andere donoren is het overigens niet goed mogelijk om een oordeel te geven over mogelijke synergie zonder naar de hele portefeuille van deze donoren te kijken.

onderlinge verschillen. Financiële doestellingen zijn maar gedeeltelijk gehaald en de sector blijft kwetsbaar. Het aantal klanten nam in twee jaar tijd toe van ruim 400.000 tot bijna 500.000, een groei die overigens achterbleef bij de verwachtingen. De consultants stellen dat de mogelijkheden van de kredietinstellingen om te groeien aanzienlijk zijn overschat. Het percentage klanten uit rurale gebieden ligt boven de 50 procent, maar blijft stabiel en stijgt niet. Daar staat tegenover dat het percentage vrouwen wel toeneemt en bij een aantal banken nu boven de 50 procent uitkomt. Het rapport gaat verder nauwelijks in op de gevolgen voor de eindgebruikers.

#### 10.4.4 Een alternatief

Waar Nederland het PSO-beleid vooral heeft opgezet vanuit een aantal centrale instrumenten, staat bij het Britse Department for International Development (DFID) het landenbeleid veel meer centraal. DFID is actief in 28 prioritaire landen. Daarnaast werkt de organisatie vooral via het multilaterale kanaal. In het bilaterale beleid sturen de lokale DFID bureaus de activiteiten aan, inclusief de uitvoering van het PSO-beleid. Deze bureaus ontwikkelen plannen op basis van een specifieke landenanalyse. De landenplannen vertonen grote overeenkomst met de meerjarenplannen van Nederlandse ambassades, met als verschil dat de uitvoering van het PSO-beleid hier veel meer een integraal onderdeel van vormt. DFID evalueert ook iedere vijf jaar de uitvoering van het landenbeleid.

| 204 |

Het Britse beleid kent ook programma's die met het Nederlandse instrumentarium vergelijkbaar zijn.<sup>154</sup> De ontwikkelingsbank CDC is het equivalent van de Nederlandse FMO. UK Trade and Investment is niet alleen gericht op de belangen van het Britse bedrijfsleven, maar bevordert ook de import vanuit ontwikkelingslanden (zoals CBI). De Challenge Funds zijn deels vergelijkbaar met het Nederlandse PSI programma, al zijn zij meer bedoeld voor lokale ondernemingen. De Business Innovation Facility biedt advies en praktische ondersteuning en het Ethical Trading Initiative is vergelijkbaar met de activiteiten van IDH, DECP en het vakbondsmedefinancieringsprogramma. Net als Nederland ondersteunt DFID ook internationale initiatieven (zoals PIDG). Een belangrijk verschil met Nederland is dat veel instrumenten niet geïnstitutionaliseerd zijn, maar meer als tijdelijke programma's zijn opgezet (Triodos Facet, 2013a).

Anders dan dat voor Nederland het geval is, richt het PSO-beleid van DFID zich veel meer op nationale overheden als aangrijpingspunt. De PSO-strategie is breder ingebed in een op economische groei gericht beleid, wat maakt dat de grenzen tussen instrumenten minder strikt zijn afgebakend. In het Nederlandse beleid speelden zaken als schuldverlichting, goed bestuur en begrotingssteun in het bilaterale beleid ook een belangrijke rol, maar veelal gescheiden van het PSO-instrumentarium. Het Britse beleid is daardoor minder vanuit het aanbod gestuurd, maar meer gericht op een analyse van specifieke knelpunten in het ontvangende land.

<sup>154</sup> Zie hiervoor uitgebreider Triodos Facet 2013a.

### 10.4.5 Conclusies

De vier landen laten een grote diversiteit zien in de wijze waarop Nederland tracht om de ontwikkeling van de private sector te versterken. Deze diversiteit is een gevolg van de situatie in het land, de wijze waarop de sectorale benadering op de post invulling heeft gekregen en van het grote aantal uitvoerende organisaties dat zich bezig houdt met de versterking van de private sector in ontwikkelingslanden.

In Ethiopië trok een actieve ambassade tal van middelen aan om de land en tuinbouw te versterken. Het gevolg was een brede inzet aan modaliteiten, vooral van PPP's en samenwerking met maatschappelijke organisaties (zoals SNV en de medefinancieringsorganisaties). De grote centrale organisaties en instrumenten spelen een beperktere rol, met uitzondering van PSOM/PSI, een instrument waarvan de ambassade de inzet heeft bevorderd. Evaluaties zijn schaars, maar het beeld is dat de ambassade op succesvolle wijze heeft bijgedragen aan de versterking van de tuinbouwsector en de keten-filosofie. In Vietnam was PSO geen prioriteit van de ambassade, die actief was in andere sectoren. Volgens Triodos Facet beperkte dit de potentiële synergie. Tegelijkertijd moeten we constateren dat 72 procent van de uitgaven via FMO liep. In Bangladesh is dat zelfs 81 procent. Het voorbeeld voor dat land laat het risico zien van een benadering die maar een deel van het probleem of van de keten omvat: de investering in een ruraal elektriciteitsnetwerk was door een gebrek aan productiecapaciteit en onderhoud niet effectief. CATALIST, een programma waarbij Nederland *silent partner* was, hanteerde een meer holistische benadering en is volgens een evaluatie dan ook effectiever. In Burundi moest kon een kleine ambassade alleen invulling geven aan de ambities op het terrein van PSO ontwikkeling door nauwe samenwerking met andere donoren.

| 205 |

Als we de potentiële overlap inhoudelijk bekijken, dan blijkt deze voor de vier landen in de praktijk wel mee te vallen. Er zijn echter wel enkele risico's. Ten eerste leidt de spreiding van vergelijkbare activiteiten over verschillende programma's tot een uit elkaar plaatsen van dun gezaaide expertise, zowel inhoudelijk als naar landen. Ten tweede blijkt dat een geïsoleerde benadering risico's oplevert voor de effectiviteit. In twee landen (Ethiopië en Burundi) heeft de ambassade vanuit heel verschillende uitgangspunten via actieve samenwerking een mogelijke synergie zo veel mogelijk weten te benutten. In de beide andere landen was dat nauwelijks het geval, al liep het grootste deel van de projecten voor deze landen via FMO.

Het Britse voorbeeld laat een alternatieve aanpak zien. Deze gaat meer uit van een specifieke landenanalyse en kent een grote flexibiliteit in uitvoering doordat de inzet minder wordt gedictieerd door vormvereisten van afzonderlijke organisaties. Natuurlijk koopt Nederland met een veelheid aan instrumenten flexibiliteit, maar deze staat soms op gespannen voet met de coördinatie en samenhang in de uitvoering van het beleid.

## 10.5 Samenvatting en conclusies

De uitvoering van het Nederlandse PSO-beleid kenmerkt zich door een aantal omvangrijke gespecialiseerde centrale instrumenten, waarbij de uitvoeringsorganisaties een hoge mate van zelfstandigheid bezitten. De aansturing van de uitbesteedde programma's vanuit het ministerie was weinig intensief. De voor PSO verantwoordelijke directie werd gehinderd door beperkte beschikbaarheid van deskundigheid op het gebied van PSO binnen het ministerie. De coördinerende rol van ambassades is beperkt. De meeste ambassades in partnerlanden hadden tot voor kort ook geen PSO-programma. Dit was een gerichte keuze, die vooral werd ingegeven door de sectorale benadering.

Het ministerie heeft in de periode 2007-2011 een aantal maatregelen genomen om tegemoet te komen aan de kritiek op het gebrek aan samenhang in de uitvoering van het PSO-beleid. Dit leidde aanvankelijk tot een grotere informatie-uitwisseling met en onder uitvoerende organisaties. Verschillende initiatieven verwaterden echter. Van een stroomlijning van de landenlijsten verwachtte het ministerie dat organisaties nauwer zouden gaan samenwerken en dat de impact van de investeringen zou toenemen. De organisaties voelden hier weinig voor, mede omdat dit in hun ogen de vraagsturing geweldig zou aandoen.

| 206 |

Een analyse van de verdeling van de uitgaven van vijf omvangrijke programma's over de verschillende landen laat per instrument een grote clustering op een beperkt aantal landen en een scheve verdeling zien. Dit beeld kan niet worden verklaard door inkomensverschillen tussen landen: bij de armste landen is de presentie van de instrumenten niet groter dan in landen met een hoger inkomensniveau. Andere factoren spelen dus een rol bij de allocatie. Achteraf kunnen we concluderen dat een beperking van de landenlijsten tot vijftien of twintig landen in de verdeling van de middelen nauwelijks enig effect zou hebben gehad, maar dat dit coördinatie en synergie wel aanzienlijk vereenvoudigd zou hebben. Hiervan is in de huidige situatie nauwelijks sprake.

De risico's van overlap zijn beperkt, maar daar staat tegenover dat het gebrek aan coördinatie wel tot efficiëntieverliezen en het niet benutten van een potentiële synergie kan leiden. Volgens onderzoek van Triodos Facet was in de twee landen waar de ambassade een PSO-programma uitvoerde (Ethiopië en Burundi) meer sprake van synergie dan in de landen waar de ambassade geen omvangrijk PSO-programma had (Vietnam en Bangladesh). Deze bevinding wijst op het belang van coördinatie. Potentiële voordelen van samenwerking worden nu onvoldoende benut, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit. Op PSO-terrein gaat het zelden om geïsoleerde problemen, maar de Nederlandse aanpak is hier wel op gericht. De ongecoördineerde uitvoeringspraktijk kan verder leiden tot inefficiënties en een ongewenste spreiding van schaarse kennis over verschillende organisaties. Met een nauwere samenwerking tussen verschillende instrumenten zouden uitvoeringsorganisaties beter kunnen profiteren van zowel inhoudelijke als land-specifieke deskundigheid. Dat geldt vooral voor min of meer vergelijkbare instrumenten. De genoemde risico's zijn mede van belang door het ontbreken van een goed inzicht in de ontwikkelingsrelevantie en de resultaten die de afzonderlijke programma's genereren.

Het Britse voorbeeld laat zien dat een meer integrale en gecoördineerde benadering van het PSO-beleid mogelijk is. Hierbij vormt niet het aanbod van de verschillende instrumenten het uitgangspunt, maar een specifieke landenanalyse. Zonder te kunnen claimen dat deze aanpak effectiever is dan de ‘laat duizend bloemen bloeien’-benadering van de Nederlandse praktijk, lijken de voordelen zodanig voor de hand te liggen, dat het toch op zijn minst gewenst is om deze optie nader te onderzoeken.



11

## Publiek-private samenwerking en maatschappelijk verantwoord ondernemen

## 11.1 Inleiding

Programma's voor private sector ontwikkeling bevatten steeds vaker bepalingen over de wijze waarop het bedrijfsleven bij de uitvoering kan worden betrokken. Private partijen worden enerzijds aangemoedigd om deel te nemen in projecten in samenwerking met de publieke sector (PPP's); zij worden anderzijds ook gestimuleerd om in hun internationale bedrijfsmatige activiteiten ontwikkelingsdoelstellingen te respecteren en de realisatie daarvan te bevorderen (IMVO). De naleving van de OESO-richtlijnen op het punt van IMVO als voorwaarde voor de toekenning van subsidies uit ontwikkelingsgelden is een voorbeeld van dit soort bepalingen.

Het beleidskader voor PPP's en IMVO is van recente datum. Evaluaties van de effecten zijn er nauwelijks. IOB heeft daarom twee systematische reviews laten uitvoeren die inzicht bieden in de institutionele en operationele voorwaarden voor doelbereiking. Het rapport *Public-Private Partnerships in developing countries* geeft een overzicht van het huidige inzicht in de resultaten van publiek-private partnerschappen (IOB, 2013c). Het tweede rapport, *'Corporate Social Responsibility: The role of public policy'* geeft een systematische review van de ervaringen met internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IOB, 2013a). Dit hoofdstuk beschrijft de inzichten uit beide rapporten.

| 209 |

## 11.2 Publiek-private partnerschappen

Minister Van Ardenne heeft een begin gemaakt met PPP's met het doel om de aanwezige kennis bij overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties te bundelen en in te zetten voor de bestrijding van armoede. Daarmee kwam ze tegemoet aan de oproep die gedaan werd tijdens de *UN World Summit for Sustainable Development* (WSSD) in Johannesburg, Zuid-Afrika, in 2002. Voor de oplossing van de complexe problematiek van duurzame ontwikkeling werd het (internationale) bedrijfsleven als partner noodzakelijk geacht. Minister Koenders richtte in 2008 het zogeheten Schoklandfonds (EUR 50 miljoen) op dat was bedoeld om initiatieven vanuit samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en/of overheidsorganen financieel te ondersteunen. Die initiatieven hadden tot doel om de realisatie van de Millenniumdoelen dichterbij te brengen. Staatssecretaris Knapen beschouwde PPP's als dwarsdoorsnijdend thema en als instrument om de toegevoegde waarde van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking te benutten. Voor de speerpunten voedselzekerheid en private sector ontwikkeling (Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid, EUR 125 miljoen) en water (Fonds Duurzaam Water, EUR 150 miljoen) zijn aparte PPP-faciliteiten opgezet onder beheer van Agentschap NL.

### 11.2.1 Definitie en werking van PPP's

Het ministerie definieert het PPP-instrument als: 'Een publiek privaatsamenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven (in veel gevallen met betrokkenheid van NGO's, vakbonden en/of kennisinstellingen), waarbij ze overeenkomen

om samen te werken om een gemeenschappelijk doel te bereiken of een specifieke taak te verrichten, en de risico's, verantwoordelijkheden, middelen, competenties en opbrengsten te delen' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010). Deze definitie omvat vijf kernelementen (IOB, 2013c):

1. Samenwerkingsverband tussen de publieke en de private sector (soms ook met NGO's, sociale partners en kennisinstituten) gericht op een gemeenschappelijk (ontwikkelings) doel;
2. Duidelijke overeenstemming tussen de publieke en private partij over de doelstellingen van de samenwerking;
3. Combinatie van publieke en private financiering;
4. Duidelijke afspraken tussen de publieke en private partij over de verdeling van de middelen en de taken; en
5. Verdeling van risico's tussen de publieke en private partij.

De reden waarom in ontwikkelingssamenwerking gebruik wordt gemaakt van PPP's hebben tot doel om de effectiviteit van het ontwerp, het beheer en de uitvoering van OS programma's en projecten te vergroten, door de bundeling van kennis, capaciteiten en middelen. De partners werken samen om gezamenlijk een probleem op te lossen. PPP's hebben naar verwachting toegevoegde waarde door:

- Bijdrage aan de beleidsvorming op het betreffende werkterrein en zorgen dat een onderwerp op de internationale agenda komt (en/of blijft);
- Bijdrage aan een snellere of meer efficiënte uitvoering van het beleid (zoals het aanleggen van drinkwater aansluitingen of het verzorgen van grotere toegang tot duurzame energieproducten);
- Beschikbaar komen van extra private middelen voor het behalen van OS doelen, die er zonder het partnerschap niet gekomen waren;
- Introduceren van een nieuwe en effectievere aanpak die aansluit bij de lokale mogelijkheden; bij voorkeur met de potentie om ook op andere plaatsen en op grotere schaal te kunnen worden toegepast; en
- Vergroten van het draagvlak, wat ertoe kan leiden dat ook andere partners een bijdrage gaan leveren aan de ontwikkelingsdoelstellingen (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010; World Bank Institute, 2010).

### 11.2.2 Toetsingskader voor PPP's

Uit onderzoek blijkt dat zes factoren een indicatie bieden voor de kans op een succesvolle en relevante PPP-inzet:

1. Permanente betrokkenheid van de publieke partner. De overheid dient niet alleen kaders te scheppen (zoals veiligheids- en kwaliteitseisen.) maar deze ook te monitoren en te handhaven;

2. Heldere regelgeving. Verzekert de private partner ervan dat er sprake is van bescherming van eigendom, geschillenbeslechting en het handhaven van contracten tegen kosten en opbrengsten die in verhouding staan tot de risico's die worden genomen;
3. Gedeelde verplichtingen. Bij de start van het partnerschap dient voor alle partijen overeenstemming te bestaan over de in te zetten middelen, gemeenschappelijke doelen, procedures voor communicatie, het delen van de geleerde lessen en aandacht voor de cultuurverschillen.
4. Partnerschap. Bij de keuze voor een partner is het van belang te letten op de volgende factoren: verenigbaarheid van elkaars sterke en zwakte punten en van ieders inzet, het vermogen van de partners om de verplichtingen na te kunnen leven, de mate waarin men zich committeert aan de te ondernemen activiteit en de wijze waarop leiding wordt gegeven aan en besluiten worden genomen in het partnerschap;
5. Gemeenschappelijke visie en onderling vertrouwen. Gedurende de samenwerking kan de positie van een partner veranderen. Voor een bedrijf kan dat door situaties in de markt, zoals prijsveranderingen of vraaguitval komen. Wederzijds vertrouwen is nodig om dergelijke situaties, die het partnerschap onder druk zetten, het hoofd te kunnen bieden;
6. Het uitonderhandelen en vastleggen van de verschillende belangen van de partners.

Elk van deze factoren kan van invloed zijn op de gewenste uitkomsten, maar de interactie tussen en het relatieve belang van elk van deze factoren verschilt van geval tot geval. Ze zijn dus eerder te beschouwen als een hulpmiddel en een checklist voor samenwerkende partners dan als een voorschrift voor of garantie op succes.

| 211 |

### 11.2.3 Werking van PPP's

Er zijn slechts enkele studies die op een valide wijze inzage geven in de resultaten van de Nederlandse inzet van publiek-private partnerschappen bij het beleid om de private sector in ontwikkelingslanden te stimuleren. Het Partnership Resource Center heeft een review gemaakt van de WSSD-partnerschappen (Tulder & Pfisterer, 2008). Doel hiervan was om inzage te verkrijgen in de context en de mechanismen van partnerschappen. Het rapport beschrijft het PPP-proces en bevat een aantal *lessons learnt*, maar biedt geen integraal inzicht in de maatschappelijke resultaten die zijn behaald (Tulder, 2010).

Het Partnership Resource Center stelt dat PPP's vooral geschikt zijn in situaties waarin sprake is van het samenvallen van meerdere problemen. Het betreft dan een combinatie van overheidsfalen, marktfalen en gemeenschapsfalen. De inzet van meerdere partijen is dan noodzakelijk om tot een effectieve aanpak te komen. Dergelijke situaties doen zich steeds vaker voor. De verwevenheid binnen samenlevingen neemt toe en globalisering schrijdt voort. De noodzaak tot samenwerking tussen alle betrokkenen neemt toe. De overheid zou daarom – naast de inzet van gerichte instrumenten (zoals informatievoorziening, subsidie en opdrachtverlening) gebruik kunnen maken van partnerschappen met meerdere partijen om de relevantie en effectiviteit van interventies te vergroten.

De *mid-term review* die is gemaakt van het Schoklandfonds biedt een eerste beoordeling van de opstart van het programma (Aidenvironment, 2010). Met het fonds werden de Millenniumakkoorden gefinancierd, die beoogden vernieuwende samenwerkingsvormen te faciliteren die op innovatieve wijze zouden bijdragen aan het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Uit het overzicht blijkt dat '...deze intentie niet volledig uit de verf (komt)'. Lang niet alle akkoorden blijken innovatief te zijn en de additionele bijdragen van de andere partners zijn te ambitieus neergezet. Slechts in ongeveer de helft van de akkoorden is sprake van een partnerschap tussen private en publieke partijen. Wel zijn de samenwerkingsrelaties veelal nieuw en is men positief over het feit dat de akkoorden erop uit zijn om nieuwe wegen te benutten om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te bereiken. Het rapport stelt dat het betrekken van de private sector bij deze akkoorden belangrijk is voor het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking.

Informatie van twee grotere programma's uitgevoerd door IDH (Coles *et al.*, 2012) en IFDC-DADTCO (cassaveverwerking Nigeria; zie box 11.1), wijst op het belang van actieve publieke betrokkenheid, een gedeelde visie en heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

| 212 |

Pogingen om Nederlandse financiële instellingen meer te betrekken bij het bevorderen van de ontwikkeling van de financiële sector in opkomende landen leden in 2006 schipbreuk. Uit een evaluatie van deze samenwerking tussen publieke en private partijen in NFX (Netherlands Financial Sector Development Exchange) bleek dat de deelnemers betwijfelden of de juiste partners aan tafel zaten en dat de doelstellingen van de deelnemers niet eenvoudig te verenigen waren (Boer & Croon, 2006). Er waren zes projecten in ontwikkelingslanden opgezet en in uitvoering, met betrokkenheid van Nederlandse financiële instellingen. Het ontbrak echter aan het commerciële belang van de bedrijven bij deze activiteiten. Dat was wel de veronderstelling van de overheid toen dit PPP werd opgezet. Bij gebrek aan draagvlak is dit partnerschap stopgezet. In termen van de eerder genoemde 'succesvoorwaarden', waren de factoren nr. 4 (partnerkeuze), 3 (evenwichtige taakverdeling) en 5 (gemeenschappelijke visie) onvoldoende gewaarborgd.

Op het niveau van ambassades zijn enkele decentrale PPP's geïnitieerd. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in Ethiopië. Op initiatief van de ambassade zijn drie PPP's opgezet voor zaden, oliezuur en tuinbouw (zie ook hoofdstuk 10). De Ethiopische overheid beschouwt de deelnemers aan het PPP in de tuinbouw als een serieuze gesprekspartner. Daarmee kan ook voor de tuinbouwsector als geheel worden geconstateerd dat het PPP invloed heeft op het investeringsklimaat.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> De inzet van PPP's in andere sectoren (zoals voor de aanleg en het beheer van infrastructuur en drinkwatervoorzieningen, gezondheidszorgverzekeringen of onderwijs) verdient een afzonderlijke analyse. IOB wil hier de komende jaren systematisch aandacht aan schenken.

**Box 11.1** *Helping framers produce cassave for profit*

Het project 'Helping Farmers Produce Cassave for Profit (2009 – 2012)' heeft tot doel om kleine boeren die cassave te verbouwen te verbinden aan de markt voor cassave.

DADTCO BV, een Nederlands bedrijf, heeft een uniek procedé ontwikkeld om met mobiele units cassave een eerste bewerking te geven tot koek, waardoor de houdbaarheid sterk verbeterd en de transportkosten afnemen. IFDC (International Fertilizer Development Center, onder VS-recht een 'non-profit Public International Organization') kan zorgen voor de verantwoorde productie van cassave door kleine boeren en de toelevering van ruwe cassave voor verwerking. De projectpartners zijn overtuigd van het concept: de lokale markt voor cassave verder ontwikkelen én de inkomsten van kleine boeren verhogen. De Minister besluit in 2009 dat hij voor dit project EUR 6 miljoen beschikbaar stelt via IFDC. DADTCO draagt EUR 13,3 miljoen bij en IFDC EUR 2 miljoen. De bijdrage komt uit het de subsidieregeling Schoklandfonds.

In 2011 stopt de samenwerking tussen IFDC en DADTCO in Nigeria. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderneemt een poging om de partijen beter te laten samenwerken. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zoals die bij de start van de samenwerking is overeengekomen, wordt onvoldoende gerespecteerd en de communicatie daarover verloopt stroef. Beide partijen zijn niet in staat overeenstemming te bereiken over een geïntegreerde aanpak. Hierdoor neemt het onderlinge vertrouwen af en ontstaan parallelle in plaats van geïntegreerde programma's.

Twee externe factoren spelen het project niet in de kaart. Ten eerste ontwikkelt de markt(prijs) voor cassave in Nigeria, waar de eerste DADTCO cassavemeelfabrieken staan en die de basis had moeten leggen voor het partnerschap, zich minder gunstig dan verwacht. De inzet van IFDC om de productie te verhogen heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd en DADTCO kan niet voldoen aan de verwachtingen (met name de prijsstelling van de cassave) van de kleine boeren. Beide partijen houden zich niet meer aan de afspraak dat men elk van de eigen rollen in de samenwerking respecteert. Ook komt het maar tot een aarzelende uitvoering van het beleid van de Nigeriaanse overheid om de verwerkers van cassave te verplichten minimaal 10 procent lokaal geproduceerde cassave te verwerken.

Door deze ontwikkelingen ziet het ministerie zich genoodzaakt om zich actiever op te stellen in het partnerschap. De poging om de verhoudingen tussen de partijen te verbeteren levert een aantal nieuwe afspraken op die door alle partijen worden onderschreven. Dat kan helaas niet verhinderen dat DADTCO zich in april 2013 uit het partnerschap terugtrekt. De lokale verhoudingen zijn naar het oordeel van DADTCO onvoldoende werkbaar. De samenwerking tussen DADTCO en IFDC in Mozambique en Ghana wordt wel voortgezet. De verklaring hiervoor is dat in deze landen een grote private marktpartij is betrokken in de samenwerking (bierbrouwer SABMiller,

die de cassave koek direct kan gebruiken voor de productie van bier) en dat de steun van de publieke sector in deze landen voor de samenwerking beter verloopt.

Wanneer we deze case afzetten tegen de succesfactoren die zijn opgenomen in de IOB *systematic literature review* PPP's, ontstaat het volgende beeld. De Nederlandse overheid is aanvankelijk voornamelijk als financier bij het PPP betrokken en heeft het partnerschap niet mede ondertekend. Financiering loopt via IFDC en er is beperkte betrokkenheid bij het project. Later, als de problemen zich aandienen, bemoeit het ministerie zich actiever met het partnerschap – achteraf gezien wellicht iets te laat (succesfactor 1). De lokale Nigeriaanse overheid stelt wel kaders, maar ziet onvoldoende toe op de naleving ervan (succesfactor 2). Gedurende de rit blijkt dat er vooraf onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Men gaat zich met elkaars taken bemoeien (succesfactor 3). Ook heeft men te weinig oog voor de cultuurverschillen en blijkt dat de partners vooraf onvoldoende een gemeenschappelijke visie hebben ontwikkeld over het management van het partnerschap en dat er beperkt onderling vertrouwen is opgebouwd (succesfactor 5).

Bron: documentatie van en interviews met Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB, 2013c).

### 11.2.4 Conclusie

PPP's bieden de mogelijkheid om de private sector meer te betrekken bij het oplossen van ontwikkelingsvraagstukken. De toenemende verbondenheid van economieën en de complexiteit van economische netwerken vragen om een samenhangende aanpak van alle betrokken partijen: overheden, bedrijfsleven, kennisinstituten en NGO's. PPP's worden daarnaast ook ingezet om de private sector in ontwikkelingslanden te versterken. Daarvan zijn zowel succesvolle als minder goede voorbeelden te vinden. De inzet van PPP's in het ontwikkelingsbeleid staat nog in de kinderschoenen. Een goed beeld van het potentieel en de bereikte resultaten ontbreekt.

De IOB *review* van de internationale literatuur over de effectiviteit van PPP's geeft een aantal handvatten voor de succesvolle opzet van PPP's en voor de wijze waarop men resultaten kan monitoren en evalueren.

IOB constateert dat de door het ministerie gehanteerde PPP-definitie nadere uitwerking verdient met inachtnaam van de genoemde succesvoorwaarden. Daarmee kan een scherper zicht worden verkregen in (a) de geschiktheid van het PPP-instrument in specifieke omstandigheden en (b) de wijze van opzet en uitwerking van PPP's die bijdraagt aan de beoogde effectiviteit. Op een drietal punten lijkt de huidige opzet van PPP's vooralsnog tekort te schieten, namelijk (1) de noodzaak tot permanente betrokkenheid van de publieke partner bij de uitvoering, (2) het belang van heldere afspraken over de verdeling van risico's en opbrengsten, en (3) de consequente toetsing van de meerwaarde van PPP's ten opzichte van het alternatief volledig publieke of private uitvoering van programma's (zie ook Ministerie van Financiën, 2002).

## 11.3 Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen

### 11.3.1 IMVO-beleid

De aandacht voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet van recente datum. Al in de jaren zeventig hebben verschillende internationale organisaties (onder andere de VN, ILO, UNCTAD, WTO en OESO) daarvoor gedragscodes opgesteld. Bedrijven behoren volgens deze richtlijnen bij te dragen aan duurzame ontwikkeling, de opbouw van lokale capaciteit, voldoende werkgelegenheid, overdracht van technologie en belastingafdracht in het gastland. De laatste jaren is de belangstelling wel toegenomen. De in 2011 herziene OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (2011) betekenen een uitbreiding van IMVO normen op de terreinen ketenbeheer, *due diligence* (risicoanalyse) en mensenrechten (het Ruggie-framework).

In Nederland bracht het kabinet in december 2007, mede op basis van verschillende SER-adviezen, de Kabinetsvisie MVO 2008-2011 'Inspireren, innoveren, integreren' uit (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). Voortbouwend op het eerdere SER-advies '*Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*' (2008a), heeft de SER in 2008 een '*Verklaring Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*' (IMVO) opgesteld. De werkgevers- en werknemersorganisaties roepen bedrijven en sectoren hierin op om actief invulling aan te geven aan het stimuleren en faciliteren van IMVO (inclusief ketenbeheer) (SER, 2008b).

| 215 |

De Nederlandse overheid zet over een breed terrein verschillende instrumenten in om het maatschappelijk verantwoord ondernemen van (Nederlandse) bedrijven in ontwikkelingslanden te bevorderen. In oplopende graad van overheidsinvloed zijn de ingezette programma's/interventies als volgt te categoriseren (IOB, 2013a):

- Steun aan vrijwillige activiteiten (*Endorsing*): MVO Nederland, Transparantie benchmark, Raad voor de Jaarverslaggeving (richtlijn RJ 400);
- Overleg en samenwerking tussen verschillende belanghebbenden (*Partnering*): PPP's, Platform Private Sector Ontwikkeling, handelsmissies en het Initiatief Duurzame Handel;<sup>156</sup>
- Actief bevorderen van MVO (*Facilitating*): activiteiten van MVO Nederland, het CBI, Agentschap NL, NCDO en FMO; en
- Afdwingen van MVO-resultaten (*Mandating*), via wetgeving, inspecties, boetes, aanbestedingsregels, handelsbeleid, consumentenvoorschriften en rapportage-eisen.

<sup>156</sup> Een sprekend voorbeeld van effectieve '*partnering*' is de Round Table on Sustainable Palm Oil. Dit overleg tussen alle betrokken partijen bevordert de productie van duurzame palmolie door het introduceren en naleven van geloofwaardige wereldwijde standaarden. Dit wordt gesteund door de Nederlandse overheid via een publiek-private samenwerking met het bedrijfsleven (in het kader van IDH).



De SER adviseert ook om de naleving van de OESO-richtlijnen te hanteren als een strikte voorwaarde voor de toekenning van subsidie uit ontwikkelingsgelden. Daarmee wordt de inhoud van het SER / IMVO-kader ontdaan van zijn vrijwilligheid voor bedrijven die van subsidies gebruik willen maken.

Ook de AIV stelt dat naleving van MVO-richtlijnen scherp bewaakt moet worden, onder meer door eisen hierover te stellen bij de periodieke verslaglegging over internationale activiteiten. Volgens de AIV is het ook gewenst is om één MVO-beleidskader na te streven voor zowel handel en investeringen als ontwikkelingssamenwerking. Harmonisatie van standaarden (zoals bijv. de *Equator principles* voor bancaire financiering), certificatie van keteninitiatieven en internationale gedragscodes zijn daarbij belangrijke instrumenten (AIV, 2013).

De grootste uitdagingen voor IMVO liggen volgens de SER op de terreinen van (a) de rapportage en communicatie over de effecten en resultaten van maatschappelijk verantwoord ondernemen, (b) het verbreden van de betrokkenheid van het midden- en kleinbedrijf en (c) de coördinatie van IMVO initiatieven op centraal- en brancheniveau (SER, 2013). Een van de instrumenten bij deze rapportage is de *Transparantie-benchmark*, waarmee de Nederlandse overheid jaarlijks inzicht biedt in de wijze waarop de grootste Nederlandse ondernemingen verslag doen van hun MVO activiteiten.<sup>157</sup>

| 216 |

In antwoord op Kamervragen stelde de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dat transparantie over de herkomst en de productieomstandigheden van producten een belangrijke voorwaarde is voor het goed informeren van consumenten. Daarnaast is het van belang dat claims van producenten op het gebied van duurzaamheid worden onderbouwd met feiten. Dit wordt echter primair een verantwoordelijkheid van de sector zelf geacht.<sup>158</sup>

### 11.3.2 Toepassing van IMVO

De toegenomen belangstelling voor IMVO is onder meer zichtbaar aan de rapportages hierover: in 2005 rapporteerden 30 van de grootste 100 bedrijven in Nederland over IMVO; in 2011 was dit aantal gestegen tot 82 (KPMG, 2011). Ook in de Dow Jones Sustainability Index zijn Nederlandse multinationals prominent vertegenwoordigd. Belangrijk probleem is dat vooralsnog minder dan 20 procent van alle verslagen is voorzien van externe verificatie. Bij grote bedrijven laat ruim 40 procent externe verificatie van IMVO informatie uitvoeren. Onderzoek naar IMVO onder bedrijven in Scandinavië geeft aan dat zij steeds meer IMVO als onderdeel van hun concurrentiepositie gaan beschouwen en heldere internationale regelgeving prefereren boven vrijwillige afspraken (Gjølberg, 2011).

<sup>157</sup> [www.transparantiebenchmark.nl](http://www.transparantiebenchmark.nl).

<sup>158</sup> Antwoord op Kamervragen onder kenmerken 2013Z03761 en 2013Z03772 d.d. 27 februari 2013 (referentie DDE-139/2013).

Uit IOB onderzoek blijkt dat verschillende interne en externe factoren invloed uitoefenen op de aandacht die bedrijven besteden aan internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Externe impulsen die het ondernemen van bedrijven beïnvloeden komen van NGO's, onderzoeksinstellingen, lokale overheden en lokale gemeenschappen. Internationaal opererende bedrijven worden soms onder druk gezet door NGO's. Maatschappelijke organisaties zoals Oxfam-Novib en SOMO spelen een belangrijke rol bij het in kaart brengen van maatschappelijk verantwoord ondernemen en het monitoren van de bijdrage van multinationale ondernemingen aan duurzame ontwikkeling. Het Oxfam rapport *'Behind the Brands'* (OXFAM International, 2013) behandelt de effecten van de wereldwijde voedingsmiddelen sector op mens en milieu, en rangschikt de tien grootste levensmiddelenbedrijven volgens hun prestaties op onder meer vrouwenrechten, landrechten en arbeidsomstandigheden. Oxfam signaleert daarbij belangrijke tekortkomingen op het gebied van de verduurzaming van voedselketens.

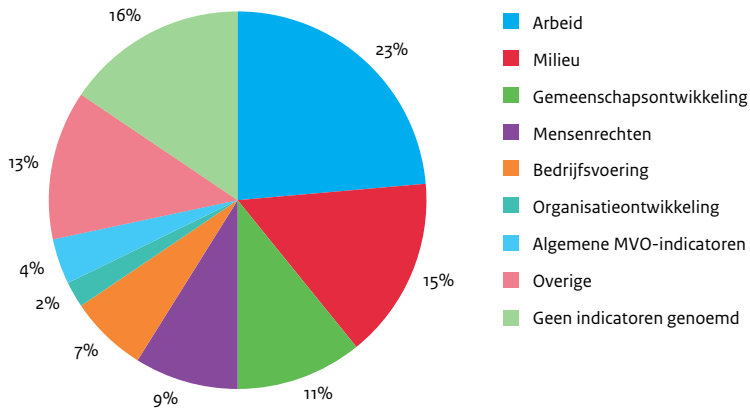
Lokale overheden en donoren komen vooral in beeld als stimulator voor IMVO en voor het stellen van MVO-kaders. De rol van overheden in donorlanden is vooral belangrijk om bedrijven te ondersteunen bij de uitvoering van IMVO. Een actieve rol van de publieke sector is daarnaast van belang waar bedrijfs- en ontwikkelingsdoelstellingen onderling divergeren. De meeste positieve effecten van publieke bemoeienis met IMVO zijn bekend van de strategieën *'facilitating'* en *'partnering'*, terwijl de inzet op *'mandating'* en *'endorsing'* tot meer gemengde en soms zelfs negatieve resultaten leidt.

| 217 |

IMVO wordt het meest ingezet in de sectoren energie, mijnbouw, textiel en ambachtelijke productie, gevolgd door landbouw. Vooral de grotere bedrijven rapporteren hierover. Empirische informatie over effecten van door donoren gesteunde IMVO praktijken in ontwikkelingslanden is schaars. Een belangrijke oorzaak is dat het de nodige tijd kost voordat resultaten zichtbaar worden. De voor IOB uitgevoerde systematische review vond onder 45 studies vooral effecten over individuele bedrijven (39 studies), een specifieke sector (20) of de lokale gemeenschap (21). Over effecten op huishoudniveau is weinig bekend (7 studies). Slechts 1 studie rapporteerde over impact op individueel niveau. Van 37 onderzochte (valide) onderzoeken meldden er 20 positieve resultaten; 8 waren er negatief en bij 7 studies was het oordeel gemengd. Het is lang niet altijd duidelijk of gemeten effecten terug te voeren zijn op steun van de overheid. Daardoor ontbreekt voorts nog het zicht op een eenduidig verband tussen de door de overheid gesteunde interventies, de wijze waarop bedrijven IMVO in de praktijk brengen en de effecten daarvan op (armoede in) ontwikkelingslanden.

De IMVO studies gaan – in aflopende frequentie – in op de thema's: arbeidsverhoudingen (kinderarbeid, vakbondsrechten, werkgelegenheid voor vrouwen), gemeenschapsontwikkeling (gezondheid, onderwijs), milieu (minder vervuiling, energiebesparing, certificering), mensenrechten, consumentenaangelegenheden, verantwoorde bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. De meeste indicatoren refereren aan arbeidsnormen, milieu en mensenrechten (zie figuur 11.1). Door het grote aantal indicatoren – 91 – dat in de praktijk wordt gebruikt, is het vergelijken van resultaten, en daarmee het trekken van meer algemene conclusies, lastig.

**Figuur 11.1** MVO-indicatoren in effectenstudies



Bron: IOB, 2013a. N=45.

### 11.3.3 Conclusie

De aandacht voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet nieuw, maar wint de laatste jaren snel terrein, ook in het (OS-) beleid. De Nederlandse beleidsfilosofie baseert zich op internationale standaarden van de OESO, VN en ILO. IMVO is ook steeds meer synoniem geworden met duurzaam ondernemen.

In weerwil van alle aandacht voor en rapportages over IMVO staat de kennis over de effecten nog in de kinderschoenen. Belangrijke aandachtspunten over de rol van de overheid bij het bevorderen van IMVO zijn de keuze tussen publieke regelgeving en vrijwillige handhaving en de vertaling van generieke bepalingen naar een sectorspecifieke uitwerking.





## Bijlage I    Uitgaven aan de vijftien belangrijkste landen per programma

	Land	LIC*	ORET	FMO	PSOM	CBI	PUM	Totaal
1	Ghana		<b>26 %</b>	2 %	<b>5 %</b>	1 %	<b>3 %</b>	<b>12 %</b>
2	Sri Lanka		<b>7 %</b>	<b>6 %</b>	1 %	<b>4 %</b>	2 %	<b>6 %</b>
3	Tanzania	x	<b>7 %</b>	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>	<b>2 %</b>	<b>2 %</b>	<b>5 %</b>
4	Bangladesh	x	<b>2 %</b>	<b>9 %</b>	<b>3 %</b>	1 %	2 %	<b>5 %</b>
5	India			<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	<b>15 %</b>	<b>7 %</b>	<b>4 %</b>
6	China		<b>7 %</b>	0 %	<b>6 %</b>		<b>3 %</b>	<b>3 %</b>
7	Vietnam		<b>3 %</b>	<b>4 %</b>	<b>6 %</b>	<b>2 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>
8	Soedan		<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	1 %	0 %	0 %	<b>3 %</b>
9	Oeganda	x	2 %	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>	2 %	1 %	<b>3 %</b>
10	Mozambique	x	<b>5 %</b>	2 %	<b>3 %</b>	1 %	1 %	<b>3 %</b>
11	Indonesië		<b>4 %</b>	0 %	<b>7 %</b>	<b>6 %</b>	<b>8 %</b>	<b>3 %</b>
12	Kenia	x	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>
13	Albanië		<b>3 %</b>	1 %	0 %	1 %	1 %	<b>2 %</b>
14	Benin	x	0 %	<b>4 %</b>	1 %	0 %	1 %	<b>2 %</b>
15	Niger	x	0 %	<b>4 %</b>			0 %	<b>2 %</b>
16	Zuid Afrika			2 %	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	2 %
17	Bolivia			1 %	2 %	<b>6 %</b>	<b>2 %</b>	1 %
18	Colombia		1 %		2 %	<b>10 %</b>	<b>3 %</b>	1 %
19	Suriname		<b>2 %</b>		<b>4 %</b>	0 %	1 %	1 %
20	Filippijnen		2 %	0 %	2 %	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	1 %
21	Haïti	x		<b>3 %</b>			0 %	1 %
22	Madagaskar	x	<b>2 %</b>	1 %	0 %	1 %	0 %	1 %
23	Nicaragua			<b>3 %</b>	1 %	1 %	1 %	1 %
24	Togo	x		<b>3 %</b>				1 %
25	Gambia	x	<b>3 %</b>		1 %		1 %	1 %
26	Peru			1 %	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>3 %</b>	1 %
27	Egypte		1 %	0 %	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	2 %	1 %
28	Bosnië-Herze- govina		1 %	0 %	3 %	<b>2 %</b>	1 %	1 %
29	Afghanistan	x		<b>3 %</b>	1 %	0 %		1 %
30	Georgië		1 %	1 %	1 %	1 %	<b>2 %</b>	1 %
31	Maldiven		<b>2 %</b>					1 %

32	Cambodja	x		2 %			1 %	1 %
33	Ethiopië	x	0 %	0 %	6 %	2 %	1 %	1 %
34	Ecuador		1 %		1 %	2 %	1 %	1 %
35	Mongolië			1 %	1 %	0 %	2 %	1 %
36	Pakistan				1 %	3 %	2 %	0 %
37	Armenië			0 %	0 %	1 %	2 %	0 %
	<b>Totaal</b>		<b>88 %</b>	<b>75 %</b>	<b>81 %</b>	<b>83 %</b>	<b>66 %</b>	<b>82 %</b>
	<b>Grootste 15</b>		<b>72 %</b>	<b>62 %</b>	<b>63 %</b>	<b>71 %</b>	<b>48 %</b>	<b>58 %</b>

\* LIC = Low Income Country

De tabel hierboven geeft het aandeel in de totale uitgaven van de vijftien belangrijkste landen per programma weer. Voor deze vijftien landen zijn de percentages vetgedrukt. De lijst van vijftien is niet voor ieder instrument hetzelfde. De totale lijst is daarom langer (37 landen). De niet vetgedrukte percentages geven de aandelen weer aan deze landen buiten de lijst van vijftien. Deze aandelen zijn dus ook kleiner.

## Bijlage II Bibliografie

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- ADB. (2012). *Microfinance Development Strategy 2000: Sector Performance and Client Welfare*. Manilla.
- Aggarwal, S., Klapper, L., & Singer, D. (2012). *Financing Businesses in Africa: The Role of Microfinance*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Ahiaga-Dagbui, D., Fugar, F., J.W., M., & Adinyira, E. (2013). *Potential risks to international joint ventures in developing economies: the Ghanaian construction industry experience*. Hanoi: Construction Publishing House.
- Aidenvironment. (2010). *Milleniumakkoorden – Mid-term review*. Amsterdam.
- AIV. (2006). *Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding*. Den Haag.
- AIV. (2013). *Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking*. Den Haag.
- Aker, J. C., & Mbiti, I. M. (2010). Mobile Phones and Economic Development in Africa. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3), 207-232.
- Ali, D. A., Deininger, K., & Goldstein, M. (2011). *Environmental and Gender Impacts of Land Tenure Regularization in Africa: Pilot evidence from Rwanda*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Alidou, M., Lem, M., Schrader, T., & Zeeuw, F. d. (2010). *Local entrepreneurship, agribusiness cluster formation and the development of competitive value chains: Evaluation of the Strategic Alliance for Agricultural Development in Africa (SAADA program) 2006-2009*. Wageningen: Berenschot / Wageningen UR.
- Armendáriz de Aghion, B., & Morduch, J. (2010). *The economics of microfinance (second edition)*. Cambridge: MIT Press.
- Asiedu, E. (2006). Foreign direct investment in Africa, The role of natural resources, market size, government policy, institutions and political instability. *The World Economy*, 29(1), 63-77.
- Asperen, M. van, & Huntjens, E. (2013). *Onderzoek naar afgewezen PSOM en PSI projecten*. Den Haag: Agentschap NL.
- Australian AID. (2012). *Australian Multilateral Assessment March 2012: Private Infrastructure Investment Group (PIDG)*. Canberra.
- Ayyagari, M., Demirgüç-Kunt, A., & Maksimovic, V. (2008). How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment. *The World Bank Economic Review* 22(3), 483-516.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: PublicAffairs.
- Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., & Kinnan, C. (2013). *The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation*. Cambridge: The National Bureau of Economic Research.
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic Growth (second edition)*. Cambridge: MIT Press.
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J., & Scarpetta, S. (2009). Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics. In: T. Dunne, J. Jensen, & M. Roberts, *Producer Dynamics*. Chicago: National Bureau of Economic Research.
- Bauchet, J., Marshall, C., Starita, L., Thomas, J., & Yalouris, A. (2011). *Latest Findings Of Randomized Evaluations of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.



- Beamish, P., & Berdrow, I. (2003). Learning from IJVs: The Unintended Outcome. *Long Range Planning*, 36, 285-303.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. & Peria, M. S. (2008). Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use around the World. *The World Bank Economic Review*, 22(3), 397-430.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. & Peria, M. S. (2010). Bank Financing for SMEs: Evidence Across Countries and Bank Ownership Types. *Journal of Financial Services Research*, 39(1), 35-54.
- Beck, T., Maimbo, S. M., Faye, I. & Triki, T. (2011). *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Berenschot / SEOR / ECOLAS. (2006). *ORET / MILIEV Evaluation 1999-2004: Final Report*. Den Haag.
- Bernard, T., & Spielman, D. (2009). Reaching the rural poor through rural producer organizations? A study of agricultural marketing cooperatives in Ethiopia. *Food Policy*, 34(1), 60-69.
- Bhavnani, A., Chiu, R., Janakiram, S., & Silarsky, P. (2008). *The Role of Mobile Phones in Sustainable Rural Poverty Reduction*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Bilal, S. (2013). Thematic focus: Financing infrastructure. *GREAT Insights*, 2(4).
- Biousse, K., & Miyamoto, K. (2013). *Support to Enhance Private Investments for Infrastructure in Developing Countries*. Parijs: OECD Publications.
- Birch Consultants. (2013). *Dutch Good Growth Fund – Onderzoek en Aanbevelingen*. Driebergen.
- Birdsall, N., & Fukuyama, F. (2011). The Post-Washington Consensus. *Foreign Affairs*, 90(2), 45-53.
- Blom, B., & Assenberg, B. (2013). *MASSIF Review*. Hilversum: Goodwell Investments.
- Bloom, M., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D., & Roberts, J. (2013). Does Management Matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 182(1), 1-51.
- Bloom, N., & van Reenen, J. (2010). Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries? *Journal of Economic Perspectives*, 24(1), 203-224.
- Bloom, N., Mahajan, A., McKenzie, D., & Roberts, J. (2010). Why Do Firms in Developing Countries Have Low Productivity? *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 100(2), 619-623.
- Boer & Croon. (2006). *Evaluatie van het functioneren van de NFX*. Amsterdam.
- Briceño-Garmendia, C., & Foster, V. (2009). *Democratic Republic of Congo: Prioritizing Infrastructure Investments: A Spatial Approach*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Brown, M. (2012). *Evaluation Local Currency Fund TCX Subordinated Convertible Debt Facility*. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Bruhn, M., Karlan, D., & Schoar, A. (2012). *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico*. New Haven: Yale University Press.
- Bruné, L., Giné, X., Goldberg, J., & Yang, A. D. (2011). *Commitments to Save: A Field Experiment in Rural Malawi*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Cadot, O., Fernandes, A.M., Gourdon, J., Mattoo, A. (2012). *Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Calderón, C. (2009). *Infrastructure and Growth in Africa*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Calderón, C., & Servén, L. (2004). *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Calice, P., Chando, V. M., & Sekioua, S. (2012). *Bank Financing to Small and Medium Enterprises in East Africa: Findings of a Survey in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia*. Tunis: AfDB.

- Carnegie Consult. (2010). *Beleidsevaluatie MASSIF-fonds*. Maarssen.
- Carnegie Consult. (2013). *Review Orio: Eindrapportage*. Maarssen.
- CEPA. (2009). *Public-Private Infrastructure Facility: Strategic Review 2008*. Cambridge: Cambridge Economic Policy Associates.
- CEPA. (2013). *Public-Private Infrastructure Advisory Facility: 2012-2013 Evaluation*. Cambridge: Cambridge Economic Policy Associates.
- Chang, H. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londen: Anthem Press.
- Chang, H. (2007). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. Londen: Random House Business Books.
- Chang, H. (2010). *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. Londen: Penguin.
- Choeun, S., Sovattha, N., & Yorn, Y. (2013). *Improved Market Access of Smaller Shareholders in Svay Rieng Province to the Vegetable Value Chain: Final Evaluation Report*. Agrimate.
- Claessens, S. (2006). Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. *The World Bank Research Observer*, 21(2), 207-240.
- Claessens, S., & Feijen, E. (2006). *Financial Sector Development and the Millennium Development Goals*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Clarke, G., Xu, L., & Zou, H. (2006). Finance and income inequality: What do the data tell us? *Southern Economic Journal*, 578-596.
- Coles, C., Mitchell, J., & Vorster, D. (2012). *Assessment of the IDH Dutch Sustainable Trade Initiative Tea Improvement Programme*. Londen: Overseas Development Institute.
- Cook, M., & Chaddad, F. (2004). Redesigning Cooperative Boundaries: The Emergence of New Models. *American Journal of Agricultural Economics*, 86(5), 1249-1253.
- Copestake, J., & Williams, R. (2011). *What is the impact of microfinance, and what does this imply for microfinance policy and for future impact studies?* Oxford: Oxford Policy Management.
- Cornia, G., Jolly, R., & Stewart, F. (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press.
- Crépon, B., Devoto, F., Duflo, E., & Pariente, W. (2011). *Impact of Microcredit in rural areas of Morocco: Evidence from a Randomized Evaluation*. Working Paper. <http://economics.mit.edu/files/6659> ( geraadpleegd 01/06/2013).
- Cull, R., Demirgüç-Kunt, A., & Morduch, J. (2009). Microfinance Meets the Market. *Journal of Economic Perspectives*, 23(1), 167-192.
- Dalberg Global Development Advisors. (2010). *The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy*. Copenhagen.
- DANIDA. (2010). *Impact Evaluation of DANIDA Support to Rural Transport Infrastructure in Nicaragua*. Copenhagen.
- De Giorgi, G., & Rahman, A. (2013). *SME Registration Evidence from a Randomized Controlled Trial in Bangladesh*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- De Kemp, A., Faust, J., & Leiderer, S. (2011). *Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia*. Bonn / Den Haag / Stockholm: BMZ / Ministerie van Buitenlandse Zaken / SIDA.
- De Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2012). *Do informal firms want to formalize and does it help them if they do?* Washington, D.C.: Wereldbank.
- De Soto, H. (1989). *De Andere Weg: Het economische antwoord op terrorisme*. New York: Basic Books.

- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital; Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else*. Londen: Bantam Press.
- Deininger, K., Ayalew Ali, D., & Alemu, T. (2008). *Impact of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Market Participations: Evidence from Ethiopia*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- DFC. (2010). *An Evaluation of FMO Operations, Including an Assessment of the Effectiveness of Established Governance Mechanisms*. Barcelona.
- DFID. (2011). *Multilateral Aid Review: Assessment of the PIDG (Private Infrastructure Development Group)*. Londen.
- DFID. (2013). *Annual Review: Investment Climate Facility for Africa (ICF)*. Londen.
- DFID. (2013). *Private Infrastructure Development Group (PIDG) Multilateral Aid Review (MAR) Update 2013 progress rating*. Londen.
- Dijkstra, G. (2013). *Paradoxes around good governance*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dinh, H., Mavridis, D., & Nguyen, H. (2010). *The Binding Constraint on Firms' Growth in Developing Countries*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Djankov, S., Freund, C., & Pham, C. (2010). Trading on Time. *The Review of Economics and Statistics*, 92(1), 166-73.
- Donovan, J., & Poole, N. (2013). Asset Building in Response to Value Chain Development: lessons From Taro Producers in Nicaragua. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 11(1), 23-37.
- Dupas, P., & Robinson, J. (2012). *Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Duvendack, M., Palmer-Jones, R., Copestake, J., Hooper, L., Loke, Y., & Rao, N. (2011). *What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?* Londen: University of London.
- Easterly, W., & Servén, L. (2003). *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- ECORYS. (2005). *PSOM Evaluation 2005; Final Sythesis Report*. Rotterdam.
- Ecorys. (2011). *PUM Netherlands senior experts Evaluatie 2006-2009: Eindrapport*. Rotterdam.
- EFECE. (2013). *External Evaluation of the BSOD Programme in Latin America (2006-2011)*. La Paz.
- Effron, L., Elliot, V., & Fostvedt, N. (2011). *FIRST Evaluation Phase II*. Londen: FIRST Initiative.
- EIM. (2007). *CBI Market Information Programme. Final Evaluation Report*. Zoetermeer.
- Esfahani, H., & Ramirez, M. (2003). Institutions, infrastructure, and economic growth. *Institutions, infrastructure, and economic growth*, 70(2), 443-77.
- Estrup, J. (2009). *Aid, Paris and the Private Sector: How to Square the Circle*. Kopenhagen: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Europese Commissie. (2012). *Aid for Trade report 2012*. Brussel.
- Fafchamps, M., McKenzie, D., Quinn, S., & Woodruff, C. (2011). *When Is Capital Enough to Get Female Microenterprises Growing? Evidence from a Randomized Experiment in Ghana*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Farazi, S. (2013). *Informal Firms and Financial Inclusion: Status and Determinants*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Ferro, E., Portugal-Perez, A., & Wilson, J. (2011). *Aid to the Services Sector: Does it Affect Manufacturing Exports?* Washington, D.C.: Wereldbank.

- FMO. (2013). *History*. Opgehaald van [www.fmo.nl/about-us/profile/history](http://www.fmo.nl/about-us/profile/history) (geraadpleegd 01/06/2013).
- Fort, R. (2007). *Property rights after market liberalization reforms: Land titling and investments in rural Peru*. Wageningen: Wageningen University.
- Foster, V., & Briceño-Garmendia, C. (2010). *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Freund, C., & Bolaky, B. (2008). Trade, regulations and income. *Trade, regulations and income*, 87(2), 309-21.
- Gaile, G., & Foster, J. (1996). *Review of methodological approaches to the study of the impact of microenterprise credit programmes*. Wasington, D.C.: USAID.
- Gerwen, F. v., & Buter, J. (2009). *Mid-term Review Dutch Employers' Cooperation Programme 2006-2008: Enabling to enable*. Wageningen: MDF.
- Gjøølberg, M. (2011). Explaining Regulatory Preferences: CSR, Soft Law, or Hard Law? Insights from a Survey of Nordic Pioneers. *CSR: Business and Politics*, 13(2).
- Goldberg, N. (2005). *Measuring the impact of microfinance: taking stock of what we know*. Washington, D.C.: Grameen Foundation USA.
- Haidar, J. (2012). The impact of business regulatory reforms on economic growth. *Journal of the Japanese and International Economies* 26(3), 285-307.
- Hallward-Driemeier, M., & Pritchett, L. (2011). *How Business is done and the Doing Business Indicators*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Harrison, A., Lin, J., & Xu, L. C. (2013). *Explaining Africa's (dis)advantage*. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Helms, G. (2008). *Une appréciation de l'impact du programme au niveau des bénéficiaires finaux et les mutuelles*. Arnhem: Agriterra.
- Hettige, H. (2006). *When do rural roads benefit the poor and how?* Manilla: ADB.
- Hoebink, P. (1988). *Geven is Nemen – De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*. Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties.
- Hogan, P., Keesing, D., & Singer, A. (2001). *The Role of Support Services in Expanding Manufactures Exports in Developing Countries*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Holden, S., Deininger, K., & Ghebru, H. (2009). Impacts of Low-Cost Land Certification and Productivity. *American Journal of Agricultural Economics*, 91, 359-373.
- Hoof, N. van, & Nam Thang, T. (2010). *Evaluation of farmer-led tourism by VNFU / Colecto in Vietnam*. Arnhem: Agriterra.
- Høyland, B., Moene, K., & Willumsen, F. (2009). *Be careful when Doing Business*. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Hsieh, C., & Klenow, P. (2009). Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *Quarterly Journal of Economics*, 1403-48.
- Huang, Y. (2003). One country, two systems: Foreign-invested enterprises and domestic firms in China. *China Economic Review*, 14(4), 404-416.
- Hulme, D., & Mosley, P. (1996). *Finance Against Poverty*. Londen: Routledge.
- Hulten, C. (1996). *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have*. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Humphrey, J., & Navas-Alemán, L. (2010). *Multinational value chains, small and medium enterprises and 'pro-poor' policies: A review of donor practice*. Brighton: Institute of Development Studies.

- IADB. (2003). *MIF Evaluation*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- ICTSD. (2013). *Assessing the Effectiveness of Aid for Trade: Lessons from the Ground*. Genève.
- IDH. (2013). *Impact studies 2013: Sustainable market transformation in action*. Utrecht.
- IEG. (2011). *Assessing IFC's Poverty Focus and Results*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- IEG. (2013). *Evaluation of the International Finance Corporation's Global Trade Finance Program, 2006-12*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- IFC. (2011). *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- IFC. (2012). *Kenya Investment Climate Program: Final Report*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- IFC. (2013). *IFC History*. [www.ifc.org/history](http://www.ifc.org/history) (geraadpleegd 01/06/2013).
- IFC. (2013). *IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- IFDC. (2007). *MIR: End of Project Evaluation*. Muscle Shoals (AL).
- IFDC. (2012). *Internal Mid-term Review of MIR+*. Muscle Shoals (AL).
- Independent Evaluation Group. (2005). *Improving the World Bank's Development Effectiveness: What Does Evaluation Show?* Washington, D.C.: Wereldbank.
- Independent Evaluation Group. (2008). *Doing Business: An Independent Evaluation*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek. (2002). *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelings samenwerking*. Den Haag.
- IOB. (1999). *Hulp door Handel: evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI 1990-1996)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2009). *Investing in infrastructure: Evaluation of the LDC Infrastructure Fund*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2012a). *Algemene Begrotingssteun (2000-2011): resultaten onder voorwaarden*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2012b). *Van infrastructuur naar duurzame impact: beleidsoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990-2011)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2013a). *Corporate social responsibility: The role of public policy – A systematic literature review*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2013b). *Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2013c). *Public-Private Partnerships in developing countries – A systematic literature review*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2013d). *Renewable energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IOB. (2013e). *Working with the World Bank: Evaluation of Dutch World Bank Policies and Funding 2000-2011*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IRAM. (2012). *Evaluation de la deuxième phase du project FORCE*. Parijs.
- Jepma, C. (1991). *The Tying of Aid*. Parijs: OECD Publications.
- Jepma, C., & Kock, E. (1994). *Ontbinding van officiële kredieten binnen het OESO-gebied*. TPE, 16(4), 32-55.

- Jun, S. (2012). Financial Development and Output Growth: A Panel Study for Asian Countries. *Journal of East Asian Economic Integration*, 16(1), 97-115.
- Karlan, D., & Morduch, J. (2010). Access to Finance. In D. Rodrik, & M. R. Rosenzweig, *Handbook of Development Economics, Volume 5* (pp. 4704-84). Amsterdam: North Holland.
- Karlan, D., & Zinman, J. (2011). Microcredit in Theory and Practice: Using Randomized Credit Scoring for Impact Evaluation. *Science* 332(6035), 1278-1284.
- Kessler, J. J., & Tholen, D. (2013). *Review of the JoDEA Fund*. Amsterdam: Aidenvironment.
- Khan, M. (2011). 'Governance and Growth: History, Ideology and Methods of Proof'. In: A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, & a. J. Stiglitz, *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies* (pp. 51-79). Oxford: Oxford University Press.
- Khandker, S. (2005). Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh. *The World Bank Economic Review*, 19(2), 263-286.
- Kindornay, S., & Reilly-King, F. (2013). *Investing in the Business of Development: Bilateral Approaches to Engaging the Private Sector*. Ottawa: North South Institute / Canadian Council for International Co-operation.
- KPMG. (2011). *International corporate responsibility survey*. Amsterdam.
- Krueger, A. (1997). Trade Policy and Economic Development: How We Learn. *American Economic Review*, 87, 1-22.
- Lassche, E., & Hesterman, B. (2009). *Evaluation of the KENFAP project 'Transition Plan'*. Arnhem: Agriterria.
- Lederman, D., Maloney, W., & Servén, L. (2005). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean (LAC) Countries: A Summary of Research Findings*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Levine, R. (2005). 'Finance and Growth: Theory and Evicence'. In: S. D. Philippe Aghion, *Handboek of Economic Growth, edition 1, volume 1* (pp. 865-934). Amsterdam: Elsevier.
- Liang, Q., & Teng, J. (2006). Financial Development and Economic Growth: Evidence from China. *China Economic Review*, 17, 395-411.
- Lin, J. (2012a). *Challenges, Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Least Developed Countries*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Lin, J. (2012b). *New Structural Economics: A framework for Rethinking Development and Policy*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mano, Y., Iddrisu, A., Yoshino, Y., & Sonobe, T. (2011). *How Can Micro and Small Enterprises in Sub-Saharan Africa Become More Productive? The Impacts of Experimental Basic Managerial Training*. Wereldbank: Washington, D.C.
- Mavrotas, G., & Son, S. (2006). Financial Sector Development & Growth: Re-examining the Nexus. In M. Bagella, L. Becchetti, & I. Hasan, *Transparency, Governance and Markets* (pp. 217-42). Oxford: Elsevier Publishers.
- Maxwell Stamp. (2012). *Independent Review of the Investment Climate Facility*. Nairobi.
- McCulloch, N., Winters, L., & Cirera, X. (2002). *Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*. Londen: Centre for Economic Policy Research.
- McKenzie, D. (2009). *Impact Assessments in Finance and Private Sector Development – What have we learned and what should we learn?* Washington, D.C.: Wereldbank.
- McKenzie, D., & Woodruff, C. (2012). *What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World?* Washington, D.C.: Wereldbank.



- MDF / Triodos Facet. (2011). *Evaluatie Capacity Development Programme 2006-2010*. Wageningen.
- MDF. (2009). *Evaluation of Dutch support to capacity development: Evidence-based case studies – Rapport sur SYDIP, République démocratique du Congo*. Wageningen.
- MDF. (2010a). *Evaluation of Dutch support to capacity development: Evidence-based case studies – Rapport sur FEKRITAMA, Madagascar*. Wageningen.
- MDF. (2010b). *Images of Capacity Development, Mwiata, Tanzania*. Wageningen: MDF.
- Miller, R. R., Glen, J. D., Jaspersen, F. Z., & Karmokolias, Y. (1996). *International Joint Ventures in Developing Countries: Happy Marriages?* Washington, D.C.: Wereldbank & IFC.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2007). *Kabinetsvisie Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen 2008-2011: Inspireren, innoveren, integreren*. Den Haag.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2011). *Van hulp naar investeren: Een overzicht van instrumenten voor een beter ondernemingsklimaat en internationaal ondernemen in ontwikkelingslanden*. Den Haag.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007a). *Private Sector Development: The key to economic growth (DDE Working Paper)*. Intern Document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007b). *Private Sector Development: Infrastructure (DDE Working Paper)*. Intern document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007c). *Private Sector Development: Financial sector development (DDE Working Paper)*. Intern document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007d). *Private Sector Development: Market access and market development (DDE Working Paper)*. Intern document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007e). *Private Sector Development: Access to skills and knowledge (DDE Working Paper)*. Intern document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2007f). *Private Sector Development: Legal and regulatory framework (DDE Working Paper)*. Intern document.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2010). *Handreiking Publiek Private Partnerschappen: een praktische handleiding voor het effectief aangaan van PPP's*. Den Haag.
- Ministerie van Financiën. (2002). *Handleiding voor de Publieke Sector Comparator (PSC)*. Den Haag.
- Morales, M., Pacheco, D., Rivero, S., & Gianotten, V. (2009). *Evaluacion Prospectiva del INRA*. Parijs: Institut National de la Recherche Agronomique.
- Motta, M., Oviedo, A., & Santini, M. (2010). *An Open Door for Firms – The Impact of Business Entry Reforms*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- NCSTE / IOB. (2006). *Country-led Joint Evaluation of the ORET / MILIEV Programme in China*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Ndikumana, L. (2000). Financial Determinants of Domestic Investment in Sub-Saharan Africa: Evidence from Panel Data. *World Development*, 28(2), 381-400.
- Ndulu, B. (2006). Infrastructure, Regional Integration and Growth in Sub-Saharan Africa: Dealing with the Disadvantages of Geography and Sovereign Fragmentation. *Journal of African Economies*, 15(2), 212-244.
- Ndulu, B. (2007). *Challenges of African growth*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Nexus Associates. (2009). *Review of the Investment Climate Facility*. Nutfield.
- NIB Consult. (2006). *Evaluatie Nederlands Investerings Matching Fonds 2002-2006*. Den Haag.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Odell, K. (2010). *Measuring the Impact of microfinance: Taking Another Look*. Washington, D.C.: Grameen Foundation USA.
- OESO / WTO. (2013). *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*. Parijs: OECD Publications.
- OESO. (1995). *Orientalisations for Development Co-operation in Support of Private Sector Development*. Parijs: OECD Publications.
- OESO. (2004). *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*. Parijs: OECD Publications.
- OESO. (2006). *Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development*. Parijs: OECD Publications.
- OESO. (2006). *Report on Division of Labour. Addressing Fragmentation and Concentration of Aid Across Countries*. Parijs: OECD Publications.
- OESO. (2011). *The Netherlands: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011*. Parijs: OECD Publications.
- Opportunidades Estratégica. (2008). *Evaluación Final Proyecto de Simplificación de Trámites para la Creación de Empresas en Colombia*. Bogotá.
- Orgut UK Ltd. (2012). *Annual Review of the Land Tenure Regularisation Programme Rwanda*. Londen.
- OXFAM International. (2013). *Behind the Brands: Food justice and the 'Big 10' food and beverage companies*. Oxford.
- Oxford Policy Management. (2008). *The Emerging Africa Infrastructure Fund Ltd: Constraints on infrastructure investment in Africa*. Oxford.
- Page, J. (1993). *The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- PIDG. (2009). *Emerging Africa Infrastructure Fund Progress Review 2009*. Sutton.
- PIDG. (2011). *GuarantCo Progress Review August 2011*. Sutton.
- PIDG. (2012). *Annual Report 2012*. Sutton.
- Pitt, M., & Khandker, S. (1998). The impact of group-based credit programmes on poor households in Bangladesh: does the gender of participants matter? *Journal of Political Economy*, 106(5), 958-96.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. New York: Verenigde Naties.
- Raad van de Europese Unie. (2007). *EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries (14470/07)*. Brussel.
- Ragasa, C. & Golan, J. (2012). *The Role of Rural Producer Organizations for Agricultural Service Provision in Fragile States*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Rao, E., & Qaim, M. (2013). Supermarkets and agricultural labour demand in Kenya: A gendered perspective. *Food Policy*, 38(C), 165-176.
- Ravallion, M. (2004). *Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Rodrik, D. (1995). Trade and industrial policy reform. In J. Behrman, & T. Srinivasan, *Handbook of Development Economics, Volume 3B* (pp. 2925-2982). Amsterdam: North-Holland.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York / Londen: W.W. Norton.



- Roodman, D. (2012). *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Roodman, D., & Morduch, J. (2009). *The impact of microcredit on the poor in Bangladesh: revisiting the evidence*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Rosenberg, R. (2010). *Does Microcredit Really Help Poor People?* Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Rossi, P. (1987). The Iron Law Of Evaluation And Other Metallic Rules. *Research in Social Problems and Public Policy*, 4, 3-20.
- Schulpen, L., & Gibbon, P. (2002). Private Sector Development: Policies, Practices and Problems. *World Development* 30(1), 1-15.
- SDC / DFID. (2008). *A Synthesis of the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*. Bern.
- Sebstad, J., & Chen, G. (1996). *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- SER. (1997). *De particuliere sector in internationale samenwerking*. Den Haag.
- SER. (2008a). *Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*. Den Haag.
- SER. (2008b). *Verklaring Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Den Haag.
- SER. (2011). *Ontwikkeling door duurzaam ondernemen*. Den Haag.
- SER. (2013). *Eindevaluatie SER-initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Den Haag.
- Shimamura, Y., & Lastarria-Cornhiel, S. (2010). Credit program participation and child schooling in rural Malawi. *World Development*, 38(4), 567-580.
- Singer, H. W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *The American Economic Review*, 40(2), 474-485.
- Sluis, J. van, Praag, M. van, & Vijverberg, W. (2005). Entrepreneurship Selection and Performance: A Meta-analysis of the Impact of Education in Developing Economies. *World Bank Economic Review*, 19(2), 225-261.
- Song, G. & Müller-Falcke, D. (2006). The Economic Effects of ICT at Firm-Levels. In: M. B. Torero, *Information and Communication Technologies for Development and Poverty Reduction: The Potential of Telecommunications* (pp. 166-184). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Songco, D., Ruba, A., & Ibanez, M. (2011). *Report on the evaluation of the projects 'Organic farming network' and 'Organic rice production'*. Arnhem: Agriterre.
- Sonobe, T., Higuchi, Y., & Otsuka, K. (2012). *Productivity Growth and Job Creation in the Development Process of Industrial Clusters*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Soriano, R. (2011). *Evaluación de Medio Término: Complejo Sur*. La Paz: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Spratt, S., & Collins, L. (2012). *Development Finance Institutions and infrastructure: A systematic review of evidence for development additionality*. Sutton: PIDG.
- Staatscourant. (2012a). *Besluit van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 11 april 2012, nr. Minbuza-2012.7786, tot vaststelling van beleidsregels voor het deelnemen aan samenwerkingsverbanden op het terrein van voedselzekerheid en private sector ontwikkeling*. Staatscourant 19 april 2012, nr. 7531.
- Staatscourant. (2012b). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*. Staatscourant 31 augustus 2012, nr. 18352.
- Steward Redqueen. (2013). *IDH sustainable cotton programme and its impact Baseline and quick scan evaluation (2009-2012)*. Haarlem.

- Stewart, R., van Rooyen, C., Dickson, K., Majoro, M., & de Wet, T. (2010). *What is the Impact of Microfinance on Poor People? A Systematic Review of Evidence from Sub-Saharan Africa*. Londen: University of London.
- Stewart, R., van Rooyen, C., Korth, M., Chereni, A., Rebelo da Silva, N., & de Wet, T. (2012). *Do micro-credit, micro-savings and micro-leasing serve as effective financial inclusion interventions enabling poor people, and especially women, to engage in meaningful economic opportunities in low- and middle-income countries?* Londen: University of London.
- Stiglitz, J. (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*. Prebisch Lecture at UNCTAD.
- Stoian, D., Donovan, J., Fisk, J., & Muldoon, M. (2012). Value chain development for rural poverty reduction: A reality check and a warning. *Enterprise Development and Microfinance*, 23(1).
- Tahirou, A., & Ya Shako Ndjadi, H. (2009). *Rapport de la mission d'évaluation externe de la FUPRO*. Arnhem: Agriterra.
- Terberger, E., Berg, G., Rabenau, K. von, Schönhofen, C., Maats, P., Erzinger, F. & Poppe, R. (2010). *Budget Support and the Development of Infrastructure: Background Paper for the PRBS Evaluation*. Frankfurt: KfW.
- Tiggeloo, N., & Veldhuis-Van Essen, E. (2012). *CBI Export Coaching Programmes (ECP): Evaluation of three ECP programmes*. Zoetermeer: Panteia.
- Timmer, P., & Akkus, S. (2013). *The Structural Transformation as a Pathway out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- TK 1956-1957, 4334, nr. 2.
- TK 1984-1985, 18503, nr. 1-2.
- TK 1996-1997, 25000-V, nr. 62.
- TK 1998-1999, 26433, nr. 1.
- TK 2000-2001, 27467, nr. 1.
- TK 2001-2002, 27467, nr. 6.
- TK 2002-2003, 28318, nr. 2.
- TK 2003-2004, 29234, nr. 1.
- TK 2003-2004, 29234, nr. 26.
- TK 2003-2004, 29439, nr. 1.
- TK 2004-2005, 29800-V, nr. 127.
- TK 2005-2006, 29234, nr. 41.
- TK 2005-2006, 29234, nr. 46.
- TK 2006-2007, 30800-V, nr. 56.
- TK 2006-2007, 30800-V, nr. 110.
- TK 2007-2008, 31200-V, nr. 143.
- TK 2007-2008, 31250, nr. 14.
- TK 2008-2009, 31250, nr. 3.
- TK 2008-2009, 31700-V, nr. 84.
- TK 2009-2010, 31250, nr. 72.
- TK 2010-2011, 32500-V, nr. 15.
- TK 2010-2011, 32605, nr. 2.
- TK 2011-2012, 32605, nr. 54.
- TK 2011-2012, 32605, nr. 56.

- TK 2012-2013, 33625, nr. 1.
- TK 2013-2014, 33625, nr. 38.
- Ton, G., Bijman, J., & Oorthuizen, J. (2007). *Producer organisations and market chains: Facilitating trajectories of change in developing countries*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Torrero, M., Chowdhury, S., & Bedi, A. (2005). Telecommunications Infrastructure and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. In: M. Torrero, & J. von Braun, *Information and Communication Technology for Development and Poverty Reduction* (pp. 21-63). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Triodos Facet. (2009). *Review and Summary of CBI Evaluations 2003-2009*. Zeist.
- Triodos Facet. (2011). *Evaluation PSOM/PSI 1999-2009 and MMF: Final Report*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013a). *IOB Policy Review Private Sector Development 2005-2011: Synthesis report country studies*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013b). *Policy Review Private Sector Development: Country Report Bangladesh*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013c). *Policy Review Private Sector Development: Country Report Burundi*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013d). *Policy Review Private Sector Development: Country Report Ethiopia*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013e). *Policy Review Private Sector Development: Country Report Vietnam*. Zeist.
- Triodos Facet. (2013f). *End of term Evaluation DECP*. Zeist.
- Tulder, R. van (2010). *Evaluating the Effectiveness of Development Partnerships' Analytical Framework*. Rotterdam: The Partnership Resource Center.
- Tulder, R. van, & Pfisterer, S. (2008). *From Idea to Partnership: Reviewing the Effectiveness of Development Partnerships in Zambia, Colombia and Ghana. Findings from a Review of six Partnerships from a 'Call for Ideas' by DGIS*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- UNCTAD. (2005). *Trade and Development Report 2005*. New York / Genève.
- Van Dijk, M. (2003). South African manufacturing performance in international perspective 1979-1999. *The South African Journal of Economics*, 71(1), 119-142.
- Volpe M., C. (2010a). *Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and Extensive Margins of Exports*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Volpe M., C. & Carballo, J. (2010b). Entering new country and product markets: does export promotion help? *Review of World Economics*, 146(3), 437-467.
- Volpe M., C. (2010c). Beyond the Average Effects: The Distributional Impacts of Export-Promotion Programs in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 92, 201-214.
- Vries, H. de, & Levelink, J. (2009). *KENFAP micro-projects: evaluation of institutional set-up and project implementation*. Arnhem: Agriterre.
- Waarts, Y., Ge, L., Ton, G., & Jansen, D. (2012). *Sustainable tea production in Kenya: Impact assessment of Rainforest Alliance and Farmer Field School training*. Wageningen: LEI.
- Waarts, Y., Ge, L., Ton, G., & Mheen, J. van (2012). *A touch of cocoa: Insights in six cocoa projects in Ghana*. Wageningen: LEI.
- Waverman, L., & Meschi, M. (2005). The Impact of Telecoms on Economic Growth in Developing Countries. *The Vodafone Policy Paper Series*, 2.
- Wereldbank & IFC. (2013). *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Wereldbank. (1981). *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington, D.C.

- Wereldbank. (2002). *Private Sector Development Strategy: Directions for the World Bank Group*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2004). *Human Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. New York: Oxford University Press.
- Wereldbank. (2007). *World Development Report 2008*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2008). *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2012). *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2012a). *Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2012b). *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, D.C.
- Wereldbank. (2013). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. Washington, D.C.
- Westover, J. H. (2008). The Record of Microfinance: The Effectiveness/Ineffectiveness of Microfinance Programs as a Means of Alleviating Poverty. *Electronic Journal of Sociology*, 12(1), 1-23.
- White, H. (2008). *The welfare impact of rural electrification: a reassessment of the costs and benefits*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- Willoughby, C. (2004). *How Important is Infrastructure for Achieving Pro-Poor Growth?* Parijs: OECD Publications.
- World Bank Institute. (2010). *Reference Guide Public-Private Partnerships*. Washington, D.C.: Wereldbank.
- WRR. (2010). *Minder pretentie, meer ambitie – Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Den Haag.
- WSP International Management Consulting. (2007). *Literature Review on Private Sector Infrastructure Investment*. Londen: Department for International Development.
- Zhuang, J. et al. (2009). *Financial Sector Development, Economic Growth, and Poverty Reduction: A Literature Review*. Manilla: ADB.

## Bijlage III Over IOB

### Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement *verantwoording* af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan *leren*. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 236 |

### Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

### Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het Parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

### Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het Parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996

werd – in het kader van de herijking van het buitenlandbeleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt sinds de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OESO Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

## Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2013

(Evaluatierapporten die voor 2009 gepubliceerd zijn kunt u terugvinden op de IOB website: [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl).)

IOB no.	Year	Title evaluation report	ISBN
389	2013	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: the impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence. Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGO's in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGO's	978-90-5328-444-5
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele staten-beleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. Systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4

376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2013	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2013	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cervico-uterino del centro de mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6



361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGO's: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGO's	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase et après? Évaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8

343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits: Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits: Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 – 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-

324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests. (Sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests. (Summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests. (Hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests. (Samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests. (Hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

*Als u een publicatie in gedrukte vorm wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar [IOB@Minbuza.nl](mailto:IOB@Minbuza.nl), met vermelding van de titel en het IOB nummer.*



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)  
[www.oecd.org/derec](http://www.oecd.org/derec)

Coverphoto: Fred Hoogervorst / Hollandse Hoogte. Mozambique, provincie Zambezia, 2008. Constructie van een nieuwe brug over de Zambezi rivier nabij Caia.

Layout: Vijfkeerblauw  
Print: Vijfkeerblauw  
ISBN: 978-90-5328-451-3

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | januari 2014

Nederland heeft in de periode 2005-2012 ruim drie miljard euro uitgegeven aan versterking van de private sector in ontwikkelingslanden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financierde via tal van programma's investeringen in infrastructuur, uitbreiding van de toegang tot financiële diensten, het beter functioneren van

markten, effectieve wet- en regelgeving en vergroting van kennis en kunde in ondernemingen. De internationale literatuur laat het belang hiervan zien. Maar wat is bekend over de resultaten van de uitgaven? Deze beleidsdoorlichting deed daarnaar onderzoek.

valuatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit | IOB Evaluatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit | IOB Evaluatie | nr. 389 | Op zoek naar focus en effectiviteit | IOB Evaluatie | nr. 389

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://twitter.com/IOBevaluatie)  
[www.oecd.org/derec](http://www.oecd.org/derec)

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | januari 2014

14BUZ622399|N