

Vergaderjaar 2015–2016

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 181

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2015

Met deze brief biedt het kabinet U de evaluatie aan van het ORET-programma, zoals uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)¹.

Het ORET-programma (ORET staat voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties) was vanaf eind jaren '70 tot halverwege jaren '00 een belangrijk instrument in het kader van het bilaterale ontwikkelingsbeleid van Nederland. Het had tot doel economische ontwikkeling en werkgelegenheid te stimuleren in lage- en middeninkomenslanden via investeringen in de publieke infrastructuur van deze landen. Tot 2005 was bovendien het stimuleren van exporttransacties door Nederlandse bedrijven en het bevorderen van bilaterale handels- en investeringsrelaties in algemene zin een belangrijke doelstelling. Later is dit losgelaten en is de focus verlegd naar duurzame economische ontwikkeling in brede zin.

ORET werd in 2007 gesloten voor nieuwe aanvragen en werd in 2009 opgevolgd door ORIO. Sinds juni van dit jaar is er inmiddels een nieuw programma genaamd DRIVE. Het kabinet heeft Uw Kamer via een brief verstuurd op 16 juni jl. al geïnformeerd over dit nieuwe programma.

De evaluatie die voorligt, betreft de periode 2007–2012 en beoordeelt dus vooral de effectiviteit en het functioneren van het ORET-programma in de periode nadat het programma was gesloten voor nieuwe aanvragen. Dat neemt niet weg dat er enige lessen uit deze evaluatie getrokken kunnen worden. Infrastructuurprojecten kennen in algemene zin een lange doorlooptijd. Veel ORET-transacties hebben dus nog na 2007 hun beslag gehad. Hierdoor is het voor IOB mogelijk geweest haar evaluatie te baseren op in totaal 139 transacties die in de periode 2007–2012 zijn geïmplementeerd. Daarbij heeft IOB gebruik gemaakt van kwantitatieve

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

methoden en technieken gebaseerd op een aantal kerngegevens van de projecten. Daarnaast zijn 24 transacties in de vorm van 13 case studies in meer detail bestudeerd.

De belangrijkste bevindingen van IOB ten aanzien van de vier hoofdvragen die centraal stonden, laten zich als volgt samenvatten:

- De *i) effectiviteit en relevantie van ORET bij het stimuleren van duurzame economische ontwikkeling* wordt door IOB positief beoordeeld. IOB stelt dat ORET belangrijke obstakels voor ontwikkeling heeft aangepakt en de transacties die met ORET gefinancierd werden «een aanzienlijk rendement in termen van ontwikkeling» hebben opgeleverd. Van de dertien onderzochte casussen hebben er twaalf de beoogde doelstelling bereikt. Gemiddeld scoorden de projecten 72 op een schaal van 100 in termen van effectiviteit. De belangrijkste kanttekening van IOB betreft de duurzaamheid van de projecten. Duurzaamheid kent in dit verband vier aspecten: technische-, financiële-, institutionele- en milieuaspecten. Hoewel er door de jaren heen met succes meer aandacht is besteed aan technische assistentie, onderhoud en capaciteitsversterking, blijft vooral de financiële duurzaamheid een aandachtspunt. Het is in de doellanden slechts in beperkte mate mogelijk gebleken om voor de lange termijn middelen vrij te maken of inkomsten te genereren voor uitvoering, onderhoud en reparatie.
- Ook met betrekking tot *ii) de functie van ORET om andere fondsen te mobiliseren* komt IOB tot een overwegend positieve eindconclusie. De combinatie van ORET-scheningen met andere financiële middelen zorgt voor een relatief groot hefboomeffect van gemiddeld 1 op 2,34 en zelfs 1 op 3 in de niet-minst ontwikkelde landen. Dat wil zeggen dat met iedere ORET-euro in totaal tot drie euro aan fondsen werden gemobiliseerd voor de aanleg (en eventueel onderhoud) van infrastructuur. Daarmee was het totaalpakket dat ORET kon bieden, bestaande uit kwalitatief hoogstaande producten, betrouwbare leveranciers en gunstige financieringscondities, voor overheden in ontwikkelingslanden zowel aantrekkelijk als additioneel. Wel spreekt IOB haar bezorgdheid uit over de hoogte van de eenmalige financieringskosten in relatie tot het gematerialiseerde risico van de ORET-transacties. Gemiddeld bedroegen deze financieringskosten met 92 miljoen op een (verwacht) schenkingstotaal van 936 miljoen en een (verwacht) totale transactiewaarde van 2,1 miljard euro, vijf procent van de totale transactiewaarde en tien procent van het schenkingstotaal.
- Met betrekking tot *iii) de rol van ORET in het faciliteren van markttoegang voor Nederlandse bedrijven en het bevorderen van duurzame bilaterale handels- en investeringsrelaties met ontwikkelingslanden* komt IOB tot gemengde conclusies. IOB stelt dat ORET-projecten vooral zijn uitgevoerd door grotere Nederlandse ondernemingen, die geen ORET-steun nodig hadden om de markt van de desbetreffende ontwikkelingslanden te betreden omdat zij al actief zouden zijn geweest in het land voordat de ORET-transactie plaatshad. Doordat de ORET-schenking wel nodig was om de transactie mogelijk te maken en vervolgoopdrachten daar vaak van afhankelijk waren, kan tevens geconcludeerd worden dat ORET wel instrumenteel was in het bevorderen van markttoegang en het bevorderen van de handels- en investeringsrelaties.
- Met betrekking tot *iv) de efficiëntie van het beheer van het ORET-programma en het toezicht door het Ministerie* komt IOB tot een overwegend positieve eindconclusie. ORET-projecten werden binnen budget en tijd en conform opzet afgerond. De aanjagende rol van het bedrijf als aanvrager van een ORET-subsidie was daarbij een belangrijke factor. Ook de rol van de uitvoerders FMO en Stichting ORET.nl

(PwC/Ecorys) in het beheer wordt als professioneel en gedegen beoordeeld. Belangrijkste kanttekening van IOB op dit onderdeel heeft betrekking op het toezicht door het ministerie op de bereikte impact van het programma. Hier stelt IOB dat er gebrekkig toezicht was op de resultaten die met ORET-transacties werden gerealiseerd. Voor deze resultaten was men afhankelijk van rapportages door de gebruikers van het ORET-programma (de bedrijven) en deze beperkte zich tot outputniveau. Daarbij merkt IOB op dat resultaatmeting in die tijd nog in de kinderschoenen stond. Met behulp van het protocol «resultaatsbereiking en evaluatie» is dit sinds 2011 verbeterd.

Al met al ziet IOB in het ORET-programma zoals tot 2007 uitgevoerd een goede opzet voor een infrastructuurprogramma, waarbij zij terugkijkend wel ruimte ziet voor een aantal verbeteringen. Zo had de focus op armoedebestrijding kunnen worden vergroot, onder meer door het instellen van een kortere landenlijst en door armoedebestrijding als hoofddoelstelling te bestempelen. Tevens adviseert IOB richting de toekomst bij dergelijke programma's de uitvoerder een grotere rol te geven bij het structureren van projecten en nauwer toezicht te laten houden op aanbestedingsprocedures. Tenslotte ziet IOB graag de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) terugkeren door deze – of een vergelijkbare instelling – concessionele leningen te laten verstrekken.

Zoals aangegeven in de brief van 16 juni jl. bij de lancering van DRIVE en Develop2Build zijn de belangrijkste bevindingen en lessen van IOB naar aanleiding van de ORET-evaluatie meegenomen in de opzet van deze programma's. Zo is de focus versterkt door privatesectorontwikkeling als hoofddoelstelling van het programma te introduceren. Door te investeren in infrastructuur die bijdraagt aan een beter ondernemingsklimaat worden mensen – via toegenomen groei en werkgelegenheid – in staat gesteld in hun eigen levensbehoefte te voorzien. De focus op de minst ontwikkelde landen is niet gerealiseerd via een kortere landenlijst, maar door een veel sterkere differentiatie in subsidiepercentages. Daarmee blijft het mogelijk om transacties in middeninkomenslanden te realiseren, die vanuit het Nederlandse hulp, handel- en investeringsbeleid een belangrijke doelgroep blijven vormen, maar wordt de focus op de minst ontwikkelde landen vergroot. Het programma Develop2Build voor de ontwikkeling van infrastructurele projecten richt zich daarnaast uitsluitend op de minst ontwikkelde landen en de partnerlanden.

Aan de oproep tot meer gezamenlijke ontwikkeling is binnen DRIVE gehoor gegeven door beter gebruik te maken van de aanjagende ontwikkelkracht van de private sector en door RVO.nl een makelaarsrol te geven bij het arrangeren en structureren van projecten. In de projectbeoordelingsfase zijn ook veldbezoeken voorzien om daarmee een goed beeld te krijgen van de lokale context en de institutionele capaciteit van de afnemer. De verantwoordelijkheid voor het aanbestedingsproces legt het kabinet bij de ontvangende overheid neer. Deze is erbij gebaat zich hierin te ontwikkelen. Voor zover lokale overheden hier institutioneel nog niet toe in staat zijn – hetgeen vooral in de minst ontwikkelde landen voor zal komen – ondersteunt het kabinet deze landen via een programma als Develop2Build. In dit programma is ruimte voor ondersteuning bij projectontwikkeling tot en met de aanbesteding van projecten.

Tenslotte kiest het kabinet voor het vasthouden aan de gemengde financieringsopzet. Het rechtstreeks vanuit de begroting verstrekken van laag concessionele leningen zou een te groot beslag leggen op de Rijksbegroting of – bij gelijkblijvend budget – een minder grote slagkracht teweeg brengen. De hefboomwerking van een gemengd financierings-

programma gaat in een dergelijke opzet namelijk verloren. De zorgen van IOB over de hoogte van de (eenmalige) financieringskosten, waaronder de door Atradius DSB in rekening gebrachte verzekeringspremies, deelt het kabinet niet. Deze premies komen tot stand binnen het kader dat internationaal is overeengekomen voor exportkredietverzekeringen en zijn instrumenteel bij het aantrekken van de restfinanciering. Zij reflecteren bovendien het onderliggende risico van de transactie, waarbij transacties met publieke kopers (zoals ORET, ORIO en DRIVE) al de laagste risicocategorie vormen. De premies zijn hierop afgestemd.

Voor meer informatie over de nieuwe programma's DRIVE en Develop2Build verwijs ik u naar de brief van 16 juni jl.

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