

Vergaderjaar 2016–2017

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 245

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2017

Hierbij biedt het kabinet u de evaluatie aan van het Programma Samenwerking Opkomende Markten en het Private Sector Investeringsprogramma (PSOM/PSI) over de periode 1999–2014¹.

Kern van het PSOM/PSI-programma

Doel van PSOM/PSI is het bevorderen van innovatieve investeringsprojecten in ontwikkelingslanden die zonder steun van de overheid niet zouden zijn gerealiseerd wegens (vermeende) hoge risico's, gebrek aan financiering en/of toegang tot technologie. Het doel van deze investeringsprojecten is een toename van bedrijvigheid in ontwikkelingslanden en daarmee groei van de werkgelegenheid en afname van armoede.

Via PSOM/PSI werd maximaal 50% (60% in fragiele staten) van de investeringen als subsidie verstrekt, met EUR 750.000 als bovengrens (fragiele staten EUR 900.000). Voorstellen voor nieuwe PSI-projecten konden in tenderprocedures worden ingediend. De laatste tender werd in 2014 gerealiseerd. In de periode 1999–2014 werd aan 1107 investeringsprojecten in 59 landen subsidie toegekend. Tot eind 2015 zijn 428 projecten afgerond. Over de gehele evaluatie-periode is ongeveer één-derde van de projecten voortijdig gestopt, meestal in de beginfase. De laatste projecten zullen in 2020 worden afgesloten.

Bevindingen van de evaluatie

De evaluatie is gericht op de relevantie, efficiëntie, effectiviteit en impact van het PSOM/PSI-programma.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Relevantie

De gerealiseerde projectselectie sluit goed aan op de doelstellingen van het PSOM/PSI-programma. De geselecteerde projecten hebben (ex ante) potentieel om commercieel en financieel succesvol te zijn. Twee-derde van de bezochte afgeronde projecten is nog operationeel en wordt (ex post) positief beoordeeld.

Ruim 60% van de onderzochte projecten is nieuw voor de onderneming, de sector en het land. Door de nadruk op het innovatie-criterium bij de projectselectie werd marktverstoring voorkomen. Daarbij wordt in de evaluatie de kanttekening geplaatst dat «nieuw» niet in alle gevallen «passend» bij de lokale omstandigheden bleek te zijn. Zo werd in een project in Afrika bijvoorbeeld geconstateerd dat de geïmporteerde, innovatieve machines niet geschikt waren voor de lokale context.

Voor 30 van de 49 onderzochte projecten was de subsidie duidelijk aanvullend als financieringsbron of als risicobeperking. De projecten zouden niet op dezelfde schaal en in hetzelfde tempo zijn gerealiseerd zonder de PSOM/PSI-steun. In 7 onderzochte projecten leek de gegeven steun hoger dan nodig voor de projectrealisatie. De neiging bij deze projecten maximale subsidie aan te vragen, leidde tot meer investeringen in trainingen, apparatuur en personeel dan strikt noodzakelijk.

PSOM/PSI hanteerde in alle landen dezelfde formule (50–60% subsidie, gelijk maximumbedrag). Een opzet van het programma met nadrukkelijker koppeling aan land-specifieke prioritaire sectoren en ondersteuningsvormen had de relevantie mogelijk kunnen vergroten. In sommige landen waren leningen gepaster geweest dan subsidies.

Efficiëntie

In de loop der jaren is het PSOM/PSI-programma gegroeid door geleidelijke opbouw van de projectportfolio en de beschikbaarstelling van extra middelen. Programma-uitgaven bedroegen EUR 2,1 miljoen in 2000 en EUR 56,8 miljoen in 2014. In de portfolio zaten in 2000 90 projecten en in 2014 435 projecten. Er is sprake van een duidelijke efficiëntiewinst met het vorderen van het programma. Uitvoeringskosten ten opzichte van programma-uitgaven daalden van 28% in 2000 naar 9% in 2015.

Effectiviteit

Twee-derde van de afgeronde projecten heeft zijn doelen met betrekking tot werkgelegenheid, kennisoverdracht en toeleveranciers bereikt. Vervolginvesteringen en verkoopcijfers zijn in het algemeen wel lager dan in de oorspronkelijke planning beoogd. Meer succes is geboekt op ontwikkelingsdoelen, zoals banencreatie, dan op bedrijfseconomische resultaten, zoals vervolginvesteringen.

Uit kwantitatieve analyse blijkt dat PSOM/PSI een significante bijdrage levert aan de werkgelegenheidsdoelstelling. Gemiddeld zorgde PSOM/PSI voor 76 nieuwe arbeidsplaatsen per project, en werden 325 mensen getraind. In de agrarische sector ligt het gemiddelde het hoogst.

Impact

Een meerderheid van de onderzochte investeringen (27 op 49) heeft naast de directe werkgelegenheidseffecten ook project-overstijgende effecten op niveau van de sector. Dit betreft bijvoorbeeld kansen die toeleveranciers hebben gekregen dankzij de PSOM/PSI-investeringen. Het

programma levert daarmee niet alleen een bijdrage aan armoedevermindering door directe baancreatie, maar ook via indirecte banen. Doordat de mate waarin bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) onderdeel is van de PSOM/PSI-selectieprocedure, is aandacht voor MVO geborgd. In de helft van de onderzochte projecten is de MVO-praktijk versterkt onder invloed van het PSOM/PSI-programma.

Door certificering van producten en productieprocessen is bijgedragen aan ketenverantwoordelijkheid. Lonen en werkomstandigheden zijn in vrijwel alle projecten gelijk aan of boven de standaard in het land van projectuitvoering. De projecten hebben ook werkgelegenheid voor vrouwen opgeleverd, maar er is in het algemeen weinig impact waar te nemen op (bedrijfs)beleid dat de positie van vrouwen op langere termijn verbetert.

Beleidsreactie

Het kabinet is verheugd te constateren dat de evaluatie laat zien dat in samenwerking met de private sector goede, duurzame ontwikkelingsresultaten worden bereikt. Het PSOM/PSI-programma heeft direct bijgedragen aan werkgelegenheidscreatie in nieuwe ondernemingen. Projecten hebben ook bijgedragen aan verbeterde productieprocessen, kwaliteitstandaarden en managementpraktijken. Diverse PSOM/PSI-projecten zijn uitgegroeid tot grote, succesvolle ondernemingen.

Het kabinet herkent zich in de aanbeveling dat een koppeling aan land- en sectorspecifieke behoeften en aan de context aangepaste ondersteuningsvormen de relevantie kan vergroten, en dat in sommige landen leningen gepaster zijn dan subsidies. In de huidige beleidspraktijk is hier al invulling aan gegeven. Bij de inzet van middelen uit het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) is, in lijn met deze aanbeveling, gekozen voor een meer context specifieke, marktconforme invulling van de uitvoering van het programma. Er wordt maatwerkfinanciering geleverd, waarbij naast financiële ondersteuning (in de vorm van leningen, garanties en participaties) ook project-specifieke technische assistentie onderdeel uit kan maken van de geboden steun.

Het kabinet ondersteunt eveneens de aanbeveling dat meer en explicietere inzet op de rechten en kansen van vrouwen wenselijk is. In het huidige private sector ontwikkeling-beleid wordt hier nadrukkelijk op ingezet. Door ondersteuning van bedrijfs- en overheidsbeleid gericht op meer en betere werkgelegenheid voor vrouwen (leefbaar loon, flexibele werktijden, transport, veiligheid), en door vrouwelijk ondernemerschap te bevorderen, onder andere door meer aandacht te geven aan zaken die de kansen voor vrouwen verbeteren (landrechten, toegang tot financiering, vertegenwoordiging in economische instituties, en dergelijke). Recentelijk is ook met inzet van externe gender-experts extra geïnvesteerd in betere uitvoering en monitoring van het genderbeleid in door RVO.NL beheerde instrumenten en regelingen. De gender-experts constateerden dat er al veel aan genderinzet wordt gedaan, maar dat meer systematische sturing, monitoring en gerichte communicatie tot nog meer resultaten zullen leiden en deze nog beter inzichtelijk zullen maken. Dit wordt opgevolgd door RVO.NL.

De aanbeveling om verbindingen tussen de verschillende private sector ontwikkelingsinstrumenten te versterken is reeds opgepakt door het kabinet. De PSD-coaches bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.NL) vervullen daarbij een belangrijke, op specifieke landen en regio's gerichte, coördinerende rol. In samenspraak met ambassades kunnen flexibele strategische activiteiten worden uitgevoerd ter vergroting van de impact van private sector ontwikkeling programma's.

Het kabinet deelt de constatering van de evaluatoren dat een stevig Monitoring & Evaluatie-systeem van groot belang is om data te genereren die de basis bieden voor goede evaluatie en resultatencommunicatie. Uw Kamer heeft hier de afgelopen jaren ook op aangedrongen.

Zoals op 12 oktober 2016 aan uw Kamer is gerapporteerd (Kamerstuk 33 625, nr. 231), is hier ook voortgang gerealiseerd. Door vastlegging van een nulmeting, doelen en resultaten en toekenning van voldoende middelen voor uitvoering van M&E-plannen zijn programma's eenvoudiger te volgen en beter te evalueren.

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