

Vergaderjaar 2017–2018

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 264

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2018

Hierbij bied ik u de evaluatie aan van het «Infrastructure Development Fund» (IDF), beheerd door de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)¹.

Het IDF, dat sinds 2002 bestaat, is gericht op het stimuleren van private investeringen in infrastructuur, met als doel om economische groei te bevorderen en armoede te verminderen.

Inleiding

Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infrastructuur. Het is een essentieel onderdeel van het investerings- en ondernemingsklimaat. Een goede infrastructuur reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper geproduceerd en op de markt gebracht kunnen worden, er meer handel plaats kan vinden en economieën in ontwikkelingslanden en opkomende markten kunnen groeien. Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infrastructuur. Goede infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het investerings- en ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Ten eerste vergroot een goede infrastructuur de markttoegang voor lokale en Nederlandse bedrijven. Het reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper op de markt gebracht kunnen worden. Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infrastructuur. Goede infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het investerings- en ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Ten eerste vergroot een goede infrastructuur de markttoegang voor lokale en Nederlandse bedrijven. Het reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper op de markt gebracht kunnen worden. Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infra-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

structuur. Goede infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het investerings- en ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Ten eerste vergroot een goede infrastructuur de markttoegang voor lokale en Nederlandse bedrijven. Het reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper op de markt gebracht kunnen worden. Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infrastructuur. Goede infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het investerings- en ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Ten eerste vergroot een goede infrastructuur de markttoegang voor lokale en Nederlandse bedrijven. Het reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper op de markt gebracht kunnen worden. Duurzame economische ontwikkeling kan niet zonder goed functionerende en toegankelijke infrastructuur. Goede infrastructuur is een essentiële voorwaarde voor het verbeteren van het investerings- en ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Ten eerste vergroot een goede infrastructuur de markttoegang voor lokale en Nederlandse bedrijven. Het reduceert de transactiekosten waardoor producten sneller en goedkoper op de markt gebracht kunnen worden.

Het IDF heeft in de periode 2002–2018 een totaalbedrag van € 354 miljoen van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ontvangen. Het fonds heeft daarmee in die periode een totaalbedrag van € 780 miljoen kunnen committeren in 165 projecten. Het IDF is een revolverend fonds, wat inhoudt dat de geïnvesteerde bedragen terugvloeien over tijd, waarmee nieuwe investeringen gedaan worden. Er hoeft geen nieuw kapitaal verstrekt te worden door de Staat om de investeringsactiviteiten op hetzelfde niveau door te laten gaan.

Naast het revolverende karakter van het fonds, zijn er ook middelen om onder andere technische assistentie (TA) en ondersteuning voor projectontwikkeling te verlenen. Dit met als doel om projecten die een potentiële rendabele business case hebben, maar nog niet volledig ontwikkeld zijn, het extra zetje te geven, zowel financieel als kennis-technisch. Sinds 2013 is € 7.2 miljoen aan TA ter ondersteuning van 21 projecten uitgegeven.

Het huidige mandaat van het IDF loopt 31-12-2018 af. Om de effectiviteit van het fonds te analyseren heeft een evaluatie over de werking van het IDF plaatsgevonden door een onafhankelijke evaluator (ADE). De bevindingen en aanbevelingen van deze evaluatie worden meegenomen in de eventuele verlenging van het fonds.

Bevindingen IDF evaluatie

Ten aanzien van IDF richtte de evaluatie zich op zes hoofdthema's:

1. De effectiviteit van het Fonds in termen van impact en ontwikkelingsresultaten;
2. De additionaliteit en katalytische effecten van de investeringen;
3. De revolverendheid van het fonds;
4. De toepassing van de «Environmental and Social Guidelines» (ESG);
5. Positie van het fonds binnen het bredere beleid van BHOS;
6. De kwaliteit van het fondsbeheer door FMO.

Bijgevoegd aan deze brief is de gehele evaluatie. Hieronder worden beknopt de belangrijkste bevindingen omschreven.

1. Positieve ontwikkelingsimpact van de IDF portfolio

Om de werking van IDF investeringen qua ontwikkelingsimpact te analyseren zijn 15 projecten in detail geanalyseerd, die representatief zijn voor de gehele IDF projectportefeuille.

De evaluatoren concluderen dat de effectiviteit van de investeringen in het algemeen voldoende is (in termen van het leveren van de afgesproken «outputs», i.e. betere toegang tot infrastructuur en creëren van banen). Een geconstateerd verbeterpunt is dat voorafgaand aan een investering de impactindicatoren bij alle investeringen preciezer worden uitgewerkt zodat nauwkeuriger kan worden vastgesteld of een investering effectief is geweest. Daarbij wordt ook geconcludeerd dat de investeringen in sectoren waarin FMO een sterke geschiedenis heeft (i.e. energie) beter presteren dan investeringen in relatief nieuwe sectoren voor FMO (i.e. agri-business).

2. IDF investeringen additioneel aan de markt

De evaluatoren concluderen dat het IDF investeert in projecten die anders niet door banken of andere private financiers zouden worden gefinancierd. Dit betekent dat het IDF additioneel aan de markt opereert en daarmee ontwikkelingsrelevant is. Door het hoge risico segment van een investering op zich te nemen, maakt het IDF het voor derde partijen aantrekkelijker om te investeren in een (voorheen te risicovol) project.

De evaluatoren merken op dat de (financiële) additionaliteit veelal het grootst is in Lage-Inkomens Landen (*LICs*), maar dat de huidige portfolio ook in Midden-Inkomens landen (*MICs*) investeert. De keuze om te investeren in een project wordt niet enkel gebaseerd op het maximaliseren van de katalyserende impact. Het project in kwestie moet ook van voldoende financiële duurzaamheid zijn, om de IDF portfolio als geheel revolverend te houden. Er bestaat daarmee een natuurlijke spanning tussen de additionaliteit en revolveerbaarheid; het IDF maakt per project een afweging om wel of niet te investeren, zodat het fonds voldoet aan haar doelstellingen.

3. Revolverendheid: financiële duurzaamheid en risico's

De financiële duurzaamheid van het fonds, gemeten in mate van revolveerbaarheid («kan het fonds op zichzelf draaien») schommelt net onder de 100%, waar 100% staat voor volledige duurzaamheid. Dit wordt veroorzaakt door onder andere enkele verlieslatende projecten als door bijvoorbeeld valuta-koersschommelingen. Ook hier geldt dat de financiële duurzaamheid van een investering groter is in de sectoren waarin FMO al een langere investeringsgeschiedenis kent.

4. Meerwaarde IDF door FMO's kennis over milieu en sociale-effecten.

Doordat het IDF de *Environmental and Social Guidelines* (ESG) kennis van FMO kan gebruiken voegt een IDF deelname aan een project meer dan enkele financiële waarde toe. De evaluatoren concluderen dat het IDF investeerde in projecten met relatief hoge ESG risico's en in staat was deze te verminderen (o.a. door de bestaande FMO kennis op dit gebied). In sommige gevallen bleek dat er sprake was van gebrekkige rapportage waardoor risico's onvoldoende in kaart werden gebracht – dit is een van de verbetertrajecten die FMO reeds is gestart. Onderdeel hiervan is het aanscherpen van het FMO investeringsbeleid in conflictlanden, structurele samenwerking met lokale maatschappelijk middenveld en het uitbreiden van de FMO in-house kennis over de verschillende ESG-aspecten.

5. Coherent beleid en betrokkenheid Nederlands bedrijfsleven

De evaluatoren concluderen dat het IDF past in het beleid voor Ontwikkelingssamenwerking en dat er synergie is met de Nederlandse bijdragen aan internationale instellingen (zoals Werelbank en African Development Bank). Dit in verband met mogelijke cofinancieringen en kennisdeling. Sinds 2013 heeft het IDF ook het mandaat gekregen om de link met het Nederlands bedrijfsleven te zoeken waar mogelijk. Er zijn sindsdien enkele IDF investeringen geweest waarbij Nederlandse bedrijven geparticipeerd hebben.

6. FMO kundig beheerder van het IDF

Het beheer van FMO wordt als kwalitatief vakkundig bestempeld, met de opmerking dat er in sommige gevallen meer aandacht moet zijn voor het vastleggen van de ontwikkelingsimpact, effectiviteit en rapportage. Op het punt van rapportage is al een verbetertraject gestart door FMO. Daarnaast wordt geconstateerd dat de beheerskostenvergoeding voor het IDF relatief laag is, en dat een verhoging gebruikt kan worden om genoemde verbeterpunten te adresseren.

Aanbevelingen voor het IDF

Overkoepelende aanbevelingen

De bevindingen van evaluatoren geven aan dat de rationale voor het IDF nog steeds van toepassing is (het financieringsgat voor infrastructuur) en dat het fonds zich over de jaren bewezen heeft op gebied van ontwikkelingsimpact en financiële duurzaamheid. Er is daarmee een goede basis om het fonds te verlengen. De evaluatoren concluderen dat een grotere rol voor het IDF mogelijk is in de toekomst; er is steeds meer vraag naar de financiering die het IDF biedt.

De evaluatie toont aan dat niet alle investeringen van het IDF een succes waren; sommige investeringen moesten afgeschreven worden door onvoorziene exogene factoren (bijvoorbeeld fluctuaties in wereldmarktprijzen). Dit betekent echter niet dat het fonds in zijn geheel te veel risico's neemt; het fonds bevindt zich hiermee juist in het goede risicoprofiel, daar waar het voor is opgericht – het oppakken van risico's die de private markt niet eigenstandig kan nemen, maar waarmee een private investering wel mogelijk wordt gemaakt.

Enkele specifieke aanbevelingen

- Financiële duurzaamheid – Om de revolvabiliteit van het fonds verder te verhogen zou meer nadruk moeten liggen op een grotere eigen investering door de ontvangende partij in het desbetreffende project. Hierdoor worden de financiële risico's voor de investerende partijen verminderd.
- Management van het fonds – Met de mogelijk herziene beheerskostenvergoeding zou meer nadruk gelegd moeten worden op meer gedetailleerde rapportageverplichtingen en *due diligence* processen.
- Intensivering van ex-post evaluaties – Om de exacte impact en werking van de IDF investeringen te onderzoeken, zodat lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige activiteiten, wordt aanbevolen om een groter aantal individuele investeringen ex-post te evalueren. Dit is in lijn met mijn huidige beleid. FMO als geheel is reeds gestart aan een intensivering van ex-post evaluaties; specifiek is er bij het IDF € 5 miljoen gereserveerd voor deze evaluaties (niet inbegrepen bij de revolveerbaarheids-eis).

Oog op de toekomst – IDF als kernonderdeel van het private sector beleid

De evaluatie van het IDF toont aan dat het fonds haar mandaat waar maakt en dat vraag naar de geboden financieringen enkel is toegenomen. Het wordt kwalitatief goed beheerd, en het IDF speelt een cruciale rol bij het van de grond krijgen van investeringen in de Minst Ontwikkelde Landen, daar waar de markt geen betaalbare financiering biedt.

Het Ministerie zal nu in gesprek gaan met FMO over een mogelijke verlenging van het fonds en eventuele verhoging van het beschikbare kapitaal. De aanbevelingen van de evaluatie zullen hierbij worden meegenomen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag