



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# IOB Rapport

## Gedeelde belangen, wederzijds profijt?

Beleidsdoorlichting BHOS art. 1

Eindrapport, februari 2022

Beleidsdoorlichting BHOS art. 1 'Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen' | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)



# *IOB Rapport*

## **Gedeelde belangen, wederzijds profijt?**

Beleidsdoorlichting BHOS art. 1

*Eindrapport, februari 2022*

# Voorwoord

Al vanaf het prille begin van de Nederlandse ontwikkelingshulp in 1949 was er aandacht voor de koppeling van Nederlandse hulp aan Nederlandse handelsbelangen. Met het Kabinet-Rutte II (2012-2017), dat tot stand kwam in de nadagen van de mondiale financieel-economische crisis, was er opnieuw volop aandacht voor de ‘vermaatschappelijking van ontwikkelings samenwerking’. Ontwikkelingshulp moest met minder geld méér bereiken en bijdragen aan de belangen van Nederlandse bedrijven. Deze zouden kunnen zorgen voor innovatieve en hoogwaardige producten en diensten voor ontwikkelingslanden en, daarmee, aan het bereiken van duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG’s). De achterliggende ambitie was de overgang van een afhankelijke hulprelatie naar een meer gelijkwaardige handelsrelatie. Zo zouden gedeelde belangen een bijdrage kunnen leveren aan wederzijds profijt. Om synergie tussen hulp en handel te bereiken werden beide beleidsterreinen samengevoegd onder één minister: die van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 1 (‘duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen’) van de BHOS-begroting, dat de kern vormt van het gecombineerde hulp- en handelsbeleid. Onder dit artikel vallen zowel eigenstandige hulp- en handelsinstrumenten, als instrumenten die de combinatie tussen beide zoeken. Beide aspecten komen aan bod in de hoofdvraag die ten grondslag ligt aan deze doorlichting:

| 3 |

*“Hoe effectief, efficiënt en coherent was het beleid onder artikel 1 van de begroting voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd tussen 2012 en 2020? En in hoeverre was er sprake van synergie tussen hulp en handel binnen dit artikel?”*

De beleidsdoorlichting is een synthesestudie van bestaande evaluaties en onderzoeken op de deelterreinen van artikel 1. Deze evaluaties bieden inzicht in de resultaten van het beleid van Rutte II en voor zover mogelijk ook van het beleid onder Rutte III. Om goed zicht te krijgen op de combinatie tussen hulp en handel omvat de analyse ook beleidsthema’s die onder andere BHOS-artikelen of andere ministeries vallen (waaronder water en voedselzekerheid, belastingen, exportkredietverzekering).

Er zijn goede resultaten behaald op kortetermijndoelstellingen van zowel het hulp- als het handelsbeleid, maar tegelijkertijd is er relatief weinig inzicht in langetermijneffecten en daarmee ook de kosteneffectiviteit van het beleid. Mede vanwege de behoefte om uitgaven goed te verantwoorden is er meer focus op de korte termijn. De hernieuwde koppeling tussen hulp en handel betekent dat niet alles in een keer optimaal verloopt: een verbeterde monitoring en evaluatie, met meer oog voor de geldigheid van onderliggende beleidsaanpak en een actieve verantwoording van het doorlopen (leer)proces is een voorwaarde voor gericht werken aan verbetering. Daarnaast zijn een betere afstemming en opschaling van succesvolle activiteiten manieren om meer langetermijneffecten te bereiken.

Mede door het ontbreken van een vooraf opgestelde beleidstheorie voor de combinatie van hulp en handel is er weinig gestuurd op synergie. Hierdoor was niet duidelijk hoe synergie

tot stand zou moeten komen en was er evenmin veel aandacht voor de dilemma's die zich voordoen bij een geïntegreerde aanpak van hulp én handel. De integratie van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) in het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) neemt de spanningen tussen doelstellingen op het gebied van hulp en handel niet automatisch weg, maar kan wel bijdragen aan een betere afstemming op het niveau van beleid en instrumenten.

Uit de synthesestudie blijkt dat er voor het bedrijfsleven binnen het ontwikkelingsbeleid vooral een commerciële rol is weggelegd in middeninkomenslanden met een relatief stabiel ondernemingsklimaat en waar vraag bestaat naar Nederlandse producten en diensten die kunnen bijdragen aan ontwikkeling (bijv. water en voedselzekerheid). Omgekeerd is er binnen het handelsbeleid, en ook het belastingbeleid, juist in de volle breedte ruimte voor het opkomen voor de belangen van ontwikkelingslanden, Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) en de SDG's. Gelet op de omvang van handelsstromen en de potentiële impact die daarvan uitgaat, is het de moeite waard om die ruimte gericht te benutten.

IOB is de leden van de externe referentiegroep erkentelijk voor hun kritische blik en open houding. De leden bestonden uit Peter Knorringa (professor Private Sector & Development, International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, director Centre for Frugal Innovation in Africa); Tineke Lambooy (professor Corporate Law Nyenrode Business University, Center for Entrepreneurship, Governance & Stewardship); Carlo Trojan (lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, voormalig secretaris-generaal van de Europese Commissie, ambassadeur EU bij de World Trade Organization); Daniëlle Hirsch (directeur Both Ends); Gieneke Talsma (secretaris Internationaal Ondernemen bij VNO-NCW); Eric Verweij (coördinerend inspecteur MinFin Inspectie der Rijksfinanciën); Jaco Mebius (beleidscoördinerend medewerker BZ Directie Financieel Economische Zaken); Isabelle van Tol (strategisch beleidsadviseur BZ Directoraat Internationale Samenwerking, Directie Duurzame Economische ontwikkeling); Gerben Planting (beleidscoördinerend medewerker BZ Directoraat Generaal Buitenlands Economisch Beleid). IOB waardeert de inbreng van deelnemers aan de focusgroepen en overige betrokkenen. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Jelmer Kamstra, Alexander Otgaar, Michelle Homans en Peter Henk Eshuis. Otto Genee, Ferko Bodnár, Marit van Zomeren en Joep Schenk hielden vanuit IOB toezicht op de kwaliteit van de uitvoering.

Deze beleidsdoorlichting wordt tezamen met het schriftelijk onafhankelijk oordeel van de externe deskundigen, vergezeld van een kabinetsreactie aan zowel de Eerste als Tweede Kamer (inclusief beleidsopties voor – of + 20% budgetverandering) aangeboden aan de Minister. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij IOB.

**Peter van der Knaap**

*Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)*

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

# Verklaring onafhankelijke deskundigen

**Datum:** 12 januari 2022

Van: Prof. dr. Peter Knorringa (Professor Private Sector & Development, International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam, Director Centre for Frugal Innovation in Africa) en prof. mr. dr. Tineke Lambooy (Professor Corporate Law, Research Center for Entrepreneurship, Governance & Stewardship, Nyenrode Business University)

## Onderwerp: Beleidsdoorlichting BHOS art. 1

Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 1 ('duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen') van de BHOS-begroting (Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking), dat de kern vormt van het gecombineerde hulp- en handelsbeleid. Onder dit artikel vallen zowel eigenstandige hulp- en handelsinstrumenten, als instrumenten en beleid dat de combinatie tussen beide zoekt. Beide aspecten komen aan bod in de hoofdvraag die ten grondslag ligt aan deze doorlichting:

| 5 |

*"Hoe effectief, efficiënt en coherent was het beleid onder artikel 1 van de begroting voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd tussen 2012 en 2020? En in hoeverre was er sprake van synergie tussen hulp en handel binnen dit artikel?"*

De externe deskundigen hebben op verzoek van IOB geadviseerd over het ontwerpen en uitvoeren van de beleidsevaluatie als vermeld in bovenvermeld onderwerp (de Evaluatie). De Evaluatie vond plaats in de periode 2020-2021 en is uitgevoerd in 'eigen beheer', hetgeen in dit geval wil zeggen door medewerkers van IOB (hierna: het IOB Evaluatieteam). De Evaluatie is gericht op artikel 1 BHOS, uitgevoerd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het doel deze Evaluatie is het creëren van een integraal inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en voorwaarden voor het hiervoor genoemde beleidsthema, teneinde (i) beleid te verbeteren en (ii) te kunnen verantwoorden naar de Tweede Kamer of sprake is (geweest) van een juiste keuze om de twee beleidsterreinen samen te voegen en in hoeverre doelen wel/niet gehaald zijn – en waarom.

De externe deskundigen werden in de beginfase van de Evaluatie door IOB verzocht deel te nemen aan de externe referentiegroep die de evaluatie begeleidde teneinde de kwaliteit te waarborgen. Daarin namen tevens deel Carlo Trojan (Lid van de AIV, voormalig SG Europese Commissie, ambassadeur EU bij de WTO); Daniëlle Hirsch (Directeur Both Ends); Gieneke Talsma (Secretaris Internationaal Ondernemen bij VNO-NCW); Eric Verweij (coördinerend inspecteur MinFin Inspectie der Rijksfinanciën); Jaco Mebius (beleidscoördinerend medewerker BZ Directie Financieel Economische Zaken); Isabelle van Tol (strategisch beleidsadviseur BZ Directoraat Internationale Samenwerking, Directie Duurzame Economische

ontwikkeling); Gerben Planting (beleidscoördinerend medewerker BZ Directoraat Generaal Buitenlands Economisch Beleid).

In begin 2020 is de Referentiegroep geformeerd. Deze is steeds betrokken geweest bij het formuleren van de onderzoeksopzet, de beleidsvragen die onderzocht gingen worden, de beleidstheorie, de Theory of Change (ToR), de veronderstellingen die in de ToC werden verwerkt, de toe te passen onderzoeksmethoden en de verzameling van de data, de onafhankelijkheid van de onderzoekers en de kwaliteitsborging, de uitkomsten van het onderzoek, de interpretatie van de uitkomsten, het opstellen van de rapportage en de adviezen ten aanzien van toekomstig beleid op het geschetste beleidsterrein. De externe deskundigen hebben er in het begin van de Evaluatie op aangedrongen een ToC op te stellen, daar deze in aanvang niet aanwezig was, en zijn onder de indruk van hoe het IOB Evaluatieteam de verantwoordelijkheid heeft genomen om alsnog een ToC op te stellen en te toetsen. De Referentiegroep is vooraf en tijdens elke fase van de Evaluatie steeds uitgenodigd om de conceptdocumenten te becommentariëren en in bijeenkomsten (live en online tijdens de Covid 19-pandemie) te bespreken. De Referentiegroep ontving diverse conceptversies van zowel van de ToR als van het concepteindrapport (hierna: het Evaluatierapport). De opmerkingen en commentaren zijn steeds door IOB naar tevredenheid van de leden van de Referentiegroep verwerkt, waaronder de twee externe deskundigen.

De hoofdonderzoeksmethode om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit, efficiëntie en coherentie/synergie van het BHOS art. 1 beleid betreft een synthese-onderzoek. Daarvoor is een systematische analyse uitgevoerd van alle bestaande beleidsevaluaties en onderzoeken die in de periode van 2014 tot 2021 zijn afgerond. Dat is een passende aanpak, omdat de Evaluatie een beleidsthema betreft dat meerdere gelijktijdig lopende instrumenten en/of programma's omvat en bovendien on-going beleid betreft (zie Handreiking Periodieke Rapportage, Ministerie van Financiën, conceptversie 03 van 15 april 2021, hierna: de Handreiking). Deze methode werd aangevuld met een portfolioanalyse ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de (ontwikkeling van de) uitgaven voor de gehele portfolio. Daarnaast werd kwalitatief onderzoek gedaan in de vorm het organiseren van focusgroep-discussies met beleidsmakers, uitvoerders en belanghebbenden op het betreffende beleidsterrein teneinde een reconstructie te ontwikkelen van de beleidstheorie voor art. BHOS en coherentie/synergie tussen hulp en handel. De validiteit en betrouwbaarheid van het Evaluatieonderzoek worden gewaarborgd doordat het IOB Evaluatieteam op professionele en overtuigende wijze gebruik heeft gemaakt van de MaxQDA software, om de meer kwalitatieve data systematisch te analyseren. Daarnaast heeft triangulaties plaatsgevonden door data uit verschillende bronnen met elkaar te vergelijken en contrasteren. De onafhankelijkheid van het Evaluatieonderzoek is gewaarborgd door het hele proces, onderzoek en rapportage door twee deskundigen te laten beoordelen, die beiden kennis hebben ten aanzien van het beleidsterrein, alsook methodologisch, en die bovendien onafhankelijk zijn in de zin dat zij geen verantwoordelijkheid dragen of hebben gedragen voor het te onderzoeken beleid en geen significante rol hebben gespeeld bij het evaluatieonderzoek dat ten grondslag ligt aan de beleidsdoorlichting.

In onze ogen voldoet het Evaluatierapport aan de inhoudelijke vereisten van periodieke rapportages zoals die zijn vastgesteld in de Handreiking en geeft het tevens op verantwoorde wijze een antwoord op de centrale vragen die de aanleiding waren voor de Evaluatie. Dit is gedaan door de beleidslogica te reconstrueren, te onderzoeken en te beschrijven in hoeverre de verwachte synergie tussen de beleidsterreinen van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking is gerealiseerd.

Tevens constateren wij dat op basis van de conclusies in het Evaluatierapport ruimte wordt genomen om lering te trekken uit de ervaringen in het verleden en op basis daarvan adviezen te formuleren voor het beleid in het heden en in de toekomst teneinde op die wijze bij te dragen aan de verwezenlijking van de gestelde doelstellingen van het beleid.

Hoewel de opzet van de Evaluatie het niet toelaat om een direct en oorzakelijk verband te leggen tussen het gevoerde beleid enerzijds en de gewenste maatschappelijke effecten anderzijds, stelt IOB in het Evaluatierapport dat het plausibel is dat het gevoerde beleid (in enige mate) heeft bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten, in dit geval het bereiken van synergievoordelen door de beleidsterreinen buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking te verbinden en samen te voegen in beleid en praktische uitvoering. Op basis van de informatie die ons is aangeleverd onderschrijven wij deze conclusie en spreken wij onze waardering uit voor de werkwijze van het IOB Evaluatieteam.

**Prof. dr. Peter Knorringa en Prof. mr. dr. Tineke Lambooy**

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Verklaring onafhankelijke deskundigen	5
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen	10
Lijst van afkortingen	12
Samenvatting	14
<b>1 Inleiding</b>	<b>27</b>
1.1 Achtergrond en doel	27
1.2 Hulp en handel, coherentie en synergie	30
1.3 Onderzoeksvragen	32
1.4 Afbakening	33
1.5 Methode	34
1.7 Leeswijzer	36
<b>2 Het beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen</b>	<b>37</b>
2.1 Inleiding	37
2.2 Aandacht voor hulp en handel in het BHOS-beleid	38
2.3 Het beleidsartikel en de subartikelen	44
2.4 Reconstructie van de beleidstheorie	51
2.5 Bevindingen op hoofdlijnen	56
<b>3 Portfolioanalyse</b>	<b>58</b>
3.1 Inleiding	58
3.2 De context van hulp en handel	59
3.3 Ontwikkeling van uitgaven	64
3.4 Beleidsthema's	69
3.5 Landen	73
3.6 Apparaatskosten	85
3.7 Bevindingen op hoofdlijnen	89



4	Effectiviteit	91
4.1	Inleiding	91
4.2	Relevantie en additionaliteit als voorwaarden voor effectiviteit	92
4.3	Globale indruk	97
4.4	Verklarende factoren voor (in)effectiviteit	105
4.5	Bevindingen op hoofdlijnen	114
5	Efficiency	118
5.1	Inleiding	118
5.2	Efficiency geduid	119
5.3	Globale indruk	121
5.4	Verklarende factoren voor (in)efficiency	125
5.5	Revolveerbaarheid en hefboomwerking	127
5.6	Bevindingen op hoofdlijnen	129
6	Coherentie tussen hulp en handel	132
6.1	Inleiding	132
6.2	Samenvoeging van hulp en handel	133
6.3	Aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid	140
6.4	Grotere betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingsbeleid	146
6.5	Bevindingen op hoofdlijnen	151
7	Beleidsopties bij significant minder of meer middelen (-/+ 20%)	154
Bijlage A	RPE-vragen	160
Bijlage B	Instrumenten en programma's	161
Bijlage C	Beoordelingen evaluaties	168
Bijlage D	Kamerbrieven en Actieplannen	198
Bijlage E	Gecodeerde evaluaties en onderzoeken	200
Bijlage F	Deelnemers focusgroepen en overige gesprekspartners	203
Bijlage G	Onderbouwing diversiteit landenportfolio's	206
Bijlage H	Portfolio-ontwikkeling FMO-staatsfondsen	210

# Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

## Figuren

<b>Figuur 5.1</b>	Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1	16
<b>Figuur 2.1</b>	Belangrijkste Kamerbrieven BHOS-artikel 1	44
<b>Figuur 2.2</b>	Schematische weergave artikel-1-beleid volgens de begrotingsindeling	45
<b>Figuur 2.3</b>	Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1	52
<b>Figuur 2.4</b>	Gereconstrueerde coherentie-en-synergie-beleidstheorie	55
<b>Figuur 3.1</b>	Nederlandse export naar landen per landeninkomenscategorie (dynamische inkomensstatus)	59
<b>Figuur 3.2</b>	Import als % van export (statische inkomensstatus)	60
<b>Figuur 3.3</b>	Import als % van export (dynamische inkomensstatus)	61
<b>Figuur 3.4</b>	Totaal Nederlandse Export als % van bruto nationaal product per landeninkomenscategorie	62
<b>Figuur 3.5</b>	Totaal Nederlandse import als % van bruto nationaal product per landeninkomenscategorie	63
<b>Figuur 3.6</b>	Totaal Nederlandse ODA als % BBP per landeninkomenscategorie (statische inkomensstatus)	64
<b>Figuur 3.7</b>	Besteding van middelen over beleidsthema's per financieringskanaal (vergelijking tussen multilateraal en bilateraal)	68
<b>Figuur 3.8</b>	De twaalf grootste programma-uitgaven (% van de totale BHOS-artikel-1-uitgaven)	72
<b>Figuur 3.9</b>	Top bilaterale ODA-ontvangers (EUR miljoen, 2012-'19)	74
<b>Figuur 3.10</b>	Bestedingen naar partnerlanden (hulp, transitielanden), verige OS-landen en handelslanden, artikel 1 (2013-'19)	75
<b>Figuur 3.11</b>	Bestedingen naar OESO DAC-landeninkomenscategorieën (2013-2019)	77
<b>Figuur 3.12</b>	Instrumentinzet naar landeninkomenscategorie per thema (% bestedingen)	78
<b>Figuur 3.13</b>	Instrumentinzet naar landeninkomenscategorie per thema en instrument (% uitgaven)	79
<b>Figuur 3.14</b>	EKV-garanties per regio (% van totaal, 2015-2019)	81
<b>Figuur 3.15</b>	Bestedingen en activiteiten naar landengroep (2013-2019)	83
<b>Figuur 3.16</b>	Ontwikkeling apparaatslasten 2014-2019	86
<b>Figuur 3.17</b>	Verloop personeelsinzet (Fte's, 2014-2019)	87
<b>Figuur 4.1</b>	Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1	92
<b>Figuur 4.2</b>	Effectiviteitsoordelen per evaluatie	98
<b>Figuur 5.1</b>	Efficiency-oordelen per evaluatie	121
<b>Figuur 5.2</b>	financiële uitputting naar beleidsthema	123
<b>Figuur 6.1</b>	Gereconstrueerde Coherentie- & Synergie-beleidstheorie	133

## Tabellen

<b>Tabel 5.1</b>	Uitgaven in EUR miljoen aan subartikelen onder BHOS-artikel 1 naar financieringsjaar (2013-2019)	15
<b>Tabel 1.1</b>	Pijlers, doelen en interventies van het BHOS-beleid onder artikel 1	29
<b>Tabel 1.2</b>	Van incoherentie tot synergie	31
<b>Tabel 2.1</b>	Hulprelaties, overgangsrelaties en handelsrelaties	40
<b>Tabel 2.2</b>	Ambities van twee ministers voor BHOS volgens hun beleidsnota's	42
<b>Tabel 2.3</b>	Kernassumpties achter het BHOS-artikel-1-beleid	54
<b>Tabel 2.4</b>	Kernassumpties achter coherentie/synergie tussen hulp en handel	56
<b>Tabel 3.1</b>	Totale uitgaven BHOS-artikel 1 'Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen' naar subartikel en financieringsjaar (2013-2019*)	66
<b>Tabel 3.2</b>	Ontwikkeling van uitgaven per beleidsdomein tussen 2013 en 2019 (in EUR miljoen)	69
<b>Tabel 3.3</b>	Apparaats- en uitvoeringslasten artikel 1 (2017-2019, EUR miljoen)	88
<b>Tabel 4.1</b>	Bevindingen per kernassumptie achter het BHOS-artikel-1-beleid	116
<b>Tabel 6.1</b>	Bevindingen op de kern-assumpties achter coherentie/synergie tussen hulp en handel	152
<b>Tabel 1</b>	Generieke besparing op artikel 1 – ODA in EUR miljoen	155
<b>Tabel 2</b>	Generieke besparing op artikel 1.3 – non-ODA in EUR miljoen	156
<b>Tabel 3</b>	Gedifferentieerde besparing op artikel 1.3 – ODA in EUR miljoen	157
<b>Tabel 4</b>	Gedifferentieerde besparing op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen	157
<b>Tabel 5</b>	Generieke intensivering op artikel 1 – ODA in EUR miljoen	158
<b>Tabel 6</b>	Generieke intensivering op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen	158
<b>Tabel 7</b>	Gedifferentieerde intensivering op het ODA-budget in EUR miljoen	159
<b>Tabel 8</b>	Gedifferentieerde intensivering op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen	159

## Tekstboxen

<b>Tekst box 1.1</b>	Hulp en handel in internationaal perspectief	28
<b>Tekst box 1.2</b>	Hulp en handel in deze beleidsdoorlichting	30
<b>Tekst box 2.1</b>	Dutch Good Growth Fund	41
<b>Tekst box 3.1</b>	Kortingen OS-budget en landenfocus	74
<b>Tekst box 6.1</b>	Vraag en aanbodsturing	137

# Lijst van afkortingen

<b>BD</b>	Beleidsdoorlichting
<b>BHB</b>	Breed Handelsberaad
<b>BHOS</b>	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking - Foreign Trade and Development Cooperation
<b>BIS</b>	Bureau Internationale Samenwerking (DGIS)
<b>BZ</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>CBI</b>	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
<b>CBS</b>	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>DDE</b>	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
<b>DECP</b>	Dutch Employers' Cooperation Programme
<b>DGBEB</b>	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
<b>DGGF</b>	Dutch Good Growth Fund
<b>DGIS</b>	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
<b>DHI</b>	Subsidierегeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsprojecten
<b>DHK</b>	Subsidierегeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (voorganger van DHI)
<b>DIO</b>	Directie Internationaal Ondernemen
<b>DRIVE</b>	Development Related Infrastructure Investment Vehicle
<b>DSB</b>	Dutch State Business (Atradius)
<b>DTIB</b>	Dutch Trade and Investment Board
<b>DTIF</b>	Dutch Trade and Investment Fund
<b>EKV</b>	Exportkredietverzekeringsfaciliteit
<b>EL&amp;I</b>	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EUR</b>	Euro (€)
<b>EZK</b>	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
<b>FBK</b>	Fonds Bestrijding Kinderarbeid
<b>FEZ</b>	Financieel Economische Zaken
<b>FDOV</b>	Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid
<b>FDW</b>	Fonds Duurzaam Water
<b>FMO</b>	Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden
<b>FMO-A</b>	Ontwikkelingsfonds gerund door FMO niet zijnde Staatsfonds
<b>FOM</b>	Faciliteit Opkomende Markten
<b>FTE</b>	Fulltime-equivalent
<b>IATI</b>	International Aid Transparency Initiative
<b>IBA</b>	Inclusive Business Accelerator
<b>IDH</b>	Initiatief Duurzame Handel - <i>Sustainable Trade Initiative</i>
<b>IGG</b>	Directie Inclusieve Groene Groei
<b>ILO</b>	International Labor Organization
<b>IMH</b>	Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek
<b>IOB</b>	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie

<b>IMVO</b>	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>MASSIF</b>	Ontwikkelingsfonds voor de financiële sector
<b>M&amp;E</b>	Monitoring & Evaluatie
<b>MIBZ</b>	Managementinformatiesysteem Buitenlandse Zaken
<b>MinFin</b>	Ministerie van Financiën
<b>MJSP</b>	Meerjarig Strategisch Plan
<b>MKB</b>	Midden- en kleinbedrijf
<b>MKBA</b>	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
<b>MLS</b>	Meerjarige Landenstrategie
<b>MVO</b>	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>NCP</b>	Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen
<b>NBSO</b>	Netherlands Business Support Office
<b>NFIA</b>	Netherlands Foreign Investment Agency
<b>NGO</b>	Non-Gouvernementele Organisatie
<b>ODA</b>	Official Development Aid
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>ORIO</b>	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
<b>PCD</b>	Policy Coherence for Development (Beleidscoherentie voor ontwikkeling)
<b>PIB</b>	Partners for International Business
<b>PSD/PSO</b>	Private Sector Development/Private-sectorontwikkeling
<b>PSI</b>	Private Sector Investeringsprogramma
<b>PfW</b>	Partners for Water
<b>PUM</b>	Programma Uitzending Managers – <i>Netherlands Senior Experts</i>
<b>PwC</b>	PricewaterhouseCoopers
<b>RPE</b>	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
<b>RVO</b>	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goal (Duurzaam ontwikkelingsdoel)
<b>SIB</b>	Starters International Business
<b>TA</b>	Technische Assistentie
<b>TCX</b>	The Currency Exchange Fund
<b>TF</b>	Transitiefaciliteit
<b>TMEA</b>	TradeMark East Africa
<b>ToC</b>	Theory of Change
<b>ToR</b>	Terms of Reference
<b>VMP</b>	Vakbondsmedefinancieringsprogramma
<b>WTO</b>	World Trade Organization



# Samenvatting

## Beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen

De beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen ('Wat de wereld verdient', 2013) kwam tot stand in de nadagen van een mondiale financieel-economische crisis. Er waren minder publieke middelen voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar en vanuit de politiek klonk de wens om het nationaal belang centraler te stellen. Het kabinet-Rutte II (2012-2017) presenteerde de samenvoeging van hulp en handel als een manier om, ondanks forse bezuinigingen, zoveel mogelijk maatschappelijk rendement te realiseren voor zowel ontwikkelingslanden als Nederland. De samenvoeging zou moeten zorgen voor meer impact op ontwikkelingsdoelen omdat handelsstromen veel groter zijn dan het ontwikkelingsbudget. Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS) werden daarom bijeengebracht in één ministerie onder de verantwoordelijkheid van één bewindspersoon. Dit moest leiden tot meer coherentie en synergie tussen de verschillende doelstellingen op beide beleidsterreinen, met het oog op de realisatie van de hoofdambities van het beleid: (1) het uitbannen van extreme armoede; (2) duurzame inclusieve economische ontwikkeling; en (3) succes voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Het hulp-en-handel-beleid richtte zich op de overgang van een bilaterale ontwikkelingsrelatie naar een wederzijds voordelige economische samenwerking, mede door het verbeteren van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden en door een focus op sectoren waar kansen liggen voor Nederlandse bedrijven. De nota ‘Wat de wereld verdient’ onderscheidt drie typen landen: hulplanden, overgangslanden (ook wel aangeduid als transitielanden) en handelslanden. De gecombineerde agenda zou met name van pas komen in overgangslanden, waarmee Nederland zowel een hulp- als handelsrelatie onderhoudt.

Het beleid werd onder Rutte III (2017-2021) grotendeels voortgezet, maar met meer nadruk op de rol van handel en werkgelegenheid bij het verminderen van conflict en instabiliteit (‘Investeren in perspectief’, 2018). Bovendien kwam de geografische focus meer te liggen op de ‘ring van instabiliteit’ rond Europa (met de Sahel, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika als focusregio’s), en werd de aandacht voor transitielanden onder Rutte II deels verlegd.

## Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen

Artikel 1 van de begroting voor BHOS vormt, onder de noemer ‘Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen’, de kern van het hulp-en-handel-beleid (zie tabel 1). Dit artikel streeft drie hoofddoelen na: 1) een versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor (I)MVO; 2) een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid; en 3) een versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden.

**Tabel S.1** *Uitgaven in EUR miljoen aan subartikelen onder BHOS-artikel 1 naar financieringsaad (2013-2019)*

Subartikel	ODA	Non-ODA	Publiek-privaat	Totaal
1.1 Versterkt internationaal handelssysteem inclusief IMVO	52	44	0	96
1.2 Versterkte handels- en investeringspositie NL	0	514	0	514
1.3 Versterkte private sector en investeringsklimaat in ontwikkelingslanden (inclusief DGGF, tot 2018 onder artikel 1.4)	2.426	14	44	2.484
<b>Totaal</b>	<b>2.478</b>	<b>572</b>	<b>44</b>	<b>3.094</b>

Bron: BZ/FEZ

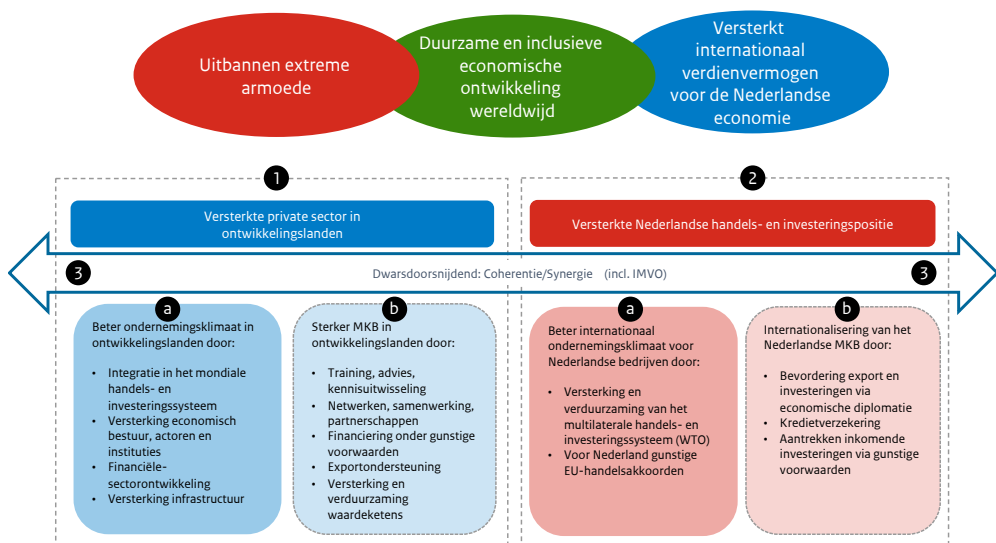
Het beleid omvat een mix van instrumenten en activiteiten. Aangezien een overkoepelende beleidstheorie voor het BHOS-artikel-1-beleid ontbrak, heeft IOB deze gereconstrueerd. Dit om inzicht te verschaffen in hoe de instrumenten en de doelen van het beleid zich tot elkaar verhouden (zie figuur S.1). Het beleid werkt enerzijds aan een verbetering van het onderne-

mingsklimaat (voorwaardenscheppend) en biedt anderzijds directe ondersteuning aan bedrijven. Instrumenten zetten daarbij in op een sterker en meer internationaal georiënteerd bedrijfsleven, in zowel ontwikkelingslanden als Nederland. Voorwaardenscheppende interventies beogen hieraan bij te dragen door de institutionele regelgeving en regulering te verbeteren en zo een omgeving te creëren die import, export en investeringen faciliteert.

Tegelijkertijd wil het beleid ook ontwikkelingslanden helpen hun positie in het multilaterale handelssysteem te versterken en deze landen meer invloed geven op de multilaterale regels. Directe ondersteuning aan Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen vindt onder andere plaats via de inzet van het handelsbevorderend instrumentarium en ondersteuning in het kader van economische diplomatie (door RVO en vanuit het postennetwerk).

Een belangrijke veronderstelling van het beleid luidt dat hulp en handel elkaar kunnen versterken (de dwarsdoorsnijdende pijl in figuur 5.1). Ook hierover ontbrak echter een uitgewerkte beleidstheorie die inzicht verschaft in hoe zij elkaar versterken. Figuur 5.2 toont een reconstructie van deze theorie, onder meer op basis van focusgroepdiscussies. De samenvoeging van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één ministerportefeuille zou moeten leiden tot meer aandacht voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid, en meer aandacht voor handelsdoelstellingen in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Het beleid zet daarbij nadrukkelijk in op het (meer) betrekken van Nederlandse bedrijven. De gecombineerde aanpak van hulp én handel moet leiden tot meer, betere, goedkopere en duurzamere resultaten op ontwikkelingsdoelen, tot de transitie van hulp naar handel, en tegelijkertijd ook tot meer handel en inkomsten voor Nederland.

**Figuur 5.1** Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1





## Onderzoekopzet

De centrale vraag van deze beleidsdoorlichting bestaat uit twee delen:

*Hoe effectief, efficiënt en coherent was het beleid onder artikel 1 van de begroting voor buitenlandse handel en ontwikkelingsamenwerking, uitgevoerd tussen 2012 en 2020? En in hoeverre was er sprake van synergie tussen hulp en handel binnen dit artikel?*

Om deze vragen te beantwoorden, gebruikt de doorlichting de volgende methoden:

Methoden	Ten behoeve van
Focusgroepdiscussies met beleidsmakers, uitvoerders en belanghebbenden (werkgeversorganisaties, brancheverenigingen, werknemersorganisaties, ngo's)	- Beleidsreconstructie - Reconstructie beleidstheorie voor BHOS-artikel 1 en coherentie/synergie tussen hulp en handel
Portfolioanalyse	- Inzicht in de (ontwikkeling van de) uitgaven voor de gehele portfolio
Systematische analyse van bestaande evaluaties en onderzoeken	- Inzicht in de effectiviteit, efficiëntie en coherentie/synergie van het BHOS-artikel-1-beleid

| 17 |

De beleidsdoorlichting is gebaseerd op bestaande evaluaties en onderzoeken, een portfolioanalyse en resultaten uit focusgroepdiscussies. De evaluaties bieden inzicht in de resultaten van het beleid dat gestart is onder Rutte II en gecontinueerd werd onder Rutte III en, voor zover mogelijk, ook van nieuw beleid onder Rutte III. De geanalyseerde evaluaties kijken hoofdzakelijk naar bijdragen via het bilaterale kanaal, goed voor 90 procent van alle uitgaven. Daarnaast worden evaluaties van multilaterale programma's gebruikt om bevindingen uit deze analyse te spiegelen. Om goed zicht te krijgen op de coherentie van het beleid en de synergie tussen hulp en handel, omvat de analyse ook enkele instrumenten en beleidsvelden die onder andere BHOS-artikelen en (in sommige gevallen) ook onder andere ministeries vallen. Voorbeelden hiervan zijn de publiek-private partnerschappen op het gebied van voedselzekerheid en water (BHOS art. 2), het internationale belastingbeleid en de reguliere exportkredietverzekering (ministerie van Financiën), en de *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA, ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

## Conclusies

Deze samenvatting presenteert de conclusies van de beleidsdoorlichting langs drie criteria zoals aangeduid in de centrale vraag: effectiviteit, efficiëntie en coherentie/synergie. Daarna volgen de aanbevelingen.

## Effectiviteit

### *Beleid scoort overwegend goed op relevantie; de additionaliteit is minder evident*

Relevantie en additionaliteit worden in deze beleidsdoorlichting gezien als voorwaarden voor effectiviteit. Over het algemeen wordt de relevantie van het onderzochte beleid onder artikel 1 aangetoond. Evaluaties bevestigen veelal (1) dat het probleem waarvoor het beleid is ontworpen zich daadwerkelijk voordoet, (2) dat het juiste type instrument wordt ingezet om het doel te bereiken, en (3) dat doelgroepen het beleid en de instrumenten als relevant ervaren, omdat het aansluit op hun behoeften. Wel valt op dat evaluaties van instrumenten die intermediaire organisaties zoals financiële instellingen, vakbonden of werkgeversverenigingen ondersteunen weinig inzicht bieden in de relevantie voor eindgebruikers, zoals afnemers van financiële diensten, werknemers en bedrijven.

De additionaliteit van het beleid is over het algemeen minder evident: het is niet altijd duidelijk in hoeverre de overheidsinterventie noodzakelijk was (bijvoorbeeld voor private investeringen), en waarom er een taak voor de overheid lag. Bovendien stellen diverse evaluaties dat de additionaliteit onder druk staat, omdat sommige OS-instrumenten hun landenfocus hebben verlegd naar middeninkomenslanden, en er bij zowel BH- als OS-instrumenten wordt samengewerkt met relatief sterke partners die de steun niet of in mindere mate nodig hebben. Dit leidt in sommige gevallen tot verdringing van marktpartijen. Bij Nederlandse handelsbevorderende instrumenten lukt het onvoldoende om marktfaalen aan te tonen als reden voor overheidsingrijpen. In plaats daarvan wordt vaker gerefereerd aan mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.

| 18 |

### *PSO-programma's in ontwikkelingslanden hebben grotendeels goede resultaten op kortetermijndoelstellingen, maar er is weinig inzicht in ontwikkelingsimpact*

Beleid ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden haalt grotendeels de kortetermijndoelen. Of deze programma's ook hun ontwikkelingsdoelen op lange termijn halen is echter grotendeels onbekend. Alleen voor de technische assistentie ter integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem worden positieve langetermijneffecten vastgesteld: handelsfacilitatieprogramma's dragen bij aan regionale integratie, afgenomen handelskosten, toegenomen import en export, en een grotere diversiteit in verhandelde producten. Ook het beleid ter versterking van het midden- en kleinbedrijf (MKB) in ontwikkelingslanden haalt grotendeels de kortetermijndoelstellingen. Deze activiteiten worden bovendien positief beoordeeld door begunstigden. Er zijn voorzichtig positieve signalen dat de dienstverlening bij ondersteunde organisaties en sectoren verbetert en bedrijfsprocessen verduurzamen. Evaluaties bieden echter weinig inzicht in ontwikkelingsimpact, zoals meer investeringen, meer en betere banen, en toegenomen inkomsten voor huishoudens.

*Handelspolitiek richting Brussel kan beter door strategischere benadering, bijdrage aan de EU als normatieve macht is positief, benuttingsgraad handelsakkoorden kan nog verder omhoog*

Handelspolitiek richting Brussel ter verbetering van het internationale handels- en investeringssysteem zou kunnen winnen aan effectiviteit door strategischer handelen. De onderhandelingsinzet miste vaak een uitwerking van doelen op operationeel niveau en een

adequaat afwegingskader inclusief prioriteitsstelling. De Nederlandse invloed bleek moeilijk te destilleren omdat Nederland slechts een van de vele spelers is en vaak dezelfde positie inneemt als de Europese Commissie en andere lidstaten. Wel kon worden aangetoond dat Nederland succesvol heeft bijgedragen aan duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie. Hiermee draagt Nederland bij aan het profiel van de EU als normatieve macht die handelsverdragen gebruikt om aandacht te vragen voor zaken als milieu en mensenrechten, al toont onderzoek aan dat economische belangen in de praktijk vaak de boventoon voeren. De huidige set aan bi- en multilaterale handelsverdragen vergroten het internationale verdienvermogen van de Nederlandse economie dankzij dalende handelskosten en stijgende handelsvolumes. Handelsakkoorden worden veel gebruikt door Nederlandse bedrijven, maar de benuttingsgraad kan nog verder omhoog, met name bij Nederlandse exporteurs.

#### *Beperkte bijdrage handelsbevorderend instrumentarium aan internationalisering Nederlandse MKB, gerichtere ondersteuning blijft relevant voor internationaal verdienvermogen*

Het handelsbevorderend instrumentarium heeft een relatief beperkt bereik en draagt nog weinig bij aan de internationalisering van het Nederlandse MKB. Daar staat tegenover dat de betrokken bedrijven de geleverde ondersteuning positief waarderen. Op de lange termijn leidt het tot een geringe toename van exporten en investeringen, en die toename vindt met name plaats bij bedrijven die al internationaal actief waren. Het stimuleren van internationale handel en investeringen blijft echter relevant omdat dit van groot belang is voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie. Door toegenomen globalisering, onder meer tot uiting komend in wederuitvoer en (hoogwaardige) import, is het aandeel van in Nederland gecreëerde toegevoegde waarde afgenomen, wat nadelig is voor het verdienvermogen. Het is daardoor van belang om meer te sturen op toegevoegde waarde en minder op handelsvolumes.

| 19 |

#### *Weinig sturing op langetermijnimpact*

Onderliggende evaluaties constateren dat er onvoldoende sturing is op langetermijnresultaten, mede doordat verantwoordingsdrang heeft geleid tot een focus op kortetermijnresultaten. Dit leidt ertoe dat deze langetermijnresultaten minder prominent of helder aanwezig zijn in het instrumentarium. Gebrekkige systemen voor monitoring en evaluatie maken het daarbij voor beleidsmakers en uitvoerenden moeilijk om inzicht te krijgen in deze langetermijnresultaten, en om hierop bij en aan te sturen. Ook zorgt dit voor onvoldoende inzicht in politiek-economische factoren die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van het beleid, waardoor hier niet goed op geanticipeerd en gemitigeerd kan worden.

#### *Afstemming en opschaling dragen bij aan effecten op lange termijn*

Belangrijke mechanismen voor effectbereik zijn afstemming en opschaling, zo blijkt uit de doorlichting. Dit kan op verschillende manieren. Door programma's die in elkaars verlengde liggen beter op elkaar af te stemmen valt winst te behalen. Dit geldt vooral voor interne afstemming binnen het Nederlandse beleid, en deels voor externe afstemming met overige donoren. Evaluaties spreken zich over het algemeen positiever uit over externe afstemming met actoren in doellanden. Afzonderlijke programma's kunnen door een sectorale of ketenbenadering, of via partnerschappen meer massa creëren dan programma's met

individuele bedrijven. Verbetering van het economisch bestuur in ontwikkelingslanden kan ook een dergelijk schaalvoordeel hebben, maar vaak schiet de hiervoor noodzakelijke focus op beleidsbeïnvloeding tekort. Revolverende fondsen dragen door terugkerende gelden ook bij aan schaalvergroting, maar zorgen mogelijk voor een verschuiving naar minder kwetsbare landen en doelgroepen (meer hierover bij efficiëntie).

## Efficiëntie

### *Weinig inzicht in kosteneffectiviteit; PSO-activiteiten scoren overwegend positief*

Over het algemeen is er weinig inzicht in de kosteneffectiviteit van het beleid. Dit komt door een gebrek aan inzicht in de resultaten en doordat resultaten niet altijd kunnen worden toegeschreven aan interventies (attributieproblemen). Bovendien ontbreekt in veel gevallen een ijkpunt om de verhouding tussen kosten en resultaten tegen af te zetten. Vaak komen project- en programma-evaluaties niet verder dan uitspraken over beheerskosten (*overhead*) en de financiële uitputting van programmamiddelen. Wel wijzen diverse evaluaties op procedurele zaken die de efficiency beperken, zoals moeizame coördinatie, complexe taakaansturing en een gefragmenteerde portfolio. Evaluatoren benadrukken daarom het belang van goede projectaansturing met gebruik van afwegingskaders, realistische veronderstellingen ten aanzien van de pijplijn en portfolio-opbouw, en een duidelijke focus op doelgroepen.

| 20 |

Evaluaties van het instrumentarium voor private-sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden (zie figuur 5.1) komen vaker tot een oordeel over efficiency dan evaluaties van het instrumentarium ter versterking van de Nederlandse handels- en investeringspositie. PSO-instrumenten gericht op financiële sectorontwikkeling, bedrijfsontwikkeling en handelsfacilitatie scoren overwegend positief vanwege lage beheerskosten, kostendekkendheid, afnemende kosten per eenheid van geleverde output en een goede prijs-kwaliteitverhouding.

### *Onderuitputting roept vragen op over realiteitsgehalte van ambities; verruiming toelatingscriteria gaat mogelijk ten koste van relevantie*

Veel evaluaties rapporteren onderuitputting. Er wordt minder geld uitgegeven dan beoogd: gemiddeld een kwart van de aangegane verplichtingen. Onderuitputting zet de efficiency van programma's en instrumenten onder druk. Op zichzelf hoeft onderuitputting niet op een beheersprobleem te duiden (uitputting is geen doel op zich), maar zegt het wel iets over het realiteitsgehalte van ambities in het licht van de werkelijke vraag naar het instrumentarium, en daarmee over de aangehouden budgetreserves.

De uitputtingsgraad verschilt per beleidsthema, waarbij activiteiten op het gebied van infrastructuur gemiddeld aanzienlijker lager scoren (46%) dan activiteiten op andere thema's. Dit komt doordat overheden in ontvangende landen in veel gevallen niet konden voldoen aan de verplichting om de investeringen te co-financieren. Programma's en instrumenten ter versterking van private-sectorontwikkeling hadden eveneens te maken met een lager dan gemiddelde uitputting (69%), vooral wegens gebrek aan belangstelling bij

het Nederlandse bedrijfsleven om activiteiten in ontwikkelingslanden te ontplooiën. Diverse programma's hebben tussentijds de toelatingscriteria verruimd om onderuitputting tegen te gaan. Dit heeft weliswaar bijgedragen aan efficiency, maar mogelijk ten koste van relevantie, omdat het haaks kan staan op de wens om specifieke doelgroepen te bereiken.

### *Revolverende fondsen dragen bij aan efficiency, maar er bestaat spanning met ontwikkelingsrelevantie*

Revolverende fondsen passen in een gewijzigde visie binnen de BHOS-agenda op financiële ondersteuning aan bedrijven, in verband met minder beschikbare publieke middelen. Revolverende fondsen dragen in potentie bij aan efficiency – meer resultaten met minder of evenveel publieke middelen – omdat ze zichzelf aanvullen, met bijvoorbeeld inkomsten uit rentebetalingen en aflossingen op leningen. Ook een gedeeltelijk revolverend fonds is efficiënter dan subsidies, omdat er op de lange termijn een hoger investeringsvolume mee behaald kan worden. Evaluaties laten zien dat de revolveerbaarheid per fonds verschilt, wat onder meer verband houdt met de opbouw van de portfolio. Daar waar het relatief nieuwe Dutch Good Growth Fund (DGGF) kampte met een trage opbouw van de portfolio, zag de Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) de portfolio's van haar fondsen stevig groeien. Opvallend is het gebrek aan kaderstelling. Zo worden er geen eisen gesteld ten aanzien van de termijn waarop een fonds revolverend dient te zijn, noch ten aanzien van de kritische massa voor het voortbestaan van een fonds of de spreiding van risico's binnen de portfolio.

| 21 |

Evaluaties wijzen verder op de spanning tussen revolveerbaarheid en ontwikkelingsrelevantie. Te veel nadruk op revolveerbaarheid kan het signaal afgeven aan uitvoerders om minder risicovolle, en daarmee veelal minder ontwikkelingsrelevante activiteiten te financieren. Te weinig nadruk op revolveerbaarheid kan als een impliciete subsidie op een investering worden beschouwd met (lokale) marktverstoring als mogelijk gevolg. Indien er sprake is van investeringen met een hoge verwachte ontwikkelingsimpact en tegelijkertijd een laag verwacht economisch rendement is het subsidie-instrument meer geëigend.

### *Beperkt 'demonstratie-effect' van revolverende fondsen*

Via revolverende fondsen hoopte het beleid privaat kapitaal (afkomstig van bedrijven en investeerders) ten behoeve van ontwikkelingsdoelstellingen te mobiliseren vanwege demonstratie-effecten. Een revolverend fonds zou immers bewijzen dat er rendement te behalen valt uit ontwikkelingsrelevante investeringen, en daarmee private investeerders over de streep trekken. Het publieke aandeel op het totaal van geïnvesteerde middelen zou dan omlaag kunnen. Vanuit de evaluaties zijn er vooralsnog weinig aanwijzingen dat dergelijke demonstratie-effecten zich voordoen, mede door de beperkte revolveerbaarheid. Er zijn wel voorbeelden waarin financiering een opstapje vormde voor het aantrekken van vervolfinanciering die minder concessioneel was, en daarmee een nuttige stap op weg naar commerciële financiering.

## Coherentie en synergie

### *Weinig sturing op synergie tussen hulp en handel*

Evaluaties en focusgroepdiscussies wijzen op een gebrek aan sturing op synergie tussen hulp en handel, door politici, beleidsmakers en uitvoerders. Dit hangt samen met het ontbreken van een vooraf opgestelde beleidstheorie voor het hulp-en-handel-beleid onder artikel 1, waardoor niet duidelijk was hoe synergie tot stand zou moeten komen. Het gebrek aan sturing wordt in verband gebracht met beperkte politieke en ambtelijke aandacht voor, en geloof in een geïntegreerde beleidsagenda voor hulp en handel. Zo merken uitvoerders op dat ze vaak verschillende, niet afgestemde opdrachten vanuit de twee betrokken directies (DGIS en DGBEB) kregen. Dit leidde tot eigen interpretaties en vrijheden in de uitvoering met een focus op hulp óf handel, in plaats van hulp én handel. Gebrekkige sturing hangt ook samen met een beperkt inzicht in, en te weinig discussie over de dilemma's (*trade-offs*) die zich voordoen bij een geïntegreerde aanpak van hulp én handel.

### *Beperkt geïntegreerde aanpak*

De overgang van DGBEB vanuit EZK naar BZ neemt de spanningen tussen doelstellingen op het gebied van hulp en handel niet weg, maar kan wel bijdragen aan een betere afstemming op het niveau van beleid en instrumenten. Toch gebeurt dit maar beperkt. Een geïntegreerde beleidsaanpak komt nog onvoldoende van de grond, met hulp en handel als twee nog los van elkaar opererende zuilen binnen de ambtelijke organisatie. Dit probleem manifesteert zich in een grotendeels gescheiden beleidsinstrumentarium, met eigen budgetten en afwijkende voorwaarden en landenlijsten. Posten spelen in potentie een belangrijke rol bij het alsnog samenbrengen van hulp en handel, maar in de praktijk worden ze in deze rol belemmerd. Diverse bronnen wijzen op een gebrek aan strategische samenwerking met, en ondersteuning vanuit Den Haag, te weinig capaciteit en middelen, en onvoldoende mogelijkheden om de instrumenten flexibel in te zetten.

| 22 |

### *Meer coherentie van handelsbeleid met ontwikkelingsdoelen*

Hoewel de geïntegreerde aanpak beperkt was, heeft de komst van DGBEB wel geleid tot meer aandacht voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid. De impact hiervan is potentieel groot gezien de omvang van handelsstromen in vergelijking met hulpstromen. Nederland heeft goed gepresteerd in de beïnvloeding van het EU-beleid als het gaat om de positie van ontwikkelingslanden, IMVO en verduurzaming van waardeketens. Ook in het kader van het belastingbeleid, onder de primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën (MinFin), wordt naar meer coherentie voor ontwikkeling gezocht. Er zijn goede stappen gezet om meer rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden. Verbeteringen blijven echter noodzakelijk, met name om te voorkomen dat Nederland als doorsluisroute wordt gebruikt. BZ is meer dan voorheen betrokken bij het Nederlandse belastingbeleid, maar heeft nog een beperkte invloed.

### *IMVO fungeert als brug tussen hulp en handel*

IMVO-beleid fungeert als een brug tussen beleidsdoelen op het gebied van hulp en handel. De overheid stimuleert Nederlandse bedrijven om misstanden aan te pakken in de mondiale handelsketens waar zij deel van uitmaken. IMVO geldt bovendien als een belangrijke

voorwaarde in het ontwikkelingsbeleid waarmee private-sectorontwikkeling niet ten koste mag gaan van zaken als milieu en een leefbaar loon. Op dit vlak doen zich echter ook spanningen voor: IMVO gaat vaak gepaard met extra kosten en investeringen. Het risico bestaat dat bedrijven die zich aan IMVO-richtlijnen houden opdrachten verliezen aan bedrijven die dat niet doen. De overheid zet daarom in op een internationale aanpak, veelal op EU-niveau, met als doel een ongelijk speelveld tegen te gaan.

### *Nederlandse bedrijfsleven is nog weinig betrokken bij duurzame ontwikkeling*

De wens om de Nederlandse private sector te positioneren als drager van (duurzame) ontwikkeling stuit op een weerbarstige praktijk. Nederlandse bedrijven tonen vooral nog weinig belangstelling voor ontwikkelingslanden, zeker als het gaat om investeringen. Hun betrokkenheid leidt vooral tot resultaten op het gebied van hulp en handel (synergie) in middeninkomenslanden. Deze bieden immers een potentiële afzetmarkt voor de – relatief dure – Nederlandse producten en diensten, maar hebben tegelijkertijd te maken met aanzienlijke ontwikkelingsuitdagingen. Hierbij benadrukken evaluaties en focusgroepen het belang van een sterk lokaal ondernemersklimaat met het oog op stabiliteit en beperking van risico's. Het blijkt ingewikkeld om dit klimaat te versterken omdat een nauwe dialoog met de overheid van het doelland hiervoor vereist is, terwijl Nederland daarvoor weinig capaciteit heeft.

### *Zowel positieve als kritische geluiden over publiek-private samenwerking*

Over de effectiviteit van partnerschappen als modaliteit voor het samenbrengen van hulp en handel kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Er zijn zowel positieve als negatieve geluiden. Zo wordt het merendeel van de partnerschappen aangemerkt als ontwikkelingsrelevant, en zijn bijdragen duurzame ontwikkeling aannemelijk. Ook wordt er vaak positief geoordeeld over de samenwerking binnen partnerschappen. Tegelijkertijd zijn er kritische kanttekeningen te plaatsen bij het werken in publiek-private partnerschappen met onder meer Nederlandse bedrijven. In de focusgroepen wordt gewezen op hoge kosten, gekunstelde constructies en een weinig inhoudelijke bijdrage van de overheid. Daarnaast tonen enkele evaluaties aan dat hybride constructies met uiteenlopende publieke en private doelen tot botsingen in de uitvoering leidt.

## Aanbevelingen

### *Aanbeveling 1: Stuur meer vanuit het doel om impact op lange termijn te genereren*

Bied weerstand aan de neiging om interventies te richten op kortetermijnresultaten.

- a. Houd bij het ontwerp van instrumenten meer rekening met langetermijndoelen. Een beleidstheorie helpt daarbij. De gereconstrueerde theorie van het BHOS-artikel-1-beleid kan dienen als kapstok voor onderliggende beleidstheorieën. Zorg voor constante monitoring op de geldigheid van veronderstellingen vooral waar het gaat om de koppeling tussen kortetermijnresultaten en langetermijndoelen. *Voor: beleidsmakers (DGIS/DGBEB).*
- b. Toets stelselmatig vooraf, tijdens en na de interventies in hoeverre activiteiten voorzien in de behoeften van de meest kwetsbaren omdat effecten niet automatisch

naar hen doorsijpelen. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders.*

- c. Besteed consequent aandacht aan de politiek-economische context waarbinnen interventies zich afspelen, maak de verschillende belangen die spelen inzichtelijk en stem instrumenten en interventies hierop af. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders.*

#### *Aanbeveling 2: Creëer meer impact door schaal en massa*

- a. Beperk het aantal instrumenten en bouw voort op bestaande instrumenten. Beperk hiervoor ook het aantal beleidsdoelen. Voorkom versplintering en creëer kritische massa door samenhangende interventies in geselecteerde landen en sectoren. Denk hierbij ook aan een logische opvolging van elkaar versterkende interventies door de tijd heen, met zicht op zelfstandige voortzetting zonder ondersteuning vanuit publieke middelen. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*
- b. Richt de inzet van PSO-instrumenten meer op de versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Dit biedt meer impact omdat meer bedrijven ervan kunnen profiteren. Besteed meer aandacht aan beleidsbeïnvloeding ter verbetering van het economische bestuur in ontwikkelingslanden. Voor: *beleidsmakers (DGIS) en uitvoerders.*
- c. Richt interventies op specifieke (sub-)sectoren of ketens. Dit levert in de regel meer resultaten op dan ondersteuning aan individuele bedrijven zonder sectorale of ketenbenadering. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders.*
- d. Maak een expliciete en weloverwogen keuze tussen het bilaterale en multilaterale kanaal. Neem bij deze keuze in overweging dat multilaterale interventies vaak een grotere hefboomwerking hebben. Zo ligt het voor de hand om interventies gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat te financieren via het multilaterale kanaal. Daar staat tegenover dat bilaterale interventies mogelijkheden bieden om hulp en handel te combineren, via het betrekken van Nederlandse bedrijven. Maak bij deze afweging gebruik van inzichten uit evaluaties van multilateraal gefinancierde instellingen. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB).*

| 24 |

#### *Aanbeveling 3: Verbeter systemen voor monitoring en evaluatie (M&E) op alle fronten*

Ga hierbij uit van leren als hoofddoel en verantwoording als nevendoeel. De nadruk op verantwoording heeft de afgelopen jaren tot verkeerde prikkels geleid, wat nadelig is voor de effectiviteit. Resultaatkaders zijn vaak inflexibel met te veel nadruk op kwantitatieve resultaatindicatoren voor kortetermijndoelen. Hierdoor is er weinig zicht op het proces (cruciale aannames, invloed van omgevingsfactoren) en bieden de M&E-systemen onvoldoende houvast tot leren. Uiteindelijk is de effectiviteit van het beleid het meest gebaat bij leren.

- a. Stel heldere beleidstheorieën op hoofdlijnen op die inzicht geven in de samenhang van het instrumentarium en in de belangrijkste veronderstellingen voor het bereiken van langetermijnresultaten. Doe dit op meerdere niveaus (overkoepelend, deelterrein, posten). Ga hierbij uit van langetermijndoelen. Vermijd sturing op detail: laat dit over aan uitvoerders. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB).*



- b. Bied meer inzicht in langetermijnresultaten (kwantitatief én kwalitatief) door hieraan in M&E-systemen meer aandacht aan te besteden. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders*.
- c. Leg meer nadruk op kwalitatieve en procesgerelateerde informatie in M&E-systemen. Gebruik deze informatie om te leren, en ook om het (leer)proces te verantwoorden. Kwantitatieve resultaatindicatoren hebben hun waarde, maar moeten hun doel niet voorbijschieten. Evalueer met enige regelmaat hun nut en bruikbaarheid, en hanteer ze met meer flexibiliteit. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders*.
- d. Maak, onder voorbehoud van de vorige aanbeveling, meer gebruik van METIS (dashboard gericht op OS-activiteiten) in het M&E-proces. Overweeg om ook niet-ODA-interventies in het dashboard op te nemen. Ga als beleidsdirecties daarover in gesprek met de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.
- e. Toon ambitie, maar wees realistisch ten aanzien van te behalen beleidsdoelen. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerders*.

***Aanbeveling 4: Formuleer duidelijkere kaders voor revolverende fondsen.***

- a. Stuur meer op ontwikkelingsdoelen. Revolverende fondsen dragen bij aan de efficiency van het beleid, maar erken dat volledige revolveerbaarheid op gespannen voet kan staan met ontwikkelingsimpact. Meer sturing op ontwikkelingsdoelen kan de revolveerbaarheid beperken, maar ook een deels revolverend fonds levert potentieel meer resultaten dan een eenmalige subsidie. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat een lagere revolveerbaarheidseis tot (lokale) marktverstoring kan leiden. Voor: *beleidsmakers (DGIS) en uitvoerders*.
- b. Verschaf in het kader van goed opdrachtgeverschap meer helderheid over de termijn waarop een fonds een bepaalde omvang (kritische massa) en mate van revolveerbaarheid dient te bereiken. Formuleer ook verwachtingen ten aanzien van het risicoprofiel van de portfolio. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.
- c. Het subsidiëren van de 'onrendabele kop' van investeringen is een klassieke overheidstaak. Overweeg de inzet van het subsidie-instrument (in plaats van het stellen van een lagere revolveerbaarheidseis) voor investeringen met een zeer hoog verwachte ontwikkelingsimpact en tegelijkertijd een laag verwacht economisch rendement.

***Aanbeveling 5: Begroot realistisch en stuur niet op uitputting van budgetten.***

Voorkom op deze manier dat selectiecriteria tussentijds worden opgerekt, vooral als dat ten koste gaat van doelgroepbereik (zoals het bereiken van de meest kwetsbaren) en de additionaliteit van de interventie. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.

***Aanbeveling 6: Zorg voor verdere integratie van ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid.***

Ga verder met het integreren van ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid. De potentiële impact van het handelsbeleid is immers groot. Continueer daarom de inzet op IMVO en de verduurzaming van waardeketens, en gebruik de normatieve macht van de EU om aandacht te vragen voor milieu en mensenrechten in handels- en investeringsverdragen. Hanteer daarbij zoveel mogelijk een internationale aanpak ter voorkoming van een ongelijk speelveld. Voor: *beleidsmakers (DGBEB)*.

*Aanbeveling 7: Hanteer een gedifferentieerde aanpak voor het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingsamenwerking.*

- a. Richt beleid en instrumenten die ten doel hebben om tegelijkertijd bij te dragen aan zowel hulp- als handelsdoelstellingen met name op middeninkomenslanden met ontwikkelingsuitdagingen. In deze landen is er voldoende commerciële potentie voor Nederlandse bedrijven, terwijl ze met hun investeringen, producten en diensten tegelijkertijd ook aan hulpdoelstellingen kunnen bijdragen. Stuur hierbij scherp op het voorkomen of mitigeren van negatieve uitruileffecten op gebieden als milieu, klimaat, mensen- en arbeidsrechten.
- b. Ook in het eigenstandige hulpbeleid kunnen Nederlandse bedrijven een rol spelen. Stel hierbij de ontwikkelingsbehoeften van ontwikkelingslanden centraal en koppel deze aan diensten, kennis en technologieën van Nederlandse (en ook andere) bedrijven en kennisinstellingen. Ga hierbij minder uit van een commercieel potentieel omdat de hulpagenda zich met name op lage-inkomenslanden richt, en reflecteer dit ook in het instrumentarium (bijv. groter subsidie-aandeel ipv lening). Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.

*Aanbeveling 8: Stuur meer op synergie en coherentie door een beleidstheorie voor de geïntegreerde hulp-en-handelagenda te formuleren.*

- a. Formuleer hierbij een deelttheorie over hoe ontwikkelingsdoelen kunnen worden geïntegreerd in het handelsbeleid, en een deelttheorie over de rol van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingsamenwerking. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.
- b. Maak daarbij duidelijk hoe en onder welke voorwaarden coherentie/synergie tussen hulp en handel ontstaat. Benoem eventuele spanningen tussen hulp en handel. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB)*.
- c. Zorg voor een goede koppeling tussen de beleidstheorie en de interventielogica van activiteiten die als onderdeel van de agenda worden uitgevoerd. Besteed in het ontwerp van instrumenten expliciet aandacht aan de tweeledige beleidsdoelstelling. Voor: *beleidsmakers (DGIS/DGBEB) en uitvoerenden*.

| 26 |

*Aanbeveling 9: Geef posten de ruimte, middelen en capaciteit om invulling te geven aan hun makelaarsrol om hulp en handel samen te brengen.*

- a. Vertaal de beleidstheorie naar landenniveau in het kader van Meerjarige Landenstrategieën (MLS) en daaruit voortvloeiende jaarplannen.
- b. Breng de gedelegeerde budgetten binnen artikel 1 in lijn met het takenpakket van de posten, en koppel hier ook de capaciteitsinzet aan.
- c. Sta posten toe om instrumenten flexibeler in te zetten. Bied deze ruimte overigens ook aan RVO.



# Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doel

In 2012 besloot het kabinet-Rutte II om een minister voor Buitenlandse Handel én Ontwikkelingssamenwerking aan te stellen. Voor het eerst werden de beleidsterreinen van 'hulp en handel'<sup>1</sup> gecombineerd in één portefeuille, één begroting en één beleidsagenda onder de afkorting BHOS. De samenvoeging ging gepaard met een verhuizing van het DGBEB, voorheen bij het ministerie van Economische Zaken<sup>2</sup> verantwoordelijk voor buitenlandse economische betrekkingen, naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. De verhuizing was mede ingegeven door het streven naar meer samenhang (coherentie) tussen beleid op het gebied van buitenlandse handel enerzijds en ontwikkelingsamenwerking anderzijds. Het idee was dat de samenvoeging synergie (meerwaarde) op zou leveren<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Officieel aangeduid als 'hulp, handel en investeringen'.

<sup>2</sup> Destijds aangeduid als ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

<sup>3</sup> Dit blijkt uit de beleidsnota's '[Wat de wereld verdient](#)' (KST 33625-1, 2013) en '[Investeren in Perspectief](#)' (KST 34952-1, 2018). Zie hoofdstuk 2.

### **Tekst box 1.1** *Hulp en handel in internationaal perspectief*

Nederland was een van de eerste landen die hulp en handel in één ministerie samenvoegde en werd in de OESO DAC *peer review* (2017) als pionier geprezen. Het gecombineerde hulp- en handelsbeleid is echter niet uniek. Zo heeft ook Finland inmiddels ook een minister voor handel en OS, en combineren Australië, Canada en Denemarken eveneens buitenlands beleid, handel en OS in één ministerie.

De begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is opgebouwd rond vijf beleidsartikelen die zich als volgt laten typeren:

1. **Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen**
2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat
3. Sociale vooruitgang (met aandacht voor onder meer gezondheid, gender, maatschappelijk middenveld en onderwijs)
4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling (met ook aandacht voor migratie en het verlenen van noodhulp)
5. Multilaterale samenwerking en overige inzet

Deze beleidsdoorlichting (BD) richt zich primair op artikel 1 van deze begroting en kijkt terug naar de periode 2012-2020<sup>4</sup>. Het artikel wordt in de BHOS-begroting aangeduid als “duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen”<sup>5</sup> en omvat drie subartikelen met bijbehorende doelen en interventies/instrumenten (zie tabel 1.1)<sup>6</sup>.

| 28 |

Artikel 1 vormt de belangrijkste pijler in het beleid van twee kabinetten (Rutte II, Rutte III) om ontwikkelingssamenwerking (OS) en buitenlandse handel (BH) met elkaar te combineren. De veronderstelling luidt dat hulp en handel elkaar kunnen versterken: meer beleidscoherentie en meer synergie. Zo blijkt uit beleidsnota's ‘Wat de wereld verdient’ (2013) en ‘Investeren in perspectief’ (2018). Dit zou moeten gebeuren door het samenbrengen van de beleidsterreinen in één portefeuille – die van de minister voor BHOS – en door de ambtelijke organisatie op deze terreinen in één ministerie te concentreren: Buitenlandse Zaken (BZ). De combinatie van hulp en handel manifesteert zich vooral in artikel 1, maar komt ook tot uitdrukking in andere artikelen, met name artikel 2 en 3.

<sup>4</sup> In lijn met de wettelijk vastgelegde verplichting om beleid uiterlijk zeven jaar na invoering door te lichten. Zie de [Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek](#) (RPE).

<sup>5</sup> Dit betreft de aanduiding onder Rutte III (2017-2021). Onder het kabinet Rutte II (2012-2017) werd het artikel nog aangeduid met ‘duurzame handel en investeringen’.

<sup>6</sup> Volgens de begroting vanaf 2019. Sinds 2019 valt het Dutch Good Growth Fund (DGGF) onder het derde subartikel, en niet langer onder een apart vierde subartikel. Tot en met 2018 werden de subartikelen iets anders aangeduid. Zie hoofdstuk 2.

**Tabel 1.1** *Pijlers, doelen en interventies van het BHOS-beleid onder artikel 1*

1. Subartikel	Doel	Interventies/instrumenten
1. Duurzaam handel- en investeringsstroom inclusief aandacht voor MVO	a. Versterking en verduurzaming handel	Handelsliberalisatie, verduurzaming investeringsregels, voorkomen belastingontwijking, verduurzaming waardeketens
	b. Integratie ontwikkelingslanden	Handelsfacilitatie, technische assistentie voor douanes en belastingdiensten, preferentieel handelsbeleid
	c. Versterking IMVO	Ontwikkeling standaarden, IMVO-convenanten, nationaal contactpunt voor OESO-richtlijnen, toepassing IMVO-voorwaarden bij private-sector-instrumenten
2. Versterkte handels- en investeringspositie Nederland	a. Internationalisering NL bedrijven	Economische diplomatie, handelsmissies, exportfinanciering (PIB, SIB), exportkredietverzekering
	b. Verbetering internationaal ondernemingsklimaat	Bilaterale handelsakkoorden, investeringsbescherming
	c. Aantrekken inkomende investeringen	NFIA
3. Versterkte private sector (en arbeidsmarkt) in ontwikkelingslanden	Versterking Midden en Kleinbedrijf (MKB) in ontwikkelingslanden	CBI, PUM, PSI, Solidaridad, 2Scale, IDH, DGGF2, FMO-MASSIF
	Versterking ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden	Financiering voor infrastructuur (FMO-IDF, D2B, ORIO, DRIVE) en energie (FMO-AEF). Versterking financiële sector (TCX), maatschappelijke instituties (Agriterra, DCEP) en arbeidsmarkt (LEAD).

Bron: IOB

Doel van deze beleidsdoorlichting is om op basis van bestaande onderzoeken en evaluaties inzicht te verkrijgen in de effectiviteit en efficiency van het gevoerde beleid onder artikel 1 van de BHOS-begroting, met daarbinnen specifieke aandacht voor coherentie en synergie tussen hulp en handel<sup>7</sup>. De doorlichting leidt niet alleen tot een oordeel over het beleid, maar biedt ook verklaringen voor het wel of niet bereiken van resultaten, en formuleert aanbevelingen om het beleid te verbeteren.

Dit hoofdstuk introduceert twee belangrijke termen: coherentie en synergie (1.2), de onderzoeksvragen (1.3), de afbakening (1.4), de methode (1.5), en een beknopt overzicht van

<sup>7</sup> In opmaat tot deze beleidsdoorlichting is invulling gegeven aan de verplichte toelichting op de onderzoeksopzet (de zogenaamde 'motie-Harbersbrief'). Deze brief is met de Tweede Kamer gedeeld, waarmee zij in de gelegenheid is gesteld om vragen over de onderzoeksopzet te stellen. De reactie vanuit de Tweede Kamer gaf geen aanleiding tot een gewijzigde aanpak. Daarmee dient de afgestemde Harbersbrief en de reactie op de vragen vanuit de Kamer als basis voor de onderliggende Terms of Reference (ToR).

de ontwikkeling van de hulp en handel die als context dient voor deze beleidsdoorlichting (1.6). Een leeswijzer voor het rapport sluit dit hoofdstuk af (1.7).

## 1.2 Hulp en handel, coherentie en synergie

De gedachte dat ‘hulp en handel’ elkaar versterken is onlosmakelijk verbonden met de BHOS-agenda. Het is daarom van belang om goed te definiëren hoe dit in deze beleidsdoorlichting wordt gehanteerd. Tekst box 1.2 verschaft een definitie.

### **Tekst box 1.2** *Hulp en handel in deze beleidsdoorlichting*

#### **Hulp = de OS van BHOS**

De term ‘hulp’ wordt gebruikt als een korte aanduiding voor officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA). Hulpdoelstellingen zijn volgens deze benadering doelstellingen in het belang van ontwikkelingslanden. Dit komt vooral tot uitdrukking in de ambitie om armoede te bestrijden en duurzame, inclusieve ontwikkeling te bewerkstelligen (zie hoofdstuk 2).

#### **Handel = de BH van BHOS**

De term ‘Handel’ wordt gebruikt voor non-ODA-activiteiten die primair het belang dienen van het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse economie. Hierbij past de ambitie om buitenlandse handel te stimuleren en zo het verdienvermogen van de Nederlandse economie te vergroten (zie hoofdstuk 2).

| 30 |

Deze definitie is met name van belang om verwarring over het gebruik van de term ‘handel’ te voorkomen als er wordt gesproken over de combinatie tussen hulp en handel. Ondanks dat artikel 1 van de BHOS-agenda geheel in het teken staat van het stimuleren van handel en bedrijvigheid, wordt de term ‘handel’ hier in engere zin gebruikt. De term handel verwijst naar het Nederlandse belang, terwijl de term hulp verwijst naar het belang van ontwikkelingslanden. Het stimuleren van handel en economische groei in ontwikkelingslanden (*aid for trade*) valt daarmee niet onder handel, maar onder hulp.

### *Coherentie en synergie in deze beleidsdoorlichting*

Deze beleidsdoorlichting maakt een onderscheid in interne en externe coherentie, in lijn met de definitie van de OESO DAC<sup>8</sup>. Interne coherentie verwijst naar de mate waarin doelstellingen en interventies binnen het te evalueren beleid met elkaar verenigbaar zijn. Externe coherentie verwijst naar de complementariteit, harmonisatie en coördinatie met de interventies van andere actoren in dezelfde context, bijvoorbeeld andere donoren of overheden in doellanden. Hier voegt deze beleidsdoorlichting een onderscheid naar drie dimensies van coherentie aan toe, te weten: incoherentie, coherentie en synergie. Deze

<sup>8</sup> [‘Beter criteria voor betere evaluatie’](#) (OESO DAC/Evalnet, 2021).

dimensies worden geplaatst op een continuüm dat loopt van negatieve tot positieve interacties. Incoherentie houdt daarbij in dat doelstellingen en interventies niet (goed) met elkaar te verenigen zijn en dat er sprake is van negatieve interacties. Het nastreven van de ene doelstelling gaat dan ten koste van de andere doelstelling. Synergie vertegenwoordigt het andere uiterste, het is de meerwaarde die ontstaat door positieve interacties en samenwerking binnen het beleid<sup>9</sup>. In dat geval versterken interventies elkaar juist. Coherentie neemt hierbij een neutrale middenpositie in waarbij het ene beleid geen schade brengt aan het andere beleid (*do no harm*). Synergie is binnen deze beleidsdoorlichting dus een uiting van de mate van coherentie en niet een eigenstandig begrip.

Voor de specifieke vraag naar hoe de samenvoeging van hulp en handel heeft uitgedrukt en wat dat heeft opgeleverd binnen het Nederlandse beleid (hoofdstuk 6), moet er worden gekeken naar de mate van interne coherentie tussen beide beleidsterreinen (tussen BH en OS). Voor de eigenstandige beleidsterreinen zullen in hoofdstuk 4 zowel de interne (binnen BH en binnen OS) als de externe (afstemming BH en OS met andere actoren) coherentie aan bod komen, omdat die verband houden met de effectiviteit van deze beleidsterreinen. Tabel 1.2 vat bovenstaande samen.

<b>Tabel 1.2</b> <i>Van incoherentie tot synergie</i>			
<----- Coherentie Continuüm ----->			
<b>Intern/extern</b>	<b>Incoherentie (Negatief: 1+1&lt;2)</b>	<b>Coherentie (Neutraal: 1+1=2)</b>	<b>Synergie (Positief: 1+1&gt;2)</b>
Intern (H.6): Tussen BH en OS	Hulp en handel botsen, er bestaan veel negatieve uitruileffecten ( <i>trade-offs</i> ).	Hulp en handel bestaan naast elkaar en bijten elkaar niet ( <i>do no harm</i> ).	Hulp en handel zijn goed op elkaar afgestemd en versterken elkaar.
Intern (H.4): Binnen BH en binnen OS	Beleidsinstrumenten botsen waardoor resultaten negatief beïnvloed worden.	Beleidsinstrumenten bestaan naast elkaar en bijten elkaar niet.	Beleidsinstrumenten zijn goed op elkaar afgestemd en versterken elkaar.
Extern (H.4): Afstemming BH en OS met andere actoren	Het beleid en/of instrumentarium botst met dat van andere actoren, waardoor resultaten negatief beïnvloed worden.	Het beleid en/of instrumentarium bestaat naast dat van andere actoren en bijt elkaar niet.	Beleid en instrumentarium is goed afgestemd op dat van andere actoren en versterkt elkaar.

<sup>9</sup> Woordenboeken definiëren synergie als meerwaarde of verhoogde effectiviteit die ontstaat door interactie en samenwerking. Synergie ontstaat onder twee voorwaarden: 1) er is sprake van interactie tussen relevante entiteiten; 2) het gecombineerde effect is groter dan de som van individuele effecten (1+1>2).

## 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt als volgt:

*“Hoe effectief, efficiënt en coherent was het beleid onder artikel 1 van de begroting voor buitenlandse handel en ontwikkelingsamenwerking, uitgevoerd tussen 2012 en 2020? In hoeverre was er sprake van synergie tussen hulp en handel binnen dit artikel?”*

De volgende deelvragen dragen bij aan de beantwoording van deze vraag:<sup>10</sup>

1. Hoe heeft het beleid zich tussen 2012 en 2020 ontwikkeld? Welke doelen werden nagestreefd en hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar? Waarin verschilt het beleid ten opzichte van de periode ervoor?
2. Welke instrumenten en activiteiten heeft de centrale overheid onder dit artikel ingezet om de gestelde doelen te bereiken, hoe heeft zich dit in de tijd ontwikkeld, en wat is de veronderstelde samenhang?
3. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de centrale overheid op zich genomen en hoe zijn deze verdeeld? Wat waren de belangrijkste veranderingen op dit punt?
4. Hoe hebben de uitgaven zich ontwikkeld? Met welke kosten ging het beleid gepaard? Hoe worden (extra) uitgaven gerechtvaardigd?
5. Welke evaluaties en onderzoeken bieden inzicht in de effectiviteit, efficiency en coherentie/synergie binnen het beleid? Welke (monitoring-)data is beschikbaar?
6. In hoeverre is het beleid geslaagd in het bereiken van de gestelde doelen? Had het beleid (onbedoelde) positieve of negatieve neveneffecten? (effectiviteit)
7. Hoe verhouden de resultaten van het beleid – en de verschillende instrumenten – zich tot de uitgaven eraan? (efficiency)
8. In hoeverre was het beleid *intern* coherent? In hoeverre en op welke wijze draagt de gecombineerde beleidsportefeuille binnen artikel 1 bij aan de beoogde synergie tussen hulp en handel?
9. Welke beleidsopties zijn er mogelijk in het geval dat er significant minder middelen (circa 20%) beschikbaar zijn?<sup>11</sup>

| 32 |

Bij interne coherentie (vraag 8) kijkt de doorlichting naar coherentie binnen het beleid, met aandacht voor afstemming en interacties binnen hulp, binnen handel, en tussen hulp en handel. Er is niet alleen aandacht voor synergie (meerwaarde door afstemming), maar ook voor uitruileffecten, met name tussen (activiteiten en doelstellingen op het gebied van) hulp en handel.

<sup>10</sup> Deze vragen zijn aangepast ten opzichte van de [ToR](#). De onderzoeksvragen sluiten aan bij de 15 RPE-vragen (zie bijlage A).

<sup>11</sup> Door de verantwoordelijke beleidsdirecties te beantwoorden. Zie hoofdstuk 7. De methode wordt in dit rapport niet toegelicht.



## 1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op beleidsartikel 1 van de BHOS-begroting en heeft betrekking op de periode 2012-2020. Hieronder wordt deze afbakening kort toegelicht.

### *Beleidsartikel 1 BHOS*

De voorliggende beleidsdoorlichting omvat alle activiteiten onder beleidsartikel 1 van de BHOS-begroting. De beleidsdoorlichting kijkt alleen naar de combinatie van hulp en handel voor zover het artikel 1 betreft. Het betreft hier dus geen evaluatie van de gehele hulp- en handelsagenda, wat immers zou neerkomen op een, praktisch onhaalbare, beleidsdoorlichting van de complete BHOS-begroting (artikel 1 t/m 5).

De portfolio-analyse (hoofdstuk 3) geeft een overzicht van alle bilaterale instrumenten en activiteiten die in het kader van beleidsartikel 1 zijn ingezet. Evaluaties van Nederlandse bijdragen via multilaterale kanalen zijn in deze doorlichting meegenomen. Voor de portfolio-analyse geldt dat het om tien procent van het totaal besteedde budget onder artikel 1 gaat. Multilaterale instellingen verantwoorden hun bestedingen (nog) niet volgens IATI, waardoor IATI-registraties alleen een beeld geven van het bilaterale portfolio. Met het oog op de coherentievraag kijkt de evaluatie echter ook naar enkele instrumenten die strikt genomen niet onder beleidsartikel 1 vallen, maar wel relevant zijn voor de doelen van het beleid. Hieronder vallen publiek-private partnerschappen (PPP's) op het gebied van voedselzekerheid (FDOV) en water (FWD), beide onder beleidsartikel 2 van de BHOS-begroting, maar ook de reguliere exportkredietverzekering (EKV, onder de begroting van het ministerie van Financiën) en de *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA, grotendeels onder de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat). Bij de laatste twee instrumenten draagt de minister voor BHOS medeverantwoordelijkheid.

### *Periode 2012-2020*

Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2012-2020. Als beginpunt geldt daarbij de start van het kabinet-Rutte II (november 2012) met de totstandkoming van BHOS als één portefeuille en de verhuizing van het Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) naar BZ. De eerste BHOS-begroting heeft betrekking op het jaar 2013. De onderzoeksperiode omvat niet alleen het kabinet-Rutte II, maar ook een groot deel van Rutte III (aangetreden in oktober 2017). Wel dient hierbij gezegd te worden dat de meeste evaluaties betrekking hebben op de periode 2013-2017. Bovendien duurt het enige tijd voordat verschuivingen in beleid (inclusief een nieuwe landenlijst) vanaf 2017 vorm en inhoud krijgen in nieuwe of aangepaste programma's, waarvan evaluaties nog niet beschikbaar zijn. Dit betekent dat deze beleidsdoorlichting vooral inzicht biedt in de resultaten van het beleid dat onder Rutte II is gestart en onder Rutte III is gecontinueerd, en minder informatie verschaft over de onderdelen waarop onder Rutte III een nieuwe koers is ingeslagen. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de belangrijkste wijzingen in het beleid vanaf 2018.

## 1.5 Methode

De beleidsdoorlichting betreft een synthesestudie die gebruikmaakt van de volgende methoden om inzicht te verschaffen in de effectiviteit, efficiëntie en coherentie van het BHOS-artikel-1-beleid:

- Focusgroepen
- Portfolioanalyse
- Systematische analyse van bestaande evaluaties en onderzoeken

Deze methoden bieden verschillende, elkaar aanvullende, perspectieven op het BHOS-artikel 1 beleid. De focusgroepen bieden inzicht in de beleidstheorie en de manier waarop deze (al dan niet) gehanteerd wordt. De portfolioanalyse biedt inzicht in hoe dit zich heeft vertaald in uitgaven per land en thema. De systematische analyse van evaluaties en onderzoeken verschaffen inzicht in de resultaten van het beleid. Hieronder worden ze nader toegelicht.

### *Focusgroepen ter reconstructie van de beleidstheorie*

Bij afwezigheid van een vooraf opgestelde beleidstheorie heeft IOB ervoor gekozen om een dergelijke overkoepelende theorie samen met betrokken beleidsmakers, uitvoerenden en andere belanghebbenden (waaronder vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld) te reconstrueren. Hiervoor is gebruikgemaakt van een vijftiental focusgroepen (zie bijlage F) met in totaal 63 deelnemers. Daarnaast wordt ook gebruikgemaakt van de meest relevante kamerbrieven (zie bijlage D), aangevuld met inzichten uit bestaande evaluaties en onderzoeken. De gereconstrueerde theorie biedt inzicht in de doelstellingen van het beleid, hoe die zich tot elkaar verhouden (met het oog op coherentie en synergie) en de belangrijkste veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de mix van interventies. Daarmee zorgt de theorie ook voor de nodige houvast bij het evalueren van het beleid. Deze analyse draagt bij aan de beantwoording van onderzoeksvragen 1 t/m 3.

| 34 |

### *Portfolioanalyse*

De portfolioanalyse maakt gebruik van gegevens uit de financiële systemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) aangevuld met open data uit IATI en data van FMO. Deze gegevens zijn uitgesplitst naar landen en beleidsthema's om een overzicht te creëren van het complete artikel 1 portfolio. Vanwege de specifieke eigenschappen van de FMO-portfolio (investeringen in plaats van eenmalige uitgaven) baseert de analyse zich op meerjarige gegevens van FMO zelf, met aandacht voor de ontwikkeling van de geïnvesteerde middelen per staatsfonds.

Het gebruik van IATI-data is, mede omdat er nog weinig historie mee op is gebouwd, nog met de nodige omzichtigheid omgeven. Multilaterale instellingen registreren hun bestedingen (nog) niet in IATI, waardoor de data uit IATI alleen een beeld geven van het bilaterale portfolio. Bovendien registreren ook niet alle uitvoerders hun activiteiten in IATI. IOB heeft een aantal ontbrekende registraties alsnog opgevraagd om het beeld zo goed als mogelijk te complementeren. Daarnaast rapporteert IATI alleen over activitei-

ten die te boek staan als ontwikkelingshulp (ODA). Data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was daarom nodig ook andere activiteiten (op het gebied van handel) systematisch in kaart te brengen, zonder hierbij volledigheid te kunnen garanderen.

De nodige omzichtigheid geldt ook voor het gebruik van BZ-datasystemen (MI-BZ en MI-OS) waarin ODA-bestedingen voornamelijk als gemiddelde per land worden gepresenteerd in plaats van de feitelijke bestedingen. Bovendien ontstaan er dubbeltellingen door uitgaven die onder verschillende speerpunten van het beleid worden gerapporteerd.

De portfolioanalyse in hoofdstuk 3 verschaft antwoord op onderzoeksvraag 4, maar draagt ook bij aan de beantwoording van onderzoeksvragen 5 t/m 9. Bovendien vormt het hoofdstuk een belangrijk uitgangspunt voor vraag 10 inzake de beleidsalternatieven om twintig procent besparing te realiseren.

#### *Systematische analyse van bestaande evaluaties en onderzoeken*

Deze beleidsdoorlichting maakt gebruik van inzichten uit reeds eerder uitgevoerde evaluaties van instrumenten en onderdelen van het beleid, waaronder ook evaluaties van multilateraal gefinancierde programma's. Deze onderzoeken – ook wel aangeduid als bouwstenen voor de BD – zijn veelal uitgevoerd door IOB of begeleid door IOB (via deelname aan een referentiegroep). Relevante inzichten uit bestaande evaluaties en onderzoeken – 46 in totaal, zie bijlage E – zijn in kaart gebracht met behulp van een systematische analyse. De evaluaties van multilaterale programma's worden gebruikt om bevindingen uit deze analyse te spiegelen. Zoals vermeld onder de afbakening bieden deze evaluaties met name inzicht in de effectiviteit en efficiency van het beleid dat onder Rutte II is gestart en onder Rutte III is gecontinueerd.

| 35 |

De bronnen zijn gecodeerd en samengevat met behulp van een codeboek dat de inzichten koppelt aan onderdelen van de beleidstheorie en deelvragen van de BD. Iedere bron is door minimaal twee evaluatoren gecheckt.<sup>12</sup> Alle samenvattingen en beoordelingen ten aanzien van effectiviteit, efficiëntie (zie bijlage C) zijn in concept ook voorgelegd leden van de externe referentiegroep. De systematische analyse draagt bij aan de beantwoording van onderzoeksvragen 5 t/m 9, in combinatie met inzichten uit de beleidsreconstructie en de portfolioanalyse.

<sup>12</sup> Dit heeft bijgedragen aan intercodeurbetrouwbaarheid.

## 1.7 Leeswijzer

De doorlichting begint in hoofdstuk 2 met een reconstructie van het beleid en de overkoepelende beleidstheorie. Dit hoofdstuk verschaft antwoorden op de onderzoeksvragen 1 t/m 3. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de activiteiten die onder de verschillende subartikelen van artikel 1 gedurende de evaluatieperiode zijn uitgevoerd, ter beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 4. Het gaat hier hoofdzakelijk om de ontwikkeling van de uitgaven en de inzet van middelen op thema's en (typen) landen. Hoofdstuk 4 gaat in op effectiviteit (onderzoeksvraag 6), terwijl hoofdstuk 5 de efficiency van het beleid behandelt (onderzoeksvraag 7). Hoofdstuk 6 ten slotte formuleert conclusies ten aanzien van coherentie en synergie (onderzoeksvragen 8 en 9). Hoofdstuk 7 bespreekt de beleidsopties voor het geval er twintig procent minder middelen ingezet zouden kunnen worden (onderzoeksvraag 10).



# Het beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkelingen in het beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen (BHOS-artikel 1), met aandacht voor de instrumenten en de taken en verantwoordelijkheden van de overheid (onderzoeksvragen 1 t/m 3). Paragraaf 2.2 schetst kort de ontwikkelingen in het BHOS-beleid op hoofdlijnen, en dan met name de onderdelen die van belang zijn voor de hulp-en-handel-agenda zoals die is uitgewerkt in artikel 1 van het BHOS-beleid. Paragraaf 2.3 zoomt in op specifieke onderdelen van het beleid onder artikel 1 van de BHOS-begroting. Hiermee verschaft de paragraaf inzicht in de doelen die het beleid nastreeft en de instrumenten die daartoe worden ingezet. Paragraaf 2.4 reconstrueert een beleidstheorie waarin de instrumenten en de

doelen van het beleid met elkaar in verband worden gebracht. Deze theorie biedt tevens inzicht in de voorwaarden waaronder coherentie en synergie (tussen hulp en handel) bijdragen aan het bereiken van gestelde doelen. Tot slot vat paragraaf 2.5 de bevindingen op hoofdlijnen samen.

## 2.2 Aandacht voor hulp en handel in het BHOS-beleid

Deze paragraaf maakt onderscheid tussen twee kabinetperiodes, namelijk Rutte II (2012-2017), met Lillianne Ploumen als verantwoordelijk minister voor BHOS, en Rutte III (2017-2020), met Sigrid Kaag als verantwoordelijk minister. Daarnaast kijkt deze paragraaf naar hoe de begrippen synergie en coherentie in beide periodes gehanteerd worden.

### 2.2.1 Beleid onder Rutte II (2012-2017)

*Gecombineerde aanpak van hulp en handel bouwt voort op beleid van Rutte I, maar gaat stap verder door samenvoeging van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één portefeuille, één begroting en één beleidsagenda*

De gezamenlijke beleidsagenda voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking ('hulp en handel') kwam tot stand in de nadagen van de mondiale financiële crisis (2008-2011), met een krimpend budget en tanend draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. In 2010 besloot het kabinet-Rutte I (2010-2012) de focus in het ontwikkelingsbeleid te verleggen van hulp naar economische groei, handelsbevordering en investeringen. Ook verminderde het kabinet het aantal partnerlanden van 33 naar 15, met een focus op vier speerpunten: 1) veiligheid en rechtsorde; 2) voedselzekerheid; 3) water; en 4) seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Het kabinet nam deze maatregelen om de efficiency en effectiviteit van ontwikkelingshulp te vergroten, gegeven de structurele bezuinigingen van EUR 810 miljoen per jaar<sup>13</sup>.

| 38 |

Een half jaar na de start van het kabinet-Rutte II verscheen de beleidsnota 'Wat de wereld verdient' (2013)<sup>14</sup>. Deze nota geeft gehoor aan het SER-advies 'Ontwikkeling door duurzaam ondernemen' uit 2011 die het kabinet oproept om lokale bedrijvigheid in ontwikkelingslanden te bevorderen als motor van groei. De nota voorziet een grote rol voor het Nederlandse bedrijfsleven in deze ambitie mits ze zich houden aan richtlijnen op het gebied van IMVO<sup>15</sup>. Tevens presenteert Rutte II de combinatie van 'hulp en handel' als een manier om met beperkte publieke middelen (gezien de bezuinigingen) een zo groot mogelijk rendement voor zowel ontwikkelingslanden als voor Nederland te kunnen behalen. De agenda veronderstelt dat Nederlandse bedrijven op effectieve en efficiënte wijze kunnen bijdragen aan de doelen van ontwikkelingssamenwerking en er tegelijkertijd aan verdienen<sup>16</sup>. De nota

<sup>13</sup> [‘Stoppen en dan?’](#) Een evaluatie van de gevolgen van beëindiging van ontwikkelingssamenwerking (IOB, 2016).

<sup>14</sup> [‘Wat de wereld verdient’](#) (KST 33625-1, 2013).

<sup>15</sup> [‘Ontwikkeling door duurzaam ondernemen’](#) (SER, 2011).

<sup>16</sup> [Verslag wetgevingsoverleg](#) (KST 33400 V-110, 2013).

zet tevens in op een transitie van hulp naar handel. Hieronder verstaat Rutte II dat partnerlanden bewegen van een afhankelijke hulprelatie naar een meer gelijkwaardige (en wederzijds voordelige) handelsrelatie met Nederland, met als onderbouwing (of veronderstelling) dat de betreffende landen dat zelf ook wenselijk achten.

De hierboven beschreven doelstellingen (bevordering van lokale bedrijvigheid, meer betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking en een transitie van hulp naar handel) bouwen voort op het beleid dat onder Rutte I al in gang was gezet door staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Ben Knapen<sup>17</sup>. De belangrijkste koerswijziging was dat met het aantreden van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) deze twee beleidsterreinen voor het eerst in één portefeuille, één begroting en één beleidsagenda werden gecombineerd. Dit ging gepaard met een verhuizing van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het toenmalige ministerie van Economische Zaken (EL&I) naar het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze verhuizing was mede ingegeven door het streven naar meer beleidscoherentie en synergie tussen de twee beleidsterreinen.

*Beleid onder Rutte II richt zich op drie ambities (bestrijding extreme armoede, bevorderen duurzame en inclusieve groei en internationaal succes voor Nederlandse bedrijven) en onderscheidt drie soorten bilaterale relaties (hulp, overgang/transitie en handel)*

Dat de beleidsagenda van BHOS zich richt op hulp én handel blijkt uit de ambities en de landenfocus, zoals verwoord in de nota 'Wat de wereld verdient' (2013). Het beleid stelt drie ambities: (1) het uitbannen van extreme armoede binnen één generatie, (2) het bevorderen van duurzame en inclusieve economische ontwikkeling wereldwijd en (3) het faciliteren van succes voor Nederlandse bedrijven die zaken doen in het buitenland. Om deze doelen te bereiken, onderscheidt het kabinet-Rutte II drie typen bilaterale relaties met andere landen: hulprelaties, overgangsrelaties en handelsrelaties (zie tabel 2.1):

- **Hulprelaties:** met zeven lage-inkomenslanden en/of fragiele staten die niet zelf in staat zijn hun armoedeprobleem op te lossen. Met name via samenwerking op de vier speerpunten voor ontwikkelingssamenwerking (zie hierboven).
- **Overgangsrelaties:** met acht lage- en middeninkomenslanden die een forse economische groei doormaken, ook wel aangeduid als transitielanden. Omvat programma's gericht op armoedebestrijding (via de vier speerpunten), maar ook op verbetering van markttoegang, privatesectorontwikkeling en verbetering van het ondernemingsklimaat. Dit alles om de overgang van hulp naar handel te stimuleren. Gaat uit van een grotere rol voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen, met name in de topsectoren zoals water, agrofood en tuinbouw. Wederzijds voordeel is hierbij een belangrijk uitgangspunt.
- **Handelsrelaties:** met meer dan 25 midden- en hoge-inkomenslanden, waarvan verwacht wordt dat ze een grote bijdrage leveren aan de Nederlandse economische groei. Doel is om Nederlandse bedrijven (met name het MKB) succesvol te laten zijn in het buitenland. Beleid zet in op het afsluiten van handelsakkoorden en op een toegankelijker instrumentarium ter bevordering van handel (via onder meer exportfinanciering,

<sup>17</sup> Voor een uitgebreid overzicht van de beleidsontwikkeling in de periode voor 2012 zie de IOB-beleidsdoorlichting nr. 389 van het PSO-beleid: '[Op zoek naar focus en effectiviteit](#)' (2014).

kredietverzekering en economische diplomatie). Beschouwt IMVO als voorwaarde voor duurzame en inclusieve groei.

**Tabel 2.1** *Hulprelaties, overgangsrelaties en handelsrelaties*

Partnerlanden		Focuslanden		
Hulprelaties	Overgangsrelaties	Handelsrelaties		
Afghanistan	Bangladesh	Australië	India	Singapore
Burundi	Benin	België	Irak	Zuid-Afrika
Mali	Ethiopië	Brazilië	Japan	Zuid-Korea
Rwanda	Ghana	Canada	Maleisië	Turkije
Palestijnse Autoriteit	Indonesië	China	Mexico	Verenigd Koninkrijk
Zuid Sudan	Kenia	Colombia	Nigeria	Oekraïne
Jemen	Mozambique	Frankrijk	Polen	Verenigde Staten
	Oeganda	Duitsland	Roemenië	Vietnam
		De Golfstaten	Rusland	

Bron: Nota - *Wat de wereld verdient* (2013)

*De samenvoeging van hulp en handel leidde in de Tweede Kamer tot kritische vragen over ontwikkelingsrelevantie, additionaliteit en coherentie; het debat over het Dutch Good Growth Fund is exemplarisch*

In 2014, bij de bespreking van de BHOS-begroting, leidde de samenvoeging van hulp en handel in deze begroting tot kritische vragen in de Tweede Kamer<sup>18</sup>. Ook bij andere parlementaire debatten was veel discussie over het samengaan van hulp en handel<sup>19</sup>. Het debat over de introductie van het Dutch Good Growth Fund (zie tekst box 2.1) is hiervoor exemplarisch. Terwijl de minister van BHOS het DGGF presenteerde als een win-win-instrument voor zowel handel- als hulpdoelstellingen, toonden delen van de oppositie zich bezorgd over de ontwikkelingsrelevantie van het fonds. Kamerleden uitten onder meer zorgen over het bereik van de allerarmste landen waar nauwelijks handel lijkt plaats te vinden. Daarnaast opperden oppositiepartijen dat de meeste armen tegenwoordig in middeninkomenslanden wonen, terwijl de minister in deze landen eenzijdig wilde inzetten op handelsrelaties. Ook waren er zorgen over de coherentie en additionaliteit van het instrument (en daarmee ook het beleid). Zo stelden kamerleden vragen over hoe het bedrijfsleven instrumentarium (inclusief DGGF) goed kon worden aangesloten op de vier speerpunten van ontwikkelingssamenwerking. In het kader van additionaliteit ten opzichte van bestaande fondsen werden twijfels geuit of het DGGF zich aantoonbaar meer kon inzetten voor belangrijke thema's zoals vrouwenparticipatie, duurzame groei, lokale innovatie en *empowerment* van kwetsbare groepen.

<sup>18</sup> [‘Hulp en handel gaan samen’](#) (Plenaire verslag debat TK, 2014).

<sup>19</sup> [‘Vaststelling van de begrotingsstaat van BHOS’](#) (Plenaire verslag wetsvoorstel, 2013).



### Tekst box 2.1 *Dutch Good Growth Fund*

Het Dutch Good Growth Fund (DGGF) neemt een prominente plek in binnen de gecombineerde agenda voor hulp en handel<sup>20</sup>. De agenda presenteert het fonds als een innovatieve financieringsvorm die inspeelt op het gebrek aan financieringsmogelijkheden voor het MKB in lage- en middeninkomenslanden én Nederland. Dit gebrek vormt volgens de interventielogica een rem op de groei van het MKB dat juist als banenmotor zou moeten fungeren. Het DGGF hanteert drie loketten voor zowel Nederlandse ondernemers als ondernemers in lage- en middeninkomenslanden, met ontwikkelingsrelevantie (banencreatie, overdracht van kennis en vaardigheden, uitbreiding van productiecapaciteit) en het naleven van IMVO- richtlijnen als voorwaarde:

- DGGF-1:** Financiering van het Nederlandse MKB ten behoeve van investeringen in lage- en middeninkomenslanden
- DGGF-2:** Financiering van het MKB in lage- en middeninkomenslanden
- DGGF-3:** Exportkredietverzekering (EKV) voor Nederlandse ondernemers die willen exporteren naar lage- en middeninkomenslanden waar de reguliere EKV niet mogelijk is

Het fonds heeft een revolverend karakter. Dit betekent dat aflossingen en rentebetalingen op de leningen en de verkoop van aandelenparticipaties terugvloeien naar het fonds.

## 2.2.2 Beleid onder Rutte III (2017-2021)

### *Voortzetting van het beleid onder Rutte II met meer nadruk op de rol van handel en werkgelegenheid bij het verminderen van conflict en instabiliteit*

Het kabinet-Rutte III heeft vanaf 2017 het hierboven beschreven beleid in grote lijnen voortgezet, zoals verwoord in de nota 'Investeren in perspectief' (2018).<sup>21</sup> Deze nota onderstreept expliciet het streven naar synergie tussen hulp en handel, en plaatst een aantal nieuwe geografische en thematische accenten (onder meer op jongeren en *Sustainable Development Goals*). Tabel 2.2 toont dat de drie ambities uit de nota 'Wat de wereld verdient' nagenoeg zijn overgenomen, met alleen enkele aanpassingen in de formulering.

Wel voegt Rutte III een vierde ambitie toe en noemt die als eerste: het voorkomen van conflict en instabiliteit. Het nieuwe beleid wil met name jongeren in ontwikkelingslanden meer perspectief bieden op werk, inkomen en een gezond leefmilieu, in de verwachting dat er zo minder snel conflicten uitbreken en jongeren minder snel besluiten te migreren. Onder het thema 'Duurzame en inclusieve groei wereldwijd' zet het kabinet daarom in op internationale klimaatactie, verduurzaming van mondiale waardeketens (met name door toepassing van IMVO-richtlijnen) en een toekomstbestendiger handels- en investeringssysteem.

<sup>20</sup> Het DGGF wordt in de nota 'Wat de wereld verdient' (KST 33625-1, 2013) aangekondigd, en uitgewerkt in de Kamerbrief 'Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei' (KST 33625-38, 2013).

<sup>21</sup> 'Investeren in perspectief' (KST 34952-1, 2018).

Verbeteringen op deze punten zouden moeten bijdragen aan het creëren en behouden van werkgelegenheid. Het beleid ziet werkgelegenheid, met name voor vrouwen en jongeren, als belangrijke voorwaarden voor duurzame en inclusieve groei. Het beleid onder Rutte III gaat er, in navolging van het beleid onder Rutte II, vanuit dat bedrijven in ontwikkelingslanden fungeren als belangrijkste motor voor lokale banen en dat Nederlandse bedrijven bijdragen aan deze banengroei via handel en investeringen. De nota presenteert de *Sustainable Development Goals* (SDG's) als een mogelijk verdienmodel, in de verwachting dat Nederlandse bedrijven met innovatieve oplossingen kunnen bijdragen aan de realisatie ervan.

<b>Tabel 2.2</b> <i>Ambities van twee ministers voor BHOS volgens hun beleidsnota's</i>	
<b>'Wat de wereld verdient' (Rutte II, 2013)</b>	<b>'Investeren in perspectief' (Rutte III, 2018)</b>
	Voorkomen van conflict en instabiliteit
Uitbannen van extreme armoede binnen één generatie	Verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid
Bevorderen van duurzame en inclusieve economische ontwikkeling wereldwijd	Bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd
Faciliteren van succes voor Nederlandse bedrijven die zaken doen in het buitenland	Versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland

Bron: Nota - *Wat de wereld verdient*, Nota - *Investeren in perspectief*

| 42 |

### *Meer aandacht voor West-Afrika/Sahel, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, minder aandacht voor landen met overgangsrelaties*

Vanaf 2018 verschuift de landenfocus, waarmee het onderscheid tussen hulp-, overgangs- en handelsrelaties komt te vervallen. De grootste veranderingen doen zich voor ten aanzien van de landen waarmee Nederland hulprelaties onderhield. Met het oog op het verminderen van migratie richt het nieuwe beleid zich nadrukkelijker op West-Afrika/Sahel, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten en Noord-Afrika, ook wel aangeduid als "de instabiele ring rond Europa"<sup>22</sup>. Daarnaast blijft Nederland actief in de Grote Merenregio en in Afghanistan en Bangladesh. Buiten deze nieuwe focuslanden (de term partnerlanden komt te vervallen) zullen grote landenprogramma's afgeschaald worden, ook in de landen waarmee Nederland overgangsrelaties onderhield. De verminderde inzet in landen met overgangsrelaties gaat gepaard met minder aandacht in de nota voor de transitie van hulp naar handel, met uitzondering van Bangladesh waar de transitie nog wel benoemd wordt.

<sup>22</sup> [Kabinet versterkt diplomatieke dienst](#) (Rijksoverheid, 2018)

### 2.2.3 Coherentie en synergie in de beleidsnota's

Beide nota's spreken in enigszins verschillende termen over het nastreven van coherentie en synergie zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1. Hoe en onder welke voorwaarden coherentie en synergie tot stand komen, blijft echter onduidelijk. Er zijn ook geen vooraf opgestelde beleidstheorieën die dit inzichtelijk maken.

De nota 'Wat de wereld verdient' benoemt het begrip 'coherentie' en maakt daarin onderscheid tussen "beleidscoherentie voor ontwikkeling" en "coherentie voor handel"<sup>23</sup>. Beleidscoherentie voor ontwikkeling (Policy Coherence for Development - PCD) is volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het streven om in niet-hulpbeleid schade voor ontwikkelingslanden te verminderen (*do no harm*) en de samenhang met het hulpbeleid te versterken. Het kabinet heeft in 2018<sup>24</sup> het PCD-actieplan uit 2016<sup>25</sup> herzien en werkt sindsdien aan vijf thema's: (1) het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking, (2) ontwikkelingsvriendelijke handelsverdragen, (3) een ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime, (4) verduurzaming van productie en handel, en (5) het tegengaan van klimaatverandering. Ondanks dat de nota niet expliciet over synergie tussen hulp en handel spreekt, formuleert het beleid wel een duidelijke opdracht om synergie tussen hulp en handel te bewerkstelligen. Het beleid stelt zichzelf namelijk ten doel om "hulp- en handelsactiviteiten zodanig te combineren dat zij leiden tot wederzijds voordeel" (p.29), wat overeenkomt met synergie conform het coherentie-continuüm zoals gedefinieerd in tabel 1.2 (hoofdstuk 1). Dit wordt onder meer gedaan door Nederlandse bedrijven in te schakelen bij hulpprojecten en ze daarmee ook toegang te verschaffen tot nieuwe afzetmarkten. Verder wordt er ook verondersteld dat "met het opbouwen of uitbreiden van de handels- en investeringsrelatie [...] de noodzaak voor directe armoedebestrijding af[neemt]" (p.20).

| 43 |

De nota 'Investeren in perspectief' spreekt wél expliciet over synergie tussen hulp, handel en investeringen. De nota veronderstelt dat "de relaties die Nederland heeft met ontwikkelende en opkomende landen benut worden om markten te ontsluiten voor het Nederlands bedrijfsleven" (p.25). Een andere veronderstelling luidt dat Nederland innovatieve kracht en capaciteit toepasbaar kan maken voor ontwikkeling en diplomatie inzet voor belangen die gedeeld worden met ontwikkelingslanden. Interessant daarbij is de veronderstelling dat "als die belangen niet samenvallen er vanuit de BHOS-agenda een goede afweging kan worden gemaakt" (p.25). Ten slotte stelt de nota: "De combinatie van BHOS zet zowel de eigenstandige doelen van de ontwikkelingsagenda als de handelsagenda kracht bij" (p.25). Wat duidelijk wordt uit de beleidsteksten is dat coherentie en synergie geen synoniemen zijn. Coherentie wordt meer omschreven als het voorkomen van schade, terwijl synergie gaat over de creatie van meerwaarde. Dit komt overeen met de in deze studie gehanteerde definities (zie hoofdstuk 1).

<sup>23</sup> De term 'coherentie voor handel' is minder gangbaar en wordt ook minder ver uitgewerkt, maar kan worden opgevat als de mate waarin het hulpbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van het handelsbeleid, of in ieder geval de consistentie tussen handelsbeleid en niet-handelsbeleid.

<sup>24</sup> [Herziene Actieplan](#) (KST 33625-265, 2018).

<sup>25</sup> [Actieplan Beleidscoherentie](#) (KST 33625-219, 2016).

## 2.3 Het beleidsartikel en de subartikelen

Deze paragraaf analyseert het beleidsartikel (BHOS-artikel 1) en volgt daarna de structuur van de drie subartikelen.

### 2.3.1 Doelstellingen van artikel 1: een overzicht

De minister voor BHOS heeft de Tweede Kamer via diverse kamerbrieven geïnformeerd over de uitwerking van de algemene ambities van het hulp-en-handel-beleid in concrete doelstellingen (zie figuur 2.1 en bijlage D). Deze doelen worden bovendien toegelicht in de Memorie van Toelichting bij de jaarlijkse begroting, en zijn op onderdelen uitgewerkt in verandertheorieën (*theories of change*, ToCs) door de verantwoordelijke beleidsdirecties.

**Figuur 2.1** Belangrijkste Kamerbrieven BHOS-artikel 1



Bron: IOB

De begroting van BHOS-artikel 1 kent sinds 2019 drie subartikelen. Deze richten zich op:

- 1.1 Versterking van het internationaal handelssysteem, met aandacht voor IMVO
- 1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid
- 1.3 Versterkte private sector en verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden; hieronder valt onder meer het Dutch Good Growth Fund (DGGF)

Tot 2019 vielen de uitgaven aan het DGGF onder een vierde subartikel (1.4). Dit onderstreept de status van het fonds als vlaggenschip van het hulp-en-handel-beleid. De nieuwe begrotingsindeling is duidelijk thematisch geordend, waarbij het DGGF een plek heeft gekregen in het derde subartikel. Figuur 2.2 laat zien hoe de drie beleidsartikelen en hun specifieke doelen verband houden met de ambities van het beleid. Onderdelen van het beleid worden hieronder toegelicht.

**Figuur 2.2** Schematische weergave artikel-1-beleid volgens de begrotingsindeling



Bron: IOB

### 2.3.2 Subartikel 1.1: Versterkte internationaal handelssysteem met aandacht voor MVO

#### *Belangenbehartiging in het internationale handels- en investeringsbeleid*

Het handels- en investeringsbeleid is voorwaardenscheppend van aard en richt zich op het creëren van een omgeving die import, export en investeringen faciliteert en tegelijkertijd de duurzaamheid en inclusiviteit van het internationale handelssysteem bevordert. Het beleid dient zowel Nederlandse belangen als de belangen van ontwikkelingslanden<sup>26</sup>. De twee hoofddoelen zijn: (1) deelname aan en bevordering van een multilateraal, op regels gebaseerd handels- en investeringssysteem dat zich richt op duurzaamheid, inclusiviteit van ontwikkelingslanden en een gelijk speelveld; en (2) bevordering van duurzame en inclusieve bilaterale handelsovereenkomsten tussen de Europese Unie (EU) en derde landen, en effectieve uitvoering van deze overeenkomsten<sup>27</sup>. Deze doelen blijven nog vrij abstract en zijn met name op het gebied van de handelspolitiek weinig uitgewerkt en geoperationaliseerd<sup>28</sup>.

Op dit beleidsterrein spant de directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek (IMH/DGBEB) zich in voor versterking van het multilaterale handelssysteem, het afsluiten van bilaterale handelsakkoorden met voor Nederland in economisch opzicht interessante landen en regio's, integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handels- en

<sup>26</sup> 'Memorie van toelichting BHOS-begroting' (2016).

<sup>27</sup> 'Memorie van toelichting BHOS-begroting' (2019).

<sup>28</sup> 'Evaluation of the international trade and investment policy of the Netherlands' (IOB, 2021).

investeringsstelsel en de verduurzaming van investeringsregels<sup>29</sup>. Aangezien handelsbeleid volledig, en investeringsbeleid grotendeels, een EU-competentie zijn, vindt belangenbehartiging met name plaats in Brussel. Het is de Europese Commissie die namens de EU voorstellen ontwikkelt, standpunten inneemt en spreekt in onderhandelingen met de World Trade Organization (WTO) over vrije handel, en met derde landen over investeringsovereenkomsten. Het Nederlandse kabinetsstandpunt wordt met name bepaald in de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP), waaraan meerdere ministeries deelnemen, maar die onder de primaire verantwoordelijkheid van de minister voor BHOS valt. Uitkomsten van de wekelijkse overleggen worden door de DGBEB als voorzitter uitgewerkt in instructies voor Nederlandse delegaties bij de EU, OESO, WTO of voor bilaterale vergaderingen. Voor input vanuit het bedrijfsleven vindt enkele malen per jaar overleg plaats met de Dutch Trade and Investment Board (DTIB). Om de transparantie en de input van maatschappelijke actoren te vergroten, wordt er sinds 2017 ook enkele malen per jaar overlegd in het Breed Handelsberaad (BHB). Naast bedrijven nemen hieraan ook vakbonden, werkgeversverenigingen en ngo's deel.

### *Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO): van vrijwillige afspraken naar meer verplichtende maatregelen*

Het IMVO-beleid, dat onder de verantwoordelijkheid valt van IMH en mede uitgevoerd wordt door RVO, wil ervoor zorgen dat Nederlandse bedrijven verantwoord zakendoen in het buitenland. Dit betekent dat ze rekening houden met zaken als mensenrechten, arbeidsomstandigheden en milieu. De belangrijkste kenmerken van dit beleid zijn: inzet op versterking en naleving van VN- en OESO-richtlijnen; een hoge verwachting van vrijwillige, maar niet vrijblijvende afspraken (sectorconvenanten) tussen bedrijven, ngo's, vakbonden en de overheid; het geven van het goede voorbeeld door IMVO-richtlijnen op te nemen in privatesectorinstrumenten en te hanteren bij publieke aanbestedingen; en het bevorderen van internationale opschaling en een gelijk speelveld door het versterken van internationale afspraken en EU-wetgeving<sup>30</sup>. Het IMVO-beleid is mede naar aanleiding van de IOB-evaluatie 'Mind the governance gap' (2019) verder uitgewerkt in de nota 'Van voorlichten tot verplichten' (2020)<sup>31</sup>. De belangrijkste verandering die hier wordt voorgesteld is om naast alle vrijwillige maatregelen ook meer verplichtende maatregelen in te voeren. Een 'doordachte mix' van verplichtende en vrijwillige maatregelen moet de effectiviteit van het IMVO-beleid verhogen. Het voorstel is om brede 'due-diligence-verplichting' in te voeren als kernonderdeel van het nieuwe beleid, bij voorkeur op EU-niveau vanwege een gelijk speelveld en hogere effectiviteit.

<sup>29</sup> Het beleid is in lijn met (en loopt op onderdelen soms voor op) de '[Policy Coherence for Development Agenda](#)' (EU, 2011) en de bredere EU-beleidsagenda die breder reikt dan investeringsverdragen. De EU ontwikkelt zich meer en meer tot een normatieve macht door de ontwikkeling van EU-standaarden en normen die internationaal worden overgenomen.

<sup>30</sup> '[Mind the governance gap, map the chain](#)' (IOB, 2019).

<sup>31</sup> '[Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap](#)' (BZ, 2020).

### 2.3.3 Subartikel 1.2: Versterking van de Nederlandse handels- en investeringspositie

Om de Nederlandse handels- en investeringspositie te versterken zet het beleid in op de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven<sup>32</sup>. Internationalisering wordt van groot belang geacht voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie. Zo is de toegevoegde waarde van export ongeveer een derde van het nationale inkomen, profiteren veel bedrijven van Nederland als doorvoerland en is de exporterende industrie een belangrijke banenmotor<sup>33</sup>. Het beleid richt zich met name op het MKB, omdat een groot deel hiervan nog niet internationaal actief is. De aanname luidt dat er sprake is van marktfalen waardoor bedrijven de stap naar internationale handel en investeringen niet zetten, bijvoorbeeld vanwege overheidsdominantie op buitenlandse markten, informatieachterstanden, of ongelijke productstandaarden<sup>34</sup>. De verantwoordelijkheid voor dit beleidsthema ligt bij de directie Internationaal Ondernemen (DIO) van DGBEB, met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) als de belangrijkste uitvoeringsinstantie.

Om de barrières voor internationale handel te overkomen wordt economische diplomatie bedreven ter ondersteuning van bedrijven. Dit gebeurt via het aanwenden van overheidsrelaties en -invloed, bijvoorbeeld door economische missies, handelsreizen en matchmakingevents te organiseren, en met behulp van generieke dienstverlening door het postennetwerk en de RVO. Daarnaast hanteert men een scala aan instrumenten gericht op specifieke doelen, sectoren en/of doelgroepen, zoals exportkredietverzekeringen (EKV), demonstratieprojecten en haalbaarheidsstudies (DHK/DHI), projecten in de watersector (PvW), ondersteuning van exportstarters (SIB), ondersteuning van bedrijven- en kennisinstellingenclusters (PIB), en het aantrekken van buitenlandse investeringen (NFIA). Al deze instrumenten zouden bijdragen moeten leveren aan een viertal resultaatgebieden: (1) de goed geïnformeerde ondernemer; (2) de verbonden ondernemer; (3) economische positie en imago van Nederland; en (4) weggenomen handelsbarrières en gelijk speelveld voor Nederland<sup>35</sup>. Onder druk van de noodzaak tot bezuinigingen, modernisering en stroomlijning heeft het kabinet-Rutte II het aantal regelingen en subsidies vanaf 2013 ingeperkt, op advies van de Adviescommissie Modernisering Diplomatie<sup>36</sup>. Tegelijkertijd moest een programmatische aanpak in samenhang met het topsectorenbeleid leiden tot een versterkte samenhang in het beleidsinstrumentarium.

<sup>32</sup> De IOB-evaluatie '[Smalle marges van economische diplomatie](#)' (2019) bevat een uitgebreide beleidsreconstructie van dit beleid. Deze paragraaf geeft hiervan een samenvatting.

<sup>33</sup> '[Versterking van de positie van Nederland in mondiale waardeketens](#)' (KST 33625-105, 2014).

<sup>34</sup> Dit marktfalen moet volgens het rijksbrede integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) goed worden onderbouwd door beleidsmakers om overheidsoptreden in de private sector te rechtvaardigen.

<sup>35</sup> '[Theories of Change - Indicatoren Buitenlandse Handel](#)' (BZ, 2019).

<sup>36</sup> '[Voor Nederland, wereldwijd](#)' (KST 32734-15, 2013).

### 2.3.4 Subartikel 1.3: Versterkte private sector en verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden

#### *Vergroting van de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden door private-sectorontwikkeling*

De focus van het beleid op private-sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden komt voort uit het streven om de zelfredzaamheid van deze landen te vergroten. Enerzijds wordt daarbij gewerkt aan de versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden door belangrijke, veelal institutionele, belemmeringen weg te nemen. Dit gebeurt via: 1) technische assistentieprogramma's (TA); 2) versterking van economisch bestuur en instituties; 3) financiële sectorontwikkeling; en 4) investeringen in sociale en fysieke infrastructuur. Anderzijds stimuleert het beleid ondernemerschap door MKB-bedrijven in ontwikkelingslanden te ondersteunen<sup>37</sup>. Binnen DGIS is de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) grotendeels verantwoordelijk voor dit beleid, en zijn RVO en FMO de belangrijkste uitvoeringsinstanties.

#### *Integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem*

Naast het voorkomen van schade, waarop het coherentiebeleid voor ontwikkeling zich richt, wordt er ook actief gewerkt aan een sterkere positie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie<sup>38</sup>. Om dit te bereiken worden de capaciteiten van met name overheidsinstanties (ministeries, douanes, belastingdiensten) in ontwikkelingslanden versterkt via bi- en multilaterale technische-assistentieprogramma's (TA). TA-programma's richten zich op onderhandelingscapaciteit, de implementatie van handelsafspraken, hervorming van nationaal handelsbeleid, versimpeling van handelsprocessen en –procedures, en op het opzetten van handelsbevorderende instellingen. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat ontwikkelingslanden beter in staat zijn de vruchten van internationale handel en investeringen te plukken via zaken als betere markttoegang, lagere handelskosten, en gunstigere voorwaarden. Het TradeMark-East-Africa-programma (TMEA) is het grootste (multilaterale) programma op dit terrein. Binnen BZ werken DDE (DGIS) en IMH (DGBEB) samen op deze agenda. IMH is daarbij grotendeels verantwoordelijk voor TA op het gebied van handelsbeleid en onderhandelingscapaciteit, en DDE voor handelsfacilitatie en het voldoen aan internationale standaarden. Naast handel zijn er vanuit DDE TA-programma's op belastingheffing waardoor ontwikkelingslanden minder inkomsten mislopen uit zowel nationale als uit internationale handel. Beide zaken worden als een belangrijke voorwaarde voor ontwikkeling gezien<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Voor private-sectorontwikkeling (PSO) is een verandertheorie gepubliceerd waarin dit onderscheid tussen programma's gericht op het ondernemingsklimaat en bedrijfsgerichte programma's wordt gemaakt. In het vervolg wordt hiernaar verwezen als '[Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling](#)' (BZ, 2018).

<sup>38</sup> De IOB-evaluatie '[Better Ways of Trading](#)' (2017), bevat een uitgebreide beleidsreconstructie van het beleid ter integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem. Hier volgt een kernachtige samenvatting.

<sup>39</sup> '[Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling](#)' (BZ, 2018).



### *Versterking economisch bestuur en instituties*

Het beleid benoemt het belang van een functionerende overheid met een behoorlijk economisch bestuur en functionerende economische actoren en instituties als belangrijke voorwaarde voor het soepel verlopen van het economisch verkeer<sup>40</sup>. Goed bestuur schept stabiliteit door duidelijkheid over wetten en regels en de naleving daarvan, en economische instituties en actoren zoals werknemers- en werkgeversverenigingen zorgen voor belangenbehartiging en sociale dialoog. BZ draagt met name via bi- en multilaterale kanalen (ambassades, Wereldbank, IMF) bij aan verbeterde wet- en regelgeving. De evaluaties in deze beleidsdoorlichting betreffen voornamelijk programma's voor de versterking van economische actoren en instituties. Programma's die zich hierop richten zijn bijvoorbeeld het *Dutch Employers' Cooperation Programme* (DECP) voor het versterken van werkgeversverenigingen, het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP)<sup>41</sup> ter versterking van vakbonden, en het *Advocacy-for-Change*-programma van Solidaridad ter versterking van boerencoöperaties en *Business Support Organisations* (BSO's). Via de weg van belangenbehartiging trachten deze economische actoren ook bij te dragen aan betere wet- en regelgeving voor hun achterban.

### *Financiële sectorontwikkeling*

Toegang tot financiering en een stabiele financiële sector worden in het beleid benoemd als een belangrijke randvoorwaarde voor het starten en doorgroeien van bedrijven<sup>42</sup>. Omdat met name in ontwikkelingslanden MKB-bedrijven beperkte toegang hebben tot financiering, werken diverse revolverende fondsen aan de versterking van de financiële sector in lage- en middeninkomenslanden. Het uiteindelijke doel hiervan is bij te dragen aan werkgelegenheid en inkomsten voor achtergestelde groepen. Zowel MASSIF, het DGGF als FMO-A richten zich met tal van financiële instrumenten (bijv. leningen of 'direct equity') en capaciteitsversterkingstrajecten op het versterken van de financiële sector in ontwikkelingslanden en opkomende markten<sup>43</sup>. MASSIF en het DGGF onderscheiden zich van FMO-A door het hanteren van een hoger risicoprofiel met als doel meer ontwikkelingsimpact te behalen. MASSIF richt zich daarbij voornamelijk op financiële instellingen voor de onderkant van de bancaire markt<sup>44</sup>, en het DGGF hanteert ontwikkelingsrelevantie (banencreatie, overdracht kennis/vaardigheden, uitbreiden productiecapaciteit) en het naleven van IMVO-richtlijnen als financieringsvoorwaarde<sup>45</sup>. The Currency Exchange Fund (TCX), dat door FMO en andere ontwikkelingsbanken is opgericht, hanteert een ander type aanpak. Het heeft als doel om het aanbod van financieringen in lokale valuta te vergroten omdat dat voor lokale ondernemers minder risico met zich meebrengt. Het doet dit door het wegnemen van valutarisico's voor intermediaire financiële instellingen die daardoor meer financiering in lokale valuta kunnen aanbieden.

<sup>40</sup> 'Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling' (BZ, 2018, p.6).

<sup>41</sup> Het VMP valt onder artikel 3.3, maar vanaf de begroting van 2020 valt dit programma ook onder artikel 1.3.

<sup>42</sup> Zie Memorie van Toelichting BHOS-begroting (2016).

<sup>43</sup> Voor FMO-A betreft dit sinds 2017 ongeveer 1/3 van de portfolio en voor het DGGF betreft dit alleen spoor 2.

<sup>44</sup> MASSIF FUND (FMO, 2019 & 2020).

<sup>45</sup> 'Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei' (KST 33625-38, 2013).

### *Infrastructuurontwikkeling*

Goede fysieke en sociale infrastructuur wordt als vitaal gezien voor het functioneren van een economie. Het beleid benoemt het belang van goed functionerende watervoorzieningen en een constante en toereikende energievoorziening voor industriële productie, en het belang van begaanbare wegen en functionerende (lucht)havens voor handel en transport van goederen.<sup>46</sup> Naast deze meer fysieke infrastructuur is er ook aandacht voor sociale infrastructuur zoals goede gezondheidszorg die van belang is voor een gezonde beroepsbevolking. Het ministerie werkt met enkele grote bilaterale programma's aan de verbetering van met name publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden, te weten het Infrastructure Development Fund (IDF)<sup>47</sup>, het programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), het Develop2Build-programma (D2B), en het (nog niet geëvalueerde) Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE). D2B en DRIVE gelden vanaf 2015 als opvolger van ORIO. Infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden zijn kostbaar, risicovol en complex. Hierdoor is er niet alleen een gebrek aan financiering, maar ook een gebrek aan levensvatbare projectvoorstellen. Het beleid van het ministerie speelt in op beide tekortkomingen door "financiële ondersteuning te bieden om projecten te ontwikkelen, de begroting rond te krijgen en projecten met succes uit te voeren".<sup>48</sup> Nederlandse bedrijven worden daarbij in staat gesteld hun kennis en ondernemerschap in te brengen. Het IDF (uitgevoerd door FMO) richt zich daarbij op de financiering van risicovolle infrastructuurprojecten van private partijen in ontwikkelingslanden, en richt zich daarbij in toenemende mate op de landbouwsector. ORIO (uitgevoerd door RVO) stimuleert publieke infrastructuur via overheidsinvesteringen, biedt daarvoor subsidies en omvat de gehele infrastructuurcyclus van aanvraag tot uitvoering en onderhoud. D2B (uitgevoerd door RVO) ondersteunt de ontwikkeling van projectvoorstellen voor publieke infrastructuur en financiert haalbaarheidsstudies en studies gericht op de milieugevolgen en sociale gevolgen van projecten. Het fungeert daarmee mede als een soort voorportaal voor programma's als DRIVE.

### *Versterking van MKB in ontwikkelingslanden*

Naast beleid gericht op een verbeterd ondernemingsklimaat (verbetering van de structuur) is er binnen het privatesector-ontwikkelingsbeleid (PSO-beleid) een scala aan instrumenten die ondernemerschap in ontwikkelingslanden stimuleert via versterking van het MKB. Deze instrumenten richten zich met name op financiële ondersteuning en kennis- en capaciteitsopbouw. Op financieel vlak wordt het MKB ondersteund met subsidies, (export) financieringen, leningen en garanties. Op het vlak van capaciteits- en kennisopbouw bestaat ondersteuning uit samenwerking in PPP's, technische assistentie, PSD-coaches, studies, netwerken en kennisuitwisseling. Het gaat hier grotendeels om bedrijven uit ontwikkelingslanden, maar ook om Nederlandse bedrijven. Deze kunnen via ontwikkelingsrelevante handel, export en investeringen de overgang van hulp naar handel bespoedigen, en/of via innovatieve oplossingen bijdragen aan de oplossing van ontwikkelingsproblematiek terwijl

<sup>46</sup> 'Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling' (BZ, 2018, p.7).

<sup>47</sup> Momenteel heet dit programma 'Building Prospects' (BP).

<sup>48</sup> 'Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling' (BZ, 2018, p.7).

er door Nederland ook aan wordt verdiend.<sup>49</sup> Het uiteindelijke doel van al deze instrumenten is om via ondernemerschap landen in staat te stellen zelf hun economie op duurzame wijze te ontwikkelen en armoede op structurele wijze aan te pakken.<sup>50</sup> Binnen de instrumentenmix is een verschil op te merken tussen instrumenten met een sectorale insteek<sup>51</sup> en instrumenten die dat niet hebben.<sup>52</sup> Instrumenten met een sectorale insteek richten zich op verduurzaming van waardeketens (Solidaridad, Agriterra, FDOV, 2SCALE, IDH, FMO-A, FDW), exportpromotie (CBI)<sup>53</sup> en leningen en investeringen (FMO-A). De belangrijkste sectoren hierbij zijn landbouw, voedselvoorziening, industrie en water, die aansluiten bij Nederlandse expertise. De overige instrumenten worden breder ingezet, zonder expliciete sectorale focus.

## 2.4 Reconstructie van de beleidstheorie

### *Afwezigheid van een overkoepelende beleidstheorie*

Het ministerie heeft geen overkoepelende Theory of Change (ToC) voor het artikel-1-beleid opgesteld. Wel zijn er op deelgebieden ToC's gemaakt, in eerste instantie alleen binnen DGIS voor het PSO-beleid<sup>54</sup> onder artikel 1.3 en later zijn ook aanzetten daartoe gedaan binnen DGBEB voor het economische diplomatiebeleid onder artikel 1.2<sup>55</sup>, en het IMVO-beleid onder artikel 1.1<sup>56</sup>. Daarnaast biedt de resultatenrapportage een actueel overzicht van de PSO-resultaatgebieden<sup>57</sup>, en vermeldt de nota 'Investeren in Perspectief' indicatoren voor de Nederlandse Handelsagenda. Ook zijn er vele ToC-exercities van beleidsuitvoerders, waaronder het samenwerkingsverband van uitvoeringspartners op het terrein van de privatesector-ontwikkeling (PSD-platform).

<sup>49</sup> DGGF (spoor 1 en 3) en de Transitiefaciliteit hebben Nederlandse bedrijven als primaire doelgroep, terwijl PSD Apps, PSOM/PSI, FDOV, FDW en IBA zich op zowel Nederlandse als lokale bedrijven in OS-landen richten.

<sup>50</sup> 'Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling' (BZ, 2018, p.5).

<sup>51</sup> Bijvoorbeeld: IDH, Solidaridad, 2SCALE, FMO-A, CBI, Agriterra.

<sup>52</sup> Bijvoorbeeld: PUM, PSOM PSI, IBA, TF, PSD Apps, DGGF (spoor 1 en 3).

<sup>53</sup> Het CBI heeft hierbij een landen overstijgende aanpak, waarbij het programma weliswaar sectoraal is ingestoken, maar bedrijven uit dezelfde sector uit verschillende landen bij elkaar worden gezet om van elkaar te leren.

<sup>54</sup> 'Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling' (BZ, 2018).

<sup>55</sup> 'Theories of Change - Indicatoren Buitenlandse Handel' (BZ, 2019).

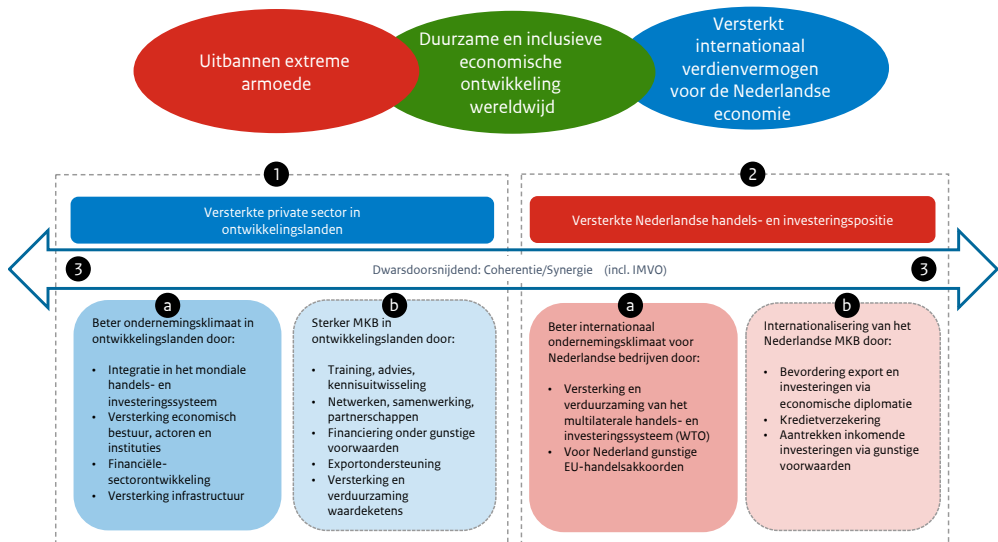
<sup>56</sup> De IOB-evaluatie 'Mind the governance gap, map the chain' (2019) bevat een gereconstrueerde beleidstheorie van het IMVO-beleid, en in reactie op deze evaluatie publiceert IMH in 2020 een nieuwe beleidstheorie in de nota '[Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap](#)'.

<sup>57</sup> '[Resultaten Ontwikkelingssamenwerking – Private-sectorontwikkeling](#)' (BZ, 2020).

### 2.4.1 Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie

Op basis van de beschikbare ToC's, beleidsteksten en gesprekken met beleidsmakers en uitvoerders heeft IOB een overkoepelende beleidstheorie gereconstrueerd. Deze is getoetst en aangescherpt met behulp van focusgroepdiscussies met beleidsmakers en uitvoerders. Figuur 2.3 presenteert het resultaat van deze exercitie.

**Figuur 2.3** Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1



Bron: IOB

Het doel van de figuur is met name om het artikel-1-beleid in de breedte te vatten, inzicht te krijgen in dwarsverbanden tussen onderdelen van het beleid en te bezien hoe doelstellingen van instrumenten zich verhouden tot de ambities van het beleid. Het is geen klassieke ToC-figuur met resultaatpaden en onderliggende assumpties (van output, via outcome, naar impact).

De beleidstheorie laat zien welke doelen het beleid nastreeft, hoe die zich tot elkaar verhouden en tot de bredere ambities van het beleid. Zij beperkt zich tot de hoofdlijnen van het gevoerde beleid, gegeven het karakter van een beleidsdoorlichting; gericht op de grote lijnen en het in kaart brengen van dwarsverbanden. Voor ieder doel zou een aparte beleidstheorie opgesteld kunnen worden met beoogde tussenresultaten en veronderstellingen waaronder die resultaten bijdragen aan het betreffende doel. Vaak gebeurt dit ook in de instrumentevaluaties.

De drie hoofddoelen of ambities van het beleid worden bewust als deels overlappend gepresenteerd vanwege de aanname dat hulp en handel elkaar kunnen versterken. Instrumenten in pijler 1A en 1B dragen primair bij aan een versterkte private sector in

ontwikkelingslanden en daarmee aan duurzame en inclusieve groei en bestrijding van armoede (=‘hulp’). Instrumenten in pijler 2A en 2B zijn nadrukkelijker gericht op een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie, en daarmee op een versterkt internationaal verdienvermogen voor de Nederlandse economie (= ‘handel’). De beleidsfilosofie van ‘hulp en handel’ veronderstelt dwarsverbanden tussen deze pilaren. Dat kan bijvoorbeeld doordat instrumenten in pad 1A en 1B ook bijdragen aan een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en instrumenten in paden 2A en 2B aan private-sectorontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden (pijl 3). Dit wordt hieronder in een aparte coherentie/synergie-ToC verder uitgewerkt.

In het beleid is een duidelijk onderscheid op te merken in instrumenten met een voorwaardenscheppende benadering (1A en 2A) en een meer bedrijfsgerichte benadering (1B en 2B)<sup>58</sup>. De voorwaardenscheppende benadering bestaat uit inspanningen voor een verbeterd (inter-) nationaal ondernemingsklimaat met uitstraling naar vele bedrijven (bijvoorbeeld infrastructuur). De bedrijfsgerichte benadering bestaat uit instrumenten die tot doel hebben gedrag en capaciteiten van (individuele) bedrijven te beïnvloeden door rechtstreekste steun aan en/of samenwerking met bedrijven (bijvoorbeeld innovatie subsidies). Sommige instrumenten maken gebruik van beide benaderingen, maar kunnen op basis van hun zwartepunt wel ingedeeld worden in een van de twee subpaden.

De beleidsdoelen van de verschillende beleidsartikelen (zie figuur 2.3) zijn volgens dit onderscheid in een meer structurele en een meer bedrijfsgerichte benadering geordend. Pilaar 1 refereert duidelijk aan de doelen van artikel 1.3 en pilaar 2B duidelijk aan de doelen van artikel 1.2. Met name de doelen van artikel 1.1 komen op meerdere plekken terug. Het gaat hier om voorwaardenscheppend beleid dat zich richt op een verbetering van het mondiale handels- en investeringssysteem. Dit beleid wordt ingezet vanuit twee perspectieven, het moet namelijk zowel bijdragen aan het internationale verdienvermogen van de Nederlandse economie als aan private-sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden. Daarom komt dit terug in pilaar 1A en 2A. Het beleid gericht op IMVO dat ook onder artikel 1.1 valt, is weergegeven als dwarsdoorsnijdend doel omdat hier aandacht voor is in alle pijlers.

Tabel 2.3 vat per pijler de belangrijkste assumpties achter het beleid samen, en linkt daarmee de verschillende beleidsdoelen en ambities aan elkaar. De pijlers van de ToC zullen in hoofdstuk 4 en 5 gebruikt worden om de resultaten te bespreken. Hoofdstuk 4 vat daarnaast de belangrijkste bevindingen per assumptie samen. De portfoliobeschrijving in hoofdstuk 3 volgt de begrotingsindeling zoals gepresenteerd in figuur 2.2 en sluit aan bij de financiële rapportagestructuur van BZ.

<sup>58</sup> Dit onderscheid wordt ook gemaakt in de [‘Theory of Change - Private Sector Ontwikkeling’](#) (BZ, 2018).

**Tabel 2.3** Kernassumpties achter het BHOS-artikel-1-beleid

Pijler	Assumptie
1	1. Een versterkte private sector in ontwikkelingslanden leidt tot duurzame inclusieve groei en armoedereductie in ontwikkelingslanden
1A	2. Een gunstig ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden leidt tot een versterkte private sector in ontwikkelingslanden
1B	3. Steun aan MKB-bedrijven in ontwikkelingslanden leidt tot een versterkte private sector in ontwikkelingslanden
2	4. Een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie leidt tot een versterkt internationaal verdienvermogen voor de Nederlandse economie
2A	5. Een gunstig internationaal ondernemingsklimaat in Nederland leidt tot een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie
2B	6. Internationalisering van het Nederlandse MKB leidt tot een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie
3	* Zie coherentie & synergie ToC

Bron: IOB, 'Wat de wereld verdient', 'Investeren in perspectief', Focusgroepdiscussies

## 2.4.2 Gereconstrueerde Coherentie en Synergie beleidstheorie

| 54 |

Evenals een overkoepelende beleidstheorie voor het artikel-1-beleid, ontbreekt ook een beleidstheorie die specifiek gericht is op de coherentie en synergie tussen hulp en handel. Er zijn tijdens het kabinet-Rutte II wel pogingen ondernomen om het brede BHOS-beleid te vertalen in een hulp-en-handel-ToC, maar deze zijn gestaakt omdat het door de reikwijdte aan thema's als een onmogelijke opdracht werd gezien. De nota's 'Wat de wereld verdient' en 'Investeren in perspectief' bieden, zoals hierboven beschreven, wel enkele uitgangspunten. Deze zijn verder uitgewerkt in de focusgroepdiscussies met beleidsmakers en uitvoerders. Beide bronnen hebben als input gediend voor de gereconstrueerde coherentie en synergie beleidstheorie in onderstaande figuur 2.4. De cijfers in de figuur verwijzen naar de kernassumpties in tabel 2.4 die de belangrijkste pijlen toelichten. Deze ToC staat niet los van de overkoepelende beleidstheorie, maar vormt een uitwerking van pijl 3 in figuur 2.3. Het betekent daarmee ook dat er hier met name gekeken wordt naar coherentie en synergie binnen het BHOS-artikel-1-beleid, al zijn de redeneringen op het brede BHOS-beleid toepasbaar.

**Figuur 2.4** Gereconstrueerde coherentie-en-synergie-beleidstheorie



Bron: IOB

De assumpties in tabel 2.4 vormen een samenvattende redenering van hoe hulp en handel elkaar versterken en hoe de samenvoeging in één ministerie hieraan bijdraagt. In paragraaf 6.5 worden de bevindingen per assumptie gepresenteerd. In de kern veronderstelt de samenvoeging van hulp en handel dat er synergie te behalen valt vanwege overlappende doelen en doelgroepen, dat belangen van het Nederlandse bedrijfsleven kunnen samengaan met belangen van ontwikkelingslanden, en dan met name ook de belangen van achtergestelde groepen binnen deze landen. De samenvoeging van hulp en handel in één ministerportefeuille moet leiden tot meer aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid, en meer aandacht voor het belang van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingssamenwerking. Via handelspolitiek kan BZ bijdragen aan internationale regelgeving en verdragen op het gebied van handel en investeringen die meer rekening houden met de noden van ontwikkelingslanden. Aangezien het om grote handelsstromen gaat, gaat hier een potentieel groot hefboomeffect van uit. Via het handelsbevorderende instrumentarium kan BZ Nederlandse bedrijven aansporen om IMVO-standaarden te hanteren en bij te dragen aan de SDG's.

Andersom kan het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking ook tot meer resultaten op hulpdoelstellingen leiden. Hier wordt uitgegaan van een hefboomeffect door mobilisatie van privaat kapitaal voor ontwikkelingsdoelen, mede door demonstratie-effecten. Dit is het idee dat andere bedrijven over de streep worden getrokken als blijkt dat er te verdienen valt aan ontwikkelinggerelateerde doelen en projecten. Omdat bedrijven met privaat kapitaal werken wordt er verondersteld dat zij efficiënt werken en dat

hun oplossingen bij een goede *business case* in stand gehouden kunnen worden zonder extra kapitaalinjecties en daarmee duurzaam zijn. Omdat bedrijven, in samenwerking met kennisinstellingen, ook innovatiever kunnen zijn worden er ook betere resultaten op hulpdoelstellingen verwacht, zeker in de landbouw en watersector waarin Nederland internationaal erg sterk is. Dit alles moet leiden tot een bespoediging van de overgang van een hulprelatie naar een handelsrelatie waarbij ontwikkelingslanden een meer gelijkwaardige positie innemen, terwijl het meer handel en inkomsten oplevert voor het Nederlandse bedrijfsleven.

**Tabel 2.4** Kernassumpties achter coherentie/synergie tussen hulp en handel

**Assumpties**

1. Hulp en handel versterken elkaar vanwege gedeelde doelen (SDG6's) en doelgroepen (landen, sectoren, mensen)
2. De samenvoeging van hulp en handel in een ministersportefeuille leidt tot meer coherentie en synergie (aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid, aandacht voor belang Nederlandse handel in ontwikkelingssamenwerking)
3. Aandacht voor ontwikkelingsdoelen in het Nederlandse handelsbeleid leidt:
  - via handelspolitiek en beleidsbeïnvloeding tot internationale regelgeving en verdragen op het gebied van handel en investeringen die meer rekening houden met de noden van ontwikkelingslanden (hefboomeffect handelstromen)
  - via het handelsbevorderende instrumentarium tot beter gedrag van bedrijven (meer aandacht voor IMVO en SDG's)
4. Het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking leidt tot:
  - meer resultaten op hulpdoelstellingen (hefboomeffect, mobilisatie privaat kapitaal)
  - goedkopere en duurzamere resultaten op hulpdoelstellingen (efficiëntie, zichzelf bedruipend, IMVO)
  - betere resultaten op hulpdoelstellingen (kennisuitwisseling, topsectoren, innovatieve oplossingen)
  - het bespoedigen van de overgang van een hulprelatie naar een handelsrelatie
  - meer handel en inkomsten voor het Nederlandse bedrijfsleven

Bron: IOB, 'Wat de wereld verdient', 'Investeren in perspectief', Focusgroepdiscussies

## 2.5 Bevindingen op hoofdlijnen

Het beleid op het gebied van hulp en handel van Rutte II is een voortzetting van het beleid van Rutte I. Het grootste verschil is de samenvoeging van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) in één ministerie. Dit moet leiden tot meer coherentie en synergie tussen de verschillende doelstellingen op beide beleidsterreinen, met betere resultaten op de hoofdambities: (1) uitbannen van extreme armoede; (2) duurzame inclusieve economische ontwikkeling; (3) succes voor het Nederlandse bedrijfsleven. In het parlementaire debat stellen kamerleden de vraag of er wel voldoende aandacht is voor ontwikkelingsrelevantie binnen de samenvoeging van hulp en handel. De nota 'Wat de wereld verdient' stelt dat hiervoor wordt zorggedragen door een onderscheid te maken in hulp-, overgangs- of handelsrelaties. De gecombineerde agenda moet met name in landen met overgangsrelaties leiden tot een transitie van hulp naar handel. Onder Rutte III wordt



het hulp-en-handel-beleid wederom in grote lijnen voortgezet. De grootste veranderingen uit de nota 'Investeren in perspectief' op dit vlak zijn een grotere focus op conflict en instabiliteit, een andere focus binnen hulplanden ('de instabiele ring rond Europa') en minder aandacht voor transitielanden (Rutte II).

Het BHOS-artikel-1-beleid vormt de kern van het hulp-en-handel-beleid, dat de gehele BHOS-begroting omvat. De drie hoofddoelen binnen dit artikel zijn: Versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor MVO (Art. 1.1); Versterkte Nederlandse Handels- en Investeringspositie en economische naamsbekendheid (Art. 1.2); Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden (Art. 1.3). Op onderdelen bestaan er wel ToC's, maar er is geen overkoepelende beleidstheorie. De gereconstrueerde beleidstheorie maakt een onderscheid naar beleid en instrumenten gericht op de verbetering van het ondernemingsklimaat en beleid en instrumenten dat zich rechtstreeks op bedrijven richt. Via beide benaderingen wordt gewerkt aan een sterker en meer internationaal georiënteerd bedrijfsleven in zowel ontwikkelingslanden als Nederland. Een aparte coherentie/synergie-ToC reconstrueert hoe hulp en handel elkaar kunnen versterken. De hoofdgedachte is hier dat de samenvoeging van ontwikkelingshulp en internationale handel in een minister-sportefeuille leidt tot meer aandacht voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid, en meer aandacht binnen ontwikkelingssamenwerking voor het belang van Nederlandse bedrijven. Met name het betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven is instrumenteel. Dit moet leiden tot meer, betere, goedkopere en duurzamere resultaten op ontwikkelingsdoelen, tot de transitie van hulp naar handel, en tegelijkertijd ook tot meer handel en inkomsten voor Nederland.



# 3

## Portfolioanalyse

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de portfolio van het beleid onder BHOS-artikel 1. Paragraaf 3.2 schetst kort de context van het hulp-en-handel-beleid. Paragraaf 3.3 biedt inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven in de periode 2013 tot en met 2019 per subartikel (in antwoord op onderzoeksvraag 4). Vervolgens bespreekt paragraaf 3.4 de aard en samenhang van het ingezette instrumentarium, onder meer door te kijken naar de onderverdeling in beleidsthema's (in antwoord op onderzoeksvraag 2). Paragraaf 3.5 analyseert de allocatie van uitgaven over verschillende (soorten) landen, op basis van IATI-registraties<sup>59</sup>, waarna 3.6 ingaat op de ontwikkeling van gerealiseerde apparaatskosten. De slotparagraaf somt de hoofdbevindingen op.

<sup>59</sup> International Aid Transparency Initiative.

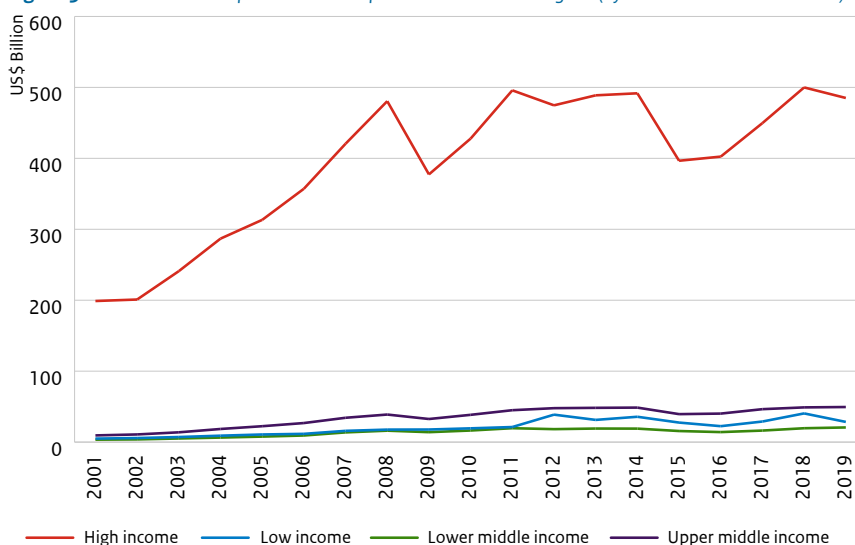
## 3.2 De context van hulp en handel

Een beschrijving van de ontwikkeling van de Nederlandse ontwikkelingshulp (ODA) en handel sinds het begin van deze eeuw dient als opmaat en context voor de portfoliobeschrijving.

*Sterk toegenomen export naar hoge-inkomenslanden sinds begin deze eeuw, ontwikkeling bilaterale handel wijst op daling importwaarde in verhouding tot exportwaarde voor lage- en middeninkomenslanden*

Figuur 3.1 toont het grote en flink groeiende belang van exporten naar hoge-inkomenslanden sinds het begin van de eeuw, en het relatief kleine belang van export naar de overige landen. De financieel economische crisis van 2008 zorgde voor een tijdelijke terugval van alle exporten, maar ook een snel herstel naar het niveau van voor de crisis, met name voor wat betreft de export naar hoge- en hogemidden-inkomenslanden. Voor de Nederlandse import uit deze landengroepen geldt grotendeels een vergelijkbaar beeld (hier niet getoond). Opvallend daarbij is de sterk toegenomen importwaarde (verdubbeling) uit hogemidden-inkomenslanden sinds 2009.

**Figuur 3.1** Nederlandse export naar landen per landeninkomenscategorie (dynamische inkomensstatus<sup>60</sup>)



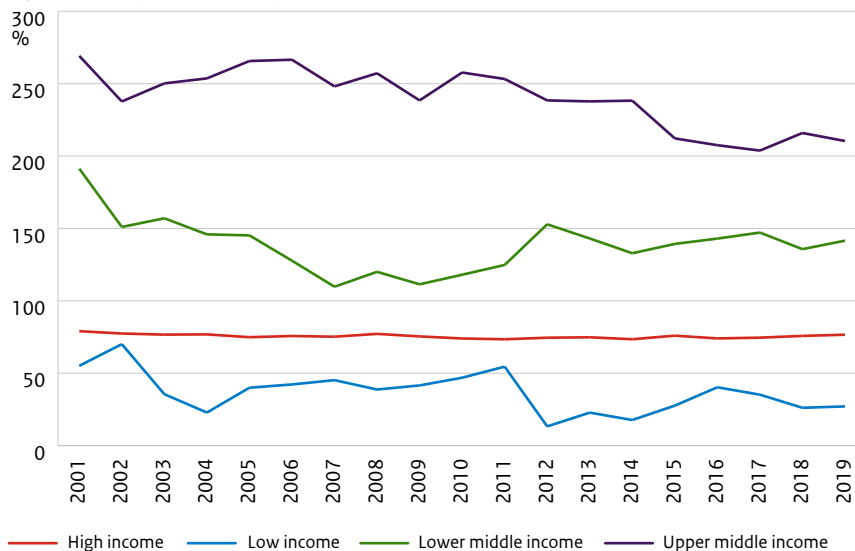
Bron: UN Comtrade

Een import-exportratio geeft verdere duiding aan de ontwikkeling van de bilaterale handelsrelatie (figuren 3.2 en 3.3). Een ratio onder de honderd procent betekent dat de

<sup>60</sup> De inkomensstatus van landen is dynamisch omdat landen in de loop der tijd kunnen variëren tussen inkomenscategorieën als gevolg van de economische ontwikkeling die ze doormaken (met name opwaarts). Dezelfde ontwikkelingen kunnen ook worden geduid aan de hand van een statische (i.p.v. dynamische) landeninkomensclassificatie.

importwaarde lager ligt dan de exportwaarde, zoals in het geval voor zowel hoge- als lage-inkomenslanden. Het omgekeerde geldt voor een ratio boven de honderd procent, zoals in het geval van de middeninkomenslanden. Dit zijn landen van waaruit Nederland meer importeert dan exporteert.

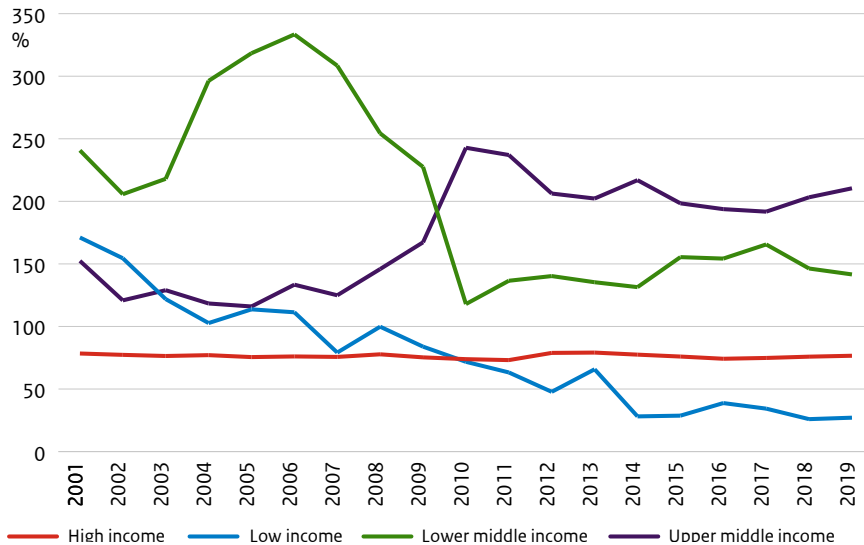
**Figuur 3.2** Import als % van export (statistische inkomensstatus)



Bron: UN Comtrade

Figuur 3.2 toont een gemiddelde daling van de import-exportratio voor lage- en middeninkomenslanden, wat duidt op een snellere groei van de exportwaarde in vergelijking met de toename van de importwaarde. Merk daarbij op dat de dalende trend wordt onderbroken voor lage- en lagemidden-inkomenslanden vanaf 2011, waarbij de lijn opveert voor lagemidden-inkomenslanden (meer import/minder export) en verder daalt voor lage-inkomenslanden.

**Figuur 3.3** Import als % van export (dynamische inkomensstatus)



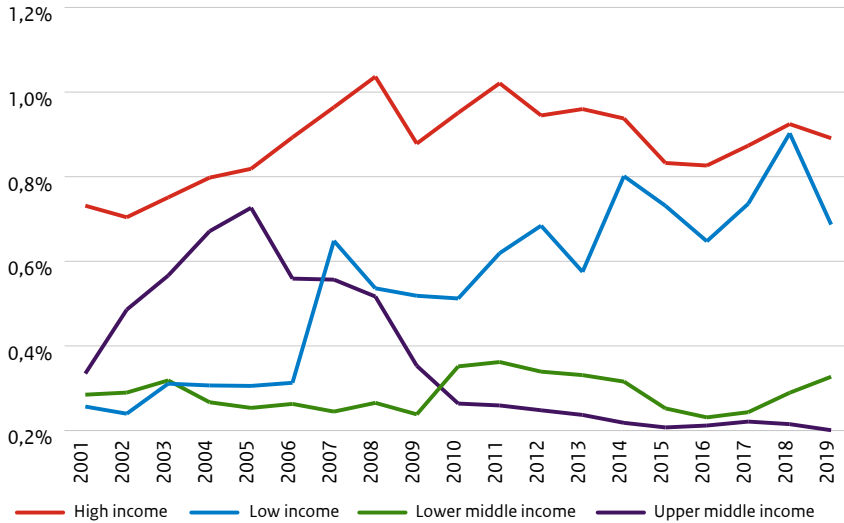
Bron: UN Comtrade

Figuur 3.3 wijst op een verschil in ontwikkeling tussen lage- en hogemidden-inkomenslanden, met een (al genoemde) sterke toename van de import-exportratio voor hogemidden-inkomenslanden (sinds 2009), en een daling van import-exportratio voor de groep lagemidden-inkomenslanden (sinds 2006).

*Groeiend export marktaandeel in lage-inkomenslanden, dalende import marktaandelen in lage- en middeninkomenslanden*

Export en import uitgedrukt als een percentage van het totale bruto nationaal product van de verschillende inkomenscategorieën, tonen het verloop van het Nederlandse export-en-import-marktaandeel ten opzichte van de economische omvang van deze landeninkomenscategorieën (figuren 3.4 en 3.5).

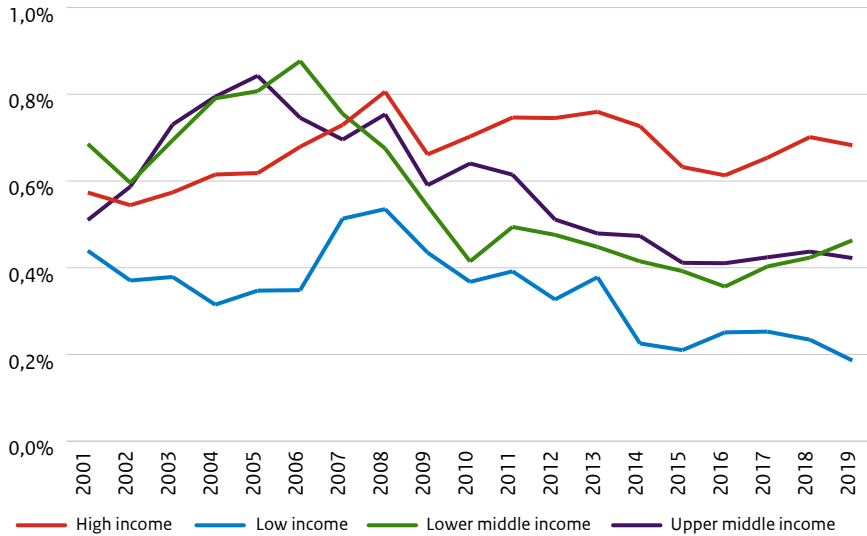
**Figuur 3.4** Totaal Nederlandse Export als % van bruto nationaal product per landeninkomenscategorie



Bron: UN Comtrade, World Development Indicators

Figuur 3.4 laat vanaf 2011 een stabiel of zelfs licht dalende trend zien van de export naar hoge-inkomenslanden, wat duidt op een gelijkblijvend of deels teruglopend marktaandeel (gemiddeld 0,9% van het bnp van hoge-inkomenslanden). Het aanvankelijk oplopende exportmarktaandeel in hogemidden-inkomenslanden vertoont sinds 2005 een sterke daling (en daarmee hogere import-exportratio). Daarentegen groeit het export-marktaandeel ten aanzien van lage-inkomenslanden vanaf 2006. Voor de groep lagemidden-inkomenslanden is een beperkte toename waarneembaar in 2009, waarna het marktaandeel in de vervolgjaren fluctueert.

**Figuur 3.5** Totaal Nederlandse import als % van bruto nationaal product per landeninkomenscategorie

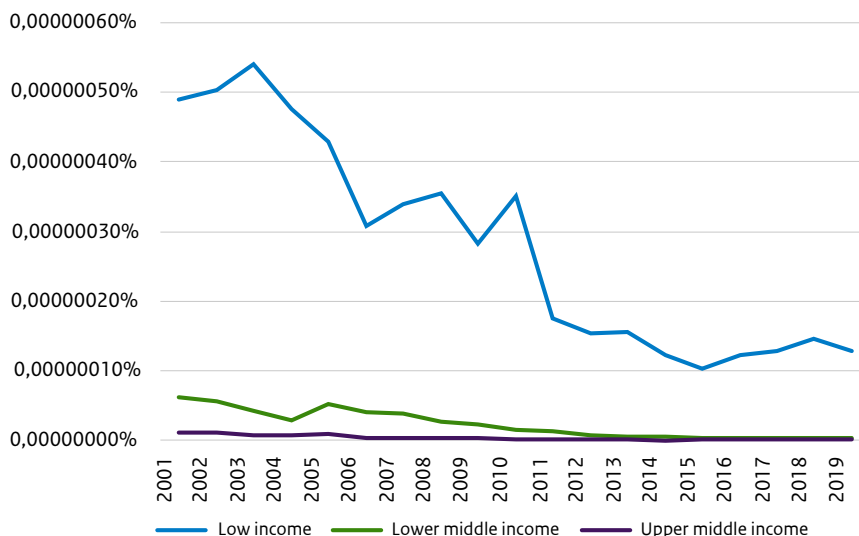


Bron: UN Comtrade, World Development Indicators

Een dalend marktaandeel van Nederlandse importen op het bruto nationaal product van de lage- en middeninkomenslanden sinds 2010 duidt op een beperkter belang van Nederlandse importen voor deze economieën (figuur 3.5).

**Bescheiden ODA-aandeel op bruto nationaal product hulpontvangende landen, lage-inkomenslanden meest getroffen door ODA-reductie**

Net als handelscijfers kan de ontwikkeling van de bilaterale ontwikkelingshulp (breder dan ODA in het kader van BHOS-artikel 1) worden getoond. Figuur 3.6 toont een neerwaartse ODA-trend voor alle landeninkomenscategorieën. Deze daling doet zich niet alleen voor vanwege teruglopende ODA-uitgaven, maar ook vanwege de (soms sterk) gegroeide economieën.

**Figuur 3.6** Totaal Nederlandse ODA als % BBP per landeninkomenscategorie (statische inkomensstatus)

Bron: OESO DAC, World Development Indicators

Voor alle landen inkomenscategorieën geldt dat het aandeel ODA ten opzichte van het bruto nationaal product zeer beperkt is (zeker in vergelijking met de omvang van handelsstromen). De hier opgedane inzichten, gecombineerd met de beschreven exportontwikkeling in figuur 3.1, suggereren dat de ODA-reductie niet heeft geleid tot een trendbreuk in de export.

### 3.3 Ontwikkeling van uitgaven

Deze paragraaf bespreekt de ontwikkeling van uitgaven onder BHOS-artikel 1 die aansluiten bij de verschillende thema's uit de door IOB gereconstrueerde beleidstheorie (zie hoofdstuk 2). Dit overzicht van budgettair beslag kijkt naar vier aspecten: (1) de ontwikkeling van de uitgaven onder artikel 1 in relatie tot de totale BHOS-begroting, (2) de financieringsaad van deze uitgaven (ODA, niet-ODA, publiek-privaat), (3) de onderverdeling tussen centrale en gedelegeerde budgetten, en (4) de kanaalkeuze (bilateraal of multilateraal).

#### *Ondanks bezuinigingen op het OS-budget stegen de uitgaven onder artikel 1, maar minder snel dan de uitgaven voor de totale BHOS-begroting*

De beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen kwam tot stand in de nadagen van een mondiale financieel-economische crisis, en ging gepaard met een aanmerkelijke bezuiniging op het beschikbare OS-budget (EUR 3,6 miljard over 5 jaar). Desondanks zijn de nominale uitgaven voor de gehele BHOS-begroting sinds 2013 met 70 procent gestegen, tot EUR 1,2 miljard in 2019. De jaarlijkse uitgaven binnen artikel 1 bedroegen gemiddeld EUR 440 miljoen



en stegen minder dan het BHOS gemiddelde (40%)<sup>61</sup>. In de periode voorafgaand aan de integratie van DGBEB in BZ (2005-2012) bedroegen de jaarlijkse BZ-uitgaven aan het beleid voor private-sectorontwikkeling (PSO) rond EUR 400 miljoen<sup>62</sup>, en lagen de uitgaven voor een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en een versterkt internationaal handelssysteem, toen nog onder verantwoordelijkheid van EZ, gemiddeld rond EUR 120 miljoen. De totale uitgaven op het niveau van artikel 1 waren in de periode 2013-2019 gemiddeld 15 procent lager dan in de periode 2005-2012. Deze daling komt in belangrijke mate door een accentverlegging in het beleid van staatssecretaris Knapen (onder kabinet-Rutte I) ten gunste van de voedsel- en landbouwsector. Deze uitgaven, inclusief de gedelegeerde middelen, worden sinds 2012 niet meer verantwoord onder het beleidsartikel voor PSO (artikel 1)<sup>63</sup>, maar onder een eigen artikel (artikel 2) inzake ‘Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat’.

#### *Aandeel van ODA-bestedingen nam toe, met ook meer uitgaven aan IMVO-programma's, maar aandeel van publiek-private programma's bleef beperkt*

Tabel 3.1 toont de onderverdeling van uitgaven binnen artikel 1 naar subartikel en financierings aard (ODA, non-ODA, publiek, privaat). Het zwaartepunt van de uitgaven ligt bij artikel 1.3, des te meer wanneer ook DGGF (artikel 1.4) wordt meegeteld<sup>64</sup>. Het totale aandeel van beide subartikelen telt op tot 80 procent en de uitgaven stegen tussen 2013 en 2019 met 40 procent. Het betreft hier uitgaven aan PSO-programma's (onder de eerste pijler van de gereconstrueerde beleidstheorie) die nagenoeg compleet met ODA gefinancierd zijn. Artikel 1.2 omvat personele lasten binnen het postennetwerk ten behoeve van economische diplomatie en uitgaven aan het handelsbevorderingsinstrumentarium (onder de tweede pijler van de beleidstheorie). Het gaat hier om 17 procent van de totale uitgaven onder artikel 1. Deze uitgaven namen 8 procent toe in de periode 2013-2019. Artikel 1.1 (met een aandeel van 3 procent en een uitgavenstijging van 550 procent) omvat voornamelijk de sterk gestegen uitgaven aan programma's gericht op IMVO en de reguliere lidmaatschapsbijdragen aan de WTO.

<sup>61</sup> In de periode dat de BHOS-uitgaven toenamen, behoorde Nederland tot de groep OESO-landen met een relatief grote afname in beschikbaar gestelde totale ODA (breder dan BHOS alleen): een nominale daling met 23% tussen 2012 en 2018 volgens het OESO DAC Creditor Reporting System. Tot de landen met een sterke daling van de ODA-middelen behoren ook Australië (-50%), Canada (-50%), België (-25%) en Ierland (-22%). Tot de landen met een sterke stijging van de uitgaven behoren Duitsland (+49%), en Zwitserland (+26%).

<sup>62</sup> [Op zoek naar focus en effectiviteit](#) (IOB, 2014, p. 75).

<sup>63</sup> [Op zoek naar focus en effectiviteit](#) (IOB, 2014, p. 75).

<sup>64</sup> De uitgaven aan het Dutch Good Growth Fund vallen met ingang van 2019 onder artikel 1.3.

**Tabel 3.1** *Totale uitgaven BHOS-artikel 1 'Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen' naar subartikel en financieringsaard (2013-2019\*)*

Subartikel**		2013-'19	EUR mln.
1.1 Versterkt internationaal handelssysteem & MVO	non-ODA	46%	44
	ODA	54%	52
1.2 Versterkte NLse handels- en investeringspositie	non-ODA	100%	514
1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in OS-landen	non-ODA	1%	14
	ODA	97%	2.077
	Publiek Privaat	2%	44
1.4 Dutch Good Growth Fund***	ODA	100%	349
Totaal			3.094

\* Naast uitgaven zijn er ook beperkte ontvangsten, vooral op artikel 1.1 (budgethouder DIO). Dit betreft grosso modo drie soorten stortingen: 1) Terugbetalingen van de RVO voor bedragen die in het verleden teveel zijn voorgeschoten door DIO; 2) Terugbetalingen van NIO-leningen (Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden); en 3) Stortingen vanuit de FOM- of DTIF-begrotingsreserve ten behoeve van het uitbetalen van geliquideerde garanties en het ophogen van het DTIF budget vanwege de toegenomen vraag naar financiering in 2020.

\*\* Totalen per sub-artikel tellen op tot 100 procent.

\*\*\* DGGF valt met ingang van 2019 onder artikel 1.3.

Bron: BZ/FEZ

Het aandeel van ODA-uitgaven bedroeg gemiddeld 80 procent en nam tussen 2013 en 2019 toe. Terwijl het absolute uitgavenniveau van non-ODA-uitgaven op peil bleef, nam het aandeel ervan (gemiddeld 19 procent) af. De resterende 1 procent (EUR 44 miljoen) betreft publiek-private partnerschapprogramma's onder artikel 1.3, gericht op private-sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden<sup>65</sup>.

### *Beperkte beschikbaarheid gedelegeerde middelen artikel 1 contrasteert met overig BHOS*

BZ maakt onderscheid tussen centrale, vanuit het ministerie en Haagse uitvoerders aangestuurde programma's, en zogenoemde 'gedelegeerde budgetten', waarvoor ambassades verantwoordelijk zijn. Het aandeel van gedelegeerde budgetten bedroeg gemiddeld slechts 4 procent<sup>66</sup>. Deze uitgaven vielen geheel onder artikel 1.3 (versterking van de private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden, de eerste pijler van de beleidstheorie) en kwamen vooral ten goede aan de transitielanden<sup>67</sup> Kenia, Bangladesh, Indonesië en Ghana. De andere subartikelen kennen dus géén gedelegeerde budgetten. De door de ambassades beheerde programmabudgetten onder artikel 1 namen weliswaar wat toe, maar bedroegen in 2019 slechts EUR 25 miljoen verdeeld over twaalf landen. Het aandeel van gedelegeerde

<sup>65</sup> Betreft onder meer DDE PPP faciliteit duurzaam ondernemen en het Rabo Development Fund. Het bedrag zegt niets over gemobiliseerde private financieringsstromen. Meer hierover in hoofdstuk 5, waarin het mobiliseren van private financieringsstromen (hefboomwerking) ter sprake komt.

<sup>66</sup> Een recent door DDE (DGIS) uitgevoerde portfolioschouw bevestigt dit beeld (Opvolging Portfolio Optimalisatie; 'Portfoliomanagement met focus op impact en defragmentatie', 2020).

<sup>67</sup> Zoals gedefinieerd tijdens het kabinet-Rutte II.

budgetten in artikel 1 staat in schril contrast met de aandelen van deze budgetten in de andere beleidsartikelen van de BHOS-begroting<sup>68</sup>. Ter vergelijking: in de periode 2005-2012 lag het aandeel van gedelegeerde PSO-middelen op zo'n 15 procent. Het lagere percentage voor de periode 2013-2019 kan deels verklaard worden door de eerder genoemde verschuiving onder Rutte I van een deel van het PSO-budget ten gunste van artikel 2, maar ook door de toevoeging van het DGBEB-budget aan artikel 1. Een andere verklaring is dat er vanuit het beleid werd gestuurd op centrale PSO-fondsen. Zo werd in 2016 een verzoek van de ambassade in Rwanda om een gedelegeerd PSO-budget afgewezen door Den Haag. Volgens de beleidsnota 'Investeren in Perspectief' (2018) en de Meerjarige Landenstrategieën (MLS)<sup>69</sup> zou het aandeel gedelegeerde middelen binnen artikel 1 vanaf 2019 aanzienlijk moeten gaan toenemen<sup>70</sup>.

### *Beperkt aandeel van multilaterale activiteiten, vooral gericht op versterking ondernemingsklimaat; bilaterale programma's richten zich op directe bedrijfs ondersteuning*

De bijdrage via multilaterale organisaties bedroeg ongeveer tien procent (EUR 380 miljoen) van de totale uitgaven in de periode 2013-2019.<sup>71</sup> In vergelijking met bilaterale activiteiten richten bestedingen via het multilaterale kanaal zich meer op de thema's 'financiële ontwikkeling/-inclusie', 'marktontwikkeling, duurzame productie en handel', 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' en 'werkgelegenheid' (zie figuur 3.1). Het betreft over het algemeen activiteiten die tot doel hebben om goede randvoorwaarden voor duurzame economische ontwikkeling te creëren. Een in 2020 uitgevoerde portfolioschouw (door DGIS-directie DDE) bevestigt dit beeld, vooral wat betreft het thema 'financiële ontwikkeling/-inclusie'. Om het portfolio op dit punt "meer in balans te brengen" heeft DDE zich voorgenomen meer te gaan samenwerken met regionale uitvoerders zoals de African Development Bank.

| 67 |

Bestedingen via het bilaterale kanaal, zo blijkt uit figuur 3.7, hebben in vergelijking met multilaterale activiteiten vaker betrekking op de thema's 'bedrijfsontwikkeling', 'infrastructuur', en (vanzelfsprekend) 'internationaal ondernemen'. Ze richten zich veelal direct op bedrijven, zowel in Nederland als ontwikkelingslanden.

Opvallend is dat interventies binnen de beleidsthema's 'infrastructuur' en 'economisch bestuur' voornamelijk via bilateraal gefinancierde programma's worden uitgevoerd, aangezien deze interventies meer zijn toegeleid op het creëren van de randvoorwaarden

<sup>68</sup> Het betreft de beleidsartikelen: 'duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en klimaat' (40%), 'sociale vooruitgang' (14%), 'vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling' (14%).

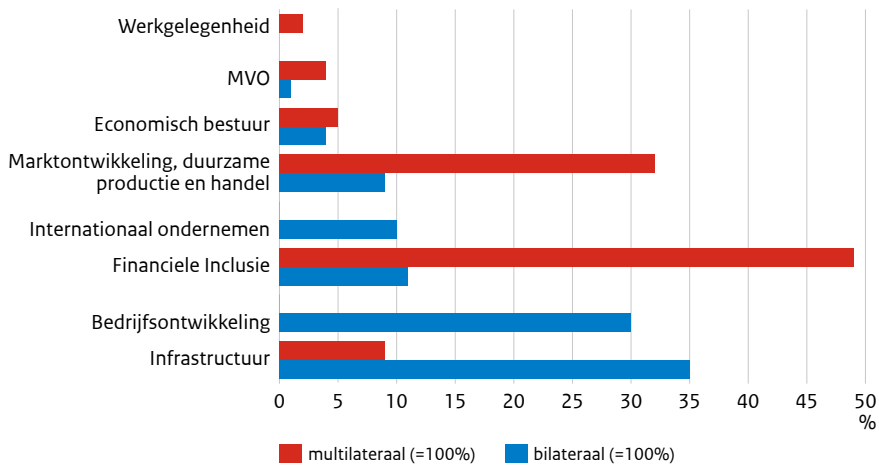
<sup>69</sup> De MLS vertaalt het Nederlandse beleid naar de context van een land. Een MLS combineert een analyse van de situatie in het land, kansen en bedreigingen, rol en inzet van andere spelers in relatie tot de Nederlandse beleidsuitgangspunten om te komen tot een samenhangende resultaatgerichte Nederlandse inzet.

<sup>70</sup> DDE portfolioschouw 2020. DDE beheerde tot en met 2018 slechts een beperkt gedelegeerd budget voor private-sectorontwikkeling. Er zal zowel budget worden gedecentraliseerd voor ondernemingsklimaat als voor de nexus onderwijs en werkgelegenheid (samen met DSO, maar DDE is hoofdbudgethouder). Hier ligt een uitdaging om de versnippering van activiteiten beperkt te houden en de te behalen/behalde resultaten inzichtelijk te krijgen.

<sup>71</sup> De figuur toont de aandelen per thema via het bilaterale en multilaterale kanaal (beide 100 procent).

voor een verbetering van het ondernemingsklimaat, en het multilaterale kanaal daarvoor een logische route biedt. Deze nadruk op bilaterale programma's past binnen het beleid om Nederlandse bedrijven te betrekken bij duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden (door IOB aangeduid als Partners-In-Ontwikkeling-beleid). Hoewel bilaterale instrumenten formeel ongebonden zijn, zijn ze dusdanig vormgegeven dat ze in de praktijk vooral Nederlandse bedrijven bereiken en betrekken. Overigens zijn in OESO DAC-verband afspraken gemaakt omtrent een verbod op gebonden hulp voor lage-inkomenslanden.

**Figuur 3.7** Besteding van middelen over beleidsthema's per financieringskanaal (vergelijking tussen multilateraal en bilateraal)<sup>72</sup>



Bron: BZ/FEZ, bewerking IOB

<sup>72</sup> De figuur geeft per thema weer hoeveel procent van de multilateraal gefinancierde activiteiten hieraan besteed wordt en vergelijkt dit met het overeenkomstige percentage voor bilateraal gefinancierde activiteiten.

### 3.4 Beleidsthema's

Deze paragraaf analyseert de besteding van middelen aan de verschillende beleidsthema's binnen artikel 1 van de BHOS-begroting. Tabel 3.2 toont de ontwikkeling van deze uitgaven door de jaren heen. Binnen de drie beleidsartikelen worden elf resultaatgebieden onderscheiden die aansluiten op de beleidsthema's van de agenda voor hulp, handel en investeringen. Tevens toont de tabel welke activiteiten met meer dan EUR 5 miljoen<sup>73</sup> aan uitgaven vallen onder deze resultaatgebieden<sup>74</sup>.

#### *Versterkte aandacht voor IMVO*

De meeste activiteiten onder artikel 1.1 en 1.2 waren vóór 2013 ondergebracht bij het toenmalige ministerie van Economische Zaken. Artikel 1.1 kent een beperkt middelenbeslag en omvat onder meer de reguliere (lidmaatschaps-)bijdrage aan de WTO, gericht op versterking van het internationale handelssysteem. Sinds de komst van DGBEB naar BZ is het beleidsdomein onder artikel 1.1 gebundeld met de versterkte aandacht voor het thema (I)MVO. De versterkte inzet op dit thema sinds 2018, en het daaraan gerelateerde thema duurzame productie, duidt op een accentverschuiving in het beleid van het kabinet-Rutte III (zie de nota 'Investeren in Perspectief').

**Tabel 3.2** *Ontwikkeling van uitgaven per beleidsdomein tussen 2013 en 2019 (in EUR miljoen)*

Subartikel	Resultaatgebied	Activiteit	'13	'15	'17	'19	Totaal '13-'19	
1.1 Versterkt internationaal handelssysteem & MVO	Multilateraal	Bijdrage WTO			6	5	22	
			4	6	9	24	75	
	MVO	Business with Impact						
		CRAFT NGO support taxation						
		Financiering ngo's & vakbonden						
		IMVO-vouchers						
		Duurzame productie				31	31	
		Fonds Bestrijding Kinderarbeid (FBK)						
	Ondersteuning implementatie bankenconvenant							
1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	Internationaal ondernemen		90	49	74	97	514	

<sup>73</sup> Er geldt een evaluatieverplichting van activiteiten met uitgaven vanaf EUR 5 miljoen.

<sup>74</sup> De uitgaven zijn geclusterd weergegeven op beleidsthemaniveau (i.t.t. instrumentniveau). De afbakening tot artikel 1 betekent dat instrumenten die onder andere beleidsartikelen van de BHOS-begroting vallen of zelfs daarbuiten (zoals de Export Krediet Verzekering) niet in het overzicht zijn opgenomen. NB: de tabel toont de uitgaven door BZ tussen 2013 en 2019. Voor een overzicht van de bestedingen door uitvoerders in deze periode zijn ook uitgaven door BZ in het kader van programma's die vóór 2013 zijn gestart bepalend, aangezien uitgaven van BZ en bestedingen door uitvoerders niet synchroon lopen (er is sprake van een pijplijn).

<b>Tabel 3.2</b> <i>Ontwikkeling van uitgaven per beleidsdomein tussen 2013 en 2019 (in EUR miljoen)</i>								
<b>Subartikel</b>	<b>Resultaatgebied</b>	<b>Activiteit</b>	<b>'13</b>	<b>'15</b>	<b>'17</b>	<b>'19</b>	<b>Totaal '13-'19</b>	
1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in OS-landen	Bedrijfs- en private-sector-ontwikkeling		98	179	131	125	984	
		Demonstration projects, feasibility and investment preparation studies (DHI)						
		Dutch Good Growth Fund 1						
		Dutch Good Growth Fund 3						
		Pilot 2g@there OS (TGOS)						
		Private Sector Investment Programme (PSI)						
		Programma Uitzending Managers (PUM)						
		SDG Partnership Facility (SDGP)						
		Transition Facility (TF)						
	Economisch bestuur			8	9	44	43	198
		Agriterra						
		Dutch Employers' Cooperation Prog. (DECP)						
		PSD Apps						
		Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP)						
	Financiële sector			36	24	50	67	269
		Dutch Good Growth Fund 2						
		FA-Capacity Development						
		MASSIF						
		One Acre Fund						
		RABO Partnerships						
		The Currency Exchange (TCX)						
	Infrastructuur			60	35	84	68	474
		Develop2Build (D2B)						
		Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE)						
		Facility for Infrastructure Development (ORIO)						
		Infrastructure Development Fund (IDF)						
	Marktontwikkeling			62	57	63	31	433
Centrum voor Bevordering Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)								
Fund for Responsible Business								
Initiatief Duurzame Handel (IDH)								
Practice for Change								
TradeMark East Africa								

**Tabel 3.2** *Ontwikkeling van uitgaven per beleidsdomein tussen 2013 en 2019 (in EUR miljoen)*

Subartikel	Resultaatgebied	Activiteit	'13	'15	'17	'19	Totaal '13-'19
1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in OS-landen (vervolg)	Werkgelegenheid					15	31
		Local Employment for Development in Africa (LEAD)					
	Multilateraal	Bijdrage IFC & ILO	4	10	11	10	66
<b>Totaal</b>			<b>361</b>	<b>370</b>	<b>472</b>	<b>516</b>	<b>3.096</b>

Bron: BZ/FEZ, bewerking IOB

### *Versterkte aandacht voor economische dienstverlening en economische diplomatie*

De activiteiten ter ondersteuning van de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven (artikel 1.2) bestaan uit het instrumentarium voor handelspromotie (vooral gericht op exportpromotie) en de (personele) inzet ten behoeve van de economische dienstverlening door ambassades, consulaten, Netherlands Business Support Offices, en RVO. De uitgaven zijn als niet-ODA gekwalificeerd. De invoering van de agenda voor hulp en handel ging gepaard met een modernisering van de economische diplomatie, inclusief versterkte aandacht voor economische dienstverlening.

### *Binnen PSO-beleid versterkte aandacht voor financiële inclusie, werkgelegenheid, minder aandacht voor marktontwikkeling*

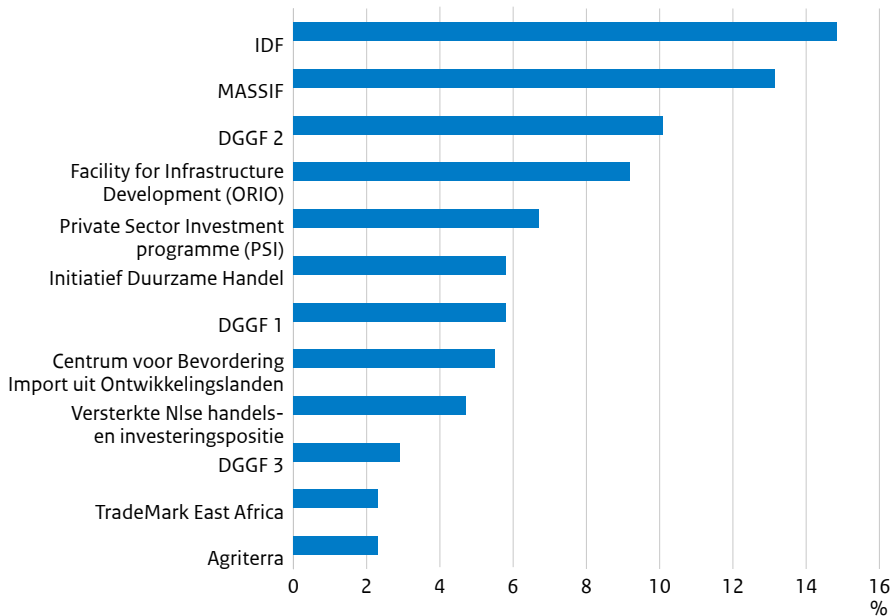
Artikel 1.3 is een voortzetting van het PSO-beleid, onder verantwoordelijkheid van de directie DDE, en betreft verschillende beleidsthema's: infrastructuur, financiële-sectorontwikkeling, marktontwikkeling, bedrijfsontwikkeling, en versterking van het economisch bestuur in de doellanden. De meeste uitgaven onder dit artikel richten zich op bedrijfsontwikkeling, gevolgd door infrastructuur en marktontwikkeling (zie tabel 3.2). Opvallend is de versterkte inzet op het thema financiële sectorontwikkeling (met aandacht voor financiële sectorontwikkeling en -inclusie<sup>75</sup> en innovatieve financiering) en de verminderde aandacht voor het thema marktontwikkeling. Het thema werkgelegenheid is sinds 2018 ondergebracht binnen een relatief nieuw beleidscluster met een portfolio in opbouw. De aandacht voor dit beleidsthema moet in het licht worden gezien van het tegengaan van irreguliere migratiestromen richting het Europese continent.

<sup>75</sup> Financiële inclusie zet in op brede en laagdrempelige toegang tot financiering en financiële middelen.

*Concentratie van financieringsmiddelen binnen thema's infrastructuur en financiële-sectorontwikkeling*

Figuur 3.8 toont de activiteiten waaraan het meest is uitgegeven. Het betreft hier vooral programma's op het gebied van infrastructuur en financiële-sectorontwikkeling. Van de 36 in tabel 3.2 opgenomen activiteiten zijn er 12 bij elkaar goed voor 80 procent van de uitgaven<sup>76</sup>.

**Figuur 3.8** De twaalf grootste programma-uitgaven (% van de totale BHOS-artikel-1-uitgaven)



Bron: MIBZ, bewerking IOB

<sup>76</sup> De uitgaven ter versterking van de Nederlandse handels- en investeringspositie (subartikel 1.2) omvat een optelsom van bestedingen aan diverse instrumenten en apparaatskosten in het kader van economische dienstverlening.



## 3.5 Landen

Deze paragraaf analyseert de inzet van activiteiten op verschillende soorten landen (hulp, handel, transitie, etc.). Omdat de gegevensbestanden van BZ onvoldoende gedetailleerd inzicht verschaffen in de middelenbesteding op doellandniveau, wordt hierbij gebruikgemaakt van bestedingsrapportages<sup>77</sup> op uitvoerdersniveau in IATI-registraties<sup>78</sup>.

### *Korting op budget voor ontwikkelingssamenwerking ging gepaard met focus op partnerlanden*

De korting op het budget voor ontwikkelingssamenwerking onder Rutte II ging vergezeld van een intensivering van de (totale) ODA-uitgaven ten behoeve van de partnerlanden en een extensivering van activiteiten in andere ontwikkelingslanden (tekst box 3.1)<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Omdat de opbouw van een activiteiten pijplijn de nodige tijd vergt, lopen uitgaven door BZ en bestedingen door uitvoerders niet synchroon. Dit houdt in dat de omvang van de hierna beschreven portfolio zich niet beperkt tot de EUR 3,1 miljard uit tabel 3.2, maar in totaal circa EUR 4 miljard omvat. Dit verschil komt met name voor rekening van het financieel omvangrijke infrastructuurprogramma ORIO dat in 2009 is gestart.

<sup>78</sup> Disclaimer. Het betreft open data die de transparantie van bestedingen van hulpgeelden dient te bevorderen. IATI is niet bedoeld om op gestandaardiseerde wijze over resultaten te rapporteren. Het gebruik van IATI data is nog met de nodige omzichtigheid omgeven, omdat het registratiesysteem nog niet zo lang bestaat, maar ook omdat nog niet alle uitvoerders in IATI registreren. IOB heeft een aantal ontbrekende registraties alsnog opgevraagd om het beeld zo goed als mogelijk te complementeren. Daarnaast beperkt IATI zich tot ODA-data, en blijven niet-ODA-activiteiten buiten beschouwing. Daarom zijn extra inspanningen verricht door het Centraal Bureau voor de Statistiek om het niet-ODA-portfoliogedeelte van de gecombineerde beleidsagenda systematisch in beeld te brengen, zonder hierbij volledige compleetheid te kunnen garanderen. Multilaterale instellingen verantwoorden hun bestedingen (nog) niet volgens IATI, waardoor IATI-registraties alleen een beeld geven van het bilaterale portfolio. In IATI zijn nog geen data aangetroffen voor de nieuwe landen (zie hoofdstuk 2) uit de nota [‘Investeren in Perspectief’](#) (KST 34952-1, 2018), vanwege de opbouw van een activiteitenpijplijn.

<sup>79</sup> De portfolio van nieuwe activiteiten onder het kabinet-Rutte III is nog niet zichtbaar in IATI. Daarom hanteert de analyse de (sinds 2018 verlaten) indeling in partnerlanden (hulp- en transitielanden onder Rutte II). Waar in het beleid onder Rutte-II de focus lag bij vijftien partnerlanden (hulp- en transitielanden), is met het verschijnen van de nota [‘Investeren in Perspectief’](#) (KST 34952-1, 2018) de bilaterale focus op OS-relaties deels verlegd naar fragiele landen in de regio’s Noord-Afrika, en Midden-Oosten (MENA), de Hoorn van Afrika en de Sahel.

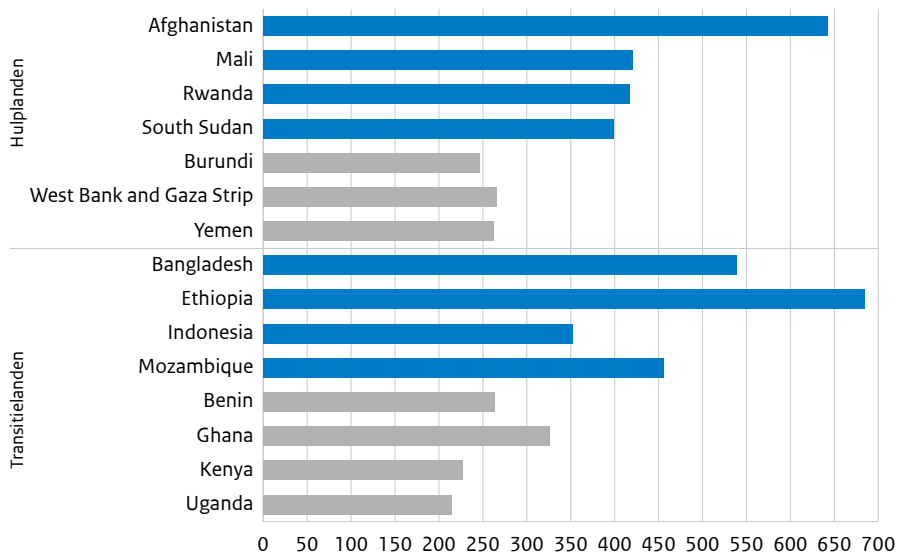
### Tekst box 3.1 *Kortingen OS-budget en landenfocus*

De groep hulplanden bleef gespaard van de bezuinigingen onder Rutte II en zag de Nederlandse bilaterale ODA-stroom zelfs toenemen (+17%). Het terugschroeven van de Nederlandse hulp ging voornamelijk ten koste van de groep ‘overige OS-landen’ (-74%): een groep van 56 landen waarnaar een derde van de Nederlandse ODA toevloei. Voor de groep transitielanden (8), ook goed voor bijna een derde van de totale bilaterale ODA, verminderde het budget met een derde. Voor de hulp gericht op handelslanden (17, onder meer Brazilië, Colombia, India, Vietnam, Zuid-Afrika), goed voor zo’n 8% van de hulpstroom, betekende dit een vermindering met twintig procent.

Bron: OESO, Creditor Reporting System

De partnerlanden vormden daarmee de belangrijkste ontvangers van bilaterale hulp. Figuur 3.9 toont de belangrijkste ODA-ontvangers onderscheiden naar hulp- en transitielanden (blauw gemarkeerd). De figuur toont de totale ODA-stroom naar deze landen, en beperkt zich niet alleen tot BHOS-artikel 1.

**Figuur 3.9** *Top bilaterale ODA-ontvangers (EUR miljoen, 2012-'19)*

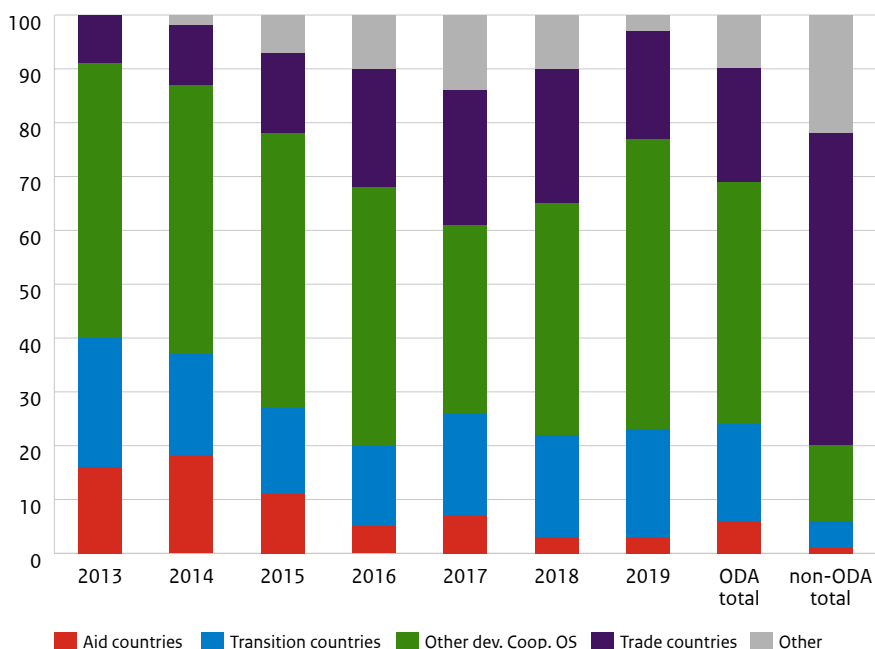


Bron: OESO, Creditor Reporting System

*Ondanks intensiveringen in partnerlanden (hulp- en transitielanden), teruglopend aandeel ODA-bestedingen onder artikel 1 in hulplanden en toenemend aandeel in handelslanden*

Figuur 3.10 toont een afnemend aandeel van ODA-bestedingen onder artikel 1 in hulplanden en een toenemend aandeel in handelslanden. De ontwikkeling van bestedingen onder artikel 1 wijkt daarmee duidelijk af van de hierboven beschreven trend (een intensivering van totale ODA-uitgaven ten behoeve van hulplanden).

**Figuur 3.10** Bestedingen naar partnerlanden (hulp, transitielanden), overige OS-landen en handelslanden, artikel 1 (2013-'19)



Bron: IATI, bewerking IOB

De figuur toont bovendien dat het aandeel van partnerlanden (hulp- en transitielanden) in de ODA-bestedingen sterk afnam, van 40 procent in 2013 naar 22 procent in 2018. Tegelijkertijd nam het aandeel van handelslanden in deze periode toe van 9 naar 25 procent<sup>80</sup>. Deze verschuiving van hulplanden naar handelslanden deed zich vooral voor binnen de beleidsthema's bedrijfsontwikkeling en marktontwikkeling. De toename van IMVO-gerelateerde activiteiten manifesteerde zich vooral in transitielanden. Binnen de groep 'overige ontwikkelingslanden' nam het aandeel van infrastructurele interventies toe, vooral ten gunste van lage-inkomenslanden. In de relatie met handelslanden groeide het aandeel van bestedingen binnen het thema financiële ontwikkeling en -inclusie.

<sup>80</sup> Sinds Rutte III (Kaag) neemt het aandeel bestedingen in handelslanden overigens weer af en neemt het aandeel bestedingen in de groep 'overige OS'-landen weer toe. Het aandeel bestedingen in hulplanden blijft op hetzelfde lagere niveau.

### *Beperkte overlap in het landenbereik tussen ODA en niet-ODA gefinancierde interventies*

De verdeling van niet-ODA-bestedingen over de verschillende soorten landen<sup>81</sup> wijkt aanmerkelijk af van de verdeling van ODA-bestedingen, zo blijkt uit (de twee laatste kolommen van) figuur 3.4. Niet-ODA-bestedingen komen, niet geheel verrassend, vooral terecht in handelslanden. Dit betekent ook dat er weinig sprake is van overlap in het landenbereik van ODA-bestedingen (veelal onder DGIS) en niet-ODA-gefinancierde interventies (veelal onder DGBEB). De gezamenlijke agenda voor hulp en handel heeft dus een smalle gemeenschappelijke landenbasis. De overlap zit onder meer in DHI (voorheen DHK) dat zich richt op (product)demonstraties, haalbaarheidsstudies en innovatieve oplossingen. Het is een van de weinige instrumenten met zowel een ODA als niet-ODA financieringscomponent. DHI en DHK zijn het meest ingezet in ontwikkelingslanden, waaronder de transitielanden. Een andere uitzondering is het instrument Partners for International Business (PIB, niet-ODA) dat Nederlandse bedrijvencusters ondersteunt bij het betreden van buitenlandse markten, met een weliswaar beperkte inzet in de (grote) groep van 'overige OS landen'. Het overgrote deel van de inzet onder het artikel 1.2 instrumentarium (inclusief economische diplomatie) vond echter plaats in niet-ontwikkelingslanden.

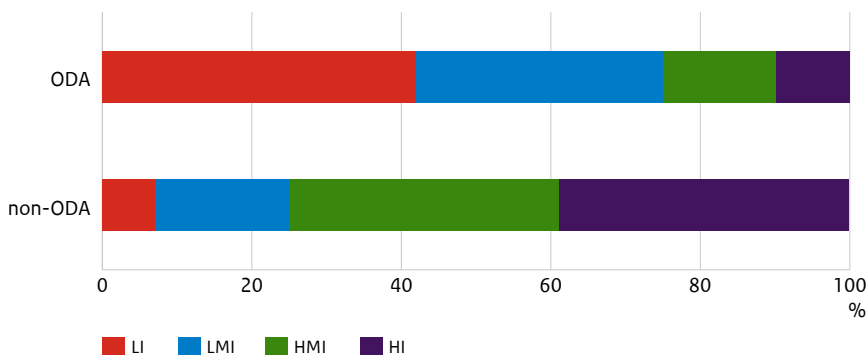
De verdeling van bestedingen over landen met verschillende inkomenscategorieën (lage-inkomenslanden, lagemidden-inkomenslanden, hogemidden-inkomenslanden en hoge-inkomenslanden) toont geen grote veranderingen over de jaren heen (figuur 3.11 toont daarom het totaal aandeel voor de gehele periode). Het aandeel van ODA-bestedingen in lage-inkomenslanden (over de hele periode 42%) nam aanvankelijk af, maar neemt sinds 2018 weer toe<sup>82</sup>. Het bestedingsaandeel binnen het thema marktontwikkeling is zichtbaar teruggelopen in de lage-inkomenslanden. Het aandeel ODA-bestedingen in hoge-inkomenslanden ligt op gemiddeld tien procent<sup>83</sup>. Een verklaring dat er überhaupt ODA-middelen terechtkomen in hoge-inkomenslanden is dat uitvoerders ODA-middelen op de thuisbasis (in Nederland of elders) inzetten ter ondersteuning van projectactiviteiten in de doellanden.

<sup>81</sup> Dit betreft vooral bestedingen aan het handelsbevorderingsinstrumentarium inclusief economische diplomatie.

<sup>82</sup> De tijdelijke teruggang hangt vooral samen met het bestedingsverloop van infrastructuurprojecten.

<sup>83</sup> Doordat IATI inzicht geeft in bestedingen door uitvoerders is dit fenomeen nu inzichtelijk geworden, maar lijkt het voor de hand liggend dat niet een nieuw fenomeen is. Ook voorheen zullen uitvoerders middelen hebben aangewend in het thuisland ter ondersteuning van activiteiten elders.

**Figuur 3.11** Bestedingen naar OESO DAC-landeninkomenscategorieën (2013-2019)



Bron: IATI, bewerking IOB

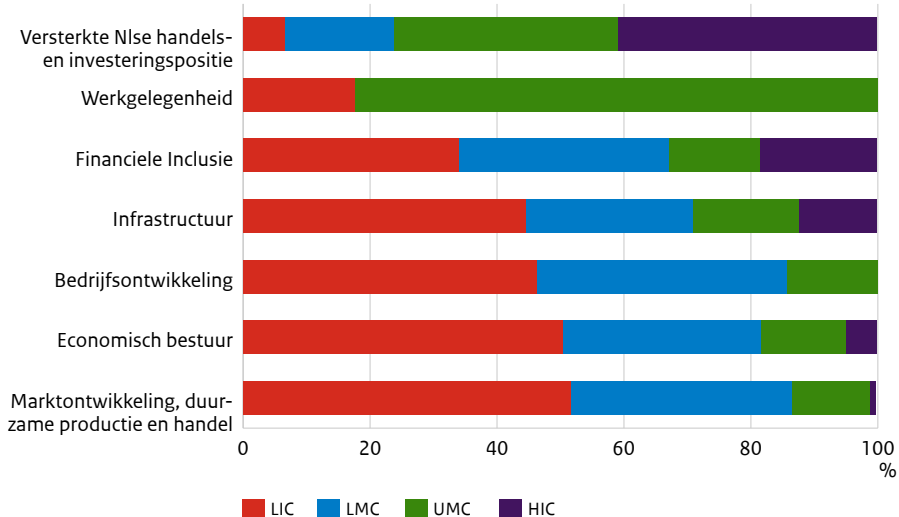
De bestedingen ten behoeve van niet-ODA-interventies slaan vooral neer in hogere midden- en hoge inkomenslanden (76%). Het resterende deel vindt plaats in lage- (7%) en lagere middeninkomenslanden (18%). Dit wijst ook op een beperkte overlap in landenfocus tussen ODA- en niet-ODA activiteiten.

*Instrumenten scoren wisselend op het bereiken van lage-inkomenslanden*

De mate waarin instrumenten lage-inkomenslanden bereiken wisselt sterk. Figuren 3.12 en 3.13 verschaffen inzicht in het bereik van verschillende landeninkomensklassen, per beleidsthema en instrument.

Van de activiteiten binnen het thema internationaal ondernemen (versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie) komt een kleine zeven procent ten goede aan lage-inkomenslanden. De meeste interventies van dit vraaggestuurde instrumentarium komen terecht in hogere middeninkomenslanden en hoge-inkomenslanden.

Programma's op het gebied van financiële ontwikkeling variëren sterk in het bereik van lage-inkomenslanden. Het One Acre Fund en het Rabo Partnership programma hebben het hoogste bereik, gevolgd door DGGF-2 dat zich bezighoudt met met investeringen in intermediaire financiële instellingen en met investeringen in intermediaire fondsen in ontwikkelingslanden. Het door FMO uitgevoerde MASSIF-programma (vergelijkbaar met DGGF-2) kent een gelijkmatiger verdeeld portfolio naar landeninkomensklasse. Het portfolio van het TCX-programma, dat valutarisico's afdekt en dus vraaggestuurd werkt, bereikt vooral middeninkomenslanden. Het B-CD programma van FMO werkt aan capaciteitsontwikkeling en doet dat voornamelijk (70%) in lage en middeninkomenslanden.

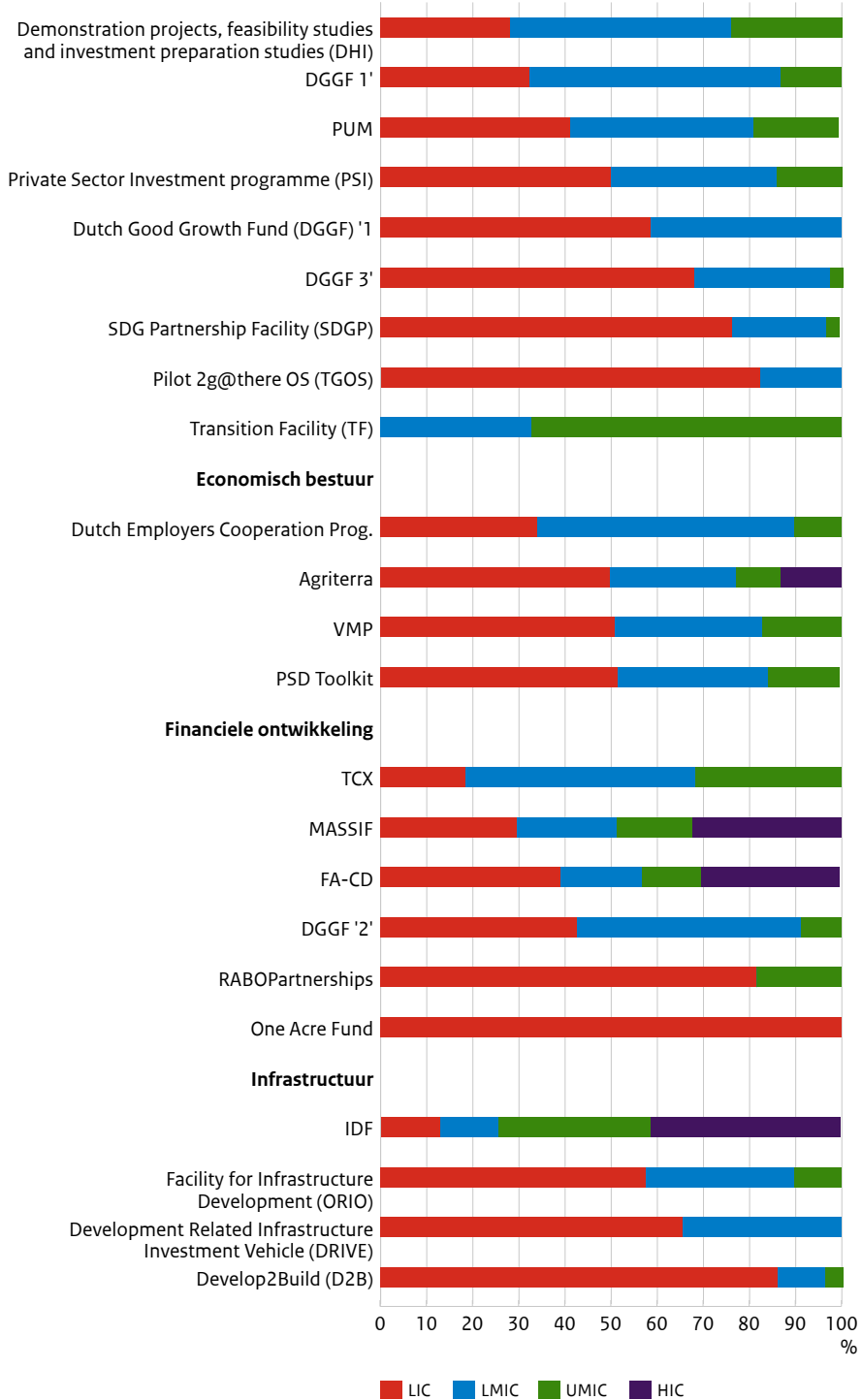
**Figuur 3.12** Instrumentinzet naar landeninkomenscategorie per thema (% bestedingen)

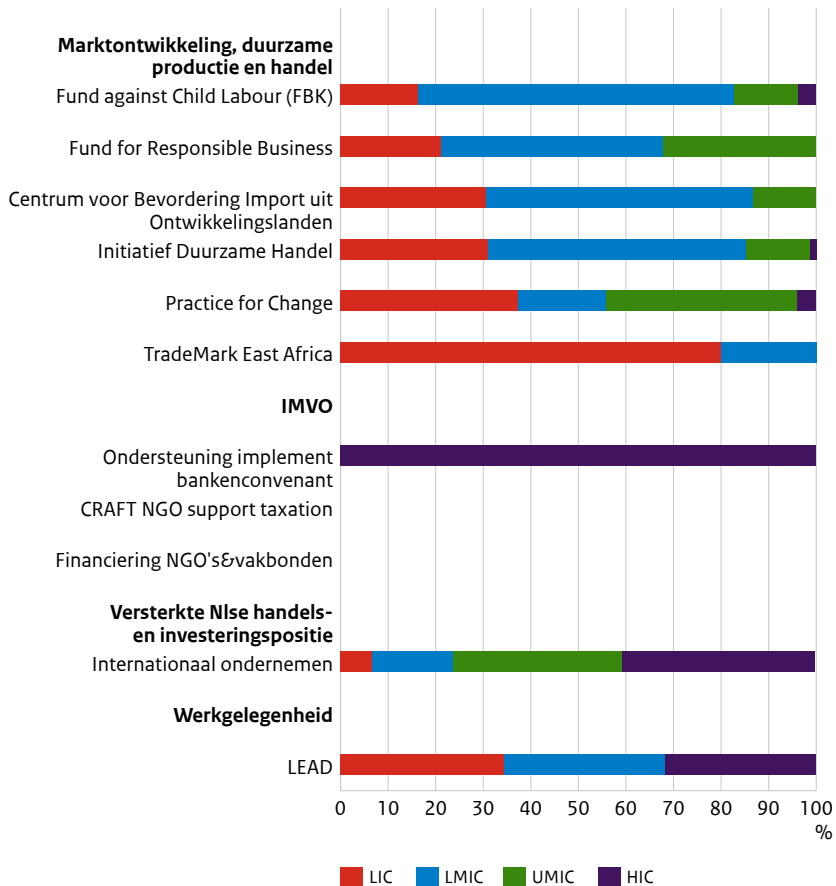
Bron: IATI, bewerking IOB

Een vergelijking tussen de instrumenten voor bedrijfsontwikkeling maakt duidelijk dat de SDG Partnerschapsfaciliteit (SDGP) en het pilotprogramma *2g@there* relatief veel middelen inzetten in lage-inkomenslanden. Van de drie sporen binnen het DGGF is het onderdeel dat zich richt op exportkredietverzekering en -garanties (DGGF-3) het meest ingezet in lage-inkomenslanden. Dat is logisch gezien de doelstelling, namelijk het verschaffen van additionele landendekking ter aanvulling op de reguliere exportkredietverzekering (EKV). Het onderdeel dat leningen verstrekt aan Nederlandse ondernemingen (DGGF-1), de opvolger van de PSI-subsidieregeling, is het minst georiënteerd op lage-inkomenslanden. Mogelijke verklaring is dat het fonds in vergelijking met PSI andere voorwaarden hanteert – leningen in plaats van subsidies – waardoor het vraaggestuurde fonds vooral minder risicovolle middeninkomenslanden bereikt<sup>84</sup>. Ook DHK en DHI waren sterk georiënteerd op middeninkomenslanden. Anders dan de naam doet vermoeden richtte de Transitiefaciliteit – in 2013 in het leven geroepen ter compensatie van de afbouw van de hulprelatie met middeninkomenslanden Colombia, Zuid-Afrika en Vietnam – zich van meet af aan op handelslanden en niet op landen met een overgangsrelatie (ook wel aangeduid als transitielanden).

<sup>84</sup> Bij DGGF lagen bestedingen in lage-inkomenslanden op 32%, en op 55% in lagemidden-inkomenslanden. Bij PSI lag het aandeel bestedingen in de eerst genoemde categorie landen op 50%, en in de tweede categorie op 35%.

**Figuur 3.13** Instrumentinzet naar landeninkomenscategorie per thema en instrument (% uitgaven)





Bron: IATI, bewerking IOB

Activiteiten ter verbetering van het economisch bestuur zoals de PSD Toolkit, Agriterra en het VMP besteden gemiddeld de helft van de middelen in lage-inkomenslanden en scoren daarmee hoger dan het gemiddelde voor alle activiteiten (42%). Een uitzondering hierop is het DECP, dat vooral middeninkomenslanden bereikte.

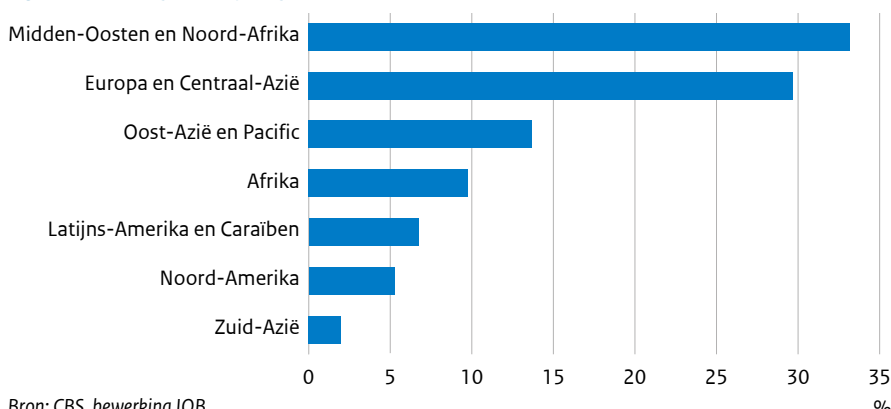
Van de instrumenten gericht op marktontwikkeling en duurzame productie is alleen het door diverse donoren gefinancierde TradeMark East Africa (TMEA) bijna volledig actief binnen lage-inkomenslanden. De andere instrumenten (Initiatief Duurzame Handel, Practice for Change, Centrum voor Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden, Fund for Responsible Business, Fund Against Child Labour) oriënteren zich vooral op de middeninkomenslanden. Door het grote aandeel van TMEA in de uitgaven bereikt een bovengemiddeld percentage van de activiteiten gericht op marktontwikkeling lage-inkomenslanden (namelijk 52%, zie figuur 3.6).



### *Aandeel van regio Zuid-Azië in bestedingen nam toe; aandeel van focusregio Midden-Oosten en Noord Afrika (MENA) nog bescheiden*

In de periode 2013-2019 nam het aandeel van de regio Zuid-Azië in de ODA-bestedingen toe, terwijl het aandeel van de regio Latijns-Amerika en de Caraïben juist afnam. De meeste bestedingen (40% over de hele periode) vonden plaats in Sub-Saharisch Afrika. Sinds 2018 neemt het aandeel van deze regio weer toe, na te zijn teruggevallen met een derde in de jaren ervoor. De niet-ODA-gefinancierde interventies vinden vooral plaats in Europa en Centraal Azië, Oost-Azië en Oceanië. Het belang van de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA), een van de focusregio's onder Rutte III, is nog zeer bescheiden, zowel in de ODA- als niet-ODA-portfolio (respectievelijk 7% en 2%). Dat geldt overigens niet voor de verzekerde waarde van kapitaalgoederen (EKV). Deze laten zien dat de MENA-regio voor de handel van groot belang is<sup>85</sup>, gevolgd door Europa en Centraal-Azië, Oost-Azië en Oceanië (figuur 3.14).

**Figuur 3.14** *EKV-garanties per regio (% van totaal, 2015-2019)*



### *Ondanks landenfocus nam de fragmentatie van de ODA-middeleninzet toe*

Kortingen op het budget voor ontwikkelingssamenwerking zorgden voor minder steun aan de groep 'overige OS-landen'. Het aantal landen waaraan Nederland bilaterale hulp verleende nam tussen 2010 en 2018 af van 96 tot 88<sup>86</sup>. Binnen artikel 1 nam het aantal doellanden met gerapporteerde ODA-activiteiten sinds de start van de gecombineerde beleidsagenda (2012) echter toe: van 88 naar 102.<sup>87</sup> Deze stijging is waarschijnlijk te verklaren door de bredere beleidsfocus die samenhangt met tussentijdse wijzigingen in politieke prioriteiten en daarmee samenhangende intensivering van uitgaven (zie de alinea hieronder). Daarbij komt dat BZ bewust geen landenbeperking heeft meegegeven aan activiteiten die zijn 'uitbesteed' aan particuliere organisaties zoals ngo's, vakbonden en het Initiatief Duurzame Handel (IDH).

<sup>85</sup> Denk bijvoorbeeld aan de olie-industriegerelateerde exporten, maar ook de levering van (bagger) schepen.

<sup>86</sup> [Creditor Reporting System \(CRS\)](#) (OESO DAC).

<sup>87</sup> [IATI](#), op basis van registraties door programma-uitvoerders.

Nieuwe politieke prioriteiten – ketenverduurzaming, de overgang van hulp naar handel en de aanpak van jeugdwerkloosheid – hebben gezorgd voor uitbreidingen van het portfolio van de beleidsdirectie DDE en daarmee samenhangende intensiveringen in partnerlanden. Als gevolg hiervan bereiken instrumenten een groter aantal landen. Tegelijkertijd is er sprake van een gefragmenteerde capaciteitsinzet waardoor het lastig is om krachten te bundelen en samenhang tussen clusters en thema's van DDE te vergroten<sup>88</sup>.

Ondanks de strategische focus op een beperkt aantal landen zijn er veel interventies met relatief kleine budgetten verspreid over diverse landen. Van de 116 landen die ODA-middelen ontvangen zijn er 52 landen met tien of minder interventies, en 23 landen met zelfs één geregistreerde interventie. In een kwart van de landen (29) bedragen de bestedingen minder dan EUR 1 miljoen<sup>89</sup>. In sommige gevallen is de fragmentatie inherent aan het type instrument, en daarom goed te verklaren. Zo werken sommige interventies op het gebied van ketenverduurzaming met kleine budgetten gericht op bedrijven in tal van landen.

De fragmentatie van de middeleninzet verschilt ook per beleidsthema en resultaatgebied. Kapitaalintensieve programma's op het gebied van infrastructuur en financiële-sectorontwikkeling kennen de minst gefragmenteerde inzet. Dit zijn relatief grote programma's met hoge budgetten per activiteit. De meeste fragmentatie doet zich voor binnen de resultaatgebieden bedrijfsontwikkeling en economisch bestuur<sup>90</sup>, met een relatief groot aantal interventies, verspreid over een groot aantal landen. Fragmentatie blijkt ook tot op zekere hoogte te verschillen per landeninkomensklasse; hoe lager deze klasse, des te groter de mate van fragmentatie. Dit komt waarschijnlijk doordat de omstandigheden in lage-inkomenslanden de uitvoering van activiteiten bemoeilijken, wat zich vertaalt in kleinere en minder kapitaalintensieve interventies<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> 'DDE Visiedocument DGIS Portfoliodoorlichting'. Toelichtend stuk bij notitie 'Opvolging Portfolio Optimalisatie; Portfoliomanagement met focus op impact en defragmentatie' (BZ intern, 2020).

<sup>89</sup> IATI.

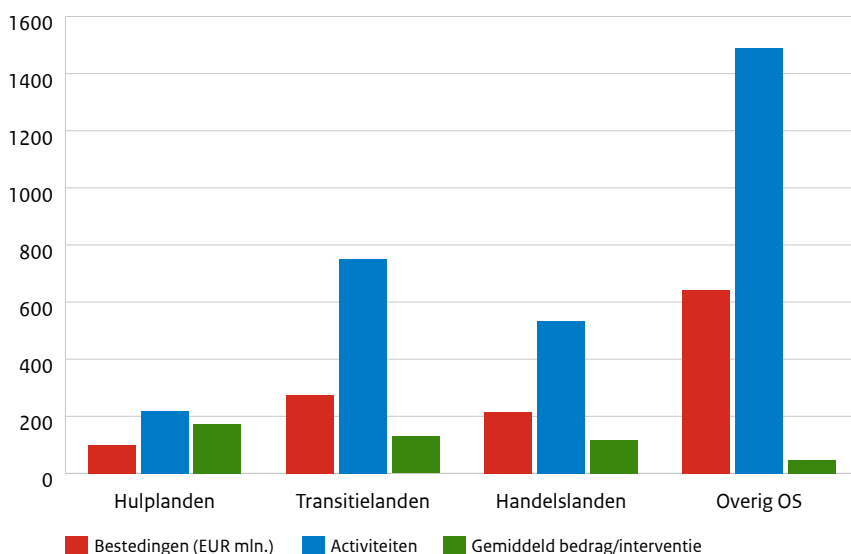
<sup>90</sup> De beleidsdirectie zegt over het domein economisch bestuur het volgende in een recente portfolio-schouw: "Ten behoeve van de defragmentatie zal een aantal kleinere activiteiten worden afgebouwd".

<sup>91</sup> Binnen de groep hulplanden hebben de lage-inkomenslanden Rwanda, Zuid-Soedan, en Mali de meest gefragmenteerde inzet van hulp gelden. Fragmentatie is minder groot in de Palestijnse Gebieden (lage-middeninkomenslanden, voormalig hulpland en onder Rutte III een brede OS-relatie). Benin en Oeganda vertonen de meest gefragmenteerde inzet van hulp gelden binnen de groep transitielanden; de lage-middeninkomenslanden Ghana en Indonesië hebben de minst gefragmenteerde inzet. Opvallend is dat lage-inkomensland Mozambique, met het grootste bestedingsvolume, de minst gefragmenteerde inzet kent. Dit komt door veel grote fysieke infrastructuurprojecten met een gemiddeld hoog bestedingsvolume.

### *Hoge mate van fragmentatie in overige ontwikkelingslanden*

Ondanks de landenfocus komt ongeveer de helft van alle zo'n 3.000 in IATI door uitvoerders geregistreerde en gelabelde interventies terecht in de groep 'overige OS-landen'. Dit duidt op een hoge mate van fragmentatie, ook gezien het relatief lage gemiddelde bedrag per activiteit in deze landen (zie figuur 3.15). De gemiddelde bedragen liggen beduidend hoger in hulplanden, transitielanden en handelslanden, wat erop wijst dat de landenfocus onder Rutte II bij heeft gedragen aan het verminderen van fragmentatie.

**Figuur 3.15** Bestedingen en activiteiten naar landengroep (2013-2019)



Bron: IATI, bewerking IOB

### *Vaak geen programmatische aanpak*

Een programmatische aanpak kan bijdragen aan samenhang (interne en externe coherentie) tussen activiteiten, gericht op het behalen van bepaalde doelstellingen, bijvoorbeeld met een focus op een bepaalde land-sector-combinatie.

Het combineren van interventies (in landen en/of sectoren, aansluiting tussen bilaterale en multilaterale programma-inzet) doet zich meestal niet voor in het kader van een (vooraf bedachte) programmatische aanpak<sup>92</sup> (uitzonderingen daargelaten), maar gebeurt veelal nog ad hoc. De gefragmenteerde inzet bemoeilijkt een meer programmatische aanpak in landen met een brede OS-relatie<sup>93</sup>, zoals Ethiopië, Oeganda, Kenia (inmiddels alleen nog inzet op specifieke OS-doelen) en Indonesië (inmiddels afbouw OS-relatie). Werkzaamheden binnen

<sup>92</sup> Programmatische of geïntegreerde aanpak doelt op het in samenhang met elkaar organiseren van activiteiten gericht op het behalen van doelstellingen.

<sup>93</sup> Landen waar interventies binnen meerdere beleidsthema's worden uitgevoerd.

de domeinen economisch bestuur, bedrijfsontwikkeling, financiële inclusie en duurzame productie en handel zijn het meest geconcentreerd in een beperkte groep landen. Daar ligt ruimte voor afstemming en een geïntegreerde aanpak. Denk bijvoorbeeld aan activiteiten gericht op capaciteitsversterking, lobby en beleidsbeïnvloeding die zowel vanuit het VMP als het DECP in dezelfde landen ten uitvoer worden gebracht, of de overlappende inzet van activiteiten in het kader van het DGGF en MASSIF, die onder de verantwoordelijkheid van verschillende fondsbeheerders vallen<sup>94</sup>.

### *Vraagsturing niet ODA-instrumentarium bemoeilijkt programmatische aanpak*

Omdat voor de inzet van het niet-ODA-instrumentarium de vraag vanuit het Nederlandse bedrijven leidend is, kunnen BZ en programma-uitvoerders moeilijker sturen op het verminderen van fragmentatie dan bij ODA-instrumenten. Dat wil echter niet zeggen dat er geen ruimte is voor een meer programmatische benadering van exportpromotie. Hiervoor gaan stemmen op vanuit verschillende belangenorganisaties in het bedrijfsleven<sup>95</sup>.

### *Twee derde kapitaal FMO-staatsfondsen stond uit in lage- en lagemidden-inkomenslanden; een toename ten opzichte van 2012*

Revolverende fondsen<sup>96</sup> maken inmiddels een substantieel onderdeel uit van het artikel-1-portfolio. Daar waar in het verleden het instrumentarium nog vooral bestond uit subsidies, is de nadruk komen te liggen op leningen, garanties, verzekeringen en het in stand houden van kapitaal door het instellen van revolverende fondsen. Dergelijke fondsen, zoals het DGGF, zijn gestoeld op de gedachte dat initieel publiek gefinancierde middelen opnieuw kunnen worden ingezet (revolveren), in de veronderstelling dat dit bijdraagt aan een meer efficiënte besteding van schaarse publieke middelen.

| 84 |

De Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO<sup>97</sup>) is een belangrijke uitvoerder van revolverende fondsen. Naast FMO-A, dat voor eigen risico en rekening wordt uitgevoerd, beheert FMO de zogenaamde staatsfondsen<sup>98</sup>. De belangrijkste staatsfondsen zijn: Infrastructure Development Fund; nu Building Prospects<sup>99</sup> (IDF, gemiddeld 41% van totale staatsfondsenportfolio 2012-2019), MASSIF (38%), Access to Energy Fund (AEF, 11%) en de inmiddels uitgefaseerde Faciliteit Opkomende Markten (FOM, 8%<sup>100</sup>).

<sup>94</sup> Op zich is het gebruikelijk dat verschillende fondsen hun middelen bundelen vanuit het oogpunt van risicospreiding. Het specifieke voorbeeld doelt op twee door BZ gefinancierde fondsen die deels in dezelfde financiële intermediairs investeren.

<sup>95</sup> Zie ook '[Smalle marges van economische diplomatie](#)' (IOB, 2019).

<sup>96</sup> Een revolverend fonds is een fonds waaruit budget wordt toegekend aan derden, zonder dat dit beperkt is tot een boekjaar. De geldverstrekking vindt veelal plaats in de vorm van een lening. Het fonds wordt opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, bijvoorbeeld door de aflossingen van de leningen met rente. Het idee is dat je met inzet van beperkte publieke middelen bijdraagt aan op termijn duurzame, zichzelf bedruipende fondsinstellingen, waarbij bovendien als gevolg van het demonstratie-effect private bijdragen worden uitgelokt (hefboomwerking). In deze paragraaf staat de portfoliobeschrijving van revolverende fondsen centraal. In hoofdstuk 5 wordt de werking van revolverende fondsen besproken.

<sup>97</sup> De Nederlandse staat en banken zijn aandeelhouder van FMO.

<sup>98</sup> Deze staatsfondsen staan niet op de balans.

<sup>99</sup> IDF is opgevolgd door het programma 'Building Prospects'.

<sup>100</sup> FOM is wegens gebrekkige belangstelling door Nederlandse bedrijven gestopt en niet geëvalueerd.

De omvang van de staatsfondsenportfolio groeide in de periode 2012-2016 met bijna 20 procent, maar keerde in 2019 terug op het niveau van 2012. Van de staatsfondsen staat twee derde stond van het kapitaal staat uit in lage en lage middeninkomenslanden; een toename met 7 procentpunt ten opzichte van 2012. Hiervan stond gemiddeld 15 procent uit in lage-inkomenslanden. Gemiddeld een derde deel van het portfolio was ondergebracht in hoge(midden)-inkomenslanden; een afname van 7 procentpunt sinds 2012. Gemiddeld stond een half procent uit in hoge-inkomenslanden (afname 1,75 procentpunt). Het aantal unieke klanten vertoonde een krimp in de periode 2012-2019 (142-120) bij een gelijkblijvend uitstaande portfolio, wat wijst op gemiddeld hogere leningvolumes en in omvang toegenomen financiële deelnemingen in lokale financiële intermediairs en bedrijven.

De ontwikkeling van de portfolio is gevisualiseerd in bijlage H, waarin de procentuele wijziging van het uitstaande portfolio ten opzichte van het basisjaar 2012 wordt getoond, met onderscheid naar de verschillende landeninkomenscategoriën<sup>101</sup>. Het AEF is alleen actief in lage- en lagemidden-inkomenslanden en zag na een aanvankelijke krimp in 2013 de portfolio sterk groeien (145%). Het IDF (inmiddels voortgezet onder 'Business Prospects') was actief in lage- en lagemidden-inkomenslanden met de grootste portfolio-omvang in lage-inkomenslanden. Dit aandeel is in de loop der jaren gekrompen en het fonds is actiever geworden in lagemidden-inkomenslanden (+164%). Het grootste deel van de uitstaande MASSIF-portfolio is ondergebracht in lagemidden-inkomenslanden. Het fonds zag zijn portfolio in hogemidden-inkomenslanden sterk krimpen (-48%) en juist sterk toenemen in lage-inkomenslanden (+51%).

## 3.6 Apparaatskosten

De uitvoering van het beleid vergt personeelsinzet. Deze paragraaf schetst de ontwikkeling van de personeelsinzet en de gerealiseerde apparaatskosten; een van de vragen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) stelt aan een beleidsdoorlichting. Overhead valt uiteen in apparaatslasten, de kosten die DGBEB, DGIS en posten maken voor de uitvoering van het artikel-1-beleid, en vergoedingen voor uitvoeringskosten<sup>102</sup> van RVO (aangestuurd door DGBEB en DGIS). Een ander deel van de uitvoeringskosten ligt bij de niet-RVO-uitvoerders, waaronder diverse ngo's en bedrijven. Omdat een integraal lastenoverzicht ontbreekt, wordt voor deze groep niet-RVO uitvoerders de overhead geschat.

### *Stijging apparaatslasten vooral door versterkte inzet op economische diplomatie (niet-ODA)*

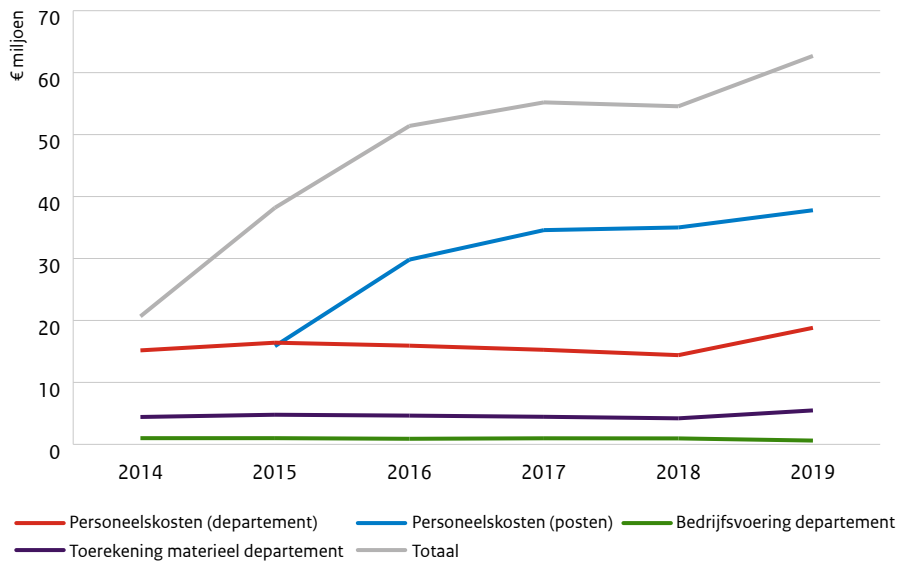
De apparaatslasten bestaan uit personeelskosten, zowel op het departement als binnen het postennetwerk, bedrijfsvoeringskosten en een toerekening van materiële lasten. Omdat betrouwbare gegevens over de personele bezetting op de posten ontbreken voor de jaren

<sup>101</sup> Een teruglopende portfolio als gevolg van bijvoorbeeld terugbetaalde leningen en (*equity*) exits is met de oranje kleurschakering weergegeven; een groeiend portfolio met blauw.

<sup>102</sup> De definitie van operationele kosten omvat alle exploitatiekosten uitgezonderd de kosten voor de personele inzet. Operationele kosten en loonkosten vormen samen de overhead. In de vergoeding die RVO ontvangt wordt wel rekening gehouden met een vergoeding voor personele inzet. De personele kosten vormen vaak het grootste deel van de overhead.

2013 en 2014 zijn de hierna beschreven ontwikkelingen gebaseerd op de periode 2015-2019 (figuur 3.16).

**Figuur 3.16** *Ontwikkeling apparaatslasten 2014-2019*



Bron: BZ (FEZ/HDPO)

De apparaatslasten<sup>103</sup> stegen in de periode 2015-2019 met ruim 60 procent (van EUR 38 naar 63 miljoen). Deze stijging hangt met name samen met de toegenomen inzet op het terrein van economische diplomatie (figuur 3.17).

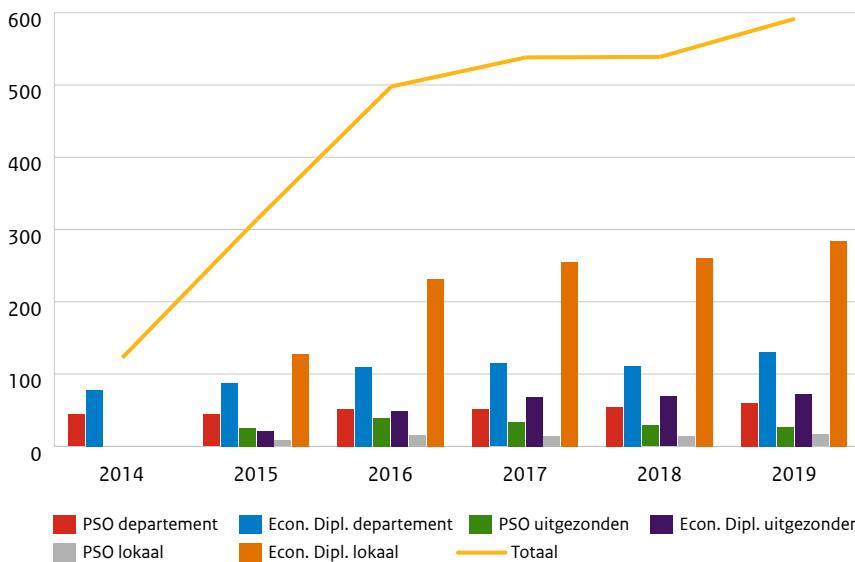
Daar waar het aantal PSO-medewerkers op het departement toenam met ruim een derde, groeide het personeelsbestand voor economische diplomatie met de helft. Het aantal uitgezonden PSO-medewerkers nam slechts met 8 procent toe (+2 FTE), terwijl het aantal uitgezonden medewerkers voor economische diplomatie ruim verdubbelde (+51 FTE). Het aantal lokale PSO-medewerkers op de posten verdubbelde (+8 FTE) net als het aantal lokale medewerkers voor economische diplomatie (+157 FTE). Deze trend in de ontwikkeling van personeelsinzet op de posten heeft zich doorgezet in de periode 2020-2021. De ontwikkeling van de personele inzet binnen artikel 1.2 heeft meer dan gelijke tred gehouden met de toename van de (programma-)uitgaven. Dit heeft te maken met het type werkzaamheden binnen de economische diplomatie, dat vooral wordt bepaald door inzet van BZ-personeel

<sup>103</sup> De getoonde apparaatslasten omvatten de personeelskosten (inclusief buitenlandvergoedingen uitgezonden personeel) en de bedrijfsvoeringskosten (departement), aangevuld met een toerekening van de materiële lasten. De bedragen van de loonkosten van ambtenaren per schaal zijn gebaseerd op de handleiding overheidsstarieven. De loonkosten lokaal personeel en overige personeelskosten zijn gemiddelde interne kostprijzen. Voor de loonkosten lokaal personeel is geen verdiepingsslag naar regio gemaakt.

op de posten (vraagbeantwoording, *matchmaking*, *troubleshooting*) en minder door het (extern) ‘wegzetten’ van programmagelden.

De stijging van de ODA-uitgaven ging niet gepaard met een evenredige toename van de personele bezetting, waardoor per medewerker meer programmagelden moesten worden weggezet. Ook nam de bezetting (lokaal en uitgezonden) vanuit PSO op de posten nauwelijks toe, waardoor met dezelfde menskracht uitvoering moest worden gegeven aan de nieuwe agenda.

**Figuur 3.17** Verloop personeelsinzet (Fte's, 2014-2019)



Bron: BZ (FEZ/HDPO)

### *Overhead gemiddeld een derde van de programma-uitgaven*

RVO is uitvoerder van vrijwel het gehele niet-ODA-instrumentarium binnen artikel 1.2 van de BHOS-begroting, en een belangrijke speler in de uitvoering van de overige (ODA-gefinancierde) onderdelen van artikel 1. In dit kader treden DGBEB en DGIS sinds een aantal jaar op als gezamenlijke opdrachtgever richting RVO. De RVO-werkzaamheden hebben betrekking op vier deelopdrachten: (1) internationaal ondernemen; (2) versterking van de private sector in ontwikkelingslanden; (3) duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water; en (4) overige programma’s. Deelopdracht 1 is de zogenaamde DGBEB-opdracht, terwijl deelopdrachten 2, 3 en 4 door DGIS worden aangestuurd. Deelopdrachten 1 en 2 vallen onder beleidsartikel 1; de overige deelopdrachten vallen onder andere artikelen van de BHOS-begroting. Met deze gezamenlijke opdrachtverlening proberen DGBEB en DGIS inhoud te geven aan de gecombineerde agenda voor hulp, handel en investeringen, bijvoorbeeld door het instrumentarium beter op elkaar af te stemmen.

Voor de jaren 2017-2019 is een betrouwbaar overzicht beschikbaar van de vergoedingen die RVO ontvangt ter dekking van de uitvoeringslasten. De totale vergoedingen liepen terug van 18 naar 13 procent van de uitgaven. Uitgedrukt in absolute bedragen bedroegen de vergoedingen EUR 84 miljoen (2017), teruglopend naar EUR 70 miljoen (2018) en EUR 67,5 miljoen (2019). De naar verhouding hoge uitvoeringskosten (45%) onder art. 1.2 omvatten, naast een lumpsumbijdrage ter dekking van personeels- en huisvestingslasten, ook een vergoeding voor de eerstelijns-dienstverlening aan bedrijven, zoals vraagbeantwoording, organisatie van handelsmissies en evenementen, *Holland branding*, coaching en de uitvoering van zakenpartnerscans. De uitvoeringslasten voor artikel 1.3 liepen terug van 12 naar 7 procent. Voor artikel 1.1 is er alleen een cijfer voor 2019: 4 procent.

De uitvoering van de verschillende onderdelen van het DGGF, aanvankelijk nog apart verantwoord onder artikel 1.4, is belegd bij drie verschillende uitvoerders te weten: RVO, Atradius DSB en PricewaterhouseCoopers (PwC). Voor deze en andere instrumenten maken beschikbare financiële data geen onderscheid tussen beleidsgelden en vergoedingen voor de uitvoering. Slechts voor een beperkt aantal instrumenten is er inzicht in de uitvoeringslasten. Voor lopende programma's zijn deze (nog) niet inzichtelijk. De evaluatie van de Transitiefaciliteit duidt op hogere operationele kosten (15,5%) dan wat gebruikelijk is. Onze reconstructie wijst op een divers beeld, met operationele kosten variërend tussen 12% (PSI<sup>104</sup>, vergelijkbaar met voorloper PSOM), 14% (DRIVE), en 23% (CBI).

Het gecombineerde overzicht van uitvoerings- en apparaatslasten leidt tot het volgende beeld (tabel 3.3).

<b>Tabel 3.3</b> <i>Apparaats- en uitvoeringslasten artikel 1 (2017-2019, EUR miljoen)</i>			
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
apparaatslasten	55,3	54,6	62,7
vergoeding uitvoeringskosten RVO	84,0	70,1	67,5
uitvoeringskosten niet-RVO deel (geschat)	39,9	45,4	43,6
<b>totaal overhead</b>	<b>179,2</b>	<b>170,1</b>	<b>173,8</b>
uitgaven	472,0	537,2	515,7
<b>overhead / uitgaven</b>	<b>38%</b>	<b>32%</b>	<b>34%</b>

Bron: BZ, bewerking IOB

Voor een schatting van de operationele lasten van activiteiten waarvan de uitvoering niet bij RVO is belegd gaat IOB uit van de 13 procent vergoedingsnorm voor RVO. Van alle uitgaven onder artikel 1 loopt gemiddeld zo'n 35 procent via RVO; het resterende via bedrijven, instellingen, ngo's en multilaterale samenwerkingsverbanden. Uitgaand van deze gegevens bedragen de jaarlijkse geschatte operationele lasten bij niet-RVO-uitvoerders ongeveer EUR 43 miljoen. De gezamenlijke apparaats- en uitvoeringslasten bedragen daarmee gemiddeld een derde van de totale uitgaven, en wijken daarmee niet af van wat gebruikelijk is.

<sup>104</sup> Opvolger van het PSOM-programma.



### *Verschillen tussen doellanden leiden tot diversiteit in portfolio's*

De uitrol van de gecombineerde beleidsagenda heeft geresulteerd in een grote verscheidenheid aan portfolio's in de doellanden. Dit heeft onder andere te maken met verschillende landencontexten en behoeftes, maar hangt ook samen met de al dan niet strategische inkadering van interventies en de mate waarin sprake is van een programmatische aanpak. Zie bijlage G voor de onderbouwing hiervan.

## 3.7 Bevindingen op hoofdlijnen

Ondanks ingrijpende bezuinigingen op ODA bleef de BHOS-agenda gespaard. De middelen namen juist fors toe met 70 procent in de periode 2013-2019. De uitgaven onder artikel 1 namen echter minder dan gemiddeld toe (40%). Ontwikkelingen in de uitgaven wijzen op accentverschuivingen in het beleid met een versterkte aandacht voor economische dienstverlening en –diplomatie en MVO. Binnen het PSO-beleid werd het accent verlegd naar een versterkte aandacht voor financiële ontwikkeling, financiële inclusie en werkgelegenheid, en was er minder aandacht voor het thema marktontwikkeling. De focus van het bilateraal kanaal lag op directe bedrijfs ondersteuning, terwijl bijdragen via het multilaterale kanaal meer gerichtheid waren op de versterking van het ondernemingsklimaat.

Het overgrote deel van de uitgaven onder artikel 1 betreft ODA (80%). Deze ODA-middelen tonen tevens de grootste toename op de totale artikel-1-begroting. De niet-ODA-uitgaven bedroegen 18 procent en betreffen vooral programma-uitgaven ten behoeve van de handelsbevordering als onderdeel van de economische diplomatie (subartikel 1.2, en pijler 2b). Naast programma-uitgaven is er sprake van een sterk toegenomen inzet van personeel op de posten, op het departement en bij uitvoeringsorganisatie RVO; een substantieel onderdeel van de totale uitgaven aan economische diplomatie. Daarentegen bleef de groei van de bemensing op de posten ten behoeve van de uitvoering van het PSO-beleid (ODA) achter bij de toegenomen programmamiddelen, maar zeker ook in vergelijking met de sterk toegenomen personeelsinzet op het terrein van economische diplomatie (niet-ODA). Daarbij moet worden vastgesteld dat de extra inzet ten behoeve van economische diplomatie voornamelijk plaatsvond buiten landen waarmee Nederland een OS-relatie onderhoudt. Dit rechtvaardigt de conclusie dat ambities in het kader van de hulp-en-handel-agenda niet vergezeld zijn gegaan van substantiële extra personeelsinzet in deze OS-partnerlanden.

| 89 |

Naast een beperkte uitbreiding van de personeelsinzet in de OS-partnerlanden is er ook sprake van een beperkte beschikbaarheid van gedelegeerde middelen ten behoeve van de uitvoering van artikel-1-beleid. Dit contrasteert met de overige BHOS-artikelen en betekent dat het postennetwerk in de betrokken partnerlanden (en overige ontwikkelingslanden) slechts in beperkte mate over eigen middelen beschikte om handen en voeten te geven aan de hulp-en-handel-agenda gericht op artikel-1-beleid. Voor het overgrote deel zijn centrale fondsen (ODA en niet-ODA) leidend geweest in de programma-uitvoering.

De kortingen op budget voor ontwikkelingssamenwerking gingen gepaard met een focus op de partnerlanden (hulp- en transitielanden), ten koste van bestedingen in de groep 'overige

ontwikkelingslanden'. Echter ondanks deze intensiveringen in de partnerlanden was er sprake van een teruglopend aandeel ODA-artikel-1-bestedingen in de partnerlanden (bijna een halvering) en een toenemend aandeel in de groep handelslanden, met daarbij in het oog springend een groeiende belangstelling voor de regio Zuid-Azië. De portfolio wijst daarbij op een beperkte overlap in het landenbereik tussen ODA en niet-ODA-gefinancierde interventies, wat een indicatie is van een grotendeels gescheiden (in plaats van geïntegreerde) inzet van ODA- en niet-ODA-middelen. Het biedt daarmee vooralsnog geen empirische onderbouwing voor de beleidsaannname dat er sprake zou zijn van een transitie van hulp naar handel, geredeneerd vanuit de inzet van het instrumentarium. Ondanks de landenfocus vertoonde het aantal landen waarin ODA-activiteiten plaatsvinden geen afname, hetgeen wijst op een gefragmenteerde ODA-middeleninzet.



# 4 Effectiviteit

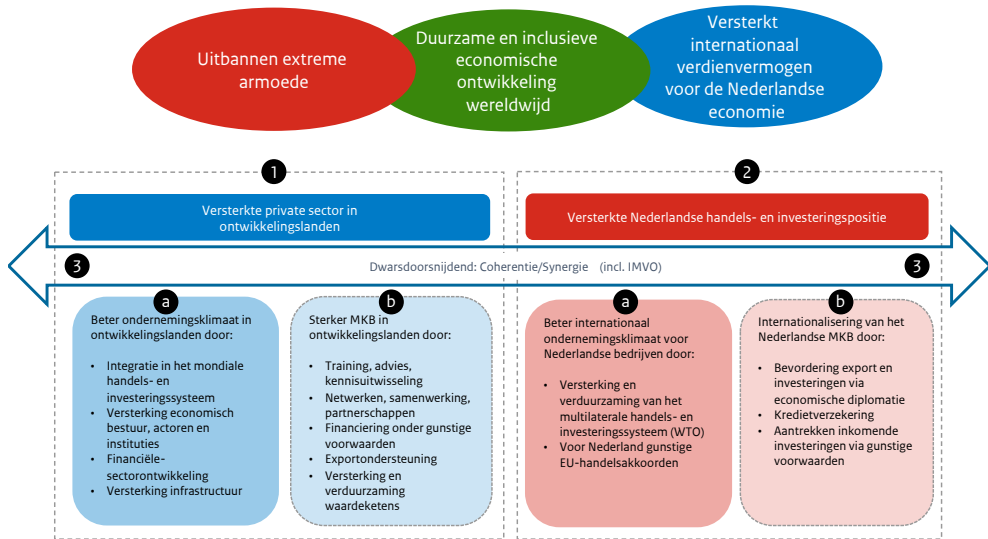
## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag hoe effectief het artikel-1-beleid is geweest. Dit antwoord wordt gebaseerd op instrumentevaluaties en (overkoepelende) IOB-studies. In bijlage C staat een overzicht van het gebruikte materiaal, en figuur 18 presenteert de belangrijkste bevindingen per evaluatie<sup>105</sup>. Coherentie/synergie-studies en IMVO-studies zijn meegenomen in figuur 18, maar worden als dwarsdoorsnijdend thema voornamelijk behandeld in hoofdstuk 6. De studies zijn ingedeeld naar de pijlers van de gereconstrueerde ToC, en de beschrijving van de resultaten verwijst ook naar deze indeling, vandaar dat deze hier voor de duidelijkheid wordt herhaald (zie onderstaand figuur 4.1). In de tekst wordt vaak tussen haakjes verwezen naar de instrumenten waarop uitspraken betrekking hebben. De bijbehorende evaluaties waarop uitspraken zijn gebaseerd staan vermeld in bijlage E. Er worden meerdere aspecten van effectiviteit belicht. Allereerst wordt er gekeken naar de relevantie en de additionaliteit van het beleid, beide belangrijke voor-

<sup>105</sup> Zie bijlage C voor een onderbouwing van de scores.

waarden voor effectiviteit (par 4.2). Vervolgens wordt de mate van effectiviteit van het BHOS-artikel-1-beleid beschreven (par 4.3). Tot slot zal er aandacht worden besteed aan verklaringen voor de bevindingen (par 4.4). Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van bevindingen op hoofdlijnen die vervolgens worden gekoppeld aan de kernassumpties achter het artikel-1-beleid (par. 4.5).

**Figuur 4.1** Gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie voor BHOS-artikel 1



## 4.2 Relevantie en additionaliteit als voorwaarden voor effectiviteit

De OESO DAC definieert effectiviteit als de mate waarin een interventie haar doelen en resultaten behaalt of verwacht te behalen, eventueel onderverdeeld naar doelgroepen<sup>106</sup>. Het is belangrijk om effectiviteit in samenhang te bezien met de begrippen relevantie en additionaliteit. Beleid kan namelijk zeer effectief zijn geweest, maar als het niet relevant was voor de doelgroep, of als er helemaal geen taak lag voor de overheid, dan zijn hoge effectiviteitsscores geen reden tot voortzetting. Vandaar dat er eerst aandacht wordt geschonken aan deze beide aspecten.

<sup>106</sup> [Evaluation Criteria](#) (OECD DAC/Evalnet, 2021).

### 4.2.1 Relevantie

#### *Wisselende perspectieven van relevantie*

De OESO DAC definieert relevantie als de mate waarin de doelen en het ontwerp van de interventie beantwoorden aan, en inspelen op de steeds veranderende omstandigheden, behoeften en capaciteiten van de beoogde doelgroepen en hun institutionele vertegenwoordigers op nationaal en internationaal niveau<sup>107</sup>. In de onderliggende evaluaties wordt deze definitie op drie manieren geïnterpreteerd. Allereerst zijn er evaluaties die relevantie koppelen aan de probleemanalyse, waarbij er wordt gekeken of het probleem waarvoor het beleid wordt ingezet zich daadwerkelijk voordoet. Ten tweede wordt relevantie bekeken vanuit het doel van de interventie, waarbij de vraag centraal staat of het type interventie aansluit bij het te behalen doel. Beide kunnen worden gezien als een voorwaarde voor relevantie. Ten derde wordt relevantie bekeken vanuit het perspectief van de doelgroep. Hier staat de vraag centraal of het beleid aansluit bij de behoeften van landen en/of (eind) gebruikers, wat nauw aansluit bij de definitie van de OESO DAC.

#### *Relevantie doorgaans aangetoond, echter weinig zicht op relevantie voor eindbegunstigden*

Over het algemeen oordelen de evaluaties positief over de relevantie van de verschillende onderdelen van het artikel-1-beleid. Wel is er met name binnen pijlers 1A en 1B weinig inzicht in de relevantie voor de eindbegunstigden, waardoor het onduidelijk blijft of het beleid ook nuttig was voor hen. Deze oordelen worden gebaseerd op de bovengenoemde drie perspectieven van relevantie die hieronder in deze volgorde aan bod komen: (1) juiste probleemanalyse; (2) juiste type instrument voor doelbereik; (3) perspectief van de doelgroep.

| 93 |

Voor programma's ter versterking van de financiële sector in ontwikkelingslanden (pijler 1A) wordt aangetoond dat deze landen te maken hebben met grote wisselkoersrisico's (TCX) en een gebrek aan financieringsmogelijkheden voor het MKB (MASSIF). Het belang van wisselkoersrisico's wordt wel genuanceerd door de bevinding in de TCX-evaluatie, dat financiële instellingen dit probleem lager inschatten. De relevantie van TA-programma's op het gebied van belastingheffing en internationale handel en investeringen (pijler 1A) wordt onderbouwd door te wijzen op de grote problemen die ontwikkelingslanden op dit vlak ervaren<sup>108</sup>. Door de lage capaciteit van hun overheidsinstellingen lopen ze grote bedragen aan belastinginkomsten mis en staan ze zwakker in internationale onderhandelingen over handels- en investeringsverdragen. Voor het handelsbevorderende instrumentarium (pijler 2B) wordt marktfalen<sup>109</sup> genoemd als reden voor overheidsingrijpen. De IOB-evaluatie van dit instrumentarium constateert echter dat dit nauwelijks wordt aangetoond<sup>110</sup>, waardoor relevantie niet vanuit de probleemanalyse kan worden onderbouwd.

<sup>107</sup> [Evaluation Criteria](#) (OECD DAC/Evalnet, 2021).

<sup>108</sup> ['Better Ways of Trading'](#) (IOB, 2017); ['A taxing issue'](#) (IOB, 2021).

<sup>109</sup> Marktfalen hangt nauw samen met additionaliteit. Het betreft hier belemmerende factoren als overheidsdominantie op buitenlandse markten, informatieachterstanden, of ongelijke productstandaarden, waardoor Nederlandse MKB-bedrijven de stap naar internationale handel en investeringen niet zetten.

<sup>110</sup> ['Smalle marges van economische diplomatie'](#) (IOB, 2019).

De ORIO-evaluatie onderbouwt met een literatuuranalyse dat infrastructuurprojecten (pijler 1A) relevant zijn omdat ze bijdragen aan economische groei, wat wordt bevestigd in de case studies van deze evaluatie. Tegelijkertijd betekent dit niet dat deze projecten daarmee ook automatisch bijdragen aan zaken als armoedebestrijding en ongelijkheid, dat vergt specifieke sturing<sup>111</sup>. Instrumenten ter integratie van ontwikkelingslanden in mondiale handels- en investeringssystemen (pijler 1A) gaan er op basis van economische theorie van uit dat deze integratie positief uitpakt voor economische groei en armoedereductie. Empirische studies rapporteren echter tegenstrijdige uitkomsten op dit punt<sup>112</sup>. Voor PPP's in de voedsel- en watersector (FDOV, FDW) wordt door evaluatoren opgemerkt dat ze relevant zijn voor het verbinden van de hulpdoelstellingen met Nederlandse handelsbelangen vanwege de expertise van Nederlandse bedrijven op deze terreinen (pijler 1B).

Naarmate beleid beter aansluit bij de behoeften van doelgroepen wordt het als relevanter ervaren. Met name instrumenten ter ondersteuning van bedrijven in ontwikkelingslanden (pijler 1B) scoren hier wisselend op. Bezien vanuit lokale bedrijven in ontwikkelingslanden scoren instrumenten goed op relevantie als ze internationale expertise, netwerken en/of partnerschappen kunnen leveren die aansluiten bij lokale behoeften en die lokale barrières voor bedrijven adresseren (PUM, PSD Apps). Generieke instrumenten, die minder aansluiten op de situatie in een land en minder rekening houden met behoeften van lokale bedrijven, worden daarentegen als minder relevant ervaren door hen (PSOM/PSI, IBA). Voor ambassades is flexibiliteit een belangrijk aspect voor relevantie. Zo maakt de thematische opzet van een programma als PSOM/PSI het lastig voor ambassades om een link te leggen met eigen programma's en het eigen Meerjaren Strategisch Plan (MJSP). Een flexibel instrument als PSD Apps biedt deze mogelijkheid wel, waardoor er alsnog ingespeeld kan worden op kansen voor hulp en handel<sup>113</sup>. Voor Nederlandse bedrijven hangt relevantie in eerste instantie af van het verdienvermogen en minder van ontwikkelingsimpact. Dat de belangstelling voor leningen en garanties (DGGF spoor 1&3) geringer is dan voor subsidies (PSI, TF, TA binnen DGGF) kan erop duiden dat Nederlandse ondernemers de kans om te verdienen aan de handel met en investeringen in ontwikkelingslanden als onzeker inschatten en dat ze dit daarom uit de weg gaan.

Wat ook opvalt is dat, indien intermediaire organisaties worden ondersteund zoals financiële instellingen, *Business Support Organisations* (BSO's) en vakbonden (pijler 1A en 1B), er met M&E-systemen bijna altijd wordt gekeken naar hún perceptie en niet naar die van eindgebruikers (afnemers van financiële diensten, bedrijven, werknemers). Of en waarom het beleid ook voor hen relevant is geweest blijft dan een belangrijke onbeantwoorde vraag. Zo constateert de MASSIF evaluatie dat het vanwege ontoereikende M&E-systemen moeilijk vast te stellen is of specifieke doelgroepen, de eindgebruikers van de door MASSIF ondersteunde intermediaire fondsen, ook zijn bereikt in termen van verwachte en feitelijk betere toegang tot financiering. Ook als de relevantie voor eindgebruikers wel in kaart is gebracht,

<sup>111</sup> 'Op zoek naar focus en effectiviteit' (IOB, 2014).

<sup>112</sup> 'Better Ways of Trading' (IOB, 2017, p. 55).

<sup>113</sup> Ambassades waarderen ook dat met dit instrument inzet mogelijk is in landen die geen partnerstatus meer hebben maar waar nog steeds grote ontwikkelingsuitdagingen zijn. PSD Apps wordt daarom door hen getypeerd als een 'reddingslijn'-budget voor serieuze betrokkenheid in deze landen.

betekent een positief oordeel door hen nog niet dat het beleid ook automatisch relevant was. Zo oordelen betrokken Nederlandse bedrijven positief over het handelsbevorderende instrumentarium (pijler 2B), maar wordt met de bereikte groep bedrijven het beleidsdoel gericht op internationalisering van het Nederlandse MKB niet gehaald. Er is namelijk een beperkte groep bereikt die veelal al internationaal actief was en ook zonder steun (nieuwe) buitenlandse markten had kunnen ontsluiten<sup>114</sup>. Tot slot is het van belang om rekening te houden met een positieve bias in de antwoorden van begunstigden omdat zij vaak belang hebben bij continuering van ontvangen steun.

### 4.2.2 Additionaliteit

In de kern gaat het bij additionaliteit over de vraag wat een (overheids)interventie toevoegt. De evaluaties die naar additionaliteit kijken, kijken vooral naar financiële additionaliteit. Het gaat daarbij om de vraag of een bepaalde interventie ook zou hebben plaatsgevonden zonder overheidsfinanciering en of de met publieke middelen gefinancierde interventies iets toevoegen aan de markt. Het is hierbij belangrijk dat er geen sprake is van verdringing of oneerlijke concurrentie met private actoren.

#### *Financiële additionaliteit sterk afhankelijk van landen- en partnerselectie*

Evaluaties oordelen wisselend over de financiële additionaliteit van het artikel-1-instrumentarium. De belangrijkste verklarende factor voor de mate van financiële additionaliteit die uit de evaluaties naar voren komt is het risicoprofiel dat instrumenten of programma's hanteren qua landen- en partnerselectie. Voor de programma's en instrumenten ter versterking van de private sector in ontwikkelingslanden (pijlers 1A en 1B) geldt dat de financiële additionaliteit hoger is naarmate er in lagere inkomenslanden wordt gewerkt omdat zowel de overheid als de markt in deze landen in veel zaken tekort schiet. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn infrastructuurprogramma's (ORIO, D2B) en programma's ter versterking van de financiële sector (MASSIF, DGGF). Beide terreinen kennen grote financiële risico's in ontwikkelingslanden, waardoor er zonder publieke steun weinig van de grond komt. Door in dergelijke landen te werken met een hoog risicoprofiel worden de programma's grotendeels als additioneel beoordeeld door de evaluaties. Ze voorzien daarmee namelijk in zaken die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. Tegelijkertijd wordt voor meerdere van deze programma's een recente verschuiving richting middeninkomenslanden opgemerkt; een bevinding die wordt bekrachtigd voor de gehele portfolio van artikel 1 (zie hoofdstuk 3). Door deze verschuiving komt de additionaliteit onder druk te staan omdat zowel marktpartijen als de overheid in middeninkomenslanden beter in staat zijn om zaken als infrastructuur en financiële sectorontwikkeling zelf te regelen.

Voor zowel het privatesector-ontwikkelingsbeleid in ontwikkelingslanden als het handelsbevorderende instrumentarium (pijlers 1A, 1B en 2B) geldt dat financiële additionaliteit ook sterk afhangt van partner- of doelgroepselectie. Dit verklaart de wisselende oordelen van evaluaties over de additionaliteit van bedrijfsondersteunende instrumenten in pijler 1B, ondanks de inzet

<sup>114</sup> ['Smalle marges van economische diplomatie'](#) (IOB, 2019).

van deze instrumenten in ontwikkelingslanden. Naarmate oudere, grotere en sterkere bedrijven worden geselecteerd kan namelijk ook in ontwikkelingslanden de financiële additionaliteit afnemen. Dit wordt bijvoorbeeld geconstateerd voor het CBI-programma, waar onduidelijke en niet consequent toegepaste selectiecriteria ertoe leidden dat grotere en sterkere bedrijven meer steun kregen dan bedrijven die het echt nodig hadden. Zelfselectie speelt hier ook een rol. Bedrijven die het instrumentarium weten te vinden zijn niet per definitie de meest hulpbehoevendsten. Dit probleem speelt ook bij het handelsbevorderende instrumentarium voor Nederlandse bedrijven (pijler 2B). Hiervoor wordt geconstateerd dat de beschikbaarheid van overheidssubsidies opportunistische bedrijven aantrekt die ook zonder ondersteuning markten hadden kunnen veroveren<sup>115</sup>. Het EKV vormt hier een duidelijke uitzondering op omdat ondernemers hier alleen gebruik van kunnen maken als hun kredietaanvraag door de markt wordt afgewezen vanwege te hoge risico's.

#### *Zowel verrijking als verdringing van de markt*

Evaluaties oordelen wisselend over de vraag of interventies iets toevoegen aan de markt, of dat er juist sprake is van verdringing van marktpartijen. Of er wel of geen sprake is van verdringing hangt samen met het type dienstverlening dat wordt geboden. Bij financiële-sectorprogramma's wordt bijvoorbeeld gewezen op de anticyclische aard en het langetermijnkarakter van de financieringen, en de toegevoegde waarde op het gebied van maatschappelijke doelen (FMO-A<sup>116</sup>, DGGF). Dit zijn beide zaken die minder snel door marktpartijen worden geboden vanwege de kosten en de risico's, waardoor dit iets toevoegt aan de markt. Er wordt echter ook in meerdere evaluaties geconstateerd dat er op onderdelen overlap bestaat met diensten in de markt, of door andere donoren aangeboden diensten. In ontwikkelingslanden wordt dit bijvoorbeeld geconstateerd op het gebied van exportondersteuning (CBI) en advies en trainingen voor bedrijven (IBA, PUM). Ook voor instrumenten ter ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven (pijler 2B) wordt door IOB geconstateerd dat het onderscheid tussen publieke en private dienstverlening in de praktijk nog niet goed werkt. Een terugkerend punt van discussie is dat de overheid zich bij de uitvoering van ondersteuningsactiviteiten bewust of onbewust begeeft op het terrein van private dienstverleners. Een achterliggende reden hiervoor is dat het onvoldoende lukt om marktfalen aan te tonen als reden voor overheidsingrijpen; iets dat voor het bredere instrumentarium voor handelsbevordering geldt<sup>117</sup>. Ook na de invoering van de handelsagenda zijn er aanwijzingen dat dit nog steeds speelt<sup>118</sup>, mede doordat en publieke en private dienstverleners nog niet in samenhang opereren<sup>119</sup>.

#### *Verantwoordingsgrond voor het Nederlandse handelsbevorderende instrumentarium verschuift*

In plaats van marktfalen wordt er ter onderbouwing van de beleidsinzet ook vaker verwezen naar grote mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, grondstoffschaarste en

<sup>115</sup> 'Smalle marges van economische diplomatie' (IOB, 2019).

<sup>116</sup> FMO voert het fonds FMO-A voor eigen risico en rekening uit. Daarnaast beheert FMO de zogenaamde staatsfondsen, die onderdeel uitmaken van artikel 1.

<sup>117</sup> 'Smalle marges van economische diplomatie' (IOB, 2019).

<sup>118</sup> 'Een brug naar succes?' (Startup Liaison Officers, 2021).

<sup>119</sup> Mid-term review voortgang en resultaten ecosysteem voor internationale handel en innovatiebevordering (Twynstra en Gudde, 2020).



verschuivende demografische druk<sup>120</sup>. Het topsectorenbeleid zoals geïnitieerd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is een voorbeeld van een dergelijke aanpak. Dit beleid richt zich niet alleen op ondersteuning van individuele bedrijven, maar ook op bredere maatschappelijke doelen. In de uitvoeringspraktijk van het handelsbevorderende instrumentarium is deze verschuiving ook waar te nemen. Bij PIB wordt bijvoorbeeld sinds 2016 in de aanvraagprocedure gewogen of een businesscase bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, en bij handelsmissies wordt gekeken naar het IMVO-profiel van bedrijven die mee willen. In de voortgangsrapportage van de handelsagenda wordt in dit kader gerefereerd aan (innovatieve) programma's die bijdragen aan oplossingen voor mondiale maatschappelijke uitdagingen en de inzet op de SDG's in de handelsbevordering en de vergroening van het financieringsinstrumentarium.

### 4.3 Globale indruk

Figuur 4.2 geeft een overzicht van de effectiviteitsoordelen per evaluatie, geordend naar de pijlers van de ToC. Voor enkele IOB-studies zijn de oordelen opgedeeld in verschillende onderwerpen die in deze vaak overkoepelende studies aan bod komen. Om de scores in de figuur en de hieronder besproken bevindingen en conclusies te herleiden verschaft bijlage C een onderbouwing van de belangrijkste bevindingen per evaluatie. Omdat de verschillende beleidsonderdelen zeer verschillende resultaatgebieden kennen, is het lastig om ze onderling te vergelijken. Om tot meer algemene conclusies te komen is er een onderscheid gemaakt tussen kortetermijnresultaten die binnen de directe invloedssfeer liggen van het programma of instrument (output- en/of intermediate-outcome-niveau) en langetermijnresultaten waarop minder direct invloed kan worden uitgeoefend (outcome- en/of impactniveau). De resultaten worden hieronder per pijler van de ToC besproken, waarbij telkens eerst wordt gekeken naar korte- en dan naar langetermijnresultaten.

<sup>120</sup> 'Voortgang Handelsagenda' (KST 34952-86, 2019). 'Smalle marges van economische diplomatie' (IOB, 2019).

Figuur 4.2 Effectiviteitsoordelen per evaluatie

	Pijler		Effectiviteit korte termijn	Effectiviteit lange termijn	Efficiency
	1A	1A			
IMVO IMVO-B-CD - 2020					
IMVO IOB - 2019 - Bijdrage ambassadeurs					
IMVO IOB - 2019 - Inc. Initiatieven					
IMVO IOB - 2019 - Overheidsinkoopbeleid					
IMVO IOB - 2019 - PSD Instrumentarium					
IMVO IOB - 2019 - Sectorconventies					
IMVO NCP - 2019					
Belastingstudie - IOB - 2021					
Hulp en handel case studies - IOB - 2021					
PSD Apps - MTR - 2018					
TF - 2020					
DGCF - 2020					
SIB - 2019					
Handelsmissies - CBS - 2019					
ED - IOB Smallie Marges - 2019					
DHK OH - MTR - 2018					
PIB - 2017					
EKV - BD art.5 - 2016					
NBSGS - IOB balansen - 2014					
NEIA - 2020					
Use of trade agreements - IOB - 2021					
Trade and investment policy - IOB - 2021					
FNQ-A - 2020					
Solididad AfC and PFC - MTR - 2018					
CBI - 2019					
CBI - IOB - 2015					
FDW Evaluatie - 2020					
FDQV MTR - 2016					
Agriterra FCB - 2020					
IOH - Public Goods - 2019					
IOH - MTR - 2018					
IOH - IOB - 2014					
ZSCALE - 2018					
IBA - 2017					
PSOM PSI - 2016					
PUM - 2016					
D2B - MTR - 2020					
ORNO - 2020					
IDF - 2018					
DECP - 2017					
TCX - 2017					
FMQ MASSIF - 2020					
TIMEA - 2019					
IOB Better ways - 2017 - Handelsfacilitatie					
Access to Energy - 2018					
Belastingstudie TA - IOB - 2021					

\*) Zie bijlage B voor een uitleg van de symbolen en onderbouwing van de scores

\*\*) Voor de bespreking van coherentie/synergie- & IMVO-studies (pijler 3) zie voornamelijk hoofdstuk 6

Bron: IOB

### 4.3.1 Versterking ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden (pijler 1A)

#### Kortetermijnresultaten grotendeels gehaald.

Het ondernemingsklimaat wordt ondersteund via TA-programma's, infrastructuurprojecten, ondersteuning van financiële instellingen, en via de versterking van economische actoren en instituties. Een eerste belangrijke constatering is dat er meerdere programma's zijn die qua doelstelling zeggen bij te dragen aan een verbeterd ondernemingsklimaat, maar die hier in de praktijk weinig op inzetten en eerder bedrijfsgericht zijn (Agriterra, TF en PSD Apps). De resultaten van deze programma's worden dan ook onder pijler 1B behandeld.

Voor de TA-activiteiten ter integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem wordt geconcludeerd dat die hebben bijgedragen aan capaciteitsversterking van (overheids)organisaties op die terreinen<sup>121</sup>. Zo heeft TA op het gebied van handelsbeleid en onderhandelingscapaciteit een positief effect gehad op de doelgroepen van deze programma's en op de kwaliteit van het werk van maatschappelijke organisaties en ministeries in ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden hebben door de Nederlandse inzet ook hun handelsbeleid beter geïntegreerd in hun bredere nationale beleid. Op het gebied van fiscale capaciteiten zijn de TA-uitgaven flink toegenomen. De activiteiten worden door beschikbare evaluatierapporten over het algemeen positief beoordeeld op relevantie en effectiviteit. Vanwege gebrekkige kwaliteit van de M&E is echter onduidelijk in hoeverre dit heeft bijgedragen aan de kennis en expertise van medewerkers van belastingautoriteiten en ministeries in ontwikkelingslanden<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> 'Better ways of trading' (IOB, 2017).

<sup>122</sup> 'A taxing issue' (IOB, 2021).

De infrastructuurprogramma's (D2B, IDF) zijn succesvol in het behalen van hun kortetermijndoelstellingen, al loopt ORIO ondanks goede kwaliteit volgens evaluatoren enigszins achter op de verwachtingen. Het gaat hier om het aantal ondersteunde projectvoorstellen, het aantal financieringen en het aantal infrastructurele projecten dat (uiteindelijk) bijdraagt aan betere infrastructuur in ontwikkelingslanden. Bij de ondersteuning van de financiële sector in ontwikkelingslanden worden doelstellingen op geografische spreiding, doelgroepenbereik en het risicogehalte van de investeringen gehaald door het correct toepassen van investeringscriteria en door consequent te opereren binnen het mandaat (FMO-A, MASSIF, TCX). Bij het DGGF (spoor 2) is dit beeld wisselender wat volgens de evaluatoren deels ligt aan tussentijds gewijzigde beleidsprioriteiten waardoor er (sinds het aantreden van een nieuw kabinet) meer is geïnvesteerd in de nieuwe focuslanden. De programma's ter versterking van economische instituties en actoren halen doelstellingen op het gebied van ondersteunde en getrainde werkgeversverenigingen, coöperaties en BSO's, en er wordt ook positief geoordeeld over de kwaliteit van deze ondersteuning (DECP, Solidaridad)<sup>123</sup>. Over de vraag of dit vervolgens ook versterkte organisaties oplevert met een verbeterde dienstverlening aan de achterban wordt nog wel positief geoordeeld, al zijn deze resultaten minder hard. Evaluaties van multilaterale programma's onderschrijven het beeld dat kortetermijnresultaten (*immediate objectives*) gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat (*investment climate*) vaak worden behaald<sup>124</sup>.

#### *Weinig inzicht in het bereiken van langetermijn-ontwikkelingsdoelen*

Voor de instrumenten ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden valt op dat er weinig inzicht is in het bereiken van langetermijn-ontwikkelingsdoelen zoals meer en betere banen, armoedereductie, en inclusie van achtergestelde groepen. Voor infrastructuurprojecten merken evaluatoren op dat studies te vroeg komen voor resultaten op dit niveau (D2B en ORIO). Ook zijn de uitspraken minder hard omdat ze gebaseerd zijn op een beperkt aantal onderzochte projecten, wat het lastiger maakt om te generaliseren (IDF en ORIO). Bij financiële-sectorprogramma's wordt vrij positief geoordeeld over de resultaten wat betreft toegenomen toegang tot financiering voor bedrijven, maar dit wordt echter eerder aannemelijk dan hard gemaakt (TCX, MASSIF, FMO-A). Er is wederom minder zicht op ontwikkelingsimpact, met name bij FMO-A en TCX. Voor MASSIF wordt nog een voorzichtig positieve conclusie getrokken over effecten op omzet, winst en inkomen, maar over toegenomen werkgelegenheid kon in het geheel niets worden gezegd. Het DGGF geeft iets meer inzicht in ontwikkelingsimpact, en hier zijn de resultaten wisselend: voorzichtig positief over toegenomen productiecapaciteit, negatief over het blijvende effect van kennisoverdracht, en erg negatief over banencreatie. Bij versterking van economische instituties en actoren wordt niet duidelijk of dit heeft bijgedragen aan een betere sociale dialoog en betere wet- en regelgeving, en of dit tot de gewenste ontwikkelingsimpact leidt (DECP, VMP, Solidaridad). Dit beeld van een beperkte systemische impact komt ook uit evaluaties van multilaterale programma's van de Wereldbank<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> De evaluatie van het VMP doet geen uitspraken over het output-niveau.

<sup>124</sup> 'Private Sector Development: Recent Lessons from Independent Evaluation' (IEG, 2016).

<sup>125</sup> 'World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries: Evidence from IEG Evaluations' (IEG, 2017).

Ook over langetermijneffecten van de TA-activiteiten op het vlak van belastingen is weinig bekend<sup>126</sup>. Hoewel beschikbare evaluatierapporten over het algemeen positief oordelen over de effecten, is er vanwege vaak gebrekkige kwaliteit van deze rapporten nog geen overtuigend bewijs gevonden dat Nederlandse programma's ontwikkelingslanden hebben geholpen om OESO-standaarden of anti-misbruik-clausules te implementeren, en het is ook niet bekend of dit tot hogere belastingopbrengsten heeft geleid. Om beide zaken vast te stellen is extra onderzoek vereist. Alleen voor de TA-activiteiten ter integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem worden positieve langetermijneffecten vastgesteld<sup>127</sup>. Met name TA op het gebied van handelsfacilitatie heeft de handelspositie van ontwikkelingslanden versterkt in termen van regionale integratie, afgenomen handelskosten, toegenomen import en export, en een grotere diversiteit in verhandelde producten. De evaluatie concludeert ook dat programma's ter bevordering van standaarden hier het minste aan hebben bijgedragen.

### 4.3.2 Versterking MKB in ontwikkelingslanden (pijler 1B)

#### *Voorzichtig positieve kortetermijnresultaten voor bedrijfsgerichte instrumenten*

Evaluaties laten voorzichtig positieve resultaten zien in termen van ondersteunde en versterkte financiële instellingen, BSO's, coöperaties, werkgeversverenigingen, vakbonden en bedrijven. Er worden ook enkele positieve directe effecten gemeld van deze resultaten, zoals BSO's met betere dienstverlening en versterkte bedrijven (PUM); toegenomen kennis bij trainers (IBA)<sup>128</sup>; betere toegang van Nederlandse bedrijven tot lokale bedrijven en betere samenwerking tussen bedrijven, kennisinstututen en overheden (TF); en een bescheiden bijdrage aan Nederlandse exporten en investeringen (DGGF 1&3). Bedrijven zijn tevreden over zaken als kennisoverdracht, uitwisseling, netwerken en het opzetten van verschillende typen partnerschappen. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat evaluaties vaak uitgaan van perceptiestudies om vast te stellen in hoeverre (eind)gebruikers of begunstigden het programma waarderen. Vanwege het belang bij gecontinueerde steun is bij dergelijke studies een positieve bias moeilijk uit te sluiten.

Er worden daarnaast ook enkele kanttekeningen geplaatst bij de kortetermijnresultaten. Zo wordt het CBI-doel om sterk in te zetten in lage-inkomenslanden niet gehaald. Slechts 3 procent van de uitgaven is hier terechtgekomen, het merendeel wordt uitgegeven in lagemidden-inkomenslanden (90%). Dit ligt deels aan het feit dat het tijd kost om de portfolio te verleggen naar lage-inkomenslanden, en deels ook aan de beperkte mogelijkheden aldaar om op te schalen. Naast dat de armste landen niet altijd worden bereikt, lukt het ook niet altijd om de armste groepen te bereiken. Bij het FDOV worden (semi-) commerciële boeren bijvoorbeeld goed bereikt, maar kleinschalige arme boeren minder. Ook bij Agriterra doet zich op dit vlak een wisselend beeld voor. Voor het DGGF (spoor

<sup>126</sup> 'A taxing issue' (IOB, 2021).

<sup>127</sup> 'Better ways of trading' (IOB, 2017).

<sup>128</sup> Voor zowel PUM als IBA betreft dit zelfrapportage.

1&3) vallen de resultaten tegen vanwege achterblijvende belangstelling bij Nederlandse bedrijven, ook na het oprekken van de selectiecriteria op verzoek van BZ<sup>129</sup>.

#### *Voorzichtig positief over outcomes, weinig inzicht in ontwikkelingsimpact*

Bij bedrijfsondersteunende programma's zijn er voorzichtig positieve signalen dat er op outcome-niveau sprake is van verbeterde dienstverlening, en verbeterde of duurzamere bedrijfsprocessen bij ondersteunde organisaties en sectoren. Er zijn voorzichtig positieve resultaten op verbeterde dienstverlening, verbeterde bedrijfsprocessen en het toepassen van opgedane kennis (Agriterria, Solidaridad, FDOV, zSCALE, FDW), landschappen die voldoen aan duurzaamheidsstandaarden en duurzaam verbouwde gewassen (IDH) en aantallen gecreëerde banen (FMO-A). Deze resultaten kunnen echter, met uitzondering van Agriterria en FDW, niet hard gemaakt worden door de evaluaties omdat contributie en/of attributie niet aangetoond kunnen worden (FMO-A, zSCALE, IDH), of omdat het een MTR betreft en het dus te vroeg is voor effectmeting (IDH, FDOV, Solidaridad).<sup>130</sup> Voor het CBI vallen resultaten wat betreft toegenomen exporten tegen. Van de export die wel tot stand is gekomen zijn er indicaties van substitutie-effecten, waarbij de ene exporteur uit een ontwikkelingsland wordt vervuld voor een andere, in welk geval de winst – gezien de doelstelling van dit programma – nul is.

Op het niveau van ontwikkelingsimpact, zoals meer investeringen, meer en betere banen, toegenomen (huishoud)inkomsten en een minder informele economie, worden ook binnen pijler 1B weinig resultaten gemeld door de verschillende evaluaties. Resultaten op het niveau van private-sectorontwikkeling zoals toegenomen omzet, winst en investeringen blijven duidelijk achter bij de doelstellingen of kunnen niet worden aangetoond (PSD Apps, PUM, PSOM/PSI, IBA). Wat betreft werkgelegenheidstoename vormt PSOM/PSI een positieve uitzondering, al moeten de resultaten met voorzichtigheid betracht worden<sup>131</sup>. Ook de beoogde transitie van hulp naar handel materialiseert zich nauwelijks. Zo blijkt een terugval in ODA niet gecompenseerd te worden door extra handel en investeringen en treden er geen wijzigingen op in handelspatronen of marktaandelen ten opzichte van andere EU-landen (TF). Op enkele strategisch geclusterde interventies na is er ook maar in beperkte mate sprake van commercieel succes voor het Nederlandse bedrijfsleven; ook zijn er nauwelijks uitstralingseffecten naar de bredere MKB-populatie in Nederland en bedrijven in ontwikkelingslanden (TF, DGGF 1&3).

<sup>129</sup> De gratis technische assistentie in spoor 1 vormt hierop een uitzondering.

<sup>130</sup> Van het FDOV zijn de effectiviteit van de projecten 'Flying Food' en 'Pro Poor Potato' geëvalueerd in 2019. Dit betreft een klein onderdeel van het grotere FDOV-programma, waarmee deze evaluaties hier niet representatief voor zijn. De conclusies zijn wel vergelijkbaar met die van de MTR uit 2016 (zie bijlage B), namelijk dat er op output-niveau goede resultaten worden geboekt, maar dat er minder resultaten op outcome- en impactniveau gemeld kunnen worden.

<sup>131</sup> De onderzoekers geven aan dat dit effect deels verklaard wordt door een positieve selectiebias. Daarnaast geeft slechts een derde van de ondersteunde bedrijven aan dat de subsidie doorslaggevend was voor dit resultaat (contributie/attributie)

### 4.3.3 Handelspolitiek in Brussel (pijler 2A)

#### *Effectiviteit handelspolitiek kan beter door strategischere benadering*

Op het vlak van beleidsbeïnvloeding voor de Nederlandse handels- en investeringsagenda in Brussel valt winst te behalen. Afgezien van enkele dossiers, waar goed is gepresteerd en Nederland goed zichtbaar was (duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie), wordt er ruimte voor verbetering geconstateerd, met name bij het bepalen en uitwerken van een strategie. De huidige onderhandelingsinzet kent nog een gebrek aan uitwerking van doelen op operationeel niveau, alsook gebrek aan een actueel afwegingskader, terwijl er nog te weinig prioriteitstelling plaatsvindt binnen dossiers. Daarnaast wordt in onderhandelingen menigmaal een starre positie ingenomen. Beperkte expertise en beperkte personele capaciteit doen afbreuk aan een effectief optreden in onderhandelingsfora<sup>132</sup>.

#### *Lastig te destilleren onderhandelingsinvloed, bijdrage aan EU als normatieve macht*

Het leggen van de relatie tussen inzet en onderhandelingsresultaten bleek erg complex<sup>133</sup>. Nederland is slechts een van de vele spelers, en nam ook vaak dezelfde positie in als de Europese Commissie en andere lidstaten. Wel constateert de studie enkele successen van Nederland op het gebied van IMVO, transparantie, en duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden. Deze dragen bij aan het profiel van de EU als normatieve macht die handelsverdragen gebruikt om aandacht te vragen voor zaken als milieu en mensenrechten. Onderzoek toont echter aan dat in de praktijk economische belangen de boventoon voeren, en dat normatieve overwegingen meer bijzaken zijn die meegenomen worden zolang ze niet conflicteren. De normatieve macht doet zich wel sterker gelden in situaties waarin de economische belangen laag zijn en er een ongelijke machtsrelatie bestaat in het voordeel van de EU<sup>134</sup>. Daarnaast is het ook niet altijd mogelijk onder multilaterale regels om een dergelijke 'carrot-and-stick'-benadering te volgen. Het *Generalized System of Preferences* (GSP) biedt hiervoor wel de mogelijkheid omdat die unilateraal worden afgesloten<sup>135</sup>. Ontwikkelingslanden kunnen via het GSP onder voorwaarden (bijv. IMVO) tariefreducties op verschillende goederen krijgen.

| 102 |

#### *Benuttingsgraad handelsakkoorden kan nog verder omhoog*

Een belangrijke doelstelling van het handels- en investeringsbeleid is dat de bilaterale handel via handels- en investeringsverdragen wordt gestimuleerd. De huidige set aan bi- en multilaterale handelsverdragen heeft hier zeker aan bijgedragen dankzij een grote reductie van zowel tarifaire als non-tarifaire barrières. Handelskosten zijn hierdoor significant gedaald, wat heeft gezorgd voor stijgende handelsvolumes. Omdat ze de meerderheid aan landen waar Nederlandse bedrijven mee handelen omvatten, profiteren Nederlandse bedrijven hier ook van<sup>136</sup>. Tegelijkertijd constateren studies dat zowel Nederlandse bedrijven

<sup>132</sup> Evaluation of the international trade and investment policy of the Netherlands (IOB, 2021).

<sup>133</sup> Evaluation of the international trade and investment policy of the Netherlands (IOB, 2021).

<sup>134</sup> 'The political economy of normative trade power Europe' (Poletti, A., & Sicurelli, D., 2018, p. 126).

<sup>135</sup> 'The pursuit of non-trade policy objectives in EU trade policy' (Borchert, I., Conconi, P., Di Ubaldo, M. and Hergehelegiu, C., 2021).

<sup>136</sup> Evaluation of the international trade and investment policy of the Netherlands (IOB, 2021).

als andere EU-exporteurs deze handelsakkoorden nog niet optimaal gebruiken. Zo blijkt uit een studie van de Europese Commissie dat EU-exporteurs EUR 3,5 miljard hadden kunnen besparen in 2016 als ze meer gebruik hadden gemaakt van vrijhandelsakkoorden<sup>137</sup>. Ook Nederlandse bedrijven kunnen handelsakkoorden nog meer gebruiken. Uit de studie van Ecorys blijkt dat voordelen van handelsakkoorden vooral worden benut door importeurs, maar dat de benuttingsgraad door exporteurs relatief laag is<sup>138</sup>. Dit beeld wordt bevestigd door de meest recente cijfers zoals gepubliceerd door de Europese Commissie, waaruit blijkt dat in 2019 80% van de Nederlandse importen en 62% van de Nederlandse exporten gebruikmaken van het preferentiële handelstarief<sup>139</sup>. Er worden in de Ecorys-studie meerdere redenen genoemd voor het niet gebruiken van handelsakkoorden: een gebrek aan bekendheid met de akkoorden, een marginaal verschil tussen het preferentiële en niet-preferentiële tarief, complexiteit van (oorsprongs)regels, en onvoldoende implementatie van het akkoord in het partnerland<sup>140</sup>. De Europese Commissie wijst er ook op dat de benuttingsgraad van nieuwe handelsakkoorden aanvankelijk vaak laag is, maar dat die langzaam stijgt over de jaren omdat bedrijven enige tijd nodig hebben om zich aan te passen aan de nieuwe voorwaarden<sup>141</sup>.

#### 4.3.4 Nederlandse handelsbevorderende instrumentarium (pijl 2B)

##### *Beperkt bereik met beperkte bijdrage aan internationalisering MKB*

| 103 |

Het ontbreken van specifieke targets wat betreft doelgroepenbereik maakt het lastiger om een oordeel te vellen over het behaalde bereik. Als evaluaties al aandacht besteden aan deze vraag, dan blijft het oordeel veelal steken bij de vaststelling dat doelgroep bereik aannemelijk is. Uit het IOB-onderzoek naar economische diplomatie blijkt echter dat het bereik relatief beperkt is. Zo wordt slechts 4 procent van de goederenexporteurs bereikt<sup>142</sup>. Binnen de beperkte groep van bereikte bedrijven, hebben de sterkere bedrijven de overhand. Het gaat hier om bedrijven die al actief zijn in de internationale handel en die zeer waarschijnlijk ook zonder publieke ondersteuning buitenlandse markten hadden weten te veroveren. Daarmee komt het instrumentarium onvoldoende terecht bij MKB-bedrijven die de stap naar internationalisering nog niet hebben gezet, waarmee de bijdrage aan de doelstelling om het MKB te internationaliseren beperkt is. Het instrumentgebruik sluit wel redelijk goed aan op de toptwintiglandenlijst van belangrijkste exportbestemmingen, en richt zich daarbinnen ook meer op moeilijker te betreden landen. In potentie kan het instrumentarium dus wel een rol spelen in het internationaliseren van het MKB.

<sup>137</sup> [‘EU Exports, Preferences Utilisation and Duty Savings by Member State, Sector and Partner Country’](#) (Nilsson, L., Preillon, N., 2018, p. 14).

<sup>138</sup> [‘Study on the use of Trade Agreements’](#) (Ecorys, 2018).

<sup>139</sup> [‘EU trade agreements: delivering for Europe’s business’](#) (Europese Commissie, 2020).

<sup>140</sup> [‘Study on the use of Trade Agreements’](#) (Ecorys, 2018); [‘Brief over de voorgenomen verbetering van de informatievoorziening over handelsakkoorden richting het bedrijfsleven’](#) (KST 31985- 54, 2017).

<sup>141</sup> [‘Report on the Implementation of EU Trade Agreements’](#) (Europese Commissie, 2020).

<sup>142</sup> [‘Smalle marges van economische diplomatie’](#) (IOB, 2019).

### *Bedrijven waarden ondersteuning*

Nederlandse bedrijven oordelen over het algemeen positief over de ondersteuning via RVO, het postennetwerk, en het bredere instrumentarium gericht op handelsbevordering<sup>143</sup>. Ze zijn met name positief over de werkzaamheden van de *Netherlands Business Support Organisations* (NBSO's) en NFIA-vertegenwoordigingen, omdat zij de taal van de ondernemer spreken. Ook de ondersteuning van exportstarters (SIB) en de watersector (PvW) scoren goed, terwijl bedrijven het minst tevreden zijn over de DHK/DHI en PIB-regelingen. Het traject van de modernisering van de economische diplomatie heeft als positief gevolg gehad dat RVO en het postennetwerk toegankelijker zijn geworden, wat zich uit in een duidelijk toegenomen waardering vanuit het bedrijfsleven.

Tegelijkertijd worden er in de economische diplomatiestudie ook verbeterpunten geconstateerd. Zo ontplooiën posten nog te vaak initiatieven die onvoldoende zijn verankerd bij het Nederlandse bedrijfsleven. De economische werkplannen van de posten worden bijvoorbeeld niet met de topsectoren gedeeld, en sluiten vaak nog te weinig aan op specifieke belangen van sectoren. Voor handelsmissies geldt hetzelfde: deze worden erg gewaardeerd, maar de relevantie staat onder druk vanwege de complexe, ondoorzichtige en ad-hoc-procedures bij de totstandkoming van de reisagenda. In beide gevallen ligt dit niet alleen aan de inzet van de overheid, maar ook aan de diversiteit (aan belangen) in het bedrijfsleven. Het private speelveld is daarmee onvoldoende georganiseerd om een goede gesprekspartner te zijn voor de publieke actoren. De handelsagenda onder Rutte III zet erop in om deze zaken te verbeteren in de publiek-private samenwerking. Daarbij is de gedachte dat, door bestaande initiatieven te bundelen, de diensten inzichtelijker, beter bereikbaar en effectiever worden.<sup>144</sup> De *mid-term review* van deze agenda concludeert echter dat ondanks dat de eerste resultaten steeds breder zichtbaar worden, de versterking van de onderlinge samenwerking tussen de verschillende onderdelen verdere aandacht behoeft<sup>145</sup>.

### *Beperkte resultaten op toegenomen exporten en investeringen*

De inspanningen op het terrein van economische diplomatie leveren beperkte resultaten op in termen van toegenomen exporten en investeringen van het Nederlandse MKB<sup>146</sup>. Alleen de EKV-faciliteit (inclusief DGGF spoor 3 dat een uitbreiding op de reguliere EKV-faciliteit behelst) draagt onomwonden positief aan bij aan toegenomen export, en voor de NFIA kan de directe bijdrage van buitenlandse investeringen aan de Nederlandse economie aannemelijk worden gemaakt. In de meeste gevallen laten de effecten van handelsbevordering zich echter moeilijk vaststellen vanwege gebrekkige M&E-systemen. Dit was de aanleiding voor IOB om in samenwerking met het CBS over te gaan tot een eigen effectanalyse met bedrijfsdata uit de goederensector. Hieruit blijkt dat er met het instrumentarium vooral een exportgroei wordt bereikt bij bestaande exporteurs, die zowel hun export op bestaande markten uitbreiden als nieuwe markten weten te betreden. Onderverdeeld naar regio laten vooral interventies gericht op Europa, Centraal-Europa, Oost-Azië en Oceanië een positief

<sup>143</sup> [‘Smalle marges van economische diplomatie’](#) (IOB, 2019); Er moet hier volgens de evaluatoren wel rekening worden gehouden met een positieve bias.

<sup>144</sup> [‘Voortgang Handelsagenda’](#) (KST 34 952-86, 2019).

<sup>145</sup> [‘Mid-term review publiek-private ecosysteem’](#) (Twynstra en Gudde, 2020).

<sup>146</sup> [‘Smalle marges van economische diplomatie’](#) (IOB, 2019).



effect zien. Kennelijk zijn bestaande exporteurs (die gemiddeld ouder en groter zijn) gebaat bij ondersteuning van de overheid. Voor zover nu duidelijk is, wordt geen effect bereikt voor nieuwe exporteurs. Hierbij tekent IOB aan dat deze conclusies alleen gelden voor goederelexporteurs wegens een gebrek aan data voor dienstexporteurs. Investerings, invoer en andere vormen van internationalisering zijn in het onderzoek niet bekeken.

### *Wederuitvoer en (hoogwaardige) import beperken toegevoegde waarde van export voor Nederlandse economie*

Internationale handel en investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie, maar (hoogwaardige) importen en wederuitvoer beperkt de toegevoegde waarde hiervan. Uit cijfers van het CBS blijkt dat ongeveer een derde van het bruto binnenlands product (BBP) wordt verdiend aan de export<sup>147</sup>, en dat het ook veel banen (2,3 miljoen) oplevert<sup>148</sup>. Tegelijkertijd vertaalt de exportgroei zich niet automatisch in een hoger BBP en in meer banen. Toegenomen handel en globalisering vertalen zich namelijk ook in toegenomen (hoogwaardige) importen die nodig zijn voor de export, bijvoorbeeld de import van hoogwaardige onderdelen voor de export van een machine. Een substantieel deel van de toegevoegde waarde wordt dan in het buitenland gecreëerd. Daarnaast is er ook een groeiend aandeel wederuitvoer, waarbij het gaat om de doorvoer van goederen die Nederland in vrijwel onbewerkte staat, met weinig toegevoegde waarde, weer verlaten. Door beide ontwikkelingen is het aandeel in Nederland gecreëerde toegevoegde waarde afgenomen. De IOB-studie 'Smalle marges van de diplomatie' laat dit zien door bruto-exportcijfers te vergelijken met de toegevoegde waarde die hieraan gekoppeld kan worden<sup>149</sup>. De industriële sector leverde bijvoorbeeld 56% van de export maar slechts 16% van de toegevoegde waarde. Bij de dienstensector was dit 32% van de export en 36% van de toegevoegde waarde, en de land- en mijnbouwsector leverde 12 % van de export en 8% van de toegevoegde waarde. De in het buitenland gecreëerde toegevoegde waarde bedroeg 40%. Voor het handelsbevorderende instrumentarium is het daarom van belang om niet alleen te sturen op handelsvolumes, maar juist ook goed te kijken naar welk type handel Nederland het meeste oplevert. Inmiddels is deze notie opgepakt door beleidsmakers en wordt er samen met het CBS gewerkt aan specifiekere inzichten hieromtrent.

| 105 |

## 4.4 Verklarende factoren voor (in)effectiviteit

Ondanks dat de meeste evaluaties moeite hebben met het inzichtelijk maken van langetermijneffecten, bieden ze wel goed zicht op verklarende mechanismes en voorwaarden voor effectbereik. Veel van deze verklaringen duiden op een lagere impact, en enkele op een wisselend of positief effect. De belangrijkste worden hier samengevat, waarvan de eerste zeven van toepassing zijn op het gehele artikel-1-beleid terwijl de laatste twee specifiek van toepassing zijn op enkele instrumenten ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden (pijler 1A).

<sup>147</sup> 'Hoeveel verdient Nederland aan de export?' (CBS, 2021).

<sup>148</sup> 'Nederland Handelsland 2019 - export, investeringen en werkgelegenheid' (CBS, 2019).

<sup>149</sup> 'Smalle marges van economische diplomatie' (IOB, 2019).

*Gebrek aan interne coherentie, wel eerste stappen naar verbetering gezet*

Evaluaties binnen het OS-instrumentarium (DGIS) noemen veelvuldig voorbeelden van programma's of instrumenten die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Zo dragen de infrastructuurprogramma's weliswaar goed aan bij het PSO-beleid, maar is er sprake van weinig afstemming en verbinding tussen de afzonderlijke instrumenten (IDF, ORIO, DRIVE, D2B). Ook is er weinig sprake van samenwerking tussen de programma's gericht op de versterking van economische instituties en actoren terwijl dat wel voor de hand zou liggen (DECP, PUM, VMP). Het streven naar een samenhangend instrumentarium komt ook tot uitdrukking in de IOB-landenstudies<sup>150</sup>. Er wordt opgemerkt dat de coherentie binnen de thematische speerpunten water en voedselzekerheid als wisselend werd ervaren, onder meer als gevolg van beperkte afstemming tussen centraal en decentraal gefinancierde programma's. Afgezien van geen of beperkte aansluiting tussen instrumenten en interventies wijzen evaluaties ook op een ander fenomeen, namelijk dat instrumenten en uitvoerders elkaar overlappen qua thema en/of doelgroep in plaats van elkaar aanvullen of versterken (waaronder FDOV & 2Scale; MASSIF & DGGF; IDF & AEF; Agriterra & Solidaridad; 2Scale, DGP, DGGF & Agriterra).

Voor het handelsbevorderende instrumentarium (DGBEB) constateert de studie naar economische diplomatie dat er, met uitzondering van enkele programma's, niet of nauwelijks sprake is van sturing op instrumentinzet waardoor er een onsamenhangend geheel is ontstaan<sup>151</sup>. Een programmatische aanpak had tot een versterkte samenhang in het beleidsinstrumentarium moeten leiden (zie ook paragraaf 3.5). Echter, het ontbreken van een overkoepelende (publiek-privaat gedeelde) strategie, en de diversiteit aan bedrijven maken het moeilijk om tot een goede gezamenlijke programmering te komen. De focus en aandacht liggen veelal op het organiseren van activiteiten en het bedienen van de (kortetermijn)behoefte van de achterban. Dit heeft te maken met het vraaggestuurde karakter van het instrumentarium, waarbij er wordt ingespeeld op de vraag vanuit het Nederlandse bedrijfsleven. Hierdoor is gerichte instrumentinzet (bijv. specifieke doelgroepen) lastig, en is het moeilijk om een breed gedragen sector- en/of landenfocus aan te brengen. Op het gebied van handelsmissies was er de doelstelling om met een strategische reisagenda een einde te maken aan het gefragmenteerde Nederlandse optreden in het buitenland, maar dit is nog niet verwezenlijkt<sup>152</sup>.

Beleidsmakers en uitvoerders in zowel de DGIS- als de DGBEB-hoek merken in de focus-groepdiscussies ook op dat de coherentie binnen de verschillende beleidsterreinen onder druk staat. Er is volgens hen een onoverzichtelijk en onsamenhangend instrumentaanbod ontstaan, waarbij er voor nieuwe beleidsprioriteiten nieuwe instrumenten onder nieuwe voorwaarden in het leven worden geroepen. Dit beeld wordt bevestigd door de DDE portfolioschouw, waarin melding wordt gemaakt van een verbredende portfolio als gevolg van politieke prioriteiten en intensiveringen, zonder dat dit gepaard is gegaan met afbouw

<sup>150</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021).

<sup>151</sup> [‘Smalle marges van economische diplomatie’](#) (IOB, 2019); Afzonderlijke evaluaties (SIB en NBSO's) bevestigen dit beeld van een gebrekkige samenhang, terwijl de evaluatie van het NFIA juist een positieve coördinerende rol opmerkt.

<sup>152</sup> [‘Smalle marges van economische diplomatie’](#) (IOB, 2019).

op andere terreinen<sup>153</sup>. Defragmentatie, waarbij het aantal instrumenten wordt ingeperkt en nieuw beleid voortbouwt op bestaand instrumentarium, kan dit proces keren. Een verkokerde werkwijze en verschillende uitgangspunten staan dit volgens respondenten echter in de weg. Deze verkokering geldt niet alleen voor het Nederlandse beleid, maar wordt ook geconstateerd bij multilaterale PSO-programma's van de Wereldbank. Volgens de evaluatoren is er weinig afstemming tussen bedrijfsgerichte programma's, en programma's gericht op een sterker ondernemingsklimaat waardoor er weinig synergiën worden gecreëerd<sup>154</sup>.

De evolutie van het instrumentarium wijst er tegelijkertijd wel op dat beleidsmakers (DGIS en DGBEB) wel oog hebben voor de verbetering van coherentie. Zo is het investeringsvehikel 'Invest International' opgericht, dat sinds 1 oktober 2021 het beheer voert van ORIO, DRIVE, D2B, DGGF en DTIF<sup>155</sup>, om betere aansluiting en afstemming tussen inhoudelijk aan elkaar gerelateerde instrumenten te realiseren. Ook wordt er ingezet op een gedifferentieerd programma-aanbod dat zich toespitst op de verschillende fasen van de projectcyclus<sup>156</sup>. Betere onderlinge afstemming van het instrumentarium anticipeert bijvoorbeeld op de vorming van een projectenpijlijn; waarmee de output van het ene instrument de input vormt voor het vervolginstrument. De ervaringen met de DHK/DHI-regeling, die als pijlijn voor het DGGF zou moeten fungeren, en met D2B, dat een soortgelijke rol is toebedeeld in relatie tot DRIVE, geven hier vooralsnog geen blijk van<sup>157</sup>. Desondanks bestaat bij RVO, als uitvoerder van meerdere instrumenten, de indruk dat het hen tot op zekere hoogte is gelukt zogenaamde 'treintjes' te vormen van aaneengeschakelde beleidsinterventies die logisch op elkaar voortbouwen<sup>158</sup>. Uitvoerende partijen die slechts verantwoordelijkheid kennen voor één instrument hebben dit voordeel niet en moeten actief op zoek naar aansluiting bij andere initiatieven; iets wat in de regel niet voor de hand ligt en waar bovendien niet op wordt gestuurd.

#### *Externe coherentie als 'good practice' voor effectiviteit*

Naast interne afstemming (in Nederland) is de effectiviteit van zowel het hulp- als handelsbeleid ook gebaat bij afstemming en samenwerking tussen donoren onderling en met (actoren in) de doellanden. In het beleid van de kabinetten Rutte II en III is hier, ondanks de mondiale trend van een afkalkvend multilateralisme, stevig op ingezet.

Evaluaties oordelen voornamelijk positief over de mate van afstemming met (actoren in) de doellanden (CBI, TMEA, AEF, IDF, ORIO, D2B, IBA, IDH, Solidaridad, DECP, IOB landenstudies).

<sup>153</sup> 'DDE Visiedocument DGIS Portfoliodoorlichting'. Toelichtend stuk bij notitie 'Opvolging Portfolio Optimalisatie; Portfoliomanagement met focus op impact en defragmentatie' (BZ intern, 2020).

<sup>154</sup> 'World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries' (IEG, 2017).

<sup>155</sup> DTIF is de tegenhanger van het DGGF en beschikbaar voor alle landen, behalve DGGF-landen. Er is nog geen effectevaluatie voor DTIF beschikbaar.

<sup>156</sup> Met de programma's Develop2Build, DRIVE en ORIO wordt bijvoorbeeld de gehele infrastructuurcyclus bediend, van projectontwikkeling en bouw tot aan operatie, exploitatie en onderhoud.

<sup>157</sup> De instrumenten DRIVE en D2B sluiten in theorie dan wel goed op elkaar aan, maar door het hanteren van verschillende landenlijsten wordt het streven naar coherentie en synergie in de praktijk bemoeilijkt.

<sup>158</sup> Het gaat bij treintjes m.n. om relatief kleine projecten, die een opmaat kunnen zijn voor veel grotere follow-ups waardoor Nederlandse interventies goed kunnen worden gepositioneerd en tegelijkertijd betrokkenheid blijven tonen (PSD Apps).

Het gaat hier met name om het ontwikkelingsinstrumentarium. Afstemming vindt plaats op verschillende niveaus, van nationaal tot lokaal. Zo concluderen evaluaties van de grote infrastructuur en handelsfacilitatieprogramma's (CBI, TMEA, AEF, IDF, ORIO, D2B) dat de interventies over het algemeen aansluiten bij de prioriteiten van de doellanden. Bij de overige programma's gaat het meer om aansluiting bij wensen van lokale groepen zoals ondernemers, boeren of lokale overheden (IBA, IDH, Solidaridad, DECP). Ambassades zoeken afstemming op beide niveaus, waarbij het hen over het algemeen lukt om aan te sluiten bij het beleid en de prioriteiten in de landen waar ze zich bevinden, aldus de IOB landenstudie. Voor enkele instrumenten wordt ook opgemerkt dat er te weinig wordt afgestemd met het doelland. Zo houdt het generieke design van PSOM/PSI te weinig rekening met de lokale context, en is de afstemming bij PSD Apps wisselend vanwege wisselende betrokkenheid van lokale beleidsmakers. Voor de IMVO convenanten wordt geconcludeerd dat ze met hun Nederlandse insteek minder relevant zijn voor internationale bedrijven en lokale actoren in producerende landen.

Op het gebied van externe coherentie tussen het Nederlandse beleid en dat van andere donoren oordelen evaluaties zowel positief (IDF, IBA, IDH, CBI, TMEA, DHK/DHI, IMVO, IOB landenstudies) als negatief (TF, PSD Apps, PSOM/PSI, MASSIF, TA handelsfacilitatie). Zo wordt voor het bilaterale infrastructuur programma IDF vastgesteld dat het coherent is met Nederlandse bijdragen aan internationale instellingen (Wereldbank, *African Development Bank*, EIB, EFG, EDFI). Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) is een voorbeeld van een programma waarin afstemming met andere donoren wordt gezocht in een zogeheten donor comité waardoor externe coherentie beter geborgd is. Ook in de IOB landenstudie wordt gewezen op de positieve samenwerking van ambassades met andere donoren en met multilaterale programma's, waarbij met name samenwerking via de EU van belang is voor effectieve donor coördinatie. Over het IMVO beleid wordt geconcludeerd dat dit coherent is met de OESO richtlijnen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP's), en dat er afstemming plaatsvindt met andere donoren, bijvoorbeeld met Duitsland en België. Ook heeft Nederland bijgedragen aan internationale initiatieven als de *OESO Working Party on Responsible Business Conduct*, de *EU Conflict Minerals Regulation*, en het *European Partnership for Responsible Minerals* en *ILO Better Work*.

Daarnaast zijn er ook programma's waar wordt gewezen op een gebrek aan coördinatie met andere donoren. Op het gebied van TA voor handelsfacilitatie kan dit volgens evaluatoren leiden tot duplicaties en administratieve lasten. Bij MASSIF bevelen de evaluatoren aan om vaker gezamenlijke investeringen met andere investeerders te doen, omdat dit tot minder onnodige onderlinge competitie leidt, opschalingsmogelijkheden biedt en tot reductie van kosten per eenheid leidt (efficiency). De focusgroepdiscussies geven aan dat het Nederlandse beleid nogal eens doorkruist wordt door andere krachten, bijvoorbeeld als gevolg van aanpassingen die de Wereldbank en het IMF-eisen ten aanzien van het te voeren (begrotings)beleid door OS-landen. Een ander voorbeeld dat hier wordt genoemd is dat in landen waar overige donoren zich vooral op hulp blijven richten, dit de behoefte aan een overgang naar een handelsrelatie belemmert. Nederland moet dus niet in isolatie opereren maar zijn beleidsdoelen afstemmen en in alle fasen van de beleidscyclus samenwerken met andere donoren omdat dit kan bijdragen aan schaalvergroting en impact.

Dat donorafstemming gewicht in de schaal kan leggen, concludeert de evaluatie van het multi-donor-programma TradeMark East Africa (TMEA) dat zich richt op handelsfacilitatie. Door de omvang van dit gezamenlijk gedragen initiatief ontstaat een hefboom waardoor meer invloed kan worden uitgeoefend op het beleid van doellanden. Ook hielp de gezamenlijkheid het programma weg te houden van individuele donorvoorkeuren en politieke agenda's, waardoor TMEA zich meer kon opstellen als een neutrale bemiddelaar in een omgeving van elkaar beconcurrerende belangen. Het CBI, dat zich deels op vergelijkbare activiteiten richt, heeft deze voordelen niet omdat er hier is gekozen voor het bilaterale kanaal, zonder daarbij te expliciteren waar de kanaalkeuze op is gebaseerd. Ook ten aanzien van het IMVO-beleid wordt erkend dat samenwerking nodig is om meer impact te kunnen bewerkstelligen, maar dit vergt collectieve actie op EU-niveau, wat in de praktijk nogal eens op blokkades stuit. Zolang dit niet is gerealiseerd probeert Nederland het goede voorbeeld te geven en neemt het een voorhoede positie in.

#### *Meer sturing nodig op langetermijnresultaten*

Dat er minder langetermijnresultaten worden geboekt hangt samen met het feit dat hier zowel door beleidsmakers als uitvoerders te weinig op gestuurd wordt. Dit uit zich op verschillende manieren over de gehele breedte van het artikel-1-beleid.

Allereerst wordt bij meerdere interventies die zich in ontwikkelingslanden richten op de versterking van het ondernemingsklimaat en het MKB (pijler 1A en 1B) vastgesteld dat er te weinig wordt gestuurd op ontwikkelingsimpact. Gewenste doelen en resultaten zoals inclusieve groei, armoedereductie, of het bereiken van kwetsbare groepen zijn niet helder gedefinieerd, worden onvoldoende gebruikt in de selectiefase en worden onvoldoende gemonitord tijdens de implementatie<sup>159</sup>. Beleidsmakers en uitvoerders gingen hierbij te veel uit van het idee dat effecten van interventies na verloop van tijd doordruppelen naar armere bevolkingsgroepen (*trickle down effect*), terwijl hier geen overtuigend bewijs voor is (DGGF). Door een gebrekkige strategie op dit vlak zijn deze groepen onvoldoende bereikt. Zo worden bij het FDOV (semi)commerciële boeren goed bereikt, maar kleinschalige arme boeren minder. Een gebrek aan monitoring draagt hier ook aan bij, zoals bij het AEF, waar weinig inzicht bestaat in welke sociaal-economische groepen bereikt worden. Beide aspecten, moeite om arme groepen te bereiken en gebrek aan inzicht in het bereik, worden ook genoemd bij evaluaties van projecten van de Wereldbank<sup>160</sup>. Bij sommige programma's zijn er daarnaast aanwijzingen dat enkele interventies juist hebben bijgedragen aan de vergroting van ongelijkheid (DGGF, TMEA). Bij TMEA bleek bijvoorbeeld dat betere handelsinfrastructuur zorgde voor relatieve versterking van de positie van importeurs terwijl armere vrouwen, kleine bedrijven en boeren weinig baat hadden, en sommige groepen er zelfs op achteruitgingen (truckchauffeurs en wegverkopers). Dit wijst erop dat het bevorderen van duurzaamheid van resultaten voor armere groepen speciale aandacht behoeft, bijvoorbeeld door inspraak in de programmaformulering en implementatie.

<sup>159</sup> D2B, IDF, DGGF, AEF, DECP, D2B, PUM, Agriterra, FDOV, TMEA.

<sup>160</sup> 'World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries' (IEG, 2017).

Evaluaties van door de Wereldbank gefinancierde PSO-programma's tonen een vergelijkbaar beeld. Hier wordt geconcludeerd dat het design van interventies zich vooral richtte op (private) bedrijfskostenverlaging en minder op het leveren van een maatschappelijke bijdrage aan inclusie. Er was te weinig focus op het aanjagen van investeringen, banen, bedrijfsontwikkeling, economische groei, en wettelijke hervormingen<sup>161</sup>. Alhoewel de meeste PSO-interventies als succesvol worden bestempeld, stelt de evaluatiedienst van de Wereldbank vast dat de definitie van succes te weinig refereert aan brede en duurzame economische opbrengsten. Deze 'successen' kunnen daarom niet als verantwoording worden gebruikt voor het subsidiëren van bedrijven met publiek geld<sup>162</sup>.

Voor de bevordering van een voor Nederland gunstig internationaal handels- en investeringsstelsel (pijler 2A) zijn er op hoofdlijnen wel prioriteiten (gender, IMVO), maar ontbreken heldere operationele doelen en daarop gebaseerde standpunten en strategieën binnen de onderhandelingsdossiers grotendeels<sup>163</sup>. Buiten een paar prioritaire dossiers om, lukt het Nederland bij veel dossiers onvoldoende een duidelijke boodschap te formuleren en daar gericht actie op te ondernemen in Brussel. Zo bleven de formele Nederlandse standpunten vaak maandenlang en soms jarenlang ongewijzigd, terwijl de omgeving constant in beweging was met veranderende voorstellen, belangen en machtsverhoudingen. Het regelmatig bijstellen van standpunten, ambities en strategieën is dan een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit. Onvoldoende strategie en aanpassingsvermogen gaan gepaard met een reactieve benadering op sommige dossiers, waardoor kansen om de EU-agenda meer te sturen worden misgelopen. In specifieke gevallen heeft Nederland wel een proactieve benadering gehanteerd en heeft dit ook tot zichtbaarheid en goede resultaten geleid; bijvoorbeeld op de gebieden van duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie in het Europese handels- en investeringsbeleid.

| 110 |

Het project Modernisering Economische Diplomatie heeft vooralsnog te weinig geresulteerd in een strategische heroriëntatie (pijler 2B). Er is te snel tot uitvoering overgegaan zonder eerst de doelstellingen te bepalen<sup>164</sup>. Het heeft zich daarmee vooral vertaald in een operationele invulling door een nadruk op de versterking van de economische dienstverlening. De vraag naar de langetermijndoelstellingen van internationalisering, zoals meer markttoetreding of meer omzet uit export en import, blijft echter onbeantwoord. Doordat het instrumentarium zich primair richt op de vraag vanuit het Nederlandse bedrijfsleven (vraaggestuurd) is er ook geen gerichte instrumentinzet en is het moeilijk om een breed gedragen sector- en/of landenfocus aan te brengen. Beleidsmakers en uitvoerders maken te weinig een afweging over de wenselijkheid van interventies, mede vanwege het ontbreken van een helder afwegingskader. Het gevolg hiervan is dat er te veel sprake is van ad-hocbesluitvorming (bijv. op het vlak van handelsmissies) en dat operationele keuzes te persoonsafhankelijk zijn. Sinds 2019 wordt dit probleem opgepakt door de interdepartementale Stuurgroep Economische Diplomatie.

<sup>161</sup> ['Private Sector Development: Recent Lessons from Independent Evaluation'](#) (IEG, 2016).

<sup>162</sup> ['World Bank Group Support for Small and Medium Enterprises - A Synthesis of Evaluative Findings'](#) (IEG, 2019, p. 7).

<sup>163</sup> Evaluation of the international trade and investment policy of the Netherlands (IOB, 2021).

<sup>164</sup> ['Smalle marges van economische diplomatie'](#) (IOB, 2019).

### *Onvoldoende zicht op politieke economie*

Ingrijpen in ontwikkelings- en marktprocessen is geen neutrale aangelegenheid en brengt daarmee ook verantwoordelijkheden met zich mee voor donoren. Op het terrein van hulp en handel spelen veel verschillende en ook botsende belangen (politieke economie) waardoor het belangrijk is om te volgen hoe maatregelen uitwerken, wie ervan profiteert en wie niet. Er wordt vooralsnog te weinig gebruikgemaakt van een politiek-economische analyse die hier inzicht in verschaft, en een instrumentarium dat hier vervolgens op wordt ingericht in de vorm van selectiecriteria of mitigerende maatregelen. Hierdoor worden soms niet de juiste doelgroepen en resultaten bereikt. De complexiteit hiervan wordt goed duidelijk uit de evaluatie van TMEA. Betere handelsinfrastructuur zorgde voor toegenomen handel, maar ook voor verdringing van achtergestelde groepen en zelfs bepaalde landen. Om gedupeerden te compenseren zijn mitigerende maatregelen nodig die vooralsnog in menig programma-ontwerp ontbreken. Ook op het terrein van de economische diplomatie speelt er een complex aan belangen. De constatering dat de private sector zijn voorkeuren onvoldoende expliciet maakt om zo de beleidsvorming te ondersteunen hangt hier direct mee samen. Het is aan beleidsmakers om een beredeneerde keuze te maken aan welke belangen ze tegemoet willen komen. Met het huidige vraaggestuurde instrumentarium gebeurt dit volgens de evaluatoren onvoldoende.

### *Risicomitigatie nodig op moeilijk te beïnvloeden omgevingsfactoren*

Effectiviteit van het beleid wordt ook bepaald door economische, sociale en politieke omgevingsfactoren waarop moeilijk directe invloed is uit te oefenen zoals ontwikkelingen in de wereldeconomie, de mate van stabiliteit of het niveau van corruptie in een land<sup>165</sup>. Zo wordt er binnen de evaluatie van de economische diplomatie op gewezen dat meer dan 80 procent van de verschillen in de Nederlandse exportomvang naar derde markten verklaard kan worden door niet-beïnvloedbare factoren, zoals de grootte van de economie, de afstand tot Nederland, de ligging aan zee, en de mate van aansluiting op mondiale markten. Voor exportpromotie (CBI) geldt een zelfde type conclusie. Hier wordt geconstateerd dat bedrijven ondanks betere exportondersteuning toch niet tot export overgaan vanwege allerhande structurele barrières zoals tarifaire en non-tarifaire belemmeringen. Dit beeld wordt bevestigd in multilateraal gefinancierde MKB-ondersteuningsprogramma's, waarbij de kans op export toeneemt naarmate steun breder wordt ingezet en daarmee meer rekening houdt met deze barrières<sup>166</sup>. Ook de diverse beleidsbeïnvloedingstrategieën, zoals voor een verbeterd ondernemingsklimaat, voor betere werkomstandigheden voor werknemers, en voor Nederlandse handelsbelangen, zijn sterk afhankelijk van omgevingsfactoren. Hier zijn het met name politieke en sociale factoren die van invloed kunnen zijn op de resultaten. Overeenkomstig concludeert een evaluatie van de Wereldbank dat de beste resultaten werden behaald in landen die een actieve hervorming van de publieke sector doorvoerden<sup>167</sup>. Inzicht in de risico's die moeilijk beïnvloedbare omgevingsfactoren met zich meedragen voor programma-effectiviteit is een cruciale voorwaarde om strategieën hierop

<sup>165</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021).

<sup>166</sup> [‘World Bank Group Support for Small and Medium Enterprises - A Synthesis of Evaluative Findings’](#) (IEG, 2019, p. 20); [‘Industry Competitiveness and Jobs: An Evaluation of World Bank Group Industry-Specific Support to Promote Industry Competitiveness and its Implications for Jobs’](#) (IEG, 2016).

<sup>167</sup> [‘World Bank Group Engagement in Upper-Middle-Income Countries’](#) (IEG, 2017).

in te richten en tijdig bij te stellen. Evaluaties van bilateraal en multilateraal<sup>168</sup> gefinancierde programma's tonen echter dat het nog te vaak ontbreekt een goede risico-inschatting en daarop anticiperende maatregelen bij het ontwerp van interventies.

### *Gebrekkige Monitoring en Evaluatie*

Veel van de bovenstaande punten hebben een link met de constatering dat M&E-systemen over de gehele breedte onvoldoende in staat blijken om processen en resultaten in beeld te brengen. Deze constatering geldt niet alleen voor het Nederlandse beleid, maar komt ook naar voren uit evaluaties van multilaterale programma's<sup>169</sup>. Het gaat hierbij om de gehele keten van beleid tot uitvoering, waarbij een overkoepelende ToC voor het artikel-1-beleid dat het verbindende perspectief schetst, ontbreekt. Dat laat onverlet dat verschillende programma's en uitvoerders wel over een ToC beschikken, maar deze verschillende ToC's vinden niet hun oorsprong in een overkoepelend narratief. Hierdoor is het voor beleidsmakers en uitvoerders moeilijker om de verschillende onderdelen op elkaar aan te sluiten, en hier ook sturing aan te geven, met name op de langetermijnresultaten.

Evaluaties tonen dat gebrekkige monitoring en evaluatie ook situaties creëert waarin er vage doelen of juist onrealistisch hoge doelen worden gesteld (bijv. TF, DGGF, IBA). Deze hoge doelen hebben er in gevallen toe geleid dat selectiecriteria zijn versoepeld om ze alsnog te kunnen behalen (bijv. DGGF). Op de korte termijn is dit gunstig voor het bereik van outputdoelstellingen, maar negatief voor hogere programmadoelstellingen, al was het maar omdat er niet altijd met de juiste partijen wordt samengewerkt. Niet alleen verkeerd ingerichte M&E-systemen hebben een nadelige uitwerking op de effectiviteit van het beleid. Ditzelfde geldt voor te starre en te gedetailleerde M&E-systemen waardoor inflexibiliteit wordt ingebouwd, zoals het onvoldoende kunnen inspelen op (veranderende) lokale behoeften (voorwaarden voor effectiviteit). Het gebrek aan zicht op de uiteindelijke resultaten neemt niet alleen de mogelijkheid weg om hier op te verantwoorden maar, even zo belangrijk, om hier tussentijds op bij te sturen, hiervan te leren en ook om succes hierin te kunnen claimen. Zo komen de evaluatoren van FMO-A tot de conclusie dat impact niet goed wordt gemeten waardoor er waarschijnlijk sprake is van een onderschat effect in de agri-sector. De nota 'Investeren in Perspectief' besteedt expliciet aandacht aan verbeterde M&E-capaciteit, wat zich bijvoorbeeld heeft geuit in nieuwe M&E-medewerkers en meer aandacht voor ToC's binnen DGIS, wat een positieve eerste stap is. DGBEB heeft op dit vlak nog de nodige voortgang te boeken, al is hier recent ook gestart met een M&E-werkgroep.

| 112 |

### *Het creëren van massa (sector, keten, partnerschappen) leidt tot meer impact*

De resultaten van bedrijfsgerichte instrumenten blijven nog te veel hangen bij direct begunstigden door kortstondige en geïsoleerde interventies met onvoldoende focus op het creëren van massa. Een sectorale benadering en/of ketenbenadering kan bijdragen aan een bredere uitstraling. Het hebben van een sectorstrategie, gebaseerd op sterke inhoudelijke sector kennis wordt geïdentificeerd als succesfactor (FMO-A, Solidaridad). Het ontbreken van

<sup>168</sup> ['World Bank Group Support for Small and Medium Enterprises - A Synthesis of Evaluative Findings'](#) (IEG, 2019, p. 14).

<sup>169</sup> ['World Bank Group Support for Small and Medium Enterprises - A Synthesis of Evaluative Findings'](#) (IEG, 2019, p. 7).



een geïntegreerde benadering verklaart waarom resultaten nog te veel blijven hangen bij een kleine groep bedrijven (Agriterra, CBI). In pijler 2B maakt het vraaggestuurde karakter van het instrumentarium het moeilijk om op een hoger schaalniveau te sturen. Het narratief van het topsectorenbeleid ('Waar zijn we als Nederland goed in?') zou een handig aangrijpingspunt kunnen zijn voor een meer strategische benadering. Deze zijn vooralsnog echter alleen in theorie leidend, maar in de praktijk een stuk minder onderscheidend. Samenwerking in verschillende typen partnerschappen biedt ook meer schaalvoordelen. Door het delen van vaardigheden, middelen en risico's kunnen partners elkaar complementeren. Voor meerdere partnerschappen binnen pijler 1B (FDW, TF) wordt geconcludeerd dat dit goed heeft gewerkt en heeft bijgedragen aan een groter en beter resultaatbereik.

#### *Meer focus nodig op beleidsbeïnvloeding voor verbetering economisch bestuur*

Voor programma's met economische actoren en instituties wordt geconstateerd dat een actieve strategie van beleidsbeïnvloeding voor betere wet- en regelgeving grotendeels ontbreekt. Met beleidsbeïnvloeding kan op een hoger niveau sociale en economische impact worden gerealiseerd. Van een beter ondernemingsklimaat kunnen namelijk veel bedrijven profiteren. Er is echter geen systematische aandacht voor beleidsbeïnvloeding (VMP) en trainingen worden betiteld als te veel intern gericht (DECP). Ook zijn er meerdere programma's die zich ten doel stellen bij te dragen aan een verbeterd ondernemingsklimaat, maar die hier in de praktijk weinig op inzetten (Agriterra, TF en PSD Apps). Solidaridad zet hier met het 'Advocacy for Change'-programma wel actief op in, maar gezien de looptijd van het programma is het nog te vroeg om de effectiviteit vast te stellen. De evaluatie benoemt wel enkele factoren die bijdragen aan effectieve beleidsbeïnvloeding door organisaties, te weten neutraliteit, betrouwbaarheid, sterke inhoudelijke kennis, het actief betrekken van hun achterban (waar Solidaridad nog onvoldoende in slaagt), een coöperatieve benadering en een sterke link met de praktijk.

| 113 |

#### *Spanning tussen revolveerbaarheid en ontwikkelingsimpact*

Revolveerbaarheid kan op gespannen voet staan met ontwikkelingsimpact omdat het een bepaald rendement vereist op leningen en investeringen, terwijl leningen en investeringen met een potentieel hoge ontwikkelingsimpact vaak ook een hoog risico en dus een lager financieel rendement kennen<sup>170</sup>. DGGF (spoor 2) is hier een duidelijk voorbeeld van, waar de evaluatoren concluderen dat het niet halen van 100% revolveerbaarheid een voorspelbaar gevolg is van het bewust hoge risicoprofiel waarvoor is gekozen, waardoor een significant deel van de investeringen slecht rendert of mislukt. Ook bij MASSIF, waar 100% revolveerbaarheid over een langere periode wel wordt gehaald dankzij een paar goed renderende investeringen, concluderen de evaluatoren dat het met hoge risico investeringen moeilijk is om de financiële prestaties te plannen en daarmee op revolveerbaarheid te sturen. De constatering van meerdere evaluaties (IDF, DGGF) – dat er een verschuiving van lage- naar middeninkomenslanden en een selectie van sterkere bedrijven plaatsvinden – hangt hier ook mee samen. Door het lagere risicoprofiel kunnen revolverende fondsen een hoger rendement halen op het uitstaande portfolio, maar neemt tegelijkertijd de ontwikkelingsim-

<sup>170</sup> Het gaat hier om een algemene tendens. Het is uiteraard mogelijk dat weinig risicovolle en/of goed renderende investeringen een hoge ontwikkelingsimpact hebben, en vice-versa.

part af. Bij revolverende instrumenten is daarom een helder afwegingskader en expliciete sturing op ontwikkelingsimpact noodzakelijk om ook hier voldoende resultaten op te boeken. Dit kan op verschillende manieren. Zo kunnen goed renderende investeringen zoals bij MASSIF ruimte scheppen voor minder renderende investeringen. Ook kan het loslaten van de wens van 100% revolveerbaarheid ruimte scheppen voor meer risicovolle investeringen met een potentieel hogere ontwikkelingsimpact. Een deels revolverend fonds zoals het DGGF levert dan waarschijnlijk nog steeds meer impact op dan een eenmalige subsidie. De evaluatoren van MASSIF wijzen in dat kader nog op de mogelijkheid om een apart fonds op te richten voor investeringen met een potentieel hoge ontwikkelingsimpact maar die binnen de huidige kaders als te risicovol worden gezien.

## 4.5 Bevindingen op hoofdlijnen

De relevantie van het BHOS-artikel-1-beleid wordt doorgaans aangetoond. Dit gebeurt op verschillende manieren: door te bevestigen dat het probleem waarvoor het beleid is ontworpen zich daadwerkelijk voordoet; door te bevestigen dat het juiste type instrument wordt ingezet voor doelbereik; of door aan te tonen dat het als relevant wordt ervaren door de doelgroep. De financiële additionaliteit staat onder druk omdat er voor een deel van de instrumenten sprake is van een verschuiving naar middeninkomenslanden (OS-instrumenten), en samenwerking met relatief sterke partners (BH- & OS-instrumenten). Hierdoor vindt er soms ook verdringing van marktpartijen plaats. Het lukt bij het Nederlandse handelsbevorderende instrumentarium onvoldoende om marktfalen aan te tonen als reden voor overheidsingrijpen. In plaats daarvan wordt de legitimatie meer gezocht in het leveren van een bijdrage aan mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.

| 114 |

Kortetermijnresultaten worden over het algemeen als redelijk tot goed beoordeeld in de onderliggende evaluaties. Resultaten op langetermijndoelstellingen als werkgelegenheid, private-sectorontwikkeling, handel en investeringen, en armoedereductie zijn wisselender en deels ook onbekend. Beleid ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden (pijler 1A) haalt grotendeels haar kortetermijndoelen. Of deze programma's ook hun langetermijn-ontwikkelingsdoelen halen is grotendeels onbekend. Alleen voor de TA-activiteiten ter integratie van ontwikkelingslanden in het mondiale handels- en investeringssysteem worden positieve langetermijneffecten vastgesteld.

Handelsfacilitatieprogramma's dragen hier bij aan regionale integratie, afgenomen handelskosten, toegenomen import en export, en een grotere diversiteit in verhandelde producten. Ook het beleid ter versterking van het MKB in ontwikkelingslanden (pijler 1B) haalt grotendeels haar kortetermijndoelen. Activiteiten worden ook positief beoordeeld door begunstigen. Er zijn voorzichtig positieve signalen dat er op outcomeniveau sprake is van verbeterde dienstverlening en verbeterde of duurzamere bedrijfsprocessen bij ondersteunde organisaties en sectoren. In ontwikkelingsimpact, zoals meer investeringen, meer en betere banen, toegenomen (huishoud)inkomsten en een minder informele economie is ook hier weinig inzicht.

Op het vlak van beleidsbeïnvloeding voor de Nederlandse handels- en investeringsagenda richting Brussel (pijler 2A) wordt er ruimte voor verbetering geconstateerd, met name bij het bepalen en uitwerken van een onderhandelingsstrategie. De Nederlandse invloed bleek moeilijk te destilleren omdat Nederland slechts een van de vele spelers is en ook vaak dezelfde positie innam als de Europese Commissie en andere lidstaten. Wel kon worden aangetoond dat Nederland succesvol heeft bijgedragen aan duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie. Hiermee draagt Nederland bij aan het profiel van de EU als normatieve macht die handelsverdragen gebruikt om aandacht te vragen voor zaken als milieu en mensenrechten. In de praktijk voeren economische belangen hier echter vaak de boventoon. De huidige set aan bi- en multilaterale handelsverdragen vergroten het internationale verdienvermogen van de Nederlandse economie dankzij dalende handelskosten en stijgende handelsvolumes. Handelsakkoorden worden veel gebruikt door Nederlandse bedrijven, maar de benuttingsgraad kan nog verder omhoog, met name bij Nederlandse exporteurs.

Het Nederlandse handelsbevorderende instrumentarium (pijler 2B) hanteert weinig output-doelstellingen omdat het reageert op de vraag vanuit Nederlandse bedrijven. Het bereik van het instrumentarium is echter relatief beperkt en draagt nog te weinig bij aan de internationalisering van het Nederlandse MKB. Betrokken bedrijven beoordelen de geleverde ondersteuning wel als goed. Op de lange termijn leidt het tot een geringe toename van exporten en investeringen door het Nederlandse MKB. Internationale handel en investeringen zijn wel van groot belang voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie, het stimuleren ervan blijft dus relevant. Omdat wederuitvoer en (hoogwaardige) import de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie beperken is het hierbij van belang om meer te sturen op toegevoegde waarde en minder op handelsvolumes.

Beschikbare evaluaties bieden zicht op verschillende verklarende mechanismes en voorwaarden voor effectbereik. De eerste zeven zijn van toepassing op het gehele artikel-1-beleid terwijl de laatste twee specifiek van toepassing zijn op enkele ontwikkelingsinstrumenten. De evaluaties constateren dat: (1) een gebrek aan interne coherentie een rem zet op de effectiviteit; (2) goede afstemming met doellanden en overige donoren de effectiviteit verbetert; (3) er onvoldoende sturing is op langetermijnresultaten, wat ertoe leidt dat deze resultaten minder prominent of helder aanwezig zijn in het instrumentarium; (4) er onvoldoende zicht is op politiek-economische factoren waardoor hier minder goed op geanticipeerd en gemitigeerd kan worden; (5) effectiviteit ook deels afhangt van moeilijk beïnvloedbare omgevingsfactoren, waar onvoldoende op geanticipeerd en gemitigeerd wordt; (6) gebrekkige M&E-systemen het moeilijk maken om op de voorgenoemde punten bij te sturen; (7) het creëren van massa door een sectorale benadering, een ketenbenadering, en/of door het aangaan van partnerschappen tot meer impact leidt dan programma's met individuele bedrijven; (8) een verbetering van het economisch bestuur in doellanden ook een dergelijk schaalvoordeel kan hebben, maar dat de hiervoor noodzakelijke focus op beleidsbeïnvloeding onvoldoende aanwezig is; en tenslotte (9) de wens tot revolveerbaarheid bij een deel van het instrumentarium de ontwikkelingsimpact onder druk kan zetten.

Onderstaande tabel 4.1 vat de belangrijkste bevindingen per assumptie achter het beleid samen. Vanwege de veelal onzekere resultaten op langetermijndoelstellingen is het moeilijk om op basis van effectbereik de belangrijkste assumpties onder het beleid te bevestigen of te ontkrachten. Wel kunnen er duidelijke tendensen worden waargenomen.

<b>Tabel 4.1</b> <i>Bevindingen per kernassumptie achter het BHOS-artikel-1-beleid</i>		
<b>Pijler</b>	<b>Assumpties</b>	<b>Bevindingen</b>
1	1. Een versterkte private sector in ontwikkelingslanden leidt tot duurzame inclusieve groei en armoedereductie in ontwikkelingslanden	Op dit niveau is te weinig inzicht in de resultaten om hier uitspraken over te doen.
1A	2. Een gunstig ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden leidt tot een versterkte private sector in ontwikkelingslanden	Er zijn aanwijzingen dat het versterken van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden gunstig is voor lokale bedrijvigheid. Van succesvolle inspanningen op dit niveau kunnen namelijk veel bedrijven profiteren (groot uitstralingspotentieel). Daarnaast is het voor buitenlandse (bijv. Nederlandse) bedrijven aantrekkelijker om handel te drijven en te investeren in landen met een gunstig ondernemingsklimaat. Er moet wel rekening worden gehouden met de verschillende belangen die binnen en tussen landen bestaan (de politieke economie), om ongewenste effecten zoals een scheve verdeling van welvaart tegen te gaan of te mitigeren.
1B	3. Steun aan MKB-bedrijven in ontwikkelingslanden leidt tot een versterkte private sector in ontwikkelingslanden	Steun aan individuele bedrijven blijft vaak hangen bij deze bedrijven en vertaalt zich onvoldoende in een versterkte private sector. Initiatieven waarbij meer wordt ingezet op een geclusterde en/of sectorale aanpak hebben een groter uitstralingseffect en hebben daarmee potentieel een grotere impact op private-sectorontwikkeling.
2	4. Een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie leidt tot een versterkt internationaal verdienvermogen voor de Nederlandse economie	Het belang van een sterke Nederlandse handels- en investeringspositie voor het verdienvermogen van Nederland staat buiten kijf. Ongeveer een derde van het bruto binnenlands product en veel banen zijn te danken aan internationale handel. Groeiende handelsvolumes vertalen zich echter niet automatisch in meerwaarde voor de Nederlandse economie. Door de toegenomen (hoogwaardige) importen voor de export, en het effect van wederuitvoer is de bijdrage aan de reële Nederlandse welvaart (in termen van toegevoegde waarde) minder dan de bruto handelscijfers doen vermoeden.
2A	5. Een gunstig internationaal ondernemingsklimaat in Nederland leidt tot een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	De huidige bi- en multilaterale handelsverdragen hebben bijgedragen aan een grote reductie van tarifaire en non-tarifaire barrières. Handelskosten zijn hierdoor significant gedaald en handelsvolumes gestegen. Omdat ze de meerderheid van landen waar Nederlandse bedrijven mee handelen omvatten, profiteren Nederlandse bedrijven hier ook van. Tegelijkertijd kan de benuttingsgraad onder met name Nederlandse exporteurs nog verder omhoog.

**Tabel 4.1** *Bevindingen per kernassumptie achter het BHOS-artikel-1-beleid*

<b>Pijler</b>	<b>Assumpties</b>	<b>Bevindingen</b>
2B	6. Internationalisering van het Nederlandse MKB leidt tot een versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	Er worden beperkte resultaten behaald op toegenomen exporten en investeringen van het Nederlandse MKB omdat vooral bestaande exporteurs worden bereikt. Bij hen treedt wel een beperkte exportgroei op, maar er zijn weinig nieuwe exporteurs. Alleen de EKV-faciliteit draagt onomwonden positief bij aan toegenomen export. Voor de NFIA kan de directe bijdrage van buitenlandse investeringen aan de Nederlandse economie aannemelijk worden gemaakt.
3	* Zie coherentie/synergie ToC	

Bron: IOB



# 5 Efficiency

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag naar de efficiency (of doelmatigheid) van het beleid centraal. Omdat hierover slechts beperkt informatie beschikbaar is in de onderliggende evaluaties, richt de beschrijving zich op een overkoepelende benadering in plaats van een beschrijving per pijler van de doelenboom. De verschillende aspecten van efficiency worden geduid in paragraaf 5.2, gevolgd door enkele overkoepelende conclusies over de mate van efficiency van het artikel-1-beleid (paragraaf 5.3). Verklaringen voor (in)efficiency worden besproken in paragraaf 5.4. Vervolgens wordt nader stilgestaan bij de gewijzigde visie op financiële ondersteuning door de introductie van revolverende fondsen in relatie tot het efficiency-vraagstuk (paragraaf 5.5). De slotparagraaf geeft de hoofdbevindingen nog eens weer.

## 5.2 Efficiency geduid

### *Aandacht voor microdoelmatigheid, pogingen tot beoordeling macrodoelmatigheid niet-ODA-instrumentarium*

De vraag hoe efficiënt het beleidsinstrumentarium is keert vaker terug, ook vanuit de Tweede Kamer. De OESO definieert efficiency als de mate waarin de directe resultaten van de ontplooiende activiteiten, de output, bijdragen aan de (duurzame) realisatie van de beleidsdoelstelling(en), dat wil zeggen de outcome.<sup>171</sup> In evaluatieve zin wordt het thema efficiency dus niet alleen gedefinieerd in termen van een zuinige omgang met programmamiddelen (ofwel: kosteneffectiviteit), maar refereert het ook aan het aspect (doorloop)tijd van interventies en gevolgde procedures (ofwel: procedurele doelmatigheid).

Efficiency wordt in evaluaties meestal benaderd in termen van uitvoerings- of beheerskosten in smalle zin (ofwel: microdoelmatigheid). Het gaat er dan om wat de programma- en uitvoeringskosten zijn ten opzichte van de behaalde resultaten (vaak uitgedrukt in procent overhead<sup>172</sup>), en ook of hetzelfde resultaat met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden. Er zijn ook schaarse voorbeelden waarin efficiency vanuit een macroperspectief wordt beoordeeld. Daarbij gaat het dan om de vaststelling van de kosten die reguleringen en interventies met zich meebrengen en wordt een vergelijking gemaakt met de maatschappelijke baten die de (gezamenlijke) interventies hebben opgeleverd (ofwel: macrodoelmatigheid). Een van de weinige voorbeelden van een dergelijke omvangrijke exercitie is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het bedrijfsleven-instrumentarium uit 2008 in opdracht van het toenmalige ministerie van EZ. In het kader van de evaluatie van de NFIA is ook geprobeerd de macrodoelmatigheid te onderzoeken, maar problemen met de datavoorziening hebben dit streven doorkruist (NFIA, 2020).

| 119 |

### *Relevantie en efficiency kunnen op gespannen voet met elkaar staan*

Interventies kunnen als minder kostenefficiënt gekwalificeerd worden, maar tegelijkertijd goed scoren op het criterium (ontwikkelings)relevantie, en vice versa. Dit pleit voor een integrale beoordeling van het begrip efficiency waarbij ook een verband wordt gelegd met het begrip (ontwikkelings)relevantie. Een voorbeeld uit de praktijk van ontwikkelingsbanken is de constatering dat FMO gemiddeld hogere premies kan vragen voor haar leningen dan andere ontwikkelingsbanken, omdat klanten bereid zijn dit verschil te betalen vanwege de niet-financiële additionaliteit die FMO levert in de vorm van advisering over milieu en sociale zaken. De verleende dienst is in dit voorbeeld weliswaar duurder, maar ook relevanter voor de klant. Een ander voorbeeld uit dezelfde wereld van ontwikkelingsbanken is de onbalans (en spanning) die kan ontstaan tussen enerzijds het langetermijndoel om ontwikkelingsef-

<sup>171</sup> 'Betere criteria voor betere evaluatie' (OESO DAC/Evalnet, 2021).

<sup>172</sup> Uitvoeringskosten (of overhead) worden gemaakt op het niveau van uitvoerders van programma's (RVO, FMO, IDH, CBI, Solidaridad, Agriterro, etc.). Daarnaast vraagt de RPE om in het kader van beleidsdoorlichtingen ook inzicht te verschaffen in de apparaatskosten van beleidsmakers. De op beleidsartikelniveau toegerekende apparaatskosten en uitvoeringskosten worden behandeld in paragraaf 5.6. Omdat een relatie met behaalde resultaten niet kan worden gelegd is het niet mogelijk om conclusies over kosteneffectiviteit te trekken.

fecten te sorteren en anderzijds het kortetermijndoel volledig revolueerbaar te zijn.<sup>173</sup> Een investering in een laag risicoproject levert weliswaar een bijdrage aan de financiële instandhouding van het fonds (gericht op revolueerbaarheid), maar is vaak minder ontwikkelingsrelevant. Inefficiency doet zich ook voor als gevolg van intensivering van ondersteuningstrajecten vanuit RVO (Business Partner Scan en coachingstrajecten, economische diplomatie), maar dragen ook in dit geval waarschijnlijk bij aan relevantie voor begunstigen.

### *Duurzaamheid als voorwaarde voor efficiency*

Interventies die duurzaam zijn, zijn kostenefficiënter. Evaluaties wijzen op mogelijkheden voor opvolging en opschaling van interventies, programmatische aanpak, lokaal eigenaarschap en het hebben van een exitstrategie als drijvende krachten achter duurzame interventies. Een gebrek aan mogelijkheden voor opvolging en opschaling vertalen zich in minder kostenefficiënte interventies, terwijl een toenemende werkomvang duidt op schaaffecten en standaardisatie (leereffecten). Zo is in de loop der jaren het PSOM/PSI-programma gegroeid door geleidelijke opbouw van de portfolio en de beschikbaarstelling van extra middelen. Dit heeft geresulteerd in een duidelijke efficiencywinst met het vorderen van het programma, waarbij de uitvoeringskosten van programma-uitgaven drastisch zijn gedaald.

Opvolging van interventies in termen van vervolgfianciering, technische onderhoudscontracten, maar ook versterkte lokale institutionele capaciteit, dragen in de regel bij aan het bestendigen van effecten, en daarmee aan de efficiency. Het belang van een exitstrategie wordt in meerdere evaluaties onderkend, maar deze is niet altijd aanwezig of operationeel (DECP, Solidaridad, NBSO's).

| 120 |

Samenwerking met andere donoren, of het overdragen van activiteiten aan donoren in geval van een exit, wordt gezien als een manier om effecten te bestendigen (IBA, IDH). Lokaal eigenaarschap is daarbij niet vanzelfsprekend, zo tonen evaluaties van onder andere ORIO en Solidaridad. De laatstgenoemde activiteit ging volgens evaluatoren nog onvoldoende uit van inclusiviteit, doordat de aanpak zich te veel richtte op een beperkte groep vooroplopende boerenbedrijven in plaats van de grotere achterban (veelal kleinere boerenbedrijven) als belangrijkste doelgroep.

Een snelle opschaling van interventies kan tot managementuitdagingen leiden: ervoor zorgen dat stafleden goed toegerust zijn, dat de monitoring van resultaten goed verloopt, en dat tegelijkertijd de focus en de kwaliteit van dienstverlening behouden blijven. Dit komt onder meer naar voren uit de evaluatie van Agriterra en de IOB-evaluatie naar de invulling van de artikel-1-agenda in drie landen (Bangladesh, Ethiopië en Kenia).<sup>174</sup> Ten slotte kan het creëren van hefboomeffecten (zie paragraaf 5.5) een bijdrage leveren aan meer duurzame resultaten, en daarmee een efficiëntere middelenbesteding.

<sup>173</sup> Dit begrip wordt in paragraaf 5.5 verder toegelicht.

<sup>174</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 69).





met een flexibele implementatiestrategie is het bijvoorbeeld lastiger om efficiency te meten. Evaluaties laten zien dat de vrijheid om flexibel in te spelen op kansen (en daar ook middelen voor te reserveren) enerzijds een kracht van programma's is, maar anderzijds ook een risico is gebleken in termen van (zicht op) efficiency en verantwoording (Partners for Water, Transitiefaciliteit, PSD Apps, Solidaridad). De grote financiële vrijheid brengt het risico met zich mee dat de verdeling van middelen niet transparant is voor betrokken doelgroepen. Grote flexibiliteit biedt de ruimte voor incident- of politiekgedreven activiteiten die 'in het programma gefietst worden', waarvan wordt betwijfeld of ze altijd relevant zijn.

Zoals aangegeven, blijven de meeste evaluatie-oordelen met betrekking tot efficiency steken in uitspraken over de beheerskosten (overhead) en de financiële uitputting van programmamiddelen (zie verderop). De meeste efficiency-oordelen hebben betrekking op het PSO-instrumentarium. Positieve efficiëncyscores doen zich vooral voor bij het instrumentarium gericht op financiële inclusie (MASSIF, TCX, EKV), bedrijfsontwikkeling (PSOM/PSI en PSD Apps), multilateraal gefinancierde programma's gericht op handelsfacilitatie (TMEA, Wereldbankprogramma's genoemd in de IOB syntheses studie 'Better Ways of Trading'), infrastructuur (IDF) en de NFIA<sup>175</sup>, waarbij wordt gewezen op lage beheerskosten, kostendekkendheid, afnemende kosten per eenheid geleverde output, en een goede prijs-kwaliteitverhouding. De belangrijkste argumenten voor de kwalificatie van inefficiency liggen in het verlengde van de hiervoor genoemde redenen, maar zijn in dit geval voorzien van een negatief oordeel. Het betreft onder andere hoge overheadkosten, versplinterde middeleninzet en onderuitputting (o.m. IDH, Solidaridad, TF, ORIO, CBI). Er zijn ook een aantal instrumenten met een wisselend oordeel op de verschillende deelactiviteiten (DGGF, DECP, IBA, Agriterra, IMVO-convenanten). Zo kan een hoge kwaliteit van dienstverlening samengaan met een achterblijvend oordeel over efficiency, of is er sprake van hoge vaste kosten per deelnemer als gevolg van een (te) beperkt aantal deelnemers (IMVO-convenanten). Voor de overige beleidsonderdelen is er weinig zicht op kosteneffectiviteit om de hiervoor genoemde redenen. De efficiency voor het (niet-ODA-)beleid onder artikel 1.2 (handelsbevorderingsinstrumentarium) is moeilijk vast te stellen omdat de budgettaire aansturing vanuit DGBEB richting RVO zich niet richt op product- of instrumentniveau.<sup>176</sup> Gegevens om efficiency op instrumentniveau vast te stellen zijn daarom niet beschikbaar en kunnen niet als sturingsinformatie worden benut.

<sup>175</sup> Al deze activiteiten worden ook als relevant bestempeld, met als kanttekening dat PSOM/PSI, waarvan wordt gesteld dat de aanbodgedreven interventies niet altijd even passend waren bij de lokale omstandigheden, en de NFIA waarvan wordt gesteld dat de aandacht vooral uitging naar het binnenhalen van grote investeerders, ongeacht of deze investeringen toegevoegde waarde opleverden voor de Nederlandse economie. Zie ook hoofdstuk 4.

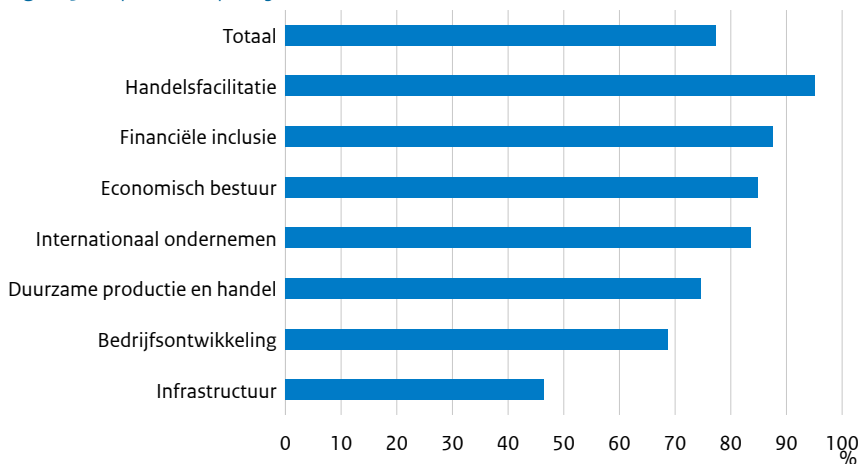
<sup>176</sup> Sinds 2017 legt de RVO verantwoording af aan DGBEB over de instrumentinzet aan de hand van de volgende resultaatgebieden: (1) de goed geïnformeerde ondernemer; (2) de verbonden ondernemer; (3) een sterke economische positie en imago van Nederland in het buitenland; (4) het wegnemen van handelsbarrières en het creëren van een gelijk speelveld. Daaraan is het resultaatgebied publiek-private samenwerking toegevoegd. Vanwege het vraaggestuurde karakter van de instrumentinzet is de RVO vrij om – binnen bepaalde kaders – met uitvoeringsbudgetten te schuiven. Financiële mee- en tegenvallers in de uitvoering zijn daarbij voor risico van de opdrachtnemer (RVO) zelf.

### *Financiële onderuitputting gemiddeld kwart van verplichtingen, grote verschillen tussen thema's*

De financiële analyse voor het gehele instrumentarium onder artikel 1 wijst over de gehele breedte op onderuitputting van beschikbare programmamiddelen. Figuur 5.2 geeft de bestedingen weer in relatie tot de aangegane verplichtingen.<sup>177</sup> Gemiddeld bedraagt de onderuitputting ongeveer een kwart van de aangegane verplichtingen en varieert deze sterk per beleidsthema. Op zichzelf hoeft onderuitputting niet op een beheersprobleem te duiden (uitputting is geen doel op zich), maar zegt het wel iets over het realiteitsgehalte van ambities in het licht van de werkelijke vraag naar het instrumentarium, en daarmee de aangehouden budgetreserves<sup>178</sup>. Onderuitputting is vaak het gevolg van strikte aanvraagprocedures en strengere selectiecriteria (met het oog op effectiviteit en duurzaamheid) waardoor projectkosten lager uitvallen dan de oorspronkelijke aanvragen, zoals bijvoorbeeld evaluaties in het infrastructuurdomein uitwijzen. De lage uitputtingsgraad (46%) in dit domein wordt echter vooral toegeschreven aan het niet kunnen voldoen van de co-financieringsverplichtingen door overheden in de ontvangende landen. In het geval van ORIO vonden 22 van de in totaal 73 goedgekeurde projecten uiteindelijk geen doorgang; waarvan 19 projecten als gevolg van de hiervoor genoemde reden. Nu is het niet altijd mogelijk om in een vroegtijdig stadium goed geïnformeerd te zijn over mogelijke financieringsgaten, maar het wijst op het belang van lokaal eigenaarschap (zie verderop).

**Figuur 5.2** *financiële uitputting naar beleidsthema*

| 123 |



Bron: MIBZ

Programma's en instrumenten binnen het PSO-bedrijfsontwikkelingsdomein (ODA) hadden ook te maken met een lager dan gemiddelde uitputting. Illustratief is het DGGF-onderdeel dat leningen verstrekt aan Nederlandse ondernemingen om activiteiten te ontplooiën in OS-landen waarbij, als gevolg van achterblijvende belangstelling, een deel van de middelen

<sup>177</sup> De mate van onderuitputting kan ook worden gerelateerd aan het initieel gereserveerde budget (budgetreserves) voor een programma of instrument, waarvan het percentage lager ligt dan de hier getoonde relatie met gecommitteerde bedragen.

<sup>178</sup> Structureel te hoge budgetreserves duiden op suboptimale allocatieve efficiëntie.

na tussentijdse evaluatie is gheralloceerd. Als gevolg van bezuinigingen is het niet-ODA-budget voor internationaal ondernemen gehalveerd sinds de mondiale financiële en economische crisis van 2008-2011. Zelfs met het teruglopen van beschikbare budgetten was er bijna in alle jaren sprake van onderuitputting van de beschikbaar gestelde middelen (gemiddeld 17%). De verklaring hiervoor ligt in het vraaggestuurde karakter van het DGBEB-instrumentarium. De praktijk leert dat het lastig is om de belangstelling en het beroep op een regeling bij voorbaat goed in te schatten.

Verskillende evaluaties en focusgroepdiscussies duiden op ruime, moeilijk objectief te controleren en niet consequent toegepaste selectiecriteria voor programmadeelname, en in sommige gevallen op tussentijdse verruiming van de toelatingscriteria om onderuitputting tegen te gaan (o.a. TF, CBI, SIB, NFIA, IDF, DGGF 1, zie verder paragraaf 5.4). Daarmee verbetert de efficiency, maar mogelijk ten koste van de relevantie, omdat het haaks staat op de wens om specifieke doelgroepen te bereiken. Desalniettemin wijzen RVO-rapportages erop dat er meer aandacht is gekomen voor strengere selectiecriteria en betere screening vooraf, bijvoorbeeld bij de toekenning van zakenpartnerscans, informatie op maat en het programma Partners International Business; alle deel uitmakend van het handelsbevorderingsinstrumentarium.

#### *Aanwijzingen voor inefficiënte procedures*

De evaluaties die aandacht schenken aan kosteneffectiviteit gaan vaak ook in op proceskenmerken die van invloed zijn op (in)efficiency, waarbij negatieve oordelen overheersen. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar de complexiteit van de taakaansturing, -coördinatie en -afstemming (PUM, CBI, Agriterra, IBA, NCP, Economische Diplomatie, NBSO's), en een gefragmenteerde portfolio (o.m. D2B, PSOM/PSI, Agriterra, CBI). De evaluatie van economische diplomatie wijst erop dat betrokkenen de procedures rond de totstandkoming van de economische reisagenda niet begrijpen en deze als te complex ervaren. Daarbij kunnen economische (handels)missies slagvaardiger worden georganiseerd en gecoördineerd in de optiek van bedrijven en beleidsmedewerkers. De evaluaties van de Transitiefaciliteit en TMEA beoordelen de taakaansturing en -coördinatie daarentegen positief. Evaluatoren van het DGGF wijzen op een overlap met de portfolio van MASSIF, waarmee wel wordt samengewerkt, maar waar efficiencywinst geboekt zou kunnen worden op het gebied van gezamenlijke monitoring en *due dilligence*. Ten slotte wordt gewezen op weinig efficiënte uitvoeringsprocessen als gevolg van tussentijds gewijzigde aanvraagcriteria, onvoldoende standaardisatie en onvoldoende voorspelbare aanvraagprocedures, wat resulteert in administratieve belasting voor programma-aanvragers en -deelnemers (DGGF-spoor 1 en 3, PIB). Positieve oordelen betreffen in dit kader SIB en DHK/DHI.

## 5.4 Verklarende factoren voor (in)efficiency

Het getoonde globale overzicht in figuur 19 roept vragen op waarom en onder welke omstandigheden (in)efficiency zich voordoet. Dergelijke inzichten ondersteunen het denken over mogelijke maatregelen om de efficiency verder te verhogen.

### *Efficiency bepaald door (aan)sturing en doelgroepbereik*

De evaluaties wijzen op een aantal (beïnvloedbare<sup>179</sup>) verklarende factoren ten aanzien van efficiency, te weten: 1) sturing en ambities en 2) doelgroepbereik. De beschrijving van voorbeelden van (in)efficiency beperkt zich daarmee niet alleen tot kosteneffectiviteit, maar beschrijft efficiency ook in relatie tot proceskenmerken van interventies (procedurele doelmatigheid).

Ad 1) Een efficiënte programma-implementatie is gebaat bij goede projectaansturing (procedurele doelmatigheid). Daarbij draait het om de interactie tussen (aan)sturingsrelaties en doelmatig handelen, zoals in het voorbeeld uit de vorige paragraaf waarin wordt gewezen op de beperkingen van budgettaire sturing op product- of instrumentniveau (instrumentarium van artikel-1.2-). De evaluatie van de *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's) toont dat een gemengd aansturingsmechanisme leidt tot een complex en weinig transparant, en daarmee suboptimaal functioneren. Daarentegen heeft het delegeren van (voorheen centraal aangestuurde) activiteiten naar ambassades en de RVO geleid tot een efficiëntere organisatie en coördinatie van het instrument Transitiefaciliteit. De evaluatie van economische diplomatie wijst op het ontbreken van afwegingskaders, waardoor er op projectniveau keer op keer tijd en energie gestoken moest worden in het helder krijgen van de taakverdeling. Sturing doelt ook op het realiteitsgehalte van ambities en aannames. Zo hangt de gebrekkige efficiency van het DGGF samen met niet realistische veronderstellingen ten aanzien van de opbouw van de pijplijn en portfolio, de terugbetalingstermijn van leningen en *exits*, en het daardoor opnieuw beschikbaar komen van aflossingen en rentebetalingen voor nieuwe leningen en deelnames. Dit resulteert in onderuitputting van beschikbare budgetten en – als gevolg daarvan – relatief hoge uitvoeringslasten, zeker in de beginfase, na introductie van een nieuw instrument. Naarmate het portfolio zich opbouwt is er zicht op daling van de beheerslasten. Als reden voor de te ambitieuze doelstellingen wijst de evaluator op de ervaringen met de voorloper van het DGGF (PSI), dat nog subsidiegedreven was (in plaats van leningengedreven) wat de grotere vraag van destijds zou verklaren. Niet alleen in het geval van het DGGF is er sprake van een vertraagde opbouw van de portfolio; de helft van de evaluaties die iets over efficiency zeggen wijst hier op.

| 125 |

Ad 2) Interventies die de doelgroep beter weten te bereiken, worden als efficiënter beoordeeld. De relatie tussen efficiency en doelgroepbereik is terug te voeren op de a) (zelf) selectie van programmadeelnemers, b) een achterblijvende vraag naar interventies en c) een versplinterde inzet van interventies.

<sup>179</sup> Het betreft factoren die binnen de invloedssfeer van de interventie liggen en waar (in principe) op kan worden gestuurd. Dit betekent dat factoren zoals vraaguitval tijdens de interventie ('*attrition*') of lagere realisaties als gevolg van lager dan voorziene kosten hier onbesproken blijven.

Efficiency wordt mede bepaald door (zelfselectie) van programmadeelnemers. De beoordelingscriteria om deelnemers te selecteren zijn niet altijd controleerbaar en dit kan resulteren in onterechte uitsluiting van geschikte deelnemers (vaak bedrijven), en daarmee tot een suboptimaal doelgroepbereik leiden (TMEA, SIB, NCP, PFW). De tegenovergestelde situatie doet zich ook voor waarbij, soms door toedoen van financiële onderuitputting, de toelatingscriteria voor programmadeelnemers zijn verruimd of waarbij programma-uitvoerders zich richten op laaghangend fruit (IDH, Solidaridad, CBI, DGGF). Beide situaties, waarin sprake is van onterechte uitsluiting van geschikte deelnemers of (onterechte) selectie van (in eerste instantie) niet beoogde doelgroepen, wijzen op een minder efficiënte inzet van middelen in het licht van de beoogde doelen. Daarnaast kan zelfselectie bijdragen aan een suboptimaal doelgroepbereik, omdat bedrijven die het instrumentarium beter weten te vinden (soms via tussenkomst van consultants) niet per definitie de meest hulpbehoevendsten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vraaggestuurde instrumentarium gericht op handelsbevordering (economische missies, SIB, PIB), maar ook voor instrumenten binnen pijler 1 (PSOM/PSI, TF, CBI, ORIO). Meer algemeen geldt dat (ongerichte) vraagsturing zich moeilijk verhoudt tot gericht doelgroepbereik. De mate waarin er sprake is doelgroepbereik (in kwalitatieve en kwantitatieve zin) wordt vaker als negatief beoordeeld in evaluaties. Hier ligt ruimte voor verbetering.

Ten tweede is de achterblijvende vraag naar interventies mede bepalend voor efficiency. Deze doet zich voor als gevolg van aanscherping van voorwaarden (strengere selectie aan de poort), een minder laagdrempelig product (lening in plaats van een subsidie), of een minder relevante interventie, product of dienst (D2B, DGGF spoor 1, PIB, TCX, benutting van handelsakkoorden). In het geval van ORIO is ongeveer de helft van het beschikbare budget niet uitgegeven, mede als gevolg van striktere aanvraagprocedures. Voor Nederlandse exporteurs van kapitaalgoederen was ORIO bovendien duidelijk minder interessant dan voorloper ORET, doordat overheden in de doellanden de aanvraag deden en *International Competitive Bidding* (ICB) verplicht was. Bij de TCX wordt de achterblijvende vraag verklaard doordat ontwikkelingsbanken en microfinancieringsinstituties de kosten van TCX vooralsnog hoog inschatten en het risico op sterke devaluatie van de lokale valuta laag. Daarnaast is, zoals eerdergenoemd, een achterblijvende vraag het gevolg van niet reële ambities en aannames (FMO B-CD, IBA, DGGF-spoor 1, D2B), of de onbekendheid met een activiteit of regeling (NBSO's, IBA, benutting van handelsakkoorden). Een achterblijvende vraag kan zowel op meer als op minder efficiency wijzen; deze relatie is niet eenduidig. In het geval van strengere selectie aan de poort of een minder laagdrempelig product of dienst is het voorstelbaar dat alleen gemotiveerdere deelnemers overblijven<sup>180</sup>, wat kan bijdragen aan een gericht en daarmee doelmatiger inzet (handelsbevorderingsinstrumentarium, CBI).

Ten slotte is een gefragmenteerde inzet van interventies mede bepalend voor efficiency. Een gefragmenteerde inzet doet zich voor als gevolg van interventies verdeeld over meerdere landen met relatief kleine budgetten. Dit draagt bij aan een ondoelmatige inzet van schaarse middelen (D2B, IDF, DECP, CBI). Door te werken in een kleiner aantal landen kan meer

<sup>180</sup> Het type mechanisme waar hier op wordt gewezen wordt overigens nog niet systematisch onderzocht.

landenspecialisme worden opgebouwd bij de uitvoerder en kunnen verschillende projecten in een land nauwer op elkaar aansluiten. Enerzijds kan efficiëntie van de uitvoering vergroot worden door meer landenfocus. Anderzijds vereist een programmatische aanpak meer maatwerk, waardoor zo'n aanpak slechts in een kleiner aantal landen goed uitgevoerd kan worden.

## 5.5 Revolveerbaarheid en hefboomwerking

Als gevolg van minder beschikbare publieke middelen voor ontwikkelingssamenwerking heeft de nieuwe beleidsagenda (sinds 2013) geleid tot een gewijzigde visie op financiële ondersteuning. Het nog voornamelijk subsidiegeoriënteerde instrumentarium werd deels ingeruild voor het werken met leningen, garanties, verzekeringen en het in stand houden van kapitaal door instelling van revolveerbare fondsen. Daar waar een subsidie een eenmalige uitgave betreft, wordt een revolverend fonds opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, bijvoorbeeld door aflossingen van de leningen met rente. Daarmee kan het een efficiënt financieringsmodel zijn. Bovendien wordt aangenomen dat als gevolg van het demonstratie-effect (bewezen *business case*) private bijdragen worden uitgelokt (hefboomwerking).

### *Gebrek aan kaderstelling bij revolverende fondsen*

| 127 |

De revolverende fondsen onder artikel 1 zijn het DGGF en de eerder besproken FMO-staatsfondsen (o.m. IDF en MASSIF) vallen allemaal onder het thema 'financiële ontwikkeling en inclusie'; onderdeel van het PSO-instrumentarium onder pijler 1. Daar waar het jongste instrument (DGGF) kampte met een trage portfolio-opbouw groeide de omvang van de staatsfondsenportfolio in de periode 2012-2016 met bijna twintig procent, maar keerde in 2019 terug op het niveau van 2012 (zie ook hoofdstuk 3). Maar wat betekent dit voor het oordeel over de revolveerbaarheid en hefboomwerking?

Ten aanzien van de revolveerbaarheid van fondsen tekent zich een divers beeld af,<sup>181</sup> waarbij een gebrek aan kaderstelling opvalt. Zo worden er geen eisen gesteld ten aanzien van de termijn waarop een fonds revolverend dient te zijn, of wat als een kritische massa moet worden beschouwd voor het voortbestaan van een fonds, evenals de spreiding van risico's binnen de portfolio. Voor de gezamenlijke onderdelen van het DGGF luidt het oordeel dat het bewust hogere risicoprofiel en de trage portfolio-opbouw ervoor hebben gezorgd dat volledige revolveerbaarheid niet wordt gehaald, ook niet op de langere termijn. Het DGGF is daarmee een deels revolverend fonds dat alsnog grote voordelen heeft ten opzichte van subsidie-instrumenten, omdat er op de lange termijn een hoger investeringsvolume mee behaald kan worden. Dit betekent wel dat het fonds op gezette tijden moet worden aangevuld om een bepaald committeringsniveau in stand te houden. De evaluatie wijst op het dilemma dat volledige revolveerbaarheid niet altijd van toepassing zou moeten zijn, omdat ook andere criteria meespelen, waaronder ontwikkelingsrelevantie.

<sup>181</sup> Beschikbaar gestelde middelen voor technische assistentie zijn uitgesloten van de revolveerbaarheids-eis en betreffen daarmee eenmalige uitgaven voor de overheid.

Voor het door FMO beheerde IDF (78-95% revolveerbaarheid) geldt dat de financiële resultaten en levensvatbaarheid fluctueerden als gevolg van verlieslatende activiteiten van een substantieel deel van de portfolio. Het prognosemodel voor IDF 2 toont dat er jaarlijks nog ruim EUR 20 miljoen door BZ zal moeten worden bijgestort om het fonds draaiende te houden bij een committeringsniveau van EUR 60 miljoen; één derde derhalve<sup>182</sup>.

Daarentegen lag de revolveerbaarheid van MASSIF op 100 procent gedurende de evaluatieperiode, maar deze is (logischerwijze) verslechterd sinds Covid-19. De financiële prestatie is erg afhankelijk van individuele (*equity*) investeringen en daarmee erg volatiel. Ook hier wordt gewezen op de delicate balans waarbij een lagere dan de 100 procent revolveerbaarheidseis (als gevolg van risicovollere, maar vaak meer ontwikkelingsrelevante investeringen) mogelijk tot marktverstoring leidt. De eis voor een hoger percentage zou inhouden dat er minder risicovol wordt geïnvesteerd wat wijst op minder additionaliteit. De evaluatoren bevelen aan om, in plaats van een lagere revolveerbaarheidseis te stellen, een apart subfonds onder MASSIF te onderzoeken om zo moeilijkere markten middels subsidieverstrekking te kunnen bedienen.

### *Beperkte aanwijzingen voor (externe) hefboomwerking*

Hefboomwerking kan zich voordoen binnen een instrument (katalysatorwerking) en buiten het instrument (mobilisatie van private financieringsbronnen). Een voorbeeld van hefboomwerking binnen het instrument zijn de co-financieringsbijdragen van begunstigden (vaak bedrijven). Met de instelling van revolverende fondsen heeft de beleidsmaker niet alleen ingezet op een groter aandeel financiering door programmabegunstigden (bijvoorbeeld: lening in plaats van gift), maar juist ook door het creëren van hefboomwerking door het aantrekken van (extern) risicodragend kapitaal. Het publieke aandeel op het totaal van geïnvesteerde middelen zou daarmee omlaag kunnen. Daarbij doen zich de volgende gradaties voor met betrekking tot het extern mobiliseren van (risicodragend) kapitaal:

1. In de wereld van de (revolverende) financiële fondsen is het gangbaar om samen op te trekken met (meestal) andere ontwikkelingsbanken (DFI's). Het achterliggende motief is risicospreiding. Zo toont de portfoliobeschrijving aan dat DGGF-spoor 2 en MASSIF (beide gefinancierd vanuit ODA-middelen) participeerden in dezelfde intermediaire financiële instellingen in doellanden. Daardoor is er geen sprake van het mobiliseren van risicodragend kapitaal, maar hooguit mobilisatie van (andere) publieke middelen.
2. De evaluaties geven aan dat het streven om een voorbeeldfunctie te vervullen, gericht op het aantrekken van private fondsen (extern risicodragend kapitaal), (nog) in beperkte mate is gerealiseerd<sup>183</sup>. In het geval van het DGGF wordt dit toegeschreven aan het kleinschalige karakter van het fonds. Daarnaast wordt een partieel revolverend fonds ook niet als een demonstratie-effect gezien om private financiële stromen aan te trekken. Het fonds zal hierdoor namelijk op termijn niet op eigen benen kunnen staan en afhankelijk blijven van publieke middelen.
3. De DGGF-evaluatie benoemt wel voorbeelden waarin DGGF-financiering een opstapje

<sup>182</sup> De evaluatoren wijzen in dit verband op een bescheiden groei van de revolveerbaarheid de opvolger van IDF-1 vanwege de langzame uitfasering van het IDF-I-portfolio. Hier zijn nog operationele verliezen te verwachten waardoor bijstorting vanuit publieke middelen noodzakelijk maakt.

<sup>183</sup> Volgens het '[Mobilised private \(climate & biodiversity\) finance report 2020](#)' (Trinomics, 2021) mobiliseerden DGGF en MASSIF in 2020 beiden voor ongeveer 20 mln. euro aan private financiering.



vormde voor het aantrekken van vervolfinanciering die minder concessioneel was, en daarmee een nuttige stap op weg naar commerciële financiering.

## 5.6 Bevindingen op hoofdlijnen

Het oordeel over de mate van (in)efficiency beperkt zich niet alleen tot kosteneffectiviteit, maar beschrijft efficiency ook in relatie tot proceskenmerken van interventies. De mate waarin er sprake is van efficiency wijst op een integrale afweging met het evaluatiecriterium 'relevantie'. Interventies kunnen als minder kostenefficiënt gekwalificeerd worden, maar tegelijkertijd goed scoren op het criterium (ontwikkelings)relevantie, en vice versa. Een belangrijke voorwaarde voor efficiency is de duurzaamheid van interventies. Evaluaties wijzen op mogelijkheden voor opvolging en opschaling van interventies, programmatische aanpak, lokaal eigenaarschap en het hebben van een exitstrategie als drijvende krachten achter duurzame interventies.

In het algemeen is er sprake van een beperkt inzicht in kosteneffectiviteit, omdat er nog weinig zicht is op behaalde resultaten (outcomes), of omdat zich attributieproblemen voordoen, bijvoorbeeld ten aanzien van het beleid dat zich richt op beleidsbeïnvloeding in Brussel. Een andere verklaring ligt in het feit dat de M&E (nog) niet goed is ingericht op het meten van effecten van interventies, bijvoorbeeld omdat het lastig is om een goed ijkpunt te vinden voor het meten van behaalde resultaten.

| 129 |

Vaak blijven evaluatie-oordelen met betrekking tot efficiency nog steken in uitspraken over de beheerskosten (overhead) en de financiële uitputting van programmamiddelen. De meeste efficiency-oordelen hebben betrekking op het PSO-instrumentarium, waarbij positieve efficiency-scores zich vooral voordoen bij het instrumentarium gericht op financiële inclusie, bedrijfsontwikkeling en handelsfacilitatie. Als redenen hiervoor wordt gewezen op lage beheerskosten, kostendekkendheid, afnemende kosten per eenheid geleverde output, en een goede prijs-kwaliteitverhouding. De belangrijkste argumenten voor de kwalificatie van inefficiency liggen in het verlengde van de hiervoor genoemde redenen, maar zijn in dit geval voorzien van een negatief oordeel. De evaluaties die aandacht schenken aan kostenefficiency gaan vaak ook in op proceskenmerken die van invloed zijn op (in)efficiency, waarbij positieve oordelen in de minderheid zijn. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar de complexiteit van de taakaansturing, -coördinatie en -afstemming en een gefragmenteerde portfolio. De helft van de evaluaties die ingaan op efficiency verwijst naar financiële onderuitputting (gemiddeld een kwart van de aangegane verplichtingen) met grote verschillen tussen thema's. Op zichzelf hoeft onderuitputting niet op een beheersprobleem te duiden, maar zegt het wel iets over het realiteitsgehalte van ambities in het licht van de werkelijke vraag naar het instrumentarium, en daarmee de aangehouden budgetreserves. De lage uitputtingsgraad (46%) in het infrastructuurdomein wordt met name toegeschreven aan het niet kunnen voldoen van de co-financieringsverplichtingen door overheden in de ontvangende landen. Programma's en instrumenten in privatesectorontwikkeling hadden ook te maken met een lager dan gemiddelde uitputting, vaak wegens gebrek aan belangstelling bij het Nederlandse bedrijfsleven om activiteiten te ontplooiën in

OS-landen. Verschillende evaluaties en focusgroepdiscussies duiden erop dat toelatingscriteria tussentijdse verruimd werden met het doel onderuitputting tegen te gaan. Dit staat haaks op de wens om specifieke doelgroepen te bereiken en doet afbreuk aan de relevantie, en daarmee de efficiency van de instrumentinzet.

De evaluaties wijzen op een aantal (beïnvloedbare) verklarende factoren ten aanzien van efficiency, te weten sturing (in de samenwerking tussen BZ en uitvoerende organisaties, tussen Den Haag en de posten), ambities en doelgroepbereik. Een efficiënte programma-implementatie is gebaat bij goede projectaansturing, gebruik van afwegingskaders en realistische veronderstellingen ten aanzien van de opbouw van de pijplijn en portfolio, inzicht in aflossingstermijnen, 'exits' en rentebetalingen waarmee opnieuw financiële middelen beschikbaar komen voor leningen en deelnames (procedurele doelmatigheid). Interventies die de doelgroep beter weten te bereiken, worden als efficiënter beoordeeld. De relatie tussen efficiency en doelgroepbereik is terug te voeren op de (zelf)selectie van programmadeelnemers, een achterblijvende vraag naar interventies bij doelgroepen en een versplinterde inzet van interventies.

Als gevolg van minder beschikbare publieke middelen voor ontwikkelingssamenwerking heeft de nieuwe beleidsagenda geleid tot een gewijzigde visie op financiële ondersteuning. Het nog voornamelijk subsidie-georiënteerde instrumentarium werd deels ingeruild voor het werken met leningen, garanties, verzekeringen en het in stand houden van kapitaal door instelling van revolveerbare fondsen. Daar waar een subsidie een eenmalige uitgave betreft, wordt een revolverend fonds opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, waarmee revolverende instrumenten in potentie een efficiënte vorm van financiering zijn, passend in de beleidsaannamen om met minder (publieke middelen) meer aan ontwikkelingssamenwerking te kunnen doen.

Ten aanzien van de revolveerbaarheid van fondsen tekent zich een divers beeld af. Daar waar het jongste instrument (DGGF) kampte met een trage portfolio-opbouw zag FMO de portfolio's van haar staatsfondsen met bijna twintig procent groeien in de periode 2012-2016, maar keerde deze in 2019 terug op het niveau van 2012. In het algemeen valt een gebrek aan kaderstelling op. Zo worden er geen eisen gesteld ten aanzien van de termijn waarop een fonds revolverend dient te zijn, noch ten aanzien van de kritische massa voor het voortbestaan van een fonds of de spreiding van risico's. Vergelijking tussen fondsen wijzen op een wisselende mate van revolveerbaarheid. Een gedeeltelijk revolverend fonds heeft altijd nog voordelen ten opzichte van subsidiegedreven instrumenten, omdat er op de lange termijn een hoger investeringsvolume mee behaald kan worden. Evaluaties wijzen op het dilemma dat volledige revolveerbaarheid niet altijd van toepassing zou moeten zijn, omdat ook andere criteria meespelen, waaronder ontwikkelingsrelevantie. Hierdoor is er sprake van een uitruileffect, waarbij te veel nadruk op revolveerbaarheid mogelijk het verkeerde signaal kan afgeven aan uitvoerders om voor een minder risicovolle (en in theorie minder ontwikkelingsrelevante) portfolio te kiezen.

Hefboomwerking kan zich voordoen binnen een instrument (katalysatorwerking) en buiten het instrument (mobilisatie van private financieringsbronnen). Met het instellen van

revolverende fondsen heeft de beleidsmaker ingezet op het creëren van hefboomwerking buiten het instrument. Vooral nog zijn er beperkte aanwijzingen dat deze externe vorm van hefboomwerking (het aantrekken van risicodragend kapitaal) zich voordoet. Daarmee vinden evaluaties van revolverende fondsen vooral nog onvoldoende onderbouwing voor het destijds in het regeerakkoord (Rutte II) geuite streven om met beperkt beschikbare publieke middelen (externe) private betrokkenheid te mobiliseren.



# 6

## Coherentie tussen hulp en handel

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt in hoeverre er in het BHOS-beleid onder artikel 1 sprake is van coherentie en synergie (onderzoeksvragen 8 en 9). Beide begrippen zijn geduid in hoofdstuk 2 (par. 2.2.3) en er is hier ook een gereconstrueerde beleidstheorie voor coherentie en synergie gepresenteerd (par. 2.5.2). De bevindingen in dit hoofdstuk volgen de indeling van deze beleidstheorie, vandaar dat de figuur hier wordt herhaald (figuur 6.1). Een eerste belangrijke bevinding is dat er erg weinig evaluaties zijn die aandacht besteden aan synergie, en dat de evaluaties die dit wel doen weinig resultaat vinden. Ook in de focusgroepen werden erg weinig concrete voorbeelden genoemd. Hierdoor zijn resultaten op de bovenste drie blokken in de figuur erg summier. De bevindingen reflecteren daarom vooral op de samenvoeging van hulp en handel (par. 6.2), op welke manier dat heeft geleid tot meer aandacht voor hulpdoelstellingen in het handelsbeleid, inclusief MVO (par. 6.3), en op welke manier dat heeft geleid tot een grotere betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij

ontwikkelingssamenwerking (par. 6.4). Paragraaf 6.5 sluit dit hoofdstuk af met bevindingen op hoofdlijnen waarbij deze bevindingen tevens worden gelinkt aan de belangrijkste assumpties achter het beleid voor coherentie/synergie tussen hulp en handel.

**Figuur 6.1** Gereconstrueerde Coherentie- & Synergie-beleidstheorie



## 6.2 Samenvoeging van hulp en handel

Hulp en handel zijn samengevoegd met de gedachte dat ze elkaar versterken vanwege gedeelde doelen (SDG's) en doelgroepen (landen, sectoren, mensen). Om de voorwaarden te scheppen voor coherentie en synergie tussen hulp en handel is met de introductie van de nieuwe beleidsagenda in 2013 ingezet op het bundelen van middelen, vaardigheden en competenties van beleidsmakers, bedrijven, kennisinstellingen en andere maatschappelijke actoren. De meest in het oog springende verandering hiertoe is de institutionele samenvoeging van hulp en handel in één ministersportefeuille. De vraag die hier allereerst uit voortvloeit is op welke wijze deze samenvoeging vorm heeft gekregen, en in hoeverre dat de voorwaarden biedt om te komen tot meer coherentie en synergie. Het zijn met name de focusgroepdiscussies met beleidsmakers en uitvoerders die hier zicht op hebben gegeven, aangevuld met inzichten uit evaluaties. De belangrijkste thema's die hieruit naar voren zijn gekomen worden hieronder behandeld, te weten: een gebrek aan politieke en ambtelijke sturing op synergie, een onvoltooide integratie van DGIS en DGBEB, en een beperkte overlap van beide agenda's. Hierdoor zijn de voorwaarden voor meer coherentie en synergie slechts in beperkte mate geschapen door de samenvoeging.

### *Synergie vergt actieve sturing*

Synergie tussen hulp en handel ontstaat niet vanzelf en moet daarom actief worden gestimuleerd, niet alleen in de uitvoering maar ook door de politiek en het beleid. De IOB *case study* naar de implementatie van het hulp-en-handel-beleid constateert dat er al in de ontwerpfase een gebrek aan sturing was. Ambassades die het beleid moesten implementeren waren grotendeels op zichzelf aangewezen omdat ze geen richtlijnen of een onderliggende ToC meekregen. Hierdoorervaarden ze moeilijkheden bij het in de praktijk brengen van de agenda<sup>184</sup>. Ook in de focusgroepdiscussies wordt door zowel beleidsmakers als uitvoerders gewezen op een gebrek aan sturing. Zij wijten dit aan afnemende politieke en ambtelijke aandacht voor, en geloof in de gezamenlijke agenda. Uitvoerders als RVO werden hierdoor geconfronteerd met verschillende opdrachten vanuit DGIS en DGBEB waarbij de focus vooral lag bij de eigen doelstellingen en het eigen beleids- en resultaatkader. Daarnaast hebben beleidsmakers taken overgedragen aan de uitvoerders die eigenlijk bij de beleidsmakers thuishoren en waarvoor zij nog steeds de eindverantwoordelijkheid dragen. Er is hierdoor onduidelijkheid ontstaan over de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden, wat heeft geleid tot eigen interpretaties en vrijheden in de uitvoering. Zo heeft RVO op eigen initiatief pogingen ondernomen om hulp en handel meer met elkaar te verbinden in de praktijk, door het organiseren van bijeenkomsten voor landenmedewerkers uit verschillende organisaties en gremia (landentafels), het opstellen van M&E-doelen, en het instellen van minder strikte toelatingscriteria. FMO heeft ook zelf initiatieven genomen om ontwikkelingsdoelen te integreren, en zeer recent nog voor de thema's gender en klimaat<sup>185</sup>. Ondanks dat het onduidelijke opdrachtgeverschap soms juist de vrijheid en flexibiliteit genereert om beide doelen in de praktijk bij elkaar te brengen, overheerst het gevoel van een gebrek aan steun en sturing vanuit het beleid.

| 134 |

Ook in het instrumentarium moet in het ontwerp actief gestuurd worden op synergie. Het beleid wacht in de ogen van uitvoerders te veel op kansen die de markt aandient. Zij wijzen erop dat er aan de voorkant van het beleid striktere voorwaarden zouden kunnen worden gehanteerd, zodat alleen bedrijven worden geselecteerd die bereid zijn om OS-doelstellingen in hun *business case* te integreren. Wellicht het meest sprekend in dit opzicht is het DGGF. Hier zijn selectiecriteria juist versoepeld en concludeert de evaluatie dat het instrument niet ontworpen is voor het systematisch zoeken naar kansen voor inclusieve groei en armoedebestrijding<sup>186</sup>. Het is zelfs mogelijk dat investeringen die aan alle criteria voldoen het tegenovergestelde effect hebben. Investeringen gericht op de bovenklasse kunnen bijvoorbeeld alle doelen van werkgelegenheid, productiecapaciteit en kennisoverdracht halen en toch ongelijkheid vergroten. De evaluatie van het DHK/DHI-instrument wijst er op dat een instrument dat primair is ontworpen voor de internationalisering van het Nederlandse MBK niet automatisch

<sup>184</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021).

<sup>185</sup> Zie ook evaluatie van FMO-A.

<sup>186</sup> Hetzelfde type argument wordt in meerdere programma- en instrumentevaluaties benoemd (o.m. PUM, TF, PSOM/PSI, IBA, 2Scale, IDH, CBI, handelsmissies, SIB, IMVO-convenanten).

zal bijdragen aan armoedebestrijding<sup>187</sup>. Volgens de evaluatoren hebben Nederlandse bedrijven niet noodzakelijkerwijs de beste oplossingen voor maatschappelijke en sociale uitdagingen in ontwikkelingslanden, en richt het instrument zich nauwelijks op fragiele staten. Daarnaast is er meer sprake van export en minder bereidheid tot investeringen in ontwikkelingslanden, waardoor de ontwikkelingsimpact ook onder druk staat. Dat neemt niet weg dat als er wel meer op deze zaken wordt gestuurd, de ontwikkelingsimpact groot kan zijn. Als er in het ontwerp wél rekening is gehouden met beide doelstellingen, betekent dit echter niet dat ontwikkelingsdoelen automatisch worden gehaald zoals blijkt uit meerdere evaluaties (PSD Apps, handelsmissies, PIO, IOB-landenstudies). Dit benadrukt het in hoofdstuk 4 opgemerkte belang van continue monitoring en sturing op ontwikkelingsimpact.

### *Weinig zicht op dilemma's*

Het gebrek aan sturing hangt samen met een gebrek aan zicht op de dilemma's die zich voordoen bij de samenvoeging van hulp en handel.<sup>188</sup> Op het hoogste niveau wordt dit volgens beleidsmakers veroorzaakt door een gebrek aan discussie en eigenaarschap over hoe de uiteenlopende hulp- en handeldoelstellingen al dan niet bij elkaar komen. De komst van DGBEB naar BZ lost de spanningen tussen deze doelstellingen niet op, waarbij wordt aangegeven dat de institutionele setting logisch voortvloeit uit de te bereiken doelen, en niet andersom. Ook in de Tweede Kamer zou deze discussie volgens beleidsmakers en uitvoerders te weinig zijn gevoerd omdat er weinig ruimte wordt genomen voor het uitdiepen van dergelijke dilemma's in de politiek. Doordat er op het hoogste niveau weinig zicht is op de dilemma's wordt er ook weinig sturing aan gegeven. Dit maakt het lastig voor beleidsmakers om tot een goede afweging te komen die recht doet aan de verscheidenheid aan doelstellingen. Het bevorderen van handel en export leidt namelijk tot andere keuzes dan het bevorderen van lokale economische ontwikkeling. In de praktijk wordt er dan ook vaak óf vanuit het hulp- óf vanuit het handelsperspectief gekeken.

| 135 |

Dit idee van wisselende perspectieven wordt ondersteund door meerdere IOB-evaluaties. Allereerst stelt de 'Partners in Ontwikkeling'-evaluatie uit 2021 vast dat instrumenten niet noodzakelijkerwijs gericht zijn op beide doelstellingen. Veel instrumenten onder DGIS richten zich immers op het betrekken van bedrijven zonder specifieke focus op Nederlandse bedrijven. Sommige instrumenten onder DGBEB hebben niet tot doel om bijdragen te leveren aan duurzame ontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden, maar kunnen daar wel een rol in spelen. Ten tweede blijkt dat instrumenten zelden in gelijke mate bijdragen aan de twee doelen. Dit punt komt ook sterk naar voren in de case studies naar de implementatie van het hulp-en-handel-beleid in Bangladesh, Kenia en Ethiopië<sup>189</sup>. In Bangladesh

<sup>187</sup> DHK/DHI is primair een DGBEB-programma met als doel de internationalisering te bevorderen van het Nederlandse MKB en het stimuleren van de daarmee gepaard gaande export en buitenlandse investeringen. De belangrijkste activiteit is het faciliteren van demonstratie- en haalbaarheidsprojecten, en investeringsvoorbereidende projecten die bedrijven helpen zich beter te positioneren op nieuwe markten. Op 1 juni 2014 werd de landenlijst uitgebreid tot 68 DGGF-landen nadat DGIS (Directoraat DDE) ook in de DHK- regeling stapte. Sinds deze uitbreiding worden projecten in de DGGF-landen ook getoetst op ontwikkelingsimpact (duurzame en inclusieve economische groei en afname van armoede).

<sup>188</sup> Zie paragraaf 6.4 voor concrete voorbeelden van botsende doelstellingen en negatieve uitruileffecten.

<sup>189</sup> ['Coherence or co-existence?'](#) (IOB, 2021).

was er een focus op hulpdoelen met weinig commerciële kansen; in Kenia leidde de keuze om te gaan voor commercieel succes ertoe dat achtergestelde groepen en regio's buiten de boot vielen; in Ethiopië gaf de ambassade aan in een spagaat te zitten vanwege de opdracht om Nederlandse handel en investeringen te stimuleren terwijl er sprake was van een slecht ondernemingsklimaat met veel risico's. Ook uitvoerders zoals FMO, RVO, CBI en IDH worstelen met deze wisselende perspectieven en moeten hier een eigen weg in vinden. In de uitvoering lopen zij dan ook tegen diverse spanningen aan tussen hulp- en handelsdoelstellingen, of zien ze dat er geen gedeelde belangen zijn.

#### *Komst van DGBEB naar BZ eerste stap, maar niet voldoende voor coherentie en synergie*

Geïntegreerde beleidsafstemming tussen DGIS en DGBEB is een voorwaarde voor het laten slagen van de gecombineerde BHOS-agenda. De komst van DGBEB naar BZ maakt het gemakkelijker om elkaar te vinden, maar heeft vooralsnog niet geleid tot intensieve samenwerking. Volgens respondenten ligt dit aan afnemende politieke aandacht voor de integratie van hulp en handel en aan een onvoltooide integratie van BH en OS in BZ.

Afnemende politieke aandacht voor de integratie van hulp en handel is volgens respondenten een belangrijke reden voor het gebrek aan gemeenschappelijkheid tussen beide directies. Zowel onder beleidsmakers als uitvoerders heerst de opvatting dat daar waar het kabinet-Rutte II een verregaande integratie tussen hulp en handel zocht, deze onder Rutte III meer als twee aparte beleidsterreinen worden gezien. Dit blijkt onder meer uit de verminderde aandacht voor 'transitielanden' in de BHOS-nota van kabinet-Rutte III. Hierdoor is de gezamenlijke missie onvoldoende uitgewerkt en zijn directies zich meer op hun eigen prioriteiten gaan richten. Ook geven beleidsmakers aan dat dit binnen BZ heeft geleid tot een afnemend geloof in de haalbaarheid van de gecombineerde hulp- en handel agenda en in de meerwaarde van het onderbrengen van DGBEB in BZ. Als de meerwaarde niet wordt gezien door de politieke en ambtelijke leiding, dan kan dat ook institutioneel niet worden gerepareerd, aldus een van de respondenten in de focusgroepen.

| 136 |

Het gebrek aan gemeenschappelijkheid tussen DGIS en DGBEB kan volgens respondenten ook worden verklaard uit een onvoltooide integratie van BH en OS binnen BZ, een beeld dat ook naar voren komt in meerdere evaluaties (Economische diplomatie, TF, PSOM-PSI, SIB). Er wordt in de focusgroepen gesproken over gescheiden bloedgroepen, ieder onder aanvoering van een eigen DG. Het zijn twee naast elkaar bestaande zuilen of kokers gebleven die elkaar niet altijd begrijpen en elkaars taal niet spreken. Zeker in het begin moesten de directies nog erg aan elkaar wennen, wat ook logisch is, vanwege verschillende visies, werkwijzen en bedrijfscultuur. In de loop der jaren zijn de verschillen wel afgenomen door het personeelsrotatiesysteem, maar tot veel gemeenschappelijkheid heeft dit vooralsnog niet geleid aldus respondenten.

De wenselijkheid van meer gemeenschappelijkheid wordt echter ook ter discussie gesteld aangezien de handels- en ontwikkelingsagenda elkaar maar beperkt raken, bijvoorbeeld qua landenfocus zoals ook blijkt uit de portfolioanalyse in hoofdstuk 3. Respondenten wijzen erop dat er maar op een beperkt terrein sprake is van kruisbestuiving tussen hulp en handel, en dat overige delen van het beleid via de traditionele kanalen kan worden aangestuurd.



Deze constatering van een beperkte overlap klopt voor het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking (zie paragraaf 6.4), maar niet voor het integreren van ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid, daar zijn weldegelijk meer mogelijkheden tot kruisbestuiving (zie paragraaf 6.3).

### *Samenhangend instrumentaanbod als voorwaarde voor coherentie en synergie*

Zowel uit evaluaties als uit de focusgroepdiscussies komt het beeld naar voren dat er onvoldoende samenhang is in het instrumentaanbod om hulp en handel in de praktijk bij elkaar te brengen. Dit uit zich in (1) een grotendeels gescheiden beleidsinstrumentarium met verschillende typen vraag- en aanbodsturing, (2) uiteenlopende voorwaarden, een (3) scheve budgetverdeling, en (4) een gebrek aan flexibiliteit om deze zaken in de uitvoering meer bij elkaar te brengen.

Ad. (1) Een grotendeels gescheiden beleidsinstrumentarium staat afstemming en daarmee coherentie en synergie in de weg. Een gebrek aan gezamenlijkheid wordt nogal eens geweten aan de verschillende doelgroepen die beide DG's primair bedienen, wat ook leidt tot spraakverwarringen over vraag en aanbod (tekst box 6.1). Vooralsnog heeft samenwerking tussen beide DG's zich beperkt tot een bescheiden aantal instrumenten (Transitie Faciliteit, DHK/DHI, DGGF, DTIF).<sup>190</sup> Om instrumenten in de praktijk toch meer bij elkaar te kunnen brengen heeft RVO het initiatief genomen om op het niveau van de posten landentafels te organiseren. Hier kunnen uitvoeringsorganisaties binnen de Meerjarige Landenstrategie (MLS) invulling geven aan de gezamenlijke hulp en handel agenda.

| 137 |

### **Tekst box 6.1** *Vraag en aanbodsturing*

Binnen DGIS en DGBEB leven verschillende ideeën over wat vraag- en aanbodsturing betekent. Dit leidt tot spraakverwarring: "Welke vraag is leidend? Die van de overheid in het doelland, of die van Nederlands beleid, en/of van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden of in Nederland?" Bij het DGBEB-instrumentarium betekent vraaggestuurd dat werken starten vanuit de vraag van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit is ook logisch gezien het doel, namelijk het stimuleren van de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven. Binnen DGIS echter betekent vraaggestuurd werken starten vanuit het perspectief en de behoeften van ontwikkelingslanden, en daar vervolgens een passend Nederlandse aanbod bij zoeken. Nederlandse bedrijven vormen dus niet het vertrekpunt, wat ook logisch is gezien het doel van private-sectorontwikkeling aldaar. Dit maakt het lastiger om de instrumenten in de praktijk bij elkaar te brengen.

Bron: *focusgroepdiscussies*

Ad. (2) Een gebrek aan samenhang in het instrumentaanbod uit zich ook in verschillende

<sup>190</sup> Er zijn recent nog gezamenlijke programma's geïnitieerd zoals het innovatiefonds SBIR en de impactclusters. Bij deze instrumenten worden aanvragers gedwongen om na te denken over het genereren van lokale PSO-impact, omdat men inziet dat synergie niet vanzelf ontstaat.

voorwaarden, zoals verschillende criteria op het gebied van IMVO bij ODA en non-ODA instrumenten<sup>191</sup>, weinig gemeenschappelijke doellanden, en geen of beperkte aansluiting met decentrale ambassade programma's (TF, DECP, PUM, NBSO's, IMVO-convenanten). Dit maakt het ook lastiger om tot samenwerking te komen. Zo zijn er bij RVO twee typen coaches om bedrijvigheid te stimuleren. Enerzijds PSD-coaches die in opdracht van DGIS werken aan privatesector-ontwikkeling in OS-landen, en anderzijds Business Development coaches die in opdracht van DGBEB werken aan handelsbevordering van Nederlandse bedrijven in voor Nederland interessante markten. Binnen RVO werken deze coaches voor een andere unit en de landen waar ze werkzaam zijn vertonen nauwelijks overlap (India is een uitzondering hierop), waardoor beide perspectieven moeilijk op elkaar zijn aan te sluiten.

Ad. (3) Er is sprake van een gescheiden (i.p.v. gedeelde) budgetverantwoordelijkheid en een onevenwichtige budgetverdeling tussen DGBEB en DGIS. Aangezien het overgrote deel van het budget bij DGIS ligt heeft DGBEB soms te weinig slagkracht. In de focusgroepen is dit geïllustreerd met voorbeelden waarbij DIO bij DDE moet aankloppen voor aanvullende financiering om dingen gedaan te krijgen, bijvoorbeeld bij het Partners In Business programma, of op ambassades waar vooral DDE-geld beschikbaar was. Dit laatste punt wordt ondersteund door de IOB landenstudies, die een scheve budgetverdeling voor de implementatie van de hulp en handel agenda constateert. Deze scheve verdeling doet zich ook voor in personele capaciteit op ambassades. Er zijn over het algemeen minder economische dan OS medewerkers, en er wordt geconcludeerd dat er geen sprake is geweest van een verschuiving naar meer economisch personeel om de hulp en handel agenda in de praktijk vorm te geven<sup>192</sup>.

| 138 |

Ad. (4) Een gebrek aan flexibiliteit bij de inzet van instrumenten zorgt ervoor dat het lastig is om ze in de praktijk meer bij elkaar te brengen. Dit wordt met name ervaren bij uitvoerders en op de posten. Bij hen komen de vele lijntjes weer samen en worden kansen voor de gezamenlijke agenda gesignaleerd. Volgens uitvoerders zou de hulp en handel agenda geholpen zijn bij de in paragraaf 4.4 genoemde 'treintjes'-aanpak (zie p. x). Dat vereist een flexibeler model om te kunnen komen tot (sectorspecifiek) maatwerk. Ambassades kunnen een makelaarsrol vervullen bij dit adaptief programmeren (zie volgende alinea). Momenteel biedt ODA hiervoor niet altijd de gewenste flexibiliteit volgens respondenten, vanwege zaken als bestedingsdruk en rapportageverplichtingen op vastgelegde indicatoren richting de Tweede Kamer. Sommige instrumenten bieden wel flexibiliteit, zoals het financieringsinstrument PSD Apps dat de posten als 'zaaigeld' konden inzetten om verschillende initiatieven met elkaar te verbinden.

### *Makelaarsrol posten kan meer worden benut*

Het creëren van synergie tussen hulp en handel is gebaat bij een sterkere makelaarsrol voor de posten. Dit is namelijk de plek waar het hulp- en het handelsbeleid alsnog kunnen samenkomen. Naast het hiervoor genoemde gebrek aan flexibiliteit om instrumenten op

<sup>191</sup> 'Mind the governance gap, map the chain' (IOB, 2019).

<sup>192</sup> 'Coherence or co-existence?' (IOB, 2021, p. 17).

elkaar af te stemmen, zorgen een gebrek aan strategische samenwerking via het MJSP en een gebrek aan capaciteit en middelen ervoor dat het moeilijk is voor de post om een dergelijke makelaarsrol te vervullen.

Het MJSP heeft onvoldoende gefunctioneerd als kader voor strategische samenwerking om de hulp en handel agenda in de praktijk te brengen. In de beleving van posten werd het MJSP wel omarmd door BZ, maar werd het vervolgens als een verantwoordelijkheid van de post afgedaan. Zoals eerder opgemerkt leidde dit tot de situatie waarin posten grotendeels op zichzelf aangewezen waren om hulp en handel bij elkaar te brengen. Ook heeft dit geleid tot situaties waarin gedelegeerde programma's niet goed aansluiten op centrale programma's met mogelijk nadelige gevolgen voor de effectiviteit<sup>193</sup>. Dit is deels te verklaren door de focus van het MJSP op gedelegeerde budgetten, waarbij centrale budgetten meestal niet meegenomen werden. De verwachting is dat de overgang in 2018 naar de Meerjarige Landenstrategieën (MLS) hier verbetering in gaat brengen omdat hier wel expliciet wordt gekeken naar de samenhang tussen centrale en gedelegeerde budgetten<sup>194</sup>. Het MJSP is ook niet voldoende benut om de werkplannen van andere departementen te integreren. In de focusgroepen werd opgemerkt dat de jaarplannen van andere departementen wel op hoofdlijnen worden afgestemd, maar niet in detail, waardoor thematische attaches soms hun eigen plan trekken. Deze observatie sluit aan bij de IOB landenstudie, die aanbeveelt om thematische attaches beter te integreren middels het *one-team* concept. In Ethiopië heeft dit volgens de studie goed gewerkt, waar de landbouwattache integraal meedraaide in zowel het ontwikkelings- als economische team en zijn werkplan was geïntegreerd in het jaarplan van de ambassade<sup>195</sup>.

Een andere beperking die zowel in de focusgroepen als in de landenstudies wordt geconstateerd is dat goede beleidsvoornemens nogal eens stuiten op een gebrek aan capaciteit en middelen op de posten. In de focusgroepen werd daar aan toegevoegd dat het ook nodig is om duidelijke prioriteiten en posterioriteiten te benoemen. Volgens uitvoerders gebeurt dit vaak niet. Aan de ene kant verslapt de focus van posten op beleidsprioriteiten volgens hen alweer snel (topsectoren en focusmarkten), en aan de andere kant voegen ze ook zelf nieuwe prioriteiten toe. Uit de landenstudie blijkt dat de gecombineerde hulp en handel agenda meer werk opleverde. Het aantal taken nam toe en vanwege de dubbele doelstelling werden interventies complexer, waardoor er ook meer specifieke expertise was vereist. Posten zijn hier onvoldoende in ondersteund, zowel qua budget als qua personeel<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 51).

<sup>194</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 21).

<sup>195</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 64).

<sup>196</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 122).

## 6.3 Aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid

Een van de zaken waar de samenvoeging van hulp en handel in een ministersportefeuille tot zou moeten leiden is meer aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid. De assumptie is dat handelspolitiek kan bijdragen aan internationale regelgeving en verdragen op het gebied van handel en investeringen die meer rekening houden met de noden van ontwikkelingslanden. Via het handelsbevorderende instrumentarium kan er daarnaast worden gestuurd op beter gedrag van bedrijven, met meer aandacht voor IMVO en de SDG's. Uit de focusgroepen en beschikbare evaluaties blijkt dat dit tot op zekere hoogte ook het geval is geweest, al wordt er ook ruimte voor verbetering geconstateerd.

### *Versnelde aandacht voor ontwikkelingsbelangen in handelspolitiek*

Vanuit de focusgroep discussies is, mede door Ngo's, aangegeven dat de komst van DGBEB naar BZ het denken over zaken als verduurzaming, gender en ontwikkelingsrelevantie heeft versneld. Voor de DGBEB-directie IMH, die verantwoordelijk is voor de handelspolitiek, waren deze zaken relatief nieuw omdat hier in de EZK-tijd weinig draagvlak voor was. Met het onderbrengen van DGBEB bij BZ in 2012 strekt deze verantwoordelijkheid zich niet alleen uit tot economische belangen, maar dienen in de besluitvorming ook de belangen van ontwikkelingslanden te worden meegewogen. In potentie gaat hier een grote impact vanuit omdat handelsstromen vele malen groter zijn dan het ontwikkelingsbudget dat gemoeid is met de financiering van OS-interventies. Vanwege dit hefboomeffect kan in theorie via het handelskanaal meer aandacht worden gegeneerd voor OS-belangen dan met alleen losstaand ontwikkelingsbeleid. Verschillende Ngo's in de focusgroepdiscussies beamen dit en geven aan dat ze hier nu ook meer invloed op uit kunnen oefenen door de komst van DGBEB naar BZ. Via de strategische partnerschappen van pleiten en beïnvloeden (art. 3 BHOS) is hun toegang tot het handelsbeleid bijvoorbeeld vergroot.

| 140 |

De evaluatie van het handels- en investeringspolitieke beleid laat zien dat DGBEB in principe goed in staat is om OS belangen mee te nemen. Volgens de evaluatie heeft Nederland goed gepresteerd in de dossiers op duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld de negatieve effecten van handelsverdragen op ontwikkelingslanden proberen te voorkomen, specifiek gericht op de minst ontwikkelde landen. Op diverse wijzen is daarnaast ondersteuning verleend ter versterking van de capaciteit van ontwikkelingslanden in mondiale handelsbesprekingen en gerelateerde handelsbeslechtsprocedures (WTO). Er wordt dan ook geconcludeerd dat Nederland zich opstelt als een actieve pleitbezorger van de belangen van ontwikkelingslanden.

Tegelijkertijd constateert deze studie ook dat de besluitvorming nog gemankeerd is door een gebrek aan een actueel afwegingskader, waardoor verschillende belangen niet systematisch tegen elkaar worden afgewogen, en er soms ook sprake is van mogelijk met elkaar conflicterende belangen. Zo wordt er geen recent afwegingskader gebruikt over hoe om te gaan met (1) *non-trade concerns* en (2) mogelijke uitruileffecten tussen nationale belangen en die van ontwikkelingslanden. Over het gebruik van het afwegingskader uit 2009 dat ingaat op *non-trade concerns* (bijv. duurzame en inclusieve ontwikkeling, IMVO) wordt wisselend

geoordeeld door beleidsmedewerkers, wat opmerkelijk is omdat deze thema's als aandachtspunten voor het BHOS beleid zijn benoemd<sup>197</sup>. De evaluatie naar het handelspolitieke beleid concludeert dat veel van deze *non-trade concerns* meestal niet zijn opgenomen in de onderhandelingsposities<sup>198</sup>.

### *Coherentie belastingbeleid verbeterd, maar verbeteringen blijven noodzakelijk*

Nederland staat internationaal al geruime tijd te boek als doorsluisland waardoor veel landen, inclusief ontwikkelingslanden, belastingopbrengsten zouden mislopen. Uit de IOB belastingstudie blijkt dat er nog maar weinig inzicht is in de omvang van deze problematiek en dat de rol van Nederland in misgelopen belastinginkomsten vanwege methodologische beperkingen moeilijk valt te kwantificeren.<sup>199</sup> De IOB belastingstudie onderzocht de activiteiten uitgevoerd onder de drie doelstellingen van de coherentieagenda gericht op het tegengaan van belastingontwijking en het verhogen van overheidsinkomsten in ontwikkelingslanden.<sup>200</sup>

De studie constateert enkele positieve veranderingen die bijdragen aan een grotere mate van coherentie in het Nederlandse belastingbeleid. Zo is de transparantie toegenomen door doelen te formuleren en daar activiteiten aan te koppelen. Verder wordt geconstateerd dat de belangen van ontwikkelingslanden meer worden meegewogen tijdens onderhandelingen over bilaterale belastingverdragen, en dat Nederland hun deelname aan internationale onderhandelingen over verbeterde internationale standaarden tegen belastingontwijking financiert. Deze verbeterde standaarden zijn voortvarend door Nederland geïmplementeerd, waarbij ze in een aantal gevallen verder is gegaan dan andere OESO-landen. Daarnaast zijn uitgaven aan programma's voor technische assistentie (TA) gericht op de uitvoeringscapaciteit van belastingdiensten in OS-landen flink gestegen.

| 141 |

Tegelijkertijd constateert de studie dat verbeteringen noodzakelijk blijven. Wat betreft de invoer van conditionele bronheffingen door Nederland op bepaalde uitgaande betalingen, wordt op basis van een simulatie geconstateerd dat deze weinig effect hebben op het verlies aan belastinginkomsten in een aantal OS-landen, maar dat het doorsluizen ervan via het Nederlands belastingsysteem in een aantal gevallen afneemt. De rol van Nederland wordt in

<sup>197</sup> In 2009 heeft het kabinet een beleidsstandpunt met betrekking tot non-trade concern (NTC's) en handel gepresenteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 26 485, nr. 68), met het argument dat deze zorg en aandacht verdienen vanwege hun intrinsieke waarde en omdat te weinig aandacht voor NTC's op den duur het maatschappelijk draagvlak voor het multilaterale handelssysteem zou kunnen ondermijnen. Voor eenzijdige handelsmaatregelen is een concreet toetsingskader gepresenteerd. Sinds de invoering in 2009 is er echter geen geactualiseerd toetsingskader meer ingevoerd en uit interviews met beleidsmakers werkzaam bij BZ is gebleken dat het kader niet meer (actief) zou worden gebruikt.

<sup>198</sup> Een andere mogelijke verklaring voor het niet systematisch afwegen van belangen is het vervallen van de rol van DDE als externe spiegel. In de tijd dat IMH nog onderdeel van EZK was screende DDE het handelsbeleid op deze thema's en verzorgde zo het handelspolitieke tegengeluid. Nu IMH bij BZ is ondergebracht is die rol van DDE komen te vervallen en staat IMH hiervoor zelf aan de lat. Vanuit DGIS is het Bureau Internationale Samenwerking (BIS) nog wel betrokken bij de jaarlijkse coherentiebrief waarin IMH aan de kamer uitlegt hoe het handelspolitieke beleid bijdraagt aan ontwikkelingsdoelen.

<sup>199</sup> 'A taxing issue' (IOB, 2021).

<sup>200</sup> 'A taxing issue' (IOB, 2021).

die gevallen overgenomen door een ander land. Dit geldt ook voor het opnemen en gebruik van anti-misbruik clausules in bilaterale belastingverdragen. Deze zijn, ondanks Nederlands aandringen, slechts in 9 van de 23 landen actief en voor zover bekend nog niet ingeroepen. Scenario's waarin het sluiten van de Nederlandse 'doorsluisroute' worden meegenomen laten zien dat er meestal voldoende substituten voorhanden zijn die de rol van Nederland over kunnen nemen. Hier ontstaat enige discrepantie tussen de doelstellingen van de coherentieagenda: het tegengaan van belastingontwijking via Nederland en verhogen van overheidsinkomsten in OS-landen. Tot slot constateert de evaluatie dat de criteria die Nederland hanteert gedurende verdragsonderhandelingen over bilaterale belastingverdragen grotendeels worden toegepast zoals geformuleerd in beleidsstukken, maar dat niet alle door OS-landen ingebrachte punten worden meegenomen.

### *BZ meer betrokken, maar nog beperkte invloed op belastingbeleid*

Coherentie wordt vooral gezocht tussen de OS-activiteiten van BZ en het belastingbeleid onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën (MinFin)<sup>201</sup>. Er is regelmatig contact tussen MinFin en BZ, o.a. in het kader van een Ronde Tafel met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld over internationale belastingzaken. Ook wordt BZ betrokken bij overkoepelende beleidsstukken die ook voor OS-landen van belang zijn (bijvoorbeeld verdragsbeleid) en er wordt samengewerkt op het gebied van technische assistentie projecten waarbij MinFin (en de Belastingdienst) expertise verzorgen en BZ grotendeels als financier optreedt.

| 142 |

Dit neemt niet weg dat de invloed van BZ op het beleid van MinFin nog altijd beperkt is. Zo is er bijvoorbeeld geen betrokkenheid bij lopende zaken t.a.v. de Nederlandse standpunten in de internationale onderhandelingen in OESO-verband en bilaterale verdragsonderhandelingen met OS-landen. Vaak worden alleen uitkomsten medegedeeld, maar niet de mandaten, instructies en annotaties. De contacten die er zijn, zijn nog erg op ad-hoc basis en er is weinig zicht op de belangenafweging die MinFin maakt ten aanzien van het meewegen van belangen van OS-landen in internationale standaarden zoals o.a. door BZ verwoord. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Nederland bij monde van MinFin weliswaar streeft naar internationale standaarden die ook in het belang van OS-landen zijn, maar tegelijkertijd claimt dat deze OS-belangen niet uiteenlopen met die van ontwikkelde landen. Dit terwijl BZ OS-landen financieel steunt om te kunnen participeren in internationale onderhandelingsfora zodat ze hun belangen kunnen inbrengen. Dit geldt ook voor de inzet van TA, waar uiteenlopende ideeën bestaan over de inzet daarvan.

### *IMVO vervult een brugfunctie in de hulp- en handelagenda*

Deelnemers aan de focusgroepen geven aan dat IMVO-beleid een brugfunctie vervult in de hulp- en handelagenda en in die zin zorgt voor meerwaarde (synergie). Nederlandse bedrijven worden immers aangesproken op hun verantwoordelijkheden in mondiale waardeketens. De verwachting is dat zowel exporteurs als importeurs hun economische macht aanwenden om eventuele misstanden aan te kaarten bij hun lokale partners. Deelnemers stellen vast dat de aandacht van de Nederlandse overheid voor IMVO in de loop

<sup>201</sup> ['A taxing issue'](#) (IOB, 2021).

der tijd is toegenomen. Zoals ook wordt bevestigd in de evaluatie van het IMVO-beleid (IOB, 2019), heeft Nederland zich internationaal sterk gemaakt voor verbeterde toepassing van de OESO-richtlijnen. De focusgroepen geven diverse illustraties hiervan, bijvoorbeeld ten aanzien van de textielsector in Bangladesh en de steenkoolindustrie in Colombia. Ook signaleren ze goede stappen in het bevorderen van leefbaar loon. De resultaten op het gebied van IMVO en verduurzaming van internationale waardeketens worden door de deelnemers mede toegeschreven aan de samenvoeging van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één ministerie. Ze zien verbeterde samenwerking op dit terrein tussen directies die zich primair bezighouden met handel (IMH, en tot op zekere hoogte ook DIO – onder DGBEB) en directies op het gebied van hulp (DDE, IGG – onder DGIS), wat de effectiviteit en efficiency van het IMVO-beleid ten goede komt.

De evaluatie van het IMVO-beleid (IOB, 2019) constateert dat uitvoeringsorganisaties zoals RVO, FMO en Atradius kaders hanteren die IMVO afdwingen en/of stimuleren. Dit geldt voor zowel ODA (hulp) als non-ODA (handel). De organisaties hebben inmiddels veel specialisten in huis die risico's in ketens kunnen analyseren en bedrijven hierover adviseren.<sup>202</sup>

Deelnemende bedrijven moeten beloven te handelen conform de OESO-richtlijnen, wat gepaard gaat met een *due diligence* verplichting (het identificeren van risico' en die vervolgens mitigeren). De kaders zouden moeten bijdragen aan gedragsverandering van bedrijven en hun lokale partners, hoewel dat – door het ontbreken van goede nulmetingen en tekortschietingen in de monitoring – zelden wordt aangetoond (meer inzicht in de effectiviteit van kaders wordt wenselijk geacht). Uitvoerders hanteren het principe van geleidelijke verandering en proportionaliteit, in het kader van doelmatigheid, maar zouden nog meer kunnen doen om te zorgen dat gedupeerden toegang krijgen tot een klachtenmechanisme.

| 143 |

IMVO-kaders dragen in potentie ook bij aan verduurzaming van internationale waardeketens en andere ontwikkelingsdoelen (zoals de bestrijding van armoede en het tegengaan van klimaatverandering), maar zijn daarin weinig dwingend. De IMVO-evaluatie adviseert daarom om IMVO-kaders beter te koppelen aan de SDG's. Zo hanteert ontwikkelingsbank FMO een ESG-kader<sup>203</sup> waarmee investeringen ook beoordeeld worden op hun bijdrage aan mens en milieu. Het B-CD Fund gaat daarin nog een stap verder door zich specifiek te richten op projecten die bijdragen aan vergroening en gendergelijkheid. Klanten blijken bereid om de meerwaarde van door FMO ingebrachte kennis over milieu- en sociale-effecten te waarderen door een hogere premie te betalen dan bij andere ontwikkelingsbanken.

Instrumentevaluaties bieden enig inzicht in de effectiviteit van het IMVO-beleid en daarmee de brugfunctie tussen hulp en handel. Dergelijke inzichten komen ook uit de evaluatie van het PIO-beleid ("partners in ontwikkeling") die instrumenten op het gebied van hulp én handel beoordeelt op hun bijdrage aan gedragsverandering bij (Nederlandse) bedrijven, ten aanzien van IMVO en bijdragen aan duurzame ontwikkeling. De PIO-evaluatie (IOB, 2021) concludeert dat het effect op gedragsverandering vaak als wisselend of onduidelijk wordt beoordeeld. In andere gevallen is het effect hooguit aannemelijk, maar niet bewezen. Geen

<sup>202</sup> Zo heeft RVO IMVO-coaches aangesteld.

<sup>203</sup> *Environmental, social and governance requirements.*

van de onderzochte instrumenten (n=29) is bewezen effectief in het stimuleren van bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Wel is deze impact vaak aannemelijk, namelijk bij vijftien instrumenten. Evaluaties van infrastructuurprogramma's (IDF, ORIO en D2B) rapporteren positieve bijdragen aan milieu- en arbeidsomstandigheden. Zo investeert het IDF in projecten met relatief hoge ESG-risico's en slaagt erin deze risico's deels te mitigeren. Inmiddels heeft het Kabinet aangegeven dat D2B en DRIVE actief zullen gaan inzetten op vermindering van broeikasgasuitstoot en dientengevolge geen *upstream* fossiele energieprojecten meer zullen financieren.<sup>204</sup> Bedrijfsgerichte programma's zoals PSI en IDH dragen ook bij aan doelstellingen op het gebied van IMVO. Zo laat de evaluatie van PSI zien dat lonen en werkomstandigheden in vrijwel alle projecten tenminste gelijk zijn aan of beter scoren dan wat gebruikelijk is in het land van uitvoering.

### *IMVO neemt spanning tussen hulp en handel niet weg*

Hoewel IMVO een brug vormt tussen hulp en handel, neemt het de spanning tussen (doelen op het gebied van) hulp en handel niet weg. Zo menen deelnemers aan de focusgroepen dat bedrijven terughoudend zijn met de integratie van IMVO in hun beleid omdat ze vrezen reeds gedane investeringen te verliezen. Met name beursgenoteerde bedrijven staan onder druk van de markt en hun aandeelhouders, wat ze soms tegenhoudt om hun IMVO-prestaties te verbeteren. IMVO is vaak primair marktgedreven, vanuit een businesscase. De evaluatie van het IMVO-beleid (IOB, 2019) stelt dat veel bedrijven de IMVO-kaders van uitvoerende organisaties als aanvinkoefening ervaren, hoewel uitvoerders (zoals RVO, FMO en Atradius DSB) hun best doen om IMVO-thema's te integreren in de ontwerpen van projecten. Bovendien blijkt uit deze evaluatie dat de overheid weinig inzicht heeft in de mate waarin bedrijven voldoen aan de OESO-richtlijnen en dat de sectorconvenanten een beperkt aantal bedrijven aanzet tot IMVO (bevestigd door KIT in de evaluatie van de sectorconvenanten, 2020).

| 144 |

IMVO-kaders beperken zich veelal tot een "do no harm" benadering: ze trachten te voorkomen dat bedrijven schade veroorzaken. De kaders zijn minder gericht op het stimuleren van "do good", oftewel het leveren van bijdragen aan de SDG's. Door gebrek aan monitoring kan vaak niet worden vastgesteld in hoeverre IMVO ook tot resultaten leidt.<sup>205</sup> Dit manifesteert zich bijvoorbeeld bij het EKV, waarbij wel sprake is van een toetsing op negatieve effecten voorafgaand aan de transactie, maar geen toets achteraf gedaan wordt. Bovendien blijft er spanning bestaan tussen handel en duurzame ontwikkeling (met name in relatie tot klimaatverandering), bijvoorbeeld bij transacties in de fossiele sector en intensieve landbouw. De Nederlandse overheid heeft hier voor het EKV pas zeer recent op bijgestuurd door tijdens de klimaatop in Glasgow een verklaring te tekenen op korte termijn te willen stoppen met directe overheidssteun voor internationale fossiele energieprojecten<sup>206</sup>.

De impact van het IMVO-beleid lijkt vooralsnog beperkt, zo concluderen ook diverse

<sup>204</sup> Mid-stream fossiele projecten (bijv. gastransmissienetwerken in een urbane omgeving) zullen in principe eveneens niet worden gefinancierd.

<sup>205</sup> Datzelfde geldt ook voor de EKV, waarbij er sprake is van 'toetsing vooraf' gericht op het voorkomen van negatieve effecten op milieu- en sociaal gebied via het IMVO-kader.

<sup>206</sup> ['Nederland stopt met nieuwe steun aan fossiele export'](#) (Rijksoverheid, 2021).



instrumentevaluaties. De IMVO-convenanten dragen zeker bij aan gedragsverandering (*due diligence*, een resultaat op *outcomeniveau*), maar over de impact op ontwikkelingslanden (zoals het verbeteren van arbeidsomstandigheden, het tegengaan van kinderarbeid, het voorkomen van milieuschade, het tegengaan van klimaatverandering, en het vergroten van biodiversiteit) valt nog weinig te zeggen.

### *Ongelijk speelveld zet rem op adoptie IMVO-doelstellingen*

Deelnemers aan de focusgroepen wijzen erop dat een ongelijk speelveld de doelstellingen van het IMVO-beleid kan ondergraven. Te veel nadruk op IMVO kan het concurrentievermogen van Nederlandse bedrijven die in ontwikkelingslanden opereren onder druk zetten. Als bedrijven uit andere landen opdrachten winnen doordat ze zich niet aan de OESO-richtlijnen hoeven te houden, dan schiet het beleid haar doel voorbij. Verondersteld wordt dat de integratie van IMVO-standaarden (lees: verduurzaming van de productie) gepaard gaat met hogere kosten. Dit betekent dat bij concurrentie op kosten Nederlandse aanbieders het afleggen tegen aanbieders uit landen die minder hoge eisen stellen. Een internationale aanpak wordt daarom noodzakelijk geacht om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

De evaluatie van het IMVO-beleid (IOB, 2019) meldt dat de Nederlandse overheid veel internationale initiatieven heeft ondersteund met als doel om een gelijk speelveld te creëren, onder meer door zich sterk te maken voor Europese wetgeving en het promoten van wereldwijde standaarden (in OESO- en VN-verband). Vooral op het gebied van wetgeving laten de resultaten nog op zich wachten, afgezien van wetgeving op onderdelen of voor specifieke sectoren zoals de EU Non-financial Reporting Directive (alleen een rapportageplicht), de EU Conflict Minerals Regulation en de EU Timber Regulation. Een aantal Europese landen (waaronder Frankrijk en Duitsland) heeft inmiddels een brede dwingende *due diligence* wetgeving ingevoerd, vooruitlopend op eventuele EU-wetgeving. Nederland kiest vooralsnog voor een wet die bedrijven verplicht tot zorgplicht inzake risico's op kinderarbeid. Dergelijke wetgeving draagt bij aan een gelijk speelveld binnen de betreffende landen, maar (nog) niet op internationaal niveau. Het creëren van een gelijk speelveld wordt bemoeilijkt doordat landen verschillende visies op MVO hebben. Bovendien zal er altijd een ongelijk speelveld blijven bestaan zolang er (buiten de EU) landen zijn die afwijkende standaarden hanteren en er geconcurrereerd wordt op kosten.

Kostenoverwegingen en concurrentie zetten dus een rem op de adoptie van IMVO-standaarden, wat ook wordt bevestigd in enkele instrumentevaluaties. Zo oordelen de evaluaties van MASSIF en IDF positief over de manier waarop FMO de ESG-risico's inschat, maar concluderen ze ook dat de vertaling naar concrete projecten om deze risico's te mitigeren nog verbeterd kan worden. Dit komt volgens de evaluatoren doordat bedrijven investeringen in ESG op de korte termijn als een kostenpost ervaren, en daarmee als drempelverhogend. Alleen door sector-brede opschaling van ESG-normen kan worden voorkomen dat investeringen te veel als kostenpost worden gezien, omdat daarmee het speelveld gelijk wordt getrokken.

## 6.4 Grotere betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingsbeleid

De samenvoeging van hulp en handel zou ook moeten leiden tot een grotere betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking. Dit zou moeten leiden tot meer en betere resultaten op hulpdoelstellingen en een snellere transitie van een hulprelatie naar een handelsrelatie. Daarnaast zou het meer handel en inkomsten voor het Nederlandse bedrijfsleven moeten opleveren. Zoals aangegeven worden hier weinig resultaten op gemeld. Uit het beschikbare materiaal blijkt dat er te positieve verwachtingen waren over de bijdrage van Nederlandse bedrijven. Buiten een beperkte groep transitielanden waar de combinatie tussen hulp en handel goed mogelijk is, is er weinig animo voor handel en investeringen in ontwikkelingslanden, mede vanwege een onzeker ondernemingsklimaat. Daarnaast is er ook sprake van botsende doelstellingen waarbij met name handel afbreuk kan doen aan hulp.

### *Synergie zeker mogelijk, maar te hoge verwachtingen over bijdrage Nederlandse bedrijven*

Zowel de in het beleid als de uitvoering getoonde ambities getuigen van een grote mate van optimisme over de bijdrage van Nederlandse bedrijven aan ontwikkelingsdoelen (DGGF, TF, PSD Apps, DECP, IBA, zSCALE, NFIA, NBSO's, economische diplomatie). Uit de focusgroepen komt een duidelijk beeld naar voren dat respondenten van mening zijn dat handel maar voor een beperkt deel over hulp gaat. Het kabinet-Rutte II zou te veel hebben verwacht dat bedrijven zouden bijdragen aan ontwikkelingsdoelen terwijl dat niet hun *core business* is, zeker ook gezien marktwerking en de invloed van aandeelhouders. Zo is het bereiken van de armste groepen niet overal in dezelfde mate mogelijk of wenselijk, en zou dan ook niet als voorwaarde moeten worden gesteld voor programmadeelname of als meetlat voor succes van het beleid, aldus respondenten. Ook de PIO-studie komt tot de conclusie dat het vaak onduidelijk is of instrumenten er daadwerkelijk in slagen om Nederlandse bedrijven te betrekken bij duurzame ontwikkeling<sup>207</sup>. Er zijn echter wel degelijk instrumenten die relatief goed scoren, zoals de IMVO-convenanten, DGGF, MVO Nederland, DHI-DHK, zScale, DRR, Partners voor Water en Water OS. Een bijdrage van Nederlandse bedrijven is dus zeker mogelijk, maar er is wel realisme nodig ten aanzien van de mate waarin de private sector kan bijdragen aan ontwikkelingssamenwerking.

| 146 |

### *Synergievoordelen met name beperkt tot transitielanden*

Beleidsmakers en uitvoerders zijn het er grotendeels over eens dat daar waar het gaat om een grotere betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven, de gecombineerde hulp en handel agenda zich met name moet richten op transitielanden. In hoge inkomenslanden heeft de hulp-agenda weinig te zoeken, terwijl in lage inkomenslanden de handels- en investeringspotentie beperkt is vanwege zaken als een ongunstig ondernemingsklimaat en relatief dure Nederlandse producten en diensten. Ook kan het nastreven van succes voor Nederlandse bedrijven indruisen tegen OESO afspraken over ongebonden hulp ten aanzien

<sup>207</sup> Partners in Ontwikkeling (IOB, 2021).

van lage inkomenslanden<sup>208</sup>. In transitielanden daarentegen kunnen beide aspecten een plek krijgen en elkaar versterken. Deze landen hebben vaak een beter ondernemingsklimaat waardoor investeren voor Nederlandse bedrijven aantrekkelijker wordt, en ze hebben meer middelen om Nederlandse producten en diensten te betalen. Tegelijkertijd is er in deze landen nog veel te verbeteren via hulp. Het beleid beweegt in de praktijk echter weg van deze groep landen waar de hulp en handel agenda in potentie écht samen kunnen komen. Zoals eerder geconstateerd hebben beleidsdirecties zich meer teruggetrokken op hun eigen beleidsterreinen en hun eigen doelen vanwege de afnemende politieke aandacht voor de combinatie tussen hulp en handel. Zo komt uit de focusgroepdiscussies naar voren dat de keuze om de inzet op ontwikkelingssamenwerking meer te gaan richten op de Sahel regio, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika vooral is ingegeven door de focus op extreme armoede, instabiliteit en vluchtelingenproblematiek. In deze regio's liggen, op enkele uitzonderingen in het Midden-Oosten na, minder kansen voor de combinatie tussen hulp en handel. Het handelsbevorderende instrumentarium is zich volgens respondenten juist meer op de rijkere landen gaan richten. Dit beeld van twee verschillende werelden wordt ook bevestigd in de portfolioanalyse in H3, waar wordt geconstateerd dat er weinig overlap is in de landen waar het DGIS- en DGBEB-instrumentarium wordt ingezet.

#### *Synergie gebaat bij versterking ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden*

Met name uitvoerders zijn van mening dat synergie tussen hulp en handel kan ontstaan als hulp zich in eerste instantie richt op de versterking van het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden om vervolgens pas het Nederlandse bedrijfsleven erbij te betrekken. Het gaat dan om zaken als rechtszekerheid voor investeerders in de doellanden, maar ook over *civic space* en sociale dialoog. Hulp is hier dan een voorwaarde voor handel. Het beleid ter versterking van het economisch bestuur en instituties speelt hierop in. Echter, zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 wordt hier nog te weinig ingezet op beleidsbeïnvloeding voor betere wet- en regelgeving, en is er nog te weinig zicht op de lokale politieke-economie om hier meer structurele verbeteringen in aan te brengen. Zo constateert de IOB landenstudie dat de ambassade in Ethiopië tot 2016 onvoldoende aandacht besteedde aan sluimerende landrechtenconflicten in hun beleid voor het aantrekken van Nederlandse investeerders<sup>209</sup>.

| 147 |

Respondenten stellen ook hardop de vraag of Nederland groot genoeg is voor het versterken van het ondernemingsklimaat. Het is namelijk complex en vereist een nauwe dialoog met overheden in doellanden. Respondenten wijzen op meerdere zaken die dit in de weg staan. Allereerst heeft Nederland steeds minder programma's met de nationale overheid als vertegenwoordiger van het economisch verkeer, juist omdat overheden faalden op dat vlak.

<sup>208</sup> Relevantie voor de Nederlandse economie is bijvoorbeeld formeel geen selectiecriteria bij infrastructuurprogramma's vanwege deze OESO afspraken. Tegelijkertijd wordt door uitvoerders sinds 2013 druk ervaren vanuit het parlement om Nederlandse bedrijven te bedienen. Zo heeft onder meer het door FMO uitgevoerde IDF met de start van de hulp en handel agenda het mandaat meegekregen om de link met het Nederlandse bedrijfsleven waar mogelijk te zoeken en wordt hier in de jaarrapportages ook over teruggekoppeld. De in hoofdstuk 3 en 4 geconstateerde trend van meer investeringen in midden inkomenslanden hangt hier mogelijk mee samen, omdat in deze landen meer gebonden hulp niet indruist tegen de OESO afspraken.

<sup>209</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021, p. 76).

Daarnaast geeft Nederland geen ODA meer in de vorm van sectorale budgetsteun meer. Deze omvangrijke overheidssteun gaf Nederland in het verleden een sterke positie om een positief kritische dialoog te voeren. Tegelijkertijd zijn de posten door opeenvolgende bezuinigingen, zowel voor als tijdens Rutte II, minder bedeeld qua omvang, kennis en budget voor het voeren van een dergelijke dialoog<sup>210</sup>. Ook wordt er door respondenten opgemerkt dat het door de verschuiving in het beleid richting fragiele staten, een dialoog ook niet altijd mogelijk is vanwege afwezigheid of corrupte overheden. Dan moet er volgens geïnterviewden worden gezocht naar alternatieven om toch iets van schaal of collectiviteit te creëren, bijvoorbeeld door steun aan vakbonden of coöperaties. Een andere optie om meer schaal te creëren is een multilaterale aanpak, waarmee er meer gewicht in de schaal gelegd kan worden om veranderingen te bewerkstelligen. De constatering in de portfolioanalyse dat de ondersteuning van het ondernemersklimaat ook vooral via het multilaterale kanaal verloopt laat zien dat dit al gebeurt. Respondenten wijzen er wel op dat deze aanpak het nog moeilijker maakt voor Nederland om zelf een kritische dialoog te voeren. Deze gelden zijn namelijk moeilijk te herleiden, waardoor Nederland hier ook geen positie en contacten aan kan ontleen.

#### *Zowel positieve als kritische geluiden, maar geen harde uitspraken, over publiek private samenwerking als modaliteit*

Publiek Private Partnerschappen (PPPs) zijn een belangrijke uitvoeringsmodaliteit geworden om Nederlandse private kennis en kunde in te zetten voor OS-doelstellingen. Op basis van de IOB evaluatie 'Partners in Ontwikkeling' kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over het al dan niet effectief zijn van partnerschappen als modaliteit. Wel wordt het merendeel van de partnerschappen aangemerkt als ontwikkelingsrelevant, en de bijdrage aan duurzame ontwikkeling als aannemelijk. Ook wordt er in meer dan de helft van de onderzochte gevallen positief geoordeeld over de samenwerking binnen partnerschappen. Tegelijkertijd worden bijdragen aan integratie van IMVO en duurzaam ondernemen, aan intensivering van handel en investeringen met lage- en middeninkomenslanden, en aan succes voor Nederlandse bedrijven als beperkt aangemerkt. Over een beperkt aantal gevallen is het oordeel wat kritischer, zoals bij FDOV en Water OS (beide onder BHOS artikel 2).

| 148 |

In de focusgroepdiscussies plaatsen zowel beleidsmakers als uitvoerders enkele kritische kanttekeningen bij het werken in partnerschappen. Allereerst wordt erop gewezen dat samenwerking in partnerschappen in de regel veel tijd en geld kost, en dat er dus een goede afweging gemaakt moet worden of het de gewenste meerwaarde oplevert. Beleidsmakers menen dat er nauwelijks partnerschappen zijn waarin de Nederlandse overheid een actieve en inhoudelijke rol speelt, onder meer vanwege een gebrek aan tijd en expertise aan de beleidskant. Dit leidt ertoe dat de toegevoegde waarde van de overheid in die partnerschappen wordt betwijfeld. In enkele evaluaties wordt ook gewezen op de hybride constructies die door samenwerking tussen publieke en private actoren ontstaan (FDOV, zSCALE), waarbij publieke doelen als armoedereductie en voedselzekerheid gecombineerd worden met bedrijfsdoelen als omzet en winst. Traditionele rollen van publiek en privaat bieden in deze hybride constructie weinig houvast en leiden vanwege andere logica's ook tot botsingen in

<sup>210</sup> 'Economische diplomatie voor het volgende kabinet' (Clingendael policy brief No. 13, 2012); 'Modernisering Nederlandse Diplomatie - Motie' (KST 32734-20, 2013).

de uitvoering. Een nieuwe rolomschrijving ontbreekt vooralsnog wat onzekerheden creëert voor deelnemers van een PPP. In de focusgroepen wordt daarnaast ook gewezen op 'gekunstelde' constructies als gevolg van strenge eisen die aan PPPs verbonden zijn, zoals partijen die toch maar een Non-Gouvernementele Organisatie (NGO) erbij betrekken terwijl dat niet altijd logisch is. Ook worden volgens respondenten kansen gemist omdat potentieel impactvolle projecten, met name *start-* en *scale-ups*, niet meegenomen worden omdat ze niet passen in de structuur van de regeling.

#### *Botsende doelstellingen: Negatieve uitruileffecten tussen hulp en handel*

Ondanks de positieve beleidsaannames over de wederzijdse versterking van hulp en handel bestaat er ook een duidelijke spanning tussen beide doelstellingen. Uit de landenstudies bleek dat het niet altijd mogelijk was om commerciële kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven te creëren in hulpprogramma's gericht op armoedebestrijding, en om hulpdoelstellingen te integreren in handels- en investeringsactiviteiten. Beide doelstellingen kunnen ver uit elkaar liggen en vragen dan om een afweging hoe om te gaan met schaarse middelen, schaars personeel en negatieve uitruileffecten<sup>211</sup>. Uit de evaluaties en focusgroepen blijken deze uitruileffecten met name negatief uit te pakken voor hulpdoelstellingen<sup>212</sup>.

Welvaartsgroei als gevolg van toenemende handel komt niet automatisch ten goede aan de allerarmsten en kan zelfs leiden tot grotere inkomensverschillen. Op macro economisch niveau gaat het daarbij bijvoorbeeld over scheve handelsstromen, waarbij welvaartsgroei in het ene land ten koste kan gaan van welvaartsgroei in het andere land. De CBS Monitor Brede Welvaart & de SDG's toont aan dat dit voor de Nederlandse handelsbalans met lage-inkomenslanden geldt. Het beeld over de periode 2012-2019 is dat welvaartsgroei in Nederland ten koste is gegaan van welvaart in lage-inkomenslanden vanwege grondstoffen gerelateerde handel<sup>213</sup>. Het is niet zo dat het hulp-en-handel-beleid verantwoordelijk is voor dit plaatje, maar het vindt wel plaats binnen deze context.

Vergelijkbare spanningen komen dan ook naar voren in meerdere beleidsprogramma's. Het CBI programma richt zich bijvoorbeeld primair op het exporteren van producten uit ontwikkelingslanden naar de Europese markt, en niet op het lokaal/regionaal verwerken en verhandelen van deze producten. Als de voorkeur uitgaat naar handel valt de keuze eerder op het zo laag mogelijk houden van de kostprijs, terwijl dit mogelijk ten nadele is van lokale toeleveranciers en het betalen van een leefbaar loon. Ook wordt er minder met de kleinste producenten gewerkt omdat dit de kans op succes verkleint. Handel bestendigt dan ongelijkheid omdat het veel waarde onttrekt aan de lokale economie en weinig toevoegt. De evaluatie van IDH vindt nauwelijks bewijs dat certificering en standaardisering ook een bijdrage levert aan de ontwikkelingsdoelstelling van duurzame markttransformatie, alhoewel er aanwijzingen zijn voor positieve milieueffecten. De nadruk ligt te veel op private doelen zoals het vergroten van productiviteit (en leveringszekerheid), mede doordat er veel gewerkt wordt met individuele bedrijven/handelaren als uitvoerders van projecten. De interventies

<sup>211</sup> 'Coherence or co-existence?' (IOB, 2021, p. 155).

<sup>212</sup> Er zijn ook voorbeelden van hulpprogramma's die verstrend werken voor de lokale markt, dit is behandeld onder financiële additionaliteit in paragraaf 4.2.2

<sup>213</sup> 'Monitor Brede Welvaart & de SDG's 2021' (CBS, 2021, p. 77).

bieden onvoldoende steun aan producenten en arbeiders om aan armoede te ontsnappen. Meerdere evaluaties wijzen op de spanning die bestaat tussen handel en milieu/klimaat. Zo wordt er gewezen op EKV-transacties in de fossiele sector en toegenomen landbouwexporten met een negatieve impact op landgebruik. Ook de evaluatie van het DGGF wijst op deze spanning tussen handel en klimaat, waarbij investeringen in de bloemensector en plastic industrie tot grote milieukosten leiden.

Scheve verdelingseffecten kunnen ook optreden tussen lage-inkomenslanden onderling en binnen deze landen. De evaluatie van het TradeMark East Africa (TMEA) programma toont aan dat naast de positieve effecten van toegenomen buitenlandse handel op armoedebestrijding er ook negatieve effecten kunnen zijn voor het doeland en zijn bevolking. Zo hebben havenprojecten het voor Kenia en Tanzania makkelijker gemaakt om buiten de regio te handelen, waardoor er handel die eerst bestemd was voor Oeganda en Rwanda is verdrongen (*diverted trade*). De toegenomen welvaart bij de een gaat dan ten koste van de welvaart bij de ander. Binnen landen profiteren hogere inkomensgroepen vaak het meest van toegenomen handel, waardoor inkomensongelijkheid toeneemt. Lagere inkoopkosten door (internationale) handel worden niet aan de consument doorgegeven in de vorm van prijsverlagingen, maar leiden eerder tot ruimere winstmarges voor de handelaar. Daarnaast constateert de evaluatie dat een toename van de handel ook tot verdringingseffecten op de lokale arbeidsmarkt heeft geleid vanwege (deels) verlegde handelsstromen. Dit wijst op de complexe relatie tussen handelspatronen, werkgelegenheid en consumentenprijzen, en daarmee op de complexe relatie tussen handel en armoede.

### *Weinig animo voor investeringen in ontwikkelingslanden*

Mede vanwege bovenstaande punten is het inzicht gegroeid dat, om duurzame economische groei in ontwikkelingslanden te stimuleren, er meer nadruk moet komen te liggen op investeringen, omdat handel alleen te weinig lokale impact heeft. In het beleidsinstrumentarium is deze verschuiving al in gang gezet bij bijvoorbeeld het CBI en de PSD Toolkit. Echter, Nederlandse bedrijven bewegen nog weinig mee omdat er een gebrekkige interesse is om te investeren in ontwikkelingslanden, zoals blijkt uit de geringe belangstelling en de bescheiden markt voor de investeringsproducten uit DGGF (spoor 1). *Social enterprises* maken hier bijvoorbeeld wel gebruik van, maar de markt voor echt commerciële bedrijven is nóg kleiner concluderen de evaluatoren. Dit beeld wordt ook bevestigd door de landenstudie in Bangladesh<sup>214</sup>. Als belangrijkste factoren worden hier risico en rendement genoemd, maar zaken als afstand, cultuur en onbekendheid spelen ook een rol volgens uitvoerders en beleidsmakers in de focusgroepen. Daarbij vragen ontwikkelingsdoelstellingen vaak om een langetermijnaanpak en vergt systemische verandering veel meer tijd in tegenstelling tot de snelheid waarmee het bedrijfsleven opereert, zoals opgemerkt in de focusgroepdiscussies. De wens om de Nederlandse private sector te positioneren als drager van ontwikkelingsprocessen stuit dus op een weerbarstige praktijk. Tegelijkertijd zijn het niet alleen de Nederlandse bedrijven die stabielere markten met betere vooruitzichten verkiezen boven ontwikkelingslanden, maar zit deze reflex deels ook in het beleidsinstrumentarium zelf, zoals opgemerkt voor de portfolio van revolverende fondsen.

<sup>214</sup> [‘Coherence or co-existence?’](#) (IOB, 2021).

## 6.5 Bevindingen op hoofdlijnen

De samenvoeging van hulp en handel leert dat synergie niet vanzelf ontstaat, maar om actieve sturing vraagt, zowel door politici, beleidsmakers, als -uitvoerders. Als gevolg van afnemende politieke en ambtelijke aandacht voor, en geloof in een geïntegreerde beleidsagenda is er sprake van minder sturing dan wenselijk. Uitvoerders als RVO worden hierdoor geconfronteerd met verschillende (niet afgestemde) opdrachten vanuit DGIS en DGBEB. Dit heeft geleid tot eigen interpretaties en vrijheden in de uitvoering waarbij vaak óf vanuit het hulp- óf vanuit het handelsperspectief wordt gekeken. Een gebrek aan sturing hangt ook samen met een gebrek aan zicht op, en discussie over de dilemma's die zich voordoen bij de samenvoeging van hulp en handel.

De komst van DGBEB naar BZ lost de spanning tussen de doelstellingen niet op, maar kan wel bijdragen aan betere afstemming op beleidsniveau en een samenhangend instrumentaanbod. Aan beide voorwaarden voor coherentie en synergie wordt voorsnog niet voldaan. Een geïntegreerde beleidsaanpak komt nog onvoldoende van de grond omdat er nog te veel sprake is van twee gescheiden hulp- en handel-zuilen. Hierdoor is er ook een grotendeels gescheiden beleidsinstrumentarium met verschillende voorwaarden, landenlijsten en budgetten. Op de posten kan alsnog ontschotting plaatsvinden. Het vervullen van een dergelijke makelaarsrol wordt echter belemmerd door een gebrek aan strategische samenwerking met, en ondersteuning vanuit Den Haag, een gebrek aan capaciteit en middelen, en een gebrek aan mogelijkheden tot flexibiliteit bij de instrumentinzet.

| 151 |

Ondanks het beeld van de gescheiden zuilen is er met de komst van DGBEB naar BZ wel meer aandacht gekomen voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid. In potentie gaat het hier om een grote impact vanwege de omvang van handelsstromen. Bij de beleidsbeïnvloeding voor de Nederlandse handels- en investeringsagenda in Brussel presteert Nederland goed op duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie. Tegelijkertijd kent de besluitvorming nog een gebrek aan een actuele afwegingskader, waardoor verschillende belangen niet systematisch worden gewogen. Ook in het kader van het belastingbeleid, dat de primaire verantwoordelijkheid van MinFin is, wordt naar coherentie voor ontwikkeling gezocht. Er zijn hier goede stappen gezet om meer rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden. Verbeteringen blijven echter noodzakelijk, met name op het vlak van Nederland als doorsluisroute. BZ is meer betrokken dan voorheen bij het belastingbeleid van MinFin, maar heeft nog een beperkte invloed.

Verschuillende voorbeelden tonen aan dat IMVO als brugfunctie dient om de beleidsdoelen van hulp en handel met elkaar te verenigen. De overheid stimuleert hierbij Nederlandse bedrijven om misstanden aan te pakken in de mondiale handelsketens waar zij deel van uitmaken. Ook binnen het ontwikkelingsbeleid vormt IMVO een brugfunctie tussen hulp en handel, zodat private-sectorontwikkeling niet ten koste gaan van zaken als milieu en een leefbaar loon. Hier worden de spanningen tussen beide doelstellingen ook zichtbaar, aangezien bedrijven in de kern marktgedreven zijn en IMVO ook als kostenpost ervaren wordt. Vanwege dit kostenaspect bestaat het gevaar dat bedrijven die zich aan IMVO-

richtlijnen houden opdrachten verliezen aan bedrijven die dit niet doen. Om dit ongelijke speelveld tegen te gaan vergt IMVO een internationale aanpak.

De wens om de Nederlandse private sector te positioneren als drager van ontwikkelingsprocessen stuit op een weerbarstige praktijk. Vanuit het Nederlandse bedrijfsleven is er voorsnog weinig belangstelling voor ontwikkelingslanden, zeker voor investeringen. De synergievoordelen beperken zich hier met name tot middeninkomenslanden die de relatief dure Nederlandse producten kunnen betalen en waar tegelijkertijd nog veel ontwikkelingsuitdagingen zijn. Aangezien Nederlandse bedrijven voor stabiliteit en duidelijkheid gaan is synergie gebaat bij de versterking van het lokale ondernemersklimaat. Dit is echter complex en vergt een nauwe dialoog met de overheid in het doeland, waar Nederland minder capaciteit voor heeft. Over de effectiviteit van publiek private samenwerking als modaliteit voor het samenvoegen van hulp en handel bestaan zowel positieve als kritische geluiden, maar kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. Positieve aspecten zijn ontwikkelingsrelevantie en een goede samenwerking tussen de partijen. Tegelijkertijd is er kritiek op de weinig inhoudelijke bijdrage van de overheid in dergelijke partnerschappen en de hybride logica's zorgen voor botsingen in de uitvoering.

Ondanks de positieve beleidsaannames over de wederzijdse versterking van hulp en handel bestaat er ook een duidelijke spanning tussen beide doelstellingen. Uit verschillende evaluaties blijkt dat toegenomen handel niet automatisch ten goede komt aan de allerarmsten en kan leiden tot zaken als milieuvervuiling, verdringing en grotere inkomensverschillen. Het beleidsinstrumentarium dient in het ontwerp rekening te houden met deze ongewenste effecten en hierop in de uitvoering ook te monitoren. Flankerend sociaaleconomisch beleid kan noodzakelijk zijn om negatieve effecten te mitigeren.

| 152 |

Onderstaande tabel 6.1 vat de belangrijkste bevindingen per assumptie achter het beleid gericht op coherentie/synergie samen. Vanwege de veelal onbekende of onzekere resultaten op langetermijndoelstellingen is het moeilijk om op basis van effectbereik de belangrijkste assumpties onder het beleid te bevestigen of te ontkrachten. Wel kunnen er duidelijke tendensen worden waargenomen.

**Tabel 6.1** *Bevindingen op de kern-assumpties achter coherentie/synergie tussen hulp en handel*

Assumpties	Bevindingen
1. Hulp en handel versterken elkaar vanwege gedeelde doelen (SDG's) en doelgroepen (landen, sectoren, mensen)	Handel heeft een grote potentie om hulp te versterken. Het integreren van ontwikkelingsdoelen (inclusief IMVO) in het Nederlandse handelsbeleid kan vanwege de omvang van handelsstromen en het wereldwijde bereik een erg grote impact hebben. Het terrein waarop hulp Nederlandse handel kan versterken is kleiner, met name omdat Nederlandse bedrijven en ontwikkelingsprogramma's zich grotendeels op andere doelen, landen en doelgroepen richten. Hier is er vooral een kans van slagen in transitielanden waar zowel ontwikkelingsuitdagingen liggen als handelskansen voor (en interesse van) Nederlandse bedrijven.



**Tabel 6.1** *Bevindingen op de kern-assumpties achter coherentie/synergie tussen hulp en handel*

Assumpties	Bevindingen
<p>2. De samenvoeging van hulp en handel in een ministersportefeuille leidt tot meer coherentie en synergie (aandacht voor ontwikkelingsdoelen in handelsbeleid, aandacht voor belang Nederlandse handel in ontwikkelingssamenwerking)</p>	<p>De samenvoeging heeft geleid tot meer coördinatie tussen beide beleidsterreinen, het ontbreekt echter vooralsnog aan actieve sturing op synergie tussen hulp en handel, mede door afgenomen politieke aandacht, een gebrek aan zicht op de dilemma's, gescheiden budgetten, en een onsamenvattend instrumentaanbod.</p>
<p>3. Aandacht voor ontwikkelingsdoelen in het Nederlandse handelsbeleid leidt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- via handelspolitiek/beleidsbeïnvloeding tot internationale regelgeving en verdragen op het gebied van handel en investeringen die meer rekening houden met de noden van ontwikkelingslanden (hefboomeffect handelsstromen)</li> <li>- via het handelsbevorderende instrumentarium tot beter gedrag van bedrijven (meer aandacht voor IMVO en SDG's)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is meer aandacht gekomen voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid. Nederland heeft goede resultaten geboekt op duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie. In potentie gaat het hier om een grote impact vanwege de omvang van handelsstromen. Er is wel een gebrek aan actuele afwegingskaders waardoor verschillende belangen niet systematisch worden gewogen.</li> <li>- Op het vlak van IMVO zijn goede resultaten geboekt, maar IMVO blijft ook als kostenpost gezien worden die tot een ongelijk speelveld kunnen leiden. Daarom vergt dit een internationale aanpak.</li> </ul>
<p>4. Het betrekken van Nederlandse bedrijven bij ontwikkelingssamenwerking leidt tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meer resultaten op hulpdoelstellingen (hefboomeffect, mobilisatie privaat kapitaal)</li> <li>- goedkopere en duurzamere resultaten op hulpdoelstellingen (efficiëntie, zichzelf bedruipend, IMVO)</li> <li>- betere resultaten op hulpdoelstellingen (kennisuitwisseling, topsectoren, innovatieve oplossingen)</li> <li>- het bespoedigen van de overgang van een hulprelatie naar een handelsrelatie</li> <li>- meer handel en inkomsten voor het Nederlandse bedrijfsleven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is slechts in beperkte mate extra privaat kapitaal gemobiliseerd en veel van de verwachte hefboomeffecten zijn niet uitgekomen.</li> <li>- Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over goedkopere en duurzamere resultaten op hulpdoelstellingen hiervoor is te weinig bekend op basis van onderliggende evaluaties.</li> <li>- Er is sprake van ontwikkelingsrelevantie en goede samenwerking (PPPs), of dit ook tot betere resultaten op hulpdoelstellingen heeft geleid is onbekend.</li> <li>- Er is vooralsnog geen bewijs gevonden dat de samenvoeging van hulp en handel heeft geleid tot de overgang van een hulprelatie naar een handelsrelatie.</li> <li>- Er worden bescheiden effecten gevonden op meer handel en inkomsten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Vanuit het Nederlandse bedrijfsleven is er vooralsnog echter weinig belangstelling voor ontwikkelingslanden, zeker voor investeringen.</li> </ul>



# Beleidsopties bij significant minder of meer middelen (-/+ 20%)

## Inleiding

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf 2015 worden opgesteld, moeten volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) één of meer zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten. Deze varianten voegen een vooruitkijkend element toe aan de beleidsdoorlichting en laten zien wat de gevolgen zijn van een significante daling van het budget. Naast besparingsvarianten, is het ook mogelijk om intensiveringsvarianten op te nemen en de mogelijke gevolgen hiervan te beschrijven.

Bij het opstellen van de varianten is artikel 1 van de ontwerpbegroting 2022 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het referentiepunt. Het budget voor

artikel 1 bedraagt EUR 498 miljoen in 2026. Besparingen of intensiveringen dienen in vijf jaar gerealiseerd te zijn. Dit moet in 2026 leiden tot een budget dat EUR 99,6 miljoen lager of hoger ligt. Het ODA-deel van de besparing of intensivering bedraagt EUR 80,9 miljoen; het non ODA-deel EUR 18,7 miljoen. Het betreft hier gescheiden budgetten in de Rijksbegroting, hetgeen betekent dat een mogelijke besparing op een non-ODA budget niet kan leiden tot een intensivering op een ODA-budget en omgekeerd.

De directies Duurzame Economische Ontwikkeling, Internationale Marktordening en Handelspolitiek en Internationaal Ondernemen beschrijven in dit hoofdstuk een besparingsvariant en een intensiveringsvariant. De IOB is niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit hoofdstuk.

## Scenario 1: 20% besparingen

In dit scenario wordt een generieke en een gedifferentieerde beleidsoptie uitgewerkt, mocht de Nederlandse overheid ertoe besluiten om significant minder te investeren in het thema duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen.

### Optie 1: generieke besparingen

#### *Gevolgen ODA*

In deze optie worden de besparingen op basis van de IOB-conclusies binnen de interventies evenredig uitgewerkt. Als gevolg van de besparingen kan Nederland minder bijdragen aan het versterken van de private sector, de arbeidsmarkt en het duurzaam handels- en investeringssysteem. Dit leidt tot een teruggang in de gerapporteerde resultaten voor (jeugd-)werkgelegenheid. Minder jongeren en vrouwen hebben perspectief op (beter) werk en inkomen. In minder landen en sectoren wordt gewerkt aan ketenverduurzaming en het terugdringen van kinderarbeid. De ambitie om duurzame en inclusieve handel te stimuleren voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding in Afrika wordt neerwaarts bijgesteld. Tenslotte leidt een verslechterde toegang tot financiering voor MKB, vrouwen en jongeren tot een afname van directe en indirecte banen en businessplannen. Een besparing op de decentrale budgetten leidt ertoe dat deze meer in lijn komen met de huidige capaciteit op de ambassades. De verdeling van de besparingen op ODA over de begrotingsartikelen zijn weergegeven in tabel 1.

<b>Tabel 1</b> <i>Generieke besparing op artikel 1 – ODA in EUR miljoen</i>		
<b>Budgetomschrijving</b>	<b>Budget 2026</b>	<b>20%</b>
1.1 Duurzaam handels- en investeringssysteem, incl. MVO	19,175	-3,83
1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden	385,350	-77,07

### *Gevolgen non-ODA*

De implicatie van een besparing van 20% op de budgetten voor een duurzaam handels- en investeringssysteem en versterking van het Nederlandse internationaal opererende bedrijfsleven is dat het bedrijfsleven substantieel minder gebruik kan maken van deze faciliteiten.

Het gaat hierbij om de volgende bedragen:

<b>Tabel 2</b> <i>Generieke besparing op artikel 1.3 – non-ODA in EUR miljoen</i>		
<b>Budgetomschrijving</b>	<b>Budget 2026</b>	<b>-20%</b>
1.1 Duurzaam handels- en investeringssysteem, incl. MVO	9,13	-1,83
1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	84,17	-16,83

De beleidsdoorlichting biedt bij het invullen van de genoemde besparing de volgende aanknopingspunten:

- De beleidscyclus waarbij analyses resulteren in een beleidstheorie op basis waarvan de interventies plaatsvinden, die vervolgens worden onderzocht op effectiviteit en efficiency, is volgens de doorlichting voor verbetering vatbaar. Deze aanbeveling verdient met name voor de langere termijn opvolging, zodat de uitgaven aan de minst effectieve onderdelen van dit beleid kunnen worden teruggeschroefd, in combinatie met een intensivering van de regelingen waar sprake is van een grote mate van effectiviteit. Van dit laatste kan geen of minder sprake zijn als er per saldo 20% moet worden bezuinigd, wat ten koste gaat van het doel van de regelingen: Nederlandse bedrijven ondersteunen bij hun activiteiten in andere landen.
- De Beleidsdoorlichting constateert dat bij een aantal programma's binnen begrotingsartikel 1.2 sprake is van onderuitputting van gemiddeld 17%. Deze onderuitputting wordt in de beleidsdoorlichting niet nader gespecificeerd per regeling. Uiteraard is uitputting geen doel op zich, en verruiming van de criteria voor toekenning is geen bevredigende reactie op programma's waar kennelijk minder behoefte aan is dan eerder was verondersteld. Besparingen zullen dan ook vooral gezocht worden bij de regelingen waar sprake is van onderuitputting. Nuancering hierbij is dat de nodige flexibiliteit nodig is; de vraag van bedrijven naar bepaalde programma's kan flink fluctueren. Het gevolg van een besparing van 20% op deze regelingen betekent dat Nederlandse bedrijven minder goed worden ondersteund bij hun ambities om te internationaliseren.

| 156 |

## Optie 2: gedifferentieerde besparingen

### *Gevolgen ODA*

Uitgaande van de IOB-conclusies wordt in deze optie ingezet op afstemming en opschaling om meer ontwikkelingsimpact te realiseren. Interventies die elkaar onderling versterken worden in samenhang gericht op specifieke (sub-)sectoren en waardeketens waardoor de kritische massa van de Nederlandse inzet wordt vergroot. Besparingen worden gerealiseerd op private-sectorontwikkelingsprogramma's die zich richten op individuele bedrijven. Het versterken van het ondernemings- en handelsklimaat wordt ontzien. Het multilaterale

kanaal en de revolverende fondsen worden relatief ontzien uit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie. Deze hebben immers een grote hefboomwerking. Op instrumenten die structureel onderuitputten, wordt bespaard. Een besparing op de decentrale budgetten leidt ertoe dat deze meer in lijn komen met de capaciteit op de ambassades. Dit alles zou leiden tot minder directe ondersteuning aan (lokale) ondernemers en aan programma's gericht op infrastructuur, tenzij de uitputting van deze programma's verbetert. Het totaal aan besparingen is weergegeven in tabel 3.

<b>Tabel 3</b> <i>Gedifferentieerde besparing op artikel 1.3 – ODA in EUR miljoen</i>	
<b>Private-sectorontwikkeling</b>	<b>2026 en verder</b>
Versterking van individuele bedrijven zonder sectorale werking	-35
Instrumenten met structurele onderuitputting	-30
Samenwerken aan oplossingen met bedrijven	-5
Decentrale budgetten	-10,9
Totaal	-80,9

### *Gevolgen non-ODA*

De 20%-besparingsvariant kan in theorie met een substantiële inkrimping van de RVO-opdracht worden gerealiseerd. Dit kan slechts voor een klein deel door doelmatigheidswinst worden gerealiseerd, dus zou een aanzienlijke vershraling van de dienstverlening aan Nederlandse bedrijven betekenen.

| 157 |

<b>Tabel 4</b> <i>Gedifferentieerde besparing op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen</i>	
<b>Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie</b>	<b>2026 en verder</b>
RVO opdracht	-18,7

## Scenario 2: 20% intensiveringen

In dit scenario wordt een generieke en een gedifferentieerde beleidsoptie uitgewerkt, mocht de Nederlandse overheid ertoe besluiten om significant meer te investeren in het thema duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen.

### Optie 1: generieke intensiveringen

#### *Gevolgen ODA*

De generieke intensiveringsvariant betreft een structurele verhoging van het budget vanaf 2026 zoals weergegeven in tabel 5. De extra inzet leidt tot meer massa en schaal en daarmee impact in ontwikkelingslanden. De private sector, de arbeidsmarkt en het duurzaam handels- en investeringssysteem worden verder versterkt. Meer jongeren hebben perspectief op (beter) werk en inkomen. Er wordt in meer landen en sectoren gewerkt aan ketenverduurzaming en het terugdringen van kinderarbeid. Er wordt meer ingezet op het stimuleren van duurzame en inclusieve handel waardoor een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de

economische ontwikkeling en vermindering van armoede in Afrika. Een verbetering in de toegang tot financiering voor MKB en micro-entrepreneurs leidt tot een toename van banen en businessplannen. Door middelen in te zetten via het multilaterale kanaal, wordt de Nederlandse internationale beleidsbeïnvloeding verder versterkt en de impact opgeschaald. Een deel van de intensivering wordt via ambassades ingezet voor opschaling en uitbreiding van kansrijke lokale initiatieven gericht op de versterking van het ondernemingsklimaat. Het bereik van revolverende fondsen wordt verder vergroot en geconcentreerd op lage-inkomenslanden. Uiteindelijk dragen alle programma's bij aan meer directe en indirecte banen, businessplannen en toegang tot financiering voor MKB, vrouwen en jongeren.

<b>Tabel 5</b> <i>Generieke intensivering op artikel 1 – ODA in EUR miljoen</i>		
<b>Budgetomschrijving</b>	<b>Budget 2026</b>	<b>20%</b>
1.1 Duurzaam handels- en investeringssysteem, incl. MVO	19,175	+3,83
1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden	385,350	+77,07

### *Gevolgen non-ODA*

Uitbreiding van dit deel van het budget met 20% betekent het volgende:

<b>Tabel 6</b> <i>Generieke intensivering op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen</i>		
<b>Budgetomschrijving</b>	<b>Budget 2026</b>	<b>20%</b>
1.1 Duurzaam handels- en investeringssysteem, incl. MVO	9,13	+1,83
1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	84,17	+16,83

| 158 |

De implicaties van een verhoging van het budget met 20% laat, met de conclusies van de beleidsdoorlichting in de hand, ruimte om de programma's voor het Nederlandse bedrijfsleven waar meer vraag naar is dan budget, uit te breiden. Dat neemt niet weg dat de aanbeveling om het beleid, zeker voor de langere termijn, grondiger te baseren op een goed doordachte beleidstheorie, relevant blijft.

## Optie 2: gedifferentieerde intensiveringen

### *Gevolgen ODA*

Conform de conclusies in de beleidsdoorlichting, wordt structureel geïnvesteerd in het versterken van het ondernemingsklimaat en MKB-sectoren, zowel via de ambassades als via multilaterale kanalen. Er worden extra middelen geïnvesteerd in multilaterale programma's gericht op ketenverduurzaming, marktontwikkeling en markttoegang en aan het versterken van duurzame en inclusieve handel. Het bereik van revolverende fondsen wordt groter. Dit kan bijdragen aan een verdere toename van privaat gemobiliseerd kapitaal. Uiteindelijk dragen alle programma's bij aan meer directe en indirecte banen, businessplannen en toegang tot financiering voor MKB, vrouwen en jongeren. Het totaal aan intensiveringen is te vinden in tabel 7.

<b>Tabel 7</b> <i>Gedifferentieerde intensivering op het ODA-budget in EUR miljoen</i>	
<b>Private-sectorontwikkeling</b>	<b>2026 en verder</b>
Versterking ondernemingsklimaat in focuslanden	+30,9
Versterking handel en duurzame waardeketens	+25
Versterking financieringsklimaat	+25
Totaal	+80,9

### *Gevolgen non-ODA*

Als er 20% meer beschikbaar is op het non-ODA deel van de hier relevante middelen, kan de RVO-opdracht met 18,7 miljoen worden verhoogd. Dit maakt een intensivering van de dienstverlening aan bedrijven met internationale ambities mogelijk.

<b>Tabel 8</b> <i>Gedifferentieerde intensivering op artikel 1 – non-ODA in EUR miljoen</i>	
<b>Budgetomschrijving</b>	<b>2026 en verder</b>
RVO opdracht	+ 18,7

## Bijlage A RPE-vragen

RPE-vragen	Onderzoeksvragen	Hoofdstukken
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	1	1 - 2
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	n.v.t.	n.v.t.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	1 - 2	1 - 2
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	3	2
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	2 - 8	1 - 2 - 3 - 6
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	4	1 - 3
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	4	1 - 3
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	5	1
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	5	1
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	5	1 - 4 - 5
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	6	4 - 6
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	6	4 - 6
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?	7	5
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	9	4 - 5 - 6
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	10	7



## Bijlage B Instrumenten en programma's

Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
AEF	Access to Energy Fund	Beoogt het actief ondersteunen van toegang tot duurzame energie in ontwikkelingslanden. AEF steunt projecten in de particuliere sector. Financiering is toegankelijk voor MKB-bedrijven en kleine commerciële banken.	FMO	1A
D2B	Develop2Build	Biedt overheden in 37 ontwikkelingslanden en opkomende markten directe hulp bij het opzetten van infrastructurele projecten. Opvolger van de ontwikkelingsfase van het ORIO-programma. Wanneer een Develop2Build project uitontwikkeld is, kan het medegefinancierd worden met DRIVE.	RVO	1A
DECP	Dutch Employers' Cooperation Programme	Publiek-private partnerschap BZ met VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland. Het beoogt het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden te versterken door middel van de versterking en professionalisering van werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden.	DECP	1A
IDF	Infrastructure Development Fund	Beoogt de ondersteuning van particuliere investeringen in infrastructuur in ontwikkelingslanden. IDF treedt op als <i>first mover</i> en biedt risicokapitaal aan om projecten financierbaar te maken, en een hefboomeffect te creëren voor additionele private investeringen in een later stadium.	FMO	1A
MASSIF	MASSIF Fonds	Gericht op de ondersteuning en ontwikkeling van de financiële sector in ontwikkelingslanden. MASSIF biedt toegang tot financiële diensten zoals bankrekeningen, spaarproducten en leningproducten voor micro-, kleine en middelgrote ondernemers. Het programma ondersteunt innovaties in inclusief ondernemen.	FMO	1A

Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
ORIO	Ontwikkelings-relevante Infrastructuur-ontwikkeling	Gericht op het stimuleren van goed functionerende projecten voor publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden. In 2015 is een nieuw aangepast programma gestart voor publieke infrastructuur onder de naam DRIVE.	RVO	1A
TCX	The Currency Exchange Fund	Richt zich op het wegnemen van valutarisico's voor ondernemers en financiële instellingen in ontwikkelingslanden en opkomende economieën.	TCX Investment Management Company BV	1A
TMEA	TradeMark East Africa	Gericht op handelsfacilitatie. Beoogd de het economisch handelspotentieel van oost Afrika te vergroten middels: betere fysieke toegang tot markten, een verbeterde handelsmilieu en een verbeterd concurrentievermogen van bedrijven.	TMEA	1A
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden	Ondersteunt de transitie naar inclusieve en duurzame economieën. Versterking van economische, sociale en ecologische duurzaamheid van het lokale MKB door hulp bij het exporteren van producten en diensten naar Europa en regionale markten.	RVO	1B
FCSB	Farmers Common Sense in Business Programme - Agriterra	FCSB is de strategie van Agriterra, dat beoogt boerenorganisaties en coöperaties in ontwikkelingslanden te versterken om zo bij te dragen aan economische ontwikkeling en betere inkomensverdeling in ontwikkelingslanden.	Agriterra	1B
FDOV	Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid	Programma voor publiek-private partnerschappen en ondersteunt voedselzekerheid en ontwikkeling van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Inmiddels is de regeling gesloten.	RVO	1B
FDW	Fonds Duurzaam Water	Programma voor publiek-private partnerschappen en ondersteunt waterveiligheid en waterzekerheid in ontwikkelingslanden. Inmiddels is de regeling gesloten.	RVO	1B

Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
IBA	International Business Accelerator	Ontwikkelt en versterkt lokale one-stop-shops om de private sector met kennis, expertise en diensten te ondersteunen bij het initiëren en opschalen van hun bedrijfsactiviteiten in lage-inkomensmarkten. Het programma wordt beheerd door SNV, in samenwerking met BoP Innovation Center, Venture Capital for Africa (VC4A) en Nyenrode Business University.	SNV	1B
IDH	Initiatief Duurzame Handel	Werkt samen met bedrijven, financiers, overheden en het maatschappelijk middenveld werkt aan het realiseren van duurzame handel in mondiale waardeketens. PPPs worden bijeen gebracht om gezamenlijk doelen te stellen en co-investeringsplannen te formuleren die schaalvergroting van duurzame productie en handel ontsluiten.	IDH en MVO Nederland	1B
PSOM/PSI	Programme for Co-operation with Emerging Markets/ Private Sector Investment Programme	PSI als opvolger van PSOM. Opgezet om innovatieve private investeringen door Nederlandse (en later niet-Nederlandse) bedrijven in samenwerking met lokale zakenpartners in geselecteerde projectlanden te doen.	RVO	1B
PUM	Programma Uitzending Managers	Beoogt ondernemerschap en duurzame economische groei in ontwikkelingslanden en opkomende markten te bevorderen, door middel van “hands-on” advies aan MKB bedrijven en aanverwante organisaties.	PUM	1B
2SCALE	2SCALE	Gericht op het ondersteunen van private partners – bedrijven en boerengroepen- bij het produceren van kwaliteitsvoedingsmiddelen voor lokale, nationale en regionale eindgebruikersmarkten, waaronder consumenten van de BoP (Bottom of the Pyramid).	IFDC	1B






Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
AfC	Advocacy for Change programma – Solidaridad	Publiek-private partnerschap tussen Solidaridad en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE). Beoogt de capaciteitsontwikkeling van zuidelijke maatschappelijke organisaties. Dit gebeurt middels de ondersteuning aan deze organisaties bij het lobbyen en pleiten voor duurzame en inclusieve sectoren en landschappen, en om belangrijke belanghebbenden bijeen te roepen en te mobiliseren om bij te dragen aan systeemveranderingen. Samen met het PFC programma vormt het AfC programma een belangrijke bijdrage in de uitvoering van Solidaridad's mandaat.	Solidaridad	1A, 1B
FMO-A	Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden – A(ctive)	Financiering voor Nederlandse en buitenlandse bedrijven voor investeringen in voornamelijk lage-inkomenslanden en lage- en middel-inkomenslanden. De FMO-A faciliteit beoogt de financiële structuur van de lokale onderneming te versterken door middel van het verstrekken van, vaak ongedekte, achtergestelde leningen, om zo bedrijven in een betere positie te stellen om additionele financiering bij lokale banken aan te trekken.	FMO	1A, 1B
PfC	Practice for Change programma – Solidaridad	Publiek-private partnerschap tussen Solidaridad en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSO). PfC richt zich op het verbeteren van de uitvoering van, en ondersteunende diensten voor duurzame productie, door middel van capaciteitsopbouw, het genereren van best practices en het ontwikkelen van business cases. Samen met het AfC programma vormt het PfC programma een belangrijke bijdrage in de uitvoering van Solidaridad's mandaat.	Solidaridad	1A, 1B

Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
DHK/DHI	DHK: Demonstratie Haalbaarheid en Kennisverwervingsprojecten, voorganger van DHI: Demonstratie Haalbaarheid en investeringsvoorbereidingsprojecten	Financiert projecten van het Nederlandse MKB in opkomende markten en fragiele staten. De kennisverwervingsprojecten zijn sinds 2016 niet meer subsidiabel, waarmee ook de naam van het instrument werd aangepast. Investeringsvoorbereidingsstudies worden als apart type gecommuniceerd sinds 2016.	RVO	2B
EKV	Export Krediet Verzekering	Gericht op het verzekeren van betalingsrisico's van exporttransacties door Nederlandse bedrijven en politieke risico's van buitenlandse investeringen. Atradius DSB is de uitvoerder van de EKV-faciliteit.	Atradius DSB	2B
HM	Handelsmissies	Beoogt de bevordering van handel en investeringsstromen. Bedrijven uit het Koninkrijk der Nederlanden kunnen mee met handelsmissies onder leiding van een bewindspersoon (economische missies) om een markt te verkennen, zakenpartners te vinden en/of zaken te doen.	RVO	2B
NBSO	Netherlands Business Support Office	Onderdeel van het Nederlandse economische buitenlandnetwerk, met als doel handel en investeringen te bevorderen in de regio waar zij gevestigd zijn.	RVO	2B
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency	Uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZK en BZ met als doel om Nederland als vestigingslocatie te promoten en geïnteresseerde buitenlandse bedrijven te begeleiden in het vinden van de juiste locatie voor het doen van directe investeringen, om zo meerwaarde te creëren voor de Nederlandse economie.	NFIA	2B
PIB	Partners In Business	Instrument ter bevordering van duurzame economische groei. Beoogt samenwerkingsverbanden van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen te positioneren op voor Nederland kansrijke markten en ze te ondersteunen een beklijvende toegang te genereren.	RVO	2B



Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
SIB	Starters In Business	Ondersteunt startende MKB-ondernemingen met internationale ambities bij het vormgeven van export en bij het inbedden van die activiteiten in de organisatie, het verwerven van kennis op internationaal juridisch en fiscaal gebied en het deelnemen aan handelsmissies of collectieve beursinzendingen.	RVO	2B
FMO B-CD	FMO Capacity Development Programme	Beoogt de capaciteitsopbouw van private bedrijven in ontwikkelingslanden en opkomende markten, middels een bijdrage aan kosten voor het inhuren van externe consultants, trainers en experts.	FMO	3
IMCO convenanten	IMVO-convenanten	Samenwerkingen afspraken tussen bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties gespecificeerd tot sectoren met hoge MVO-risico's, zoals textiel en goud. De afspraken gaan over welke risico's ze willen voorkomen op het gebied van mensenrechten, arbeidsomstandigheden en milieu. De afspraken komen te staan in een IMVO-convenant.	SER, MVO Nederland	3
NCP	Nationaal Contactpunt Nederland – OESO-Richtlijnen	Het Nationaal Contactpunt voor de OESO-richtlijnen (NCP) heeft als taken: De bewustmaking van de OESO-richtlijnen bij bedrijven, vakbonden en niet-gouvernementele organisaties; en bijdragen aan de oplossing van problemen die voortvloeien uit de vermeende niet-naleving van de richtlijnen in specifieke gevallen. Het Nederlandse NCP doet dit middels de ontwikkeling van promotiemateriaal over de OESO-richtlijnen, de organisatie van evenementen en het beantwoorden van vragen van het bedrijfsleven, NGO's of anderen over de implementatie van de OESO-richtlijnen.	NCP	3


Afkorting	Programma	Toelichting	Uitvoerende organisatie	Pijler
TF	Transitie Faciliteit	Beoogt het ondernemingsklimaat in Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika te verbeteren en de omvang van de handel, investeringen en diensten door Nederlandse bedrijven te vergroten. Inmiddels is de TF overgegaan in DGGF.	RVO	3



## Bijlage C Beoordelingen evaluaties




Effectiviteit	Effectiviteit	Efficiency
<i>korte termijn</i>	<i>lange termijn</i>	
<b>Hoe effectief zijn de activiteiten op output niveau?</b>	<b>Hoe effectief zijn de activiteiten op output niveau?</b>	<b>Hoe doelmatig zijn de activiteiten?</b> <i>(Hoe verhouden resultaten zich tot kosten en inspanningen?)</i>
 De activiteiten zijn bewezen effectief op output niveau.	De activiteiten zijn bewezen effectief op outcome niveau.	De activiteiten zijn bewezen doelmatig.
	De activiteiten zijn waarschijnlijk effectief op outcome niveau.	
 De effectiviteit van de activiteiten is twijfelachtig of wisselend op output niveau.	De effectiviteit van de activiteiten is twijfelachtig of wisselend op outcome niveau.	De doelmatigheid van de activiteiten is twijfelachtig of wisselend.
	De effectiviteit van de activiteiten is onwaarschijnlijk op outcome niveau.	
 De activiteiten zijn bewezen niet effectief op output niveau.	De activiteiten zijn bewezen niet effectief op outcome niveau.	De activiteiten zijn bewezen niet doelmatig.
Weinig inzicht in de effectiviteit op output niveau.	Weinig inzicht in de effectiviteit op outcome niveau.	Weinig inzicht in de doelmatigheid/efficiency.















Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
Belastingstudie IOB - 2021 - TA ontwikkelingslanden	1A	0	De uitgaven aan TA activiteiten zijn flink gestegen, en er is goed zicht op de activiteiten die hebben plaatsgevonden (trainingen/ workshops) en het aantal mensen dat is bereikt. Het is echter onduidelijk in hoeverre activiteiten hebben bijgedragen aan de kennis en expertise van de doelgroep (medewerkers van belastingautoriteiten en ministeries in ontwikkelingslanden).	0	Over langetermijneffecten van de TA activiteiten op het vlak van belastingen is weinig bekend, mede vanwege gebrekkige M&E. Er is geen bewijs gevonden dat Nederlandse programma's ontwikkelingslanden hebben geholpen om OESO standaarden of anti-misbruik clauses te implementeren, en het is ook niet bekend of dit tot hogere belastingopbrengsten heeft geleid. Dit is ook niet verder onderzocht.	0	Hierover is geen informatie.
Access to Energy - 2018	1A		Geplande output doelstellingen zijn gerealiseerd: FMO investeerde in voldoende relevante (duurzame) energieprojecten die direct of indirect voor extra energieaansluitingen zorgden. De outputdoelstelling voor CIO om ten minste drie RE-projecten te ontwikkelen die door CIO worden gefinancierd, wordt nauwelijks gehaald, aangezien er twee projecten worden ontwikkeld en een andere in de pijplijn zit. Daarnaast is het waarschijnlijk dat AEF al meer dan 3 miljoen mensen toegang heeft gegeven tot energie.	0	Er is onvoldoende inzicht in de sociaal-economische kenmerken van de bereikte personen en aangesloten huishoudens.		FMO lijkt het instrument efficiënt te beheren door de gerelateerde activiteiten van het fonds te integreren in de andere investeringen in de energiesector van de bank. Er is een duidelijke evenredigheid tussen de beheerskosten en de hoogte van de combinatie van de instrument-pijplijn en de netto uitstaande portefeuille. Beide zijn sinds de start van het fonds gestaag toegenomen.



Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IOB Better ways - 2017	1A		De evaluatie concludeert dat TA interventies op het gebied van handelspolitiek en onderhandelingscapaciteit een positief effect hebben gehad op de doelgroepen van deze programma's en op de kwaliteit van het werk van maatschappelijke organisaties en ministeries in ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden hebben handelsbeleid beter geïntegreerd in hun bredere nationale beleid door de Nederlandse inzet.		Handelsfacilitatieprogramma's zijn één van de meest effectieve manieren om economische ontwikkeling te stimuleren. De programma's gaven een impuls aan de diversificatie van de handel, hebben bijgedragen aan betere handelsprestaties en een beter concurrentievermogen (van zowel import als export). In lage-inkomenslanden wordt het succes belemmerd door een gebrek aan politieke steun, verzet van gevestigde belangen, en een gebrek aan integratie van handel in het nationale ontwikkelingsbeleid.  De evaluatie concludeert daarnaast ook dat de programma's ter bevordering van standaarden het minste hebben bijgedragen aan groei en diversificatie van handel. Daarbij heeft de evaluatie alleen gekeken naar de effecten op handelstoename en niet naar effecten op andere gebieden zoals duurzaamheid, arbeidsrechten en inkomen.	0	Hierover is geen informatie.





Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
TMEA - 2019	1A	0	Er wordt niet specifiek gekeken naar outputs, want het betreft een synthese-onderzoek.		TMEA wordt gezien als een invloedrijk programma met goede resultaten zoals het verkorten van de cross border handelstijd en -kosten, waarmee het heeft bijgedragen aan regionale economische integratie en welvaartstoename. Daarnaast zijn er positieve effecten met betrekking tot de informele cross border handel door vrouwen. Er worden ook een aantal minpunten benoemd. De toegenomen welvaart kent een scheve verdeling, en er is weinig resultaat geboekt ten aanzien van niet tarifaire drempels, standaardisatie, exportvaardigheden en logistieke projecten. De onderzoekers tekenen bij al deze resultaten wel aan dat er belangrijke datagebreken zijn om de effectiviteit, en de attributie van het programma, goed te kunnen vaststellen.		Synthesestudie van een breed opgezet multilateraal gefinancierd programma wijst op kosteneffectiviteit op de meeste aspecten van de interventies.

		Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
FMO MASSIF - 2020	1A		Investeringen in intermediaire fondsen sluiten sinds 2017 goed aan bij het vernieuwde mandaat en de nieuwe doelgroepenstrategie, evenals de geografische spreiding van de portefeuille en het risicogehalte van de investeringen.		Het is moeilijk vast te stellen of specifieke doelgroepen (dwz eindgebruikers van de door MASSIF ondersteunde intermediaire fondsen) ook zijn bereikt in termen van verwachte en feitelijk betere toegang tot financiën (financiële voorstellen en impact meting voorzien onvoldoende in dit type informatie). De portfolio suggereert dat het aandeel leningen aan kleine en micro ondernemingen is toegenomen sinds 2017, maar niet of dit ook geldt voor vrouwelijke ondernemers. Case studies suggereren dat in 12 van de 20 interventies de toegang tot financiën duidelijk is toegenomen, en in de overige situaties slechts in beperkte mate.		MASSIF is een volledig revolueerbaar fonds dat zijn doelstellingen op output niveau grotendeels haalt. MASSIF opereert daarbij efficiënt waarbij kosten vergelijkbaar zijn met peers. Er is weinig zicht op kosteneffectiviteit op outcome niveau.






Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
TCX - 2017	1A		TCX heeft een uitgebreide portfolio met een hoge mate van additionaliteit. Er is sprake van kostendekkende revolueerbaarheid na de injectie van kapitaal door de oprichters. Hiermee slaagt TCX er, indirect via het afdekken van het valutarisico, in om een grote groep bedrijven, huishoudens en instituties te voorzien van leningen in de lokale munteenheid met een lager risico.		Bij TCX worden op outcome niveau (toegenomen leningen aan bedrijven) positieve resultaten vastgesteld. Uit het onderzoek blijkt dat TCX veel leningen mogelijk heeft gemaakt die zonder de risicodekking van TCX niet afgenomen zouden zijn. Op het impact niveau (banencreatie, armoedereductie, CO2 reductie e.d.) wordt niet gemonitord. TCX gaat uit van de assumptie dat deze leningen ontwikkelingsimpact hebben omdat ze zich bij het uitzetten van financiering aan milieu- en sociale standaarden houden. Of dit ook daadwerkelijk het geval is wordt niet aangetoond.		Over een periode van tien jaar werkt het fonds gemiddeld genomen kostendekkend op outputniveau.
DECP - 2017	1A		De evaluatie toont middels een survey aan dat werkgeversverenigingen tevreden zijn over het DECP en de geleverde trainingen (output).	0	De conclusie van de evaluatoren dat wergeversverenigingen sterker zijn geworden en dat het aannemelijk is dat ze bijdragen aan de hogere doelen van een verbeterd ondernemingsklimaat kunnen vanwege methodologische beperkingen met dit onderzoek niet hard worden gemaakt.		Bij het DECP is er sprake van hoge kosten op outputniveau terwijl er door de kleine omvang van het programma geen schaalvoordelen behaald kunnen worden. De kwaliteit van de geleverde diensten wordt wel als hoog bestempeld.




Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IDF - 2018	1A		De afgesproken investeringstargets op portfolioniveau (output) zijn over het algemeen voldoende.		De casestudies tonen aan dat een substantieel deel van de interventies slecht scoort op effectiviteit en financiële duurzaamheid. Er zijn daarmee sterke signalen dat de effectiviteit op outcome niveau vrij laag is. De evaluatoren merken op dat het inherent moeilijk is om ontwikkelingseffecten van infrastructuur projecten zichtbaar te maken, mede omdat er niet wordt gestuurd en gemonitord op ontwikkelingsrelevantie.		Het IDF is grotendeels revolverend en de beheerskosten zijn relatief laag in verhouding tot geleverde outputs. De efficiëntie op outcome en impact niveau is niet bekend omdat er weinig zicht is op de resultaten.
ORIO - 2020	1A		Evaluatie laat zien dat ORIO weliswaar heeft bijgedragen aan betere publieke infrastructuur maar minder dan verwacht (output).	0	De bijdragen aan langetermijndoelstellingen/-impact zijn niet significant, maar evaluatoren geven aan dat het hier ook nog te vroeg voor is, omdat veel projecten nog niet zijn afgerond.		Er is sprake van onderuitputting en hoge operationele kosten als gevolg van een kleine portfolio en afschrijvingen voor stopgezette projecten.
D2B - MTR - 2020	1A		De evaluatoren wijzen op een indrukwekkende ontwikkeling van de pijlpijn, waarbij de projectdoelen (output) per jaar grotendeels zijn bereikt.		Het is nog te vroeg om effectiviteit op outcome niveau vast te stellen. De evaluatoren wijzen echter op een versnipperde portfolio over een groot aantal landen met mogelijk negatieve consequenties voor de effectiviteit.	0	Betreft een MTR waarin geen inzicht is in de efficiency. Er wordt wel gewezen op versplinterde inzet maar geen relatie gelegd met kosteneffectiviteit.




Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting	
TUCP	1A		Het tijdsbestek van de evaluatie was relatief kort om substantiële veranderingen in de organisatorische capaciteit waar te nemen, maar er zijn enkele voorbeelden te vinden in de verhoogde capaciteit van een individuele partner (ZCATWU, Zimbabwe) of een federatie (AWETUC, Zuid-Afrika). In Bangladesh, Zimbabwe en Zuid-Afrika hebben externe ontwikkelingen (oa onrust en geweld en terugtrekking van donoren) geleid tot een afname van (enige) capaciteiten. FNV-projecten zijn in verschillende mate betrokken bij beleidsbeïnvloeding richting overheid en bedrijfsleven. In de steekproef van trajectprojecten waren er echter geen pure lobby & advocacy-projecten. In Zuid-Afrika en Zimbabwe lag de focus meer op opleiding en andere inspanningen voor capaciteitsopbouw. Alleen in Peru is lobby & advocacy al een vast onderdeel.	0	Er valt weinig te concluderen over het effect van capaciteitsversterking op langere termijn doelen op het gebied van beleidsbeïnvloeding van overheden en de private sector, en op het gebied van verbeterde arbeidsomstandigheden. Hoewel sommige FNV partners een sterke focus hebben op beleidsbeïnvloeding, was dit niet het geval voor de in het onderzoek bekeken selectie van partners, waardoor het onderzoek hier weinig over kan melden. Daarnaast zijn resultaten op beleidsbeïnvloeding moeilijk vast te stellen omdat deze meer op de lange termijn liggen, waarvoor dit onderzoek te vroeg komt. Dit is ook het geval voor bijdragen van de interventies aan veranderingen in arbeidsomstandigheden, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de invloed van de interventies minimaal is in vergelijking met de invloed van omgevingsfactoren zoals de mate van onderdrukking van maatschappelijke organisaties. In enkele gevallen waar interventies meer direct gericht waren op arbeidsomstandigheden zijn wel enkele positieve resultaten behaald op het gebied van gezondheid en veiligheid.		In de trajectprojecten is kosteneffectiviteit over het algemeen voldoende/acceptabel. Door de hele keten heen zijn er basisprocedures. Er is geen gedeelde praktijk rond maximale overheadkosten of enige benchmarking rond eenheidskosten voor opleiding. Er zijn basis M&E-procedures, maar het leerpotentieel van de bestaande M&E-benaderingen is beperkt.	


Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting	
PUM - 2016	1B		De meeste bedrijven zijn positief over de bijdrage van PUM, met name op het gebied van het vergroten van kennis en vaardigheden.		Binnen het PUM programma wordt niet gestuurd en gemonitord op ontwikkelingsrelevantie (impact). Veel bedrijven geven aan dat interventies hebben geleid tot een grotere omzet, meer winst en (in mindere mate) banengroei. Tegelijkertijd geven bedrijven aan dat dit ook afhangt van veel andere factoren. Dit uitkomsten van de impact studie tonen een wisselend beeld op het oordeel over impact op outcomeniveau.	0	Het is vastgesteld dat de kosteneffectiviteit op outputniveau is verbeterd door lagere kosten per missie, maar door het ontbreken van een benchmark is het niet mogelijk om op basis hiervan een oordeel te vellen.	
PSOM PSI - 2016	1B		Twee-derde van de afgeronde PSOM/PSI projecten heeft zijn doelen met betrekking tot kennisoverdracht bereikt (output). Vervolginvesteringen en verkoopcijfers zijn in het algemeen wel lager dan in de oorspronkelijke planning beoogd.		PSOM/PSI levert een significante bijdrage aan de werkgelegenheidsdoelstelling, 10% verhoging van de subsidie leidt tot een verviervoudiging van de werkgelegenheidscreatie. De onderzoekers wijzen erop dat dit effect deels verklaard kan worden door een positieve selectiebias. Daarnaast geeft een derde van het aantal nog opererende bedrijven aan dat de subsidie doorslaggevend was ligt op een-derde van het totaal aantal ondersteunde bedrijven.		Dalende uitvoeringskosten per project door een groeiende portfolio leidde tot een grotere kosteneffectiviteit op outputniveau. Uitvoeringskosten ten opzichte van program-maaitgaven daalden van 28% in 2000 naar 9% in 2015.	








Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IBA - 2017	1B		Het IBA heeft zijn outputs ongeveer gehaald, trainers zijn getraind, het online platform is opgezet en gevuld, en bedrijven in Vietnam en Mozambique zijn ondersteund. Het is aannemelijk dat IBA-global positief heeft bijgedragen aan 'awareness raising' voor inclusief ondernemerschap op mondiaal niveau.		De outputs leidden niet altijd tot de gewenste outcomes: steun aan MKB bedrijven vertaalde zich niet in meer banen en hogere verkoopcijfers. Getrainde trainers rapporteren wel toegenomen kennis door de training, maar slechts voor een klein deel heeft dit zich vertaald in meer en beter <i>Inclusive Business</i> advies. De drie programma onderdelen zijn weinig op elkaar afgestemd wat effectiviteit in de weg staat. Bovendien zijn gaandeweg de selectiecriteria versoepeld om tegemoet te komen aan te hoge doelen op output niveau wat vervolgens afbreuk kan doen aan resultaten op outcome niveau.		Verschillende programmaonderdelen scoren wisselend op kosteneffectiviteit. IBA Online was het meest kosteneffectief en IBA Local het minst, met erg hoge kosten per ondersteund bedrijf (EUR 55.000). Op dit niveau werden echter ook de meest significante outcomes behaald.
2SCALE - 2018	1B		De outputdoelstellingen gericht op boeren en MKB bedrijven zijn behaald of overtroffen. Het programma is succesvol geweest in het bouwen van relaties tussen boeren en bedrijven, en het is gelukt hen te linken aan lokale netwerken. Er is meer financieel advies verstrekt aan het MKB dan gepland.		Er is bewijs dat de bereikte boeren en MKB bedrijven er verbeterde praktijken op na houden en meer investeren in innovatieve activiteiten. Er is nog geen hard bewijs dat 2SCALE de landbouwproductie en het inkomen heeft verhoogd of heeft bijgedragen aan verbeterde voedingsresultaten.	0	Hierover is geen informatie.







		Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IDH - IOB - 2014	1B		IDH bereikt veel boeren, maar richt zich met certificering wel nog te veel op laaghangend fruit.		Literatuur en veldstudies geven indicaties dat de outcomes en impact van standaarden en certificaten bescheiden zijn. Ze zijn onvoldoende om duurzame markttransformaties te bewerkstelligen, en om chronische armoede onder boeren en hun werknemers aan te pakken. Tegelijkertijd geven de evaluatoren aan dat er nog onvoldoende inzicht in de outcomes en impact van duurzaamheidsstandaarden is omdat de impact studies van IDH pas in 2012 gestart zijn.	0	Er is sprake van een toename van de overhead, maar er wordt geen link gelegd met outputs en voor outcomes was het nog te vroeg.
IDH - MTR - 2018	1B		De MTR concludeert dat IDH goed op schema ligt om de gestelde (output) doelen zoals het aantal trainingen te bereiken.	0	De mid-term-review kijkt vooral naar de voortgang op enkele <i>Key Performance Indicators</i> , maar stelt effectiviteit en contributie nauwelijks ter discussie.	0	De MTR stelt dat IDH goed op weg is om een efficiënte organisatie te worden, maar dit wordt nauwelijks onderbouwd.
IDH - Public Goods - 2019	1B	0	Evaluatie is door IOB beoordeeld in het kader van raamwerkcontact en onvoldoende bevonden.	0	De kwaliteit van deze evaluatie is door IOB beoordeeld in het kader van raamwerkcontact en onvoldoende bevonden.	0	Hierover is geen informatie.




Effectiviteit - korte termijn			Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
Agriterra FCSB - 2020	1B		De peer to peer adviesdiensten door Nederlandse 'experts' worden gewaardeerd, maar kunnen beter worden afgestemd op de noden en wensen van de doellanden. Door de snelle groei van activiteiten is de nadruk meer op aantallen dienstverleners komen te liggen dan op de kwaliteit van de dienstverleners. Er is sprake van een disbalans met betrekking tot geleverde outputs voor de drie interventiesporen. De meeste aandacht gaat uit naar spoor 2 (bankable cooperaties) en minder naar spoor 1 (extensie services/ dienstverlening naar leden van cooperaties) en lobby en beleidsbeïnvloeding (spoor 3). Daarnaast vindt er ook geen strategische doelgroepenselectie en landenkeuze plaats.		Er is sprake van een gemeleerd beeld. De meest duidelijke resultaten worden behaald in spoor 2 (versterkte financiële positie/management cooperaties/ increased bankability). Er is minder aandacht en resultaat voor spoor 1 (extensiediensten aan leden van cooperaties, met nadruk op ondernemerschap en toename van productiviteit), en spoor 3 (lobby en beleidsbeïnvloeding). Er zijn te veel ad hoc/ one off interventies die niet gericht zijn op consolidatie of prioriteiten, dit heeft een nadelige invloed op de impact.		Kostenefficiëntie toont een gemeleerd beeld. Aan de ene kant meer uitgebrachte adviezen bij een lager gemiddeld kostenniveau, maar aan de andere kant beïnvloedt het toegenomen aandeel voor de financiering van Agriterra zelf (17% van de bijdrage exclusief overhead) de kostenefficiëntie negatief.

Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
FDOV MTR - 2016	1B		Hoewel de implementatie traag verloopt als gevolg van vertragingen in de opstartfase van de partnerschappen, beginnen resultaten in zowel het private domein (ontwikkeling van businesscases voor financieel levensvatbare operaties in de toekomst) als het publieke domein (in termen van verbeterde voedselzekerheid en PSD) zichtbaar te worden.	0	Resultaten op outcome en impact niveau zijn in dit stadium moeilijk te traceren, aangezien de meeste PPP's zich nog in een vroege fase van uitvoering bevinden. Dit komt ook door de vertragingen die de meeste PPPs ervaren.	0	Het programma lijkt efficiënt te zijn met gemiddelde kosten van 343 EUR per begunstigde, wat iets hoger is dan de kosten per begunstigde van GAFSP (tot nu toe 215 EUR) en de gemiddelde kosten van een reeks projecten die onlangs door IOB zijn beoordeeld (139 EUR, projecten alleen zonder terugkerende kosten). De voordelen per begunstigde konden nog niet worden beoordeeld gezien de vroege uitvoeringsfase van de PPP's.





Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
FDW Evaluatie - 2020	1B	0	Dit niveau wordt in deze evaluatie niet behandeld.		Gezien de tussentijdse resultaten heerst de verwachting dat activiteiten in de subsector drinkwater en sanitatie voornamelijk effectief zullen zijn op het gebied van capaciteitsontwikkeling (zoals toegenomen kennis over hygiëne) en infrastructuurontwikkeling op outcome niveau. Resultaten in de agrarische subsector (verbeterde water efficiëntie) zal waarschijnlijk in alle drie de dimensies worden bereikt (infrastructuurontwikkeling, capaciteitsontwikkeling en institutionele ontwikkeling). Uitkomsten in de deltasector en waterbeheer scoren goed t.a.v. stakeholder betrokkenheid, investeringen in infrastructuur en het streven naar financiële duurzaamheid.		De voordelen van de PPP's zijn groter dan de operationele kosten volgens de partners. Er zijn meer eindbegunstigden bereikt dan gepland door efficiënte implementatie en extra aangetrokken fondsen.




Effectiviteit - korte termijn			Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
CBI - IOB- 2015	1B		Door middel van het ECP programma heeft het CBI bijgedragen aan een toegenomen kennis bij bedrijven in lage en midden-inkomenslanden over de EU als markt om naar te exporteren. Daarnaast wordt het business support programma als relevant ervaren.		Bij het BSOD programma is er geen bewijs gevonden voor de aanname dat betere dienstverlening door BSOs leidt tot hogere exporten bij leden. Ook het ECP leidt vaak niet tot meer exporten bij deelnemende bedrijven, ondanks de succesvolle ondersteuning en informatievoorziening. De reden hiervoor is dat bedrijven meer structurele barrières ervaren in het ondernemingsklimaat, zoals hoge kosten voor inputs, tariffaire en non-tariffaire belemmeringen, hoge transportkosten en beperkte financiële middelen bij kleine bedrijven. Van tot stand gekomen export zijn er indicaties van substitutie effecten, waarbij de ene exporteur uit een ontwikkelingsland wordt vervuld voor een andere, waardoor de winst gezien de doelstelling van dit programma nul is. De ontwikkelingsimpact op hoger liggende PSD doelen zoals inclusieve economische groei, meer investeringen, meer en betere banen, een minder informele economie, et cetera, kunnen niet worden aangetoond.		Sterk toegenomen programmabudgetten leverden weinig extra outputs op. In combinatie met groeiende overheadkosten wijst dit op kostenineffectiviteit op outputniveau.


Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting	
CBI - 2019	1B		Een beperkt deel van de voorziene doelgroep is bereikt. Bij dit bereikte deel zijn de outputs wel behaald.		De geleverde outputs dragen niet aantoonbaar bij aan de versterking van de sectoren, vanwege het gebrek aan een strategie op dit niveau. In de praktijk waren BSO's vooral betrokken als dienstverlener voor de geselecteerde bedrijven en bij de organisatie van deelname aan de beurzen, waardoor OS impact werd beperkt. Het is daarmee onduidelijk of de toegenomen aandacht voor een exportbevorderende omgeving heeft geresulteerd in voordelen voor niet-deelnemende bedrijven.		Hoge gemiddelde kosten per gerealiseerde output (EUR 100.000) in combinatie met niet gefocuste programma-inzet (breed scala aan producten), leiden tot beperkte kosteneffectiviteit op outputniveau.	
Solidaridad AFC and PFC- MTR - 2018	1A en 1B		Over het algemeen zijn de outputs gerealiseerd (getrainde producenten en werknemers, ondersteunde producenten).		Met betrekking tot outcomes is er sprake van een gemêleerd beeld. Er zijn aanwijzingen dat de interventies tot gedragsveranderingen hebben geleid (verbeterde bedrijfsprocessen, toepassen van opgedane kennis) die bijdragen tot meer welzijn voor begunstigen. Voor wat betreft de financiële dienstverlening er is sprake van onderprestatie zowel voor wat betreft de aanbod- als vraagkant (aantal aanvragers dat uiteindelijk krediet heeft ontvangen). Het betreft een MTR waardoor deze uitspraken met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.		De kosteneffectiviteit op outputniveau is laag vanwege toenemende overheadkosten in combinatie met onderuitputting als gevolg van achterblijvende implementatie van projecten in doellanden. De relatie met het outcomeniveau is niet helder, wat kan worden verklaard uit het feit dat het een MTR betreft.	


Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
FMO-A - 2020	1A en 1B		FMO's portfolio is sterk gegroeid in de periode 2014-2018, wat erop wijst dat een steeds grotere en sinds 2017 meer gerichte doelgroep (in prioriteitssectoren en geografisch) bereikt wordt. Het aandeel investeringen is toegenomen vergeleken met het aandeel leningen in de portfolio.		Er zijn positieve signalen ten aanzien van het effectbereik, maar harde bewijsvoering ontbreekt vooralsnog. Een groot deel van de direct door FMO ondersteunde bedrijven wijst op aanzienlijke toenames van het aantal gecreëerde banen, waarbij echter de impact niet volledig aan FMO kan worden toegeschreven. Daarnaast blijkt het impactmodel niet in staat om alle impacts goed te meten, waardoor er waarschijnlijk sprake is van een onderschat effect voor de agri business.	0	Hierover is geen informatie.
Trade and investment policy – Trading in interests and values - IOB - 2021	2A		Beleidsbeïnvloeding voor de Nederlandse handels- en investeringsagenda in Brussel kan winnen aan effectiviteit. Op enkele dossiers na waar goed wordt gepresteerd en Nederland goed zichtbaar was (duurzame ontwikkelingshoofdstukken in handelsakkoorden, IMVO en transparantie) wordt er ruimte voor verbetering geconstateerd. De huidige onderhandelingsinzet kent onduidelijke of onvoldoende operationele doelen, een soms weinig pro-actieve en flexibele houding, en kampt vaak met beperkte expertise en beperkte personele capaciteit.	0	De studie toont aan dat Nederland wel invloed heeft op de standpunten van de EU, maar dat de belangenbehartiging in Brussel kan verbeteren door strategischer, gericht, operationeler beleid en optreden met meer capaciteit. Het leggen van de relatie tussen inzet en resultaten bleek erg complex omdat Nederland slechts een van de vele spelers is, en omdat Nederland ook vaak dezelfde positie innam als de Europese Commissie en andere lidstaten.	0	Hierover is geen informatie.









Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
Use of trade agreements - 2018	2A	0	Dit niveau wordt in deze evaluatie niet behandeld.		Evaluatoren wijzen op een beperkte impact van handelsakkoorden op de internationale handel, onder verwijzing naar een lagere benuttingsgraad dan mogelijk zou zijn. Redenen hiervoor zijn onder meer de onbekendheid en ontoegankelijkheid van handelsakkoorden, het feit dat kosten niet altijd tegen de baten opwegen, beperkte toegerustheid van douane autoriteiten of het niet kunnen voldoen aan criteria voor preferentiële tarieven	0	Hierover is geen informatie .
NFIA - 2020	2B		De NFIA is in staat om haar tagets te halen en zelfs te overtreffen. Er is meer instroom dan modelmatig verwacht. Ongeveer een kwart van de bedrijven zou zonder de NFIA niet voor Nederland zou hebben gekozen.		De NFIA bereikte in de periode 2010-2018 haar prestatiedoelen op het gebied van banencreatie en investeringen van de betrokken buitenlandse bedrijven. Dit wordt sterk bepaald door een klein aantal projecten dat vooral is gericht op het behoud van banen. Over de kwaliteit van de investeringen (gemeten aan de hand van productiviteit) zijn de conclusies minder positief. Strategische acquisitie door middel van het binnenhalen van bedrijven met veel toegevoegde waarde komt minder goed uit de verf.		De kosteneffectiviteit op outputniveau is hoog en kan internationaal de vergelijking doorstaan. Gemiddeld wordt in de evaluatieperiode per besteding van 3.000 euro aan belastinggeld na drie jaar één directe baan en 60.000 euro aan directe investeringen in materiële en immateriële activa uit het buitenland naar Nederland gemeten.

Effectiviteit - korte termijn			Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
NBSOs - IOB balanceren - 2014	2B		NBSO zijn in staat om concrete resultaten te boeken met name op het terrein van het in contact brengen van Nederlandse bedrijven met relevante partijen in het doelland. Echter, de output (aantal geleverde diensten) van NBSO-kantoren wordt vastgelegd met behulp van een beoordelingssystematiek, welke gebaseerd is op een willekeurige norm waarvan de onderbouwing ontbreekt.	0	Het effect van NBSO eerstelijns dienstverlening (m.n. gids, matchmaker) op een versterkte handels- en investeringspositie kan moeilijk worden vastgesteld.	0	NBSO's worden niet op resultaten gestuurd maar op output. De output (aantal geleverde diensten) van NBSO-kantoren wordt vastgelegd met behulp van een beoordelingssystematiek, waarvan de norm willekeurig gekozen lijkt. In vergelijking met de andere economische dienstverleners (consulaten en economische afdelingen ambassades) liggen de operationele kosten van NBSO's lager.
EKV - BD art 5 - 2016	2B	0	De evaluatie doet geen uitspraken over het bereik van doelgroepen (bedrijven) of landen (importeurs). Deze regeling is afhankelijk van de vraag van Nederlandse bedrijven en kent daarmee geen resultaatsdoelstellingen.		De EKV wordt doeltreffend genoemd. Het heeft in de periode 2010-2014 3,3 miljard euro aan directe bruto toegevoegde waarde gegeneerd. Indirect komt daar nog eens 4,5 miljard bij. In totaal 0,24% van het BBP per jaar, en 18.960 banen per jaar; 0,27% van de totale werkgelegenheid.		De EKV is ruimschoots kostendekkend. Er zijn minder kosten voor de overheid aan verbonden dan volgens internationale afspraken zou mogen.




Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
PIB - 2017	2B		In zijn ontwerp zou een PIB-convenant een combinatie moeten zijn van een economische vraag in het doeland en de Nederlandse sterkte op een dienst of product dat in die vraag voorziet. In de uitvoering komt deze balans in het PIB-instrument niet voldoende tot uitdrukking en ligt de nadruk op het aanbod van Nederlandse producten en diensten. Bij de selectie en ontwikkeling van PIB-convenanten wordt nog weinig aandacht besteed aan het concreet formuleren van te mitigeren handelsbelemmeringen.	0	Belangrijke informatie om effectiviteit vast te stellen wordt niet systematisch geregistreerd. Doelstellingen zoals het netwerk vergroten van ondernemers, betere positionering van bedrijven of het vergroten van de bekendheid met een Nederlandse deelsector, zijn in de meeste gevallen niet concreet uitgewerkt. De meerderheid van deelnemers lijkt goede resultaten aan PIB te danken te hebben, maar de contributie van PIB aan behaalde resultaten kan niet nauwkeurig worden vastgesteld, vanwege de complexe interactie van PIB-clusters in de context van het doeland.	0	Op programmaniveau kan niet worden bepaald of de programma-kosten opwegen tegen de gerealiseerde output. Dit komt doordat er geen SMART output-doelstellingen op programmaniveau zijn geformuleerd en er weinig tot geen resultaatinformatie is gegenereerd tijdens de uitvoering van het PIB-instrument.

			Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting	
DHK/DHI - MTR - 2018	2B	0	Groei van het aantal nieuwe klantcontacten (gemiddeld 15-20 contacten) is positief, maar wisselt sterk per type project. Het gros van deze contacten leidt niet tot samenwerking in het betreden van de markt: het gaat om eenvoudige kennismakingen. Positieve bijdrage aan betere marktkennis, vooral gericht op de (handels-) cultuur in de doellanden. Ook lijkt het programma bij te dragen aan een sterkere marktpositie. De evaluatie laat zien dat de overgrote meerderheid van de ondernemers positieve reacties krijgen op hun product of dienst in de doelmarkt. De investeerbaarheid van projecten is goed. Zo'n vier op de tien deelnemende bedrijven heeft voor het product of de dienst waarop het DHK/DHI-project zich richtte inmiddels een businessplan klaar. Er worden weinig ontwikkelingslanden bereikt, wat mede te verklaren is uit het feit dat deze doelstelling later is toegevoegd.		Het DHK/DHI-instrument lijkt vooral bij te dragen aan een sterkere internationaliserings-strategie en marktpositie van het Nederlandse MKB. Data laten zien dat het instrument bijdraagt aan hogere export en een kleine mate van FDI. Het oordeel richt zich niet op de ontwikkelingsrelevantie, omdat dit pas later aan de programmadoelstelling is toegevoegd en er weinig op is gestuurd.	0	Het betreft een MTR waarbij geen informatie wordt gegeven over hoe de resultaten (op output, outcome en impactniveau) zich verhouden tot de kosten en inspanningen.	






Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
ED - IOB Smalle Marges - 2019	2B		Het bereik van het beleidsinstrumentarium is relatief beperkt, slechts 4 procent van de goederenexporteurs wordt bereikt en het lukt nog onvoldoende om MKB bedrijven te bereiken die de stap naar internationalisering nog niet hebben gezet. Het instrumentgebruik sluit wel redelijk goed aan op de toptwintiglandenlijst van belangrijkste exportbestemmingen, en richt zich daarbinnen ook meer op moeilijker te betreden landen. De bereikte groep bedrijven zijn over het algemeen tevreden over de ondersteuning, samenwerking, contacten en dienstverlening (NBSO, SIB, EKV, NFIA, PwW, handelsmissies, RVO, posten).		De effectiviteit van economische diplomatie is relatief laag, omdat meer dan 80 procent van de verschillen in de (Nederlandse) exportomvang naar derde markten kan worden verklaard door niet-beïnvloedbare factoren. Daarnaast staat effectiviteit onder druk doordat er door vraagsturing geen gerichte instrumentinzet is om marktfalen te mitigeren. De kwantitatieve analyse van de inzet van het instrumentarium (alleen voor goederenexport) toont dat vooral bestaande goederenexporteurs baat hebben bij interventies, maar dat, voor zover nu duidelijk, er geen positieve bijdrage aan de uitvoer van nieuwe markttoetreders, wat juist een centraal doel van het beleid is. Bedrijven spreken zich met name goedkeurend uit over de werkzaamheden van the Netherlands Business Support Organisations (NBSO's) en Netherlands Foreign Investment Agency -vertegenwoordigen, omdat zij meer de taal spreken van de ondernemer.	0	Doelmatigheid is moeilijk vast te stellen. DGBEB hanteert geen budgettaire sturing op product- of instrumentniveau. Gegevens om doelmatigheid vast te stellen zijn moeilijk toegankelijk en worden niet benut als sturingsinformatie.


Effectiviteit - korte termijn			Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
Handelsmissies - CBS - 2019	2B		In de periode van 2004 tot 2016 zijn er 217 economische missies georganiseerd met in totaal ruim 5700 Nederlandse deelnemende bedrijven. De aantallen nemen gestaag toe, al is het verloop grillig. Meer dan de helft van de deelnemers behoort tot een van de topsectoren. Met name bedrijven die al internationale ervaring hebben nemen deel aan economische missies. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven hechten veel waarde aan missies o.l.v. hoogwaardigheidsbekleders, maar geven tegelijkertijd aan dat het inplannen van missies vaak niet in overleg gebeurt.		Deelname aan missies leidt voornamelijk tot netwerkeffecten en kenniseffecten. Zakelijke effecten worden ook genoemd, maar in mindere mate. Er wordt geen verschil tussen de controle en interventiegroep aangetroffen qua ontwikkeling van de im- en export.	0	Hierover is geen informatie.
SIB - 2019	2B		SIB bereikt veel Nederlandse mkb-ondernemingen en het afwijzingspercentage van de vouchers ligt over het algemeen relatief laag. De laagdrempeligheid van de regeling maakt het mogelijk dat de aanvragen van de vouchers door erg veel Nederlandse mkb-ondernemers gedaan kunnen worden. Dit heeft echter ook bedrijven aangetrokken die nog niet klaar zijn voor export.		Het uiteindelijke doel van de SIB-regeling om structurele internationalisering te realiseren lijkt maar beperkt te worden bereikt. Op basis van de enquêteresultaten geeft slechts 30 tot 40 procent van de gebruikers aan dat dit het geval is.	0	Hierover is geen informatie.




Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
DGGF - 2020	3		Het DGGF heeft doelgroepen in OS landen weten te bereiken, met name dankzij interventies binnen spoor 2. Slechts een kwart van de DGGF portfolio is gericht op lage inkomenslanden, terwijl het doel in spoor 2 meer dan 50% was. Volgens de evaluator heeft dit te maken met tussentijds gewijzigde beleidsprioriteiten. Sporen 1 en 3 (gericht op NLse bedrijven) hadden te maken met een achterblijvende vraag vanuit het bedrijfsleven, wat te maken had met het feit dat het om leningen ging i.t.t. de grants van de voorganger PSI. Verder wordt er gewezen op versnippering van de portfolio.		Succes voor NL bedrijven: er is een bescheiden bijdrage van interventies aan exporten naar en investeringen in DGGF landen, er is echter geen sprake van een uitstralingseffect op de bredere MKB populatie. Het aantal gecreerde banen is erg achtergebleven bij wat was voorzien. Er zijn beperkte aanwijzingen dat de productiecapaciteit in OS landen is versterkt. Daarnaast is er weinig zicht op de blijvende effecten van kennisoverdracht via trainingen; een veeltoegepast instrument waar teveel waarde aan wordt gehecht (over-reliance on training). Doelstellingen als het tegengaan van migratie en demonstratie-effecten op commerciële financiële instellingen zijn niet plausibel. Uitvoerders gingen te veel uit van het betting-on-the-strong principe; het idee dat gedurende verloop van tijd financiële producten en economische groei op natuurlijke wijze doordruppelen van rijk naar arm. Hiervoor is geen overtuigend bewijs. Er zijn zelfs aanwijzingen dat bepaalde interventies ongelijkheid juist hebben vergroot.		Het DGGF is deels revolverend en leidt daarmee t.o.v. subsidie-instrumenten tot een hoger investeringsvolume tegen lagere kosten. Er is sprake van onderuitputting van 50% mede als gevolg van vertraagde portfolioopbouw als gevolg van niet realistische veronderstellingen, waarbij aannames mogelijk nog te veel gebaseerd waren op de ervaringen met het PSI subsidie-instrument (voorloper van DGGF). In combinatie met een hoge overhead leidt dit tot hoge kosten per eenheid op outputniveau (de verwachting is dat dit zal verbeteren bij een groeiende portfolio). Evaluator constateert een spanningsveld tussen revolveerbaarheid en ontwikkelingsrelevantie. De impact van het DGGF, in de vorm van armoedebestrijding en tegengaan ongelijkheid, kon niet worden aangetoond, en had te maken met beperkte operationalisering van deze impactdoelstellingen. DGGF is not designed to systematically seek out investment opportunities that foster inclusive growth and poverty reduction, or that empower vulnerable groups.




Effectiviteit - korte termijn			Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
TF - 2020	3		Bedrijven en kennisinstellingen in de topsectoren zijn bereikt. Er is sprake van een versnipperde portfolio met een relatief groot aandeel grotere en oudere bedrijven. Hierbij speelt zelfselectie mogelijk een rol; bedrijven die het instrumentarium weten te vinden zijn niet per definitie de meest hulpbehoevenden.		De beoogde transitie van OS naar economische ontwikkeling is niet gematerialiseerd onder de TF; de faciliteit bleef gezien worden als OS instrument. Er zijn vooralsnog geen wijzigingen in handelspatronen of marktaandeel t.o.v. andere EU landen. Positieve resultaten deden zich vooral voor op het gebied van samenwerking tussen bedrijven (toegang tot lokale partners), kennisinstututen en overheden. Dit heeft echter in beperkte mate bijgedragen aan commercieel succes voor het bedrijfsleven. Er waren geen duurzame effecten vanwege kortstondige interventies met een beperkt schaalniveau. Door clustering van interventies konden in enkele gevallen alsnog resultaten worden bereikt. Hier werd echter niet op gestuurd. Er was geen strategische benadering en een zeer beperkt aantal interventies gericht op de verbetering van het ondernemingsklimaat. Daardoor waren er ook geen spillover effecten naar niet begunstigde bedrijven.		Op output niveau is er sprake van versnippering door een groot aantal geïsoleerde en heterogene projecten met een relatief klein budget. In combinatie met een relatief hoge overhead en onderuitputting leidt dit tot een beperkte kosteneffectiviteit.




Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
PSD Apps - MTR - 2018	3		Het betreft een faciliteit ter ondersteuning en verbinding van verschillende PSD instrumenten. Het programma heeft een hoge output gerealiseerd (maar kent als faciliteit geen targets) waarvan de kwaliteit over het algemeen als goed wordt beoordeeld. Daarbij is het succesvol geweest bij het oprichten van partnerschappen, netwerken en het bijbrengen van een ondernemerschaps-cultuur.		In dit stadium heeft PSD Apps een relatief beperkt direct effect op de ontwikkeling van de private sector. Er zijn echter voorbeelden van interventies (kennisoverdracht en partnerschappen) met veel potentieel voor langetermijn effecten. Deze zijn echter afhankelijk van de kwaliteit van de follow-up, maar die lijkt in de praktijk nog vaak te ontbreken.		Op het niveau van de output is de prijs-kwaliteitverhouding (efficiëntie) van het PSD Apps-programma relatief hoog gezien de bijdragen aan veel beleidsterreinen. De efficiëntie op outcomeniveau en de impact is moeilijk te beoordelen, omdat het een tussentijdse evaluatie betreft.
Hulp en handel case studies - IOB - 2021	3		Beleidsinspanning hebben bijgedragen aan de zichtbaarheid, met name op het gebied van MVO, het leveren van technische assistentie, het bouwen van netwerken en het bieden van ondersteuning aan Nederlandse bedrijven (die problemen ondervinden in het internationale handels- en investerings-verkeer).		Op outcome niveau is gebleken dat de integratie van hulp en handel lastig is (zowel vanuit ODA als niet-ODA interventies) en sterk context bepaald zijn. De evaluatie concludeert dat er zich trade-offs kunnen voordoen, en dat projecten/interventies die beleidsdoelen van armoedebestrijding nastreven niet altijd (meestal niet) ook handel en investeringsdoelen kunnen dienen. Positieve (voorlopige) resultaten deden zich wel voor op het gebied van MVO.	0	Hierover is geen informatie

Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
Belastingstudie IOB - 2021 - Inspanningen NL	3		Internationale en nationale maatregelen tegen belastingontwijking zijn door Nederland geïmplementeerd, waarbij Nederland vaak voor een ambitieuze invulling heeft gekozen. Implementatie in andere landen, zeker in ontwikkelingslanden is beperkter.	0	Er is weinig inzicht in de effectiviteit van internationale standaarden in het tegengaan van belastingontwijking. Dit is deels te wijten aan het feit dat deze pas vrij recent zijn geïmplementeerd en deels omdat er überhaupt weinig zicht is op enkele kanalen van belastingontwijking. Op basis van een simulatie blijken conditionele bronheffingen in een aantal gevallen wel effectief in het tegengaan van belastingontwijking via Nederland. Het effect hiervan op belastinginkomsten in ontwikkelingslanden is echter beperkt omdat er voldoende substituten voorhanden zijn. De opname van anti-misbruik clausules in belastingverdragen met ontwikkelingslanden is in minder dan de helft van de 23 landen gelukt door een gebrek aan interesse. De wel actieve clausules zijn nog niet toegepast, waardoor het effect onbekend is.	0	Hierover is geen informatie

		Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IMVO NCP - 2019	3		De toegankelijkheid van het NCP en het aandeel gesloten overeenkomsten is vergeleken met andere NCP's redelijk goed. Met name Ngo's en vakbonden weten het NCP te vinden, maar gedupeerden zelf in betreffende landen niet of nauwelijks. Betrokken partijen zijn over het algemeen positief over de klachtenprocedure. Het lukt het NCP niet om de bekendheid met de OESO richtlijnen onder bedrijven te vergroten.	0	Het is niet bekend (en niet onderzocht) of een niet-juridisch klachtenmechanisme tot gedragsverandering leidt.	0	Het NCP behandelt een groot aantal klachten in relatie tot het beschikbare budget, maar vanwege verschillen in taakuitvoering met andere NCP's is een efficiency vergelijking op taakniveau niet haalbaar.
IMVO IOB - 2019 - Sectorconvenanten	3		Strategie van sectorconvenanten is grotendeels effectief op output niveau, er zijn na enige vertraging 9 convenanten afgesloten in de periode 2016-2018, met nog 4 convenanten in de pijplijn.		Convenanten zijn nog te jong om effectiviteit te beoordelen op impact niveau, maar in potentie effectief door een bijdrage aan bewustwording. Mogelijk beperkte effectiviteit door focus op een sector. Geen convenanten in sectoren met verhoogde IMVO risico's (bijv. olie en gas).	0	Hierover is geen informatie
IMVO IOB - 2019 - PSD instrumentarium	3		MVO voorwaarden zijn onderdeel van het PSD instrumentarium. De belangrijkste programma uitvoerders (FMO, Atradius DSB, RVO) maken gebruik van raamwerken ter promotie en bewustwording van IMVO (ondertekenen van Guidelines, identificeren van risico's door stafleden, risico mitigerende maatregelen, monitoring).		De landenstudies wijzen op effectiviteit op verschillende niveau's; 1. verbeterde due diligence op individueel bedrijvenniveau, 2. meer ruimte voor multi-stakholder dialoog op sectorniveau, en 3. verhoogde bewustwording op overheidsniveau.	0	Hierover is geen informatie

Effectiviteit - korte termijn				Effectiviteit - lange termijn			Efficiency	
Activiteit	Pijler	score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting	
IMVO IOB - 2019 - Overheidsinkoop- beleid	3		Het heeft relatief lange tijd geduurd voor de overheid om tot een IMVO bestendig inkoop- en aanbestedingsbeleid te komen.		Het is te vroeg voor een oordeel over effectiviteit van IMVO vereisten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (zgn. internationale sociale voorwaarden, ISV). Ex-ante kan wel worden uitgegaan van een beperkt doorwerkingseffect door het opnemen van due-diligence voorwaarden in het inkoopbeleid, aangezien slechts 2,5% van de waarde van goederen, diensten en werken publiek wordt aanbesteed.	0	Hierover is geen informatie	
IMVO IOB - 2019 - Int. Initiatieven	3		De bijdragen aan internationale regulatieve en non-regulatieve initiatieven is positief beoordeeld. Het betreft opname van OESO richtlijnen door bedrijven, overheden en internationale organisaties; bijv. bijdrage aan de <i>OECD Working Party on RBC, the EU Conflict Minerals Regulation, the European Partnership for Responsible Minerals</i> en het ILO programma gericht op verbetering van arbeidsomstandigheden.	0	Het is onbekend wat de doorwerkingskracht is van de beschreven initiatieven op output niveau.	0	Hierover is geen informatie	

Activiteit	Pijler	Effectiviteit - korte termijn		Effectiviteit - lange termijn		Efficiency	
		score	toelichting	score	toelichting	score	toelichting
IMVO IOB - 2019 - Bijdrage ambassades	3		Er is sprake van een bijdrage aan de bewustwording bij Nederlandse en lokale bedrijven en andere belanghebbenden. Met name ambassades in landen met andere IMVO standaarden hebben effectief bijgedragen aan bewustwording, onder bedrijven, overheden, NGO's en branche organisaties.	0	Het is onbekend of de interventies van ambassades ook tot gedragsverandering hebben geleid.	0	Hierover is geen informatie
FMO B-CD - 2020	3	0	Er word aangenomen (niet vastgesteld) dat de meeste outputs zijn geleverd, al geven de consultants aan dat de rapportage ook op output-niveau erg gelimiteerd is.	0	Outcomes worden door FMO niet in kaart gebracht, noch gerapporteerd. De consultants hebben hier verder geen aandacht aan besteed vanwege een gebrek aan budget.	0	Hierover is geen informatie

## Bijlage D Kamerbrieven en Actieplannen

Kamerbrief	Belangrijkste thema
<a href="#">Voor Nederland, wereldwijd: samenwerken aan toonaangevende diplomatie</a>	Beschrijft de kabinetsvisie op het buitenlandnetwerk van de Rijksoverheid, gegeven de belangen van het Koninkrijk.
<a href="#">Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei</a>	Gaat in op de modernisering van het bedrijfsleven instrumentarium en het zogenoemde Deense model.
<a href="#">Versterking van de positie van Nederland in mondiale waardeketens</a>	In deze brief wordt een nieuw perspectief gepresenteerd op de internationale economie die zich steeds meer ordent in mondiale waardeketens en waarin opkomende markten een steeds grotere rol spelen.
<a href="#">Versterking van het internationale verdienvermogen van Nederland: moderne bilaterale handels- en investeringsbevordering</a>	Deze kamerbrief geeft invulling aan zes toevoegingen - toelichting op het agenderen van mensenrechten tijdens economische missies; toelichting op het afwegingskader voor economische missies; rapporteren over een onderzoek van de Auditdienst Rijk naar de samenwerking tussen de publieke uitvoerders van economische dienstverlening; weergeven van de tussenevaluatie van de pilot betaalde dienstverlening; een brief over het verdienvermogen van Nederland; een brief over economische diplomatie.
<a href="#">Handelsagenda</a>	De handelsagenda geeft uitvoering aan hoofdstuk 4 'Versterken van het internationale verdienvermogen van Nederland' van de nota 'Investeren in perspectief'.
<a href="#">Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken</a>	Gaat in op het internationaal financieringsinstrumentarium voor BHOS, zoals aangekondigd in de nota 'Investeren in perspectief'.
<a href="#">Voortgang handelsagenda</a>	Informeert over de voortgang van de handelsagenda van oktober 2018.
Actieplan	
<a href="#">PCD-actieplan</a>	Het Actieplan beleidscoherentie omvat thema's waarop het kabinet al langer werkt: handelsakkoorden, toegang tot medicijnen, belastingontwijking, duurzame waardeketens, kosten van geldovermakingen door immigranten en klimaatverandering. Het plan is aangevuld met drie onderwerpen; onder handelsakkoorden zijn ook overige bilaterale en regionale handelsakkoorden opgenomen, investerings- en beschermingsovereenkomsten, voedselzekerheid.

Kamerbrief	Belangrijkste thema
<a href="#">Herzien PCD-actieplan</a>	De in deze brief voorgestelde accentwijzigingen brengen het actieplan terug van acht naar vijf thema's die vooral het vermogen van ontwikkelingslanden om de SDG's te bereiken bepalen, en waar Nederland invloed op heeft. Dit zijn de thema's ontwikkelingsvriendelijke handelsakkoorden, een ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime, het tegengaan van belastingontwijking/ontduiking, het tegengaan van klimaatverandering en verduurzaming van productie en handel (inclusief convenanten).

## Bijlage E Gecodeerde evaluaties en onderzoeken

Instrument/ beleidsterrein	Bronnen
DGGF	<ul style="list-style-type: none"> <li>ITAD (2020). 'Evaluation of the Dutch Good Growth Fund'. Second Draft Report.</li> </ul>
TF	<ul style="list-style-type: none"> <li>MDF (2020). 'Final Evaluation Transition Facility'.</li> <li>ERBS B.V. (2017). 'Mid-term review of the Transition Facility'.</li> <li>CBS (2020). 'Transition Facility: insights into users 2012-2015'.</li> </ul>
PSD Apps	<ul style="list-style-type: none"> <li>Technopolis (2018). 'Mid-term Review of PSD Apps programme'.</li> </ul>
AEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>APE (2018). 'Evaluation FMO Access to Energy Fund'.</li> </ul>
Aid for Trade - handelspolitiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>IOB (2017). 'Better Ways of Trading Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations'. No. 420.</li> </ul>
Aid for Trade - handelsfacilitatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>IOB (2017). 'Better Ways of Trading Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations'. No. 420.</li> </ul>
Aid for Trade - standaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>IOB (2017). 'Better Ways of Trading Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations'. No. 420.</li> </ul>
TMEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>DfID (2019). 'Independent Evaluation of Trademark East Africa'.</li> <li>IOB (2017). 'Better Ways of Trading Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations'. No. 420.</li> </ul>
FMO MASSIF	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEO (2020). 'Evaluation of the FMO-MASSIF Fund (2015-2019)'.</li> </ul>
TCX	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carnegie Consult (2017). 'The development impact of local currency solutions'</li> </ul>
DECP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Berenschot (2017). 'Evaluation of the Dutch Employers' Cooperation Programme DECP - Assessment of the outcomes of DECP activities over the period 2013-2016'.</li> </ul>
IDF	<ul style="list-style-type: none"> <li>ADE (2018). 'Evaluation of the Infrastructure Development Fund'.</li> </ul>
ORIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erasmus University Rotterdam (2020). 'Evaluation ORIO "Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling"'.</li> </ul>
D2B	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEO (2020). Evaluation of Develop2Build (D2B).</li> </ul>
PUM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erasmus University Rotterdam (2016). 'Evaluation of PUM Netherlands Senior Experts 2012-2015 – Final report'.</li> </ul>
PSOM/PSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>APE en MDF (2016). 'Evaluation PSOM/PSI'.</li> </ul>
IBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEO (2017). 'Endline Evaluation of the Inclusive Business Accelerator (IBA), 2014-2016'.</li> </ul>
2SCALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEO (2018). 'External Evaluation 2SCALE, 2012-2017'.</li> </ul>



Instrument/ beleidsterrein	Bronnen
IDH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPMG (2019). Assessing IDH's contribution to public good impacts at scale (2016-2020).</li> <li>• IOB (2014). 'Riding the wave of sustainable commodity sourcing – review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008–2013'. No. 397.</li> <li>• PEM Consult (2018). 'Midterm review of the IDH 2016-2020 strategy 'Innovating for Impact@Scale' and the Initiative for Sustainable Landscapes'.</li> <li>• Wageningen University &amp; Research en KPMG (2017). 'Assessing IDH's contribution to public good impacts at scale (2016-2020)'. First assessment report on the existing evidence behind IDH's impact stories.</li> </ul>
Agriterra FCSB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecorys (2020). 'Evaluation Agriterra Farmers Common Sense in Business Programme 2016-2020'</li> </ul>
FDOV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KIT (2016). 'Mid-Term Review of the Facility for Sustainable Entrepreneurship and Food Security (FDOV)'.</li> <li>• SEO (2019). 'Evaluation of the "Flying Food" Project: Can a Cricket Value Chain in Kenya be Viable?'. Project Evaluation 1 under the Impact Evaluation of the Facility for Sustainable Entrepreneurship and Food Security (FDOV).</li> <li>• SEO (2019). 'Independent Evaluation of the FDOV Project "Pro Poor Potato"'.</li> </ul>
FDW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erasmus University Rotterdam (2020). 'Evaluation of projects co-financed by the sustainable water fund (FDW)'.</li> </ul>
CBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IOB (2015). 'Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005–2012)'. No. 408.</li> <li>• KIT (2019). 'Evaluation of CBI Integrated Programmes 2012-2018'.</li> </ul>
AfC & Pfc	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDF (2018). MTR of Solidaridad's 2016-2020 AfC &amp; Pfc Programmes.</li> </ul>
FMO-A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ITAD (2020) 'Evaluation of the FMO-A fund (2015-2019)'.</li> </ul>
Gebruik handelsakkoorden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecorys (2018). 'Study on the use of trade agreements'.</li> </ul>
NFIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIR, SEOR, ESE en KU Leuven (2020). 'Evaluatie van de NFIA 2010-2018'.</li> </ul>
EKV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EKI (2016). 'Beleidsdoorlichting artikel 5 van begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en Investeringsverzekering'.</li> </ul>
NBSO's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IOB (2014). 'Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie – Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013'. No. 393.</li> </ul>
PIB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PWC (2017). 'Beleidsevaluatie PIB 2016'.</li> </ul>
DHK/DHI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technopolis (2018). 'Buiten gebaande paden'. Mid-term evaluatie RVO's DHK/DHI-instrument.</li> </ul>
Economische diplomatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IOB (2019). 'Effectevaluatie economische diplomatie - Smalle marges van economische diplomatie'. No. 429.</li> </ul>
SIB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecorys (2020). 'Evaluatie Starters International Business (SIB)'.</li> </ul>

Instrument/ beleidsterrein	Bronnen
HM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CBS (2019). Effectmeting naar de gevolgen voor de internationale activiteiten van deelnemers aan economische missies.</li> <li>• IOB (2019). ‘Smalle marges van economische diplomatie ‘What you see is not always what you get.’ Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018.</li> <li>• SEO (2008). Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) financieel buitenlandinstrumentarium - Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het financieel buitenlandinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken.</li> </ul>
NCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IOB (2019). ‘NCP 2012-2018 – Evaluation of the Dutch National Contact Point or the OECD Guidelines’. No. 434.</li> </ul>
IMCO convenanten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KIT (2020). ‘Evaluation of the Dutch RBC Agreements 2014-2020: Are voluntary multi-stakeholder approaches to responsible business conduct effective?’.</li> <li>• IOB (2019). ‘Mind the governance gap, map the chain - Evaluation of the Dutch government’s policy on international responsible business conduct (2012-2018)’. No. 433.</li> </ul>
FMO B-CD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEO (2020). ‘Evaluation of the B-CD Fund (FMO Capacity Development Programme)’.</li> </ul>

## Bijlage F Deelnemers focusgroepen en overige gesprekspartners

Deelnemers focusgroepen		
Naam	Functie	Organisatie
Abbas, C.	PSD coach Afrika/ private sector liaison officer VN en IADB	RVO
Akkerman, E.	Voorheen HEA GEN, huidige functie: CdP HAN	BZ/GEA, huidig: BZ/HAN
Barendse, J.P.	Strategisch Beleidsadviseur	BZ/DIO
Bartelink, J.	Sr. beleidsmedewerker	BZ/DDE
Beurmeister, A.	Projectsecretaris GFATM-boardlidmaatschap	BZ/DSO
van Beuningen, N.	Beleidsmedewerker	BZ/DIO
Bilik, N.E.	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/DDE
Bongaerts, P.	Directeur	DECP
van Boxtel, K.	Officer Policy Development	Both ENDS
Bringmann, A.	Associate at TCX	TCX Fund
Brouwer, K.	Directeur Mondiaal FNV	Mondiaal FNV
Cheang, A.	business development coördinator China	RVO
Denissen, A-K.	PSD coach Burkina Faso, Ghana, Sierra Leone and Liberia	RVO
Dijkstra, T.	Strategisch Beleidsmedewerker	BZ/IMH
Van Ek, H.	PSD coach Myanmar/circulaire economie/ project adviseur Partners for International Business	RVO
Evers, P.	Adviseur international business MKB	RVO
Goudriaan, M.	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/DIO
Groot, R.	Voormalig MEL adviseur en project adviseur, huidige functie: ICCO	Voorheen RVO, huidig: ICCO
Haelterman, E.	Hoofd International Partnerships and Fundraising/ landencoördinator België	IDH
Hagenaars, D. N.	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/DDE
Harteveld, J.	Portfoliomanager MASSIF	FMO
Hofs, L.	Programma coördinator monitoring en aid & trade effectiveness	RVO
Hulst, M.	Strategisch adviseur	CBI
de Jong, A.	M&E officer	PUM
Jongma, S.	Plv. directeur DDE	BZ/DDE
Kemper, R.	Sr. beleidsadviseur	RVO

Deelnemers focusgroepen		
Naam	Functie	Organisatie
Kersten, R.	Voormalig fin. project adviseur RVO, huidig: Sr. beleidsadviseur	RVO, huidig: BZ/BIS
Kieskamp, P.	Sr. adviseur	RVO
Kirpestein, M.	Adviseur International Business	RVO
Klugkist, J.W.	Strategisch Beleidsadviseur	BZ/BIS
Komen Brady, M.	Sr. Public Affairs Officer	FMO
Koopman, B.J.	Directeur	EvoFenedex
Kuijper, D.	Manager Public Investment and Blended Finance	FMO
Kwizera, S.	Co-head Policy & Programmes/advisor nat. resources and just transition	ActionAid
Loudon, L.	PSD coach Irak, Algerije en Armenië	RVO
Luli, M.	Business development coördinator Duitsland, Frankrijk en België	RVO
van Leeuwen, I.	Monitoren & Leren	MVO Nederland
van Leeuwen, W.	Business development coördinator India & PSD coach India, Nepal & Bhutan	RVO
van der Linden, M.	Sr. beleidsmedewerker	BZ/DIO
Meij, M.	Directeur CNV Internationaal	CNV Internationaal
Moonen, M.	Programma coördinator	SenterNovem
Nieuwenkamp, R.	PSD coach Burundi, Ethiopië en Zambia	RVO
Østergaard, L.	Projectleider M&E	RVO
Planting, G.	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/EAB
Platenburg, M.	Manager Management, Learning & Development	FMO
Rijnders, M.	Beleidsadviseur international business	FME
Sango Afonso, N.	PSD coach Angola, Mozambique, en Sao Tomé e Príncipe	RVO, huidig: BZ/IBBZ
Sahetapy, I.	Financial/Project/Business Controller/M&E	CNV International
Schinkel, R.	Voormalig Network Facilitation Expert, huidige functie: Coalitiebouwer NFP	AgriProFocus, huidig: NFP
Schnitzler, W.	Sr. beleidsmedewerker	BZ/DIO
de Smith, S.	Sr. beleidsmedewerker	BZ/DIO
van Tol, I.	Strategisch beleidsadviseur	BZ/DDE
Veeneman, H.M.	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/IGG
Verbeek, B-J.	Onderzoeker handel en investeringsbeleid	SOMO
Vernooij, M. L.	Voorheen strategisch adviseur DDE, huidige functie: Plv PV WTO/Hoofd EA	DDE, Huidig: BZ/GEV

Deelnemers focusgroepen		
Naam	Functie	Organisatie
Verlinden, P.	Secretaris	Royal Metaalunie
Veul, J.	Teammanager PSD	BZ/DDE
Walsmit, I.	Teammanager Strategy and Sustainable Impact	RVO
Wehkamp, A.	Directeur adviesdiensten	PUM
Witte, R.	Policy Advisor PME&L	FNV Mondiaal
Weijman, A.	PSD adviseur en Shiraka adviseur	RVO
Xie, K.	Sr. M&E adviseur	IDH
van Yperen, M.	Transitiemanager	MVO Nederland

## Bijlage G    Onderbouwing diversiteit landenportfolio's<sup>1</sup>

In antwoord op de vraag hoe programma's een bijdrage leveren aan de beleidsdoelen geven programma uitvoerders binnen IATI aan hoe ODA-bestedingen scoren op de OESO DAC-sector classificatie: sociale infrastructuur, economische infrastructuur, productie sectoren, multisector, budget support en humanitaire hulp. Door bestedingen per BZ beleidsthema te relateren aan deze OESO DAC-sectoren ontstaat inzicht in het portfolio per land, zoals in onderstaande tabel is gedaan voor de transitielanden. De koppeling tussen BZ beleidsthema's en OESO DAC-sectoren laat zien dat het *artikel 1 instrumentarium* een bijdrage levert aan de ontwikkeling van de productie sectoren (industrie, landbouw, visserij). Dit past in het bredere beeld van de toegenomen ODA-inzet (+50%) ten behoeve van de productieve sectoren sinds de introductie van de nieuwe beleidsagenda in 2012 (tekst box 4).

### Tekst box G.1    *ODA bestedingen gericht op sociale infrastructuur, sterke toename productiesectoren*

Bijna de helft van de totale Nederlandse ODA (breder dus dan BHOS art. 1 alleen) is sinds 2012 gericht op de versterking van de sociale infrastructuur. Gemiddeld 15 procent van de middelen is geormerkt voor projecten gericht op versterking van de economische infrastructuur (trend -75%). Ruim een vijfde deel van de ODA middeleninzet is verstrekt ten behoeve van projecten gericht op de versterking van de productiesectoren (trend +50%).

| 206 |

Bron: OESO DAC creditor reporting system.

De bijdrage van de meeste BZ beleidsthema's aan de OESO productieve sectoren kleuren overwegend (diep)groen in de tabel, waarbij interventies binnen het thema marktontwikkeling eruit springen.

*Infrastructuur* programma's vormen hierop een uitzondering, omdat deze zich vooral richten op de ontwikkeling van de sociale infrastructuur (o.a. gezondheidszorg infrastructuur, water en sanitatie systemen) en in beperkte mate op de ontwikkeling van de economische infrastructuur (o.a. weg- en watertransport, wegaanleg, hybride- en waterkracht elektriciteitscentrales). Programma's en instrumenten gericht op de versterking van het *economisch bestuur* leveren vooral in de hulplanden (niet getoond in tabel) een bijdrage aan de ontwikkeling van de sociale infrastructuur (o.m. gericht op publieke sector management, afvalverwerking), maar richten zich in de transitielanden, handelslanden en de overige OS-landen in

<sup>1</sup> Disclaimer. De hier genoemde analyse berust op gegevensregistraties door uitvoerders van door BZ gefinancierde programma's. Door middel van een procentuele budgettoedeling naar sectoren (door uitvoerders) ontstaat hierover een genuanceerd beeld. Let wel, voor ongeveer een kwart van de gerapporteerde inkomsten vanuit BZ en bestedingen door uitvoerders is geen OESO DAC sectoraanduiding bekend (m.n. financiële sector programma's). De analyse moet daarom met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

belangrijker mate op de productieve sectoren (ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf, handelsfacilitatie, landbouwkundig onderzoek).

Door ook rekening te houden met de relatieve omvang van de bestedingen (niet getoond in tabel) wordt het portfolio van zowel Kenia als Indonesië gekenmerkt door een centrale focus op bedrijfsontwikkelingsprojecten, met daarnaast in Indonesië ook een nadruk op marktontwikkelingsprojecten en het thema duurzame productie. Daarentegen wordt het portfolio van landen als Bangladesh, Benin en Ghana gedomineerd door interventies gericht op de versterking van de economische infrastructuur. Door de percentages in de tabel per thema en land verticaal te vergelijken ontstaat zicht op de diversiteit van de landenportfolios. Daar waar bedrijfsontwikkelingsprojecten zich in landen als Ethiopië en Ghana vooral richten op de versterking van de economische infrastructuur, zijn deze interventies in landen als Bangladesh, Kenia, Mozambique en Oeganda meer gericht op de versterking van productieve sectoren. Voor wat betreft de inzet van economische diplomatie en het handelsbevorderingsinstrumentarium (niet afgebeeld) gaat de belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven vooral uit naar de transitielanden Indonesië, Kenia, Ethiopië, Ghana en het hulpland Rwanda.

**Tabel G.1** Artikel 1 portfolio transitielanden naar BZ beleidsthema en OESO DAC-sector (% per beleidsthema per land, excl. financiële sector)

		Bedrijfsontwikkeling	Economisch bestuur	Infrastructuur	Marktontwikkeling, duurzame productie en handel
Sociale infrastructuur	Bangladesh	2%	32%		7%
	Benin		73%	100%	
	Ethiopia	3%	1%	91%	
	Ghana	1%	33%	59%	3%
	Indonesia	3%	26%		
	Kenya	3%	5%	100%	
	Mozambique		41%	17%	
	Uganda	8%	4%	0%	3%

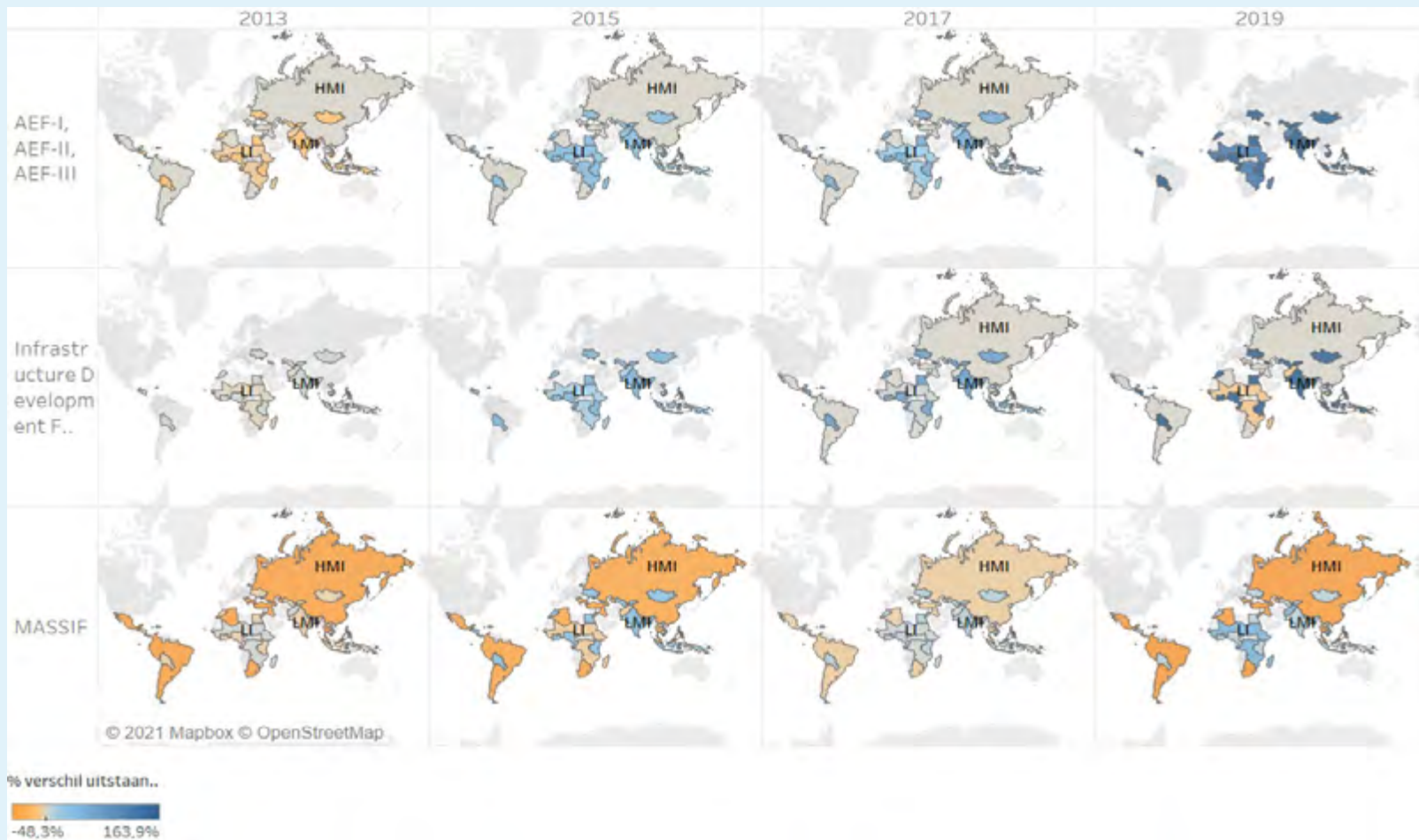
**Tabel G.1** Artikel 1 portfolio transitielanden naar BZ beleidsthema en OESO DAC-sector (% per beleidsthema per land, excl. financiële sector)

		Bedrijfsontwikkeling	Economisch bestuur	Infrastructuur	Markontwikkeling, duurzame productie en handel
Economische infrastructuur	Bangladesh	3%	4%		26%
	Benin	46%			1%
	Ethiopia	61%	3%	5%	5%
	Ghana	75%	3%	2%	
	Indonesia	4%	4%	0%	7%
	Kenya	27%	4%		3%
	Mozambique	23%	23%		
	Uganda	10%	1%	86%	10%
Productie sectoren	Bangladesh	95%	63%		67%
	Benin	54%	27%		99%
	Ethiopia	36%	96%		95%
	Ghana	24%	64%		91%
	Indonesia	27%	71%		91%
	Kenya	70%	91%		97%
	Mozambique	77%	36%	24%	100%
	Uganda	82%	94%	0%	87%
geen sector aanduiding	Bangladesh			100%	
	Ethiopia	0%		4%	
	Ghana			39%	7%
	Indonesia	66%		100%	2%
	Mozambique			59%	
	Uganda			14%	
Totaal	Bangladesh	100%	100%	100%	100%
	Ethiopia	100%	100%	100%	100%
	Ghana	100%	100%	100%	100%
	Indonesia	100%	100%	100%	100%
	Mozambique	100%	100%	100%	100%
	Uganda	100%	100%	100%	100%



Hetzelfde type vergelijking kan worden gemaakt voor andere landen(groepen). Zo zijn bedrijfsontwikkelingsprogramma's in hulplanden meer gericht op de versterking van de economische infrastructuur dan vergeleken met transitielanden. Binnen de hulplanden is het infrastructuur deel van het portfolio in landen als Burundi en de Palestijnse Gebieden meer georiënteerd op de versterking van de sociale infrastructuur en in mindere mate op de versterking van de economische infrastructuur. Voor Rwanda dringt zich het tegengestelde beeld op. In handelslanden wordt het portfolio gedomineerd door interventies gericht op marktontwikkeling, duurzame productie en bedrijfsontwikkeling en is er een beperktere rol weggelegd voor infrastructurele projecten. Kortom, de lokale context en het ontwikkelingsniveau van doellanden zijn slechts twee van een reeks aan factoren die het portfolio inkleuren. Dit heeft geresulteerd in een divers beeld aan interventies in de verschillende doellanden.

## Bijlage H Portfolio-ontwikkeling FMO-staatsfondsen



Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie Internationaal Onderzoek 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)

Foto's: Shutterstock  
Lay-out: Xerox | OSAGE

ISBN/EAN: xxx

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | februari 2022