

Bestedingsvoorstel

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)

Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten? Op welke termijn worden doelen naar verwachting gerealiseerd?

Doelstelling

Middels een derde en flink aangepaste ronde van de Ukraine Partnership Facility (UPF3) wordt beoogd het aandeel van de private sector in de herstel-en wederopbouw van Oekraïne te vergroten, door Nederlandse bedrijven te stimuleren om met hun kennis, expertise en financiële middelen hieraan bij te dragen. Het gaat hierbij om activiteiten die gericht zijn op de publieke sector van Oekraïne (Business to Government, (B2G) en die zonder een subsidie niet zouden worden ondernomen, omdat Oekraïne hiervoor onvoldoende middelen heeft, de projectomvang te klein is voor financiering vanuit IFI's en de verwachte risico's en kosten voor bedrijven te hoog zijn en deze niet worden afgedekt door private financieringsinstanties. De risico's zijn een direct effect van de oorlogssituatie. In tegenstelling tot UPF2 richt UPF3 zich niet langer (mede) op commerciële projecten (Business to Business (B2B)) die a.g.v. oorlogsisico's geen volledig rendabele business case hebben, ondanks de bredere maatschappelijke en economische meerwaarde van deze projecten voor de wederopbouw van Oekraïne. Voor dit soort projecten is ander financieringsinstrumentarium beschikbaar gekomen in de vorm van DGGF al dan niet i.c.m. (verruimde) export- en investeringsgaranties. UPF3 subsidieert uitsluitend projecten die gericht zijn op de publieke sector.

Tevens is een bijdrage ter ondersteuning bij de hervormingsagenda voor toetreding tot de EU en het versterken van de capaciteitsopbouw van Oekraïense (overheids-)instellingen die betrokken zijn bij de wederopbouw voorzien via het OESO-landenprogramma.

Gezien de enorme hulpbehoefte van Oekraïne is het ondersteunen van de private sector om een bijdrage te leveren aan de wederopbouwopgave een van de prioriteiten van de Oekraïense regering. Dit wordt onderschreven door de *Rapid Damage and Needs Assessment* (RDNA) die is opgesteld door de Wereldbank i.s.m. met de Oekraïense overheid en andere multilaterale instituties. De publieke sector kan de kritieke herstel- en wederopbouwopgave niet alleen dragen, noch financieel, noch qua kennis en kunde.

Hoofdpijnen:

- Het voorstel UPF3 draagt bij aan het vergroten van het aandeel van de Nederlandse private sector aan herstel en wederopbouw in Oekraïne, cf. Nederlandse beleidsinzet om het verdienvermogen van Nederland te vergroten;
- Alle gesubsidieerde projecten zullen zijn gericht op de Oekraïense publieke sector. De Oekraïense overheid krijgt een rol in het vaststellen van de selectiecriteria van de projecten. Daarmee garanderen we dat alle projecten bijdragen aan de door Oekraïne als prioritair aangemerkte wederopbouw- en herstelactiviteiten;
- Oekraïense actoren nemen actief deel: elk project dient tenminste één Oekraïense uitvoerende partner te hebben. UPF draagt daarmee ook bij aan de ondersteuning en het verdienvermogen van het lokale bedrijfsleven en duurzame economische ontwikkeling van Oekraïne. Op deze manier wordt een win-win situatie gecreëerd voor zowel Oekraïne als Nederland;
- UPF-biedt ondersteuning aan bedrijven om de Oekraïense markt te betreden, dan wel bestaande activiteiten uit te breiden, die tegemoet komen aan Oekraïense noden en niet op een andere manieren gefinancierd kunnen worden;
- Ondersteuning bij de hervormingsagenda voor toetreding tot de EU en het versterken van de capaciteitsopbouw van Oekraïense (overheids-)instellingen die betrokken zijn bij de wederopbouw (bijdrage aan OESO-landenprogramma, EUR 1 mln.). Dit programma legt het economische fundament voor de toekomst van Oekraïne volgens OESO-waarden en -standaarden. Daarnaast helpt het Oekraïne de absorptiecapaciteit van wederopbouwfondsen te vergroten en zorgt het daarmee voor meer mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven om een substantiële bijdrage te leveren aan de wederopbouw van Oekraïne.

	<u>UPF en OESO-bijdrage als onderdeel van de bedrijfslevenstrategie</u> Zowel UPF3 als de bijdrage aan de OESO zijn onderdeel van een breder pallet aan private sector ondersteuning om bij te dragen aan de herstel- en wederopbouwopgave van Oekraïne, waaronder het bieden van leningen, verzekeringen en garanties aan het NL bedrijfsleven maar ook bijdragen aan lokale private sector ontwikkeling. UPF is een hieraan complementair subsidie-instrument. De minister van BHO heeft in 2024 een bedrijfslevenstrategie Oekraïne vastgesteld, waarin de specifieke inzet van zowel bestaand als nieuw instrumentarium gericht op het versterken van de Oekraïense economie in samenhang is beschreven. Garanties en verzekeringen zijn noodzakelijk om de disproportionele risico's op bedrijfsschade door de oorlog te kunnen afdekken. Subsidies zijn nodig om voor herstel en wederopbouw relevante businesscases mogelijk te maken die op dit moment niet rendabel zijn door de sterk gestegen risico's en kosten door de oorlog op het gebied van financiering, personeel, werkmateriaal en kapitaal of door de maatschappelijke aard van het project. UPF past in dit pallet.
2. Beleidsinstrument(en)	Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren? Financiële steun aan partnerschappen van NL en Oekraïense bedrijven en organisaties in de vorm van een subsidie op projectkosten, ter realisatie van concrete projecten die bijdragen aan het versterken en waar relevant wederopbouwen van de Oekraïense economie en maatschappij. Het betreft projecten die gericht zijn op de Oekraïense publieke sector. Dit specifieke bestedingsvoorstel gaat over een 3e ronde van de Ukraine Partnership Facility (UPF) t.w.v. EUR 30 mln. en over een bijdrage ter ondersteuning bij de hervormingsagenda voor toetreding tot de EU en het versterken van de capaciteitsopbouw van Oekraïense (overheids-)instellingen die betrokken zijn bij de wederopbouw (bijdrage aan OESO-landenprogramma, EUR 1 mln.). Het voorstel is om een 3e UPF-ronde zo spoedig mogelijk open te stellen met doorvoeren van de volgende wijzigingen ten opzichte van UPF2: 1) Het subsidiëren van uitsluitend activiteiten die zijn gericht op de publieke sector van Oekraïne (B2G). Redenen hiervoor zijn (a) meer duidelijkheid scheppen in het instrumentarium en (b) doelmatiger inzet van de beleidsmiddelen (niet over-subsidiëren van projecten die in de basis een goede businesscase hebben). Er zal een incentive komen voor aansluiting bij publieke investeringsprojecten die door de Oekraïense overheid zijn opgenomen in de centrale database DREAM. Middels deze database prioriteert de overheid wederopbouwprojecten en kanaliseert zij de diverse donorgeldstromen en eigen publieke investeringen. 2) Het verlagen van het maximale subsidiepercentage naar 90%. Er zal daarnaast een incentive komen voor organisaties die – financieel of <i>in kind</i> – een grotere eigen bijdrage doen. Gezien de focus op uitsluitend projecten die zich richten op de publieke sector, zal een eigen bijdrage van meer dan 10% voor veel bedrijven en organisaties niet haalbaar zijn. Dit is in lijn met recente door Frankrijk (100%) en Zwitserland (90%) opgerichte fondsen die zich eveneens richten op private activiteiten t.b.v. de Oekraïense publieke sector. Zwitserland heeft het percentage gebaseerd op uitgebreide marktconsultatie bij Zwitserse bedrijven die in OEK actief zijn. 3) Het invoeren van een verplichte conceptnote fase met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de ingediende projectvoorstellen, wat naar verwachting tevens zal leiden tot een efficiëntere beoordelingsfase. 4) De Oekraïense overheid een rol te geven bij het vaststellen van de selectiecriteria waaraan voorstellen moeten voldoen, in het bijzonder gericht op nog verder aanscherpen van de projectrelevantie voor de Oekraïense wederopbouwprioriteiten. Op dit gebied zijn er interessante voorbeelden van samenwerking tussen de Oekraïense overheid met Frankrijk en Zwitserland, waarbij het Zwitserse model het meest aantrekkelijke is. De exacte inrichting moet nog worden gedefinieerd.
3. Samenhang eerdere steuninitiatieven	Hoe verhoudt het steunvoorstel zich tot eerdere steuninitiatieven op het betreffende thema? Wat zijn de resultaten tot dusver geweest en de geleerde lessen? <u>Lessons learned</u>

In het begin van de oorlog is de keuze gemaakt om niet het bestaande instrumentarium aan te passen aan de specifieke oorlogssituatie in Oekraïne, maar een separaat instrument in te richten waarmee snel tot concrete activiteiten t.b.v. ondersteuning van de Oekraïense economie kon worden overgegaan.

Inmiddels zijn er op diverse wijzen lessen geleerd:

- Uit UPF rondes 1 en 2: de eerste geleerde lessen uit UPF ronde 1 vormden de basis voor aanpassingen t.b.v. UPF 2 en inmiddels zijn de nodige ervaringen opgedaan met ronde 2 die duidelijke aanwijzingen vormen voor wijzigingen in een derde ronde;
- De speciaal gezant voor Oekraïne heeft met een groot aantal andere Europese landen gesproken over hoe zij de ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne met hulp van hun private sectoren hebben vormgegeven;
- Er is een marktonderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte van bedrijven voor het zakendoen in Oekraïne.

Lessons learned UPF1 en UPF2

UPF1 is in 2023 opengesteld en toekenning van de middelen werd in het voorjaar van 2024 voltooid (EUR 25 mln). Hierbij zijn 7 projecten gesubsidieerd. Momenteel vindt uitvoering van de projecten plaats (3 op terrein van landbouw, 3 op terrein van gezondheidszorg en 1 op terrein van water).

UPF2 is op 30 oktober jl. opengesteld voor aanvragen in de sectoren landbouw, water, gezondheidszorg, energie en circulaire bouw. De termijn voor indiening van aanvragen liep tot 30 januari 2025. Er zijn 75 aanvragen ontvangen t.w.v. ruim EUR 190 mln. (er is EUR 32,5 mln. beschikbaar).

UPF ontwikkelt zich door opvolging te geven aan geleerde lessen uit eerdere rondes. Uit *lessons learned* van UPF1 zijn aanpassingen voortgekomen voor UPF2 die toezagen op strengere eisen aan de aanvragende partijen, strengere eisen aan de projectvoorstellen, strengere eisen aan risicoanalyse en -mitigatie en een organisatorisch strakker en in de tijd ruimer ingericht voorbereidings- en uitvoeringsproces. Daarnaast is het maximale subsidiepercentage met 5% verlaagd.

Alhoewel het nog te vroeg is om een volledig beeld van de lessons learned van de tweede ronde op te stellen, zijn een aantal zaken wel heel duidelijk geworden:

- De aanscherping van de criteria heeft tot beter uitgewerkte projectvoorstellen en sterkere partnerschappen geleid. Partijen zijn beter gaan nadenken over hun partnerschappen. Er zijn amper meer partijen waarvan de omvang te klein en kwetsbaar is om betrokken te zijn bij het uitvoeren van een meerjarig project.
- Binnen UPF2 lukt het goed om te sturen op de bredere maatschappelijke en economische impact.
- Door die strenge sturing op maatschappelijke meerwaarde is er frustratie bij bedrijven die onduidelijkheid ervaren over waar het instrument voor is bedoeld. Er wordt tot nu toe een groter percentage van de beoordeelde voorstellen afgewezen dan bij UPF1 (ongeveer 80% tot nu toe bij UPF2, tegen 60% bij UPF1). Een deel van de bedrijven denkt dat de regeling voor het bedrijfsleven is, terwijl het doel is om bij te dragen aan de wederopbouw met het Nederlands bedrijfsleven. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat UPF momenteel zowel B2B-projecten subsidieert als B2G-projecten. Bij de B2B-projecten is de handelscomponent groter en zijn bedrijven naar eigen zeggen (marktonderzoek) bereid een grotere eigen bijdrage te doen, maar daar staat tegenover dat ze projecten willen doen waarmee ze ook winst kunnen maken. Er is weinig begrip voor dat in geval van een subsidie uitsluitend tegen kostprijzen geleverd mag worden.
- Het blijkt dat veel voorstellen qua idee heel goed zijn maar nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Deze voorstellen zouden gebaat zijn bij ofwel een langere voorbereidingstijd ofwel bij het kunnen meenemen van gerichte adviezen alvorens een compleet projectvoorstel in te dienen. Dit is mogelijk met een verplichte *conceptnote* fase met een niet-bindend advies. Er zal voldoende tijd worden gepland voor bedrijven om de adviezen te verwerken alvorens complete voorstellen in te dienen.

	<i>Lessons learned van internationale aanpak</i> Uit de vele bezoeken van de Speciaal Gezant aan andere Europese landen is gebleken dat zij in hun financieringsinstrumentarium een duidelijker onderscheid maken naar B2B en B2G: voor de business to business projecten die voornamelijk een handelscomponent hebben worden diverse <i>de-risking</i> instrumenten beschikbaar gesteld in de vorm van concessionele leningen en garanties. Voor publieke projecten worden subsidies beschikbaar gesteld, met veelal tussen de 90% en 100% subsidie. Dit is een duidelijke scheiding die wij over willen nemen: UPF als subsidie voor B2G projecten enerzijds en concessionele leningen en exportkredietverzekeringen voor investeringen anderzijds. <u>Marktonderzoek</u> Van december 2024 t/m februari 2025 is een marktonderzoek uitgevoerd naar de behoeftes en benodigdheden van het bedrijfsleven als onderdeel van de door de Minister van BHO goedgekeurde bedrijfslevensstrategie. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat: a) het verlenen van een subsidie de drempel voor bedrijven verlaagt om activiteiten op de risicovolle Oekraïense markt te kunnen ontplooiën. b) bij bedrijven verwarring heerst over de doelstelling van UPF; is het een humanitair instrument of gericht op private sectorontwikkeling? Een duidelijkere afbakening is nodig; c) ondanks de nog altijd grote onzekerheden als gevolg van de oorlog, bedrijven thans beter inzicht hebben in de risico's. Ook maakt het verschil of bedrijven voor de oorlog reeds actief waren in Oekraïne waardoor zij het land en de risico's beter kennen en een grotere risicobereidheid hebben. Mede hierdoor zijn lagere subsidiepercentages mogelijk (NB dit betreft dan voornamelijk B2B projecten die wij niet langer via UPF willen bekostigen).
4. Internationale context	Hoe verhoudt het voorstel zich tot internationale en EU-steuninitiatieven? Wat is de additionaliteit? Waarom dient Nederland dit voorstel te financieren? Pillar II van de EU-financiering biedt mogelijkheden voor Europese investeerders om op bedrijfs- of projectniveau in te schrijven voor het realiseren van projecten t.b.v. ondersteunen en wederopbouwen van de Oekraïense economie, echter met een instapbedrag van EUR 50 mln. is de drempelwaarde te hoog voor het overgrote deel van NLse bedrijven. Ook de tenders van IFI's zijn (niet uniek voor Oekraïne) vaak te groot. UPF is daarmee een alternatief instrument dat beter aansluit bij de structuur van onze eigen economie en in het bijzonder ook kansen biedt aan NL mkb. UPF voorziet in een behoefte, omdat er voor projecten van kleinere omvang geen programma's zijn bij multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en het IMF. Andere landen bieden eveneens regelingen om de rol van het eigen bedrijfsleven te stimuleren. Zo heeft FRA een schenkingsbedrag van 200 mln. euro beschikbaar gesteld voor publieke projecten met deelname van FRA bedrijven waarbij de overheid van Oekraïne de projecten heeft geselecteerd. Zij hanteerden een 100% subsidiepercentage. Zwitserland heeft recentelijk een aanbesteding geopend van CHF 100 mln t.b.v. publieke projecten waar in Oekraïne gevestigde Zwitserse bedrijven op in kunnen schrijven. De Oekraïense overheid is betrokken bij de selectie. Zwitserland hanteert hierbij een 90% subsidiepercentage. Landen als Noorwegen en Zweden hebben een speciale investeringsfaciliteit voor Oekraïne gecreëerd. Denemarken heeft een investerings- en exportfonds waarmee voor 88 miljoen euro aan leningen en garanties aan Deense bedrijven gegeven kan worden om risico's af te dekken. Ook is een Oekraïne Fonds ingesteld van EUR 115 miljoen om een staatsgarantie te faciliteren van 382 miljoen euro voor een windproject in Oekraïne waaraan Deense bedrijven werken.
5. A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting? Het geschatte uitgavenritme is: 2026: EUR 15 mln 2027: EUR 10 mln 2028: EUR 5 mln.

	<u>Toelichting:</u> Gelet op de benodigde voorbereidingstijd van uitvoerder RVO (opstellen van het beleidskader, uitvoeren van de risico-analyse, publicatie en openstelling van de regeling), is de verwachting dat UPF 3 in het voorjaar van 2026 tot committeringen en uitgaven zal leiden. Het verplichtingenbudget staat daarom geraamd in 2026. Het zwaartepunt van de uitgaven zal in 2026 liggen, een substantieel resterend deel in 2027 en nog een klein bedrag in 2028. Dit heeft te maken met de aard en doorlooptijd van de projecten.
B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)? N.v.t.
6. Nagestreefde doeltreffendheid	Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? De projecten zullen allemaal een publiek karakter hebben en voldoen aan de mede door de Oekraïense overheid vastgestelde selectiecriteria. Daarmee dragen de projecten direct bij aan de door de Oekraïense overheid gestelde prioriteiten van wederopbouw en herstel. Afhankelijk van de ingediende projectvoorstellen zal het instrument bijdragen aan energievoorziening, reconstructie van economisch relevante infrastructuur, verbetering van kwaliteit en toegang tot zorg, verbeterde en verhoogde toegang tot drinkwatervoorzieningen, werkgelegenheid, niveau van kennis en expertise van Oekraïense inwoners, e.d. Omdat niet op voorhand bekend is wat voor projecten worden aangevraagd is een kwantificering van de impact vooraf niet mogelijk. Er is geen kwantitatieve ondergrens opgenomen om de beoogde impact van een project te beoordelen omdat de regeling veel ruimte laat voor verschillende typen projecten. De selectiecriteria, de puntentoekenning per criterium en de ondergrens per categorie en voor het totaal sturen gezamenlijk op het behalen van <i>value for money</i>. Daarnaast draagt een subsidie onder UPF3 ertoe bij dat: - meer NLse bedrijven de Oekraïense markt betreden, terwijl zij middels de projecten bijdragen aan de noden in Oekraïne; - reeds aanwezige NLse bedrijven activiteiten en ondernemingen t.b.v. wederopbouw verder uitbouwen; - op de langere termijn het aandeel van de bijdrage van de NLse private sector in de prioriteitssectoren (water, landbouw, LSH, energie, circulaire bouw) aan de wederopbouw in Oekraïne wordt vergroot en de (economische) veerkracht van Oekraïense partners in deze projecten wordt versterkt.
7. Nagestreefde doelmatigheid	Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken? De publieke sector kan de benodigde inspanningen niet alleen bekostigen, het mobiliseren van privaat kapitaal is nodig. Voor de 3^e ronde van UPF worden de volgende maatregelen genomen om de efficiency te verhogen: we verlagen het subsidiepercentage en we gaan middels een getrapte aanvraagprocedure de kwaliteit van de aanvragen vergroten waardoor de beoordelingsfase sneller zal verlopen. Dit bevordert de doelmatigheid van de middelen doordat het aandeel van bedrijven in de cofinanciering wordt versterkt en ook zal de beoordelingsfase naar verwachting sneller en efficiënter verlopen. Daarnaast subsidiëren we uitsluitend nog projecten die gericht zijn op de publieke sector en we geven de Oekraïense overheid een stem bij de selectie van de projecten. Hierdoor zullen de projecten maximaal aansluiten bij de prioriteit van Oekraïne.
8. Evaluatieparagraaf	Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd? Gedurende de implementatiefase van de projecten monitort de Nederlandse ambassade in Oekraïne en de verantwoordelijke themadirectie op het Ministerie van Buitenlandse Zaken de voortgang, mede op basis van inhoudelijke en financiële rapportage door de uitvoerder.

	Na afsluiting van een project vindt een evaluatie van de behaalde resultaten plaats. Na realisatie van alle projecten wordt een programma-evaluatie uitgevoerd.
9. Risicoparaagraaf	Hoe worden anti-fraude en anti-corruptie risico's gemitigeerd? In de beoordelingsfase zitten diverse controles ingebouwd waarbij RVO en de ambassade betrokken organisaties én het ingediende projectvoorstel beoordelen op (mogelijke) risico's. Zo wordt er bijv. gebruik gemaakt van een database om bedrijfsregistratie- en activiteiten van organisaties in Oekraïne te controleren en is voor het leveren van goederen (hardware) juridisch advies ingewonnen bij een Oekraïense accountant hoe dit proces te borgen. Ook is er een medewerker van de ambassade specifiek ingezet op het beoordelen van de betrokken Oekraïense partners. Tot slot zullen de selectiecommissie en het selectieproces zodanig worden ingericht en geleid dat de Oekraïense overheid niet eigenhandig kan besluiten welke projecten financiering gaan ontvangen.
10. Publiekscommunicatie	Hoe kan het voorstel gebruikt worden in de bredere publiekscommunicatie rondom de steun aan Oekraïne zowel in Nederland, Oekraïne en internationaal? Een belangrijk communicatief aspect van de UPF regeling is de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Door de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven kan het Nederlandse aandeel in de internationale hulpinspanning expliciet zichtbaar gemaakt worden. Er wordt regelmatig een artikel gepubliceerd en via diverse mediakanalen gedeeld over gerealiseerde UPF-projecten. Daarnaast zijn wij voornemens om – na besluitvorming over de beschikbaarstelling van middelen voor een 3^e ronde – een MoU te tekenen met Oekraïne waarin de totale ondersteuning aan wederopbouw via UPF (1, 2 en 3) wordt meegenomen en breed bekend gemaakt.
Indien relevant:	
11. Rol participatie private sector	Wat zijn de mogelijkheden om de Nederlandse (private) partners te betrekken bij het voorstel? 100%, de regeling dient mede dat doel.
12. Mogelijke rol terugkeer ontheemden	Draagt het voorstel bij aan het voorbereiden van Oekraïense vluchtelingen om bij te kunnen dragen aan de herstelopgave bij terugkeer? Ja. De projectindieners zal worden gevraagd om de deelname van Oekraïense ontheemden aan de bedrijfsactiviteiten te expliciteren. De mate waarin het bedrijf dan wel de organisatie Oekraïense ontheemden bij de activiteiten betreft, zal meewegen in de beoordeling van het project.