Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
MINBUZA-2016.598295

Uw Referentie
-

Bijlage(n)
1

Datum 12 oktober 2016
Betreft Kamerbrief inzake lessen uit beleidsevaluaties en gevolgen voor inrichting bedrijfsleveninstrumentarium, IMVO resultaten bedrijfsleveninstrumentarium en TA arbeidsinspectie via PUM

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op twee toezeggingen uit het Algemeen Overleg Bedrijfsleveninstrumentarium van 23 juni 2016. Dit betreffen de volgende toezeggingen:

1. Lessen die geleerd worden uit beleidsevaluaties en de gevolgen voor de inrichting van het bedrijfsleveninstrumentarium, en
2. IMVO resultaten van het bedrijfsleveninstrumentarium.

Tevens informeer ik u in deze brief over technische assistentie arbeidsinspectie (PUM-pilot), zoals toegezegd in het notaoverleg “Eerlijk werk wereldwijd” van 7 maart 2016.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen

Inleiding

Het bedrijfsleveninstrumentarium is uitgebreid geëvalueerd als onderdeel van een in 2013 uitgevoerde beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling "Op zoek naar focus en effectiviteit". Deze doorlichting door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) beslaat de periode 2005 tot en met 2012 en is 25 april 2014 met een beleidsreactie aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 33625, nr. 96). Op basis van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting zijn maatregelen genomen om de werking van het bedrijfsleveninstrumentarium te verbeteren. Deze maatregelen worden beschreven in de nu voorliggende brief. Daarnaast gaat deze brief in op de geleerde lessen uit verschillende evaluaties en reviews die na 2012 hebben plaats gevonden.

Beleidsdoorlichting private sector ontwikkeling

De IOB concludeerde in "Op zoek naar focus en effectiviteit: Beleidsdoorlichting van het Nederlandse beleid voor private sector ontwikkeling (2005-2012)" dat de programma's voor private sector ontwikkeling (PSD), inclusief de bedrijfsleveninstrumenten, relevante knelpunten aanpakken, een behoorlijk bereik hebben en zichtbare resultaten op outputniveau opleveren. Ook concludeerde de IOB dat impactmeting, additionaliteit en samenwerking tussen programma's kan worden verbeterd.

Impactmeting

Uit programma-evaluaties was al eerder naar voren gekomen dat voldoende resultaten op outputniveau (zoals aantal bedrijven geadviseerd) beschikbaar waren voor evaluatie, maar de impactmeting (het uiteindelijk beoogd effect, zoals toename van werkgelegenheid) kon worden verbeterd. Daarom is in 2012 een evaluatieprotocol ontwikkeld en ingevoerd voor programma's met een financiële bijdrage vanuit het ministerie groter dan 10 miljoen euro per jaar. Op basis van dit protocol stelden uitvoeringsorganisaties een plan op voor monitoring en evaluatie (M&E) van deze programma's. Door vastlegging van een nulmeting, doelen en resultaten en toekenning van voldoende middelen voor uitvoering van hun M&E-plannen zijn de programma's van uitvoeringsorganisaties als Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) eenvoudiger te volgen en beter te evalueren. Deze aanpak van resultaatgerichte monitoring en evaluatie wordt inmiddels ook doorgevoerd voor programma's waaraan het ministerie minder dan 10 miljoen euro per jaar bijdraagt. Met ingang van januari 2016 zijn uitvoeringsorganisaties verplicht conform de IATI Open Data-standaard te rapporteren. Daardoor komen gegevens over voortgang en behaalde resultaten sneller beschikbaar.

Additionaliteit

Een volgend door IOB gesignaleerd aandachtspunt is dat de additionaliteit van de publieke ondersteuning moet kunnen worden vastgesteld. Uitgangspunt voor additionaliteit is dat publieke ondersteuning van projecten in lage- en midden-inkomenslanden alleen meerwaarde heeft als commerciële partijen deze projecten niet zelf kunnen financieren (financiële additionaliteit), dit niet op dezelfde schaal kunnen realiseren, of minder snel of met minder ontwikkelingsimpact (ontwikkelingsadditionaliteit). Systematische beoordeling van de additionaliteit is nodig om marktverstoring te voorkomen en de publieke betrokkenheid te rechtvaardigen.

Ter opvolging van deze aanbeveling zijn de door het *Donor Committee for Enterprise Development* (DCED) ontwikkelde additionaliteitscriteria leidend geworden voor activiteiten op het terrein van private sectorontwikkeling. Additionaliteit wordt voorafgaand aan de start van activiteiten getoetst. Dit betreft een momentopname. Doordat de situatie in de financiële markt in de tijd kan veranderen is de beoordeling van additionaliteit na afloop van het project (ex-post) vaak niet hetzelfde als de beoordeling op het moment waarop besloten wordt over ondersteuning van het project (ex-ante). Daarom moeten uitvoeringsorganisaties de beoordeling van additionaliteit goed documenteren. Dit is ook van belang voor classificatie van de financiële steun als *Official Development Aid* (ODA) door het OESO *Development Aid Committee* (DAC).

Samenwerking tussen programma's (samenhang en synergie)
Een derde aandachtspunt van IOB betreft de samenhang en synergie tussen de verschillende PSD-programma's. Bedrijven in ontwikkelingslanden ervaren vaak meerdere knelpunten tegelijk bij het ondernemen. Wet- en regelgeving is ondernemingsonvriendelijk, infrastructuur gebrekkig, de toegang tot kapitaal onvoldoende en kennis en ondernemingsvaardigheden schieten tekort. Door gecombineerde inzet van verschillende Nederlandse PSD-programma's voor verbetering van het lokale ondernemingsklimaat (zoals het Dutch Employers' Cooperation Programme en het Vakbondsmedefinancieringsprogramma), infrastructuur (DRIVE en Develop2Build), toegesneden financiering met zo nodig technische assistentie (FMO-Massif en Dutch Good Growth Fund) en advisering over bedrijfsvoering (CBI en PUM), kunnen belemmeringen voor ondernemen effectiever worden opgelost waardoor de kans op succesvolle bedrijfsontwikkeling toeneemt.

De samenhang en synergie tussen PSD-programma's is met een aantal maatregelen versterkt. Organisaties als RVO, FMO, IDH, CBI, PUM, DECP, vakbonden en MVO Nederland[1] werken sinds 2012 samen in het PSD Platform. Dit betreft onder andere afstemming van de inzet op landenniveau, de gezamenlijke verdere verbetering van de gehanteerde monitoring en evaluatie aanpak, en toepassing van beginselen voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Nederlandse ondernemers worden sinds 2014 vanuit één loket bij RVO ondersteund bij de identificering van kansen in het buitenland en bij het vinden van de weg naar ondersteunende programma's en partijen als banken, brancheorganisaties, NGO's en kennisinstellingen. In samenwerking met de Nederlandse ambassades in lage en middeninkomenslanden koppelt één loket de vraag van het ontvangende land aan de ambities van Nederlandse ondernemers. Samenhang en synergie zijn ook versterkt door het aantal instrumenten voor PSD verder te verminderen (met acht, sinds 2014) en door de uitvoering waar mogelijk te bundelen bij RVO (Kamerstuk 33 625, nr. 222, d.d. 23 mei 2016).

Recente programma-evaluaties en reviews
Na de PSD beleidsdoorlichting heeft het ministerie de infrastructuurprogramma's ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkeling) en ORET (Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties), de programma's van CBI en PUM, en

[1] Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), Initiatief Duurzame Handel (IDH), Centraal Bureau voor Import uit Ontwikkelingslanden (CBI), Programma Uitzending Managers (PUM), Dutch Employers' Cooperation Programme (DECP), Vakbondsmedefinanciering Programma (VMP) en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland (MVO Nederland)

FMO's Massif als programma's apart laten evalueren. Voor het DGGF en de faciliteiten voor publiek-private partnerschappen hebben *midterm reviews* plaats gevonden. Op basis van de lessen die uit deze evaluaties en reviews zijn geleerd zijn de opzet en werking van deze programma's verbeterd. Hieronder wordt een toelichting gegeven per programma.

ORET-ORIO-DRIVE/D2B
Het infrastructuurprogramma ORIO is na een review in 2013 gesloten voor nieuwe aanvragen. Geleerde lessen uit deze review zijn toegelicht in een brief aan uw Kamer (TK, 2013-2014, 33625, nr. 97). In deze brief aan uw Kamer werd aangegeven welke lering is getrokken voor de inrichting van DRIVE en Develop2Build (D2B). In de opzet van deze twee nieuwe programma's voor infrastructuur is ook rekening gehouden met lessen uit de evaluatie van ORET (2007-2014), de voorloper van ORIO.

Een belangrijk punt van kritiek op ORIO was dat uitvoeringsprocedures lang en complex waren, mede doordat projectontwikkeling en –uitvoering geïntegreerd waren. DRIVE biedt flexibiliteit in de projectcyclus doordat projectontwikkeling is losgekoppeld van projectimplementatie. De ondersteuning van lokale overheden bij de ontwikkeling en aanbesteding van projecten is apart ondergebracht in D2B. ORIO had onvoldoende aandacht voor het door lokale overheden op te brengen gedeelte van de financiering. Aan deze kritiek is tegemoet gekomen door met DRIVE de mogelijkheid te bieden voor concessionele financiering van het gehele project. Dit is op 16 juni 2015 en 7 oktober 2015 aan uw Kamer gerapporteerd in Kamerstuk 33625, nr. 168 en nr. 181.

Dutch Good Growth Fund (DGGF)
De vraag vanuit het bedrijfsleven naar toegang tot financiering voor ontwikkelingsrelevante economische activiteiten via het DGGF is groot, zoals aangetoond in de *mid-term review* van oktober 2015 (Kamerstuk 33625, nr. 180). De onderdelen die financiering verstrekken aan investeringen in lage- en midden-inkomenslanden door Nederlandse en lokale ondernemers, lopen goed. De interesse voor het onderdeel dat financiering en verzekeringen verstrekt aan Nederlandse ondernemers die willen exporteren naar deze landen, liep in 2015 achter op de verwachting. Het ministerie heeft met de uitvoeringsorganisaties van het DGGF extra maatregelen genomen om de bekendheid onder ondernemers met exportplannen te vergroten. Naar aanleiding van de *mid-term review* is in de eerste suppletoire begroting 2016 BHOS een aanpassing van het meerjarige kasritme opgenomen dat beter aansluit bij de werking en liquiditeitsbehoefte van het fonds. De Algemene Rekenkamer concludeerde onlangs in het verantwoordingsonderzoek bij het jaarverslag 2015 dat het DGGF goed is opgezet en ingericht (Kamerstuk 34475-XVII, nr.2).

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is een beleidsevaluatie van het DGGF voorzien in 2018. Deze periode is nodig om de impact van de eerste projecten van het programma te kunnen meten en hieruit lessen te trekken.

Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI)
Op 15 februari 2016 ontving uw Kamer de evaluatie van het CBI voor de periode 2005-2012 (TK, vergaderjaar 2015-2016, 33625, nr. 204). Deze evaluatie heeft een aantal gevolgen gehad voor de inrichting van het CBI programma voor de periode 2016-2020. Zoals toegelicht in de beleidsreactie bij de evaluatie wordt:

1. De resultaatmeting verbeterd door toepassing van een nieuwe methodologie die samen met de universiteiten van Rotterdam en Wageningen is ontwikkeld (PRIME: *Pioneering Real-time Impact Monitoring and Evaluation in SME*). Een eerste jaar van toepassing van PRIME bevestigt dat CBI bijdraagt aan verbetering van bedrijfspraktijken maar dat deze monitoring langere tijd moet worden toegepast om te onderbouwen dat deze verbeterde bedrijfspraktijken leiden tot groei van export.
2. De focus wordt versterkt door het aantal landen waarin CBI programmatisch actief is terug te brengen en minimaal 50% van de middelen in te zetten op minst ontwikkelde landen en fragiele staten. Om de impact te vergroten concentreert CBI haar inzet op 15 sectoren die hoogwaardige werkgelegenheid bieden aan armen, vrouwen en jongeren.
3. CBI zoekt per activiteit expliciet naar synergie tussen de eigen programma's met die van andere PSD-programma's om zo de effectiviteit van de Nederlandse inzet in lage- en middeninkomenslanden te vergroten.

Publiek private partnerschappen
Met een externe, onafhankelijke *midterm review* zijn procedures, relevantie en de effectiviteit van het Fonds Duurzaam Water beoordeeld. De ervaringen zijn overwegend positief. Het fonds is erin geslaagd nieuwe actoren aan te trekken, nieuwe partnerschappen te faciliteren en financieel duurzame modellen in de watersector te ontwikkelen. Een genderanalyse van de lopende projecten liet wisselende resultaten zien. Daarom is het beoordelingskader verder aangescherpt en worden er extra punten toegekend aan projectvoorstellen met een goede genderanalyse en met doelstellingen die een positieve bijdrage leveren aan de positie van vrouwen en meisjes. Op vergelijkbare wijze zal ook de Faciliteit voor Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV) in een volgende ronde invulling geven aan de aanbeveling om de impact op gender en jongeren beter te verankeren.

Programma Uitzending Managers (PUM)
In de evaluatie van PUM die op 22 augustus jl. aan uw Kamer werd gezonden (Kamerstuk 32637, nr. 250) wordt geconcludeerd dat PUM-advisering heeft bijgedragen aan verbetering van de prestaties van midden- en kleinbedrijven in ontwikkelingslanden. De evaluatoren bevelen aan de selectiemechanismen voor PUM-missies aan te scherpen om tot sterkere impact op armoedebestrijding te komen. Ook constateren de evaluatoren dat samenwerking met uitvoeringsorganisaties van andere private sector ontwikkeling programma's de effectiviteit van PUM kan vergroten. PUM *business links* –gericht op het bevorderen van relaties met Nederlandse bedrijven- leiden volgens de evaluatoren zelden tot handelsrelaties. Meer samenwerking met Nederlandse bedrijven en uitbreiding van de expertpool met (jongere) professionals die nog werkzaam zijn, wordt door de evaluatoren aanbevolen.

Op basis van deze evaluatie staat het kabinet positief ten opzichte van de ondersteuning van PUM in de komende jaren, veronderstellend dat PUM de aanbevelingen uit de evaluatie overneemt.

Massif
FMO beoordeelt de additionaliteit van de overheidsondersteuning in projecten op systematische wijze onder haar meerjarig evaluatieplan 2012-2017. In een recente evaluatie van Massif (2006-2014) wordt aanbevolen de additionaliteit te vergroten door de focus van Massif te verschuiven van de meer liquide markt voor

microfinanciering naar financiële intermediairs die financiering bieden aan het midden en kleinbedrijf (MKB). Commerciële investeerders zijn minder actief op dit terrein en FMO heeft een wijd netwerk van intermediaire financiële instellingen dat kan worden benut om dit MKB te bereiken. De evaluatie van Massif bevestigt dat FMO haar meettechnieken voor monitoring en evaluatie en haar impact indicatoren in de afgelopen jaren heeft verbeterd, waardoor resultaten beter worden geanalyseerd en de consistentie is verzekerd.

IMVO resultaten van het bedrijfsleveninstrumentarium
Tijdens het Algemeen Overleg Bedrijfsleveninstrumentarium van 23 juni jl. vroeg uw Kamer ook om informatie over de IMVO resultaten van het bedrijfsleveninstrumentarium.

De afgelopen jaren zijn grote stappen gemaakt in het verder integreren van IMVO in het bedrijfsleveninstrumentarium; de IMVO-criteria zijn gestroomlijnd en de toetsing heeft meer substantie gekregen. Zo worden sinds enkele jaren alle nieuwe projectvoorstellen onder het bedrijfsleveninstrumentarium vooraf doorgelicht aan de hand van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de *Environmental and Social Performance Standards* van de IFC (International Finance Corporation). Waar relevant wordt ook getoetst aan de FMO-uitsluitingslijst, de Verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie over fundamentele rechten en principes voor werk (inclusief leefbaar loon) en de Conventie van de Verenigde Naties over Biologische Diversiteit[2]. Op basis hiervan kan een project *a priori* worden uitgesloten of kan - bij signalering van hogere risico's - een verbetertraject worden voorgesteld, waarbij het bedrijf toewerkt naar conformiteit met de OESO Richtlijnen en genoemde *IFC Performance Standards*. U wordt hiervoor verwezen naar de tien IMVO-uitgangspunten voor bedrijven zoals vermeld in Kamerstuk 33625, nr. 38 van 30 september 2013.

Ook FMO toetst langs de OESO-richtlijnen, de *IFC Environmental and Social Performance Standards* en haar eigen uitsluitingslijst. FMO heeft daarnaast per januari 2014 een klachtenmechanisme ingevoerd waar een uitgebreide procedure en onafhankelijk klachtenpanel deel van uitmaken. FMO-klanten zijn verplicht mee te werken aan het panel als een klacht ontvankelijk wordt verklaard. Ook heeft FMO de transparantie over voorgenomen projecten verbeterd. Zo worden sinds juli 2016 alle projecten met een hoog IMVO-risico in de landbouw- en energiesector, inclusief alle projecten waarbij nieuw land wordt aangetrokken, ten minste 30 dagen voor contractsluiting gepubliceerd. Dit geeft aan belanghebbenden de mogelijkheid om hun zienswijze op de voorgenomen investering te geven. Per eind 2016 zal deze maatregel worden uitgebreid naar hoog risicoprojecten in andere sectoren.

Het CBI heeft verbeteringen doorgevoerd en monitort sinds 2015 met een *CSR tool* haar bijdrage aan het verminderen van IMVO risico's gedurende de looptijd van haar programma's (doorgaans 4-5 jaar). Binnen PUM is coaching op IMVO de afgelopen jaren verder geïntegreerd in de advisering aan bedrijven door de PUM experts.

De IMVO verbeterslag die in het bedrijfsleveninstrumentarium is doorgevoerd, is nog relatief recent en de effecten van verbetertrajecten vergen enkele jaren om

[2] Zie Kamerbrief 33625, nr.212

zich te manifesteren. Er kunnen daarom nu nog geen concluderende uitspraken worden gedaan op basis van evaluaties, maar de eerste signalen zijn gunstig.

Zo is bij het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), dat in juli 2014 startte, een aantal voorbeelden van IMVO in de programma's beschikbaar. Aan een project in Mali zijn trainingen toegevoegd om kinderarbeid in de keten te voorkomen. De financiering van een garnalenproject in Nigeria bewoog de lokale leverancier van visvoer om versneld over te gaan op ASC-gecertificeerde grondstoffen (Aquatic Stewardship Council), met positief effect op de hele keten. Ook zijn in meerdere land- en tuinbouwprojecten energie- en waterbesparende maatregelen genomen waardoor hun ecologische voetafdruk wordt verminderd. Voor een evaluatie van de sociale en milieueffecten na afloop van projecten is het nog te vroeg. Bij de beleidsevaluatie van DGGF in 2018 kunnen naar verwachting de eerste IMVO-resultaten van het programma worden geanalyseerd.

Bij FMO heeft de genoemde klachtenprocedure geresulteerd in de behandeling van de klacht over de Barro Blanco dam. Ook is een nieuwe klacht van direct omwonenden bij de bouw van een energiecentrale in Senegal in 2016 in behandeling genomen. Daarnaast voert FMO met steekproeven studies uit die onder meer sociale effecten en milieugevolgen onder de loep nemen. Per studie wordt bepaald welke aspecten het meest relevant zijn voor het onderzochte bedrijf dat van hen financiering heeft gekregen. Dit varieert van effecten op werknemers, toeleveranciers, omliggende gemeenschappen, milieu of op de eindgebruikers van met de investering te realiseren goederen en diensten. In een studie van een plantagebedrijf is bijvoorbeeld gekozen om de gevolgen voor de omliggende gemeenschappen in kaart te brengen. Bij een wegenproject worden veranderingen in filevorming, energiegebruik en ongevallen bekeken. In de evaluatie van een productiefaciliteit in de voedingsindustrie zijn veiligheid en gezondheid van werknemers en effecten van de voeding op gezondheid aandachtspunt. Deze projectevaluaties - die onderdeel uitmaken van de evaluatieprogrammering van FMO die in 2012 werd opgesteld - zijn nog niet gereed.

CBI constateert in haar jaarrapportage aan het ministerie dat in 2015 een vermindering van risico's in de keten werd gerealiseerd van 39% vergeleken met de meerjarige doelstelling. Daarbij ging het vooral om thema's als kinderarbeid, gedwongen arbeid, corruptie en mensenrechten.

Over de recent uitgevoerde evaluatie over de periode 2012-2015 van het Programma Uitzending Managers (PUM) berichtte het kabinet uw Kamer op 22 augustus jl. (Kamerstuk 32637, nr.250). Hierin zijn de eerste IMVO-resultaten zichtbaar. Zo introduceerde bijvoorbeeld een derde van de bedrijven die geen beleid hadden voor veilige arbeidsomstandigheden dit alsnog na het bezoek van de PUM-expert. In de komende jaren zal IMVO nog verder worden verankerd binnen het PUM-programma en vanaf 2017 zal de impact van PUM op het gebied van IMVO verder gemonitord worden in het kader van PRIME ('*Pioneering Real-time Impact Monitoring and Evaluation in small and medium sized enterprises*').

Technische assistentie arbeidsinspectie via PUM Overheid
Tijdens het notaoverleg "Eerlijk werk wereldwijd" van 7 maart 2016 werd gesproken over het idee gepensioneerde overheidsambtenaren in te zetten voor technische assistentie aan arbeidsinspecties in ontwikkelingslanden. Deze suggestie is sympathiek, maar uitvoering ervan is weerbarstig gebleken. De pilot

met een PUM Overheid programma voor korte technische assistentie met advisering door gepensioneerde/seniore ambtenaren is eind 2015 afgelopen. Een combinatie van factoren was debet aan het weinig succesvolle verloop, waaronder gebrek aan vraag, de beperkte tijdsduur van de technische assistentie, en de lastige totstandkoming van de bescheiden counterpartbijdrage van ontvangende overheden (lokale reis-, verblijf en transportkosten). Of PUM Overheid met een op basis van geleerde lessen aangepaste strategie alsnog een doorstart zal maken, is op dit moment nog niet bekend.