

Vergaderjaar 2018–2019

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 augustus 2019

Ter uitvoering van de motie van het lid Harbers c.s. van 25 september 2014 (Kamerstuk 34 000, nr. 36) bied ik u hierbij de opzet en vraagstelling aan van de in 2020 op te leveren beleidsdoorlichting van het BHOS begrotingsartikel 1, Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. De opzet en vraagstelling van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) voor deze beleidsdoorlichting is als bijlage aan deze brief toegevoegd.

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

Annex A: Beleidsdoorlichting Ministerie van Buitenlandse Zaken, begrotingsartikel 1 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), Duurzame Economische Ontwikkeling, Handel en Investerings

Context

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» in één portefeuille, één begroting en één beleidsagenda gecombineerd onder de afkorting BHOS. Deze wijziging ging gepaard met een verhuizing van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het Ministerie van Economische Zaken (EL&I) naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Een jaar later verscheen de beleidsnota «Wat de wereld verdient» (Kamerstuk 33 625, nr. 1, 2013). Deze benoemt 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. Deze nota besteedt aandacht aan het belang van samenhang/coherentie tussen verschillende beleidsterreinen in de verwachting dat de combinatie van hulp en handel wederzijds voordeel kan opleveren voor zowel Nederland als lage- en middeninkomenslanden.

Vanaf 2017 heeft het kabinet Rutte-III de ingeslagen route in grote lijnen voortgezet, zoals ook beschreven in de nota «Investeren in perspectief» (Kamerstuk 34 952, nr. 1, 2018). Deze nota onderstreept opnieuw het streven naar synergie tussen hulp, handel en investeringen, plaatst een aantal nieuwe (geografische en thematische) accenten en legt expliciet nadruk op de Sustainable Development Goals (SDG's). De beleidsnota is onder meer uitgewerkt in een Handelsagenda (Kamerstuk 34 952, nr. 30, 2018) en een Financieringsbrief (*Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken*, Kamerstuk 34 952, nr. 44, 2019). De koppeling tussen hulp en handel manifesteert zich vooral in artikel 1 van de BHOS-begroting (duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen), maar tot op zekere hoogte ook in artikel 2 (duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat).

Tijdsafbakening

De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2012–2019. Als beginpunt geldt de start van het kabinet Rutte-II en daarmee de totstandkoming van BHOS als één portefeuille en de verhuizing van DGBEB naar BZ. De beleidsreconstructie zal de gehele periode omvatten, en daarmee twee kabinetten beslaan: Rutte-II en een relatief groot deel van Rutte-III. Naar verwachting kan over de effectiviteit van nieuwe beleidsinstrumenten ingezet door de huidige Minister voor BHOS nog weinig worden gezegd.

Afdekking

De beleidsdoorlichting omvat het gehele artikel 1 van de BHOS-begroting. Dit artikel bestond aanvankelijk uit vier sub-artikelen¹. Het vierde sub-artikel is vanaf begrotingsjaar 2019 bij het derde sub-artikel (1.3) ondergebracht. De sub-artikelen betreffen de volgende beleidsthema's:

¹ In deze toelichting worden de nieuwe benamingen van de doelen van de sub-artikelen gehanteerd zoals beschreven in de memorie van toelichting BHOS 2020.

1.1 Een duurzaam handels- en investeringssysteem, inclusief MVO

De Minister voor BHOS zet zich in voor een eerlijk en modern multilateraal handelssysteem, waarin ook verduurzaming van waardeketens en toegang van producten uit ontwikkelingslanden op ontwikkelde markten een plaats krijgen. Het bilaterale handels- en OS-beleid beoogt via technische assistentieprogramma's douanes en belastingdiensten in ontwikkelingslanden te versterken en waardeketens te verduurzamen. Dit gebeurt ook via programma's gericht op (Internationaal) Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van Nederlandse bedrijven (waaronder sectorconvenanten). Op het terrein van handelspolitiek en investeringsbeleid spant de Minister voor BHOS zich in EU-verband in voor versterking van het multilaterale handelssysteem, het afsluiten van bilaterale handelsakkoorden met voor Nederland in economisch opzicht interessante landen en regio's, en verduurzaming van investeringsregels.

1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie

Nederlandse bedrijven die activiteiten op buitenlandse markten willen ontplooiën, kunnen hiervoor van de staat ondersteuning krijgen via een breed palet aan instrumenten: van generieke dienstverlening door het postennetwerk en de Rijksdienst voor Ondernemers (RVO) tot de inzet van financiële instrumenten gericht op specifieke doelgroepen zoals exportstarters en bedrijvenclusters.

1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden

Met inclusieve economische groei en armoedebestrijding als achterliggende doelen zet Nederland in op ontwikkeling van de private sector. Dit gebeurt door te investeren in het ondernemingsklimaat, ondernemerschap en duurzame productie en handel. De nadruk ligt daarbij op vrouwen en jongeren. Nederlandse bedrijven kunnen innovatieve oplossingen aandragen voor de uitdagingen waarmee ontwikkelingslanden worden geconfronteerd. De beleidsaanpak is gestoeld op vijf pijlers: (1) Versterking economisch bestuur en instituties, (2) Financiële sectorontwikkeling, (3) Infrastructuur ontwikkeling, (4) Verduurzaming productie en handel, en (5) Bedrijfsontwikkeling en banengroei.

1.4 Het Dutch Good Growth Fund (DGGF)

Het Dutch Good Growth Fund (DGGF) is een revolverend fonds met drie loketten dat langere-termijnfinanciering en exportkredietverzekering verschaft aan bedrijven en investeringsfondsen, in Nederland en in lage- en middeninkomenslanden, voor ontwikkelingsrelevante investeringen en exporttransacties waar reguliere marktpartijen tekortschieten. Het hoofddoel van het DGGF is intensivering van dergelijke investeringen in lage- en middeninkomenslanden door het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven met een focus op het midden- en kleinbedrijf. Het streven is het DGGF als geheel revolverend te laten zijn, rekening houdend met individuele verlieslatende activiteiten vanwege het risicovolle karakter van innovatieve investeringen in (deels) onontgonnen markten.

Sub-artikel 1.3 is voor het laatst doorgelicht in 2014, over de periode 2005–2012. Deze beleidsdoorlichting private-sectorontwikkeling (Kamerstuk 33 625, nr. 96) valt buiten de hier voorgestelde evaluatieperiode, maar biedt wel een goed ankerpunt voor het private-sectorontwikkelingsbeleid. De activiteiten onder sub-artikelen 1.1 en 1.2 zijn voor het laatst doorgelicht in 2007 (Handelspolitiek, Kamerstuk 30 991, nr. 3) en in 2009 (Internationaal ondernemen, Kamerstuk 30 991, nr. 9) toen het DGBEB nog onder het Ministerie van EZ viel.

Voor alle activiteiten binnen de hierboven opgesomde sub-artikelen zijn ruim voldoende (tussentijdse) programma- en projectevaluaties beschikbaar (zie Tabel 1). Een aantal beleidsevaluaties onder sub-artikel 1.1 wordt nog het komende jaar (2019–2020) uitgevoerd. Een aantal evaluaties van inhoudelijk belangrijke en financieel omvangrijke instrumenten onder sub-artikel 1.3 (met name DGGF, FMO-A, MASSIF, IDH, Agriterra en Solidaridad) wordt volgens planning pas uiterlijk medio 2020 opgeleverd. Dit zet het tijdschema voor de afronding enigszins onder druk in het licht van het voornemen om de doorlichting inclusief de beleidsreactie eind 2020 op te leveren.

Tabel 1: Overzicht van effectevaluaties en overig onderzoek artikel 1 BHOS

	sub-artikel 1.1	sub-artikel 1.2	sub-artikel 1.3 (en 1.4)
Ex-post onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid	Technische Assistentie voor handelsbeleid en regelgeving (2017) Casestudies integratie hulp, handel en investeringen (2019) IMVO-beleid (2019) NCP OESO-richtlijnen (2019) Verduurzaming waarde-ketens (2020) MVO-sectorconvenanten (2020)	NBSO's (2014) PIB (2017) DHK/DHI (2018, midterm) Economische Diplomatie (2019) SIB (2019)	IDH (2014) FMO (2014) Health Insurance Fund (2015) ORET (2015) CBI (2015) PUM (2016) MASSIF (2016) PSOM/PSI (2017) DECP (2017) TF (2017, midterm) IBA (2017) TXC (2018) IDF (2018) Access to Energy (2018) TransitieFaciliteit (2019) Solidaridad (2019) ORIO (2019) Agriterra (2020) FMO-A (2020) FMO-MASSIF+ (2020) DGGF (2020) IDH 2020
Overig onderzoek	Effect belastingbeleid op ontwikkelingslanden (2014) Invloed bilaterale hulp op NL export (2014) MVO Sector Risico Analyse (2014) ISDS in TTIP (2014) Impact TTIP lage-inkomenslanden (2015) Nederlandse IBO's (2015) Zorgplicht IMVO (2016) Effecten EU-handelsakkoorden (2017) Internationale vergelijking IMVO-beleid (2018) Nederlands handels- en investeringsbeleid (2020) Effecten EPA's (2020) Samenwerking belastingen (2020)		Schoklandakkoorden (2014) DGGF (2015, midterm)

Budgettair beslag

Sinds 2013 kent BHOS een eigen begroting, apart van de BZ-begroting, met vanaf 2014 een uniforme indeling. De totale uitgaven onder artikel 1 BHOS over de periode 2013–2019 bedragen circa EUR 3,2 miljard (zie Tabel 2). Naast uitgaven zijn er binnen twee sub-artikelen van artikel 1 voor de meeste jaren bescheiden inkomsten, met name betaalde premies voor exportkredietverzekering voor transacties onder het derde loket van DGGF (art. 1.3) en het exportloket van het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) (artikel 1.2). Een eerste verkenning van de begrotingen over deze jaren wijst uit dat ongeveer 80 procent van de begroting besteed wordt aan activiteiten onder sub-artikel 1.3, inclusief een investering van EUR 750 miljoen in het revolverende Dutch Good Growth Fund (DGGF)

onder artikel 1.4 tot 2018. Het budgettaire beslag van sub-artikel 1.1 is relatief beperkt (3 à 4 procent).

Om een goed inzicht te krijgen in het financieel belang van het beleidsartikel is het ook nuttig een idee te krijgen van de daarmee gemoeide apparaatsuitgaven. Bij sommige beleidsonderdelen zoals het handelsbeleid gaat het grotendeels om personeelsuitgaven. De beleidsdoorlichting zal een inschatting maken, daarbij aantekend dat dit sterk kan verschillen per sub-artikel en programma's daarbinnen. Dat kan slechts bij benadering worden gedaan door middel van toerekening van een deel van de kosten voor personeel, een deel van de kosten van de RVO en het postennetwerk voor onder andere economische diplomatie en het beheer van uitbestede private-sector fondsen.

Realisatie uitgaven (in EUR 1.000)		2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019**	Totaal 2013-2019
Programma-uitgaven totaal		373.529	391.412	390.662	460.226	471.994	537.160	556.726	3.181.709
1.1	Versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor MVO	10.499	9.707	12.780	14.305	14.771	24.258	34.934	121.254
1.2	Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	91.047	59.446	48.837	58.139	73.633	87.598	117.042	535.742
1.3	Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden	271.983	240.420	237.012	314.331	339.961	367.454	404.750	2.175.911
1.4	Dutch Good Growth Fund	0	81.839	92.033	73.451	43.629	57.850	0	348.802
Realisatie ontvangsten (in EUR 1.000)									
Ontvangsten totaal		1.833	5.132	11.052	80.289	14.942	11.447	6.491	131.186
1.10	Ontvangsten duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen***	1.833	5.132	9.182	78.815	9.431	9.447	3.491	117.331
1.40	Ontvangsten DGGF****	0	0	1.870	1.474	5.511	2.000	3.000	13.855
<p>* Indeling van de artikelen was in 2013 anders, toerekening in de nieuwe artikelindeling gemaakt in Jaarverslag 2014.</p> <p>** Omdat 2019 een lopend jaar is, zijn de standen per 1e suppletoire begroting aangehouden. 2019 kende een andere indeling van subartikelen. DGGF valt met ingang van 2019 onder artikel 1.3.</p> <p>*** De naam van ontvangstartikel 1.10 is door de jaren heen gewijzigd. 2013: 1.10 Een sterke internationale concurrentiepositie; 2014-2015: 1.10 Versterkt internationaal handelssysteem met aandacht voor MVO; vanaf 2016: 1.10 Ontvangsten duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen.</p> <p>**** Met ingang van 2019 is dit ontvangstartikel 1.30 Ontvangsten DGGF</p>									

Beantwoording van de RPE-vragen

De beleidsdoorlichting richt zich op het beantwoorden van de 15 RPE-vragen. Deze vragen hebben niet alleen betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de verschillende instrumenten, maar ook op de onderlinge samenhang tussen instrumenten en eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten. Naar verwachting zijn alle vragen uit de RPE goed te beantwoorden op basis van beschikbare effectevaluaties en overige onderzoeken (RPE-10), met daarbij de volgende kanttekeningen en mogelijke beperkingen:

- De verantwoordelijkheid en rol van de rijksoverheid (RPE-4) worden in veel effectevaluaties en onderzoeken als een gegeven beschouwd.
- Effectevaluaties doen voldoende uitspraken over doeltreffendheid (RPE-11 en RPE-12), maar missen veelal een gezamenlijke meetlat waardoor resultaten onder het beleidsartikel niet eenvoudig geaggregeerd en/of onderling vergeleken kunnen worden.
- Evaluaties besteden in de regel weinig aandacht aan (onbedoelde) positieve of negatieve neveneffecten (RPE-12).
- Evaluaties komen tot conclusies over de doelmatigheid van het beleid en instrumenten (RPE-13), maar de onderbouwing is vaak anekdotisch en niet op basis van een vergelijking met alternatieven. De vraag of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten, wordt in de regel onvoldoende beantwoord.
- De beantwoording van de 20% besparingsvariant (RPE-15) – welke beleidsopties zijn er mogelijk indien er significant minder middelen

beschikbaar zijn op het beleidsartikel? – is aan de beleidsdirecties, na afronding van het onderzoek naar de eerste veertien RPE-vragen.

De hieronder beschreven aanpak geeft aan hoe IOB in de beleidsdoorlichting met deze beperkingen omgaat.

Centrale onderzoeksvraag

Naast het beantwoorden van de 15 RPE-vragen richt de beleidsdoorlichting zich in het bijzonder op de vraag of de hierboven beschreven koppeling tussen hulp en handel inderdaad de gewenste meerwaarde (synergie) heeft opgeleverd. Deze vraag houdt niet alleen verband met de (aard en) samenhang (coherentie) van het ingezette instrumentarium (RPE-5), maar ook met het antwoord op de vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE-10 t/m 14).

Aanpak

De beleidsdoorlichting zal gebaseerd zijn op een systematische analyse van de beschikbare evaluaties en onderzoeken en beperkt aanvullend onderzoek (zoals desk research, data-analyse en interviews). De beoogde systematische analyse vereist twee activiteiten:

1. Een reconstructie van het beleid onder artikel 1 BHOS en een daarbij behorende beleidstheorie (Theory of Change) die inzicht verschaft in activiteiten, doelen, veronderstellingen en voorwaarden waaronder die doelen bereikt kunnen worden. Deze reconstructie zal aandacht moeten besteden aan hoe de koppeling tussen hulp en handel is vormgegeven en hoe de meerwaarde van deze koppeling in theorie tot stand komt.
2. Een gemeenschappelijk begrippenkader waarin veelvuldig gebezigde termen als synergie, coherentie en duurzaamheid nader worden gedefinieerd, en voor zover mogelijk in verband gebracht met doeltreffendheid en doelmatigheid.

De analyse ten aanzien van samenhang en meerwaarde in de koppeling tussen hulp en handel richt zich primair op het beleid en de interventies onder artikel 1 van de BHOS-begroting. Daarnaast wordt ook gekeken naar bestaande en geplande evaluaties van een aantal instrumenten en beleidsterreinen die buiten dit artikel vallen, en in een aantal gevallen zelfs buiten de BHOS-begroting. Deze instrumenten vallen strikt genomen buiten de afdekking, maar worden vanwege de coherentievraag wel meegenomen:

- Het Fonds Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid (onder zowel artikel 1.3 als 2 BHOS) en het Fonds Duurzaam Waterbeheer (artikel 2 BHOS), voor zover het gaat om het versterken van de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven;
- De Exportkredietverzekering (EKV) die valt onder de begroting van Financiën, maar waar de Minister voor BHOS medeverantwoordelijkheid draagt;
- Het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), gegeven de taak om buitenlandse investeringen naar Nederland te trekken (grotendeels onder de begroting van EZK).

In aanvulling op de RPE-vragen besteedt de beleidsdoorlichting ook aandacht aan institutionele aspecten: de overgang van DGBEB naar BZ en vooral de afstemming tussen DGBEB en DGIS gezien het streven naar samenhang tussen hulp en handel.

Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van BZ. IOB opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en kent een eigenstandige positie binnen het ministerie. Naast de interne collegiale toetsing (binnen IOB) wordt de beleidsdoorlichting begeleid door een externe commissie (referentiegroep) waarin onafhankelijke deskundigen zitting nemen, naast vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties en belanghebbenden.

Veel onderliggende evaluaties en onderzoeken zijn ofwel uitgevoerd door IOB of door beleidsdirecties en begeleid door IOB via deelname aan een referentiegroep. Bij de meeste evaluaties en onderzoeken was sprake van kwaliteitsborging via begeleiding of uitvoering door onafhankelijke, externe deskundigen. Dit impliceert dat gebruikte methoden zijn gevalideerd en dat de beleidsdoorlichting zich kan baseren op (conclusies die voortvloeien uit) methodologisch verantwoord onderzoek.