

Vergaderjaar 2019–2020

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 319

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2020

Infrastructuur is cruciaal voor ontwikkelingslanden. De beschikbaarheid van toegankelijke publieke infrastructuur draagt bij aan ondernemerschap, banen en duurzame economische groei.

Desalniettemin is er een groot tekort aan goede (basis)infrastructuur in de zich ontwikkelende landen. Zo becijfert de Wereldbank dat ontwikkelingslanden gemiddeld 4,5% van hun BNP per jaar aan infrastructuurinvesteringen nodig hebben om de *Sustainable Development Goals* te kunnen behalen.¹

Het kabinet bevordert daarom de totstandkoming van publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden. Hiermee draagt het bij aan de doelstelling om duurzame economische groei te stimuleren, zoals vastgelegd in de beleidsnota *Investeren in Perspectief*. Daarvoor heeft het kabinet een aantal bilaterale programma's ter beschikking: *Develop2Build*, *DRIVE* en *ORIO*. Met deze programma's wordt de gehele infrastructuurcyclus bediend, van projectontwikkeling en bouw tot aan operatie, exploitatie en onderhoud.

Nederland heeft een aantal «*unique selling points*» als relatief kleine bilaterale infrastructuurdonor. Zo richt Nederland zich op een niche van middelgrote projecten (met een projectomvang tot EUR 60 miljoen) die over het algemeen te klein zijn voor de multilaterale financiële instellingen en te groot voor maatschappelijke organisaties. Daarbij zet Nederland in op sectoren waar Nederlandse kennis en kunde sterk is ontwikkeld, zoals water en agrarische infrastructuur.

¹ *World Bank Group, 2019, Beyond the Gap, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>.*

Recentelijk zijn de programma's Develop2Build en ORIO geëvalueerd. Bijgaand treft u beide evaluaties². Deze studies laten zien dat de programma's een positieve bijdrage leveren aan het economisch klimaat van ontwikkelingslanden. Deze brief bevat de beleidsreactie op beide evaluaties. Als onderdeel van de beleidsreactie wordt u geïnformeerd over de uitgangspunten voor de toekomst van DRIVE en Develop2Build (beide opvolgers van ORIO). De looptijd van deze programma's eindigt in 2021.

De genoemde programma's worden op dit moment uitgevoerd door de RVO. Zoals uw Kamer eerder is geïnformeerd zullen deze programma's overgaan naar de staatsdeelneming in oprichting Invest International.

Korte achtergrond infrastructuurprogramma's

Met het bilaterale infrastructuur-instrumentarium wordt de gehele projectcyclus bediend:

Develop2Build (D2B) ondersteunt de ontwikkeling van projectvoorstellen voor publieke infrastructuur. Het programma financiert technische en economische haalbaarheidsstudies, en studies gericht op de milieu en sociale gevolgen van projecten. Met dit instrument draagt het kabinet bij aan het verminderen van het wereldwijde tekort aan projectvoorstellen.

Het *Development Relevant Infrastructure Vehicle (DRIVE)* is gericht op de bouw, operatie/exploitatie en het onderhoud van publieke infrastructuur. DRIVE financiert tot maximaal de helft van de bouw van publieke infrastructuurprojecten.

Het programma voor *Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkeling (ORIO)* is de voorloper van D2B en DRIVE. Dit programma richt zich op de gehele infrastructuurcyclus, van projectontwikkeling tot en met operatie en onderhoud. Dit programma neemt geen nieuwe projecten meer in behandeling, maar heeft nog wel een actieve portefeuille van af te ronden infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden.

Evaluaties bilaterale infrastructuurprogramma's

Aan het begin van dit jaar zijn de evaluaties van Develop2Build en ORIO afgerond. Uit deze evaluaties komen een aantal heldere conclusies en aanbevelingen naar voren.

Ten eerste laten de evaluaties zien dat er behoefte bestaat aan programma's die investeren in publieke infrastructuur in lage en middeninkomenslanden, en dat hiermee kan worden bijgedragen aan duurzame economische en sociale ontwikkeling. Ook komt naar voren dat het loont om expliciet aandacht en geld te besteden aan de verschillende fasen van het aanleggen van infrastructuur: projectontwikkeling, projectrealisatie en onderhoud tijdens de gebruiksfase. De evaluatie van D2B laat daarbij expliciet zien dat er een behoefte bestaat aan financiering van de ontwikkeling van projectplannen voor (publieke) infrastructuur in ontwikkelingslanden en D2B inspeelt op dit gat.

Ten tweede benadrukken beide evaluaties het belang van continuïteit en een lange adem ten aanzien van de inzet op infrastructuur in ontwikkelingslanden. Infrastructuurprojecten hebben een zeer lange doorlooptijd;

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

daarom is het belangrijk om infrastructuurprogramma's voldoende tijd te geven tot wasdom te komen, en niet binnen enkele jaren vergaande (beleids)wijzigingen door te voeren.

Ten derde bevelen de evaluaties aan om te zorgen voor heldere criteria aan de voorkant waarop projecten worden geselecteerd, voor een efficiënte besteding van zowel publieke als private tijd en middelen. Dergelijke selectiecriteria zouden volgens de evaluaties sectorspecifiek moeten zijn en worden toegespitst op de beoogde ontwikkelingsimpact.

Ten vierde beveelt de D2B-evaluatie aan om de private sector meer te betrekken en waar mogelijk in te zetten op publiek private partnerschappen.

Tot slot raden de evaluaties aan om een grotere landenfocus aan te brengen. Zo komt uit de D2B-evaluatie naar voren dat het RVO-team werkt in groot aantal landen, hetgeen de uitvoeringsefficiëntie niet ten goede komt. Door te werken in een kleiner aantal landen kan meer landenspecialisme worden opgebouwd bij de uitvoerder en kunnen verschillende projecten in een land nauwer op elkaar worden aangesloten.

Beleidsreactie en toekomst DRIVE en D2B

Zoals vermeld is ORIO al enkele jaren gesloten voor nieuwe aanvragen en zijn de opvolgers D2B en DRIVE sinds 2015 actief. Op basis van de evaluatie van ORIO blijkt dat een aantal aanbevelingen reeds impliciet zijn opgevolgd bij het inrichten van D2B en DRIVE, zoals de hierboven genoemde aanbevelingen om expliciet aandacht te besteden aan de verschillende fases van infrastructuurbouw, waaronder projectontwikkeling. Hierdoor voelt het kabinet zich gesteund in de richting die met deze programma's is ingeslagen.

De huidige programmaperiode van DRIVE en Develop2Build loopt tot eind 2021. Goede publieke infrastructuur blijft van onverminderd groot belang voor het bereiken van duurzame groei in ontwikkelingslanden. Deze noodzaak wordt versterkt door de economische schade die wordt aangericht door de coronacrisis. Gesteund door de conclusies uit de beide beleidsevaluaties zal het kabinet daarom zowel D2B als DRIVE verlengen voor een nieuwe programmaperiode van 5 jaar, tot eind 2026. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de oproep uit beide evaluaties voor continuïteit in de programma's voor infrastructuurontwikkeling.

Bij de verlenging zal conform de evaluatie een aantal aspecten in de programma's worden bijgesteld met als doel de uitvoering efficiënter en effectiever te maken, om de uiteindelijke impact te vergroten.

Ten eerste zal worden toegewerkt naar een meer programmatische aanpak: per land wordt bezien wat er nodig is om dat land economisch een stap verder te brengen en hoe Nederland daaraan kan bijdragen. Voor deze landen worden «duurzame economische groeiplannen» opgesteld. Daarin wordt niet alleen gekeken naar infrastructuur, maar ook naar bijv. institutionele capaciteit, wetgeving, het ecosysteem voor ondernemers, etc. Door deze programmatische aanpak kunnen verschillende interventies in een land strategisch op elkaar worden aangesloten en kan zo meer ontwikkelingsimpact worden bereikt. De nadruk ligt hierbij op een vraaggestuurde aanpak; de behoefte van het ontwikkelingsland zelf staat centraal. Bovendien zet het kabinet hierbij in op samenwerking met andere donoren.

Daarbij zullen beide programma's zich gaan richten op een kleiner aantal landen.³ Enerzijds kwam uit de evaluaties naar voren dat de efficiëntie van de uitvoering vergroot zou kunnen worden door meer landenfocus. Anderzijds vereist een programmatische aanpak meer maatwerk. Een dergelijke aanpak is slechts in een kleiner aantal landen goed uit te voeren. DRIVE en D2B zullen zich richten op landen waar Nederland een goed ontwikkeld netwerk heeft en van toegevoegde waarde is ten opzichte van andere donoren. Daarvoor zal de OS-landenfocus van het kabinet richtinggevend zijn.

Ten tweede zal voor DRIVE en D2B een raamwerk worden ontwikkeld met heldere (selectie)criteria voor de duurzame economische ontwikkelingsdoelen waaraan projecten moeten bijdragen. Bij het opstellen van deze criteria zal een onderscheid worden gemaakt naar sector. Zo draagt een haven bij aan andere ontwikkelingsdoelen dan bijv. sociale infrastructuur. Ook zullen selectiecriteria worden opgesteld om de additionaliteit van projecten te toetsen; zou een project niet tot stand komen zonder Nederlandse bijdrage? Nieuwe projecten zullen worden getoetst aan de hand van deze criteria. Dit kan worden gezien als aanscherping van de bestaande werkwijze en niet als een geheel ander selectiemechanisme voor nieuwe projecten.

Ten derde zal worden ingezet op hoge tendereisen, innovatieve financieringsvormen en publiek private partnerschappen daar waar dat kan. Innovatieve financiering en PPP's voor publieke infrastructuurprojecten zijn geen doel op zich, maar een middel voor een zo effectief mogelijke besteding van publieke middelen en het gebruikmaken van de kennis, kunde en de financiële slagkracht van de private sector. De eisen voor publieke tenders die worden medegefinancierd door DRIVE of D2B – ten aanzien van de kwaliteit van het projectontwerp, IMVO en ontwikkelingsimpact – worden reeds hoog gesteld. Het kabinet zal hierop blijven inzetten. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling om de private sector meer te betrekken en waar mogelijk in te zetten op PPP's.

Ten vierde zet het kabinet in op verdere vergroening van de projectenportefeuille. D2B en DRIVE zullen actief inzetten op vermindering van broeikasgasuitstoot en geen *upstream* fossiele energieprojecten financieren. *Mid-stream* fossiele projecten (bijv. gastransmissienetwerken in een urbane omgeving) zullen in principe eveneens niet worden gefinancierd, tenzij is vastgesteld dat er echt geen duurzame oplossing voorhanden is, en het project past binnen het transitiepad van het betreffende land naar een duurzame energievoorziening. Daar waar mogelijk worden projecten ontworpen volgens *building-with-nature* principes, ook wanneer deze oplossing duurder is dan de niet-duurzame oplossing.

Tot slot wordt de sinds 2017 gehanteerde praktijk om DRIVE uit te voeren als een G2G-programma in plaats van een subsidieprogramma geformaliseerd. In de vijf jaar ervaring met DRIVE is gebleken dat een directe overheid-tot-overheid relatie essentieel is om ongebonden financiering van publieke projecten goed vorm te geven. Bovendien is gebleken dat ontvangende overheden niet goed kunnen werken met het (Nederlands) juridische kader van een bedrijfslevenssubsidie-instrument voor publieke projecten. Op deze aanpassing is in 2017 voorgesorteerd door een beleidsregelwijziging die voorzag in het mogelijk maken van een gift aan de begunstigde overheid in plaats van het uitsluitend kunnen aangaan van een subsidieverstrekking aan een bedrijf. Sinds die aanpassing is DRIVE in staat geweest om een stabiele projectenportefeuille te ontwik-

³ Thans staat DRIVE open voor 61 landen, en D2B voor 38 landen.

kelen. Door deze aanpassing nu te formaliseren wordt een administratieve stap uit het proces gehaald, wat leidt tot grotere efficiëntie voor zowel de betrokken overheden als de uitvoerende bedrijven. Ook maakt deze wijziging samenwerking met andere donoren gemakkelijker.

Op deze wijze volgt het kabinet de belangrijkste aanbevelingen uit de evaluaties van ORIO en D2B op en wil het kabinet blijvend bijdragen aan de structurele factoren voor duurzame economische groei in ontwikkelingslanden. Deze inzet is des te meer nodig in de huidige moeilijke economische omstandigheden. Op basis van bovengenoemde uitgangspunten worden de uitvoeringsdetails verder uitgewerkt, zodat de volgende programmaperiode van DRIVE en D2B van start kan gaan.

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