



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1401

Op zoek naar focus en effectiviteit

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling (2005-2012)

Op zoek naar focus en effectiviteit | Evaluatie Nieuwsbrief # 14 01 | Op zoek naar focus en effectiviteit | Evaluatie Nieuwsbrief # 14 01 | Op zoek naar focus en effectiviteit | Evaluatie Nieuwsbrief # 14 01

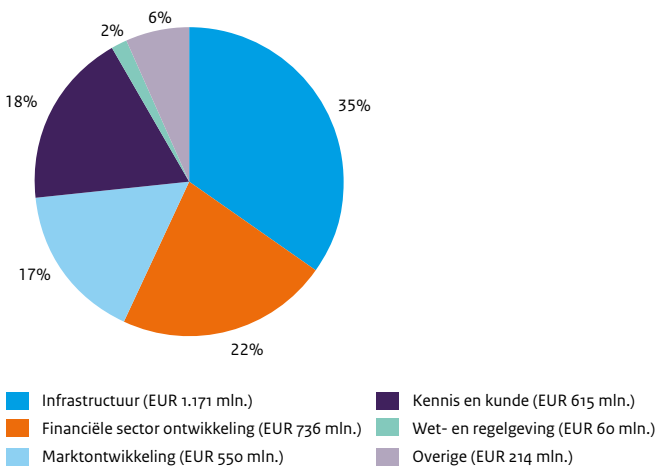
Versterking van de private sector in ontwikkelingslanden (PSO) staat sterk in de belangstelling. Het internationale 'Aid for Trade' initiatief uit 2005 is daarvan een voorbeeld. Ook in Nederland is het een belangrijke pijler van de internationale samenwerking. IOB onderzocht de relevantie en effectiviteit van het PSO-beleid voor de periode 2005-2012. De middelen van het ministerie hielpen om voorzieningen voor infrastructuur tot stand te brengen, om de financiële sector te versterken, om marktintegratie te ondersteunen en om kennis en vaardigheden bij ondernemingen te vergroten. Bij alle aandacht voor de problemen bestond soms minder oog voor de uiteindelijk beoogde effecten van het beleid.

Evaluaties van het beleid gaven ook niet vaak inzicht over de behaalde resultaten. Het beleid ondersteunde veel activiteiten op alle denkbare terreinen, maar de samenhang was niet altijd zichtbaar. Uitvoeringsorganisaties werkten nauwelijks samen, terwijl het ministerie onvoldoende de regie behield. IOB concludeert ook dat uitvoeringsorganisaties er te snel van uitgaan dat de markt een activiteit niet zou kunnen financieren. De uitvoering droeg daardoor zowel de risico's van marktverstoring als van een overbodige aanwending van publieke middelen in zich.

Uitgaven

Tussen 2005 en 2012 ontvingen ontwikkelingslanden in totaal ruim € 3,3 miljard aan steun voor private sector ontwikkeling (PSO). Dat is ruim 9% van de totale Nederlandse hulp in die periode. Het beleid had tot doel om bij te dragen aan economische groei en armoedevermindering door versterking van de infrastructuur, uitbreiding van de toegang tot financiële diensten, vergroting van afzetmogelijkheden (vooral voor boeren), verbeterd ondernemerschap en hervorming van regelgeving (zie figuur 1).

Figuur 1 Uitgaven naar thematische clusters (2005-2012)

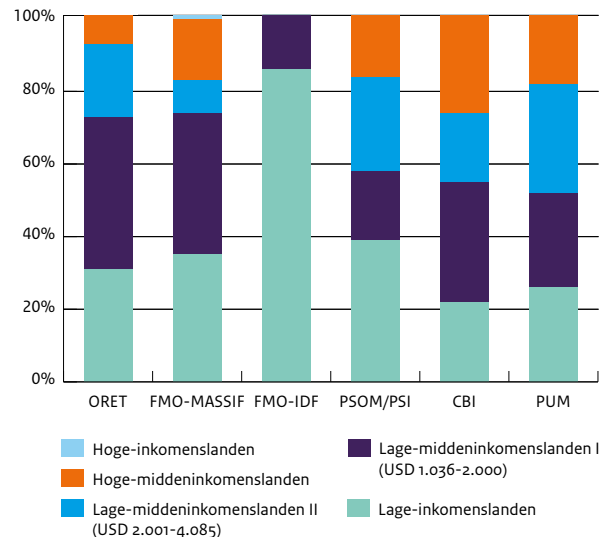


Meer dan de helft van de uitgaven ging naar vijf grote centrale programma's. Twee grote infrastructuurprogramma's ontvingen samen bijna een derde van de middelen: het programma voor Ontwikkelings Relevante Export Transacties (ORET, voor bijna € 800 miljoen) en het infrastructuurfonds voor de minst ontwikkelde landen, belegd bij de Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO-IDF, voor een bedrag van bijna € 200 miljoen). Binnen de financiële sector ontwikkeling domineerde MASSIF (€ 280 miljoen), een fonds voor het MKB in ontwikkelingslanden, eveneens ondergebracht bij FMO. Een bedrag van € 180 miljoen ging naar het verzelfstandigde Centrum ter Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI). Ook het Private Sector Investeringsprogramma (PSOM/PSI), behoorde met € 300 miljoen tot de belangrijkste uitgavencategorieën. Dit programma gaf subsidies aan (Nederlandse) bedrijven om hen te stimuleren *joint ventures* op te zetten met lokale ondernemingen. Het ministerie gaf ongeveer 15 procent van de middelen uit via het postennet.

Ghana, Tanzania, India, Sri Lanka en Bangladesh behoren tot de landen met de meeste PSO-projecten. Voor het overige gingen de uitgaven voor een belangrijk deel naar (andere) middeninkomenlanden (figuur 2). Het FMO infrastructuurfonds, specifiek bedoeld voor de armste landen, is een uitzondering, maar het CBI en PUM waren vooral actief in de wat rijkere

ontwikkelingslanden. PUM is het programma voor de uitzending van managers (€ 70 miljoen), waarbij Nederlandse managers als vrijwilliger hun kennis aanbieden.

Figuur 2 Bestedingen van zes centrale programma's naar landeninkomenscategorie (2005-2011)



De totale bestedingen bedroegen circa EUR 1,8 miljard.

Relevantie

De internationale literatuur bevestigt het belang van de door Nederland gemaakte keuzes. Zo is niet alleen bekend dat lage-inkomenslanden kampen met grote infrastructurele knelpunten, maar ook dat deze een belangrijk obstakel vormen voor de economische ontwikkeling. Een miljard mensen kan geen gebruik maken van goed begaanbare wegen en nog eens 300 miljoen mensen hebben geen toegang tot elektriciteit. Voor 2,4 miljard mensen zijn veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen nog onbereikbaar.

Kleine en middelgrote ondernemingen noemen steevast het gebrek aan toegang tot financiële dienstverlening als een van de grootste obstakels voor groei. Zij hebben verder beperkte mogelijkheden om hun afzet te vergroten door hoge transactiekosten, marktrisico's en beperkte informatie. Het gaat vooral om boeren en MKB bedrijven. Landhervorming en registratie van eigendomsrechten zijn voor boeren van belang om te kunnen investeren en om deze investeringen ook veilig te stellen.

Het World Development Report 2013, dat 'Banen' als thema heeft, laat zien dat groei van de werkgelegenheid in ontwikkelingslanden lastig is doordat veel bedrijven weinig dynamisch zijn en een lage productiviteit hebben als gevolg van een ontoereikend kennisniveau en een gebrekkige toegang tot moderne technologie. Het Nederlandse beleid wilde deze knelpunten aanpakken. De zes

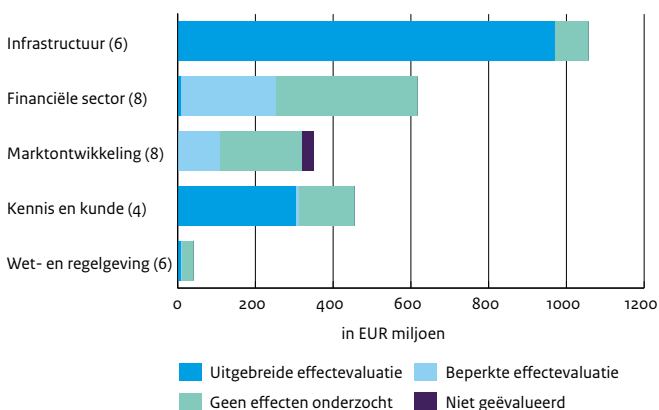
genoemde programma's laten dat zien. Zij hielpen met de verbetering van energievoorziening, water en sanitatie, het bankwezen, waardeketens en regelgeving.

Effectiviteit

De belangrijkste vraag is wat de activiteiten uiteindelijk hebben opgeleverd. Hebben zij geleid tot een groei van ondernemingen, uitbreiding van werkgelegenheid, armoedevermindering en verbetering van voorzieningen voor de armste groepen? Om hierin inzicht te krijgen heeft IOB 32 programma's onderzocht. Deze beslaan samen driekwart van de totale uitgaven voor PSO. Ondanks de financiële omvang is helaas maar weinig bekend over de effecten van deze programma's. De meeste evaluaties geven uitgebreid aan waaraan de middelen zijn besteed en vaak ook hoeveel bedrijven, boeren of huishoudens daarvan hebben geprofiteerd. De evaluaties bieden echter nauwelijks inzicht in de mate waarin de programma's hielpen om de uiteindelijke doelstellingen te bereiken. Voor zover dat inzicht er wel is, is dat vaak niet op een wetenschappelijk verantwoorde wijze verkregen.

Het gevolg is dat uiteindelijk nog niet goed bekend is wat de rol van een programma is geweest: hebben boeren een hoger inkomen dankzij het programma of project, of hebben – omgekeerd – juist de meest ondernemende boeren deelgenomen? Van de 32 programma's zijn er zes met valide effectonderzoeken; voor negen programma's is dat deels het geval en voor 17 – de meerderheid – in het geheel niet. In financiële zin is het beeld wat gunstiger, vooral omdat een ORET-evaluatie uit 2006 ook nog is meegeteld (zie figuur 3). Zonder dit rapport daalt de evaluatiedekking aanzienlijk.

Figuur 3 Evaluatiedekking*



* Tussen haakjes het aantal onderzochte programma's.

Sinds 2012 is de praktijk wel aanzienlijk verbeterd. Het ministerie heeft, in overleg met IOB, afspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisaties voor goede effectmetingen en daar ook de middelen voor uitgetrokken. Dit biedt hoop voor de toekomst. Het

verbeterde traject loopt echter te kort om nu al over de resultaten te kunnen informeren.

Los van gebrekkige evaluaties zijn er ook andere redenen waarom zo weinig bekend is over de effecten. Uitvoeringsorganisaties hadden vooral oog voor de directe resultaten, zoals de bouw van energiecentrales of investeringen in mobiele telefonie. Zij hadden veel minder oog voor de vraag in welke mate deze projecten ook daadwerkelijk bijdroegen aan economische groei en vermindering van armoede. De knelpunten waren bekend, zodat de reden ontbrak om achteraf nog onderzoek doen naar de uiteindelijke effecten van programma's. Ook internationaal lijkt deze redenering te zijn gevolgd.

Bij verschillende programma's gingen de middelen niet naar landen waar de problemen het grootst waren en de steun de grootste effecten zou kunnen realiseren (zie figuur 2). Het ministerie lette hier onvoldoende op. Bovendien speelden Nederlandse economische belangen een rol: bedrijven zijn meer gediend met activiteiten in de wat rijkere ontwikkelingslanden, waar ruimere afzetmogelijkheden bestaan.

Uitvoeringsorganisaties hadden ook te weinig aandacht voor de additionaliteit. Vooraf en achteraf onderzochten zij te weinig of de markt de activiteiten (deels) zelf had kunnen financieren. Subsidies en andere financieringsinstrumenten hebben tot doel om ondernemers en huishoudens aan te zetten tot activiteiten die zij anders niet zouden (kunnen) uitvoeren. Als hieraan niet is voldaan, dan liggen risico's van marktverstoring en verspilling van publieke middelen op de loer.

IOB is ook kritisch op de uitvoeringspraktijk. Organisaties opereerden te autonoom en wisselden onderling te weinig ervaringen uit. Zij hebben zich sterk gespecialiseerd op deelterreinen, terwijl ondernemers vaak te maken hebben met verschillende en onderling samenhangende knelpunten. Dat vraagt om een bredere aanpak, wil de hulp effectief zijn. Uitvoeringsorganisaties drongen verder aan op uitgebreide landenlijsten, terwijl de praktijk laat zien dat de bulk van de middelen over een periode van zeven jaar naar niet meer dan vijf tot tien landen ging. De vraag is dan hoe efficiënt het is om de resterende middelen te verdelen over nog eens 50 tot 75 landen.

Aandachtspunten

De beleidsdoorlichting laat het belang zien van het scherp houden van uitvoeringsorganisaties op de uiteindelijke beleidsdoelstellingen. Daarvoor moet het ministerie over voldoende en gespecialiseerde stafcapaciteit beschikken. In de onderzochte periode waren ambities, middelen en capaciteit op het ministerie niet met elkaar in overeenstemming. Voor hogere-middeninkomenslanden is de vraag aan de orde of de inzet van hulp gelden voor private activiteiten nog wel additioneel is

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 389 (januari 2014)

Op zoek naar focus en effectiviteit:

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling 2005-2012

ISBN: 978-90-5328-451-3

Te downloaden op: www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

aluatie Nieuwsbrief # 14 01 | Op zoek naar focus en effectiviteit | Evaluatie Nieuwsbrief # 14 01 | Op zoek naar focus en effectiviteit | Evaluatie Nieuwsbrief # 14 01 | Op z

aan waar de markt in kan voorzien. Als er al steun wordt verleend, dan is het de vraag in welke vorm. De armste landen zijn het meest gebaat bij giften, terwijl in middeninkomenslanden leningen meer voor de hand kunnen liggen. De praktijk was nu soms andersom.

Tenslotte is het van belang om de focus in het PSO-beleid te versterken door de fragmentatie te verminderen en de samenhang tussen programma's te versterken. Nederland gaat nu niet uit van het probleem, maar van het aanbod van de verschillende programma's. Door het onafhankelijk van elkaar opereren van uitvoeringsorganisaties en het gebrek aan samenwerking mist het beleid kansen op synergie. Het ministerie kan voor een grotere samenhang zorgen door partnerlanden en ambassades een grotere rol te geven in de beoordeling van knelpunten en oplossingen daarvoor. Daarnaast kan het ministerie uitvoeringsorganisaties stimuleren om meer samen te werken en de vaak complexe problemen samen aan te pakken. Een vermindering van het aantal instrumenten (programma's) en beperking van het aantal landen zal de efficiëntie en effectiviteit ten goede komen.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | januari 2014 | ISSN 2214-630X | 14BUZ623744|N