

**Ondernemen voor ontwikkeling:
investeren in duurzame en inclusieve
groei**

Managementsamenvatting

In de nota *Wat de wereld verdient* is een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen gepresenteerd. Drie doelstellingen staan centraal: het uitbannen van extreme armoede, duurzame en inclusieve groei overal ter wereld en succes voor Nederlandse bedrijven. Het Dutch Good Growth Fund geeft invulling aan deze nieuwe agenda. Het fonds bevordert economische activiteiten die van grote waarde zijn voor de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden én creëert kansen voor een ieder om volwaardig mee te doen in de economie en samenleving. Want niet alleen de groei van de economie is belangrijk in de strijd tegen armoede. Een gelijkere toegang tot de welvaart over alle lagen van de bevolking, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en een schoon milieu zijn even belangrijk.

De nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen speelt in op een nieuwe realiteit, waarin landen in Azië, Latijns-Amerika en Afrika hun aandeel in de wereldwijde handel zien groeien en al meer dan de helft van de wereldwijde buitenlandse directe investeringen ontvangen. Niet alleen de Noord-Zuidhandel bloeit, ook de Zuid-Zuidhandel trekt aan. Eén van de drijvende krachten achter de toenemende handel is de internationalisering van productie- en handelsketens. Ketens worden steeds verder opgesplitst in kleinere productiefasen. Landen kunnen daardoor makkelijker aanhaken op deze ketens, wat zorgt voor groei in werkgelegenheid, productiecapaciteit, kennis en technologie, belastinginkomsten en nieuwe bronnen van kapitaal.

Het aanhaken op wereldwijde ketens is echter niet vanzelfsprekend. Een goed ondernemingsklimaat en sterke private sector zijn vereisten. Is het klimaat onzeker en risicovol, dan haken zowel lokale als buitenlandse, waaronder Nederlandse, investeerders af. Dit is vaak het geval in de (armste) lage inkomenslanden. Een gebrekkige fysieke en financiële infrastructuur, onvoldoende kennis en vaardigheden en het niet kunnen voldoen aan internationale standaarden zijn enkele van de obstakels die het moeilijk maken om te integreren in lokale, regionale en wereldwijde productieketens.

Succesvolle hulp ruimt deze obstakels op en baant de weg voor handel en investeringen. Door het verbeteren van wet- en regelgeving, zoals landrechten of mededingingsregels, het versterken van de douane- en de belastingdienst, het overdragen van kennis over betere productiemethoden, het aanleggen van wegen en het zorgen voor een betere markttoegang. Maar ook door te zorgen dat kwetsbare groepen toegang krijgen tot noodzakelijke middelen voor bestaan en ontwikkeling. En door bedrijven aan te sporen om een actief maatschappelijk verantwoord ondernemen-beleid te voeren.

Er komt een fonds van 750 miljoen euro, het Dutch Good Growth Fund, dat financiering biedt voor investeringen in en export naar lage- en middeninkomenslanden, omdat banken en andere financiële instellingen vaak terughoudend zijn in het verstrekken van kredieten voor activiteiten in deze landen. Verder verhogen we het budget voor privatesectorontwikkeling om met lokale overheden en ondernemers het ondernemingsklimaat op orde te krijgen. En we stimuleren Nederlandse bedrijven

om vaker in Azië, Latijns-Amerika en Afrika te ondernemen, waarbij zij met hun kennis en kunde een belangrijke impuls kunnen geven aan lokale economieën. Zo kunnen de Nederlandse topsectoren eigentijdse oplossingen bieden op het gebied van voedsel, water, logistiek en *life sciences and health*. Nederlandse bedrijven worden daarbij geacht op een maatschappelijk verantwoorde manier te opereren, dus met oog voor mens en milieu.

We zetten in op wederzijds profijt. Opkomende markten zijn interessant voor Nederlandse bedrijven, omdat in de komende decennia vooral daar het groeipotentieel zit. In 2030 behoren er wereldwijd 3 miljard mensen tot de middenklasse, waarvan meer dan 80% in het Zuiden zal leven. Voor continuering van het succes van Nederlandse ondernemers in het buitenland moeten we ons aandeel op groeiemarkten vergroten en inspelen op de behoeftes en wensen van een grote groep nieuwe consumenten. Onze goede relaties met landen in Azië, Latijns-Amerika en Afrika zijn hierbij van grote waarde. Onze inspanningen om daar het ondernemingsklimaat beter op orde te krijgen, mede via onze inzet op privatesectorontwikkeling, maakt investeren en exporteren naar deze landen op den duur eenvoudiger.

Deze brief beschrijft onze ambities en inzet op het gebied van privatesectorontwikkeling en handel- en investeringsbevordering in lage- en middeninkomenslanden, waarbij hulp hand in hand gaat met duurzame economische ontwikkeling en integratie van landen in handels- en productieketens.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de kern van het beleid voor handel, investeringen en ontwikkeling uiteengezet en ook de knelpunten voor het bedrijfsleven in lage- en middeninkomenslanden. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het instrumentarium dat we inzetten om onze ambities te realiseren en hoe we de instrumenten toegankelijk maken voor het bedrijfsleven. In hoofdstuk 3 wordt het Dutch Good Growth Fund (DGGF) nader toegelicht. In bijlage 1 wordt een 10-puntenlijst voor IMVO gepresenteerd.

Hoofdstuk 1 Handel, investeringen en ontwikkeling

De agenda voor hulp, handel en investeringen richt zich op het bevorderen van duurzame en inclusieve economische groei, armoedebestrijding en het succes van Nederlandse bedrijven op internationale markten. Een belangrijk onderdeel van deze agenda is ervoor te zorgen dat lage- en middeninkomenslanden aansluiting vinden op regionale en mondiale handels- en productieketens, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen die handel en investeringen met zich meebrengen. Recente studies¹ wijzen uit dat (regionale) handel en economische integratie van groot belang zijn voor de ontwikkeling van landen en regio's. Door economische samenwerking zijn landen beter in staat hun economie efficiënt in te richten, hebben ondernemers toegang tot (nabije) markten, en werken grotere afzetmarkten als stimulans voor investeringen. Naarmate landen beter aangesloten zijn op handels- en productieketens vergroot hun toegang tot kennis en technologie, versterkt hun concurrentiepositie en stijgt hun productiecapaciteit.

Profiteren van handel en investeringen gaat niet vanzelf. Ondernemers uit lage- en middeninkomenslanden moeten de mogelijkheid hebben toe te treden tot regionale en internationale markten. Dit kan bijvoorbeeld door import uit deze landen te stimuleren via het zoeken van geschikte zakenpartners op Westerse afzetmarkten. Verder moeten de basiscondities voor ondernemen in lage- en middeninkomenslanden op orde zijn, zodat ondernemers succesvol kunnen investeren of handelen met deze landen en zo bijdragen aan duurzame en inclusieve economische groei.

Uit de jaarlijkse ranglijst van de Wereldbank, de *Ease of Doing Business Index* blijkt dat er nog veel obstakels zijn voor het zakendoen in lage- en middeninkomenslanden. Hierdoor lopen de kosten die ondernemers moeten maken hoog op en worden handel en investeringen belemmerd. Een positieve ontwikkeling is dat het ondernemingsklimaat in veel lage- en middeninkomenslanden langzaam wel verbetert. Toch schatten veel banken en investeerders het risico in deze landen nog altijd hoog in. Dat geldt ook voor veel Nederlandse ondernemers. Zij zijn maar mondjesmaat actief in lage- en middeninkomenslanden, ook in vergelijking met bedrijven uit andere Europese landen. Het lijkt erop dat Nederlandse bedrijven kansen mislopen, waardoor ook handel en investeringen uitblijven die bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden.

Om ervoor te zorgen dat iedereen kan profiteren van handel en investeringen is het noodzakelijk om obstakels die ontwikkeling hinderen weg te nemen en kansen te creëren voor kwetsbare groepen in lage- en middeninkomenslanden om volwaardig te participeren in economie en samenleving. Armoedebestrijding lukt alleen als ook deze groepen toegang krijgen tot voorzieningen en middelen die hun ontwikkeling en zelfredzaamheid bevorderen. Hiervoor is specifieke aandacht nodig van zowel overheid als private partijen. Daarom is internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) een integraal onderdeel van de aanpak om landen succesvol te laten ontwikkelen. We

¹ World Economic Forum / World Bank, 2013. *The Africa Competitiveness Report*; OECD, 2013. *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*, en World Bank 2013. *World Development Report 2013*.

stimuleren het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden in de promotie en naleving van IMVO.

Dit hoofdstuk gaat verder in op de belangrijkste obstakels² die ondernemers tegenkomen bij het (internationaal) zakendoen in en met lage- en middeninkomenslanden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen hulplanden (lage-inkomenslanden en fragiele staten) en overgangslanden (lage middeninkomens- en middeninkomenslanden).

Hulplanden

Lage-inkomenslanden en fragiele staten zijn het minst aangesloten op internationale, regionale en lokale productie- en handelsketens. Ook zijn lage-inkomenslanden en fragiele staten vaak niet goed in staat om de welvaart die met handel en investeringen wordt verdiend, eerlijk te verdelen. Deze barrières liggen voor veel landen in falend of afwezig lokaal bestuur, een slecht functionerende douane en belastingdienst, gebrekkige fysieke en financiële infrastructuur (op het knelpunt van de financiële infrastructuur komen we uitgebreid terug in hoofdstuk 3), een laag opgeleide beroepsbevolking en juridische onzekerheid, bijvoorbeeld op het terrein van landrechten. De meeste fragiele staten kennen bovendien een instabiele politieke en veiligheidssituatie. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de onveilige situatie in Jemen, de piraterij in Somalië en de ontwikkelingen in Mali het afgelopen jaar. Deze barrières weerhouden ondernemers om te investeren in lage-inkomenslanden en fragiele staten en staan regionale en mondiale integratie in de weg. De barrières zorgen er ook voor dat mensen in lage-inkomenslanden en fragiele staten niet zijn voorbereid op de ontwikkelingen in de wereldwijde productie- en handelsketens en hier niet, of onvoldoende, van profiteren. Handel- en investeringsstromen komen niet van de grond of leveren niet de gewenste bijdrage aan duurzame en inclusieve groei en armoedebestrijding.

Overgangslanden

Landen die zich in de overgangsfase bevinden van hulpontvangend land naar handelsland, hebben een relatief steviger fundament voor ontwikkeling. Het bestuur is stabiel, er is een redelijke fysieke infrastructuur, vooral rond de belangrijkste steden, en de bevolking is beter opgeleid. Dat zien we in positieve zin terug in de kwaliteit van het leven van mensen en in economische groeicijfers. Toch hebben deze landen nog veel stappen te zetten. Een betere integratie in regionale en mondiale ketens vereist bijvoorbeeld een goed functioneren van instituties. Die hebben veelal nog onvoldoende capaciteit om onder meer handelstransacties vlot te laten verlopen of de kwaliteit van producten te bewaken. Vooral de regionale handel tussen lage- en middeninkomenslanden wordt door dergelijke obstakels belemmerd. Zo bedraagt de handel tussen Afrikaanse landen slechts 12% van hun totale

² Knelpunten en obstakels komen voor in verschillende categorieën landen, maar zijn hier gemakshalve ingedeeld bij die categorie landen waar ze het meest voorkomen.

goederenexport terwijl de handel tussen Aziatische landen 25% is en binnen de EU zelfs 65%.³ Bijlage één laat de dikte van de grenzen in Afrika zien in verhouding tot Europa. Ondernemers in lage- en middeninkomenslanden moeten kunnen vertrouwen op stabiele en voorspelbare regelgeving en verloop van procedures. Complexe douaneprocedures, problemen met certificering, vergunningvereisten, hoge importtarieven en problemen met het identificeren van markten in het buitenland: het zijn allemaal terreinen waar verbetering nodig is en hulp gewenst. Ook de vaak onevenwichtige verdeling van de economische ontwikkeling vergt aandacht in het beleid. Grote inkomensongelijkheid remt de ontwikkeling van een land. Verbeterde infrastructuur maakt het mogelijk dat onderontwikkelde gebieden ontsloten worden. Dit is een voorwaarde voor ontwikkeling. De modernisering van internationale transportinfrastructuur en logistiek bevordert de regionale integratie en handel. De verdeling van kansen wordt verder in belangrijke mate bepaald door de toegang tot financiering. Grote bedrijven kunnen hun weg naar financiering wel vinden, maar voor het klein- en middenbedrijf is dit lastiger. Ondernemers in lage- en middeninkomenslanden geven dan ook aan dat (handels)financiering vaak het grootste knelpunt vormt voor verdere ontwikkeling.⁴

³ World Economic Forum / World Bank 2013. *The Africa Competitiveness Report*, p. 41

⁴ OECD, 2013. *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*

Hoofdstuk 2 Ontwikkeling en wederzijds profijt door duurzaam ondernemen

Duurzame en inclusieve groei begint bij verbetering van het ondernemingsklimaat. De randvoorwaarden moeten op orde zijn voor het bedrijfsleven om volwaardig te functioneren. Een goed ondernemingsklimaat is niet alleen van groot belang voor private partijen in lage- en middeninkomenslanden, maar ook voor de Nederlandse midden- en kleinbedrijven die in deze landen actief willen zijn. Hoe beter een private sector is ontwikkeld, des te beter mensen in lage- en middeninkomenslanden in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien en des te aantrekkelijker het wordt om er zaken te doen. Een beter ondernemingsklimaat bevordert inclusieve en duurzame economische groei en maakt het mogelijk om handelsrelaties met landen op te bouwen.

2.1 Hulp bij ontwikkeling van de private sector

Het uitgangspunt van privatesectorontwikkeling is een gunstig ondernemingsklimaat waarin iedereen gelijke kansen heeft om economische activiteiten te ontplooiën. Het beleid zorgt ervoor dat bedrijven en huishoudens in lage- en middeninkomenslanden profiteren van en weten om te gaan met structurele veranderingen in de lokale, regionale en internationale handel. Door de randvoorwaarden voor ondernemen te versterken, helpen we landen bij het opbouwen van een goede economische basis zodat ze uiteindelijk zelf in staat zijn hun problemen op te lossen. Een groeiende private sector creëert werkgelegenheid en dat draagt bij aan armoedevermindering. Het hebben van een baan is de belangrijkste bron van inkomen en de manier voor mensen om structureel uit de armoede te komen.⁵

Het privatesectorontwikkelingsbeleid⁶ omvat zowel steun aan initiatieven die direct bijdragen aan de verbetering van het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden, zoals de *International Land Coalition*, als steun aan actoren die daarin een belangrijk rol spelen. Zo is er instrumentarium voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld het Private Sector Investeringsprogramma (PSI), en steun voor kennisinstituten en (inter)nationale NGO's vanwege hun (lokale) kennis en netwerken en rol als onafhankelijke actor. Ook vindt samenwerking plaats tussen overheden ('peer to peer') zoals de douane en de belastingdienst. De onderstaande tabel laat de verdeling over de actoren zien.

Tabel 1: Verdeling geraamde uitgaven privatesectorontwikkeling over de verschillende actoren in % in 2013

⁵ World Bank 2013. *World Development Report 2013* http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR_2013_Report.pdf

⁶ Het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling hanteert dezelfde landenlijst als het DGGF. Deze landenlijst is te vinden in bijlage 1 van de nota *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013

Bedrijfsleven totaal	42
<ul style="list-style-type: none"> • Ondernemers in lage- en middeninkomenslanden • Internationale bedrijven die zaken doen in lage- en middeninkomenslanden 	26 16
NGO's en kennisinstellingen	17
Overheden in partnerlanden	13
Multilaterale organisaties	20
Technische assistentie (<i>peer to peer</i>)	8

Uit de tabel blijkt dat 42% van het budget naar het internationale en lokale bedrijfsleven gaat. Het bedrijfsleven is ook betrokken bij een aantal programma's van multilaterale organisaties. Een voorbeeld is een programma van de Wereldbank, dat zich richt op de verbetering van de infrastructuur in lage- en middeninkomenslanden. De Nederlandse topsector Logistiek is hierbij actief betrokken.

Daarnaast ondersteunen we strategische partnerschappen tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en NGO's, die bijdragen aan privatesectorontwikkeling. Door op basis van gezamenlijke belangen en ambities, kennis en kunde van publieke en private partijen te bundelen, kunnen grote stappen voorwaarts worden gezet. Een voorbeeld is het Initiatief Duurzame Handel (IDH) dat zich richt op het verduurzamen van internationale handelsketens. Zo zullen, in 2013, alle 560.000 kleine theeproducenten in Kenia zijn gecertificeerd dankzij IDH. Ook met de Nederlandse topsectoren *AgriFood*, *Water*, *Logistiek*, *Life Sciences and Health* en *Tuinbouw* vormen we partnerschappen, bijvoorbeeld om lokale ondernemers te helpen aan te haken op nationale, regionale en internationale voedselproductieketens.

Kortom we werken veel samen met bedrijven, al dan niet in partnerschappen, op het gebied van privatesectorontwikkeling. Om ervoor te zorgen dat dit op een duurzame wijze gebeurt, worden bedrijven geacht de OESO Richtlijnen na te leven en te voldoen aan IMVO-standaarden. Ook dragen we, bijvoorbeeld via het internationale *Better Work* Programma, bij aan betere arbeidsomstandigheden en productiviteit in productieketens in landen als Cambodja en Indonesië. Dit vanuit de overtuiging dat duurzame privatesectorontwikkeling alleen kan plaatsvinden met respect voor fundamentele arbeidsnormen.

De instrumenten en budget voor privatesectorontwikkeling

Het Nederlandse beleid voor privatesectorontwikkeling is gericht op vijf groepen randvoorwaarden voor duurzaam ondernemen die als essentieel bestempeld worden door de Wereldbank en de Wereld Handels Organisatie. Het budget voor privatesectorontwikkeling bedraagt in totaal EUR 315 miljoen in 2013 (begrotingsartikel 1.3). In onderstaande tabel is de verdeling over de vijf randvoorwaarden opgenomen.

Tabel 2: Geraamde uitgaven privatesectorontwikkeling in miljoenen EUR in 2013

i. vergroten toegang tot markten	ii. goede wet- en regelgeving	iii. betrouwbare institutes en actoren ⁷	iv. versterken fysieke infrastructuur	v. versterken financiële infrastructuur	totaal
60	5	129	83	38	315

Het budget voor privatesectorontwikkeling loopt op naar EUR 394 miljoen in 2017. De extra middelen worden vooral ingezet voor de technische assistentie van het DGGF om de ontwikkelingsimpact van het fonds te vergroten.

i. Vergroten van toegang tot markten

We helpen landen bij het vergroten van de toegang tot nationale, regionale en internationale markten en integratie in productie- en handelsketens. Gebrekkige marktkennis en hoge markttoegangseisen en kwaliteitsstandaarden voor producten die mogen worden verhandeld op de Europese markt vormen een barrière voor producenten uit lage- en middeninkomenslanden. Het Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) helpt exporteurs uit deze landen om zelfstandig belemmeringen op te lossen en kansen op aansluiting op invoerketens te benutten. Het CBI ondersteunt projecten waarbij exportgroei leidt tot creatie van werkgelegenheid en inkomensgeneratie. Zo hebben advies-, trainings- en marktentry-activiteiten van het CBI bij bedrijven en lokale fabrikantenorganisaties in de medische en chirurgische instrumentensector in Pakistan ertoe geleid dat in de periode 2010-2013 vijftien Pakistaanse bedrijven beschikken over exportkennis en voldoen aan EU-marktvereisten. De bedrijven realiseerden daarmee een totale exporttoename naar de EU van EUR 3,7 miljoen, naast successen in andere markten. Daarnaast werkt het CBI samen met de sector en UNIDO om de productieketen te verduurzamen door te investeren in verbetering van werkomstandigheden, werkgelegenheid voor vrouwen en milieuvriendelijke productie.

Ook via multilaterale organisaties zetten we in op het vergroten van de toegang tot markten. Via de Europese Commissie zetten we in op het afsluiten van een deelakkoord voor de Doha-ontwikkelingsronde tijdens de Ministeriële WTO-Conferentie in Bali. Ook werken we aan het vlottrekken van de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Afrikaanse regio's over Economische Partnerschapsakkoorden. Via de *Standards and Trade Development Facility (STDF)* werken we aan capaciteitsbouw op het terrein van internationale sanitaire en fytosanitaire standaarden in lage- en middeninkomenslanden, zodat zij kunnen voldoen aan internationale vereisten ten aanzien van voedselveiligheid.

Integratie in regionale en internationale productie- en handelsketens vraagt om goed werkende douaneprocedures. Via TradeMark East Africa werken we aan duidelijke douaneregels, het samenvoegen van douaneautoriteiten aan weerszijde van landsgrenzen en geven we voorlichting aan vrouwelijke handelaren over douaneprocedures. Dit om de Oost-Afrikaanse, regionale handel en

⁷ Inclusief IMVO, PPP's en ambassadeprogramma's ter versterking van het ondernemingsklimaat.

export te bevorderen. Met de topsector Logistiek, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Wereldbank voeren we haalbaarheidsstudies uit op het gebied van agrologistiek en groene logistiek. Een goede logistiek is namelijk net zo belangrijk als, vaak veel duurdere, investeringen in infrastructuur. Een voorbeeld hiervan is het werk dat Nederland doet in Indonesië. Hier werkt onze ambassade, in samenwerking met de Wereldbank, aan de verbetering van havenfaciliteiten. Hierdoor is de haven van Jakarta nu 24 uur per dag open, is de dienstverlening verbeterd en wordt aan verkorting van de doorvoertijd gewerkt. Ook wordt via het NICHE-programma van NUFFIC met de universiteiten in Bandung en Surabaya gewerkt aan een *bachelor* opleiding logistiek.

ii. Goede wet- en regelgeving

Heldere wet- en regelgeving draagt bij aan stabiel bestuur en vergroot de economische rechtszekerheid voor private partijen. Daarom steunen we lage- en middeninkomenslanden in de opbouw van sterke belastingdiensten, de vereenvoudiging van registratie voor bedrijven en verbetering van landrechten, in het bijzonder voor vrouwen. Ook zetten we in op een betere aansluiting van lage- en middeninkomenslanden op het internationale handelsrecht.

Door de wet- en regelgeving te verbeteren, steunen we landen bij het genereren van meer eigen inkomsten en het aantrekkelijker maken van het fiscaal ondernemingsklimaat. Bedrijven zijn gebaat bij een snelle afwikkeling aan de grens en zekerheid over de te betalen winstbelasting. Dit doen we in de 15 partnerlanden en in andere lage- en middeninkomenslanden waar Nederland een belastingverdrag mee heeft gesloten of dat overweegt te doen. Nederland participeert ook in het OESO initiatief *Tax Inspectors Without Borders*, dat landen assisteert bij het uitvoeren van zogenaamde *live* audits van multinationale ondernemingen: internationale belastingexperts werken direct samen met de belastingdienst in lage- en middeninkomenslanden door deel te nemen aan accountantsonderzoeken die internationale belastingproblemen behandelen. Deze unieke *learning-by-doing*-benadering is een effectieve manier om belastingontwijking terug te dringen. Een gunstig bijeffect is dat de audit-standaard wordt verhoogd, waardoor bedrijven meer zekerheid krijgen en de kans groter is dat ze blijven investeren.

iii. Betrouwbare instituties en actoren

We steunen ondernemers en investeerders in lage- en middeninkomenslanden door bij te dragen aan goede instituties en actoren die snel en betrouwbaar werken. We helpen bij de opbouw van Kamers van Koophandel en versterken een economisch middenveld door instrumenten beschikbaar te stellen voor het bedrijfsleven om duurzaam te ondernemen en zo bij te dragen aan een beter ondernemingsklimaat.

Ook zorgen we voor een overdracht van kennis en kunde. Via het Programma Uitzending Managers (*PUM Netherlands Senior Experts*) worden experts ingezet om lokale ondernemers advies te geven. Een PUM-expert helpt bijvoorbeeld een ondernemer in Malawi met het ontwikkelen van een prototype

voor de 'fiets ambulance' en 'motor ambulance'. Zo kunnen zieken en zwangere vrouwen sneller (en goedkoper) naar het ziekenhuis worden vervoerd. Naast ondernemers helpen we ook overheden in het opzetten van kadastrale registers voor de registratie van landrechten en ondersteunen we voedsel- en warenautoriteiten, vakbonden, werkgevers- en producentenorganisaties. Bijvoorbeeld via het *Dutch Employers Cooperation Program* (DECP) dat is ontstaan op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken en VNO-NCW. Door technische kennis te verstrekken en medewerkers te trainen in onderhandelingsvaardigheden werkt DECP aan het versterken van werkgeverorganisaties in lage- en middeninkomenslanden. Via sterke werkgeversorganisaties kunnen bedrijven meer invloed op het overheidsbeleid uitoefenen, bijvoorbeeld door te pleiten voor een beter ondernemersklimaat en heldere wet- en regelgeving. Tevens vormen ze een gesprekspartner voor werknemersorganisaties. Werknemersorganisaties worden gesteund via het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) en de Nederlandse vakbonden, onder meer door het bevorderen van hun capaciteiten voor dialoog en onderhandeling.

iv. Versterken van fysieke infrastructuur

Een functionerende en toegankelijke infrastructuur is een belangrijke voorwaarde voor een goed ondernemersklimaat in lage- en middeninkomenslanden. Landen worstelen met de ontwikkeling en financiering van infrastructuur, omdat hun publieke middelen te beperkt zijn om aan de behoefte te voldoen. Daarbij komt dat commerciële investeerders weinig investeren door het groot aantal obstakels en de hoge risico's. Hierdoor kan de private sector zich maar beperkt ontwikkelen en zijn sommige landen slechts half zo productief als ze kunnen zijn. Zonder goede wegen om agrarische en industriële producten te vervoeren, staat het inkomen van boeren, kleinschalige ondernemers en handelaren onder druk. Daarom hebben wij programma's die bijdragen aan de ontwikkeling van publieke- en private infrastructuur in lage- en middeninkomenslanden.

Dit gebeurt onder meer via innovatieve constructies met een hefboomeffect. Voorbeelden zijn het *Private Infrastructure Development Group* (PIDG) en het *Infrastructure Development Fund* (IDF). PIDG stimuleert private investeringen in risicovolle infrastructuurprojecten in lage- en middeninkomenslanden. Op basis van aandelenkapitaal uit het trustfond zijn er zes bedrijven opgericht die infrastructuurprojecten financieren en ontwikkelen. Met het aandelenkapitaal van deze bedrijven worden commerciële leningen op de markt aangetrokken. Met het zo verkregen kapitaal worden private investeerders gestimuleerd om mee te investeren in infrastructuurprojecten. Het IDF stimuleert maatschappelijk verantwoorde private sector deelname in hoog risicovolle infrastructuurprojecten in lage- en middeninkomenslanden. IDF doet dit door middel van leningen en aandelenparticipaties, en onderscheidt zich daarmee van andere innovatieve initiatieven, zoals PIDG. De winst die IDF op deze leningen en aandelen maakt vloeit terug in het IDF-fonds en worden opnieuw geïnvesteerd.

Het grootste programma gericht op infrastructurele investeringen is het Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling-programma (ORIO). Dit programma stimuleert publieke investeringen in infrastructuur. Op basis van de *review* over ORIO, die in september 2013 is afgerond, wordt ORIO gemoderniseerd. Uitgangspunt daarbij is actieve betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij ORIO-projecten en maximale ontwikkelingsrelevantie. Ook wordt bekeken op welke wijze meer concessionele vormen van financiering kunnen worden aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van volledige financiering van projecten. De Tweede Kamer wordt in het najaar van 2013 geïnformeerd over de *review* en de toekomst van ORIO.

v. Versterken van financiële infrastructuur

Het vergroten van toegang tot financiële diensten, waaronder sparen, betalen, verzekeringen en kredieten, is een belangrijk onderdeel om tot inclusieve economische groei te komen. Toegang tot deze diensten bevordert economische bedrijvigheid en zelfredzaamheid van lage inkomensgroepen en kleine bedrijven. Ongelijke toegang tot financiële dienstverlening is een belangrijke oorzaak van ongelijkheid. Onderzoek wijst uit dat er veel knelpunten bestaan op het gebied van toegang tot financiering voor het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden, vooral in de agrarische sector. We werken daarom nauw samen met andere multi- en bilaterale donoren, onder meer in G20-verband, met de private sector en met maatschappelijke organisaties aan de zogenaamde "*inclusive finance*"-agenda.

Ter bevordering van de financiële infrastructuur verlenen we technische assistentie, bijvoorbeeld via een publiek-privaat partnerschap van de Nederlandse overheid, Rabobank en banken in Afrika. Ook faciliteren we microkrediet voor kleine ondernemers en kleine boeren in gebieden waar reguliere banken niet komen en dekken we risico's af voor internationaal zakendoen, zoals wisselkoersrisico's via het TCX Fund. Het TCX Fund biedt een oplossing voor wisselkoersrisico's en valuta *mismatches* (leningen in harde valuta, inkomsten in lokale valuta) en looptijdverschillen (korte termijn leningen voor lange termijn kredieten). In het fonds participeren 20 aandeelhouders, waar onder *Development Finance Institutions* zoals FMO, EBRD, *Japan Bank for International Cooperation*, AfDB en KfW, maar ook commerciële banken zoals de *Royal Bank of Scotland* en NGO's zoals Oikocredit, Grameen *Microfinance Foundation* en het OXFAM NOVIB fonds.

Om de financiële kwetsbaarheid van het midden- en kleinbedrijf te verkleinen, waaronder die van boeren en boerinnen, wordt ook gewerkt aan de versterking van de verzekeringsbranche in lage- en middeninkomenslanden, zodat zij producten voor lage inkomensgroepen kunnen ontwikkelen. Een goed voorbeeld hiervan is het *Health Insurance Fund* (HIF) dat wordt uitgevoerd door de Nederlandse NGO Pharm Access International. Het doel van HIF is ziektekostenverzekeringen te ontwikkelen voor mensen die hun ziektekosten niet kunnen betalen en vaak niet over formele papieren beschikken. Het publiek gefinancierde HIF heeft geleid tot een privaat investeringsfonds: het *Investment Fund for Health in Africa* (IFHA). Het IFHA is een geheel privaat investeringsfonds, opgezet met een startdonatie van Achmea, Aegon, SNS-Reaal, Heineken, Unilever en Shell, en heeft momenteel een

omvang van EUR 50 miljoen. Het fonds investeert in het midden- en kleinbedrijf in de medische sector in lage- en middeninkomenslanden. Een ander voorbeeld is het gebruik van satellietinformatie voor oogstverzekeringen voor extreme droogte of wateroverlast (het programma *Food Early Solutions for Africa* van *Earth Environment Monitoring BV*). Er zijn verzekeringen ontwikkeld voor mais, rijst, katoen en bonen, met tot nu toe 23.000 verzekerden in Mali, Burkina Faso, Benin, Kenya, Tanzania, Rwanda, Mozambique en Malawi. Verwacht wordt dat het aantal verzekerden oploopt tot 40-60.000 in 2013. Daarnaast werken we met de Wereldbank, bijvoorbeeld via het *Agricultural Insurance Development Program (AIDP)*, aan landbouwverzekeringsproducten voor de beperking van langetermijnrisico's zoals prijsvolatiliteit, milieurisico's, institutionele en politieke risico's (bijvoorbeeld het sluiten van de grenzen door buurlanden).

2.2 Opbouwen van handelsrelaties

De agenda voor hulp, handel en investeringen richt zich ook op het realiseren van een goede toegang tot internationale markten en het ondersteunen van het Nederlandse bedrijven bij het internationaal zakendoen. Bedrijven die problemen ondervinden op buitenlandse markten kunnen een beroep doen op de overheid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt hier nauw samen met de topsectoren en andere ministeries, in het bijzonder de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Financiën.

De Nederlandse export naar en investeringen in markten in hoge inkomenslanden blijven een groot aandeel houden in de totale buitenlandse export en investeringen van Nederland, maar de potentiële groei zit vooral in markten in Latijns-Amerika, Azië en Afrika. Daarom stimuleren we Nederlandse bedrijven om vaker zaken te doen op deze continenten, ook omdat Nederland in vergelijking met andere Westerse landen daar minder vaak actief is. Door het slim combineren van hulp, handel en investeringen kunnen Nederlandse bedrijven nieuwe contacten leggen en kennismaken met nieuwe markten. Veel lage en middeninkomenslanden zijn sterk in ontwikkeling en hebben onder meer een sterke vraag naar kennis en scholing. Nederlandse kennisinstellingen kunnen in deze vraag voorzien. Verder betrekken we Nederlandse bedrijven bij privatesectorontwikkeling. Zij kunnen helpen bij de aanleg van infrastructuur, boeren advies geven of machines leveren om de voedselproductie te verhogen. Op deze manier dragen zij bij aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en krijgen zij voet aan de grond op vaak lastig toegankelijke, maar belangrijke groeimarkten. Hulp kan zo het startpunt zijn voor het opbouwen van nieuwe handelsrelaties.

Instrumenten voor het bevorderen van handel met lage- en middeninkomenslanden

De overheid ondersteunt het Nederlandse bedrijfsleven op drie verschillende manieren om toe te kunnen treden tot markten in lage- en middeninkomenslanden. Dit doet de overheid door:

- i. Het verstrekken van informatie en advies*
- ii. Het ondersteunen van partnerschappen*

iii. Het bieden van financiering en garanties

De dienstverlening staat vanzelfsprekend ook open voor ondernemers die activiteiten willen ontplooiën in hoge middeninkomens- en hoge-inkomenslanden. Aangezien landen in de EU nog steeds de belangrijkste handelspartners zijn voor Nederland, betreft het overgrote deel van de vragen en verzoeken tot ondersteuning activiteiten in de EU. In totaal is er in 2013 EUR 89 miljoen beschikbaar voor deze drie vormen van dienstverlening gericht op handelsbevordering. Dit bedrag loopt door bezuinigingen af naar EUR 61 miljoen in 2017.

i. Het verstrekken van informatie en advies

We stimuleren Nederlandse ondernemers om internationaal actief te worden op opkomende markten. Veel Nederlandse bedrijven zijn nog onbekend met de kansen die er liggen in lage- en middeninkomenslanden in Afrika, Azië en Latijns -Amerika. De Nederlandse overheid verstrekt daarom informatie over deze landen en het internationaal zakendoen. Ondernemers kunnen ook, onder meer bij Agentschap NL en de Nederlandse ambassades, terecht voor gericht advies en specifieke vragen.

ii. Het ondersteunen van partnerschappen

Strategische partnerschappen tussen overheden, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's zijn een belangrijk element bij de uitvoering van de agenda voor hulp, handel en investeringen. Zo werken overheid, topsectoren, bedrijfsleven en kennisinstellingen samen om kansen in buitenlandse markten te verzilveren. De inbreng van de overheid concentreert zich op economische diplomatie. Daarnaast is er een Strategisch Beursprogramma voor topsectoren en zijn er mogelijkheden voor ondersteuning van haalbaarheidsstudies en demonstratieprojecten. Over de partnerschappen in de overganglanden ontvangt de Tweede Kamer in het najaar van 2013 een brief.

iii. Het bieden van financiering en garanties

Financiering van internationale activiteiten is één van de grote problemen waarvoor internationale ondernemers in lage- en middeninkomenslanden staan. Daarom worden Nederlandse bedrijven ondersteund die een dochteronderneming of joint-venture in een opkomende markt willen opzetten. De faciliteit opkomende markten (FOM) biedt financiering voor de vestiging van een bedrijf in opkomende landen die niet door het DGGF worden bediend. Het midden- en kleinbedrijf kan ook aanspraak maken op financiële ondersteuning bij buitenlandse investeringen en exporten. Voor investeringen op snelle groeiemarkten kan een lening tegen gunstige voorwaarden worden verkregen via het programma Finance voor International Business (FIB). Om betalingsrisico's⁸ van exporttransacties naar lage- en middeninkomenslanden af te dekken kunnen ondernemers gebruik maken van de Exportkredietverzekering-faciliteit (EKV) en Exportkredietgarantie (EKG). Via deze verzekeringsinstrumenten en garanties worden Nederlandse exporteurs en investeerders en hun financiers gedekt voor politieke en commerciële risico's die zij lopen bij middellange en langlopende

⁸ Dit zijn de risico's dat de debiteur niet betaalt door onmacht of uit onwil.

exportcontracten naar landen met een hoog risico of aan buitenlandse afnemers met een hoog risicoprofiel. Een voorbeeld is de steun die de staat via Atradius DSB heeft verleend voor de oprichting van een netwerk van tientallen bloedbanken in Sri Lanka. Dit netwerk zorgt ervoor dat veilige bloedtransfusies binnen het bereik van de 22 miljoen inwoners komen en wordt mede ontwikkeld door het Nederlandse bedrijf Simed International. De Rabobank financiert het project en de Staat dekt via Atradius DSB de betalingsrisico's van zowel Simed als de Rabobank.

2.3 Effectiviteit van instrumenten voor privatesectorontwikkeling en handels- en investeringsbevordering

Uit diverse studies⁹ blijkt dat een sterke private sector belangrijk is voor ontwikkeling, omdat het werkgelegenheid creëert - direct en indirect, formeel en informeel - en werk is de meest belangrijke vorm van inkomen voor huishoudens. Voor privatesectorontwikkeling is randvoorwaardelijk beleid, ter verbetering van het ondernemingsklimaat, van essentieel belang om een positieve ontwikkelingsimpact te garanderen. De afgelopen jaren heeft het meten van deze impact veel aandacht gekregen.

Voortgang en resultaten van de diverse instrumenten voor privatesectorontwikkeling¹⁰ en handels- en investeringsbevordering worden gemonitord door de uitvoerder van het programma. Verder worden programma's regelmatig onafhankelijk geëvalueerd op impact¹¹. Beleidsdoorlichtingen van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) bouwen voort op die impactevaluaties. Zowel de evaluaties als de doorlichtingen worden gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

Sinds 1 januari 2013 is er ook een nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek Beleid. Deze regeling schrijft voor dat het beleid, dat onder de beleidsartikelen van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken valt, eens in de zeven jaar moet worden geëvalueerd.

Hieronder worden evaluaties van enkele privatesectorprogramma's gepresenteerd. Genoemde programma's zijn na evaluatie, vaak met aanpassingen, voortgezet. Het komt ook voor dat programma's niet worden voortgezet. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een activiteit gericht op bevordering van IMVO van UNESCAP¹² in samenwerking met lokale afdelingen van *Global Compact*. Het draagvlak bleek te zwak.

⁹ World Bank, 2013. *World Development Report 2013*; SOMO, 2012. *Fair Green and Global (FGG) Alliance Report 2012* en WRR, 2010. *Minder Pretentie Meer Ambitie*

¹⁰ Eind 2011 is de uitvoerders van programma's voor privatesectorontwikkeling verzocht een evaluatieplan op te stellen aan de hand van het Protocol Resultaatbereiking en Evalueerbaarheid. Dit plan gaat in op de uitgangssituatie (baseline), het beoogde resultaat, de resultaatketen (*theory of change*) van het programma en indicatoren. Om uitspraken over de attributie van resultaten aan activiteiten mogelijk te maken wordt -waar mogelijk- gewerkt met controlegroepen.

¹¹ Met de inwerkingtreding van het 'Monitoringsprotocol voor Bedrijfsleveninstrumentarium' eind 2011 worden externe organisaties ingezet om te monitoren op instrumentenniveau.

¹² UNESCAP=United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

Uit de evaluatie van het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) 1999-2009 blijkt dat een PSI-investering gemiddeld 81 directe arbeidsplaatsen oplevert en in 57% van de gevallen heeft geresulteerd in een duurzame onderneming. Ook werd veel indirecte werkgelegenheid bij *outgrowers* gecreëerd: bij kleine producenten of boeren die grondstoffen, bijvoorbeeld cashewnoten, leverden of bij afnemers van producten, zoals kweekvisjes. Veel PSI-projecten leidden tot vervolginvesteringen.¹³ Evaluatie van een aantal publiek-private partnerschappen in de tuinbouw in Oost-Afrika liet zien dat de partnerschappen de dialoog tussen publieke en private sector bevorderden en dat de samenwerking bijdroeg aan beleidseffecten, bijvoorbeeld bijstelling van wet- en regelgeving, en markteffecten.¹⁴ En evaluatie van het Programma Uitzending Managers (PUM) over 2006-2009 wees uit dat de ondersteunde bedrijven vooral het praktische en onmiddellijk toepasbare karakter van de advisering als positief waardeerden.¹⁵

In het van najaar van 2013 stuurt de IOB de beleidsdoorlichting van het hele privatesectorontwikkelingsbeleid over de periode 2005 – 2011 aan de Tweede Kamer.

Uit de evaluatie van het instrumentarium voor handelsbevordering blijkt dat deze instrumenten belangrijke positieve effecten hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven, vooral voor het midden- en kleinbedrijf. Het instrumentarium vergroot export en investeringen en draagt, ook na aftrek van gemaakte kosten door overheid en bedrijfsleven, bij aan de Nederlandse welvaart¹⁶. Recente evaluaties van individuele instrumenten bevestigen dit beeld. Voor instrumenten die de afgelopen twee jaar zijn ontwikkeld is momenteel nog geen evaluatiemateriaal beschikbaar. Deze instrumenten worden uiteraard aan periodiek evaluatieonderzoek onderworpen.

2.4 Stroomlijning financieringsinstrumentarium voor het bedrijfsleven

Voor het behalen van de doelstellingen voor hulp, handel en investeringen worden verschillende instrumenten gebruikt. Er zijn (te) veel instrumenten en loketten voor ondernemers die willen investeren in lage- en middeninkomenslanden. Met als gevolg dat het voor bedrijven lastig is om aan informatie te komen over de regelingen waarvan ze gebruik kunnen maken.

Om de toegankelijkheid van instrumenten op het gebied van privatesectorontwikkeling, het DGGF (en internationaal ondernemen te vergroten, gaan we het volgende doen:

- i. Het realiseren van één loket;

¹³ http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/nl/import/nl/producten_en_diensten/evaluatie/afgeronde_onderzoeken/2010/07/evaluatie_psom_psi_1999_2009_en_mmf/evaluation-psom-programma-samenwerking-opkomende-markten-psi-private-sector-investment-programme-and-mmf-mmf-matchmaking-facility.html

¹⁴ <http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2009/03/25/the-effectiveness-of-public-private-partnerships-in-east-african-export-oriented-horticulture.html>

¹⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/05/01/evaluatie-pum-netherlands-senior-experts-2006-2009.html>

¹⁶ SEO, 2008. *Maatschappelijke kosten-batenanalyse financieel buitenlandinstrumentarium*.

ii. Het stroomlijnen van de instrumenten.

i. Het realiseren van één loket

Er komt één loket bij Agentschap NL waar ondernemers met al hun vragen over handel en investeringen terecht kunnen. Dit loket wordt begin 2014 operationeel. Het loket heeft intensief contact met Nederlandse ambassades en andere Nederlandse overheidsinstanties voor het bedrijfsleven. Het loket is ook bekend met relevante dienstverlening die private partijen, bijvoorbeeld banken of brancheorganisaties, aanbieden en zal hier actief naar doorverwijzen. Er worden afspraken gemaakt met deze private partijen zodat ook zij bedrijven kunnen doorverwijzen naar de overheid wanneer ze niet in de gewenste dienstverlening kunnen voorzien. Het loket is dus de plaats waar vraag en aanbod samen komen. Het loket heeft verder tot taak met de ondernemer mee te denken totdat deze de juiste dienst of regeling heeft gevonden. Ook biedt het loket ondersteuning bij het identificeren van kansen in lage- en middeninkomenslanden en probeert deze te koppelen aan Nederlandse ondernemingen, kennis en expertise. De topsectoren, Nederlandse kenniscentra en maatschappelijke organisaties zijn nauw verbonden met het loket.

ii. Stroomlijnen van instrumenten

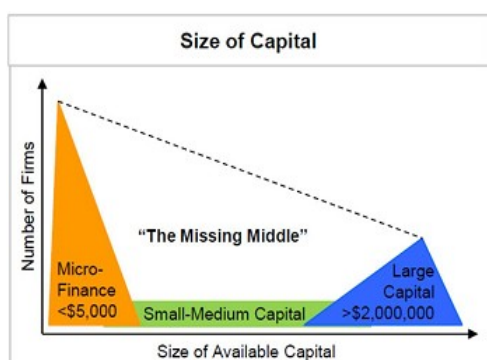
Naast het realiseren van één loket vindt er een stroomlijning van het bedrijfsleveninstrumentarium plaats. Dit omdat het huidige instrumentarium versnipperd is en weinig maatwerk kan bieden waardoor het onvoldoende aansluit op de problemen van ondernemers. Stroomlijning en aanpassing van het instrumentarium zijn dus nodig. Met de oprichting van het Dutch Good Growth Fund, dat wordt besproken in het volgende hoofdstuk, wordt een eerste stroomlijning van het instrumentarium gerealiseerd. Deze zal er als volgt uitzien:

1. De programma's PSI (Private Sector Investeringsprogramma) en FOM-OS (Faciliteit Opkomende Markten – OS variant), die zich beide richten op bevordering van investeringen uit Nederland (en andere Westerse landen) in lage- en middeninkomenslanden, worden als aparte programma's in 2014 stopgezet. Voor alle vormen van investeringsondersteuning kunnen Nederlandse ondernemers voortaan terecht bij één loket.
2. Ook FOM (Faciliteit Opkomende Markten) en FIB (Finance for International Business) zullen voor de landen waar het DGGF voor open staat, worden stopgezet. Voor landen die niet in de DGGF-landenlijst zijn opgenomen, zoals China en Brazilië, zullen FOM en FIB blijven voortbestaan.

Hoofdstuk 3 Het Dutch Good Growth Fund: financiering voor ontwikkeling

Het midden- en kleinbedrijf is van cruciaal belang voor het scheppen van werkgelegenheid. In de meeste hoge inkomenslanden is het middelgrote en kleinbedrijf de banenmotor en zorgt voor meer dan tweederde van de werkgelegenheid. Ook in Nederland behoren de meeste bedrijven tot het midden- en kleinbedrijf en hun aandeel in de werkgelegenheid is bijna 70 procent¹⁷. In lage- en middeninkomenslanden is de bijdrage van het midden- en kleinbedrijf aan de werkgelegenheid veel lager (vaak minder dan de helft), terwijl het hebben van een baan voor mensen het belangrijkste middel is om aan armoede te ontsnappen. Dit fenomeen wordt ook wel de 'missing middle' genoemd (zie figuur 1).

Figuur 1: de 'missing middle' in lage- en middeninkomenslanden



Bron: Huffington Post / Africa.com, J. Skyler Fernandes & Lena Sene April 13, 2010

Het gebrek aan financieringsmogelijkheden in lage- en middeninkomenslanden vormt een rem op de groei van kleine en middelgrote ondernemingen. Volgens schattingen van de Wereldbank zijn er wereldwijd 40 miljoen ondernemers in lage- en middeninkomenslanden met een gezamenlijk financieringstekort van meer dan 800 miljard dollar¹⁸. Lokale ondernemers kloppen vaak tevergeefs aan bij banken in hun eigen land. En buitenlandse banken zijn vaak (nog) niet actief of huiverig om te investeren vanwege gepercipieerde hoge risico's.

Ook Nederlandse ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf hebben last van de economische crisis. Hierdoor is zowel minder vraag naar als aanbod van krediet. Bedrijfsleningen aan het midden- en kleinbedrijf vormen voor banken een relatief risicovolle categorie en vragen om hogere kapitaalreserves. Vanwege de hogere risico's zijn banken voorzichtiger met kredietverstrekking. Ook het *level playing field* is een aandachtspunt. Bedrijven uit concurrerende landen worden op financieringsvlak vaak ondersteund door hun overheid waardoor zij een aantrekkelijker bod kunnen doen.

¹⁷ CBS, 2013

¹⁸ International Finance Corporation / World Bank Group (2012) *Blended Finance at IFC. IFC's approach to blending concessional funds*, p. 29

3.1 Invulling en vormgeving

Doel en opdrachten

Het DGGF, dat begin 2014 van start gaat, adresseert bovenstaande financieringsproblemen en slaat een brug tussen inspanningen op het terrein van privatesectorontwikkeling en die op het terrein van handel- en investeringsbevordering. Het doel van het fonds is het intensiveren van ontwikkelingsrelevante investeringen in en handel met lage- en middeninkomenslanden. Het fonds biedt daarvoor financieringsmogelijkheden aan ondernemers in lage- en middeninkomenslanden (via intermediairs) en aan Nederlandse ondernemers in het midden en kleinbedrijf.¹⁹ Grotere bedrijven kunnen in aanmerking komen voor zover dat noodzakelijk is voor de middelgrote en kleine bedrijven waarmee zij samenwerken en als in die samenwerking het accent op het midden en kleinbedrijf ligt. Daarnaast zal extra aandacht uitgaan naar ondernemers in fragiele staten, jonge ondernemers en vrouwelijke ondernemers. Zij leveren vaak een relatief grote bijdrage aan ontwikkeling, maar hebben vaak meer moeite om aan kapitaal te komen.

Het DGGF biedt financiële steun in de vorm van leningen, garanties en aandelenparticipaties.²⁰ Het fonds heeft een revolverend karakter en streeft naar 100% terugbetaling. Het financiert alleen activiteiten waar een goede *business case* aan ten grondslag ligt en die in principe rendabel zijn. Eventuele verlieslatende activiteiten worden gecompenseerd door winstgevendende activiteiten. In bijlage 2 is per onderdeel van het fonds een korte onderbouwing opgenomen over de revolverendheid.²¹

Het fonds maakt actief gebruik van lokale kennis en expertise, bij onder meer Nederlandse ambassades, Nederlandse bedrijven ter plekke, banken en investeringsfondsen, NGO's en kennisinstellingen, om een goede en fijnmazige inschatting van risico's en rendementen te kunnen maken. Omdat er extra inspanning wordt gepleegd om kennis en informatie te verzamelen, worden meer zekerheden verkregen en kan het fonds met een ander risicoprofiel werken dan private financiers. Het fonds is dus additioneel aan de markt en concurreert niet met bestaande fondsen. De kennis en informatie van het fonds worden gedeeld met private financiers, bedrijven en kennisinstellingen.

Naast het investeringskapitaal wordt geld beschikbaar gesteld voor technische assistentie. Het geld is vooral bestemd om investeringen op nieuwe markten en in innovatieve programma's daadwerkelijk op

¹⁹ Het DGGF sluit aan bij de Europese definitie van midden- en kleinbedrijf (MKB). Midden- en kleinbedrijven zijn zelfstandige ondernemingen met minder dan 250 werknemers, een jaaromzet van maximaal 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal van niet meer dan 43 miljoen euro.

²⁰ Bij invoering van regelingen die garanties en leningen betreffen worden de aangescherpte regels voor garanties in acht genomen. Nieuwe garantieregelingen worden ook getoetst aan het Toetsingskader Risicoregelingen. Dit toetsingskader is opgenomen als bijlage bij het rapport Commissie Risicoregelingen van 17 september 2013.

²¹ De rapporten, die zijn gebruikt voor het maken van inschattingen van de risico's en de mate van revolverendheid voor elk onderdeel, zijn te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/27/rapporten-bij-kabinetsbrief-ondernemen-voor-ontwikkeling.html>

gang te helpen, om zo risico's van investeringen te verminderen en rendementen te verhogen.²² Ook dekt het fonds in een aantal gevallen eerste verliezen van private financiers.

Het actief gebruiken van lokale kennis en expertise en de inzet van technische assistentie dragen bij aan het verbeteren van de voorwaarden voor investeringen in en handel met lage- en middeninkomenslanden. Ook het creëren van maximale synergie tussen de drie onderdelen moet hieraan bijdragen. Dit wordt gerealiseerd door kennis bij fondsmanagers over en weer te delen en door gebruik te maken van elkaars netwerken en expertise. En anderzijds door activiteiten van Nederlandse en lokale ondernemers op een actieve manier aan elkaar te verbinden. Investeringen van Nederlandse en lokale ondernemers kunnen elkaar immers versterken, waardoor het rendement op inspanningen verhoogd wordt. Denk bijvoorbeeld aan een Nederlandse ondernemer die koelinstallaties wil exporteren en een lokale ondernemer die het transport van fruit en groente wil versnellen en verbeteren. Dit komt niet alleen de revolverendheid van het fonds ten goede, maar zorgt er ook voor dat private investeerders eerder geneigd zijn (een deel van de) financiering te verstrekken voor activiteiten in lage – en middeninkomenslanden.

Beheer en uitvoering

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is programmavoerder van het DGGF. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het fonds wordt belegd bij partijen met bewezen expertise. Zij zijn geselecteerd op basis van hun kennis van en ervaring met de beoogde klanten / gebruikers van het fonds, hun ervaring met de verschillende financieringsinstrumenten die het fonds biedt en hun bewezen *track record* op het terrein van professioneel management van risico's.

- Voor de ondersteuning van ontwikkelingsrelevante investeringen door Nederlandse ondernemers in lage- en middeninkomenslanden wordt Agentschap NL de fondsmanager.
- Voor de ondersteuning van directe investeringen in het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden worden intermediairs ingeschakeld. Deze intermediairs zijn gespecialiseerde marktpartijen, zoals investeringsfondsen en banken, uit Nederland en uit lage- en middeninkomenslanden. De coördinatie van dit onderdeel vindt plaats door een fondsmanager die vanuit de markt wordt aangetrokken.
- Voor de ondersteuning van ontwikkelingsrelevante export door Nederlandse ondernemers naar lage- en middeninkomenslanden wordt een gespecialiseerde marktpartij, Atradius Dutch State Business, de fondsmanager.

Omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken programmavoerder is, wordt binnen het ministerie een aparte programmaeenheid opgericht. Deze eenheid stuurt de fondsmanagers aan. De aansturing

²² Technische assistentie ondersteunt de levensvatbaarheid van de investeringen, Een voorbeeld hiervan is een haalbaarheidsstudie voor een exporttransactie van een Nederlandse MKB-onderneming naar Bangladesh, of een training aan een doorgroeiende MKB-onderneming in Burundi. Naar verwachting zal het totale bedrag aan technische assistentie 10% van het totale DGGF-kapitaal bedragen.

gebeurt op basis van een vooraf vastgelegde, beleidsmatige en financiële kaderstelling. Periodieke rapportages van de fondsmanagers maken een strakke inhoudelijke en financiële monitoring mogelijk. De programmaeenheid is tevens verantwoordelijk voor een goede onderlinge afstemming en de totstandkoming van synergie tussen de fondsonderdelen. De communicatielijnen tussen programmavoerder en fondsmanagers zijn kort. Zo nodig wordt beleidsmatig bijgestuurd.

Budget

Conform de afspraak in het Regeerakkoord wordt voor de uitvoering van het DGGF een investeringskapitaal van in totaal EUR 750 miljoen beschikbaar gesteld. In onderstaande tabel is het kasritme van het fonds opgenomen.

Tabel 3: Kasritme van het DGGF in miljoenen EUR

Jaar	2014	2015	2016	2017	Totaal
Investeringskapitaal	100	100	250	300	750

Er komt per onderdeel van het fonds EUR 175 miljoen beschikbaar. De resterende EUR 225 miljoen wordt apart op de begroting gehouden. Een deel van dit bedrag zal op basis van een *midterm review* (zie monitoring en evaluatie) worden toegekend aan de fondsmanagers. Het restant wordt aangehouden als begrotingsreserve, naar rato van afgegeven garanties.

Tabel 4: Verdeling van het DGGF over de drie onderdelen voor 2014-2017 in miljoenen EUR

1. Financiering NL MKB dat wil investeren in lage- en middeninkomenslanden <i>Fondsmanager: AgentschapNL</i>	175
2. Financiering MKB in lage- en middeninkomenslanden <i>Fondsmanager: nog te bepalen</i>	175
3. Financiering NL MKB dat wil exporteren naar lage- en middeninkomenslanden <i>Fondsmanager: Atradius Dutch State Business</i>	175
Flexibel inzetbaar over de drie onderdelen (te bepalen na <i>midterm review</i>) + verplichte begrotingsreserve naar rato van afgegeven garanties	225
Totaal	750

Naast het investeringskapitaal van EUR 750 miljoen komt er maximaal EUR 75 miljoen beschikbaar voor technische assistentie. Dit bedrag is rechtstreeks gerelateerd aan het investeringskapitaal en wordt grotendeels ter beschikking gesteld aan de fondsmanagers. Het wordt gefinancierd uit de ruimte, die op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ontstaat door stroomlijning van het bestaande bedrijfsleveninstrumentarium.

Monitoring en evaluatie

Er komt een monitoring- en evaluatiekader, dat zo min mogelijk administratieve lasten voor de eindgebruikers met zich mee brengt, maar wel de mogelijkheid biedt om bij te sturen in geval de

beoogde doelstellingen dreigen te worden gemist. Met de fondsmanagers worden vooraf afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten en de wijze waarop deze worden gemeten. Naast de monitoring van financiële resultaten, inclusief de mate van revolverendheid, wordt gemeten op socio-economische impact, bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelingsrelevantie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het DGGF wordt in principe na vijf jaar geëvalueerd. Eind 2015 vindt een *midterm review* plaats over het functioneren van het fonds. Op basis hiervan wordt bekeken of bijstelling nodig is. Ook zal op grond van de *review* het resterende investeringsbedrag toegekend worden aan de drie onderdelen van het fonds. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de *review* en zal daarnaast jaarlijks op de hoogte worden gehouden over de voortgang van het fonds.

3.2. Ontwikkelingsrelevantie en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen

Ontwikkelingsrelevantie en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn intrinsieke voorwaarden voor ons hulp- en handelsbeleid. Dit geldt ook voor het DGGF. Alle ondernemers en financiële intermediairs die een beroep doen op het fonds moeten aantonen dat zij op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen en dat hun investering bijdraagt aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Dit zijn absolute criteria. In overeenstemming met het kabinetsbeleid worden uitvoeringskosten van fondsmanagers en administratieve lasten voor bedrijven, zowel uit Nederland als uit lage- en middeninkomenslanden, zoveel mogelijk beperkt.

Ontwikkelingsrelevantie

Alle activiteiten die uit het DGGF financiering ontvangen moeten bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden²³. Daarom wordt van elk voorstel bepaald of én in welke mate (relatieve criteria) zij een additionele bijdrage leveren aan:

- de werkgelegenheid in lage- en middeninkomenslanden, inclusief indirecte werkgelegenheid van bijvoorbeeld lokale toeleveranciers;
- de productiekracht van het lokale bedrijfsleven, bijvoorbeeld door de productiviteit te vergroten of de positie van het midden- en kleinbedrijf op de lokale markt te verstevigen;
- de duurzame overdracht van kennis, vaardigheden en technieken.

Daarbij wordt rekening gehouden met de omvang van de investering. Van een grote investering wordt een grotere impact op ontwikkeling verwacht. Daarnaast gaat extra aandacht uit naar ondernemers in fragiele staten, jonge ondernemers en vrouwelijke ondernemers. Zij leveren vaak een relatief grote bijdrage aan ontwikkeling. Daardoor scoren aanvragen van jonge en vrouwelijke ondernemers en van ondernemers in fragiele staten hoger op het criterium van ontwikkelingsrelevantie. De fondsmanagers zoeken actief naar kansrijke initiatieven voor deze groepen ondernemers.²⁴ De extra aandacht voor

²³ Zie bijlage 1 van *Wat de Wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* voor een overzicht van landen waar het DGGF op open staat.

²⁴ Ook voor de overige bedrijfsleveninstrumenten wordt bekeken hoe de toegang van vrouwen tot financiële middelen kan worden vergroot, conform de motie Ferrier (31250, nr. 99).

deze groepen vertaalt zich niet in extra eisen aan projecten en leidt niet tot lastenverzwaring voor het midden- en kleinbedrijf.

Voorts gelden er (absolute) uitsluitingscriteria op het terrein van ontwikkelingsrelevantie. Van aanvragers wordt verwacht dat zij:

- zich gedragen naar de in het desbetreffende land geldende wet- en regelgeving, waaronder eigendomsrechten (bijvoorbeeld landrechten), belastingregels, arbeidswetgeving en milieuwetgeving;
- geen gebruik maken van kunstmatige constructies om hun winsten of te betalen bronheffingen te verlagen in landen waar DGGF op open staat;
- zich gedragen naar de internationale spelregels voor strategische goederen, mensenrechten, etc.

Tot slot kan worden vermeld dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan het schuldhoudbaarheidsraamwerk van Wereldbank en IMF. Dit betekent dat een duurzaam leenbeleid wordt gehanteerd, dat oog heeft voor schuldenposities van lage-inkomenslanden.

Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)

Ondernemers en financiële intermediairs die een beroep doen op het DGGF moeten op een maatschappelijk verantwoorde wijze ondernemen en zich bewust zijn van de gevolgen van hun onderneming op alle maatschappelijke kwesties die raken aan hun bedrijfsvoering. Dat kan gaan over milieu, maar ook over arbeidsomstandigheden en mensenrechten, in Nederland én in het buitenland. Voor de uitvoerders van het fonds zal daarom een helder en eenduidig IMVO-kader gelden.

Voor het beoordelen van financieringsaanvragen wordt één set van MVO-criteria gebruikt. Deze set van criteria is gebaseerd op de OESO Richtlijnen, die in lijn zijn met de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* en de *ILO Core Labor Standards*. Deze OESO Richtlijnen bieden bedrijven richtinggevende aanbevelingen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De IFC Performance Standards worden gebruikt door de uitvoerder voor een eerste toetsing van financieringsaanvragen. Op basis van deze eerste toetsing wordt bekeken of een meer uitgebreide analyse nodig is om te bepalen of eventuele verbetermaatregelen noodzakelijk zijn. Een en ander hangt onder meer af van de omvang van de overheidsbijdrage, de aard van de sector en omgeving waarbinnen ondernemers opereren. Dit is ook de praktijk bij andere instrumenten, zoals ORIO en FOM. Er is dus geen sprake van extra regels voor het bedrijf: we zorgen ervoor dat de administratieve lasten voor de bedrijven beperkt blijven. Zowel de toetsing als de analyse wordt door de uitvoerder gedaan, die ook de kosten draagt.

Bij de goedkeuring van de financiering kunnen expliciete (ont)bindende contractvoorwaarden voor IMVO worden opgelegd. Tijdens de uitvoering volgt de uitvoerder de specifieke ontwikkelingen binnen het project op IMVO-gebied. In het geval van schendingen zijn er sanctiemogelijkheden, waaronder

korting of, in het uiterste geval, stopzetting van de DGGF-bijdrage aan een project. Deze mogelijkheden verschillen per onderdeel van het fonds.²⁵

De uitvoerder moet beschikken over een klachtenprocedure. Verleende financieringen en transacties worden op de website van de uitvoerder gepubliceerd ter vergroting van de transparantie. In het geval van schendingen zal de uitvoerder de minister informeren.

In bijlage 4 zijn tien IMVO-uitgangspunten voor bedrijven te vinden.

3.3 Beschrijving specifieke onderdelen van het Dutch Good Growth Fund

De doelstelling van het DGGF valt uiteen in drie opdrachten:

- 1 Financiering van activiteiten van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf dat ontwikkelingsrelevante investeringen wil doen in lage- en middeninkomenslanden;
- 2 Financiering van activiteiten van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden;
- 3 Financiering van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf dat wil exporteren naar lage- en middeninkomenslanden.

1) Financiering van Nederlands midden- en kleinbedrijf dat ontwikkelingsrelevante investeringen wil doen in lage- en middeninkomenslanden

De eerste opdracht voor het fonds betreft de bevordering van ontwikkelingsrelevante investeringen in lage- en middeninkomenslanden door het Nederlands midden- en kleinbedrijf. Het gaat hier bijvoorbeeld om investeringen in kassen voor bloementeel of in verbeteringen van een productielocatie, waardoor er op lokaal niveau meer toegevoegde waarde kan worden gecreëerd. Deze investeringen in lage- en middeninkomenslanden worden belemmerd omdat Nederlandse ondernemers moeite hebben met het vinden van financiering. (Nederlandse) private financiers zijn huiverig om financiering te verstrekken, omdat zij relatief onbekend zijn met de lokale markt en risico's vaker hoger percipiëren dan zij daadwerkelijk zijn, vooral in landen waar zij geen eigen vestigingen hebben. Hierdoor is het lastig en kostbaar om het potentiële rendement op een investering goed in te schatten. Door een gebrek aan zekerheden willen of kunnen private partijen deze transacties daarom niet financieren. Lokale financiers bieden veelal ook geen uitkomst. Hierdoor blijven investeringen uit die een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden en lopen Nederlandse ondernemers kansen mis.

Het fonds biedt daarom garanties en directe financiering aan het Nederlandse midden- en kleinbedrijf met een goed investeringsplan. Dit onderdeel van het fonds wordt beheerd door Agentschap NL. Om de duurzaamheid van de investering te garanderen worden investeringsplannen niet alleen beoordeeld

²⁵ Voor de drie onderdelen (investeringen door Nederlandse ondernemers in lage- en middeninkomenslanden, activiteiten van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden en exportbevordering van Nederlands midden- en kleinbedrijf naar lage- en middeninkomenslanden) zullen procesbeschrijvingen voor IMVO-toetsing 'op maat' (per instrument) worden gemaakt.

op hun financiële prestaties, maar wordt ook gekeken naar milieu- en sociale aspecten en blijvende voordelen voor de lokale economie. Het gaat om transacties tot EUR 10 miljoen.

Het DGGF biedt een garantie aan private financiers die in principe bereid zijn geld te verstrekken voor een investering, maar de risico's net te hoog achten. Hierbij worden risico's gedeeld tussen de private financier, het fonds en de ondernemer. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij investeringen niet door private partijen worden ondersteund. Het fonds biedt dan de mogelijkheid voor directe financiering. Het gaat bijvoorbeeld om het verstrekken van leningen of participaties. Dit betekent niet dat het fonds onrendabele transacties financiert, het fonds werkt immers op revolverende basis.

Bovendien moeten ondernemers altijd zelf een deel van de financiering uit eigen vermogen halen.

²⁶ Wel werkt het fonds met een ander risicoprofiel en stelt andere rendementseisen dan private financiers. Weliswaar moeten kredieten worden terugbetaald, maar het fonds heeft, in tegenstelling tot private financiers, geen winstogmerk.

Het fonds kan met een ander risicoprofiel werken, omdat er kennis en expertise wordt aangetrokken die tot een andere inschatting van het potentiële rendement van investeringstransacties leidt. Hieruit kunnen meer zekerheden worden verkregen, waardoor risico's beter en fijnmaziger beoordeeld kunnen worden en meer investeringstransacties in aanmerking komen voor financiering.

Agentschap NL gaat samen gaan werken met Nederlandse financiers. Daarnaast wordt, indien nodig, kennis van lokale netwerken en markten aangeboord bij andere partijen, zoals ambassades, al aanwezige Nederlandse bedrijven en NGO's.

Naast het investeringskapitaal van EUR 175 miljoen wordt in totaal circa EUR 18 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie in de periode 2014-2017.²⁷ Dit bedrag wordt gefinancierd uit de begroting van BHOS, artikelen 1.2 en 1.3²⁸. Deze technische assistentie is bedoeld om de slagingskans van de investeringen die uit het fonds worden gefinancierd, te verhogen. Het gaat hierbij om maatwerk. Er wordt daarom vraaggestuurd gewerkt om goed aan te sluiten bij de behoeftes van bedrijven. Zo zal het ene bedrijf vooral gebaat zijn bij het opzetten van een demonstratieproject, een ander bedrijf bij ondersteuning in de zoektocht naar interessante lokale *business* partners en een derde bij de organisatie van trainingen voor lokaal personeel. In het programma Partners voor Water zijn goede ervaringen opgedaan met masterclasses voor MKB-bedrijven, waarbij ondernemers steun krijgen bij het opstellen van een *business case*²⁹. Al deze vormen van technische assistentie zorgen voor minder risico's en een hoger rendement voor de ondernemer en daarmee voor een grotere impact op de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Het mes snijdt zo aan twee kanten.

²⁶ De eisen die gesteld worden ten aanzien van de inzet van eigen vermogen ten opzichte van het vreemde vermogen is afhankelijk van onder andere het type *business case*, het bedrijf, risicoprofiel, de branche en het land.

²⁷ Het maximale bedrag van ca. EUR 18 miljoen voor technische assistentie is gerelateerd aan het investeringsbedrag van EUR 175 miljoen dat toegekend is aan de fondsmanager van dit onderdeel.

²⁸ Artikel 1.2 "Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid" en artikel 1.3 "Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden"

²⁹ De masterclasses die door Syntens en het Netherlands Waterpartnership zijn gehouden hebben geleid tot significant meer meldingen van mkb-bedrijven, die internationaal willen opereren en gebruik willen maken van de regeling Wereldwijd werken met Water.

2) *Financiering van activiteiten van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden*

De tweede opdracht voor het fonds betreft de bevordering van financiering van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden. Voor ondernemers uit deze sector vormt financiering van hun bedrijfsplannen vaak een groot probleem. Financiële instellingen zijn soms afwezig en, als ze er al zijn, dan vinden ze de risico's van investeringen in deze sector vaak te hoog. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om, met het fonds, private investeerders en financiële intermediairs, in Nederland en in lage- en middeninkomenslanden, over de streep te trekken om meer te investeren in het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden. De beoogde katalysatorwerking komt tot uiting in de voorwaarde dat de financiële inbreng vanuit het fonds altijd een minderheidsaandeel vertegenwoordigt: het fonds financiert alleen mee indien andere partijen meer dan de helft van de benodigde middelen inbrengen. Dit is mogelijk, aangezien met de inzet van het fonds voor private investeerders een andere risicoperceptie ontstaat. En dan niet alleen omdat DGGF-deelname meer zekerheid geeft (keurmerkeffect), maar ook omdat het fonds concreet bepaalde risico's voor private investeerders wegneemt (bijvoorbeeld afdekking van eerste verliezen tot een bepaald maximum).

Het DGGF verschaft financieringsmogelijkheden voor het lokale midden- en kleinbedrijf, die verder gaan dan veel van de huidige initiatieven. Het investeert daarbij niet rechtstreeks in lokale bedrijven, maar maakt gebruik van bestaande en nieuw op te richten investeringsfondsen. Voorbeelden van fondsen, waaraan het fonds kan deelnemen, zijn *private equity* fondsen voor de financiering van investeringen in post-conflict staten en fondsen die de eerste risico's afdekken van investeringen in agrarische productschappen. Maar ook lokale financiële instellingen kunnen een beroep doen op het fonds, om bepaalde risico's te delen, bijvoorbeeld voor lange termijn financiering voor midden- en kleinbedrijven.³⁰ Een voorbeeld van een nieuw initiatief, waarover momenteel wordt nagedacht door enkele private investeerders en dat interessant kan zijn voor DGGF-deelname, betreft de vormgeving van een mechanisme dat kleine bedrijven in lage- en middeninkomenslanden in staat stelt obligaties van beperkte omvang uit te geven.

Het DGGF kan aanvullend opereren op programma's van ontwikkelingsbanken als FMO en IFC, omdat het met een ander risicoprofiel voor investeringen werkt. Dit is mogelijk omdat het fonds lagere rendementseisen stelt en er een budget voor technische assistentie is, een zogenoemd *seed and business development* budget. Ook wordt samenwerking gezocht met andere investeerders met expertise en ervaring op nieuwe markten. Het gaat bijvoorbeeld om *private equity* fondsen of impactinvesteerders. Zo kunnen risico's en rendementen beter en fijnmaziger worden beoordeeld, waardoor een goede opbouw van de portefeuille mogelijk is.

De DGGF-bijdragen worden in verschillende vormen verstrekt: als aandelenkapitaal, 'first loss'-bescherming (het afdekken van eerste verliezen), garanties, (achtergestelde) leningen of

³⁰ Hierbij zal speciale aandacht uitgaan naar initiatieven, die gericht zijn op investeringen in sectoren die een relatief grote bijdrage leveren aan de ontwikkeling van landen, zoals de landbouw- en watersector. Ook gaat speciale aandacht uit naar investeringen, die de positie van vrouwen versterken, en investeringen in (post-)conflictstaten.

converteerbare leningen. Uitgegaan wordt van een investeringsperiode van 3-5 jaar met een financieringslooptijd oplopend tot circa 10 jaar. Het fonds verstrekt per intermediair niet meer dan 49% van het totale benodigde kapitaal; het fonds heeft altijd een minderheidsaandeel. Het bedrag dat vanuit het fonds beschikbaar wordt gesteld aan intermediairs is aan een maximum gebonden en bedraagt nooit meer dan 10% van het totaal beschikbare investeringskapitaal voor dit onderdeel.

Naast het investeringskapitaal van EUR 175 miljoen wordt voor dit onderdeel van het DGGF in totaal circa EUR 26 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie in de periode 2014-2017.³¹ Dit bedrag wordt gevonden binnen het bestaande budget voor het bedrijfsleveninstrumentarium (waar ruimte ontstaat door stroomlijning van het bestaande instrumentarium). Dit budget is in de eerste plaats nodig voor capaciteitsopbouw aan de zijde van de uiteindelijke begunstigden (het lokale midden- en kleinbedrijf). Maar het is ook nodig om de fondsmanager in staat te stellen nieuwe kansrijke initiatieven met een hoog ontwikkelingspotentieel vlot te trekken. Daarbij gaat het onder meer om kleinschalige pilotprojecten, die financieringsconcepten voor het lokale midden- en kleinbedrijf op een *best effort* basis testen. Het fonds verschaft op deze manier financieringsinstrumenten in combinatie met *'hands on'* ondersteuning aan ontwikkelingsrelevante en (op termijn) financieel haalbare initiatieven, waardoor de risico's voor private investeerders acceptabel worden en er additioneel kapitaal beschikbaar komt.

Voor het beheer van dit onderdeel van het fonds wordt een gespecialiseerde marktpartij aangetrokken. Deze fondsmanager heeft een *track record* in fondsbeheer en ervaring met investeringen in lage- en middeninkomenslanden.

3) Financiering van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf dat wil exporteren naar lage- en middeninkomenslanden

De derde opdracht van het fonds is het stimuleren van ontwikkelingsrelevante export naar lage- en middeninkomenslanden door het Nederlands midden- en kleinbedrijf. Het gaat hier om export van kapitaalgoederen en diensten die ervoor zorgen dat in lage- en middeninkomenslanden kwalitatief betere producten kunnen worden gemaakt, de dienstverlening wordt verbeterd of productiemethoden efficiënter worden. Voorbeelden zijn het leveren van medische apparatuur voor ziekenhuizen, koelinstallaties voor de voedingsmiddelenindustrie en landbouwwerktuigen aan boeren. De export van deze goederen en diensten kan belemmerd worden in het geval dat een exporteur of zijn financier onvoldoende vertrouwen hebben in de lokale afnemer of in de financier van de afnemer. Ook kan de export worden belemmerd in het geval een afnemer geen financiering krijgt van een lokale bank. Deze problemen doen zich vooral voor bij kleinere transacties, transacties met een looptijd korter dan een jaar en bij de export naar landen waar de huidige exportkredietverzekering (EKV) geen of

³¹ Het maximale bedrag van ca. EUR 26 miljoen voor technische assistentie is gerelateerd aan het investeringsbedrag van EUR 175 miljoen dat toegekend is aan de fondsmanager van dit onderdeel.

onvoldoende dekking geeft. Zonder een EKV zijn banken niet bereid exporttransacties te financieren. Hierdoor lopen zowel Nederlandse ondernemers als lokale partijen kansen mis.

Het DGGF biedt daarom financiering aan ondernemers in lage- en middeninkomenslanden die Nederlandse producten willen afnemen. Het fonds richt zich daarbij op exporttransacties tot EUR 15 miljoen waar een goede *business case* aan ten grondslag ligt, maar die momenteel nog niet door de markt of de huidige EKV worden ondersteund. Dit onderdeel van het fonds, waarbij wordt opgetrokken met het ministerie van Financiën, wordt beheerd door Atradius Dutch State Business, de organisatie die ook de huidige EKV uitvoert.

Allereerst biedt het fonds een aanvullende EKV voor DGGF-landen waar de huidige EKV geen³² of onvoldoende dekking geeft³³. De inschatting is dat in de huidige situatie bepaalde exporttransacties niet tot stand komen, omdat zij niet aan alle vereisten voldoen om in aanmerking te komen voor een EKV.³⁴ Een aantal van deze transacties zijn in potentie wel economisch rendabel en kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Het fonds wil deze transacties ondersteunen door het verstrekken van een aanvullende EKV. Om dit verantwoord te kunnen doen, worden exporttransacties uitvoerig beoordeeld en kan een andere risicoperceptie worden gehanteerd. De exporteur betaalt hiervoor een premie, die mede gebaseerd is op het risico van het land waarnaar geëxporteerd wordt, het risico van de afnemer en de specifieke risico's die aan de transactie zijn verbonden. Dit betekent dat voor een aanvullende EKV een hogere premie moet worden betaald.

Ten tweede biedt het DGGF kredieten voor kleine transacties van kapitaalgoederen en diensten naar lage- en middeninkomenslanden. Deze kleine transacties komen veelal niet in de markt tot stand, omdat Nederlandse financiers relatief hoge kosten moeten maken voor deze transacties. De kosten wegen vaak niet op tegen de baten. Ook kunnen afnemers vaak geen krediet krijgen van hun lokale financiers. Daarom biedt het fonds kleine kredieten aan lokale partijen die tot de aanschaf van Nederlandse kapitaalgoederen of diensten willen overgaan. Het fonds gaat verder dan de markt, omdat het fonds lagere rendementseisen stelt. Zo worden transacties mogelijk gemaakt die de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden ten goede komen.

Ten slotte biedt het fonds garanties voor handelstransacties met een looptijd van maximaal een jaar, de zogenoemde korte handelstransacties. Deze transacties komen momenteel moeilijk in de markt tot stand, omdat (Nederlandse) financiers er minder op vertrouwen dat een lokale bank haar verplichtingen nakomt op het moment dat de goederen of diensten zijn geleverd. Zij zijn huiveriger geworden om korte handelstransacties te faciliteren. Een aantal partijen³⁵ heeft daartoe zogenoemde Trade Finance Faciliteiten in het leven geroepen. Dergelijke faciliteiten garanderen de betaling door een lokale bank. Daarvoor betaalt de lokale bank een premie. Deze partijen kunnen dergelijke garanties afgeven, omdat zij bekend zijn met deze banken. Om het netwerk van banken uit te breiden

³² Voor het landenbeleid zie <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl/landenbeleid/index.html>

³³ Dit betreft met name zekerheidseisen met betrekking tot betalingsrisico's.

³⁴ De risicopremie voor deze aanvullende exportkredietverzekering komt hoger te liggen dan voor de normale EKV.

³⁵ Atradius DSB, FMO, EBRD en IFC

biedt het fonds een eenmalige garantie op een betaling door een nog niet bekende lokale bank. Deze bank wordt vervolgens gescreend, waarbij duidelijk wordt of de bank haar verplichtingen kan en wil nakomen. Bij een eerstvolgende transactie met deze bank is ondersteuning vanuit het fonds overbodig geworden. Als de bank immers door de screening heen komt, kan er een beroep worden gedaan op een Trade Finance Faciliteit.

Naast het investeringskapitaal van EUR 175 miljoen wordt in totaal circa EUR 9 miljoen beschikbaar gesteld voor technische assistentie in de periode 2014-2017.³⁶ Dit bedrag komt uit de begroting van BHOS, artikel 1.2³⁷, om de impact en reikwijdte van exporttransacties op de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden te vergroten. Dit budget voor technische assistentie wordt bijvoorbeeld ingezet om exporteurs de gelegenheid te bieden eerst een demonstratieproject uit te voeren, een haalbaarheidsstudie te laten doen of advies in te winnen hoe het beste de vaak relatief onbekende markten te betreden³⁸. Hiermee wordt beter ingespeeld op lokale omstandigheden en de behoefte van de afnemer en kan het rendement van exporttransacties worden vergroot.

³⁶ Het maximale bedrag van ca. EUR 9 miljoen voor technische assistentie is gerelateerd aan het investeringsbedrag van EUR 175 miljoen dat toegekend is aan de fondsmanager van dit onderdeel.

³⁷ Artikel 1.2 "Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid"

³⁸ Hierbij kan gebruik worden gemaakt van *masterclasses* voor het midden- en kleinbedrijf en advisering door exporteurs die al in het land actief zijn.

Bijlage 1. Dikke grenzen in Afrika

Hoe dikker de grens, des te meer beperkingen een land kent op grensoverschrijdende handel, vrijheid van personen en goederenverkeer en grensoverschrijdende investeringen.

Bron: *World Development Report 2009*, Wereldbank 2009



Bijlage 2. Risico-inschattingen en revolverendheid DGGF

In deze bijlage zijn de resultaten van de rapporten over risico-inschattingen en mate van revolverendheid per onderdeel van het fonds opgenomen, met een toelichting daarop.

1) Onderdeel 1 van het DGGF

Financiering van Nederlands midden- en kleinbedrijf dat ontwikkelingsrelevante investeringen wil doen in lage- en middeninkomenslanden

Het DGGF streeft naar 100% terugbetaling van de uitgezette middelen. Dit is gegeven de focus op investeringen in het hogere risicosegment in onderdeel 1 een grote uitdaging. Carnegie Consult heeft in opdracht van BZ een *quick scan* uitgevoerd om een schatting te maken van de mate waarin onderdeel 1 revolveert.³⁹ De prestaties van de FOM-faciliteit zijn daarvoor als maatstaf gebruikt. Omdat de landen, waar het fonds zich op richt, veelal risicovoller zijn dan de landen waar de FOM actief is, gaat Carnegie Consult er vanuit dat risico's van DGGF-activiteiten hoger zijn dan die van FOM-activiteiten. Voor een schatting over de jaarlijkse *dealflow* maakt Carnegie Consult gebruik van de verkennende studie van Birch Consulting naar de financieringsbehoefte vanuit het Nederlandse bedrijfsleven voor investeringen in DGGF-landen.⁴⁰ Op basis van de *quick scan* schat Carnegie Consult dat ruim 85% van de via het fonds verstrekte middelen wordt terugbetaald. Door te investeren in informatievoorziening, het inzetten van technische assistentie en het werken met verschillende financieringsvormen in het DGGF wordt hard gewerkt om onderdeel 1 (toch) 100% revolverend te laten zijn.

De hogere risico's van DGGF-activiteiten worden vooral toegeschreven aan de problemen die er zijn met het inwinnen van informatie om tot een goede beoordeling van projecten te komen. Eén van de belangrijke speerpunten van het fonds is het aanboren van nieuwe kanalen van informatievoorziening. Hoe meer informatie, hoe fijnmaziger het risicoprofiel kan worden vastgesteld en hoe meer zekerheden er worden verkregen. Agentschap NL, de fondsmanager van dit onderdeel, zal hierin flink investeren. Zo zal Agentschap NL nauw samenwerken met partijen die veel kennis hebben van de lokale economie en lokale omstandigheden zoals posten, NGO's en het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden. Ook zal Agentschap NL zijn huidige kennis en ervaring met projectfinanciering in lage- en middeninkomenslanden bundelen en samenwerkingsrelaties met partners in binnen- en buitenland intensiveren. Door de extra zekerheden die hierdoor worden verkregen kan met een ander risicoprofiel worden gewerkt dan andere financiers, zonder dat de revolverendheid van het DGGF in het geding komt.

Een ander belangrijk punt om ervoor te zorgen dat het fonds 100% revolveert is de inzet van technische assistentie. Technische assistentie wordt ingezet om risico's van activiteiten te verminderen

³⁹ Carnegie Consult, *Uitwerking Spoor 1 DGGF*, door Carnegie Consult in samenwerking met Orchard Finance in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2013. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/27/rapporten-bij-kabinetsbrief-ondernemen-voor-ontwikkeling.html>

⁴⁰ Zie bijlage 3.

en rendementen te vergroten. In het rapport van Carnegie Consult is hier geen rekening mee gehouden.

Ten slotte wordt in onderdeel 1 gewerkt met verschillende vormen van financiering. Carnegie Consult is in haar berekeningen vooral uitgegaan van leningen. De inschatting is dat op andere vormen van kredietverstrekking hogere rendementen behaald kunnen worden. Bijvoorbeeld op participaties. Belangrijk is wel dat binnen onderdeel 1 een goede mix van financiële instrumenten wordt ingezet om de portefeuille 100% revolverend te laten zijn.

2) Onderdeel 2 van het DGGF

Financiering van activiteiten van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden

Met het bieden van financiering aan het midden- en kleinbedrijf in lage en middeninkomenslanden betreedt het DGGF een marktsegment dat (nog) niet door reguliere financiers wordt bediend, omdat ze er geen of weinig ervaring mee hebben en niet over betrouwbare informatie beschikken. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden van onderdeel 2 heeft Goodwell Investments, in opdracht van BZ, een marktverkenning uitgevoerd.⁴¹ Op basis van deze marktverkenning schat Goodwell Investments in dat 100% revolverendheid van onderdeel 2 mogelijk is, met inachtneming van randvoorwaarden als ontwikkelingsrelevantie en additionaliteit.

De manier waarop onderdeel 2 van het fonds is ingericht maakt het mogelijk om met een ander risicoprofiel te werken dan reguliere investeerders. Om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk alle uitgezette middelen terugvloeien wordt actief samengewerkt met investeringsfondsen die expertise en ervaring hebben met markten in lage- en middeninkomenslanden. Ook wordt er een *seed and business development budget* ingezet en gestreefd naar een goede en evenwichtige opbouw van de portefeuille.

Dit onderdeel van het DGGF investeert niet rechtstreeks in ondernemers, maar maakt gebruik van bestaande en nieuw op te richten investeringsfondsen. Deze fondsen verstrekken vervolgens het kapitaal aan de ondernemer. De fondsen worden geselecteerd op basis van hun expertise en ervaring met het werken in lage- en middeninkomenslanden. Hierdoor kan optimaal gebruik worden gemaakt van kennis en expertise die nodig zijn om risico's goed in te kunnen schatten.

Daarnaast is een *seed and business development budget* beschikbaar. Met dit budget kan de fondsmanager nieuwe vormen van financiering met een hoog ontwikkelingspotentieel (laten) opzetten, die de markt nog niet biedt. Zo kan een marktverkenning worden gedaan of een pilotproject worden gestart, waardoor meer zekerheden worden verkregen, risico's afnemen en het voor private investeerders aantrekkelijk wordt additioneel kapitaal beschikbaar te stellen. Het budget voor *seed*

⁴¹ Goodwell investments, Bernadette Blom / Bob Assenberg, *Dutch Good Growth Fund – enhance access to finance for SME segment in developing countries – ('spoor 2')*, Strategic advise by: Goodwell invest with impact, Commissioned by: Dutch Ministry of Foreign Affairs, July 2013. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/27/rapporten-bij-kabinetsbrief-ondernemen-voor-ontwikkeling.html>

and business development wordt ook gebruikt voor ondersteuning van de uiteindelijk begunstigen, de ondernemers in lage- en middeninkomenslanden. Door capaciteitsopbouw aan de zijde van lokale ondernemers, worden hun kennis en vaardigheden vergroot en neemt de slagingskans van investeringen toe.

Ten slotte wordt de revolverendheid van onderdeel 2 versterkt door een goede spreiding aan te brengen in de portefeuille. Zowel nieuwe als bewezen concepten worden ondersteund, kleine en grote, in meerdere landen via een palet aan financieringsvormen zoals garanties, participaties en leningen.

3) Onderdeel 3 van het DGGF

Financiering van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf dat wil exporteren naar lage- en middeninkomenslanden

Om ontwikkelingsrelevante exporttransacties naar lage en middeninkomenslanden te bevorderen gaat het DGGF financiering aan afnemers van exportproducten verstrekken. Het DGGF zal hierbij aanvullend zijn aan bestaande mogelijkheden voor exportfinanciering en verzekering. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden van onderdeel 3 heeft Carnegie Consult, in opdracht van BZ, een verkenningsstudie uitgevoerd.⁴² In deze studie zijn alle financieringsvormen meegenomen, zoals korte en lange exportkredietverzekering, het confirmeren van *letter of credits* en het verstrekken van directe financiering in de vorm van wisselfinancieringen aan bedrijven. Op basis van de studie geeft Carnegie Consult aan dat volledige terugbetaling van het verleende krediet mogelijk is, met inachtneming van randvoorwaarden als ontwikkelingsrelevantie.

Er komen twee aandachtspunten uit de studie naar voren. Het eerste punt betreft het terugverdienen van de uitvoeringskosten. Dit punt wordt geadresseerd door te werken met kostendekkende premies, conform internationale afspraken die daarover zijn gemaakt in OESO-verband. Deze premies liggen hoger liggen dan de premies die Carnegie Consult hanteert in zijn studie.

Het tweede aandachtspunt betreft de mate waarin risicospreiding mogelijk is bij directe financiering van afnemers van Nederlandse exportproducten- en diensten. Deze vorm van financiering kan alleen worden geboden voor afnemers uit DGGF-landen, waardoor de spreidingsmogelijkheden van risico's worden beperkt. Omdat er nog geen ervaring is opgedaan met het verstrekken van directe financiering aan alleen afnemers uit DGGF-landen is dit niet op voorhand vast te stellen. Dit punt wordt geadresseerd door de inzet van technische assistentie om risico's van exporttransacties te verminderen en door de revolverendheid scherp te monitoren. Een jaar na afgifte van de eerste polissen zal beter zicht zijn op de mate waarin directe financieringen revolveren. Op basis van deze eerste resultaten wordt bekeken of het aandeel van directe financieringen in de totale exportfinanciering in het DGGF aanpassing behoeft, om de revolverendheid van dit onderdeel van het fonds te waarborgen.

⁴² Carnegie Consult, *Uitwerking Spoor 3 DGGF*, door Carnegie Consult in samenwerking met Orchard Finance in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2013. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/27/rapporten-bij-kabinetsbrief-ondernemen-voor-ontwikkeling.html>

Bijlage 3. Financieringsbehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven voor ondernemen in DGGF-landen

Om een indruk te krijgen van de financieringsbehoefte van het Nederlandse bedrijfsleven voor ondernemen in DGGF-landen heeft Birch Consulting, in opdracht van BZ, een marktverkenning uitgevoerd op basis van de uitgangspunten in *Wat De Wereld Verdient*.⁴³ Op basis van bestaand instrumentarium voor DGGF-landen en gesprekken met de brancheverenigingen, banken en topsectoren schat Birch Consulting dat het Nederlandse bedrijfsleven een jaarlijkse financieringsbehoefte heeft voor investeringen in DGGF-landen van EUR 150 miljoen. De jaarlijkse financieringsbehoefte vanuit het Nederlandse bedrijfsleven voor export naar DGGF-landen ligt tussen de EUR 100-200 miljoen. De uiteindelijke vraag hangt af van de definitieve vormgeving van het DGGF en de randvoorwaarden die worden gesteld.

⁴³ Birch Consulting, *Dutch Good Growth Fund onderzoek en aanbevelingen*, door Birch Consulting in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, september 2013. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/27/rapporten-bij-kabinetsbrief-ondernemen-voor-ontwikkeling.html>

Bijlage 4. Tien IMVO-uitgangspunten voor bedrijven

Voor bedrijven gelden er 10 IMVO-uitgangspunten:

1. Het bedrijf ondertekent een verklaring dat het bedrijf en de lokale partners bekend zijn met de OESO Richtlijnen en dat daarnaar wordt gehandeld.
2. Het bedrijf heeft een IMVO-beleid opgesteld of stelt dit op korte termijn alsnog op.
3. Het bedrijf heeft een goede reputatie op het gebied van IMVO en is bereid en capabel op dit gebied.
4. De te financieren activiteit betreft geen activiteit of sector die op de FMO-uitsluitingslijst staat (www.fmo.nl/exclusion-list).
5. De IFC Performance Standards worden gebruikt door de uitvoerder voor een eerste toetsing van financieringsaanvragen.
6. Na de eerste toetsing wordt voor hoogrisicoprojecten⁴⁴ een uitgebreide analyse gedaan van de risico's en de eventuele noodzakelijke verbetermaatregelen
7. De verantwoordelijkheid voor het '*due diligence*'-proces, zoals risicomanagement en transparantie over verbetermaatregelen, ligt bij het bedrijf.
8. Bij financiële intermediairs wordt gekeken naar het percentage van de portefeuille dat in hoogrisicosectoren is geïnvesteerd. Als meer dan 15% van de portefeuille van de financiële intermediair in hoogrisicoprojecten²⁷ is geïnvesteerd, wordt een uitgebreide analyse gedaan en worden verbetermaatregelen voorgesteld.
9. Tijdens de uitvoering rapporteert het bedrijf over de voortgang op IMVO-onderwerpen.
10. Uitgangspunt blijft een verbetertraject: het werken in lage- en middeninkomenslanden (en opkomende markten) impliceert dat de omstandigheden niet perfect zijn. Doelstelling is om, door activiteiten te ondernemen, de situatie te verbeteren. Het bedrijf dient gedurende de uitvoering van het project toe te werken naar conformiteit met de OESO Richtlijnen en *IFC Performance Standards*.

⁴⁴ Gebaseerd op de IFC Performance Standards wordt ieder project ingedeeld in een bepaalde categorie (A, B en C). De categorie geeft een indicatie van het risico op milieu en/of sociaal vlak. A is hoog risico, C is weinig tot geen risico. De volgende aspecten worden geanalyseerd: mensenrechten, arbeidsomstandigheden en -normen, omkoping, milieubelasting en biodiversiteit, consumentenbelangen, landrechten en herhuisvesting, gender, inheemse en lokale bevolking en cultureel erfgoed.