

***Beleidsdoorlichting***  
***Steun aan internationaal handels- en financieel***  
***systeem en aan private sector ontwikkeling in***  
***ontwikkelingslanden***

Concept Terms of Reference

September 2011

IOB

**Let op: Op deze Terms of Reference is een addendum van toepassing dat te downloaden is via [www.minbuza.nl/iob/psd](http://www.minbuza.nl/iob/psd).**

## Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doelstelling .....	3
2. Beschrijving van het onderwerp van de doorlichting .....	3
2.1. Meer welvaart en minder armoede .....	3
2.2. Operationele doelstelling 4.1: Een open, op regels gebaseerd en voorspelbaar, niet discriminerend handels- en financieel systeem .....	6
2.3 Operationele doelstelling 4.3: Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden .....	6
3. Beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen .....	7
4. Onderzoeksaanpak .....	8
4.1. Afbakening .....	8
4.2. Bronnen en methoden van onderzoek .....	10
4.3. Samenwerkingsruimte .....	11
5. Organisatie van de doorlichting .....	12
5.1. Inzet IOB en referentiegroep .....	12
5.2. Planning .....	12
Verwijzingen .....	14

## 1. Aanleiding en doelstelling

In de BZ-evaluatieprogrammering 2011 is voorzien in de doorlichting van het beleid op een tweetal operationele doelstellingen (verder: OD) van beleidsartikel 4 (Meer welvaart en minder armoede) uit de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, te weten:

1. Een open, op regels gebaseerd en voorspelbaar, niet discriminerend handels- en financieel systeem (OD 4.1); en
2. Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden (OD 4.3).

Beide operationele doelstellingen staan sinds 2005 in de memorie van toelichting en zijn nog niet eerder doorgelicht. Doel van deze beleidsdoorlichting is om inzage te verkrijgen in de resultaten van het beleid dat is geformuleerd en uitgevoerd om beide operationele doelstellingen te realiseren. Het verkregen inzicht kan worden gebruikt voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en voor het leren van de ervaringen.

De doorlichting valt onder de verantwoordelijkheid van en zal worden uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Het onderzoeksrapport van deze beleidsdoorlichting zal worden aangeboden aan de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Alle onderzoeksrapporten van IOB worden toegezonden aan het parlement.

## 2. Beschrijving van het onderwerp van de doorlichting

### 2.1. Meer welvaart en minder armoede

In de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2005 is voor het eerst sprake van het beleidsartikel 4 onder de noemer 'Meer welvaart en minder armoede'. Vanuit zowel sociaal als economisch oogpunt is het onverantwoord dat in een deel van de wereld landen gemarginaliseerd blijven. Uitgangspunt voor het beleid onder dit artikel is dat mondialisering zowel kansen biedt voor welvaarts-groei in Nederland en de Europese Unie als voor armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Ter realisering van deze kansen streeft Nederland naar het versterken van de internationale economische rechtsorde om zo bij te dragen aan het verbeteren van de internationale marktwerking. De integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie is een belangrijke voorwaarde om mondialisering ten goede te laten komen aan allen.

Vanaf 2008<sup>1</sup> wordt onder dit artikel meer de nadruk gelegd op economische groei en verdeling van die groei ten behoeve van effectieve armoedebestrijding. Een geïntegreerde aanpak wordt voorgestaan, met actieve betrokkenheid van Nederland in enerzijds de ontwikkeling van de private sector en anderzijds het scheppen van de juiste voorwaarden hiervoor. Het beleid richt zich op het verminderen van sociale en economische ongelijkheden om zo de toegang tot bronnen als kapitaal, kennis, innovatie, onderwijs, gezondheid en infrastructuur te verbeteren. Tabel 1 geeft een overzicht van de operationele doelstellingen en bijbehorende uitgaven onder beleidsartikel 4. In deze beleidsdoorlichting komen de overige operationele doelstellingen niet aan de orde. Voor OD 4.2 en 4.4 heeft IOB al eerder onderzoek uitgevoerd en voor OD 4.5 is dit in 2012 geprogrammeerd.

De meest omvattende beschrijving van wat onder het Nederlandse beleid ten aanzien van beleidsartikel 4 moet worden verstaan is vastgelegd in een tweetal notities dat naar de Tweede Kamer is gezonden. De notities betreffen *Ondernemen tegen Armoede*<sup>2</sup> uit 2000 en de aanvulling daarop uit 2001<sup>3</sup>. Het beleid op dit gebied uit de jaren daarna kan worden gezien als een variatie op en verbijzondering van deze beschrijving. De notities geven een schets van de problematiek en het totale palet aan beleidsinspanningen en instrumenten dat Nederland

<i>Beleidsartikel 4 (bedragen in EUR 1000)</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
<b>4.1. Handels- en financieel systeem</b>	62.479	24.411	46.384	16.685	16.956	21.261	188.176
<b>4.2. Armoedebestrijding*</b>	445.389	465.229	342.352	507.873	404.303	343.456	2.508.602
<b>4.3. Ondernemingsklimaat ontwikkelingslanden**</b>	315.458	504.420	387.055	487.550	494.505	442.357	2.631.345
<b>4.4. Kwaliteit en effectiviteit ontwikkelingssamenwerking</b>	27.581	18.685	16.200	9.833	20.923	23.795	117.017
<b>4.5. Nederlandse handels- en investeringsbevordering</b>	6.425	5.434	7.338	6.917	6.609	6.660	39.383
<b>Totaal</b>	<b>857.332</b>	<b>1.018.179</b>	<b>799.329</b>	<b>1.028.858</b>	<b>943.296</b>	<b>837.529</b>	<b>5.484.523</b>

Bron: MvT's 2005-2010  
\* vanaf 2008 wordt dit "armoedevermindering"  
\*\* vanaf 2008 wordt dit "verhoogde economische groei en vermindering armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden

**Tabel 1: Overzicht uitgaven beleidsartikel 4: Meer welvaart en minder armoede**<sup>4</sup>

inzet. *Pro-poor* groei ten behoeve van duurzame armoedebestrijding staat centraal, dus meer welvaart (groei) én minder armoede (*pro-poor*). De notitie uit 2000 vat het als volgt samen: 'Economische groei in ontwikkelingslanden dient plaats te vinden met actieve deelname van armen, zodat zij direct aan de groei kunnen bijdragen en daarmee ook delen in de voordelen daarvan. Deze opvatting over groei (...) betekent dat economische groei gepaard moet gaan met duurzame werkgelegenheidscreatie, met voorzieningen in de gezondheidszorg en onderwijs, met hervormingen in de toegang tot land en andere productiemiddelen, met het bevorderen van sociale organisatie, met behoorlijke lonen en met aandacht voor de meest kwetsbare groepen.' Andere afbakeningen van dit begrip<sup>5</sup> leggen de nadruk sterker op meer dan evenredige groei voor de armen, waarbij de relatieve ongelijkheid tussen inkomensgroepen afneemt. Met de aanpassing van het beleid in de memorie van toelichting over 2008 ligt het accent duidelijk op deze laatste afbakening.

De private sector wordt in de notities uit 2000 en 2001 als een belangrijke (f)actor opgevoerd om de algemene doelstelling van het beleid, duurzame armoedebestrijding, te realiseren. Onder private sector verstaan we in het verband van deze doorlichting het deel van de sector dat is gericht op het maken van winst (dus niet NGO's, of *non-for-profit private sector*). Kenmerken van de private sector zijn dat eigendom privé is, dat markten en concurrentie de productie besturen en dat op basis van particulier initiatief, winststreven en het nemen van risico activiteiten ontstaan<sup>6</sup>. De ontwikkeling van de private sector op zich leidt niet automatische tot *pro-poor* groei. Daarom is het de taak van de overheid om een kader te scheppen, waardoor de private activiteiten uiteindelijk bijdragen aan *pro-poor* groei. Private sector ontwikkeling (PSD) wordt in de context van duurzame armoedevermindering door de Wereldbank omschreven als "*Promoting growth, reducing poverty and helping people improve their quality of life. It is a way of doing things across sectors. Private initiative, unleashed in competitive markets, is key to promoting growth and poverty reduction, in parallel with public sector efforts*"<sup>7</sup>. In overeenstemming met deze opvatting formuleert DDE (de verantwoordelijke beleidsdirectie binnen BZ) in 2007 de volgende definitie, die in deze beleidsdoorlichting gebruikt wordt:

*PSD is the strategy for promoting economic growth and reducing poverty in developing countries by incorporating private industry and competitive markets into a country's overall development framework*<sup>8</sup>

In de aangehaalde notitie uit 2000 is sprake van een analyse van de problematiek en Nederlandse inzet op het terrein van private sector ontwikkeling op drie interventieniveaus<sup>9</sup>:

1. Creëren van een betere internationale omgeving;
2. Bevorderen *enabling environment* in ontwikkelingslanden; en
3. Inzetten op een beter functionerend privaat initiatief.

Op de eerste twee niveaus is het doel om belemmeringen voor ontwikkeling van de private sector weg te nemen met de inzet van zogenoemde indirect werkende instrumenten en activiteiten. Dit wordt gedaan in samenwerking met overheden in ontwikkelingslanden en door ontwikkelingsgericht te onderhandelen binnen multilaterale instellingen. Voor het eerste interventieniveau wordt de Nederlandse inzet geschetst ten aanzien van de vraagstukken handel, investeringen, schulden, grondstoffen en beleidscoherentie. De revue passeren financiële bijdragen via het multilaterale kanaal (IFC, regionale ontwikkelingsbanken, UNDP, ITC, CGAP etc.<sup>10</sup>) en het bilaterale kanaal (o.a. FMO, ORET, CBI, PUM en PSOM<sup>11</sup>). Voor het tweede niveau betreft de inzet de bevordering van *'the enabling environment'* verder te noemen het ondernemingsklimaat (stabiel macro-economisch klimaat, politieke stabiliteit, goed bestuur, rechtstaat, marktwerking, fysieke en sociale infrastructuur, bescherming mens en milieu). Daaronder vallen financiële bijdragen aan uiteenlopende organisaties via verschillende kanalen.

Het derde niveau betreft de directe steun aan de private sector in ontwikkelingslanden, om bedrijven daar in staat te stellen daadwerkelijk van de geschapen ruimte gebruik te laten maken. Hierbij wordt expliciet gewezen op de bijdrage die het lokale, Nederlandse en internationale bedrijfsleven zelf kan leveren bij het stimuleren van *pro-poor* groei. Hier ligt de focus op zowel het multilaterale als het bilaterale kanaal. Onder het eerste kanaal vallen onder meer bijdragen aan ITC (UNCTAD/WTO), verschillende IFI's, MIGA, EIB, WWB en CGAP. Bilateraal wordt steun verleend aan o.a. FMO, CBI, PUM, PSOM, ORET en NIMF<sup>12</sup>. De nota uit 2001 gaat in op de randvoorwaarden die moeten worden gesteld aan de opzet, inrichting en aanpassing van het bilaterale instrumentarium gericht op ondersteuning van de privaat-private samenwerking. Instrumenten dienen te leiden tot duurzame productieve werkgelegenheid, katalyserend te werken, moeten leveren wat de markt zelf niet kan leveren, mogen niet leiden tot marktverstoring, mogen het buitenlands bedrijfsleven niet bevoordelen boven het lokale bedrijfsleven en dienen een voorbeeldwerking te hebben ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Ook wordt stilgestaan bij de nadelen van binding van de hulp aan de levering van goederen en diensten uit Nederland, waarbij duidelijk wordt dat Nederland zich zoveel mogelijk wil conformeren aan internationale afspraken hierover. Nederland zet dan ook in op ontbinding van de hulp. In de verdeling van de instrumenten over de interventieniveaus wordt een grote hoeveelheid instrumenten zichtbaar en bovendien komen verschillende instrumenten op meerdere interventieniveaus terug.

De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) bracht onder de titel *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding* eind 2006 een advies uit aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking<sup>13</sup>. De steun aan PSD, aldus de AIV, moet meer gericht worden op '... het scheppen van de juiste condities, het vervullen van de noodzakelijke voorwaarden en minder op concrete, directe steun in enigerlei vorm aan ondernemingen.'<sup>14</sup> Dit omdat de overheid met steun aan bedrijven het risico loopt markten te verstoren. De AIV stelt dat 88% van de financiële middelen bestemd voor PSD ging naar activiteiten gericht op interventies op bedrijfsniveau<sup>15</sup>. Voorts zou er volgens de AIV meer gestuurd kunnen worden op synergie tussen de instrumenten en op flexibiliteit bij het land- en contextspecifieke inzetten van de instrumenten. De samenhang in de activiteiten berust meer op toeval dan op gerichte sturing; een totaalbeeld ontbreekt, aldus de Raad in 2006.

In de beleidsreactie op dit advies stellen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken, dat ‘... onder de juiste voorwaarden (onder meer aantoonbare bijdrage aan duurzame productieve werkgelegenheid, katalyserende werking, voorbeeldwerking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen) een verantwoord instrumentarium (voor directe steun aan individuele bedrijven, red.) een aanvulling kan vormen op initiatieven om het investeringsklimaat te bevorderen’<sup>16</sup>. Ook laat hij weten te streven naar meer samenhang en flexibiliteit in het bedrijfsleveninstrumentarium, zoals bepleit door de AIV<sup>17</sup>.

#### *2.2. Operationele doelstelling 4.1: Een open, op regels gebaseerd en voorspelbaar, niet discriminerend handels- en financieel systeem*

Een goed handels- en financieel systeem biedt meer kansen voor economische groei voor ontwikkelingslanden. Met de inzet onder OD 4.1 wil Nederland verbeteringen aanbrengen in het handels- en financieel systeem, gericht op een optimale integratie van ontwikkelingslanden in die systemen. Een open handels- en financieel systeem kunnen echter niet zonder regels en disciplines die de zwakste landen beschermen tegen willekeurige handelsmaatregelen van sterke landen. Het uitgangspunt voor het BZ-beleid is er dan ook op gericht om ontwikkelingslanden zelf beleidsvrijheid en onderhandelingscapaciteit te geven en het OS-belang in te brengen in multilaterale onderhandelingen en instellingen.

Voor de standpuntbepaling van de internationale handelspolitieke vraagstukken (o.a. WTO, EPA's, non-trade concerns) is het Ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk. Bevoegd om in dit soort gremia op te treden is evenwel de Commissie van de EU. Voor het stimuleren van een eerlijker financieel systeem wordt verwezen naar het Ministerie van Financiën. Hier liggen de bevoegdheden meer op het nationaal niveau, hoewel die met de introductie van de Euro in 2001 behoorlijk zijn afgenomen. De internationale discussie speelt zich voornamelijk af in de gremia van IMF en Wereldbank, recentelijk aangevuld met de G-20.

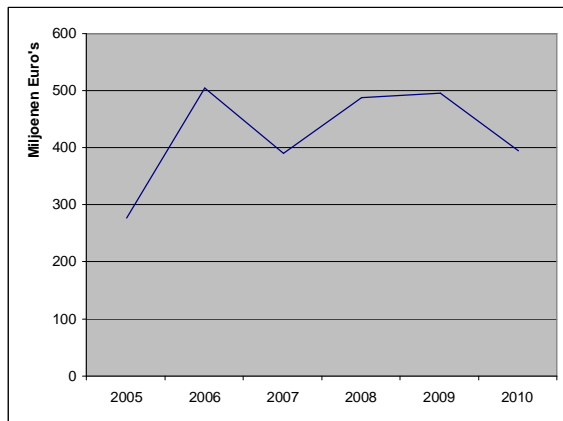
Belangrijkste instrumenten van de BZ-inzet zijn coalitievorming, met andere Nederlandse ministeries en/of gelijkgestemde landen, beleidsdialogoog en onderzoek.

#### *2.3 Operationele doelstelling 4.3: Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden*

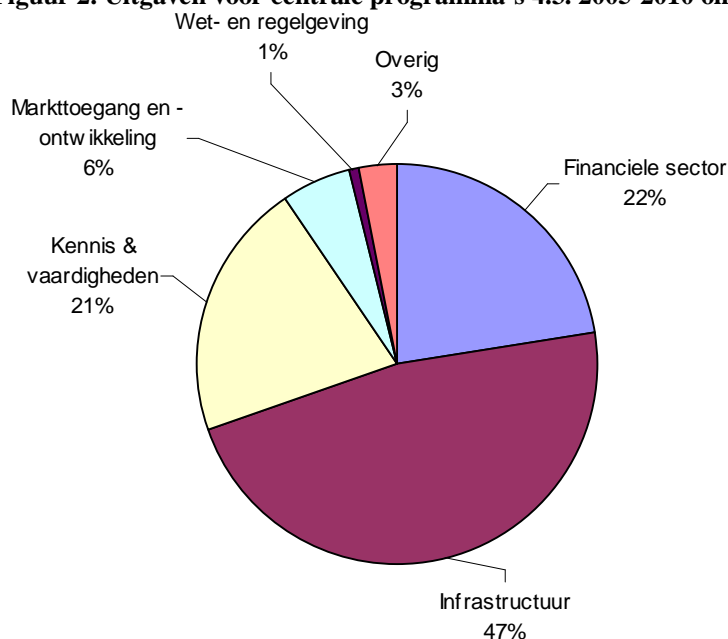
De aanvullende notitie uit 2001<sup>18</sup> bevat een overzicht van het instrumentarium voor het bevorderen van ontwikkeling van de private sector. Gekozen wordt voor een beschrijving van de inzet op de volgende vijf thema's: wet- en regelgeving, markttoegang en –ontwikkeling, financiële sector, infrastructuur en kennis en vaardigheden. Deze indeling is in de jaren daarop terug te vinden in de beschrijving van het beleid in de memorie van toelichting bij operationele doelstelling 4.3.

Figuur 1 geeft de uitgaven voor OD 4.3 weer over 2005-2010. In totaal gaat het in deze periode om 2,5 miljard euro. Tachtig procent van de uitgaven onder 4.3 wordt besteed aan zogenoemde centrale programma's, programma's die vanuit Den Haag worden beheerd. Het overige deel wordt beheerd door de posten. Een verdeling van de centrale uitgaven over de voornoemde vijf thema's is weergegeven in Figuur 2.

**Figuur 1. Nederlandse uitgaven aan OD 4.3 voor 2005-2010<sup>19</sup>**



**Figuur 2. Uitgaven voor centrale programma's 4.3. 2005-2010 onderverdeeld per thema<sup>20</sup>**



### **3. Beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen**

Een beleidsdoorlichting<sup>21</sup> is een vorm van periodiek evaluatieonderzoek ex post op het niveau van algemene of operationele doelstellingen. De doorlichting kent simpele doch fundamentele vragen over (nut en) noodzaak en effecten van beleid. Bij de uitvoering worden onafhankelijken betrokken. De beleidsdoorlichting bevat de volgende voorgeschreven onderdelen: een probleemomschrijving, de rol van de overheid, de uitvoering van het beleid en de daarmee geboekte resultaten. Aan deze onderdelen zijn de volgende standaard vragen verbonden, die zullen worden gebruikt om het onderzoek in te richten.

1. Beschrijving en analyse van het probleem
  - a. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleid?
  - b. Is dit probleem nog actueel?
  - c. Wat is de oorzaak van het probleem?
  
2. Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

- a. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
  - b. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau?
  - c. Hoe is die verantwoordelijkheid vormgegeven?
3. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- a. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
4. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan
- a. Welke instrumenten worden ingezet?
  - b. Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?
  - c. Is sprake van overlap?
  - d. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
  - e. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
  - f. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook effecten op de geformuleerde doelstellingen?
  - g. Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
5. Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet
- a. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet?
  - b. Wat is hiervan de onderbouwing?

De RPE 2006 bepaalt voorts dat een beleidsdoorlichting zich dient te richten op het materiaal dat voorhanden is om effecten van beleid vast te stellen. Een beleidsdoorlichting is een brongestuurde vorm van evaluatieonderzoek. Daar waar geen specifiek evaluatiemateriaal voorhanden is moet de vraag naar het effect van het beleid wel zo goed mogelijk beantwoord worden door de effecten aan te duiden en de plausibiliteit van de effectiviteit aan te geven. In dat geval zal worden gekeken naar andere bronnen zoals projectdossiers, interviews, internationale studies naar effecten van vergelijkbare programma's etc. Daar waar geen bronnen beschikbaar zijn om iets te zeggen over de effecten van het beleid is de vraag aan de orde of het beleid zodanig is geformuleerd (interventiologica, indicatoren etc.), dat effectevaluaties mogelijk zijn (evalueerbaarheid van beleid). Aangegeven zal worden waar dit eventueel het geval is.

## **4. Onderzoeksaanpak**

### *4.1. Afbakening*

#### *4.1.1. Periode*

De beleidsdoorlichting start in 2005, omdat vanaf dat moment het beleidsartikel 4 en de operationele doelstellingen 4.1 en 4.3 in hun huidige vorm zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Rond die tijd werd internationaal veel aandacht besteed aan private sector ontwikkeling (OECD<sup>22</sup> en Wereldbank<sup>23</sup>). Ook in Nederland nam de aandacht voor dit onderwerp toe. De AIV werd verzocht een advies uit te brengen over hoe de ontwikkeling van de private sector kan leiden tot economische groei die zoveel mogelijk bijdraagt aan armoedebestrijding.<sup>24</sup> Dit heeft geleid tot een aanscherping van het beleid zoals dat in de notities uit 2000 en 2001 was geformuleerd. In 2011 werd een herformulering van het beleid doorgevoerd, maar hiervan kunnen nog geen resultaten worden beschreven.



#### 4.1.2. Operationele doelstellingen

Beleidsartikel 4 kent vijf operationele doelstellingen, waarvan er twee worden doorgelicht. In financiële zin is OD 4.2 omvangrijk met circa de helft van middelen. Het betreft in belangrijke mate budgetsteun en schuldverlichting. IOB zal zich beperken tot de twee in de programmering vermelde OD's. De beoordeling van de doelbereiking van die OD's los van de andere ziet IOB niet als bezwaarlijk.

Eerder is aangegeven dat voor OD 4.1 de ministeries van E,L&I en Financiën de verantwoordelijkheid dragen om het Nederlands standpunt in internationale onderhandelingen te formuleren en uit te dragen. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de inbreng die BZ levert aan het Nederlands standpunt en de uiteindelijke effecten daarvan. Daar moet voor het onderdeel internationale handelsvraagstukken aan worden toegevoegd dat niet Nederland maar de EU bevoegd is en de onderhandelingen voert. De materie is vaak complex en onderhandelingen kunnen vele jaren beslaan, denk bijvoorbeeld aan de Doha Development Agenda. De probleemstelling is zeer breed, is vaak mondiaal van aard en de Nederlandse rol noodzakelijkerwijze beperkt. Wel is de inzet op een aantal dossiers intensief geweest en deels ook gedocumenteerd. Dit maakt een beleidsreconstructie mogelijk. Evenwel, ook wat dit laatste betreft moet worden opgemerkt dat dit zijn beperkingen kent aangezien internationale onderhandelingen vaak een eigen dynamiek kennen en de mogelijkheid voor Nederland om vooraf beleid en de agenda te bepalen gering zijn. Veelal wordt bij internationale onderhandelingen door de Nederlandse delegatie gedurende het onderhandelingsproces gehandeld naar bevind van zaken. Om de doorlichting van OD 4.1 hanteerbaar te houden zal deze worden beperkt tot een tweetal dossiers, waarvan bronnenmateriaal (geen evaluaties) beschikbaar is en waarop BZ-inzet aanzienlijk is geweest. Een over de BZ-inbreng bij internationale onderhandelingen over handel – de zogenoemde EPA's, en een bij het internationale financiële systeem – de wijziging van de stemverhouding in het bestuur van de Wereldbank. Dit levert weliswaar een illustratie op van de BZ-inbreng op deze dossiers, maar kan dus niet als een integrale doorlichting van de operationele doelstelling worden gezien.

Voor OD 4.3 zal de beleidsdoorlichting zich richten op de vijf onderscheiden thema's: wet- en regelgeving, markttoegang en –ontwikkeling, financiële sector, infrastructuur en kennis en vaardigheden. Daarmee wordt 97% van de centrale uitgaven onder deze OD bestreken en wordt aangesloten bij de indeling die in het beleid wordt gebruikt.

#### 4.1.3. Landenstudies

IOB zal voor een aantal partnerlanden studies opstellen. Zoals in het begin van deze paragraaf is aangegeven, verschenen in het midden van het vorige decennium verschillende publicaties over het bevorderen van *pro-poor* groei door het geven van steun aan de private sector. De analyse was dat eerder institutionele veranderingen en beleidswijzigingen (*systemic change*) noodzakelijk zijn om die groei te bereiken dan directe steun aan bedrijven: *'It is market outcomes that may be more or less pro-poor, not particular types of enterprise.'*<sup>25</sup> Dat betekent dat een analyse nodig is van de (politieke) verhoudingen in een ontwikkelingsland, ook om te zien of, en zo ja in welke mate, bestaande belangen worden geschaad door de gewenste veranderingen. De kunst voor donoren is om het tot stand komen van de gewenste veranderingen te stimuleren zonder er zelf deel van te worden. En om zich goed rekenschap te geven van de specifieke verhoudingen in het ontwikkelingsland: *'It is now acknowledged that measures should address the country-specific binding constraints on private sector growth'*<sup>26</sup>.

De grote, centraal (dwz in Den Haag, niet op de posten) beheerde Nederlandse PSD-programma's (ORET, PSOM/PSI, MMF, PUM, CBI, FMO etc.) kennen een zogenoemde

vraaggestuurde programmering. Verzoeken om steun uit ontwikkelingslanden staan centraal. Verschillen tussen landen, tussen regio's, tussen sectoren en in de tijd (marktdynamiek) zijn aanzienlijk. Dat geldt eveneens voor de aard van de gevraagde ondersteuning. Dat neemt niet weg dat in een aantal landen de Nederlandse inzet langjarig en veelzijdig is geweest en dat de vraag zich aandient of in deze gevallen die inzet zich niet leent voor een meer integrale beschrijving ervan en te bezien hoe dat heeft uitgepakt (effecten). Zeker ook voor landen waarin door de post zelf bijzondere aandacht is gegeven aan PSD. Een geïntegreerd beeld van de inzet van centrale en decentrale programma's en van de resultaten die daarmee zijn bereikt op het niveau van een partnerland is niet voorhanden. Aan de hand van landenstudies zal worden getracht een dergelijk beeld te geven.

#### *4.2. Bronnen en methoden van onderzoek*

##### *4.2.1. Operationele doelstelling 4.1*

De afbakening van de doorlichting van operationele doelstelling 4.1 tot twee dossiers is mede gebaseerd op de bronnen die beschikbaar zijn. Om effecten te onderzoeken wordt eerst het Nederlandse standpunt uitgezocht door middel van dossierstudie en interviews. Vervolgens wordt met deze bronnen gereconstrueerd wat hierin de bijdrage van BZ is geweest. Interviews worden gehouden met betrokken (oud-) BZ-medewerkers (in het bijzonder van DDE, DEC, DVF en DIE) en medewerkers van andere ministeries (o.a. EL&I, Financiën) en betrokken NGO's (o.a. Oxfam, Both Ends, SOMO). Gesproken zal worden met betrokken beleidsmedewerkers van andere (Europese) landen (bezoek aan Brussel, overig telefonisch). Op deze manier zal worden getracht informatie over de BZ-inzet en het effect daarvan met behulp van verschillende bronnen te verifiëren (triangulatie).

##### *4.2.2. Operationele doelstelling 4.3, thematisch*

Voor de beleidsreconstructie (vragen 1 t/m 3 van de beleidsdoorlichting) wordt gebruik gemaakt van beleidsstukken die zijn gepubliceerd. Daarnaast zijn tal van interne notities beschikbaar die een beschrijving en nadere detaillering van de analyse en Nederlandse inzet mogelijk maken. Piramide verschaft een basis voor een analyse van de geprogrammeerde uitgaven en de mate waarin de verdeling van deze uitgaven overeenstemt met de geformuleerde doelen. Ook (oud) medewerkers van beleidsdirecties in Den Haag, specialisten op de posten en bij de uitvoering van projecten betrokkenen zullen worden benaderd om aanvullingen hierop te verkrijgen en om het verkregen beeld te toetsen. Voorts zal gebruik worden gemaakt van literatuur om de internationale ontwikkelingen in het denken over het beleid ten aanzien van PSD beeld te brengen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de volgende methoden: dossierstudie, analyse van Piramide-data, literatuurstudie en interviews.

Voor de beschrijving van de uitvoering van het beleid (vragen 4 en 5 van de beleidsdoorlichting) wordt een aantal bronnen geraadpleegd. Piramide voor de analyse van de realisatie van uitgaven. Voorts is in 2010 een inventarisatie opgesteld van bronnenmateriaal in de vorm van evaluatieve studies van de Nederlandse steun onder OD 4.3 aan private sector ontwikkeling, over de periode 2003-2009<sup>27</sup>. Circa de helft van alle uitgaven onder OD 4.3 wordt hiermee afgedekt. Deze inventarisatie zal worden aangevuld met evaluatieve documenten die in 2010 zijn verschenen en de onderzoeksperiode bestrijken. De volgende methode zal daarop worden toegepast: per thema zal worden beoordeeld of en zo ja in welke mate het materiaal geschikt is om een beeld te geven van de bereikte effecten. Waar dit niet het geval is zal de werkwijze worden gevolgd zoals aangegeven in de RPE 2006 (zie paragraaf 3).

Onderdeel van de vragen 4 en 5 is de vraag naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Voor het verkrijgen van een beeld over de bedrijfsvoering is betrekkelijk weinig informatie voorhanden. Een deel van dat beeld zal worden opgesteld als onderdeel van de organisatiedoorlichting van DDE, die in de 2<sup>e</sup> helft van 2011 zal worden uitgevoerd door ISB. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de inzet van personele capaciteit en financiële middelen binnen het DGIS, om het beleid ten aanzien van het thema private sector ontwikkeling, waarvoor DDE de aangewezen directie is, uit te voeren. Tevens zal aandacht worden besteed aan de relatie tussen DGIS en de posten bij de voorbereiding en uitvoering van dit beleid. IOB zal zelf geen aanvullend onderzoek doen en wil voor dit onderdeel van de beleidsdoorlichting volstaan met een verwijzing naar de uitkomsten van de ISB organisatiedoorlichting.

#### *4.2.3. Operationele doestelling 4.3, landenstudies*

Uit gegevens die zijn verzameld ten behoeve van deze terms of reference (evaluaties, uitgaven, jaarverslagen Nederlandse uitvoeringsorganisaties, gesprekken met beleidsmedewerkers etc.) is gebleken dat in een zestal partnerlanden (t.w. Rwanda, Ethiopië, Burundi, Sudan, Bangladesh en Kenia), sprake is geweest van veelsoortige, omvangrijke en meerjarige inzet van Nederlandse programma's in de private sector. Deze gegevens zullen worden aangevuld met gegevens van de posten en worden samengevat in een (voorlopig) landenrapport (bureaustudie). Dat rapport bevat een beschrijving van de inzet van centrale en decentrale programma's en de uitkomsten daarvan. Hierbij zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van beschikbaar evaluatiemateriaal over OD 4.3. Op basis van deze rapporten zal een keuze worden gemaakt voor het uitvoeren van 3 landenstudies. Daarbij zullen de volgende criteria worden gehanteerd. Uit elke landengroep<sup>28</sup>, die in het bilaterale beleid sinds 2006 wordt gehanteerd, zal één land worden gekozen. Gelet op de wens om waar mogelijk effecten van het beleid op te sporen, zal bij de landenkeuze de voorkeur uitgaan naar landen waar het relatieve gewicht van de interventies ten opzichte van de omvang van de lokale private sector zo groot mogelijk is. Voorts zal worden gekeken of het mogelijk is een zo groot mogelijk verschil tussen de gekozen landen te krijgen in de verhouding van de inzet centrale/decentrale programma's.

Op basis van deze keuze zal het voorlopige landenrapport worden aangevuld en gecheckt (triangulatie) met gegevens die verkregen worden in het land zelf. Een vragenlijst zal worden opgesteld voor interviews met de medewerkers van de post en relevante personen in het partnerland (overheid, kamer van koophandel, bedrijven etc.). Een vertekening is op deze wijze niet te vermijden. De consequentie van die vertekening voor de soliditeit en reikwijdte van de gevolgtrekkingen zullen duidelijk worden vermeld.

#### *4.3. Samenwerkingsruimte*

Het leereffect van deze beleidsdoorlichting zal worden bevorderd door gebruik te maken van een online samenwerkingsruimte. Dit middel geeft een invulling aan de vereisten van OECD-DAC om evaluatieprocessen open en transparant te laten zijn<sup>29</sup>. Daarnaast beloofde Staatssecretaris Knapen in december 2010 aan de Tweede Kamer meer transparantie en inzichtelijkheid in OS-data, waarbij IOB-data in het bijzonder genoemd werden<sup>30</sup>. Ook bewegingen als Ambtenaar 2.0 laten zien dat er binnen verschillende overheidsorganen steeds meer gewerkt wordt met dergelijke online platforms en dat deze iets kunnen toevoegen aan de gebruikelijke werkwijzen.

De samenwerkingsruimte die hier als pilot wordt voorgesteld, bestaat uit een publiek toegankelijk en een besloten gedeelte. De inzet is om gedurende de doorlichting informatie te delen, bijdragen en reacties los te weken (beperkte groep) en draagvlak te creëren voor de IOB-producten. Na de doorlichting wordt de samenwerkingsruimte gesloten of overgedragen

aan DDE. Ook zal een begeleidingsgroep worden opgezet rond het starten, inrichten en beheer van een samenwerkingsruimte op internet.

## **5. Organisatie van de doorlichting**

### *5.1. Inzet IOB en referentiegroep*

Vanuit IOB zijn beschikbaar Max Timmerman (inspecteur) en Jiska Gietema (postdoccer voor 2011, 4 d pw). De referentiegroep bestaat uit Ruerd Ruben (directeur IOB), Robert-Jan Scheer (DDE), Matthijs Woudstra (Ministerie EL&I), Renko Campen (Voormalig Vz. COL VNO NCW) en Rob van Tulder (Erasmus Universiteit Rotterdam).

### *5.2. Planning*

Tweede kwartaal 2011	Vaststellen concept ToR Dossierstudie 4.1
Derde kwartaal 2011	Referentiegroepbijeenkomst Vaststellen definitieve ToR
Vierde kwartaal 2011	Interviews 4.1 Dossierstudie 4.3
Eerste kwartaal 2012	Landenstudie Inventarisatie internationale evaluatieresultaten
Tweede kwartaal 2012	Landenrapporten afgerond Conceptrapport schrijven
Derde kwartaal 2012	Conceptrapport klaar
Vierde kwartaal 2012	Afronding beleidsdoorlichting

## Afkortingen

AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBI	Centrum Bevordering Import
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
EIB	Europese Investeringsbank
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europese Unie
FMO	FinancieringsMaatschappij voor Ontwikkelingslanden
IFC	International Finance Cooperation
IFI	Internationale Financiële Instellingen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISB	Inspectie Bedrijfsvoering en Evaluatie
ITC	International Trade Centre
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MMF	Match Making Facility
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NGO	Non-governmentele Organisatie
NIMF	Nederlands Investerings Matchings Fund
OD	Operationele doelstelling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation for Economic Co-operation and Development- Development Assistance
OECD-DAC	Committee
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
PSD	Private sector ontwikkeling
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie
ToR	Terms of Reference
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
WB	Worldbank
WTO	World Trade Organization
WWB	Women's World Banking

## Verwijzingen

---

<sup>1</sup> *Memorie van Toelichting op de Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008*, TK 2007-2008, V, nr. 2

<sup>2</sup> *Ondernemen tegen armoede*, TK 2000 – 2001, 27467, nr. 1

<sup>3</sup> *Aanvulling op de notitie ondernemen tegen armoede*, TK 2001-2002, 27467, nr. 6

<sup>4</sup> In 2008 verandert de titel van artikel 4 in: Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede.

<sup>5</sup> OECD DAC (2004), *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development: an analytical framework*, p. 12-13, *Kamerbrief inzake private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden (2007)*

<sup>6</sup> OECD (2004), *Accelerating Pro-Poor Growth through support for Private Sector Development*, , p.9

<sup>7</sup> WB 2002 in White 2008

<sup>8</sup> Interne notitie DDE (2007), *Private sector development: key to economic growth*, p. 3

<sup>9</sup> *Ondernemen tegen armoede*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 467, nr. 1, Samenvatting en conclusies, p. 2-4.

<sup>10</sup> Korte omschrijving van deze organisaties:

- International Finance cooperation (IFC): onderdeel van de Wereldbank, investeringen en advies voor de private sector in ontwikkelingslanden),
- International Trade Centre (ITC): onderdeel WTO en UN, om kleine bedrijven te ondersteunen bij export,
- Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP): een forum dat zich richt op het ontwikkelen en verspreiden van 'best practices' voor duurzame financiële dienstverlening aan armen)

<sup>11</sup> Korte omschrijving van deze organisaties/programma's:

- De Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) financiert projecten op het gebied van bouw, financiële sector, energie en infrastructuur in ontwikkelingslanden waar normaalgesproken moeilijk financiering voor te krijgen is. FMO-MOL is een specifiek fonds, waarmee de ontwikkeling van infrastructuur in de minst ontwikkelde landen wordt ondersteund.
- ORET was het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties dat in 2008 werd omgevormd in ORIO, Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling. ORIO draagt bij aan de ontwikkeling, implementatie en exploitatie van publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden en wordt momenteel uitgevoerd door Agentschap NL.
- Centrum Bevordering Import (CBI) bevordert van export van ontwikkelingslanden naar de Nederlandse en Europese markt,
- Programma Uitzending Managers (PUM ): uitzending en advies door Nederlandse senior managers aan MKB in ontwikkelingslanden
- Programma Samenwerking opkomende Markten (PSOM - projecten tussen lokale en Nederlandse ondernemingen als katalysator voor nieuwe marktactiviteiten en werkgelegenheid)

---

<sup>12</sup> Korte omschrijving van deze organisaties/programma's:

- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) – onderdeel van de Wereldbank.
- Europese investeringsbank (EIB)
- Women's World Banking (WWB) is een programma dat de toegang van (arme) vrouwelijke ondernemers tot de gevestigde financiële diensten in hun land verbeterd
- Nederlands investerings Matchings Fund (NIMF) – fonds van FMO

<sup>13</sup> AIV, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding*, advies nr. 50, oktober 2006

<sup>14</sup> Idem, p. 17

<sup>15</sup> Paragraaf VII.3.1.a. van het AIV-advies (2006).

<sup>16</sup> *Kamerbrief inzake private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden*; 29 juni 2007

<sup>17</sup> idem

<sup>18</sup> *Aanvulling op de notitie ondernemen tegen armoede*, TK 2001-2002, 27467, nr. 6

<sup>19</sup> Piramide, bewerking IOB

<sup>20</sup> Piramide, bewerking IOB

<sup>21</sup> Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 - RPE 2006. Staatscourant 28 april 2006, nr. 83, p.14.

<sup>22</sup> OECD (2004), *Accelerating Pro-Poor Growth through support for Private Sector Development*. OECD (2006), *Promoting Private Investment for Development: the role of ODA*

<sup>23</sup> World Bank (2005), *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*

<sup>24</sup> Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de AIV. Onderwerp; Adviesaanvraag over Private Sector Ontwikkeling; datum: juni 2005; kenmerk DDE-0399/2005.

<sup>25</sup> OECD (2004), *Accelerating Pro-Poor Growth through support for Private Sector Development*, p.9

<sup>26</sup> World Bank (2005), *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*, p.10

<sup>27</sup> <sup>27</sup> ECORYS (December 2010), *Inventarisatie van de resultaten van programma's voor Private Sector Ontwikkeling 2003-2009*.

<sup>28</sup> Groep 1 bevat Lage-inkomenslanden waar ODA een dominante rol speelt om de MDG's te realiseren

Groep 2 betreft fragiele staten, waar een geïntegreerde benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling de kern van het hulpprogramma vormt;

Groep 3 betreft landen die in sterke mate een bijdrage levert aan het oplossen van mondiale vraagstukken, waar economische groei snel toeneemt en waar de Nederlandse en Europese belangen groeien.

De beschrijving van de groepen is ontleend aan de basisbrief ontwikkelingssamenwerking van 26 november 2010. Hoewel deze omschrijving enigszins afwijkt van de omschrijving die in de jaren ervoor werd gehanteerd, betreft het wel dezelfde landen.

---

<sup>29</sup> DAC Guidelines and reference series (2010), *Quality standards for development evaluation*, OECD DAC

<sup>30</sup> *Handelingen der Tweede Kamer de Staten Generaal, verslag van de bespreking van de begroting van Buitenlandse Zaken*, 15 december 2010, vergaderjaar 2010-2011, vergadernummer 35.