

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2009

Graag bied ik u hierbij het rapport «Investing in Infrastructure, Evaluation of the LDC Infrastructure Fund» van juli 2009 aan¹ en mijn beleidsreactie daarop. Dit rapport is opgesteld door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Het is de weerslag van het evaluatieonderzoek dat IOB in samenwerking met de consultant SEOR deed naar het functioneren van het door FMO uitgevoerde Infrastructuur Fonds Minst Ontwikkelde Landen (MOL fonds) en naar de impact van de investeringen van het fonds op de infrastructuur, economische ontwikkeling en armoedevermindering in MOLs in de periode 2002–2007.

Daarnaast loopt op dit moment een externe evaluatie van de relatie Staat-FMO en start IOB binnenkort een midterm review van het door de FMO uitgevoerde Micro and Small Enterprise Fund (MASSIF). In 2011 staat vervolgens een beleidsdoorlichting van het gehele instrumentarium voor private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden op de agenda van IOB.

Geschiedenis van het fonds

Het MOL fonds is in 2002 door het ministerie opgericht als reactie op de ontbinding in OESO/DAC verband van de hulp aan MOLs met ingang van 2002. Hierdoor kwamen deze landen niet langer in aanmerking voor het gebonden ORET programma voor publieke sector infrastructuur. De uitvoering werd gelegd bij FMO. In plaats van het met name subsidiëren van export van Nederlandse kapitaalgoederen (ORET) zou het nieuwe fonds, op ongebonden basis, investeren (aandelen en/of leningen) in private sector infrastructuur. Het fonds moest daarbij additioneel zijn aan bestaande fondsen en initiatieven en het zou moeten gaan om investeringen in infrastructuurprojecten die voor commerciële investeerders en andere FMO-fondsen te risicovol werden geacht. Tevens dienden investeringen uit het fonds katalyserend te werken, d.w.z. andere investeerders in dezelfde activiteit over de streep te trekken.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het fonds kreeg een omvang van EUR 181 mln (NLG 400 mln), een aanvankelijke looptijd van vier jaar en een revolverend karakter. Het ORET verplichtingenplafond werd voor deze periode met een equivalent bedrag verlaagd. Het fonds kwam traag op gang; de door het ministerie beoogde investeringen van EUR 45 mln per jaar werden de eerste jaren niet gehaald. In 2006 werd de looptijd van het fonds daarom budgetneutraal verlengd. Daarbij werd tevens de afspraak gemaakt de investeringen door het fonds in de periode 2002–2007 in 2008 te evalueren.

Opzet van de evaluatie

Doel van de evaluatie was het analyseren van de ontwikkeling van het MOL fonds sinds de oprichting om vast te stellen welke bijdrage het fonds levert aan de ontwikkeling van infrastructuurprojecten, aan private sector ontwikkeling en aan economische groei en armoedevermindering. Daarbij werd gebruik gemaakt van door FMO verzamelde monitoring en evaluatie gegevens, werden veldbezoeken afgelegd en werd bureauonderzoek gedaan.

Hoofdvragen van de evaluatie waren:

- 1) Voegt het MOL fonds waarde toe aan het scala van financiële producten van FMO?
- 2) Is er vraag naar het fonds in de minst ontwikkelde landen?
- 3) Welke invloed (*impact*) hebben investeringen, gedaan door het fonds, op infrastructuur, economische ontwikkeling en armoedevermindering in MOLs?

IOB was eindverantwoordelijk voor de evaluatie, die in samenwerking met de consultant SEOR werd uitgevoerd. Twaalf van de 30 in de onderzochte periode gestarte projecten werden in de evaluatie betrokken. Deze twaalf projecten vertegenwoordigen tezamen 63% van de totale investeringen uit het fonds in de periode 2002–2007. Het MOL fonds is nog relatief jong; een deel van de projecten is nog niet voltooid. Het was daarom te vroeg om de ontwikkelingsimpact van alle twaalf projecten te evalueren. Er is gekozen om, waar mogelijk, de analyse te baseren op een vergelijking van karakteristieke kenmerken van het onderzochte project en de resultaten van vergelijkbare projecten zoals die in de literatuur beschreven worden.

Hoofdbevindingen

Met betrekking tot de hoofdvragen werden door IOB de volgende conclusies uit het onderzoek getrokken:

Ad 1) Het MOL fonds voegt waarde toe aan het scala van financiële producten van FMO.

Toen FMO in 2002 van start ging met het MOL fonds was het zelf nog nauwelijks betrokken bij infrastructuurfinanciering. Het risicoprofiel van het fonds is hoger dan dat van FMO's reguliere portefeuille. Het fonds heeft een belangrijke katalyserende invloed gehad op FMO investeringen in infrastructuur.

Ad 2) Er is veel vraag naar het fonds in minst ontwikkelde landen.

Veel MOLs kampen met een ontoereikende economische en sociale infrastructuur en hebben moeite uit de private sector lange-termijn kapitaal aan te trekken dat nodig is voor het door de private sector te financieren

deel van de benodigde infrastructuurinvesteringen. Het MOL fonds kan daarin additioneel zijn aan de markt. De uitkomst van de evaluatie geeft aan dat van de twaalf onderzochte projecten er bij zes sprake was van additionaliteit én katalytische impact, d.w.z. het aantrekken van andere investeerders vanwege de bijdrage vanuit het fonds. Bij twee projecten was sprake van additionaliteit maar niet van (overtuigende) katalytische impact. Van de resterende vier projecten, allen vóór 2006 goedgekeurd, konden noch additionaliteit noch katalytische impact worden vastgesteld; naar verwachting zouden deze projecten ook zonder een bijdrage van het fonds doorgang hebben gevonden.

Ad 3) Overall hebben de investeringen uit het MOL fonds een significante invloed (*impact*) op infrastructuur, economische ontwikkeling en armoedevermindering in MOLs.

De evaluatie heeft de invloed (*impact*) van tien projecten op de infrastructuur van de betreffende landen beoordeeld. Zes van deze projecten waren eind 2008 operationeel en vier waren er nog onder constructie. Van de resterende twee projecten leek een analyse prematuur.

Van de zes operationele projecten hebben er vijf een significante ontwikkelingsimpact. De uitzondering betreft een kleinschalig waterproject in Mozambique. Drie energieprojecten (twee in Tanzania en één in Bangladesh) droegen bij aan verbeterd en betrouwbaarder aanbod, goedkopere energie en verminderde afhankelijkheid van energie-import. De drie projecten hadden ook een significant positief milieueffect omdat de overschakeling van oliegestookte- naar gasgestookte centrales de CO₂ uitstoot verminderde. Twee telecomprojecten (één Afrikaans regionaal en één in Bangladesh) zijn snel gegroeid en hebben veel werkgelegenheid gecreëerd. Studies wijzen uit dat mobiele telefonie een grote invloed heeft op economische en sociale ontwikkeling.

Van de vier projecten onder constructie worden van drie aanzienlijke positieve effecten verwacht: de gaspijpleidingen in Benin en Togo geven deze landen toegang tot goedkope en schone energie. De waterzuiveringsinstallatie in Khartoem, die in januari 2010 operationeel zal zijn, zal zorgen voor schoon drinkwater in het gebied Noord Omdurman (Greater Khartoum). Een innovatieve financieringsconstructie (waar ook een ORET subsidie deel van uitmaakte) houdt de kostprijs van het water laag zodat ook de armste groepen toegang krijgen tot veilig drinkwater. Van het vierde project, een mijnbouwproject in Mozambique, wordt de ontwikkelingsimpact in twijfel getrokken. In het afgelegen gebied is enige directe werkgelegenheid gecreëerd maar nauwelijks indirecte, terwijl de sponsors, investeerders, bouwers, leveranciers en afnemers allen van buiten Mozambique afkomstig zijn.

Acht van de tien geanalyseerde projecten dragen dus bij aan de ontwikkeling van de infrastructuur van de betrokken landen en hebben een belangrijke ontwikkelingsimpact. In vier van deze projecten is financiering vanuit het MOL fonds doorslaggevend geweest, bij de ander vier speelde het MOL-fonds volgens IOB geen rol bij de investeringsbeslissing. In twee van de tien geanalyseerde projecten was geen sprake van een bijdrage aan de ontwikkeling van de infrastructuur en deze hadden daarom geen belangrijke ontwikkelingsimpact.

Het is volgens de evaluatoren moeilijk door de private sector gefinancierde projecten te ontwikkelen die bijdragen aan infrastructuurontwikkeling. De voorbeeldwerking van succesvolle private infrastructuurprojecten is daarom van groot belang. Infrastructuur is in essentie een publiek goed en wordt overwegend door publieke bedrijven gerealiseerd. De twee

belangrijkste uitzonderingen zijn (mobiele) telefonie- en energieprojecten. Deze twee sectoren maken zo'n 60 à 70% van het fonds uit. Het ontwikkelen, en tot volle wasdom brengen, van infrastructuurprojecten kost aanzienlijke tijd. Dit is één van de belangrijkste verklaringen voor de beperkte investeringen uit het fonds in de eerste jaren: door lange opstartperiodes werden uitbetalingen pas in latere jaren gedaan. Dit lijkt in de beginfase van het fonds door het ministerie te zijn onderschat.

Reactie FMO

FMO toonde zich, desgevraagd, tevreden met de overwegend positieve conclusie van het rapport en benadrukte het strategisch belang van het fonds dat hen in staat stelt zich in de markt onderscheidend op te stellen.

FMO deelt de analyse dat het fonds een aanlooptijd nodig heeft gehad maar dat het met name de laatste jaren steeds meer ontwikkelingswaarde is gaan realiseren.

Een deel van de conclusies van de evaluatie deelt de FMO echter niet, met name de vraagtekens die worden gezet bij de additionaliteit van een viertal onderzochte projecten. De evaluatie toetste met name de financiële additionaliteit van de projecten. Naar de mening van de FMO geldt ook voor deze vier projecten, dat de benodigde financieringen niet op werkbare voorwaarden door commerciële financiers zouden zijn verstrekt, en zelfs niet als reguliere financiering door ontwikkelingsorganisaties als FMO.

De conclusie in het rapport dat het fonds de grootste impact, additionaliteit en katalysatorwerking heeft bij relatief kleine greenfield projecten (volledige nieuw project en waarvoor geen behoefte is aan verbouwen of slopen van een bestaande structuur) kan FMO niet zonder meer onderschrijven. Door de moeilijke financierbaarheid van deze projecten staat de additionaliteit buiten kijf, maar is de kans op mislukking navenant hoog. De evaluatie geeft echter aan dat bovenstaande conclusie niet inhoudt dat het fonds zich zou moeten beperken tot dit soort activiteiten en sluit daarmee aan bij de stelling van FMO, dat ook projecten die worden gedragen door relatief sterke promotoren vaak een hoge ontwikkelingsrelevantie kunnen hebben. Laatstgenoemde projecten zijn essentieel om de instandhouding van het fonds als revolverende faciliteit te waarborgen.

Beleidsreactie

Het private sector ontwikkelingsbeleid, zoals vervat in de brief die ik tezamen met de staatssecretaris van Economische Zaken in juni 2007 aan de Tweede Kamer stuurde, erkent de cruciale rol van investeringen in infrastructuur voor de ontwikkeling van het lokale ondernemingsklimaat. Infrastructuur levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de MDGs. Centrale gedachte is de overtuiging dat infrastructuur in belangrijke mate bijdraagt aan duurzame economische ontwikkeling en armoedevermindering en dat de private sector onmisbaar is bij het verruimen van het aanbod van infrastructuurdiensten.

Het evaluatierapport geeft duidelijke antwoorden op de in de *Terms of Reference* opgenomen hoofdvragen. Het fonds beantwoordt in hoge mate aan de gestelde criteria en beoogde *impact*. Het fonds is er, na een moeilijke start, met name sinds 2005/6 goed in geslaagd additionele en katalyserende projecten te identificeren. Het ontwikkelen, en onderhouden, van een gezonde «pijplijn» is een belangrijk onderdeel van het fondsmanagement. Ik onderschrijf de bedenkingen van de evaluatie bij de additionaliteit en katalytische werking van enkele projecten uit de beginjaren.

De kritiek wordt niet alleen op de uitvoerder van het fonds gericht maar ook op de opdrachtgever. In de aanloopjaren is, niettegenstaande de ervaringen met ORET, sprake geweest van bestedingsdruk om het signaal af te geven dat ontbinding van de hulp aan de MOLs geen negatief effect had op het volume van de hulp aan de MOLs.

Financiële crises in het verleden hebben in ontwikkelingslanden een nadelig effect op infrastructuur investeringen laten zien: overheden hebben de neiging sterk te korten op infrastructuuruitgaven, te beginnen met exploitatie en onderhoud, met als gevolg een ondermijning van de economische groei in volgende jaren. De Wereldbank heeft daarom overheden en donoren opgeroepen tot het handhaven van investeringen in infrastructuur, het blijven ontwikkelen van de project pijplijn, en het blijven ondersteunen van publiek-private partnerschappen in infrastructuur.

Ik zie op basis van bovenstaande en deze evaluatie gerede aanleiding om het MOL fonds voor infrastructuurontwikkeling in arme landen, een proces van lange adem, ook de komende jaren te blijven ondersteunen. Het fonds sluit goed aan bij de beleidsintensivering groei & verdelingsagenda uit de OS-beleidsbrief «Een zaak van iedereen»: «Het bedrijfsleveninstrumentarium zal meer gericht worden op de versterking van de private sector en publiek-private samenwerking in de partnerlanden zelf. De bijdrage die een investering levert aan de vermindering van armoede en de toegevoegde waarde van de financiering vormen hierbij de toetsstenen». Het past ook bij de OS moderniseringsagenda door de werking als hefboom bij het katalyseren van private gelden. De hefboomfactor is ten minste 2 omdat het MOL fonds altijd een minderheidsaandeelhouder is maar kan oplopen tot 20. Belangrijker is dat het MOL fonds door het verschaffen van risicokapitaal (eigen vermogen) of een achtergestelde lening private investeerders over de streep trekt en het project mogelijk maakt. Het is tevens een goede aanvulling op het (in financiële termen veel grotere) ORIO programma dat zich richt op publieke sector infrastructuur (committeringsplafond 2009: EUR 180 mln; 2010 en verder: EUR 140 mln).

Nederland steunt publieke infrastructuurontwikkeling in ontwikkelingslanden daarnaast door bijdragen aan de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken en via de EU.

Private infrastructuurontwikkeling wordt door Nederland multilateraal gesteund door bijdragen aan IFC en donorgroepen als de Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF (EUR 750 000 per jaar) en de Private Infrastructure Development Group – PIDG (EUR 6 mln per jaar). Bilaterale steun wordt verstrekt middels het Access to Energy Fund – AEF (EUR 20 mln per jaar).

Hoewel de oorspronkelijke aanleiding voor de oprichting van het MOL fonds niet langer bestaat; immers de ORET-ervanger ORIO is een ontbonden programma waar ook de MOLs voor in aanmerking komen, heeft het MOL fonds zijn waarde in termen van ontwikkelingsimpact en katalyserend vermogen mijns inziens voldoende bewezen en is het MOL fonds uitgegroeid tot een instrument dat FMO in staat stelt zich in de markt voor private infrastructuurontwikkeling onderscheidend op te stellen ten opzichte van nationale en multilaterale ontwikkelingsbanken. Het fonds biedt FMO de gelegenheid projecten met een hoger risicoprofiel te ondersteunen en al in een vroeg stadium over de ontwikkeling van de projecten mee te praten en daarbij bijvoorbeeld hun sociale- en milieunormen in te brengen.

Ik ben voornemens het MOL fonds in de komende vier jaar te steunen met EUR 20–22 mln per jaar. Dit als aanvulling op de middelen die vanwege het revolverend karakter jaarlijks vrijvallen. Deze steun ligt iets lager dan de gemiddelde bijdrage aan het MOL fonds over de laatste jaren, vanwege de krimp van het ODA-budget.

De evaluatie geeft aan dat van een beheerskostenvergoeding die gebaseerd is op omzet (nieuwe uitbetalingen) mogelijk een verkeerde prikkel uitgaat. Met FMO zijn inmiddels afspraken gemaakt de beheerskosten directer te baseren op werkelijk gemaakte kosten.

In de context van de exercitie samenhang & synergie in het OS-bedrijfsleveninstrumentarium zijn in 2008, met als oogmerk effectiviteit, na consultatie van de uitvoerders, de landenlijsten van de verschillende bedrijfsleveninstrumenten meer op elkaar afgestemd. Voor het MOL fonds impliceerde dit een uitbreiding van de lijst met een aantal niet-MOLs. Het fonds gaat daarom verder onder een nieuwe naam: Infrastructure Development Fund.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders