

Vergaderjaar 2021–2022

34 124

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2022

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van het internationaal beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen (artikel 1 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)¹ en de bijbehorende kabinetsreactie. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het rapport «Gedeelde belangen, wederzijds profijt», dat de uitkomsten bevat van een beleidsdoorlichting van het internationaal beleid voor duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen (artikel 1 van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)), zoals ontwikkeld en uitgevoerd door het ministerie in de periode 2012–2020. De evaluatie is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).

De beleidsdoorlichting betreft een synthesestudie van bestaande evaluaties en onderzoeken op de deelterreinen van artikel 1 van de BHOS-begroting (bijlage C, p. 105) en omvat tevens een analyse van thema's die omwille van beleidscoherentie een relatie hebben met artikel 1, maar mede onder andere begrotingsartikelen of zelfs andere rijksbegrotingen vallen (waaronder water en voedselzekerheid, belastingen, exportkredietverzekering).

De centrale vraagstelling van de beleidsdoorlichting luidt: Hoe effectief, efficiënt en coherent was het beleid onder artikel 1 van de begroting voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd tussen 2012 en 2020? En in hoeverre was er sprake van synergie tussen hulp en handel binnen dit artikel?

De door IOB onderzochte periode beslaat zowel de periode Rutte-II (beleidsnota «Wat de wereld verdient», Kamerstuk 33 625, nr. 1) als Rutte-III (beleidsnota «Investeren in perspectief», Kamerstuk-34 952, nr. 1). Het accent van de beleidsdoorlichting ligt echter op de eerste periode, omdat over het gevoerde beleid in de periode Rutte-III nog weinig evaluaties voorhanden zijn. Dit betekent dat er in de evaluatie minder aandacht is voor meer recente beleidsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld ingezette beleidsvernieuwing op internationaal ondernemen met de Handelsagenda 2018 (Kamerstuk 34 952, nr. 30) of de inspanningen die geleverd zijn om het instrumentarium te stroomlijnen in bijvoorbeeld Invest International.

De uitkomsten van twee onderliggende IOB-evaluatierapporten worden integraal in de kabinetsreactie meegenomen omdat deze evaluaties sterk samenhangen met de centrale vraagstelling van de beleidsdoorlichting. Het gaat om het evaluatierapport «Partners in Ontwikkeling» over het betrekken van Nederlandse bedrijven bij duurzame ontwikkeling over de periode 2013–2020² en het evaluatierapport «Coherentie of co-existentie», Kamerstuk 34 952, nr. 134, over het Nederlandse hulp, handel en investeringen beleid in drie partnerlanden Bangladesh, Ethiopië en Kenia over de periode 2013–2019.

Het kabinet heeft waardering voor de grondige analyse die IOB in zijn rapport presenteert. Het veelomvattende rapport heeft oog voor de complexiteit van de thematiek en biedt goede handvatten voor een inhoudelijke en praktische versterking van het beleid gevat in artikel 1, dat zowel het beleidsterrein buitenlandse handel als de private sector inzet van ontwikkelingssamenwerking behelst, afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang.

In deze brief reageert het kabinet op de bevindingen, nog zonder op basis van de aanbevelingen te komen tot keuzes voor toekomstig beleid. Voor dat laatste dient de nieuwe BHOS-nota, die uw Kamer voor het zomerreces toekomt (Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 63).

² Gepubliceerd door IOB op 15 december 2021, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2021/12/15/partners-in-ontwikkeling>

Hieronder wordt ingegaan op de conclusies van de beleidsdoorlichting, gegroepeerd per onderdeel van de centrale vraag: effectiviteit, efficiëntie, synergie.

Effectiviteit

1. Beleid scoort overwegend goed op relevantie; de additionaliteit is minder evident

De beleidsdoorlichting stelt dat in de onderliggende evaluaties de relevantie van het beleid doorgaans wordt aangetoond. Het juiste beleid en de juiste instrumenten worden ingezet ter oplossing van geïdentificeerde uitdagingen, waarbij de inzet aansluit op de behoeften van de doelgroepen.

Tegelijkertijd stelt IOB dat de additionaliteit van beleid minder evident is: het is niet altijd duidelijk in hoeverre de overheidsinterventie noodzakelijk was. Dit betreft met name de inzet vanuit Ontwikkelingssamenwerking (OS) in middeninkomenslanden en in de samenwerking vanuit BHOS met relatief sterke partners, waar verdringing van marktpartijen op de loer ligt. Bij Nederlandse handelsbevorderende instrumenten lukt het onvoldoende om marktfalen aan te tonen als reden voor overheidsingrijpen. In plaats daarvan wordt vaker gerefereerd aan mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering.

Het kabinet neemt nota van de relevantie van het gevoerde beleid. Het beschouwt additionaliteit (het voorkomen van verdringing en duplicatie in de markt) als een vereiste voor alle overheidsinterventies binnen het onderzochte, marktgerichte beleid. Additionaliteit is echter geen eenduidig begrip: het kan additioneel aan de markt zijn om innovaties aan te jagen, nieuwe markten te ontwikkelen, maar ook om nieuwe private partijen bij ontwikkelingsdoelen te betrekken. Bovendien kan additionaliteit optreden wanneer een investering een katalyserend effect heeft doordat het andere investeringen aantrekt, of een brede positieve bijdrage levert aan de verbetering van het ondernemingsklimaat. Het aantonen van additionaliteit kan hierbij een uitdaging zijn.

Het kabinet zet het handelsinstrumentarium in om internationaal ondernemerschap te bevorderen en het internationaal verdienvermogen van Nederland te vergroten. Daarbij is het logisch dat er een overheidsrol is in handelsbevordering, naast de inzet van particuliere partijen, omdat alleen de overheid wereldwijd een netwerk van posten kan onderhouden om ter plaatse ondernemers bij te staan. Eerder onderzoek toont aan dat de inzet van posten op economische diplomatie een cruciale factor is voor succesvolle handelsbevordering.³ De dienstverlening van de overheid op het gebied van handelsbevordering wordt door het bedrijfsleven gemiddeld hoog gewaardeerd.⁴

De conclusie dat bij handelsbevorderende instrumenten mondiale uitdagingen als klimaatverandering als rechtvaardiging voor overheidsingrijpen worden genoemd waar marktfalen dit niet rechtvaardigt, herkent het kabinet niet. Bedrijven die een bijdrage willen leveren aan mondiale uitdagingen worden vanuit de overheid ondersteund, bijvoorbeeld wanneer het om het betreden van meer risicovolle markten gaat.

³ Selwyn Moons, «Heterogeneous effects of economic diplomacy: instruments, determinants and developments.»

⁴ BZ Meting economische dienstverlening, januari 2022, en Tevredenheidsrapportage RVO 2021.

2. PSO-programma's in ontwikkelingslanden hebben grotendeels goede resultaten op kortetermijndoelstellingen, maar er is weinig inzicht in ontwikkelingsimpact

IOB concludeert dat het beleid ter versterking van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden zijn kortetermijndoelen behaalt, maar onbekend is of daarmee ook de ontwikkelingsdoelen op lange termijn worden gehaald. Dit komt niet voldoende naar voren in evaluaties, vooral door beperkte monitoring- en evaluatiesystemen. Dit komt volgens de beleidsdoorlichting mede doordat verantwoordingsdrang leidt tot focus op kortetermijnresultaten.

Het kabinet onderkent dat er een spanning kan bestaan tussen verantwoordingen en leren, en dat een te sterke nadruk op kwantitatieve indicatoren voor de korte termijn het zicht en de sturing op langetermijnresultaten in de weg kan staan. Het kabinet tracht daarom een balans te vinden in resultaatgericht werken waarin verantwoording en leren beide tot hun recht komen om zo de effectiviteit van het beleid, inclusief de kosteneffectiviteit, te vergroten.

Een voorbeeld is de aanscherping van de beleidstheorie voor private-sectorontwikkeling die op basis van deze beleidsdoorlichting wordt afgerond, met verandervaden van korte- naar langetermijndoelen, inclusief de onderliggende veronderstellingen, en een resultatenmeetkader voor beide soorten doelen. Hier hoort een kennis-, evaluatie- en leeragenda bij die naast evaluaties ook constante monitoring (ex durante), leren en ontwikkelen behelst.

3. Handelspolitiek richting Brussel kan beter door strategischere benadering, bijdrage aan de EU als normatieve macht is positief, benuttingsgraad handelsakkoorden kan nog verder omhoog

De beleidsdoorlichting concludeert dat de Nederlandse handelspolitieke inzet binnen de EU effectiever kan, onder meer met een meer strategische benadering (op basis van een beter afwegingskader en meer operationele doelen voor een onderhandelingsinzet). Verder zou de benuttingsgraad van handelsakkoorden nog verder omhoog kunnen.

Het kabinet hecht eraan deze conclusie te nuanceren. De onderliggende evaluatie over handelspolitiek, ook door IOB, stelt dat Nederlandse interventies in 8 van de 10 onderzochte gevalstudies een positief effect hebben gehad. Er wordt een strategische benadering gevoerd, door het stellen van operationele doelen en prioriteiten in BNC-fiches, IRHP-instructies, Kamerbrieven en non-papers die Nederland, vaak met gelijkgezinde lidstaten, inbrengt in Brussel.

De conclusie over de benuttingsgraad van handelsakkoorden door Nederlandse bedrijven is gebaseerd op een studie uit 2018. Recentere berekeningen van de Europese Commissie laten zien dat de benuttingsgraad sindsdien is toegenomen.⁵ Voor grote handelspartners komt de Commissie op een benuttingsgraad van meer dan 80% van de totale invoer uit die landen.

⁵ European Commission: The 4th Annual Report on the Implementation of the European Union's Trade Agreements, COM (2020) 705, 12 November 2020

4. Beperkte bijdrage handelsbevorderend instrumentarium aan internationalisering Nederlandse MKB, gerichtere ondersteuning blijft relevant voor internationaal verdienvermogen

De beleidsdoorlichting concludeert dat het handelsbevorderend instrumentarium een relatief beperkt bereik heeft en beperkt bijdraagt aan de internationalisering van het Nederlandse MKB.

Het kabinet deelt met IOB het belang van een goede ondersteuning van het MKB bij internationaal ondernemen. De afgelopen kabinetsperiode zijn er maatregelen genomen om de economische dienstverlening aan het MKB verder te verbeteren. De effecten hiervan zijn nog niet onderzocht. Het RVO-handelsinstrumentarium is toegespitst op de behoeften van het MKB en met de oprichting van Invest International is de toegang tot financiering voor internationale activiteiten van het MKB verbeterd en vergroot.

5. Weinig sturing op langetermijnimpact

De conclusie dat vanwege verantwoordingsdrang wordt ingezet op kortetermijnresultaten ten koste van de langetermijndoelen, wordt hierboven toegelicht voor de inzet vanuit ontwikkelings samenwerking (punt 2). De conclusie geldt evenwel ook de handelsbevordering. Hiervoor zijn met de Handelsagenda uit 2018 verbeteringen aangebracht gericht op een meer strategische aanpak, en meer focus en samenhang in het instrumentarium. Deze verbeteringen zijn in de beleidsdoorlichting niet meegenomen.

6. Afstemming en opschaling dragen bij aan effecten op lange termijn

De beleidsdoorlichting concludeert dat afstemming en opschaling belangrijk zijn voor effectbereiking. Dit kan op verschillende manieren: vergroten van de samenhang tussen instrumenten, afstemming met andere actoren, met name in doellanden, een geclusterde en/of sectorale aanpak in plaats van gericht op individuele bedrijven, en investeren in revolverende fondsen.

Het kabinet deelt deze conclusie en onderschrijft de aanpakken die IOB onderscheidt. Ontwikkelingsimpact vergt een systemische inzet van verschillende instrumenten, waaronder financiering en diplomatieke beïnvloeding, in samenhang. Vertrekpunt van de Nederlandse inzet is onze specifieke meerwaarde, op dit terrein bijvoorbeeld als het gaat om ketenverduurzaming of publiek-privaat samenwerken, die we kunnen opschalen door multilaterale samenwerking en afstemming binnen de EU.

Om naast maatwerk ook schaal te bereiken in handelsbevordering is niet eenvoudig, gegeven de vele externe factoren die een rol spelen bij export en investeringen en het besluit van bedrijven om internationaal actief te worden. Uit CBS onderzoek blijkt bijvoorbeeld ook dat de groep MKB exporteurs sterk wisselt jaar op jaar en dat bemoeilijkt opschaling.⁶ Invest International is een voorbeeld waarbij geprobeerd wordt door instrumenten in samenhang uit te voeren, inclusief revolverende fondsen, schaal en massa te bereiken.

⁶ CBS, NL Handelsland, september 2021

7. Weinig inzicht in kosteneffectiviteit; PSO-activiteiten scoren overwegend positief

De beleidsdoorlichting is over het algemeen positief over de kostenefficiëntie van instrumenten voor private-sectorontwikkeling. Tegelijk concludeert IOB dat er weinig inzicht is in de kosteneffectiviteit door een gebrek aan inzicht in de resultaten en doordat resultaten niet altijd kunnen worden toegeschreven aan interventies (attributieprobleem). Ook ontbreekt in veel gevallen een ijkpunt waartegen de verhouding tussen kosten en resultaten kunnen worden afgezet.

Verbetering van M&E-systemen, zoals hierboven beschreven, moet ertoe leiden dat ook het inzicht in kosteneffectiviteit toeneemt. Het kabinet zet hier op in. Wel zal het lastig blijven om de verhouding tussen kosten en resultaten te analyseren en wel om twee redenen. Ten eerste zegt het afzetten van kosten en resultaten tegen elkaar niet altijd iets over kostenefficiëntie van een resultaat, omdat ook externe factoren die per land verschillen, zoals wet- en regelgeving van invloed zijn op kosten en resultaten. Ten tweede blijft attributie van resultaten complex, zeker als het gaat om langetermijnresultaten, die als gesteld een systemische, samenhangende en multi-actor aanpak behoeven. Zodoende zijn altijd meerdere factoren, ook buiten de invloedssfeer van interventies, van invloed op het bereiken van een resultaat.

8. Onderuitputting roept vragen op over realiteitsgehalte van ambities; verruiming toelatingscriteria gaat mogelijk ten koste van relevantie

De beleidsdoorlichting legt een koppeling tussen onderuitputting van de budgetten en het realiteitsgehalte van de ambities met betrekking tot onder andere infrastructuurprogramma's en programma's voor private-sectorontwikkeling met het Nederlandse bedrijfsleven. Gesteld wordt dat tussentijds de toelatingscriteria voor deze programma's worden verruimd om onderuitputting tegen te gaan.

Het kabinet deelt de conclusie niet dat op uitputting wordt gestuurd en hierom selectiecriteria tussentijds worden opgerekt. De Minister stuurt niet op uitputting van budgetten, maar stelt budgetten van activiteiten indien nodig tussentijds bij. Onderuitputting is niet zozeer een gevolg van niet-realistische ambities, maar van realisme in het omgaan met de uitdagende en weerbarstige werkelijkheid van het werken in ontwikkelingslanden. Activiteiten vinden plaats in uitdagende markten, met een beperkt aanbod aan projecten en investeringen met hoge ontwikkelingsrelevantie. Dit betekent dat projecten vaak eerst moeten worden ontwikkeld, alvorens tot financiering kan worden overgegaan. Het heeft dan ook tijd nodig voordat programma's resultaten opleveren en ze op efficiëntie/onderuitputting/revolveerbaarheid beoordeeld kunnen worden⁷. Ook speelt de complexe en moeilijk voorspelbare politiek-economische context van landen vaak een rol bij onderuitputting, met name bij infrastructuurprogramma's. Zo heeft het afgelopen jaar de politieke situatie in landen als Myanmar, Soedan en Ethiopië ertoe geleid dat activiteiten op het gebied van infrastructuur zijn opgeschort of stopgezet met onderuitputting als gevolg.

De conclusie dat programma's tussentijds de toelatingscriteria verruimen om onderuitputting tegen te gaan verdient nuancering. Aanpassingen komen vooral tot stand op basis van voortschrijdend inzicht (door

⁷ Zoals ook vermeld door de Algemene Rekenkamer Kamerstuk 35 300 XVII, nr. p. 3

voortdurend leren en evalueren) over de effectiviteit van de programma's en instrumenten. Zo zijn toelatingscriteria bij bepaalde programma's gewijzigd of verruimd om effectiever specifieke doelgroepen te kunnen bereiken en dus om ontwikkelingsrelevanter te zijn, niet om onderuitputting tegen te gaan.

9. Revolverende fondsen dragen bij aan efficiency, maar er bestaat spanning met ontwikkelingsrelevantie

De beleidsdoorlichting is positief over de mate waarin revolverende fondsen bijdragen aan efficiency, omdat meer resultaten bereikt worden met minder of evenveel publieke middelen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er een spanning bestaat tussen revolveerbaarheid en ontwikkelingsrelevantie, dat de revolveerbaarheid per fonds verschilt en dat er een gebrek is aan kaderstelling voor revolverende fondsen. Voor investeringen met een verwachte hoge ontwikkelingsimpact en een verwacht laag economisch rendement wordt het subsidie-instrument geschikter gevonden. De beleidsdoorlichting stelt verder dat demonstratie-effecten beperkt blijken als het gaat om de mobilisatie van privaat kapitaal door revolverende fondsen. Wel ziet de beleidsdoorlichting voorbeelden waarin financiering vanuit een revolveerbaar fonds een opstap vormde voor het aantrekken van minder concessionele vervolgfianciering als nuttige stap op weg naar commerciële financiering.

Het kabinet vindt revolverende fondsen niet alleen belangrijk om overheidsmiddelen efficiënt in te zetten, zoals ook het rapport suggereert, maar ook om economisch duurzame projecten te stimuleren, die zonder publieke middelen verder kunnen bestaan en waarvan de impact eventueel kan worden opgeschaald door private financiering van het achterliggende verdienmodel. Om deze reden wordt nauw toegezien op de revolveerbaarheid en een minimale inzet van publieke middelen (minimale concessionaliteit) teneinde marktverstoring te voorkomen en additionaliteit te verzekeren.

Volledige revolveerbaarheid staat niet altijd op gespannen voet met ontwikkelingsrelevantie. Het hangt ervan af hoe ontwikkelingsrelevantie gedefinieerd wordt. Zo kan de ontwikkelingsrelevantie gelijk zijn voor zowel risicovollere als minder risicovolle investeringen, bijvoorbeeld wanneer gemeten in aantal gecreëerde banen of gereduceerde CO₂-uitstoot. Het helder definiëren van de beoogde ontwikkelingsrelevantie vermindert het risico dat extra nadruk op revolveerbaarheid ten koste zou kunnen gaan van de ontwikkelingsrelevantie.

De revolveerbaarheid per fonds verschilt, zoals IOB constateert, omdat deze afhangt van een groot aantal factoren, waaronder de gekozen ontwikkelingsdoelen, de sectoren en landen, de mate van ontwikkeling van de markt, de risicospreiding en de noodzaak voor projectontwikkeling voor opbouw van het portfolio. Zo kan volledige revolveerbaarheid juist weer wel onder druk komen staan, wanneer een fonds zich exclusief richt op een specifieke, moeilijke doelgroep in een complexe omgeving door een stapeling van risico's. Het is daarom van belang om door onderzoek meer inzicht te krijgen in deze balans tussen het helpen van specifieke doelgroepen met onze fondsen en revolveerbaarheid en deze inzichten vervolgens mee te nemen in het ontwerp van mogelijk nieuwe revolverende fondsen. Binnen bestaande fondsen is het van belang om doorlopend te analyseren of acceptatie van een lagere revolveerbaarheid nodig is met het oog op het bedienen van deze moeilijke doelgroepen. Door technische assistentie en projectontwikkeling kunnen klanten binnen de fondsen beter begeleid worden en kan daarmee de revolveerbaarheid worden geoptimaliseerd.

Het is niet goed mogelijk om op voorhand volledige helderheid te bieden op het gebied van omvang, mate van revolveerbaarheid, termijnen en risicoprofiel verwachtingen, omdat een mate van flexibiliteit bij de inrichting van revolverende fondsen door de uitvoerende partijen essentieel is voor stimulering van gewenste innovatie op meest doeltreffende en doelmatige wijze.⁸ Wel kunnen op basis van geleerde lessen met de uitvoerders steeds concretere en realistischere doelen worden gesteld.

Het kabinet is het eens met de constatering dat bij de afweging tussen de inzet van een revolverend fonds of een subsidie-instrument vooraf helder dient te worden gesteld of er een verdienmodel aanwezig is of zou kunnen zijn binnen de gegeven periode, als voorwaarde voor het inrichten van een revolverend fonds.

Voor demonstratie-effect van revolverende fondsen geldt dat, gezien de uitdagende markten waarin geopereerd wordt, het enige tijd duurt voordat programma's resultaten opleveren en ze op efficiëntie/ onderuitputting/ revolveerbaarheid en daarmee op demonstratie-effecten beoordeeld kunnen worden. Bovendien is overdracht naar private partijen niet eenvoudig, zelfs wanneer een revolverend fonds rendabel blijkt. In de praktijk zijn er vele tussenstappen nodig voor het tot wasdom brengen van investeringen. Elke stap heeft als doel het publieke aandeel omlaag te brengen en het private aandeel omhoog. Om deze reden zou elke stap kunnen worden gezien als een demonstratie-effect.

Coherentie en synergie

10. Weinig sturing op synergie tussen hulp en handel

IOB merkt op dat er weinig informatie is over resultaten op het gebied van synergie en legt de focus in de beleidsdoorlichting om die reden op de coherentie binnen het artikel 1 beleid. De beleidsdoorlichting noemt een aantal voorbeelden waar de combinatie van hulp en handel tot meer samenhang in het beleid heeft geleid. Tegelijkertijd constateert de beleidsdoorlichting dat er ruimte is voor verbeterde sturing, gebaseerd op inzicht in en discussie over dilemma's die zich voordoen bij een geïntegreerde aanpak.

Het kabinet merkt op dat er de laatste jaren stappen zijn gezet om de samenhang tussen hulp en handel te vergroten. Zo heeft het vorige kabinet meer focus gebracht in de eigenstandige beleidsterreinen door het aanscherpen van het handelsbeleid om het Nederlandse verdienvermogen te vergroten en het verder focussen van ontwikkelingsbeleid om de armoede-impact te vergroten. Waar dit elkaar overlapt, is onder meer in het kader van de Task Force Afrika, de handelspolitieke inzet en in de IMVO-beleidsmix gewerkt aan het vergroten van de samenhang.

Het kabinet neemt de conclusie dat de sturing op de samenhang tussen hulp en handel verbetering behoeft ter harte, en zal deze meewegen in de komende BHOS-nota.

11. Beperkt geïntegreerde aanpak

De beleidsdoorlichting stelt dat van een geïntegreerde aanpak van hulp en handel volgens de beleidsdoorlichting maar beperkt sprake is. Beleidsinstrumenten zijn grotendeels gescheiden en met name posten ervaren

⁸ Zoals eerder aangegeven in de kabinetsreactie op het Algemene Rekenkamer rapport over revolverende fondsen (Zicht op revolverende fondsen bij het Rijk, Kamerstuk 31 865, nr. 133)

gebrek aan ruimte wat betreft mensen, middelen en het flexibel inzetten van instrumenten.

Het kabinet zet in op doelmatigheid en het maximaal bereiken van de gestelde doelen, in dit geval binnen het beleid van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Waar integratie dit bevordert, wordt dit gedaan, zoals bovenstaande voorbeelden laten zien. Bij de aanscherping van het beleid in de komende BHOS-nota zal, binnen de kaders van het coalitieakkoord, waar dit doelmatig is worden ingezet op verdere integratie.

12. Meer coherentie van handelsbeleid met ontwikkelingsdoelen

De beleidsdoorlichting laat zien dat er meer aandacht is gekomen voor ontwikkelingsdoelen in het handelsbeleid, er meer coherentie is gekomen tussen ontwikkelingsdoelen en het internationale belastingbeleid en dat Nederland goed presteert als het gaat om beïnvloeding van het EU-beleid op het gebied van IMVO en duurzame handelsketens.

Het kabinet is het eens met de evaluatoren dat de impact van handelsstromen op ontwikkelingslanden potentieel groot is in vergelijking tot hulpstromen. De inzet op coherentie op genoemde terreinen is logisch en het blijft nodig omwille van maximaal effectief beleid, zoals bijvoorbeeld ook aangegeven in de beleidsreactie op de onderliggende evaluatie over het belastingbeleid «A taxing issue: evaluation of the Dutch government's policy on strengthening developing countries» tax systems (2012–2020)», Kamerstuk 25 087, nr. 288.

13. IMVO fungeert als brug tussen hulp en handel

IMVO fungeert bij uitstek als een brug tussen beleidsdoelen op het gebied van hulp en handel. Middels het IMVO-beleid wordt gestuurd op het voorkomen en mitigeren van nadelige gevolgen voor mens en milieu in de waardeketens van Nederlandse bedrijven. Verduurzaming van waardeketens kan resulteren in een positieve ontwikkelingsimpact. De beleidsdoorlichting wijst er op dat een internationale aanpak noodzakelijk is om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

Het kabinet heeft oktober 2020 de hoofdlijnen van het nieuwe IMVO-beleid vastgesteld («Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap», Kamerstuk 26 485, nr. 337).

Bij de totstandkoming daarvan is het ook in de beleidsdoorlichting onderstreepte belang van een beleidstheorie, monitoring en evaluatie en het sturen op impact en langetermijneffecten meegenomen. Dit beleid steunt mede op aanbevelingen uit de evaluatie van het IMVO-beleid van IOB «Mind the governance gap, map the chain 2012–2018», Kamerstuk 26 485, nr. 319.

Het kernelement van beleidsvernieuwing is IMVO-wetgeving. In het coalitieakkoord 2021–2025 is opgenomen dat Nederland in de EU IMVO-wetgeving blijft bevorderen en nationale wetgeving zal invoeren die rekening houdt met een gelijk speelveld met omringende landen en implementatie van mogelijke EU-regelgeving.

14. Nederlandse bedrijfsleven is nog weinig betrokken bij duurzame ontwikkeling

De beleidsdoorlichting concludeert dat Nederlandse bedrijven nog weinig belastingstelling tonen voor ontwikkelingslanden, en er vooral resultaten zijn als het gaat om de synergie tussen hulp en handel met Nederlandse bedrijven in middeninkomenslanden.

Het kabinet herkent de achterliggende constatering dat het ondernemingsklimaat in veel ontwikkelingslanden onvoldoende sterk en stabiel is en daarmee de risico's voor Nederlandse ondernemers groot zijn. Waar doelmatig wordt met overheidsondersteuning gewerkt aan verbetering en het aantrekken van investeerders, inclusief Nederlandse, gericht op ontwikkelingsresultaten.

15. Zowel positieve als kritische geluiden over publiek-private samenwerking

De evaluatoren concluderen dat publiek-private samenwerking ontwikkelingsrelevant kan zijn, maar dat dit niet altijd het geval is.

Het kabinet neemt de voorwaarden die de beleidsdoorlichting noemt voor succesvolle uitvoering van publiek-private samenwerking ter harte, zoals convergentie van doelen tussen de deelnemers, effectieve en kosten efficiënte samenwerkingsmodaliteiten en inhoudelijke (meer dan financiële) bijdrage van de overheid. Focus is, ook hier, geboden.

Zoals aan het begin van deze brief aangegeven, zal het kabinet de aanbevelingen meenemen in de keuzes voor toekomstig beleid in de nieuwe BHOS-nota die uw Kamer voor het zomerreces toekomt.