

Vergaderjaar 2016–2017

34 725 XVII

Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016

Nr. 13

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 juni 2017

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 17 mei 2017 van de Algemene Rekenkamer inzake aanbidding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016 (XVII) (Kamerstuk 34 725 XVII, nr. 2).

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 juni 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

1

Is er een plan of voorstel om het einde van de subsidieperiode beter te regelen?

Antwoord:

Zoals in de bestuurlijke reactie aangegeven, deelt het kabinet de mening van de Algemene Rekenkamer over het ontbreken van een exitstrategie niet. Voor de desbetreffende fondsen is bepaald dat alle resterende middelen, inclusief gerealiseerde winsten, terugvloeien naar de staatskas.

2

Eind 2016 is 689 miljoen euro verstrekt aan de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), nu is dat 909 miljoen euro. Over welke tijdsspanne hebben we het? Wat is er in de tussentijd gebeurd? Hoe kan dit verschil verklaard worden op deze korte termijn?

Antwoord:

In de afgelopen decennia is cumulatief EUR 689 miljoen verstrekt aan fondsen bij FMO. Gemaakte rendementen worden gedurende de looptijd van de subsidiebeschikkingen binnen de revolverende fondsen geherinvesteerd. Daarmee is de totale waarde per eind 2016 toegenomen tot EUR 909 miljoen.

MASSIF bijvoorbeeld heeft zijn revolverendheid meer dan waargemaakt: met een totale overheidsbijdrage van EUR 320 miljoen sinds 2006 was de waarde van het fonds eind 2016 gegroeid tot ruim EUR 480 miljoen. In de periode tot en met 2016 heeft MASSIF in 399 kleine lokale financiële instellingen en ondernemingen geïnvesteerd en voor een totaal aan EUR 876 miljoen aan leningen en participaties verstrekt, waarvan 34% in Sub-Sahara Afrika. Hiermee heeft MASSIF circa 47.498 midden- en kleinbedrijven en 926.310 micro-ondernemers gesteund.

3

Volgens de Algemene Rekenkamer is er sprake van een overschatting van de met de staatsfondsen behaalde resultaten. Hoe wordt dit proces transparanter gemaakt zodat het beeld beter aansluit bij de werkelijkheid?

Antwoord:

Over de resultaten van de revolverende fondsen wordt gerapporteerd volgens dezelfde methodiek als bij de andere programma's voor ontwikkelingssamenwerking. Deze methodiek is in de afgelopen jaren in samenwerking met het parlement verder ontwikkeld. In Kamerbrief «Aanbieding methodologische notities» van 16 maart 2017 (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 47) heeft het kabinet de methodologische notities aan de hand waarvan resultaten worden bijgehouden met de kamer gedeeld. De resultaten worden door FMO gerapporteerd op basis van het aandeel in de financiering.

Verder worden alle resultaat- en programmainformatie over de revolverende fondsen door FMO transparant gemaakt volgens de International Aid Transparency Initiative (IATI) open data-standaard op haar website. Daarmee zijn zij volledig toegankelijk voor het publiek en parlement.

Resultaatgegevens die FMO publiceert worden bovendien onafhankelijk en extern beoordeeld zodat de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de betreffende resultaatmetingen door FMO kunnen worden gegarandeerd. In wetenschappelijke (impact-) evaluaties en reviews van een selectie van projecten worden op eindgebruikersniveau effectmetingen gedaan waarbij controlegroepen worden gebruikt. Deze evaluaties vormen vervolgens een belangrijke inbreng voor beleidsdoorlichtingen en

impactevaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

4

Gaat u in de vijfjaarlijkse fondsevaluatie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het financiële en ontwikkelingsrendement opnemen van de fondsen Access to Energy Fund (AEF), Infrastructure Development Fund (IDF) en MASSIF, gericht op versterking van de financiële sector? Wat is de systematiek op basis waarvan beide rendementen worden gemeten?

Antwoord:

Conform artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht worden de revolverende fondsen in beheer van FMO vijfjaarlijks geëvalueerd. De primaire doelstelling van deze fondsen is om ontwikkelingsimpact te genereren. Deze impact moet tot stand worden gebracht binnen het revolverende karakter van de fondsen, wat als randvoorwaarde voor uitvoering aan FMO is meegegeven. Beide elementen worden daarmee meegenomen in de reguliere evaluatiecyclus.

5

Hoe gaat u de vraagtekens van de Algemene Rekenkamer aangaande staatssteun wegnemen?

Antwoord:

De Algemene Rekenkamer schat het financieel risico voor het jaar 2016 laag in en heeft geen voorbeelden aangetroffen van mogelijke staatssteun. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat het ministerie verder inzichtelijk maakt dat in geval van bijdragen aan Nederlandse bedrijven die ODA-gelden ontvangen geen sprake is van staatssteun. Het kabinet neemt de vraagtekens van de Algemene Rekenkamer weg door de interne vastlegging van de resultaten van de toetsing op staatssteun verder te verbeteren.

De bestaande instructies in het handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken worden bezien. In de beoordeling van programmabijdragen aan bedrijven is een risicoanalyse op staatssteun opgenomen. Het kabinet verhoogt het toezicht op de naleving van de instructies in de praktijk. De Auditdienst Rijk wordt in dat kader verzocht in de jaarlijkse controleverklaring over de uitvoering van de programma's door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland tevens een uitspraak te doen over de uitvoering van steunregelingen.

6

Zijn er middelen teruggevloeid van een revolverend fonds naar Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking? Zo ja, hoeveel?

Antwoord:

Het kabinet kan eenzijdig de beschikking wijzigen en verstrekte middelen inclusief gemaakte rendementen terugvorderen. Dit is in het verleden meermaals voorgekomen. Bij vaststelling van de subsidie voor het Nederland Investerend Matching Fonds in 2008 kon bijvoorbeeld EUR 35,2 miljoen worden teruggevorderd.

Bij de fondsen in beheer van FMO die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in het verantwoordingsonderzoek 2016, zijn geen middelen teruggevloeid naar de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het is de wens van het kabinet om de ontwikkelingsimpact van de fondsen te vergroten. Daarom worden rente-inkomsten, dividenden en gebruikelijke bancaire provisies gerelateerd aan fondsactiviteiten geherinvesteerd in de fondsen. Ook de aflossingen op leningen,

alsmede de opbrengst van aandelenverkopen (inclusief de winsten) stromen terug in het fonds en worden opnieuw geïnvesteerd.

7

Wat zijn de onredelijke voorwaarden die hier worden genoemd?

Antwoord:

FMO opereert additioneel aan de markt. Dit houdt in dat FMO niet investeert in activiteiten waar een commerciële bank ook alleen in zou kunnen investeren. FMO neemt die risico's die commerciële banken niet kunnen of mogen financieren, voornamelijk in lage- en laagmiddeninkomenslanden. Indien niet aan het principe van additionaliteit wordt voldaan, is er geen rol voor de ontwikkelingsbank, juist om oneerlijke concurrentie te voorkomen.

In deze context zijn onredelijke voorwaarden bijvoorbeeld risico-opslagen die commerciële banken hun klanten in rekening brengen voor het verstrekken van financiering met langere looptijden of financiering in lokale valuta. Door het wegnemen van hogere risico's kunnen commerciële banken wel tegen redelijke voorwaarden mede investeren, direct of via de fondsen die FMO beheert. FMO hanteert hierbij strenge eisen op het gebied van milieu- en sociale impact en adequaat bestuur.

8

Waar is het doelrendement van 6.2% op gebaseerd? En zijn er nieuwe inzichten die deze hoogte ter discussie stellen?

Antwoord:

De staat als aandeelhouder stuurt op financieel waarde behoud zodat maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd en de continuïteit van de organisatie wordt geborgd. Het normrendement op het eigen vermogen van FMO was door de staat als aandeelhouder voor de periode 2014–2016 vastgesteld op 6,2% en behaald door FMO. Naar aanleiding van de huidige lage rentestanden op de internationale kapitaalmarkten is recent het normrendement voor FMO herzien. Het normrendement voor de periode 2017–2019 is daarbij naar beneden bijgesteld en ligt nu op 4,2%.

9

De beheerskostenvergoeding van AEF bedraagt 15.1%, van IDF 8.9% (pag. 20) en van MASSIF 14.6% (pag. 25) Waarom verschilt dit zoveel? Doet IDF het goed of doen de anderen het juist slecht?

Antwoord:

De Algemene Rekenkamer geeft de cumulatieve beheerskosten weer. De jaarlijkse beheerskosten voor de revolverende fondsen bedragen echter minder dan 2% van uitstaande en gecommiteerde financieringen. De vergoeding voor de beheerskosten is grotendeels afhankelijk van het aantal investeringen per fonds. Bij het *Infrastructure Development Fund* gaat het veelal om grote projecten met een lange looptijd, en binnen MASSIF om kleinere investeringen met een relatief korte looptijd.

Het bestaande beheerskostenvergoedingenmodel voor de overheidsfondsen wordt sinds 2012 toegepast. Deze kostenstructuur heeft geleid tot een kostenniveau dat met name voor MASSIF aan de hoge kant is, hetgeen ook in de recente evaluatie werd geconstateerd. De beheerskostenvergoeding voor het *Infrastructure Development Fund* is op dit moment niet kostendekkend. De huidige methodiek voor het berekenen van de beheerskosten wordt dit jaar onafhankelijk geëvalueerd.

10

Waarom informeert u het parlement pas nadat de beschikking aan het FMO is afgegeven?

Toelichting voor R: In de begroting informeert het kabinet de kamer over bestaande subsidieregelingen. Op basis van deze informatie keurt de Kamer de begroting goed. Het goedkeuren van individuele subsidiebeschikkingen is vervolgens het mandaat van de Minister. Het voorleggen van individuele beschikkingen aan de kamer is niet gebruikelijk of gewenst (noch verplicht).

Antwoord:

Het subsidieoverzicht dat deel uitmaakt van de departementale begroting biedt de Kamerleden gelegenheid om met de bewindslieden van gedachten te wisselen over het subsidiebeleid en de individuele subsidies.

11

Welke stappen gaat u zetten om de informatievoorziening over de revolverende fondsen te verbeteren?

Antwoord:

Het door de Algemene Rekenkamer geschetste beeld dat de informatievoorziening voor revolverende fondsen onvoldoende inzichtelijk is deelt het kabinet niet. Het transparantiebeleid van FMO is in de afgelopen jaren op meerdere vlakken verbeterd. Zo worden resultaten met ingang van 1 januari 2016 gerapporteerd volgens de *International Aid Transparency Initiative (IATI)* open data-standaard. Dit maakt resultaten, kwartaal- en jaarrapportages volledig toegankelijk voor het publiek en parlement. Tevens krijgt het parlement programmaevaluaties aangeboden conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015. Om ex ante transparantie te bieden is FMO in 2016 gestart met het publiceren van voorgenomen investeringsbeslissingen binnen de energie- en landbouwsector. Dit stelt belanghebbenden in staat potentiële bezwaren tijdig te signaleren, zodat deze kunnen worden afgewogen bij de investeringsbeslissing.

12

Hoe reageert u op het nawoord van de Algemene Rekenkamer inzake de informatievoorziening?

Antwoord:

Alle relevante gegevens over de investeringen binnen de revolverende fondsen worden gepubliceerd op de website van FMO. Sinds 1 januari 2016 gebeurt dit volgens de *International Aid Transparency Initiative (IATI)* open data-standaard. Daardoor is de informatie voor het publiek openbaar en kan iedereen deze data gebruiken en controleren. Het kabinet is van mening dat open data de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in belangrijke mate verbeteren, in aanvulling op de reguliere rapportages aan het parlement.

13

Gaat u de ruimte voor verbetering in de verantwoording van de fondsen met de Rekenkamer bespreken?

Antwoord:

Ja, dit zal worden besproken.