

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2006

Graag wil ik u, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, hierbij informeren over de resultaten van de evaluatie van het ORET/MILIEV-programma in China, die door IOB in samenwerking met het Chinese National Center for Science and Technology Evaluation (NCSTE) is uitgevoerd in de periode tussen mei 2004 en oktober 2005 en in maart 2006 is afgerond.<sup>1</sup>

#### **Samenvatting**

Het doel van de evaluatie is inzicht te krijgen in hoeverre het programma aansluit bij de Nederlandse en Chinese beleidsprioriteiten en in hoeverre de doelstellingen zowel op programmaniveau als op projectniveau zijn gerealiseerd. Deze evaluatie is daarnaast bijzonder omdat de uitvoering onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel het Chinese National Center for Science and Technology Evaluation (NCSTE) als IOB heeft plaatsgevonden. Tot nog toe werden evaluaties van ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten vaak geleid door de donor en waren deze er vaak op gericht te voldoen aan de vereisten van donoren.

Het ORET/MILIEV-programma subsidieert de aanschaf van kapitaalgoederen, werken en/of diensten door ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij om transacties die niet commercieel haalbaar zijn, maar wel economisch rendabel. Daarnaast dienen de projecten positieve «ontwikkelings-effecten» te hebben op werkgelegenheid, vrouwen, milieu en armoede, of in ieder geval geen negatieve effecten.

De belangrijkste conclusie is dat de algemene uitvoering van het ORET/MILIEV-programma in China gedurende de periode 1991–2003 voldoende is. Het programma past binnen de Chinese ontwikkelingsplannen zowel op lokaal niveau als op sectoraal niveau, en heeft een nuttige bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van China. Ook heeft het programma een bijdrage geleverd aan kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

China. Het programma is op specifieke ontwikkelingsdoelstellingen (armoede, vrouwen en milieu) echter minder relevant dan gehoopt. De projecten hebben in het algemeen een licht positieve dan wel geen invloed gehad op de ontwikkelingsdoelstellingen. Oorzaak hiervan is o.a. het feit dat de meeste projecten in de meest ontwikkelde gebieden van China hebben plaatsgevonden. De prioriteiten die de Chinese overheid geeft aan de ontwikkeling van westelijke regio's zijn niet zichtbaar in het ORET/MILIEV programma.

Driekwart van de ORET/MILIEV-projecten heeft de eigen doelstellingen bereikt, waarbij projecten die gericht zijn geweest op versterking van publieke dienstverlening (zoals in de medische sector, energie of drinkwater) succesvoller zijn geweest dan activiteiten gericht op niet-publieke sectoren (met name activiteiten binnen de landbouwsector). Nederlandse leveranciers hebben door het programma nieuwe activiteiten kunnen ontplooiën in China, en zijn daarmee in staat geweest hun aanwezigheid in China uit te breiden. Zo hebben dankzij ORET/MILIEV negen bedrijven een permanente aanwezigheid in China opgezet en minimaal 15 bedrijven nieuwe orders kunnen verwerven. Daarbij geldt wel dat in een aantal gevallen deze vervolgoorders ook met steun van ORET/MILIEV tot stand gekomen zijn.

Betaalde prijzen in het programma zijn in het algemeen hoger dan die op de wereldmarkt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de lage efficiëntie van het programma. Aanvragers zijn gedwongen kosten te maken tijdens de langdurige en ingewikkelde procedure. De efficiëntie van het programma zou verder verbeterd kunnen worden.

Ik wil echter nu nog geen wijzigingen aanbrengen in de vormgeving van het programma alleen voor China. Op dit moment wordt namelijk het gehele ORET/MILIEV-programma gedurende de periode 1999–2004 geëvalueerd, waarbij in het bijzonder gekeken zal worden naar de ontwikkelingssimpact van het programma. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie zal het ORET/MILIEV-programma in zijn geheel aangepast worden. De resultaten van deze evaluatie van het ORET/MILIEV-programma in China zullen worden meegenomen in de beleidsreactie op de programmabrede evaluatie, waarvan ik de uitkomsten eind 2006 verwacht.

## **Toelichting**

### *Geschiedenis ORET/MILIEV in China*

Sinds 1991 is het ORET-programma een instrument dat exporttransacties ten behoeve van investeringen in sociaal-economische infrastructuur van ontwikkelingslanden stimuleert door middel van een subsidie die een deel van de transactiekosten dekt. In 1993 werd daarnaast het MILIEV-programma opgezet met als doel het stimuleren van projecten met een positief resultaat voor het milieu. MILIEV kende aanvankelijk een hoger subsidiepercentage dan ORET. In 1998 zijn beide programma's samengevoegd in het ORET/MILIEV-programma, dat eenvormige financieringscriteria en subsidiepercentages kent. In principe geldt voor China sindsdien een subsidiepercentage van 35%. Projecten komen in aanmerking voor een subsidie vanuit het ORET/MILIEV-programma als het project niet commercieel haalbaar is en niet via normale marktvoorwaarden gefinancierd kan worden. Het project moet wel duidelijk bijdragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van het land, waarbij specifiek gesteld wordt dat het programma zou moeten bijdragen aan, of in ieder geval geen negatief effect zou moeten hebben op de dimensies «armoede», «vrouwen» en «milieu».

China heeft vanaf het begin van zowel het ORET- als het MILIEV-programma gebruik kunnen maken. Bovendien is in februari 1995, tijdens het bezoek van een Nederlandse handelsmissie aan China onder leiding van minister-president Kok het zogeheten «Kok-pakket» aangeboden. Dit pakket bevatte o.a. een bedrag van EUR 227 miljoen binnen het ORET/MILIEV-budget, dat beschikbaar zou zijn voor China voor een periode van zeven jaar.

Gedurende de periode 1991–2003 zijn 217 voorstellen voor ORET/MILIEV-projecten gericht op China ontvangen, waarvan er 84 zijn goedgekeurd. Deze 84 projecten zijn in de evaluatie betrokken. Het totale subsidiebedrag dat met deze projecten gemoeid is geweest bedraagt EUR 208 744 028, voor een totaal transactiebedrag van EUR 473 446 212. Dit betekent een subsidiepercentage van 44%. Op dit moment zijn 40 projecten afgerond. Projecten zijn uitgevoerd in de volgende sectoren: «landbouw en waterbeheer», «energie/transport», «milieubescherming/afvalverwerking», «industriële productiemiddelen», «landbouwproductie- en verwerkingsmiddelen», «medische apparatuur» en «waterzuivering/wateraanbod». Regionaal gezien zijn er meer middelen gegaan naar het meer ontwikkelde zuidoosten, vervolgens naar centraal China en het noordoosten, en daarna naar het minst ontwikkelde westen van China.

### *Evaluatie*

Tot nog toe zijn de meeste evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd onder leiding van donoren, en waren erop gericht te voldoen aan de doelstellingen van donoren. Aangezien ontwikkelingssamenwerking steeds meer uitgaat van een beleidsgerichte en door het ontvangende land geleide benadering is het belangrijk evaluaties te ondersteunen die door het land zelf geleid worden. De evaluatie van het ORET/MILIEV-programma in China behoort tot de eerste-generatie evaluaties die door het ontvangende land geleid zijn. NCSTE en IOB hebben overeenstemming bereikt over de Terms of Reference en hebben de evaluatie gezamenlijk uitgevoerd.

### *Resultaten van de evaluatie*

De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de algemene uitvoering van het ORET/MILIEV-programma in China gedurende de periode 1991–2003 voldoende is. Het programma past binnen de Chinese ontwikkelingsplannen zowel op lokaal niveau als op sectoraal niveau, en heeft een nuttige bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van China. Voor China belangrijke sectoren als «landbouwproductie- en verwerkingsmiddelen», «waterzuivering», «waterbeheer», «energie» en «milieu» hebben alle geprofiteerd van de steun via het ORET/MILIEV-programma. De Chinese overheid is dan ook zeer actief in het voortraject betrokken bij de totstandkoming van een ORET-project. Alleen projecten in relevante sectoren, en die in de ogen van de Chinese overheid prioritair zijn, komen in aanmerking voor financiering via ORET.

Sinds 1999 voert de Chinese regering een actief beleid om het westen van het land te ontwikkelen. Gezien de grote rol van de Chinese overheid bij het signaleren van mogelijke ORET/MILIEV-projecten had het programma een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de westerse regio's. Het aandeel van ORET/MILIEV-projecten in het westen van China op het totaal van ORET/MILIEV-projecten is in de periode 1999–2003 echter afgenomen ten opzichte van de periode 1991–1999 van 24% tot 17%. Ook het aandeel van het transactiebedrag voor projecten in het westen over de periode 1999–2003 daalde van 18% van het geheel in de periode 1991–1999 tot 10%. De centrale coördinatie door het Chinese Ministerie van

Financiën heeft dus onvoldoende aangesloten bij de algemene wens van de Chinese regering het westen meer aandacht te geven. Het ORET/MILIEV-programma blijft een vraaggestuurd programma, waardoor de Nederlandse rol op dit terrein beperkt is.

Het programma heeft ook een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven in China. Een negental Nederlandse aanbieders heeft van het ORET/MILIEV-programma gebruik kunnen maken om toegang te krijgen tot de Chinese markt. Hoewel de meeste bedrijven het ORET/MILIEV-programma niet nodig hebben gehad om toegang te krijgen tot de Chinese markt, heeft het programma wel een positieve invloed gehad op het versterken van de positie van hun bedrijf in China.

Het programma is op specifieke, ontwikkelingsgerelateerde terreinen als vermindering van armoede en het creëren van werkgelegenheid, minder relevant. ORET/MILIEV-projecten zouden een positieve bijdrage moeten leveren aan armoedebestrijding, maar mogen in ieder geval geen negatieve invloed hebben op de positie van de armen. De evaluatie toont dat 22 van 75 activiteiten waarvoor gegevens beschikbaar waren een directe positieve invloed hebben gehad, en dat geen enkele activiteit een negatieve invloed heeft gehad. Ook mogen projecten geen negatieve effecten hebben op de positie van vrouwen. In geen enkel geval is deze negatieve invloed geconstateerd, maar slechts bij vijf projecten is er een positief effect geweest op de positie van vrouwen.

Tenslotte mogen ORET/MILIEV-projecten geen negatieve invloed hebben op het milieu. De evaluatie geeft aan dat dit bij één project wel het geval is geweest, als gevolg van het feit dat de afnemer niet alle noodzakelijke installaties die vooraf waren voorzien heeft aangebracht. In 31 van de 73 projecten waarvoor op dit terrein gegevens beschikbaar zijn werd tijdens de beoordeling een positief effect op het milieu verwacht. Geconstateerd is dat de meerderheid van projecten een neutrale score heeft bij het testen voor effecten op de terreinen van armoede, gender en milieu.

Wanneer specifiek gekeken wordt naar de projecten zelf blijkt dat driekwart van de ORET/MILIEV-projecten de eigen doelstellingen (zoals vastgelegd in projectdocumenten) heeft bereikt. Hierbij geldt dat projecten die gericht zijn geweest op versterking van publieke dienstverlening (bijvoorbeeld in de water- en energiesector) succesvoller zijn geweest dan die gericht op de niet-publieke diensten sector. Deze bevat zowel private ondernemingen als semi-overheidsinstellingen. Deze laatste activiteiten zaten met name in de landbouwsector, waar veel kleinere ORET/MILIEV-activiteiten hebben plaatsgevonden, gericht op niet-publieke ontvangers. Belangrijkste redenen voor het gebrek aan succes in deze sector zijn de sterke, en steeds meer toegenomen concurrentie, waardoor de uiteindelijke marktomstandigheden na afronding van het project vaak niet overeenkwamen met de verwachtingen, een gebrek aan werkkapitaal bij deze projecten en een gebrek aan institutionele capaciteit bij de eindgebruiker.

Uiteindelijk hebben de 44 ORET/MILIEV-activiteiten in China die volledig afgerond zijn geleid tot ongeveer 3400 banen in China (2000 voor mannen en 1400 voor vrouwen). Daarbij is wel opgemerkt dat 60% van de projecten uiteindelijk minder nieuwe directe werkgelegenheid oplevert dan vooraf verwacht. Dit is een gevolg van het feit dat bestaande medewerkers nieuwe functies krijgen en niet alle projecten de volledige verwachte productiecapaciteit hebben bereikt. Ook het feit dat het scheppen van werkgelegenheid een beoordelingscriterium is bij de aanvraag kan hieraan bijgedragen hebben, omdat in een aantal gevallen een te positieve verwachting is gewekt. Overigens is de werkgelegenheid

die in Nederland is gecreëerd (634 manjaren) wel hoger dan verwacht (535 manjaren).

Betaalde prijzen in het programma zijn in het algemeen hoger dan die op de wereldmarkt, in een aantal gevallen tot 40% hoger. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen werd de prijs als lager dan de marktprijs gezien. De meeste eindgebruikers gaven tijdens de evaluatie aan dan ook niet tevreden zijn over de uiteindelijke prijs. Daarbij zij opgemerkt dat volgens de Chinese ontvangers een prijs die ongeveer 10–15% boven de wereldmarktprijs ligt aanvaardbaar zou zijn, omdat door de ORET/MILIEV-subsidie de ontvanger uiteindelijk toch profiteert van een lagere prijs en het in de ogen van de ontvangers reëel is dat de uitgebreide procedures extra kosten met zich meebrengen. Tenslotte geldt dat apparatuur die ten behoeve van ORET/MILIEV-projecten China binnenkomt vrijgesteld is van belastingen. Dit levert een belangrijke kostenbesparing op voor de eindgebruiker.

De evaluatie concludeert dat er een aantal redenen ten grondslag kan liggen aan de hogere prijzen. Genoemd worden de voorwaarde dat 60% van de transactiewaarde moet bestaan uit in Nederland gecreëerde toegevoegde waarde. Dit kan een prijsopdrijvende werking hebben op het eindproduct, aangezien soms onderdelen moeten worden aangeschaft in Nederland die elders goedkoper zijn. Ook zal de aanbieder de kosten doorberekenen die gemaakt worden gedurende de aanvraagprocedure van het ORET/MILIEV-programma. Tenslotte kan het gebrek aan 'international bidding' resulteren in een prijs die boven de wereldmarktprijs uitkomt.

#### *Beleidsreactie*

Concluderend kan worden gesteld dat het ORET/MILIEV-programma in China relevant is geweest voor de Nederlandse bedrijven en lokale ontvangers, en dat het heeft bijgedragen aan de economische ontwikkeling van China. Tegelijkertijd is een beperkte bijdrage geleverd aan de specifieke ontwikkelingsdoelstellingen «armoede», «vrouwen en ontwikkeling», «milieu», of aan de ontwikkeling van de westerse regio's van China. Deze beperkte bijdrage aan de specifieke ontwikkelingsdoelen maakt dat het programma vanuit Nederlands OS-oogpunt minder relevant is geweest dan gehoopt. Een beter doordacht nationaal kader voor de ORET-inzet in China zou hierin verbetering kunnen brengen. Omdat het Chinese Ministerie van Financiën hierin een belangrijke rol speelt, zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich actief inzetten om de dialoog met de Chinese overheid op dit punt te versterken. Deze dialoog zou expliciet moeten leiden tot het nauwer aansluiten van het programma bij de Western Development Strategy van de centrale Chinese overheid, en zou zich meer moeten richten op het versterken van publieke sectorvoorzieningen die een meetbare bijdrage leveren aan ontwikkelingsgebieden als «armoede», «vrouwen» en «milieu». Activiteiten gericht op het versterken van publieke diensten zijn immers ook succesvoller geweest dan activiteiten op niet-publieke diensten.

De huidige evaluatie resulteert in een aantal punten dat meegenomen moet worden bij de bredere gedachte omtrent toekomstige vormgeving van het ORET/MILIEV-programma. Een aantal algemene wijzigingen is in de afgelopen jaren al doorgevoerd. Zo worden nu geen activiteiten gericht op niet-publieke diensten meer ondersteund en is het mogelijk om tot 70% van de gecreëerde toegevoegde waarde van buiten Nederland in te kopen. Toch dient de efficiëntie van het ORET-programma verder verbeterd te worden, bijvoorbeeld door een verdere aanpassing en vereenvoudiging van de procedures. Ook worden door middel van het ORET/MILIEV-

programma veel soortgelijke activiteiten opgezet, door vaak dezelfde bedrijven. De mogelijkheden het programma innovatiever te maken zullen onderzocht worden. Duidelijk is dat deze onderwerpen meer samenhangen met de algemene opzet van het ORET-programma dan met de specifieke uitwerking daarvan voor China.

Op dit moment wordt het gehele ORET/MILIEV-programma gedurende de periode 1999–2004 extern geëvalueerd. Hierbij is in de Terms of Reference vastgelegd dat de externe evaluator in het bijzonder zal kijken naar de impact van het programma. Ik wil graag weten hoe ontwikkelingsrelevant het ORET/MILIEV-programma is. Deze wens is versterkt door de uitkomsten van deze ORET/MILIEV-evaluatie voor China. Op basis van de uitkomsten van de programma-brede evaluatie, die ik aan het eind van het jaar verwacht, zal het gehele ORET/MILIEV-programma tegen het licht worden gehouden en zo mogelijk worden aangepast. Graag zeg ik u toe u verder te informeren over beleidswijzigingen omtrent ORET/MILIEV wanneer de programma-brede evaluatie is afgerond. De resultaten van de huidige ORET/MILIEV-evaluatie in China zullen daarbij ook worden meegenomen.

Intussen zal ik op basis van de uitkomsten van de huidige evaluatie de dialoog aangaan met de Chinese regering op welke wijze op korte termijn het programma ontwikkelingsrelevanter gemaakt kan worden zonder daarbij vooruit te lopen op de resultaten van de algehele evaluatie van het ORET/MILIEV-programma. De Chinese regering heeft hierbij een belangrijke rol te spelen, omdat zij vooraf alle projecten die voor een ORET/MILIEV-subsidie in aanmerking willen komen dient goed te keuren. Ook zal ik, in samenwerking met de Chinese regering en FMO, blijven kijken naar mogelijkheden de efficiëntie van het programma in zijn huidige opzet verder te versterken.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven