

Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 1 Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)

Duurzame Economische Ontwikkeling, Handel en Investerings

Terms of Reference

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie

[31 Maart 2020](#)

Inhoud

Hoofdstuk 1 Rationale en belang van onderzoek	3
Hoofdstuk 2 Beleidsafbakening, -typering, en -budgetten.....	10
Hoofdstuk 3 Evaluatiedoel en -vragen.....	14
Hoofdstuk 4 Methodologische aanpak.....	17
Hoofdstuk 5 Planning en risico's.....	25
Hoofdstuk 6 Producten en organisatie	28

Hoofdstuk 1 Rationale en belang van onderzoek

1.1 Aanleiding

In 2012 besloot het kabinet Rutte-II om een minister voor Buitenlandse Handel én Ontwikkelingssamenwerking aan te stellen. Voor het eerst werden de beleidsterreinen van 'hulp en handel' in één portefeuille, één begroting en één beleidsagenda gecombineerd onder de afkorting BHOS. Deze ingrijpende samenvoeging, waarbij beleidsdoelen op de terreinen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel samen zijn gekomen, ging gepaard met een verhuizing van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het ministerie van Economische Zaken (EL&I) naar het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze verhuizing was mede ingegeven door het streven naar meer beleidscoherentie (samenhang) op deze terreinen.

De begroting voor BHOS is opgebouwd rond de volgende vijf beleidsartikelen.

Tabel 1: Overzicht BHOS beleidsartikelen

Nummer	Beleidsartikel	Algemene doelstellingen
Artikel 1	Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	Duurzaam handels- en investeringssysteem incl. MVO, versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden.
Artikel 2	Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat	Toegenomen voedselzekerheid; verbeterd waterbeheer, drinkwater, sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiëne; toegenomen weerbaarheid tegen klimaatverandering en tegengaan van klimaatverandering; duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen.
Artikel 3	Sociale vooruitgang	Menselijke ontplooiing en het bevorderen van sociale gelijkheid en inclusieve ontwikkeling, door het 1) bijdragen aan seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, 2) bevorderen van vrouwenrechten en gendergelijkheid, 3) versterking van het maatschappelijk middenveld, 4) versterken van het onderwijs en 5) een toename van het aantal goed opgeleide professionals.
Artikel 4	Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	Het voorkomen en terugdringen van gewelddadig conflict en het bevorderen van rechtstaatontwikkeling, vredesopbouw, migratiesamenwerking, verbeteren van de perspectieven van vluchtelingen, en het verlenen van noodhulp.
Artikel 5	Multilaterale samenwerking en overige inzet	Versterkte multilaterale betrokkenheid, de inzet van cultuur en sport in ontwikkelingslanden om een sociale en kansrijke samenleving te stimuleren en het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid in Nederland.

In deze beleidsdoorlichting staat beleidsartikel 1 centraal; *Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen*. Dit beleidsartikel vormt de kern van het beleid inzake Hulp, Handel en Investerings (HHI) en bestaat uit drie (voorheen vier) sub-artikelen (zie paragraaf 1.3).

In 2016 heeft IOB besloten tot een artikel brede beleidsdoorlichting in plaats van beleidsdoorlichtingen op sub-artikel niveau. Dit zou namelijk de kans bieden om de beoogde beleidscoherentie (samenhang) en synergie (meerwaarde als gevolg van samenhang) op het gebied van hulp, handel en investeringen in een beleidsdoorlichting te kunnen toetsen op basis van voldoende onderliggende programma- en instrumentevaluaties. Met het oog op het meenemen van inzichten uit de evaluatie van het Dutch Good Growth Fund (verder toegelicht in paragraaf 1.3), het vlaggenschip van de HHI agenda, werd besloten om de beleidsdoorlichting van artikel 1 BHOS voor

2020 in te plannen. Een beleidsdoorlichting van de gehele BHOS begroting zou nodig zijn om te komen tot een samenhangend oordeel over de integrale beleidsagenda (artikel 1 t/m 5). Een dergelijke benadering voert echter om praktische redenen te ver. Voor een zo compleet mogelijk beeld van de HHI agenda worden waar mogelijk en opportuun geacht wél de (effecten van) beleidsinspanningen binnen de overige BHOS beleidsartikelen in het oordeel meegewogen (hier: de randen van het beleid onder artikel 1). Denk bijvoorbeeld aan situaties waar mogelijk sprake is van uitruil bij het nastreven van de verschillende beleidsdoelstellingen¹.

In opmaat tot deze beleidsdoorlichting is invulling gegeven aan de verplichte toelichting op de onderzoeksopzet (de zogenaamde Motie Harbersbrief). Deze [brief](#) is met de Tweede Kamer gedeeld, waarmee zij in de gelegenheid is gesteld om vragen over de onderzoeksopzet te stellen. De reactie vanuit de Tweede Kamer gaf geen aanleiding tot een gewijzigde aanpak. De Kamer benadrukt wél in de doorlichting aandacht te besteden aan institutionele aspecten; met name de overgang van DGBEB naar BZ als gevolg van de nieuwe geïntegreerde beleidsagenda. Daarmee dient de afgestemde Harbersbrief en de [reactie](#) op de vragen vanuit de Kamer als basis voor de hier uitgewerkte Terms of Reference (ToR).

Deze ToR sluit aan bij de [handreiking](#) van de Regeling Periodieke Evaluatie (opgesteld door het ministerie van Financiën) en formuleert de afbakening en centrale onderzoeksvragen, beschrijft de benodigde bronnen en voorziene onderzoeksmethoden, en voorziet in een uitwerking van de planning op hoofdlijnen vertaald naar de gewenste activiteiten, taakverdeling en tijdsplanning.

1.2 Beleidscontext en rationale

De beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen kwam tot stand in de nadagen van de mondiale financieel economische crisis (2008-2011). Minder beschikbare publieke middelen en de wens het nationale belang centraler te stellen, leidden tot een visie om, gegeven de financiële beperkingen, met publieke middelen een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement voor ontwikkelingslanden én Nederland te kunnen behalen. De destijds in het regeerakkoord (kabinet Rutte-II) nieuw ingezette agenda was het resultaat van een politiek compromis, waarbij juist deze gedachte, om met beperkt beschikbare publieke middelen zoveel mogelijk private betrokkenheid bij ontwikkeling te mobiliseren, centraal stond.

Een jaar na de start van het kabinet Rutte-II verscheen de beleidsnota "[Wat de wereld verdient](#)" (Kamerstuk 33625, nr. 1, 2013). Deze benoemt drie ambities: (1) het uitbannen van extreme armoede binnen één generatie, (2) het bevorderen van duurzame en inclusieve economische ontwikkeling wereldwijd en (3) het faciliteren van succes voor Nederlandse bedrijven die zaken doen in het buitenland. Deze nota besteedt aandacht aan het belang van samenhang/coherentie tussen verschillende beleidsterreinen in de verwachting dat de combinatie van hulp en handel wederzijds voordeel kan opleveren voor zowel Nederland als lage- en middeninkomenslanden, zonder overigens het woord 'synergie' te noemen.

Vanaf 2017 heeft het kabinet Rutte-III de ingeslagen route in grote lijnen voortgezet, zoals ook beschreven in de nota "[Investeren in perspectief](#)" (Kamerstuk 34 952, nr. 1, 2018). Deze nota onderstreept expliciet het streven naar synergie tussen hulp, handel en investeringen, plaatst een

¹ Een kwantitatieve maatstaf om mogelijke uitruil in kaart te brengen is het CBS dashboard brede welvaart 'elders' (onderdeel van de Monitor Brede Welvaart). Dit beschrijft de manier waarop Nederland zijn brede welvaart in het 'hier en nu' opbouwt, en welke effecten dat heeft op de rest van de wereld. Hiertoe worden stromen van inkomens en hulpbronnen tussen Nederland en het buitenland in kaart gebracht. Zie voor meer informatie <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2019/brede-welvaarttrends/>

aantal nieuwe (geografische en thematische) accenten en legt expliciet nadruk op de Sustainable Development Goals (SDG's). De beleidsnota is onder meer uitgewerkt in een [Handelsagenda](#) (Kamerstuk 34 952, nr. 30, 2018), de [voortgang](#) van de Handelsagenda (Kamerstuk 34 952, nr. 86, 2019, inclusief de beleidsreactie op de IOB evaluatie 'Economische Diplomatie') en een [Financieringsbrief](#) (*Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken*, Kamerstuk 34 952, nr. 44, 2019). De koppeling tussen hulp en handel manifesteert zich niet alleen in artikel 1 van de BHOS-begroting (duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen), maar vormt ook onderdeel van de overige artikelen (zie Tabel 1, p.3).

1.3 Beleid op hoofdlijnen

Beleidsartikel 1 bestond aanvankelijk uit vier sub-artikelen². Het vierde sub-artikel (Dutch Good Growth Fund) is vanaf begrotingsjaar 2019 bij het derde sub-artikel (1.3; private sector ontwikkeling) ondergebracht, omdat het feitelijk een instrument betreft meer dan een specifiek beleidsthema. De sub-artikelen zijn een feitelijke weergave van de begrotingsindeling. De rol die de overheid daarbij voor zichzelf ziet weggelegd is die van *reguleerder, stimulator, regisseur, en financier*. Artikel 1 omvat de volgende beleidsthema's:

BHOS art. 1.1 Een duurzaam handels- en investeringsstelsel, inclusief MVO (ODA³)

De minister voor BHOS zet zich in voor een eerlijk en modern multilateraal handelssysteem, waarin verduurzaming van waardeketens en toegang van producten uit ontwikkelingslanden op ontwikkelde markten een plaats krijgen. Het bilaterale handels- en OS-beleid beoogt via technische assistentieprogramma's douanes en belastingdiensten in ontwikkelingslanden te versterken en waardeketens te verduurzamen. Dit gebeurt ook via het beleid gericht op (internationaal) maatschappelijk verantwoord ondernemen (waaronder sectorconvenanten). Op het terrein van handelspolitiek en investeringsbeleid spant de minister voor BHOS zich in EU-verband in voor versterking van het multilaterale handelssysteem, het afsluiten van bilaterale handelsakkoorden met voor Nederland in economisch opzicht interessante landen en regio's, integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handels- en investeringsstelsel en verduurzaming van investeringsregels⁴. Dit sub-artikel betreft op onderdelen een gedeeld budgethouderschap van DGIS en DGBEB.

BHOS art. 1.2 Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie (non-ODA)

Nederlandse bedrijven die activiteiten op buitenlandse markten willen ontplooiën, kunnen hiervoor van de staat ondersteuning krijgen via een breed palet aan instrumenten: van generieke dienstverlening door het postennetwerk en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) tot

² In deze toelichting worden de nieuwe benamingen van de doelen van de sub-artikelen gehanteerd zoals beschreven in de Memorie van Toelichting BHOS 2020. In de beleidsdoorlichting wordt onderzocht in welke mate daaraan al invulling wordt gegeven.

³ De internationale definitie van officieel erkende ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA) bepaalt sinds 1972 de doelen, instrumenten, bronnen en voorwaarden van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. De (niet dwingende) internationale norm om 0,7% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking te besteden, wordt gemeten op basis van deze definitie. ODA is gedefinieerd als geld-, goederen- of dienststromen naar zowel landen en gebieden die op de DAC-lijst van ODA-ontvangers staan als naar multilaterale ontwikkelingsorganisaties, die:

a) beschikbaar zijn gesteld door de overheid; zowel centrale als lokale overheden of hun uitvoerende organisaties, en b) zijn geregistreerd met als hoofddoel de verbetering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden en concessioneel van aard zijn met een schenkingselement van ten minste 25%.

⁴ Het beleid is in lijn met (en loopt op onderdelen soms voor op) de EU Policy Coherence for Development agenda en de bredere EU beleidsagenda die breder reikt dan investeringsverdragen. De EU ontwikkelt zich meer en meer tot een normatieve macht door de ontwikkeling van EU-standaarden en normen die internationaal worden overgenomen.

de inzet van financiële instrumenten gericht op specifieke doelgroepen zoals exportstarters en bedrijvenclusters. Voor dit sub-artikel ligt het budgethouderschap uitsluitend bij DGBEB.

BHOS art. 1.3 Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden (ODA en non-ODA)

De minister voor BHOS zet zich in voor de ontwikkeling van de private sector en een versterkte arbeidsmarkt door te investeren in het ondernemingsklimaat, ondernemerschap en duurzame productie en handel. De nadruk ligt daarbij op vrouwen en jongeren. Nederlandse bedrijven kunnen innovatieve oplossingen aandragen voor de uitdagingen waarmee ontwikkelingslanden worden geconfronteerd. Het beleid richt zich op vijf pijlers: (1) Versterking economisch bestuur en instituties, (2) Financiële sectorontwikkeling, (3) Infrastructuur-ontwikkeling, (4) Verduurzaming productie en handel, en (5) Bedrijfsontwikkeling en banengroei. Dit sub-artikel betreft op onderdelen een gedeeld budgethouderschap van DGIS en DGBEB.

BHOS art. 1.4 Het Dutch Good Growth Fund (DGGF)⁵

Het Dutch Good Growth Fund (DGGF) is een revolverend fonds met drie loketten dat langere-termijnfinanciering en exportkredietverzekering verschaft aan bedrijven en investeringsfondsen, in Nederland en in lage- en middeninkomenslanden, voor ontwikkelingsrelevante investeringen en exporttransacties waar reguliere marktpartijen tekortschieten. Het hoofddoel van het DGGF is intensivering van dergelijke investeringen in lage- en middeninkomenslanden door het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven met een focus op het midden- en kleinbedrijf. Het streven is het DGGF als geheel revolverend⁶ te laten zijn, rekening houdend met individuele verlieslatende activiteiten vanwege het risicovolle karakter van innovatieve investeringen in (deels) onontgonnen markten. Bij de totstandkoming van het DGGF is besloten dat pas achteraf zal worden vastgesteld welke uitgaven als ODA en welke als non-ODA worden aangemerkt.

Beleidsartikel 1 richt zich op het verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid, het bevorderen van duurzame, inclusieve groei wereldwijd en het versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland. De focus op duurzame en inclusieve groei vertaalt zich in beleid waarbij ODA-gefinancierde interventies zich richten op de versterking van het ondernemingsklimaat in *OS-landen*⁷. De handelskant van het beleid richt zich enerzijds op de stimulering van wederzijdse handel en investeringen tussen Nederland en OS-landen, om op termijn en indirect een bijdrage te leveren aan armoedevermindering. Anderzijds richt het handelsbeleid zich als tevoren op het bestendigen en uitbouwen van handelsrelaties met midden- en hogere inkomenslanden (w.o. OESO landen). Ook voor dat deel moet de meerwaarde van de overgang van DGBEB naar BZ beoordeeld worden, ook in het licht van de gewijzigde internationale politieke verhoudingen.

We merken hierbij op dat het onderscheid tussen ‘hulp’ enerzijds en ‘handel’ anderzijds niet gemakkelijk te maken is omdat ze elkaar deels overlappen. Zo kan hulp aan lokale bedrijven in ontwikkelingslanden onder ODA vallen, zoals ondersteuning van exporteurs in ontwikkelingslanden

⁵ Vanaf 2019 is het DGGF niet als afzonderlijk sub-beleidsartikel in de begroting opgenomen, maar bij het derde sub-artikel (1.3) ondergebracht.

⁶ Een revolverend fonds is een fonds waaruit budget wordt toegekend aan derden, zonder dat dit beperkt is tot een boekjaar. De geldverstrekking vindt veelal plaats in de vorm van een lening. Het fonds wordt opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, bijvoorbeeld door de aflossingen van de leningen met rente. Het idee is dat je met inzet van beperkte publieke middelen bijdraagt aan op termijn duurzame, zich zelf bedruipende fondsinstellingen, waarbij bovendien als gevolg van het demonstratie effect private bijdragen worden uitgelokt (hefboomwerking).

⁷ Zie bijlage 1 voor een overzicht van hulp, transitie en handelslanden.

door het CBI, terwijl dit ook gezien zou kunnen worden als onderdeel van de handelsagenda. Het biedt meer houvast een onderscheid te maken op het niveau van de drie centrale beleidsambities van het BHOS-beleid waarbij de eerste ambitie (uitbannen van extreme armoede) vooral appelleert aan de hulp dimensie, de derde ambitie (faciliteren succes Nederlandse bedrijven) zich meer richt op de handelsdimensie, en de tweede ambitie (duurzame inclusieve economische ontwikkeling) als het ware de verbindende factor tussen beide dimensies vormt. De activiteiten onder BHOS-artikel 1 richten zich met name op het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat voor bedrijven, het drijven van handel en het doen van investeringen, aangevuld met ondersteuning van bedrijven (uit Nederland en in ontwikkelingslanden), gedreven vanuit een armoede-focus (ambitie 2 en 3). Zo ligt bijvoorbeeld het belang van het financieren van infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden in het creëren van een gunstig klimaat voor bedrijvigheid, handel en directe investeringen en daarmee ook voor een zo groot mogelijke ontwikkelingsimpact in termen van bijvoorbeeld lokale banen of toegang tot schoon drinkwater. Daarmee richt BHOS-artikel 1 zich indirect op het reduceren van extreme armoede (ambitie 1) wereldwijd .

1.4 Synergie (en coherentie) nader geduid

Gezien de ontstaansgeschiedenis van het beleidsartikel kunnen we niet voorbij gaan aan een oordeelsvorming over de veronderstelde synergie tussen de thema's hulp en handel. Synergie wordt in deze doorlichting opgevat als meerwaarde die tot stand komt dankzij het samenvoegen van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in één portefeuille, bij één ministerie (BZ). Het idee is dat hulp leidt tot handel en investeringen, en dat handel en investeringen bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Hoe deze synergie tot stand zou moeten komen, is echter niet direct duidelijk. Uit een eerste verkenning van het beleid en de evaluaties van individuele instrumenten en beleidsvelden komen twee beelden naar voren: 1) vanuit het beleid wordt niet expliciet gestuurd op synergie; er zijn geen nota's of beleidstheorieën die inzichtelijk maken hoe synergie tot stand komt; en 2) waarschijnlijk als gevolg daarvan zijn er weinig evaluaties die expliciet aandacht besteden aan synergie.⁸ Het is dan ook moeilijk om vanuit de beleidsteksten te komen tot een strakke definitie van synergie.

Zo spreekt de nota "Wat de wereld verdient" niet expliciet over synergie, maar benoemt wel het begrip 'coherentie' en maakt daarin onderscheid tussen 'beleidscoherentie voor ontwikkeling' en 'coherentie voor handel'. Beleidscoherentie voor ontwikkeling (policy coherence for development)⁹ is volgens de OESO het streven om in niet-hulpbeleid schade voor ontwikkelingslanden te verminderen (do no harm) en de samenhang met het hulpbeleid te versterken. Het kabinet heeft in 2018 het PCD-actieplan uit 2016 herzien en werkt nu aan vijf thema's: (1) het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking, (2) ontwikkelingsvriendelijke handelsverdragen, (3) een ontwikkelingsvriendelijk investeringsregime, (4) verduurzaming van productie en handel, en (5) het tegengaan van klimaatverandering. De term 'coherentie voor handel' is minder gangbaar en wordt ook minder ver uitgewerkt, maar kan worden opgevat als de mate waarin het hulpbeleid bijdraagt aan de doelstellingen van het handelsbeleid, of in ieder geval de consistentie tussen handelsbeleid en niet-handelsbeleid. Toch wordt in deze nota wel al de basis gelegd voor het synergiebegrip, er

⁸ Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere weergave van het begrip 'synergie' in de beleidsdocumentatie.

⁹ De termen synergie en coherentie worden vaak in een adem geuit. Bij het begrip 'coherentie' is er altijd sprake van een glijdende schaal van meer coherent beleid (positieve connotatie) naar minder coherent of zelfs incoherent beleid (negatieve connotatie). Daarentegen heeft het begrip 'synergie' per definitie een positieve connotatie; meerwaarde door afstemming en samenwerking (1+1=3). IOB duidt het nuance verschil tussen beide begrippen als volgt: synergie = coherentie-plus.

wordt namelijk verondersteld dat “Met het opbouwen of uitbreiden van de handels- en investeringsrelatie [...] de noodzaak voor directe armoedebestrijding af[neemt].”

De nota “Investeren in perspectief” gaat een stap verder dan coherentie en spreekt wél expliciet over synergie tussen hulp, handel en investeringen. De nota veronderstelt dat “de relaties die Nederland heeft met ontwikkelende en opkomende landen benut worden om markten te ontsluiten voor het Nederlands bedrijfsleven”. Een andere veronderstelling luidt dat Nederland “innovatieve kracht en capaciteit toepasbaar [maakt] voor ontwikkeling” en diplomatie inzet voor belangen die gedeeld worden met ontwikkelingslanden. Interessant daarbij is de veronderstelling dat “als die belangen niet samenvallen [er] vanuit de BHOS-agenda een goede afweging [kan] worden gemaakt”. Ten slotte stelt de nota: “De combinatie van BHOS zet zowel de eigenstandige doelen van de ontwikkelingsagenda als de handelsagenda kracht bij”.

Los van de beleidsnota’s is het mogelijk een voorstelling te maken van hoe synergie zich in de praktijk kan manifesteren. Vertaald naar de centrale beleidsdoelstellingen kan de synergie tussen hulp en handel (beperkt tot armere ontwikkelings- en transitielanden) grofweg twee vormen aannemen. Enerzijds kan hulp (met als primair doel het uitbannen van extreme armoede) een bijdrage leveren aan het verbeteren van handel en investeringen (gericht op het bevorderen van duurzame en inclusieve economische ontwikkeling wereldwijd én het faciliteren van succes voor Nederlandse bedrijven die zaken doen in het buitenland). Zo kan hulp bijvoorbeeld bijdragen aan:

- een gezondere, beter gevoede en hoger opgeleide bevolking die als werknemer ingehuurd kan worden en die meer te besteden heeft als consument.
- meer stabiliteit in een land bijvoorbeeld als gevolg van een transparanter landrechtensysteem of minder corrupte overheidsinstanties waardoor er verminderd risico ontstaat voor handel en investeringen.
- het verbeteren van de reputatie, het imago van Nederland en netwerken wat positief kan zijn voor de vraag naar producten en diensten van Nederlandse bedrijven.

Anderzijds kunnen handel en investeringen ook positief (maar ook negatief!) uitpakken voor het uitbannen van extreme armoede, bijvoorbeeld via:

- bedrijven die creatieve en slimme producten en diensten aanbieden zoals betaalbare verzekeringen voor armen, goedkope basisvoorzieningen, schone energie of het verschaffen van toegang tot informatie.
- kennisdeling in specifieke economische sectoren waarin Nederland een voorhoede positie inneemt, zoals landbouw en waterbeheer.
- extra bedrijvigheid, die kan leiden tot een toename van het aantal (kwalitatief goede) banen waardoor meer mensen in staat worden gesteld om aan armoede te ontsnappen.
- multiplier effecten voor de lokale economie die voortkomen uit handel en investeringen die in potentie langer beklijven (duurzamer zijn) dan de multiplier effecten van hulp (die doorgaans eindig is).
- stijgende belastinginkomsten waardoor overheden van lage- en middeninkomenslanden meer middelen tot hun beschikking krijgen om te investeren in publieke goederen zoals gezondheidszorg en scholing.
- welvaartsgroei (als gevolg van handel) komt niet automatisch ten goede aan de allerarmsten en hangt af van herverdelingseffecten. Het kan zelfs leiden tot grotere inkomensverschillen zonder flankerend sociaal economisch beleid.
- welvaartsgroei kan ten koste gaan van milieu en biodiversiteit.

De beleidsdoorlichting zal aan beide vormen van synergie tussen hulp en handel aandacht besteden, met artikel 1 als focuspunt. Ook daar waar sprake is van spanning (uitruil of negatieve impact) tussen de beoogde beleidsdoelen.

1.5 Leeswijzer

De afbakening van deze beleidsdoorlichting staat centraal in hoofdstuk 2. De evaluatievragen worden genoemd in hoofdstuk 3, en de aanpak staat beschreven in hoofdstuk 4. De resterende hoofdstukken gaan in op de planning, voorziena op te leveren producten en de organisatie van de beleidsdoorlichting.

In dit hoofdstuk is het beleid geïntroduceerd volgens de begrotingsindeling. Doordat er, zoals beschreven, in aanloop naar deze beleidsdoorlichting bewust voor is gekozen om sub-artikel overstijgend te evalueren, ontstaat er ruimte om aandacht te geven aan de (veronderstelde) interactie tussen beleidsonderdelen/-thema's. Dit voorkomt een te verkokerde visie op afzonderlijke onderdelen van beleid, juist daar waar we op zoek zijn naar synergie.

In hoofdstuk 2 wordt het beleid gepresenteerd langs het continuüm van voorwaardenscheppend naar uitvoeringsgericht beleid. Dit perspectief biedt een aangrijpingspunt voor de (sub-artikel overstijgende) reconstructie van het beleid onder artikel 1, en faciliteert oordelen over doeltreffend- en doelmatigheid in relatie tot de gekozen mix van beleidsinstrumenten; centrale vragen in deze beleidsdoorlichting.

Daarop voortbouwend introduceren we in hoofdstuk 4 een voorlopige reconstructie van het beleid die tegemoet komt aan de wens voor een meer integrale benadering, juist om recht te doen aan de veronderstelde wisselwerking en synergie tussen beleidsonderdelen.

Hoofdstuk 2 Beleidsafbakening, -typering, en -budgetten

2.1 Tijdsafbakening

De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2012-2019. Als beginpunt geldt de start van het kabinet Rutte-II en daarmee de totstandkoming van BHOS als één portefeuille en de verhuizing van DGBEB naar BZ. De beleidsreconstructie zal de gehele periode omvatten, en daarmee twee kabinetten beslaan: Rutte-II en een groot deel van Rutte-III. Naar verwachting kan over de effectiviteit van nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld door de huidige minister voor BHOS nog weinig worden gezegd.

2.2 Afdekking en typering beleid

De analyse van samenhang en meerwaarde in de koppeling tussen hulp en handel richt zich primair op het beleid en de interventies onder artikel 1 van de BHOS-begroting (waaronder ook activiteiten gefinancierd via het multilaterale kanaal). Daarbij wordt ook gekeken naar evaluaties van een aantal instrumenten en beleidsterreinen die buiten dit artikel vallen, en in een aantal gevallen ook buiten de BHOS-begroting. Deze instrumenten vallen strikt genomen buiten de afdekking, maar worden vanwege de beleidscoherentie wel meegenomen:

- a. Het Fonds Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid (onder zowel artikel 1.3 als 2 BHOS) en het Fonds Duurzaam Waterbeheer (artikel 2 BHOS), voor zover het gaat om het versterken van de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven;
- b. De Exportkredietverzekering (EKV) die valt onder de begroting van Financiën, waarvoor de Minister voor BHOS medeverantwoordelijkheid draagt;
- c. Het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), gegeven de taak om buitenlandse investeerders voor Nederland aan te trekken. Ook hier geldt dat dit grotendeels onder de begroting van EZK valt, waarvoor de Minister voor BHOS medeverantwoordelijk is.

Wanneer we kijken de onderliggende interventies binnen elk van de vier sub-artikelen (zie hoofdstuk 1), aangevuld met bovengenoemde, dan valt ons het volgende op ten aanzien van de *beleidsinhoud*. De door te lichten beleidsagenda omvat zowel 1) voorwaardenscheppende als 2) uitvoeringsgerichte beleidsinterventies; een onderscheid dat ook wordt gemaakt in de Memories van Toelichting die onderdeel uitmaken van de begroting. Dit onderscheid maken we enerzijds ter ondersteuning van de nog te reconstrueren beleidstheorie en anderzijds om de uitspraken te kunnen doen over de beleidsmix. Let wel, het betreft slechts één wijze om het beleid te typeren, naast andere voorstelbare indelingen (actor gericht, overheidsrol gericht, etc.).

Ad 1) Algemeen voorwaardenscheppende beleidsinterventies zijn gericht op een betere institutionele regelgeving of generieke regulering voor bedrijven, het drijven van handel en het doen van investeringen. Voor ontwikkelingslanden betekent dit bijvoorbeeld ook een versterking van hun positie in het multilaterale handelssysteem, om zo de multilaterale spelregels over wat overheden wel of niet mogen doen, te kunnen beïnvloeden. Denk hierbij aan multilaterale onderhandelingen in de WTO of het afsluiten van (preferentiële) handelspolitieke akkoorden met specifieke landen en regio's, bilaterale verdragen over investeringsbescherming of internationale afspraken gericht op het tegengaan van belastingontwijking door multinationals. Het geheel aan interventies onder artikel 1.1 (zie hoofdstuk 1) is voorwaardenscheppend van aard, maar bepaalde interventies onder artikel 1.3, gericht op de ontwikkeling van de private sector in lage- en middeninkomenslanden, kunnen ook als zodanig worden aangemerkt, zoals de versterking van de financiële en fysieke infrastructuur.

Interventies richten zich in belangrijke mate op onderhandelingen en samenwerking tussen overheden (government to government; G2G).

Ad 2) Uitvoeringsgerichte activiteiten betreffen gerichte ondersteuning van bedrijven en kennisinstellingen (in NI en daarbuiten). Denk daarbij aan de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium en ondersteuning in het kader van economische diplomatie (via RVO en vanuit het postennetwerk). Het geheel aan interventies onder artikel 1.2 is uitvoeringsgericht, maar ook bepaalde interventies onder artikel 1.3 richten zich in belangrijke mate op bedrijven, zoals de PSD-programma's van FMO en RVO en technische assistentie aan bedrijven in lage- en middeninkomenslanden in het kader van programma's uitgevoerd door het Centrum ter Bevordering van Importen uit Ontwikkelingslanden en het Programma Uitzending Managers (government to business; G2B).

Het beleidsspectrum laat zich typeren aan de hand van onderstaande interventies in relatie tot de beleidsdoelstellingen. De meeste richten zich op specifieke beleidsterreinen binnen artikel 1, maar sommige reiken verder of zijn dwarsdoorsnijdend of overkoepelend.

Tabel 2: Continuüm van voorwaardenschepend- naar uitvoeringsgericht beleid.



Dwarsdoorsnijdende of overkoepelende thema's:

- XII. Perspectief bieden: meer investeren in vrouwen en jongeren, klimaat en conflictsensitiviteit.
- XIII. Het bereiken van maximale *synergie* tussen ontwikkelingsdoelstellingen en de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven, mede door inzet van het DGGF.
- XIV. Invulling geven aan *beleidscoherentie voor ontwikkelingssamenwerking* door bij beleid van Nederland en de EU vooraf en achteraf te letten op de effecten op ontwikkelingslanden.

Veel beleidsinterventies bevinden zich ergens tussen de twee uitersten van voorwaardenscheppend en uitvoeringsgericht beleid. Zo zijn handelspolitiek en internationaal investeringsbeleid, gericht op het vergroten van markttoegang, het disciplineren van overheidsbeleid en het creëren van een meer gelijk speelveld, meer voorwaardenscheppend van aard, terwijl activiteiten in het kader van economische diplomatie en grote delen van het private-sectorbeleid meer uitvoeringsgericht zijn. De bevordering van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, in lijn met de OESO-richtlijnen voor multinationals, verloopt via het stimuleren van zelfregulering binnen bedrijfssectoren, door een multistakeholder benadering en sectorconvenanten te bevorderen. Het IMVO-beleid neemt daarmee een tussenpositie in op het continuüm van voorwaardenscheppend naar uitvoeringsgericht beleid.

Deze hoofdonderdelen, die elk hun eigen subdoelen kennen, geven de complexiteit van deze beleidsdoorlichting weer. Het onder XII genoemde punt is een voorbeeld van dwarsdoorsnijdende beleidsambities. De onder XIII en XIV genoemde punten betreffen overkoepelende doelstellingen van beleid en vragen onze bijzondere aandacht.

Ten slotte wijzen we op een *proces* kenmerk bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, namelijk dat sterk is ingezet op dialoog en nauwe samenwerking met overheden, maatschappelijk middenveld, bedrijven en kennisinstellingen als belangrijke randvoorwaarden voor draagvlak, co-creatie, met als doel om meer effectieve beleidsinterventies te realiseren. Deze typisch Nederlandse vorm van publiek-private samenwerking is ook zichtbaar in de beleidsuitvoering, zowel in het voorwaardenscheppende beleid (bijvoorbeeld in klachtmechanismen) als bij uitvoeringsinstrumenten gericht op bedrijven.

2.3 Budgettair beslag

Sinds 2013 kent BHOS een eigen begroting, apart van de BZ-begroting, met vanaf 2014 een uniforme indeling. De totale uitgaven onder artikel 1 BHOS over de periode 2013-2019 bedragen circa EUR 3,2 miljard (zie Tabel 3) en betreffen zowel ODA als non-ODA gelden. Naast uitgaven zijn er binnen twee sub-artikelen van artikel 1 voor de meeste jaren bescheiden inkomsten, met name betaalde premies voor exportkredietverzekering onder het derde loket van DGGF. Een eerste verkenning van de begrotingen over deze jaren wijst uit dat ongeveer 80 procent van de begroting besteed werd aan activiteiten onder sub-artikel 1.3, inclusief een investering van EUR 750 miljoen in het revolverende Dutch Good Growth Fund (DGGF) onder artikel 1.4. Het budgettair beslag van sub-artikel 1.1 was relatief beperkt (3 à 4 procent).

Om een goed inzicht te krijgen in het financieel belang van het beleidsartikel richt het onderzoek zich ook op het achterhalen van de daarmee gemoeide apparaatsuitgaven. Bij sommige beleidsonderdelen zoals het handels- en investeringsbeleid gaat het grotendeels om personeelsuitgaven. De beleidsdoorlichting zal een inschatting maken, daarbij aantekend dat dit sterk kan verschillen per sub-artikel en programma's daarbinnen. Dat kan slechts bij benadering worden gedaan door middel van toerekening van een deel van de kosten voor personeel in Den

Haag, een deel van de kosten van de RVO en het postennetwerk voor onder andere economische diplomatie en het beheer van uitbestede private sector fondsen bij uitvoerders zoals RVO, FMO en IDH.

Tabel 3: Uitgaven en ontvangsten BHOS artikel 1, Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen 2013-2019

Realisatie uitgaven (in EUR 1.000)		2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019**	Totaal 2013-2019
Programma-uitgaven totaal		373.529	391.412	390.662	460.226	471.994	537.160	556.726	3.181.709
1.1	Versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor MVO	10.499	9.707	12.780	14.305	14.771	24.258	34.934	121.254
1.2	Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie	91.047	59.446	48.837	58.139	73.633	87.598	117.042	535.742
1.3	Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden	271.983	240.420	237.012	314.331	339.961	367.454	404.750	2.175.911
1.4	Dutch Good Growth Fund	0	81.839	92.033	73.451	43.629	57.850	0	348.802
Realisatie ontvangsten (in EUR 1.000)									
Ontvangsten totaal		1.833	5.132	11.052	80.289	14.942	11.447	6.491	131.186
1.10	Ontvangsten duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen***	1.833	5.132	9.182	78.815	9.431	9.447	3.491	117.331
1.40	Ontvangsten DGGF****	0	0	1.870	1.474	5.511	2.000	3.000	13.855
* Indeling van de artikelen was in 2013 anders, toerekening in de nieuwe artikelindeling gemaakt in jaarverslag 2014.									
** Omdat 2019 een lopend jaar is, zijn de standen per 1e suppletoire begroting aangehouden. 2019 kende een andere indeling van subartikelen. DGGF valt met ingang van 2019 onder artikel 1.3.									
*** De naam van ontvangstartikel 1.10 is door de jaren heen gewijzigd. 2013: 1.10 Een sterke internationale concurrentiepositie; 2014-2015: 1.10 Versterkt internationaal handelssysteem met aandacht voor MVO; vanaf 2016: 1.10 Ontvangsten duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen.									
**** Met ingang van 2019 is dit ontvangstartikel 1.30 Ontvangsten DGGF									

Hoofdstuk 3 Evaluatiedoel en -vragen

3.1 Evaluatiedoel

Een beleidsdoorlichting is volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) “een syntheseonderzoek naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel”. Het element ‘synthese’ geeft aan dat de beleidsdoorlichting samenvoegt wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beleidsdoorlichting verschaft daarmee:

- Het overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd.
- Een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein. Dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang en in de tijd. Zo kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette mix aan instrumenten, in plaats van alleen een uitspraak hierover voor alle losse instrumenten.

De ingrijpende samenvoeging van de beleidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel voorziet deze beleidsdoorlichting van een extra dimensie. De nieuwe beleidsagenda was niet alleen het resultaat van een politiek compromis, maar straalde tegelijkertijd grote ambities uit, die met beperkt beschikbare publieke middelen moesten worden bereikt. Enerzijds door slim te organiseren en anderzijds door de private sector in Nederland en daarbuiten te mobiliseren. Het experiment is bovendien in al deze jaren door vele belangstellenden, in binnen- en buitenland, op de voet gevolgd, door sommigen zelfs met argusogen.

Om deze reden zal in deze beleidsdoorlichting de beantwoording van de vragen uit de RPE ook in het licht staan van het verzamelen van kennis over de condities waaronder de veronderstelde synergie zich al dan niet heeft voorgedaan.

3.2 Centrale onderzoeksvraag

In de beleidsdoorlichting staat de volgende meervoudige onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is zijn de onderdelen van het beleid doeltreffend en doelmatig? In hoeverre en op welke wijze draagt de gecombineerde beleidsportefeuille bij aan de beoogde synergie tussen hulp en handel?

In de volgende paragraaf is de hoofdvraag uitgewerkt in deelvragen die aansluiten bij de RPE met specifieke aandacht voor synergie.

3.3 Beantwoording van de deelvragen

De beleidsdoorlichting richt zich op het beantwoorden van de 15 RPE-[vragen](#) (zie ook bijlage 3). Deze vragen hebben niet alleen betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de verschillende instrumenten, maar ook op de onderlinge samenhang tussen instrumenten en eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten.

Naast het beantwoorden van de RPE-vragen richt de beleidsdoorlichting zich in het bijzonder op de vraag of de koppeling tussen hulp en handel en de samenvoeging van de beleidsonderdelen in één portefeuille de gewenste synergie heeft opgeleverd. Deze vraag houdt niet alleen verband met de

(aard en) samenhang tussen BH en OS beleid, of van de ingezette instrumenten (RPE-5), maar ook met hun doeltreffendheid en doelmatigheid (RPE-10 t/m 14).

Zoals eerder vermeld is er geen uitgeschreven beleidstheorie voorhanden op het overkoepelende niveau van de gecombineerde beleidsterreinen, waarin wordt aangegeven hoe diverse beleidssporen elkaar aanvullen en versterken. De beleidsreconstructie richt zich op de overkoepelende beleidsagenda van artikel 1 (zie verdere toelichting in paragraaf 4.1). Het doel hiervan is het inzichtelijk maken hoe verschillende activiteiten zich tot elkaar verhouden en hoe deze al dan niet bijdragen aan meerwaarde (dezelfde doelen behalen met minder middelen of betere resultaten met dezelfde middelen). Synergie gaat dus over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De volgende deelvragen sluiten aan bij de RPE en hebben specifieke aandacht voor synergie:

1. Hoe heeft het beleid onder artikel 1 BHOS zich tussen 2012 en 2019 ontwikkeld? Welke doelen werden nagestreefd en hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar? Waarin verschilt het beleid ten opzichte van de periode ervoor? (RPE1, RPE2, RPE3, RPE4, RPE5)
2. Welke instrumenten heeft de overheid onder dit artikel ingezet om de gestelde doelen te bereiken, hoe heeft zich dit in de tijd ontwikkeld, en wat is de veronderstelde samenhang tussen deze instrumenten(RPE5)?
3. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de overheid op zich genomen en hoe zijn deze (binnen het ministerie van BZ) verdeeld? Wat waren de belangrijkste veranderingen tussen 2012 en 2019 op dit punt? (RPE4)
4. Hoe hebben de uitgaven aan deze instrumenten zich tussen 2012 en 2019 ontwikkeld? Met welke kosten ging het beleid gepaard? Hoe worden (extra) uitgaven gerechtvaardigd? (RPE6, RPE7)
5. In hoeverre is het beleid geslaagd in het bereiken van de gestelde doelen? Had het beleid (onvoorziene) positieve of negatieve neveneffecten? (RPE8, RPE9, RPE10, RPE11, RPE12)
6. Hoe verhouden de resultaten van het beleid – en de verschillende instrumenten – zich tot de uitgaven eraan? Hoe presteert Nederland in vergelijking met andere donoren? (RPE12, RPE13)
7. Hoe heeft de overheid een kruisbestuiving tussen beleid en instrumenten op het gebied van hulp, handel en investeringen getracht te realiseren? Was dit gericht op verbetering van doeltreffendheid en/of doelmatigheid? (RPE12, RPE13)
8. Heeft de kruisbestuiving tussen hulp, handel en investeringen bijgedragen aan het (beter, sneller of relatief goedkoper) bereiken van gestelde doelen? (RPE12, RPE13)
9. Welke lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE14)

In bijlage 4 is een evaluatiematrix opgenomen, waarin RPE-evaluatievragen vertaald zijn naar indicatoren en criteria, en worden de onderzoeksmethoden en bronnen toegelicht.

Een potentieel risico bij het beantwoorden van de vragen wordt gevormd door een te hoog ambitieniveau. Daardoor zou de doorlichting uit of zelfs vast kunnen lopen. Ter mitigatie wordt daarom niet gestreefd om op geaggregeerd niveau uitspraken te doen over *de mate* waarin armoede is gereduceerd, duurzame inclusieve groei is gerealiseerd en het Nederlandse bedrijfsleven internationaal succesvol is dankzij Nederlandse overheidsinterventies. De beleidsdoorlichting richt zich op de plausibiliteitsvraag. Ook vergelijkingen van effectiviteit per land, kanaal (multilateraal, bilateraal, centraal, gedelegeerd of via Ngo's) of thema (markttoegang, fysieke infrastructuur, financiële ontwikkeling, wet- en regelgeving en institutionele ontwikkeling) zijn nauwelijks mogelijk en zou tijdige afronding van de doorlichting in gevaar brengen.

De haalbaarheid van de beleidsdoorlichting wordt vergroot door gebruik te maken van bestaande evaluaties (nationaal en internationaal), en de hoeveelheid extra onderzoek te beperken. Een risico daarbij wordt gevormd door de kwaliteit van de gedane (decentrale) evaluaties.

Hoofdstuk 4 Methodologische aanpak

De beleidsdoorlichting is een synthesestudie en baseert zich op deelevaluaties van het onderliggende beleid. Dat betekent dat voor de beantwoording van de onderzoeksvragen voornamelijk gebruik wordt gemaakt van secundair bronnenmateriaal. Hiervan kunnen genoemde deelevaluaties van de bi-en multilaterale instrumenten en de (wetenschappelijke) literatuur als belangrijkste worden aangemerkt.

4.1 Opstellen beleidstheorie

De beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2) De verandertheorie (Theory of Change of ToC) wordt weergegeven in de vorm van een schema dat duidelijk maakt:

- Welke verandervpaden er zijn: oftewel, hoe beleidsactiviteiten via outputs en outcomes uiteindelijk tot impact moeten leiden;
- Welke veronderstellingen er aan deze verandervpaden ten grondslag liggen;
- Welke (on)verwachte neveneffecten/verandervpaden er zijn geweest.

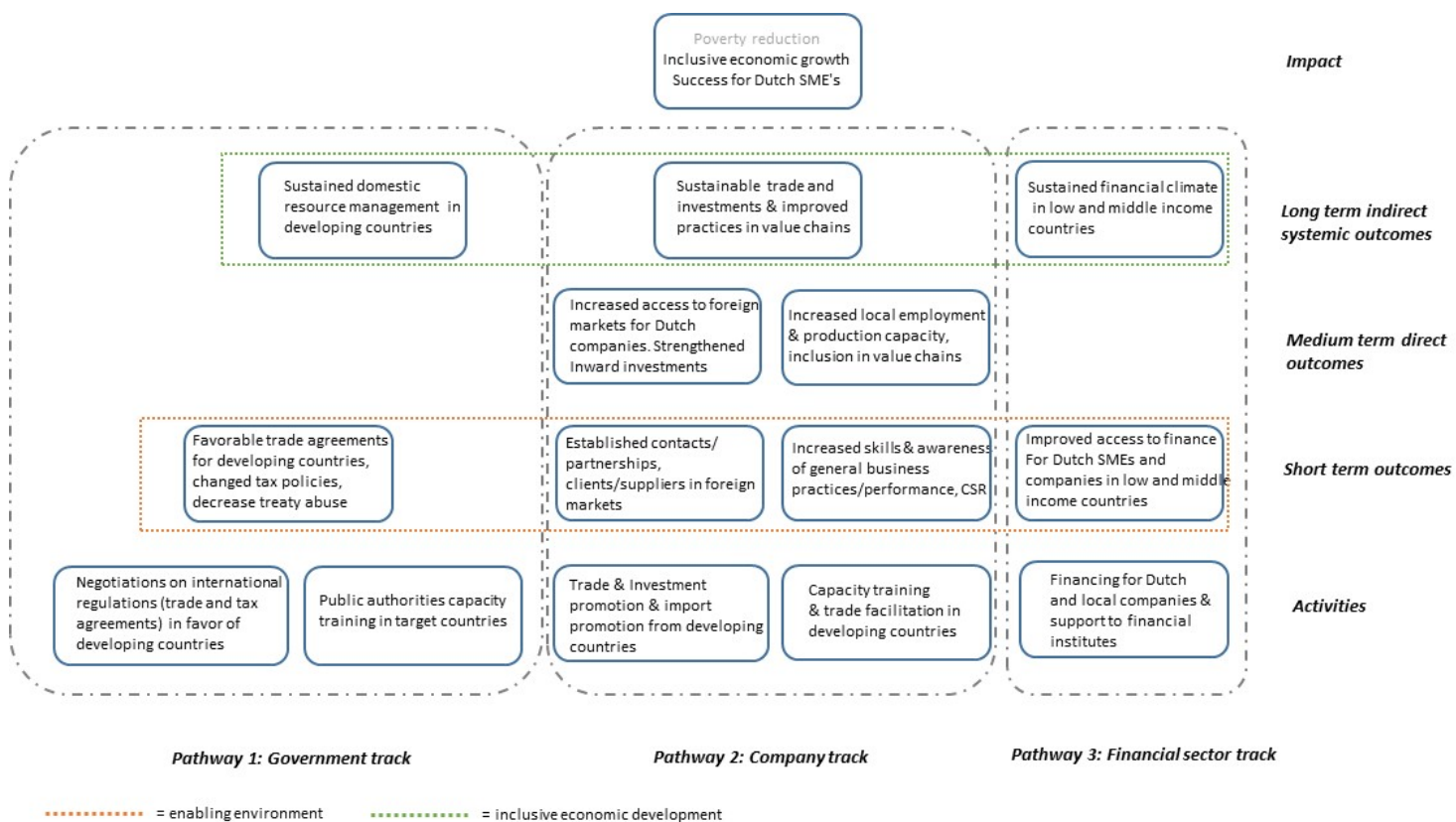
Op basis van deze gereconstrueerde ToC kan er per verandervpad bekeken worden hoeveel geld er is ingezet, welke prestaties zijn geleverd, en welke effecten daarmee zijn bereikt.

Op grond van beleidsnota's (zie paragraaf 2.1) stellen we vast dat er in grote mate sprake is van continuïteit in het gevoerde beleid, waarbij minister Kaag in 2017 een aantal beleidsverschuivingen heeft aangebracht. Uit de te reconstrueren beleidstheorie zal moeten blijken in hoeverre de omstandigheden en veronderstellingen achter het beleid en/of bij de uitvoering ook daadwerkelijk zijn veranderd; bijvoorbeeld als gevolg van voortschrijdend inzicht, gewijzigde politieke doelstellingen of de veranderde internationale omgeving. Dit soort veranderingen zal worden meegenomen in de reconstructie van de beleidstheorie.

De beleidsreconstructie wordt gevoed door bestaande Theories of Change die aan de verschillende beleidsprogramma's c.q. -instrumenten ten grondslag liggen. Vanuit het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) verwijzen we naar de publiekversie van de [ToC](#), waaronder die voor het Private Sector Development (PSD) domein. De [resultatenrapportage](#) biedt ook een beknopt, duidelijk en actueel overzicht van de PSD-resultaatgebieden. Vanuit DGBEB verwijzen we naar de aanzetten voor [ToCs](#) die zijn opgesteld met indicatoren voor Buitenlandse Handel zoals gepresenteerd in de Handelsagenda bij de nota 'Investeren in Perspectief'. Deze indicatoren zijn voor het eerst opgenomen in de begroting van BZ voor 2020. Verder heeft IOB zich voor het opstellen van een concept ToC georiënteerd op ToC-exercities van beleidsuitvoerders, waaronder het samenwerkingsverband van uitvoeringspartners op het terrein van de Private Sector Ontwikkeling (PSD-platform).

Figuur 1 werpt alvast een blik vooruit op de later met beleidsdirecties, het PSD-platform en andere belanghebbenden te reconstrueren beleidstheorie. In het kort ordent de concept ToC de verschillende activiteitlijnen van het beleid onder artikel 1 volgens drie resultaatpaden waarlangs de beleidsdoelen moeten worden gerealiseerd. Alhoewel er een grote mate van overlap is met de begrotingsindeling op sub-artikel niveau, kiezen we voor deze integrale benadering om recht te doen aan de veronderstelde wisselwerking tussen beleidsonderdelen.

Figuur 1: Aanzet tot Theory of Change BHOS art. 1



Bovenin de figuur zijn op 'impact' niveau de drie centrale doelstellingen uit de eerdergenoemde beleidsnota 'Wat de wereld verdient' uit 2013 verwoord. Hierbij richten de instrumenten onder artikel 1 zich met name op duurzame en inclusieve economische groei en op succes voor Nederlandse bedrijven. Dit komt tot uitdrukking in specifieke ontwikkelingsdoelen (zoals het creëren van werkgelegenheid, en interventies gericht op vrouwen en jongeren, biodiversiteit en klimaat). De figuur onderscheidt drie resultaatpaden waarlangs de verschillende beleidsdoelen worden gerealiseerd. Resultaatpaden 1 en 3 zijn voorwaardenscheppend van aard en gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat in de doellanden. Resultaatpad 2 richt zich rechtstreeks op de ondersteuning van bedrijven. De beleidsambities liggen in lijn met verscheidene duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs), die overigens pas in de periode van minister Kaag een centrale positie in het beleid kregen¹⁰. In de beleidsdoorlichting zullen we nagaan in hoeverre het uitgevoerde beleid aannemelijk een bijdrage heeft geleverd aan verschillende SDGs en waar er mogelijk sprake is van 'trade offs'.

Via resultaatpad 1 bevordert de Nederlandse overheid dat overheden in de doellanden zorgen voor goede randvoorwaarden voor ondernemen, en bedrijven waar nodig een steun in de rug krijgen. De

¹⁰ Interventies onder artikel 1 richten zich voornamelijk, maar niet uitsluitend, op de thematische SDGs: 8,9,4, en 12. Andere beleidsartikelen van de BHOS begroting richten zich voornamelijk op andere SDGs, waaronder: 2,6,7, en 15. SDG 17 dat zich richt op mondiale partnerschappen, is meer een procesgerichte SDG. Zie bijlage 5 voor een overzicht van de SDGs.

specifieke interventies (op activiteiten niveau) bestaan uit internationale onderhandelingen en technische assistentie gericht op het sluiten van (voor ontwikkelingslanden gunstige) handelsakkoorden, multilaterale afspraken en bilaterale belastingverdragen die belastingontwijking door bedrijven moeten tegengaan. Vanuit de interventielogica (G2G) kan ook de financiering en technische assistentie ten behoeve van infrastructurele werken (onderdeel PSD beleid in artikel 1.3) onder dit resultaatpad geschaard worden.

Resultaatpad 2 richt zich op het rechtstreeks ondersteunen van bedrijven die de economische motor moeten laten draaien en zo bijdragen aan ontwikkeling; meer dan in het verleden (voor 2012/13) het geval was. Het idee is dat bedrijven met hun innovaties en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap goede banen scheppen, inspelen op kansen in groeiende afzetmarkten en daarmee ook bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, juist ook in lage- en middeninkomenslanden. Activiteiten betreffen voor een groot deel de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium aangevuld met interventies in het kader van economische diplomatie ten behoeve van de internationalisering van Nederlandse bedrijven (art. 1.2). Daarnaast zijn activiteiten in het kader van het aantrekken van buitenlandse investeringen in Nederland, en het bevorderen van import uit ontwikkelingslanden, evenals technische assistentie op het gebied van handelsfacilitering, gericht op versterking van regionale markten in Oost-Afrika hier genoemd, omdat deze interventies primair bedrijfsgericht zijn.

Via resultaatpad 3 wordt getracht om tegelijkertijd ook de financiële sector in stelling te brengen zodat zij ook in lastige situaties krediet verschaffen aan bedrijven die bijdragen aan ontwikkeling en die zelf over onvoldoende kapitaal kunnen beschikken. Zo wordt de financiële sector in Nederland en in lage- en middeninkomenslanden met private sector instrumenten gestimuleerd (uitgevoerd via o.a. Atradius Dutch State Business, RVO, FMO) om Nederlandse en lokale bedrijven te ondersteunen met kredieten, garanties en (exportkrediet)verzekeringen. Activiteiten onder dit resultaatpad sluiten idealiter aan bij het EU actie plan¹¹ met betrekking tot duurzame financiering, gericht op het nemen van investeringsbesluiten.

Daar waar de resultaatpaden zich dus met name richten op inclusieve economische ontwikkeling en op succes voor het Nederlandse bedrijfsleven is er de veronderstelling dat dit ook zal gaan bijdragen aan armoedereductie. De meest directe link hiermee vormen de dwarsdoorsnijdende thema's zoals meer banen en beter betaald werk voor vrouwen en jongeren, klimaat en het hanteren van een conflictlens bij de inzet van interventies.

4.2 Synergie als onderdeel van de Theory of Change

Zoals aangegeven is er geen overkoepelende Theory of Change of een nota die de mechanismen en bronnen van synergie goed in kaart brengt. We kunnen wel verkennen wat mogelijke bronnen van synergie zijn: betere afstemming tussen instrumenten, een integrale aanpak op het niveau van een land of regio, instrumenten die elkaar versterken, inzet op een 'enabling environment' versus directe activiteiten met bedrijven, etc.

De beleidsdoorlichting richt zich dan ook op het vaststellen van mechanismen die duiden op wisselwerking, interactie, kruisbestuiving, symbiose en verwevenheid; maar ook op spanningsvelden tussen beleidsambities.

¹¹ Dit EU action [plan](#) on financing sustainable growth komt voort uit de 2030 [Agenda](#) for Sustainable Development en het Paris Climate [Agreement](#) uit 2015.

Vervolgens ligt de uitdaging in het herleiden of vaststellen van voorwaarden voor synergie. Het gaat dan om de vraag onder welke condities synergie aannemelijk is en welke resultaten we in de praktijk waarnemen. Is er sprake van synergie ($1+1>2$) of geen synergie of zelfs schade ($1+1\leq 2$)? Is er sprake van uitruil tussen de centrale beleidsdoelstellingen en, zo ja, hoe ziet deze uitruil eruit?

Om de voorwaarden te scheppen voor synergie is met de introductie van de nieuwe gecombineerde beleidsagenda destijds ingezet op het bundelen van middelen, vaardigheden en competenties van verschillende beleidsmakers/-directies, maatschappelijke actoren (o.a. inhuizing van DGBEB bij BZ, partnerschappen beleid, een multistakeholder aanpak zoals de 'Dutch diamond'-approach, sectorconvenanten op het gebied van IMVO, etc.). De vraag die uit deze veronderstelling voortvloeit, is óf en, zo ja, waardoor ontwikkelingsuitdagingen via deze integrale aanpak op een meer gerichte, coherente, robuuste of innovatieve manier kunnen worden aangepakt dan via een niet-integrale (maar wel afgestemde) aanpak.

Dergelijke meerwaarde van een gecombineerde aanpak kan op verschillende momenten in de beleidscyclus gecreëerd worden, bijvoorbeeld bij de formulering van beleidsdoelen door beleidsmakers, de operationalisering van beleid door beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties, bij de aansturing van uitvoeringsorganisaties door beleidsmakers, en bij de uitvoering van beleid (door uitvoeringsorganisaties).

Zo kan synergie nagestreefd worden door in beleidsstukken in te zetten op de drie hoofddoelstellingen van de beleidsagenda (het uitbannen van extreme armoede, het bevorderen van duurzame en inclusieve economische ontwikkeling wereldwijd en het faciliteren van succes voor Nederlandse bedrijven die zakendoen in het buitenland) en te stellen dat dit tot meer en/of betere resultaten leidt. Termen zoals hefboomeffect, demonstratie-effect, katalyserend effect en revolverendheid zeggen iets over de veronderstelde werkzame mechanismen om met de gecombineerde inzet van verschillende activiteiten de centrale doelen te bereiken.

Vervolgens luidt de vraag of en, zo ja, hoe betrokken partijen invulling hebben gegeven aan het begrip synergie. Door interviews proberen we inzicht te krijgen in hoe synergie vorm heeft gekregen in de uitwerking van het beleid: al dan niet impliciet of onbedoeld.

Deze fase van de beleidsdoorlichting resulteert in:

- een gereconstrueerde en schematische weergave van de beleidstheorie, waarmee een groot deel van vraag 3 tot en met 5 uit de toelichting van de RPE wordt beantwoord.
- een schematisch weergegeven beleidstheorie die dient als kapstok om de verzamelde evaluaties aan op te hangen.
- Inzicht in over welke delen van het beleid wel en niet doelmatigheids- en/of doeltreffendheidsinformatie voorhanden is.

4.3 *Bruikbaarheid en volledigheid beschikbare onderzoeksrapporten beoordelen*

Het maken van een overzicht van de beschikbare informatie vormt het startpunt van het syntheseonderzoek.

Voor het opstellen van de Motie Harbersbrief is een eerste inventarisatie gemaakt van beschikbare evaluaties (Tabel 4). Tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting wordt deze inventarisatie aangevuld met een aantal lopende evaluaties onder artikel 1 BHOS die door IOB en onder auspiciën van de beleidsdirecties per medio 2020 worden afgerond. Daarnaast zal de aandacht gericht zijn op evaluaties van programma's van het multilaterale kanaal (onder meer International Finance Corporation, Wereldbank) waaraan BZ substantieel heeft bijgedragen.

Om te bepalen of de beschikbare evaluatierapporten bruikbaar zijn voor de doorlichting worden deze beoordeeld op diverse aspecten. Dit betreft onder andere de interne en externe validiteit (de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en de geldigheid van de bevindingen) en de betrouwbaarheid van de conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid. We beoordelen of de gebruikte methoden zijn gevalideerd, zodat de beleidsdoorlichting zich kan baseren op (conclusies die voortvloeien uit) methodologisch verantwoord onderzoek. Hiertoe maken we gebruik van een checklist met kwaliteitscriteria en vindt de beoordeling in koppels plaats.

Vooralsnog leert ons vooronderzoek dat voor alle activiteiten binnen de sub-artikelen voldoende budgettaire dekkende (tussentijdse) programma- en projectevaluaties beschikbaar zijn. Daar waar het vervolgonderzoek wijst op delen van de beleidstheorie die niet door evaluatieonderzoek worden afgedekt (wegens niet beschikbaar of ongeschikt evaluatieonderzoek) zullen deze 'blinde vlekken' worden beschreven. Indien mogelijk zal dan alsnog aanvullend onderzoek worden verricht, zij het dat dit beperkt zal blijven tot literatuuronderzoek en interviews. Wanneer dit laatste niet mogelijk is, zullen ontbrekende elementen in elk geval worden vastgelegd met het oog op een sluitende toekomstige evaluatieprogrammering.

Deze fase resulteert in:

- een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering, waarin ook wordt aangegeven welke beleidsterreinen (nog) niet zijn geëvalueerd op doeltreffendheid of doelmatigheid, en de reden hiervoor;
- een korte samenvatting van de resultaten en conclusies van ieder (relevant en bruikbaar) onderzoek;
- een bronvermelding zodat de onderliggende studies ook toegankelijk zijn voor anderen.

Tabel 4: Overzicht van effectevaluaties en overig onderzoek artikel 1 BHOS (voorlopig)

	sub-artikel 1.1	sub-artikel 1.2	sub-artikel 1.3 (en voorheen 1.4)
Ex-post onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid	<p>Casestudies integratie hulp, handel en investeringen (2020)</p> <p>IMVO-beleid (2019)</p> <p>NCP OESO-richtlijnen (2019)</p> <p>Verduurzaming waarde-ketens (2020)</p> <p>MVO-sectorconvenanten (2020)</p>	<p>NBSO's (2014)</p> <p>PIB (2017)</p> <p>DHK/DHI (2018, midterm)</p> <p>Effectmeting</p> <p>Economische Diplomatie (2019)</p> <p>SIB (2019)</p> <p>Effectmeting deelnemers aan economische missies (2019)</p>	<p>IDH (2014)</p> <p>FMO (2014)</p> <p>Health Insurance Fund (2015)</p> <p>ORET (2015)</p> <p>CBI (2015)</p> <p>PUM (2016)</p> <p>MASSIF (2016)</p> <p>PSOM/PSI (2017)</p> <p>DECP (2017)</p> <p>TF (2017, midterm)</p> <p>Better Ways of Trading (2017)</p> <p>IBA (2017)</p> <p>TCX (2018)</p> <p>IDF (2018)</p> <p>Access to Energy (2018)</p> <p>Mid-term Review of PSD Apps programme (2018)</p> <p>TransitieFaciliteit (2019)</p> <p>Solidaridad (2019)</p> <p>ORIO (2019)</p> <p>Develop 2 Build (2020)</p> <p>TradeMark East Africa (2020)</p> <p>Agriterra (2020)</p> <p>FMO-A (2020)</p> <p>FMO-MASSIF+ (2020)</p> <p>DGGF (2020)</p> <p>IDH (2020)</p> <p>FDOV (2020)</p> <p>LEAD root causes (?)</p>
Overig thematisch onderzoek	<p>Effect belastingbeleid op ontwikkelingslanden (2014)</p> <p>Invloed bilaterale hulp op NL export (2014)</p> <p>MVO Sector Risico Analyse (2014)</p> <p>ISDS in TTIP (2014)</p> <p>Impact TTIP lage-inkomenslanden (2015)</p> <p>Nederlandse IBO's (2015)</p> <p>Zorgplicht IMVO (2016)</p> <p>Effecten EU-handelsakkoorden (2017)</p> <p>Internationale vergelijking IMVO-beleid (2018)</p> <p>Study on the use of Trade Agreements (2018)</p> <p>Nederlands handels- en investeringsbeleid (2020)</p> <p>Effecten EPA's (2020)</p> <p>Samenwerking belastingen (2020)</p>		<p>External Evaluation of Horticulture and Food Security Program (2016, decentral)</p> <p>Evaluation of the LODA Programme to Finance Infrastructure at De-central Level (2016, decentral)</p> <p>The Kenya Market-led Dairy Program (2016, decentral)</p> <p>Sustainability and Inclusion Strategy for Growth</p> <p>Strategic Evaluative Review of the Energising Development Partnership Programme (2018)</p> <p>External Evaluation 2SCALE, 2012-2017 (2018)</p> <p>Corridors in Africa (SUSTAIN–Africa)(2019)</p> <p>External evaluation of migrant entrepreneurship projects (2019)</p>
Overig artikel overstijgend onderzoek	<p><i>Doelmatigheid:</i></p> <p>ADR: controleverklaring NBSO 2016 (2018)</p> <p>ADR: auditrapport BHOS (2018)</p> <p>ADR: uitvoeringskosten RVO (2018)</p> <p><i>Beleidscoherentie:</i></p> <p>Beleidscoherentie: Voortgangsrapportage Nederland ontwikkelt duurzaam (2018, 2019)</p> <p>CBS monitor Brede Welvaart en SDGs</p>		

4.4 Systematische analyse van het onderliggend materiaal

Aan de hand van de gereconstrueerde overkoepelende beleidstheorie vindt een systematische synthese van beschikbare evaluaties plaats, waarin de beantwoording van de vragen over synergie centraal staan.

Een systematische analyse vereist een *gemeenschappelijk begrippenkader* waarin termen als synergie, coherentie en duurzaamheid nader worden gedefinieerd, en voor zover mogelijk in verband worden gebracht met doeltreffendheid en doelmatigheid. Een eenduidig begrippenkader betekent niet dat er bij voorbaat slechts sprake kan zijn van één 'juiste' definitie, maar dat rekening wordt gehouden met meerdere begripsdimensies/-aspecten.

Voor zover mogelijk zal de analyse gericht zijn op het leveren van aanknopingspunten voor het verbeteren van de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van beleid door het eventueel bijstellen van de mix van beleidsinstrumenten. Dit betekent dat verbanden tussen instrumenten zullen worden geanalyseerd, en minder aandacht uitgaat naar het doen van uitspraken over ieder beleidsinstrument afzonderlijk.

Ter aanvulling op de RPE-vragen besteedt de beleidsdoorlichting ook aandacht aan institutionele aspecten; met name betreft dit de overgang van DGBEB naar BZ en de afstemming tussen DGBEB en DGIS gezien het streven naar synergie en coherentie tussen hulp, handel en investeringen.

Aan de hand van een systematische analyse zullen in deze onderzoeksfase de vragen 6 tot en met 14 uit de toelichting van de RPE worden beantwoord.

4.5 Overig ondersteunend onderzoek

Zoals vermeld is het doel van een beleidsdoorlichting om op grond van bestaand materiaal een synthesestudie uit te voeren. Omdat bestaande evaluaties echter niet of nauwelijks ingaan op vragen over synergie, zullen literatuuronderzoek en interviews plaatsvinden. Deze extra inspanningen zijn er ook op gericht om het beeld te toetsen dat Nederland, met een gecombineerde beleidsagenda, als een van de voorlopers van beleidsintegratie op deze terreinen wordt gezien. Dit doen we aan de hand van een vergelijking met andere meer vooruitstrevende landen op dit terrein (w.o. Australië, Canada, Denemarken, en Finland) op basis van OESO/DAC peer reviews.

4.6 Uitwerken van de 20%- besparingsvariant

De beantwoording van de 20% besparingsvariant (RPE-15) - welke beleidsopties zijn er mogelijk indien er significant minder middelen beschikbaar zijn op de beleidsartikelen? - is aan de beleidsdirecties. IOB zal ter voorbereiding op het verkennen van deze beleidsopties aandacht schenken aan de volgende punten:

I. De grondslag

De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat in ieder geval uit de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Als 'som' geldt daarbij de meerjarige budgettaire reeks behorend bij de door te lichten beleidsartikelen; tezamen 100%, en daarmee volledige dekking biedend. Mocht tijdens het onderzoek blijken dat de beleidsdoorlichting noodgedwongen alleen betrekking heeft op (delen van) een aantal beleidsartikelen, dan zal de som van de doorgelichte delen als basis worden genomen.

Naast de begrotingsuitgaven zullen voor zover mogelijk ook de uitvoeringskosten (onderscheiden naar zowel BZ interne apparaatsuitgaven, als uitvoeringskosten van externe uitvoerders, w.o. RVO, FMO, PwC, Atradius), meegenomen te worden, net als de ontvangsten (bijvoorbeeld premiegelden).

II. Budgettaire reeks -/-20%

De beleidsdirecties dienen een of meer besparingsvarianten te beschrijven die een besparing van 20% van de uitgaven opleveren. Voor de inkomsten geldt dat ze varianten worden beschrijven die 20% extra ontvangsten opleveren, bijvoorbeeld door rekening te houden met een geleidelijke opbouw in de besparingsvariant, waarbij de eerste jaren minder dan 20% wordt gerealiseerd. In de laatste periode, t+4, moet de besparingsvariant wel op de uitgaven minstens 20% uitkomen en bij de ontvangsten op extra inkomsten van minstens 20%.

Bij het opstellen van de besparingsvariant zullen beleidsdirecties naar eigen inzicht een voorstel doen dat is gebaseerd op één besparingsmaatregel, of een presentatie waarbij diverse besparingsmaatregelen samen optellen tot een totale besparing van 20%. In het geval van dalende budgetten geldt dat de 20% besparingsvarianten in kaart gebracht zal worden.

III. Beschrijving van de gevolgen van de maatregelen op hoofdlijnen

Aangegeven zal worden (a) welke groepen 'pijn' zullen ondervinden van deze bezuiniging en wat deze pijn inhoudt, (b) welke van de geschetste bezuinigingen in strijd zijn met Europese richtlijnen, en (c) welke nationale wetten moeten worden aangepast bij het doorvoeren van deze bezuinigingen.

Omdat het schrijven van een 20%-besparingsvariant enige tijd zal kosten (en afstemming vergt binnen het eigen ministerie en met de IRF) voorziet de planning erin dat deze deels parallel loopt met het afronden van de beleidsdoorlichting.

Hoofdstuk 5 Planning en risico's

In dit hoofdstuk vindt de uitwerking van de planning plaats en wordt deze vertaald naar de gewenste activiteiten.

5.1 Planning

De planning volgt in grote lijnen de onderzoeksfases zoals hiervoor beschreven in de methodologie.

Voor de doorlooptijd is het belangrijk te beseffen dat een aantal beleidsevaluaties onder sub-artikel 1.1 nog het komende jaar (2019-2020) wordt uitgevoerd. Een aantal evaluaties van inhoudelijk belangrijke en financieel omvangrijke instrumenten onder sub-artikel 1.3 (met name DGGF, FMO-A, MASSIF, Agriterra en Solidaridad) wordt volgens planning pas medio 2020 opgeleverd. Dit betekent dat de systematische analyse van het onderliggend materiaal in verschillende fasen zal moeten worden uitgevoerd, wat consequenties heeft voor de doorlooptijd (zie risico paragraaf).

Juist vanwege het feit dat in het kader van een aantal evaluaties van belangrijke instrumenten in de komende maanden nog veldbezoeken staan gepland, biedt dit mogelijkheden voor IOB om hierbij aansluiting te zoeken om indrukken in het veld¹² op te doen en deze te combineren met gesprekken met lokale overheden, denktanks, maatschappelijke organisaties en ambassades in een aantal landen.

Tijdens de uitvoeringsfase is meerdere keren een overleg met de begeleidingscommissie voorzien. Naast een startbijeenkomst ter bespreking van deze ToR zullen er overlegmomenten zijn na de inventarisering en beoordeling van de onderzoeksrapporten, en voorafgaand aan het formuleren van de conclusies (ten tijde opstelling van het conceptrapport). Als de beleidsdoorlichting gereed is wordt het voor de finale advisering aan de begeleidingscommissie voorgelegd. Deze commissie kan nog laatste aanpassingen bepleiten. Directeur IOB stelt de beleidsdoorlichting vervolgens vast.

5.2 Risico's

Naar verwachting zijn alle vragen uit de RPE te beantwoorden op basis van beschikbare effectevaluaties en overige onderzoeken, met daarbij de volgende kanttekeningen en mogelijke beperkingen:

- De verantwoordelijkheid en rol van de rijksoverheid (RPE-4) worden in veel effectevaluaties en onderzoeken als een gegeven beschouwd.
- Effectevaluaties doen voldoende uitspraken over doeltreffendheid (RPE-11 en RPE-12), maar missen veelal een gezamenlijke meetlat waardoor resultaten onder het beleidsartikel niet eenvoudig geaggregeerd en/of onderling vergeleken kunnen worden.
- Evaluaties besteden in de regel weinig aandacht aan (onbedoelde) positieve of negatieve neveneffecten (RPE-12).
- Evaluaties komen tot conclusies over de doelmatigheid van het beleid en instrumenten (RPE-13), maar de onderbouwing is vaak anekdotisch en niet op basis van een vergelijking met alternatieven. De vraag of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten, wordt in de regel onvoldoende beantwoord.

¹² In het kader van de lopende DGGF-evaluatie staan bijvoorbeeld veldbezoeken gepland voor India, Ethiopië, Kenia, en de Democratic Republic Congo. Gelijksortige veldbezoeken staan gepland voor de evaluatie van de Transitiefaciliteit (Colombia, Zuid-Afrika en Vietnam) en het Develop2Build programma. In het kader van evaluaties van FMO-A, MASSIF, belastingen, worden ook veldbezoeken gepland.

- Zoals aangegeven zal een aantal beleidsevaluaties, waaronder evaluaties van inhoudelijk belangrijke en financieel omvangrijke instrumenten volgens planning pas uiterlijk medio 2020 opgeleverd worden. Dit zet het tijdschema voor de afronding onder druk in het licht van het voornemen om de doorlichting inclusief de afgestemde beleidsreactie van het Kabinet eind 2020 op te leveren. De recente (internationale) maatregelen inzake het indammen van het coronavirus leiden inmiddels tot uitgestelde landenbezoeken, waarmee het tijdschema verder onder druk is komen te staan. Het aanvankelijke streven om in 2020 tot een afronding te komen lijkt daarmee niet meer realistisch. Om tijdig, dat wil zeggen voordat de onderhandelingen over een nieuw te vormen kabinet starten, een onderbouwde beleidsdoorlichting op te leveren stellen we de opleverdatum uit tot uiterlijk eind april 2021. Uitgaande van drie maands doorlooptijd voor een afgestemde kabinetsreactie moet het rapport uiterlijk eind januari 2021 klaar zijn. Dat betekent dat de planning voor ontvangst van onderliggend evaluatiemateriaal opschuift tot 1 september 2020. Afhankelijk van hoe de ontwikkelingen met betrekking tot het coronavirus lopen treden we in overleg met de referentiegroep om nadere afspraken te maken.
- De beleidsdoorlichting betreft een geïntegreerd beleidsdomein, dat zich uitstrekt over meerdere sub-artikelen waarbij meerdere beleidsdirecties bij BZ en andere departementen inhoudelijk betrokken zijn. Het opstellen van een gezamenlijk gedragen besparingsvariant zal naar verwachting meer tijd in beslag nemen dan in het geval het beleidsdomein slechts een beleidsdirectie betreft. De planning voorziet hierin, maar tegelijkertijd kan niet worden verwacht dat deze exercitie geheel gelijk zal lopen met de uitvoering van de beleidsdoorlichting; immers de bevindingen en aanbevelingen zullen (deels) leidend zijn voor te maken keuzes ten aanzien van toekomstig beleid.

Fase	Werkzaamheden	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr
4.0	Vorbereidende- en aanvullende werkzaamheden														
4.0.1	uitwerken gemeenschappelijk begrippenkader	■													
4.0.2	literatuur review	■	■												
4.0.3	institutionele analyse	■	■	■											
4.0.4	interviews (overheden NL/doellanden, evaluatoren, andere donoren)	■	■	■	■	■	■	■	■						
(4.0.5)	participerende observatie (aansluiten veldbezoeken lopende evaluaties)	■	■	■	■	■	■	■	■						
4.1	Opstellen beleidstheorie														
4.1.1	opstellen concept ToC	■													
4.1.2	toetsing concept ToC BZ-sessies	■	■												
4.1.3	toetsing concept ToC beleidsuitvoerders	■	■												
4.1.4	toetsing concept ToC overige stakeholders	■	■												
4.1.5	schematisch uitwerken overkoepelende ToC	■	■												
4.2	Inventarisatie en beoordeling onderzoeksrapporten														
4.2.1	aanvullende inventarisatie centrale onderzoeksrapporten	■	■												
4.2.2	inventarisatie decentrale onderzoeksrapporten	■	■												
4.2.3	paarsgewijze geschiktheidsbeoordeling centrale evaluaties	■	■	■	■	■	■	■	■						
4.2.4	paarsgewijze geschiktheidsbeoordeling decentrale evaluaties	■	■	■	■	■	■	■	■						
4.3	Systematische analyse van het onderliggend materiaal														
4.3.1	paarsgewijze inhoudelijke beoordeling centrale evaluaties	■	■	■	■	■	■	■	■						
4.3.2	paarsgewijze inhoudelijke beoordeling decentrale evaluaties	■	■	■	■	■	■	■	■						
4.3.3	aanvullende analyse 'blinde vlekken'	■	■	■	■	■	■	■	■	■					
4.4	Uitwerken -/-20% besparingsvariant														
4.5	Rapportage en aanbidding														
4.5.1	Opstellen skeleton rapport								■	■					
4.5.2	Bespreking skeleton rapport met beleidsdirecties								■	■	■				
4.5.3	Uitwerken skeleton rapport in concept rapportage								■	■	■	■			
4.5.4	Oplevering, bespreking en vaststelling eindrapport								■	■	■	■	■		
4.5.5	Vaststelling Kabinetsbrede beleidsreactie, aanbidding TK								■	■	■	■	■	■	■
*	Overleg met Begeleidingscommissie					X			X						X

Hoofdstuk 6 Producten en organisatie

6.1 Team en externe begeleidingscommissie

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door IOB. Deze BZ-directie opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en kent een eigenstandige positie binnen het ministerie. Het kernevaluatieteam onder coördinatie van Peter Henk Eshuis wordt mede gevormd door Otto Genee, Alexander Otgaar, en Jelmer Kamstra. De intercollegiale toetsing wordt uitgevoerd door Ferko Bodnar, Marit van Zomeren en Joep Schenk.

Naast de interne collegiale toetsing (binnen IOB) wordt de beleidsdoorlichting begeleid door een externe commissie (referentiegroep) waarin onafhankelijke deskundigen zitting nemen, naast vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties en belanghebbenden. De commissieleden zijn:

Tabel 5: Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Functie	Rol in begeleidingscommissie
Wendy Asbeek Brusse	BZ Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie	Voorzitter
Peter Henk Eshuis/ Otto Genee/ Alexander Otgaar/ Jelmer Kamstra	BZ Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie	Leden evaluatieteam
Isabella van Tol	Senior Beleidsmedewerker BZ Directie Duurzame Economische ontwikkeling	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Gerben Planting Jaco Mebius	Senior beleidsmedewerker DGBEB BZ Directie Financieel Economische Zaken	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Carlo Trojan	Lid van de AIV, voormalig SG Europese Commissie, ambassadeur EU bij de WTO	Externe onafhankelijke deskundige handelspolitiek en OS
Tineke Lambooy	Professor Corporate Law Nyenrode Business University (Center for Entrepreneurship, Governance & Stewardship)	Externe onafhankelijke deskundige economische diplomatie en IMVO
Peter Knorringa	Professor Private Sector & Development, International Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam, Director Centre for Frugal Innovation in Africa (CFIA)	Externe onafhankelijke deskundige private sector ontwikkeling
Daniëlle Hirsch	Directeur Both Ends	Vertegenwoordiger maatschappelijk middenveld
Gieneke Talsma	Secretaris Internationaal Ondernemen bij VNO-NCW	Vertegenwoordiger bedrijfsleven
Eric Verweij	MinFin Inspectie der Rijksfinanciën	Systeemverantwoordelijke voor beleidsdoorlichtingen namens het Rijk

6.2 Producten

Een belangrijk aandachtspunt bij het schrijven van het eindrapport zijn de conclusies. Elke conclusie in de doorlichting moet worden ondersteund door de bevindingen. De beleidsdoorlichting wordt in het Nederlands opgeleverd en zal voorzien zijn van een Engelstalige managementsamenvatting.

Naast het eindrapport zijn de volgende deelproducten voorzien:

- een met beleidsdirecties afgestemd begrippenkader;
- een schematische weergave van de overkoepelende ToC voorzien van een bondige toelichting;
- een korte samenvatting van de resultaten en conclusies van ieder onderzoek, aangevuld met een bronvermelding zodat de onderliggende studies ook toegankelijk zijn voor anderen;
- meerjarig overzicht waarin de ontwikkeling van de handelsintensiteit tussen Nederland en haar handelspartners wordt getoond (o.b.v. de ratio werkelijk versus verwachte handel);
- (onder voorbehoud) artikel 1 BHOS gerelateerd overzicht van Nederlandse OS-partners die een IATI-rapportage¹³ hebben, waarvan de portfolio op bepaalde aggregatieniveaus kan worden getoond (bijv. allocatie van budget over projecten in landen, themagerichte projecties, etc.).¹⁴

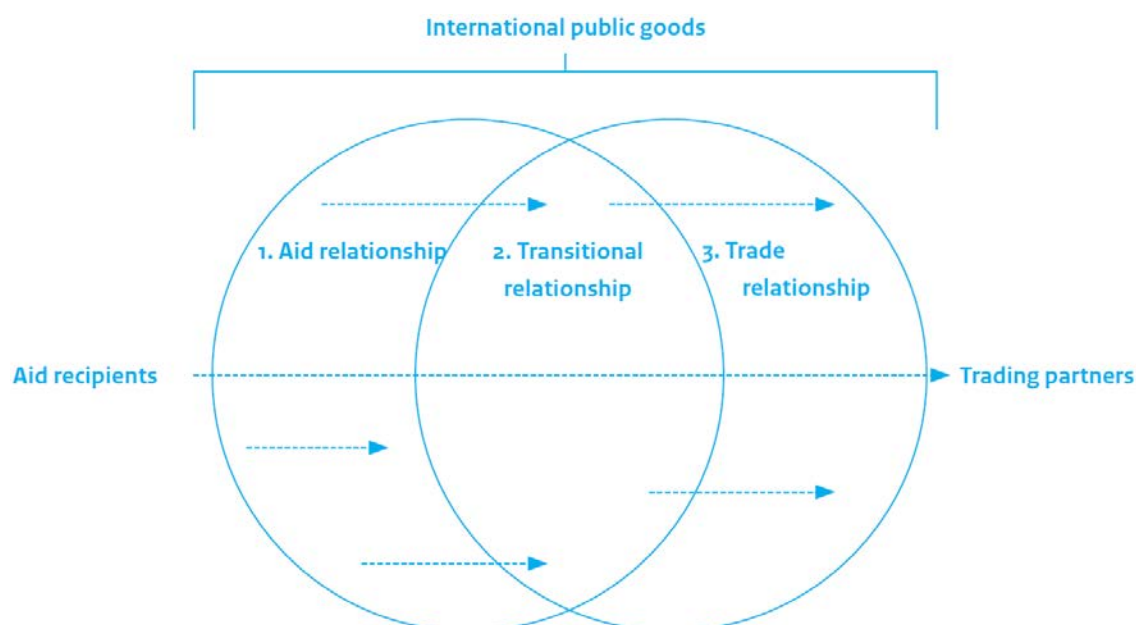
¹³ Het betreft open data die transparantie dient te bevorderen. IATI is niet bedoeld om op (internationaal) gestandaardiseerde wijze over resultaten te communiceren.

¹⁴ Omdat IATI rapportage nog niet door alle partners is doorgevoerd, maar RVO als belangrijke partner wel hierin voorop loopt, betreft dit een inspanningsverplichting die nog geen compleet en exact beeld kan opleveren, maar wel een indicatie geeft van verdelingen volgens verschillende uitsplitsingen. Ook zal worden onderzocht of Nederlandse inspanningen in perspectief kunnen worden geplaatst met andere donoren die via IATI rapporteren. Dit is nog niet eerder gebeurd. Tenslotte bevat IATI alleen ODA data en geen niet-ODA data, waardoor opname van laatstgenoemde niet-ODA overzichten extra inspanningen vergt.

Bijlage 1: Partner en focuslanden (Rutte II)

Partner landen		Focus landen	
Hulp	Transitie	Handel	
Afghanistan	Bangladesh	Australië	Mexico
Burundi	Benin	België	Nigeria
Mali	Ethiopië	Brazilië	Polen
Rwanda	Ghana	Canada	Roemenië
Palestijnse Autoriteit	Indonesië	China	Rusland
Zuid Sudan	Kenia	Colombia	Singapore
Jemen	Mozambique	Frankrijk	Zuid Afrika
	Oeganda	Duitsland	Zuid Korea
		De Golfstaten	Turkije
		India	Verenigd Koninkrijk
		Irak	Oekraïne
		Japan	Verenigde Staten
		Maleisië	Vietnam

De nota “Wat de wereld verdient” categoriseerde drie soorten bilaterale relaties. De eerste categorie omvat hulprelaties met door conflicten getroffen en postconflictlanden, fragiele staten en landen met onvoldoende capaciteit om armoede zonder hulp te verminderen. De tweede categorie, ‘Transitie relaties’ genoemd, omvat acht lage- en middeninkomenslanden die een sterke economische groei kennen. De grondgedachte achter het beleid was het versterken van de handels- en investeringsrelaties met deze landen op basis van bestaande hulprelaties. Zowel hulp- als overgangsrelaties worden bestempeld als partnerlanden, wat zich vertaalt in een meerjarige bilaterale hulprelatie en een relatief groot (aan ambassades) gedelegeerd budget. De relaties tussen landen kunnen veranderen als gevolg van economische en politieke ontwikkelingen. Landen met lage inkomens kunnen zich ontwikkelen, waardoor de behoefte aan hulp afneemt en de wederzijdse handelsgerelateerde belangen toenemen; van een hulp via een overgangsrelatie naar een handelsrelatie.



Bijlage 2: Het begrip 'synergie' geduid vanuit het beleid

De nota "Wat de wereld verdient" spreekt niet over synergie. Wel wordt gesuggereerd dat het combineren van hulp en handel voordelen kan opleveren voor zowel ontwikkelingslanden als Nederland, met name voor die landen waarmee Nederland overgangsrelaties onderhoudt (van hulp naar handel). Hulp en handel verbindt solidariteit met welbegrepen eigenbelang, waarbij duurzame en inclusieve groei het leidend principe is. Er kan sprake zijn van wederzijds voordeel, maar ook van spanningen, zeker als de belangen uiteenlopen. Dit wederzijds voordeel komt ook aan de orde in de paragraaf over "beleidscoherentie". De nota lijkt dus niet zozeer in te zetten op synergie, maar vooral op méér coherentie.

De term synergie duikt op in de nota "ondernemen voor ontwikkeling", echter uitsluitend in relatie tot het DGGF (hiervoor genoemd onder BHOS artikel 1.4). Dit fonds wil bijdragen aan een verbeterd investeringsklimaat in lage- en middeninkomenslanden door een combinatie van drie fondsen, elk gericht op een ander doel en doelgroepen. De nota spreekt over het "creëren van maximale synergie tussen de drie onderdelen" door het delen van expertise en netwerken. Zo gesteld is het DGGF (ook wel omschreven als het vlaggenschip van de HHI agenda) bij uitstek het voorbeeld van het beleidsdenken over synergie.

De nota "Investeren in perspectief" spreekt wel over synergie tussen hulp, handel en investeringen, en geeft aan het beleid uit "Wat de wereld verdient" te zullen voortzetten. Daarmee lijkt synergie dus wel degelijk het leidend paradigma te zijn voor het beleid, ook al was dat in "Wat de wereld verdient" nog niet expliciet zo geformuleerd. Ook hier zien we een poging om synergie te operationaliseren en uiteen te zetten waarom die synergie ontstaat. Verondersteld wordt dat "de relaties die Nederland heeft met ontwikkelende en opkomende landen [benut worden] om markten te ontsluiten voor het Nederlands bedrijfsleven". Een andere veronderstelling luidt dat Nederland "innovatieve kracht en capaciteit toepasbaar [maakt] voor ontwikkeling" en diplomatie inzet voor belangen die gedeeld worden met ontwikkelingslanden. Interessant daarbij is de volgende veronderstelling dat "als die belangen niet samenvallen [er] vanuit de BHOS-agenda een goede afweging [kan] worden gemaakt". Als uitsmijter stelt de nota: "De combinatie van BHOS zet zowel de eigenstandige doelen van de ontwikkelingsagenda als de handelsagenda kracht bij". Dit zijn onmiskenbaar relevante ingrediënten voor een – nog te reconstrueren – beleidstheorie van de BHOS-begroting, en die van artikel 1 in het bijzonder.

Synergie kan in de context van artikel 1 BHOS gedefinieerd worden als de positieve wisselwerking tussen hulp, handel en investeringen. Het idee is dat hulp leidt tot handel en investeringen, en dat handel en investeringen bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Synergie moet hier dus opgevat worden als win-win of misschien wel win-win-win. Iedereen zou profiteren: de allerarmsten, de ontwikkelingslanden, het Nederlandse bedrijfsleven, etc. De hier bedoelde synergie ontstaat door betere onderlinge afstemming (interne coherentie), bijvoorbeeld tussen de belangen van Nederlandse bedrijven en belangen van ontwikkelingslanden. Deze definitie van synergie sluit aan op gangbare definities uit de managementliteratuur, die veelal betrekking hebben op het samenvoegen van bedrijven of bedrijfsonderdelen.

Bijlage 3: 15 onderzoeksvragen beleidsdoorlichtingen (RPE)

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 4: Evaluatiematrix

Evaluatievraag (relatie met RPE)	Criteria	Indicatoren	Bronnen/methode
1. Hoe heeft het beleid onder artikel 1 BHOS zich tussen 2012 en 2019 ontwikkeld? Welke doelen werden nagestreefd en hoe verhouden deze doelen zich tot elkaar? Waarin verschilt het beleid ten opzichte van de periode ervoor? (RPE1, RPE2, RPE3, RPE4, RPE5)	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> · Beleid 2012-2019 · Beleid tot 2012 · Doelstellingen · Veronderstellingen/aannames · Beleidstheorie 	<ul style="list-style-type: none"> · Beleidsstukken/Kamerstukken · Memories van Toelichting (MvT's) · Interviews · BD's (en evaluaties) · Beleidstheorieën (ToC's) · Literatuur
2. Welke instrumenten heeft de overheid onder dit artikel ingezet om de gestelde doelen te bereiken, hoe heeft zich dit in de tijd ontwikkeld, en wat is de veronderstelde samenhang tussen deze instrumenten (RPE5)?	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> · Soorten instrumenten · Samenhang tussen instrumenten · Beleidsmix 	<ul style="list-style-type: none"> · Beleidsstukken/Kamerstukken · BEMO's · MvT's · Interviews · Beleidstheorieën · ToC-sessies
3. Welke taken en verantwoordelijkheden heeft de overheid op zich genomen en hoe zijn deze (binnen het ministerie van BZ) verdeeld? Wat waren de belangrijkste veranderingen tussen 2012 en 2019 op dit punt? (RPE4)	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> · Taken en verantwoordelijkheden overheid · Verdeling taken/verantwoordelijkheden binnen BZ · Veranderingen in verdeling taken/verantwoordelijkheden (institutionele wijzigingen) 	<ul style="list-style-type: none"> · Organogrammen · Interne stukken · Interviews
4. Hoe hebben de uitgaven aan deze instrumenten zich tussen 2012 en 2019 ontwikkeld? Met welke kosten ging het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? Hoe worden (extra) uitgaven gerechtvaardigd? (RPE6, RPE7)	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> · Uitgaven 2012-2019, per soort instrument · Apparaatsuitgaven van directies, posten en uitvoerders · Kosten op andere terreinen/voor andere partijen · Rechtvaardiging (extra) uitgaven 	<ul style="list-style-type: none"> · Managementinformatie BZ (MIBZ) · Begrotingen en verantwoordingen · Beleidsstukken/Kamerstukken · Financiële rapportages · Resultatenrapportages · Interviews
5. In hoeverre is het beleid geslaagd in het bereiken van gestelde doelen? Had het beleid (onvoorziene) positieve of negatieve neveneffecten? (RPE8, RPE9, RPE10, RPE11, RPE12)	Doeltreffendheid, impact	<ul style="list-style-type: none"> · Versterking internationaal handelssysteem inclusief MVO · Versterking Nederlandse handels- en investeringspositie · Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden · Bijdragen aan bestrijding extreme armoede · Bijdragen aan duurzame en inclusieve ontwikkeling · Bijdragen aan succes Nederlandse bedrijven in het buitenland · Andere (neven)effecten 	<ul style="list-style-type: none"> · Overzicht en beoordeling geschiktheid programma- en instrumentevaluaties · Programma- en instrumentevaluaties · Overige onderzoeken (literatuur) · Toetsing van beleidstheorieën (op plausibiliteit) · Interviews

6. Hoe verhouden de resultaten van het beleid – en de verschillende instrumenten – zich tot de uitgaven eraan? Hoe presteert Nederland in vergelijking met andere donoren? (RPE12, RPE13)	Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> · Verhouding tussen kosten en uitgaven (per soort instrument) · Verhouding tussen kosten en uitgaven in vergelijking met andere donoren 	<ul style="list-style-type: none"> · Antwoorden op vragen 4 en 5 · OESO peer reviews · Interviews
7. Hoe heeft de overheid een kruisbestuiving tussen beleid en instrumenten op het gebied van hulp, handel en investeringen (synergie) getracht te realiseren? Was dit gericht op verbetering van doeltreffendheid en/of doelmatigheid? (RPE12, RPE13)	Synergie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> · Mate van wisselwerking/integratie in beleid · Mate van wisselwerking/integratie in uitvoering van beleid (inclusief samenwerking) · Mate waarin doelen en belangen met elkaar verenigbaar zijn 	<ul style="list-style-type: none"> · Beleidsstukken/ Kamerstukken · BEMO's · Beleidstheorieën (ToC's) · Programma- en instrumentevaluaties · Literatuur · Interviews · Afwegingskaders · Antwoord op vraag 3 (organisatorische veranderingen)
8. Heeft de kruisbestuiving tussen hulp, handel en investeringen bijgedragen aan het (beter, sneller of relatief goedkoper) bereiken van gestelde doelen? (RPE12, RPE13)	Synergie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> · Meerwaarde van wisselwerking/integratie voor doeltreffendheid · Meerwaarde van wisselwerking/integratie voor doelmatigheid 	<ul style="list-style-type: none"> · Programma- en instrumentevaluaties · Overige onderzoeken (literatuur) · Interviews · Toetsing van beleidstheorieën (op plausibiliteit) · Antwoorden op vragen 5 en 6
9. Welke lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE14)	Doeltreffendheid, doelmatigheid, impact, synergie	<ul style="list-style-type: none"> · Lessen en aanbevelingen voor beleid · Lessen en aanbevelingen voor toekomstige evaluaties 	<ul style="list-style-type: none"> · Op basis van het gehele onderzoek

Bijlage 5: Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs)

1. End poverty in all its forms everywhere
2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all
5. Achieve gender equality and empower all women and girls
6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
10. Reduce inequality within and among countries
11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
12. Ensure sustainable consumption and production patterns
13. Take urgent action to combat climate change and its impacts
14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development

<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>