

Vergaderjaar 2019–2020

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 287

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2019

Hierbij doe ik u het evaluatierapport toekomen opgesteld door een consortium van de Ecorys en de Erasmus Universiteit Rotterdam: «External evaluation of migrant entrepreneurship projects» (bijlage 1)¹. Deze brief geeft een reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit dit evaluatierapport.

Inleiding

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken financierde van 2011 tot en met 2017 een zestal projecten met als doel bevordering van de bijdrage van migranten en diaspora-organisaties aan de ontwikkeling van landen van oorsprong. Financiering vond plaats onder het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling en betrof een totaalbedrag van EUR 3,44 miljoen. De steun paste binnen de beleidsnota Migratie en Ontwikkeling van 2008 (Kamerstuk 30 573, nr. 11), en in de bijstelling van het migratiebeleid neergelegd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2014 (Kamerstuk 30 573, nr. 129). Deze laatste benoemde «betrekken van diaspora bij ontwikkeling van hun herkomstland» als een van de prioriteiten.

De rol die migranten in de ontwikkeling van het land van herkomst kunnen spelen is een onderwerp dat de laatste jaren in toenemende mate politieke en wetenschappelijke belangstelling heeft genoten. De veronderstelling hierbij is dat diaspora een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Diaspora heeft in het bestemmingsland vaak kennis en vaardigheden opgedaan en een transnationaal netwerk opgebouwd. Door deze te combineren met de kennis van en de band met het land van herkomst zouden zij toegevoegde waarde hebben ten opzichte van lokale of niet-diaspora investeerders. Opstarten van economische activiteiten zou kunnen leiden tot meer

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

handel met en investeringen in landen van oorsprong, innovatie en nieuwe banen voor de lokale bevolking.

Het amendement Smaling/Mulder van 9 november 2016² maakte eenmalig een miljoen euro vrij voor o.m. partnerschappen tussen jonge ondernemers in Nederland en Afrika. Ter uitvoering hiervan heeft het kabinet EUR 1 mln. geïnvesteerd in startend ondernemerschap tussen jonge Nederlandse en Afrikaanse ondernemers via het pilotprogramma *Making Africa Work*. Hierin werkten vanaf 2017 de organisaties PUM *Netherlands senior experts* en *Africa in Motion* – een diasporaorganisatie – samen aan het bevorderen van ondernemerschap. Ook migranten met een business plan werden aangemoedigd om mee te doen. Ruim 40 initiatieven zijn ondersteund bij de uitwerking van het business plan; vijf hiervan zijn daadwerkelijk gestart in Afrika, één met vervolgfianciering uit het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) financieringsprogramma.

Gebruik makend van de geleerde lessen uit het *Making Africa Work*-programma is PUM recentelijk een vervolg gestart in Ghana en Ethiopië: *Entrepreneurship by Diaspora for Development* (ED4D). PUM bevordert daar in samenwerking met de *International Organization for Migration* (IOM) ondernemerschap van diaspora t.b.v. private sectorontwikkeling in deze landen en zet in op verbetering van de toegang tot bestaande financieringsmogelijkheden via coaching.

Gezien de belangstelling voor diasporaondernemerschap en het amendement Smaling/Mulder is besloten de zes eerder uitgevoerde projecten te evalueren. De doelstelling van de evaluatie was na te gaan of de uitkomsten van deze projecten de veronderstelling ondersteunen dat diasporaondernemers toegevoegde waarde hebben voor de duurzame ontwikkeling van het land van herkomst en hieruit lessen te trekken. De evaluatie stelt het kabinet tevens in staat verantwoording af te leggen over de zes projecten.

De belangrijkste vragen in de evaluatie waren: hoe effectief waren de projecten in het duurzaam stimuleren van ontwikkeling in de doellanden; wat is de toegevoegde waarde van de inzet van de diaspora hierbij; en was de wijze waarop deze steun aan de diaspora werd gegeven efficiënt gezien de resultaten.

Methodologie en conclusies van de evaluatie

De evaluatie bestond uit een kwalitatief effectenonderzoek en was gebaseerd op bureaustudie en interviews met belanghebbenden, alsmede veldstudie in een aantal landen waar projecten zijn uitgevoerd. De evaluatoren hebben daarnaast ter ondersteuning van het onderzoek een literatuurstudie gedaan en een vergelijkende studie van de praktijk van een aantal donoren.

De evaluatie constateert dat de resultaten erg wisselend waren, maar over het geheel tegenvielen. Geen van de projecten heeft het beoogde aantal banen en bedrijven opgeleverd. Volgens de evaluatoren was dit gebrek aan effectiviteit deels te wijten aan de hoge mate van ambitie in combinatie met het feit dat er nog weinig ervaring was opgedaan met diaspora(-organisaties) op het punt van ondernemerschap. De uitvoerende organisaties hadden veelal expertise op diaspora engagement of op ondernemerschapsbevordering maar niet op beide terreinen. Duurzame effecten op werkgelegenheidscreatie en opzetten van ondernemingen in

² Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 14.

de doellanden lijken op basis van beschikbare gegevens³ beperkt. De projecten waren kortlopend, de meeste projectactiviteiten waren kleinschalig of hadden een liefdadigheidskarakter. Veelal werd onvolgende ingespeeld op de moeilijke lokale context wat betreft ondernemingsklimaat, politieke economie en conflictsensitiviteit. Ook gebrek aan toegang tot financiering werd door de sommige geïnterviewde deelnemers van de projecten gezien als een belangrijk knelpunt.

In de gevallen waarin het wel lukte banen en inkomen te genereren was er meer dan in de andere aandacht voor de lokale context, door bijvoorbeeld investering in relaties met lokale besluitvormende partijen, en was er sprake van factoren zoals het reeds bestaan van een gunstige situatie voor terugkeer van diaspora.

De duurzaamheid van de projectresultaten is voor zover na te gaan niet groot geweest. Afgezien van de tegenvallende contextuele elementen, hadden de projecten een eenmalig karakter. Hierdoor is duurzaamheid niet in de opzet meegenomen of ten onrechte voorondersteld. Waar aansluiting is gevonden bij de context en de daarin beslissende actoren heeft dit een positief effect gehad op de duurzaamheid van de resultaten.

De evaluatie is over het algemeen positief over de toegevoegde waarde die diaspora in de projecten inbracht via nieuwe inzichten, expertise, netwerken, werkcultuur en financiële bijdrage. In fragiele situaties kan dit een verschil maken omdat buitenlandse investeringen daar vaak ontbreken. De hogere risico-acceptatie van diaspora-ondernemers is in dit kader een relevante factor. Tegelijkertijd concludeert het rapport dat de verwachtingen te hoog gespannen zijn geweest. Een succesvolle bijdrage was afhankelijk van het vermogen van (individuele) diaspora-ondernemers in te spelen op de lokale economische, sociaal-culturele en politieke realiteit. Dat bleek in veel gevallen een lastige opgave. De lokale verwachtingen van de door de diaspora ingebrachte financiële bijdrage waren daarnaast vaak te hoog. Teleurstellingen daarover kwamen bovenop al bestaande negatieve percepties van terugkerende ondernemers. Deze factoren leidden uiteindelijk tot sterk wisselende resultaten van de diasporabetrokkenheid.

De evaluatoren merken op dat de perceptie bestaat bij belanghebbenden dat het bestaande instrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Zaken -uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – onvoldoende rekening houdt met de situatie van aanvragers uit de diaspora. Het gaat daarbij om de hoogte van de subsidiebedragen, de landen waarvoor subsidie kan worden aangevraagd en onbekendheid van diaspora met relevante procedures en netwerken.

Tenslotte concludeert de evaluatie dat de keuze voor direct beheer van het diaspora-programma door het Ministerie van Buitenlandse Zaken leidde tot inefficiëntie vanwege de verhoudingsgewijs te zware administratieve last. Ook de projectuitvoering zelf was inefficiënt met name door de opzet van het subsidieprogramma en gebrek aan ervaring en professionaliteit van de betrokken organisaties.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt de inzichten uit de evaluatie over de resultaten van de zes projecten en over de bijdrage van de diaspora aan private sectorontwikkeling in fragiele contexten en ontwikkelingslanden meer in

³ Omdat de projecten kortlopend waren konden hierover door de evaluatoren maar relatief weinig gegevens worden achterhaald.

het algemeen. Deze vormen in grote mate een ondersteuning van het huidige kabinetsbeleid op dit punt. Dit beleid, zowel wat betreft migratiesamenwerking als private sectorontwikkeling, richt zich niet meer op de diaspora als aparte doelgroep. Het geconstateerde gebrek aan effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie van de geëvalueerde projecten bevestigt deze keuze. Hoewel onderzoek en deze evaluatie aangeven dat ondernemers uit de diaspora bereid zijn in hogere risicogebieden te investeren en financieel en sociaal kapitaal inbrengen, is hun daadwerkelijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling in deze evaluatie niet eenduidig vastgesteld. Deze bijdrage hangt af van diverse factoren, waaronder de context in het doelland en individuele ondernemerschapsvaardigheden. In de zes projecten kwamen deze factoren juist onvoldoende tot uiting. Het gericht ondersteunen van diaspora als doelgroep bleek dan ook weinig succesvol.

Dit betekent niet dat er geen ondersteuning is voor de diasporaondernemer. Het bestaande bedrijfsleveninstrumentarium staat open voor alle (Nederlandse) MKB-ondernemers, inclusief die uit de diaspora. De evaluatie signaleert dat onbekendheid met procedures en netwerken en mismatch tussen gewenste en beschikbare financieringsbedragen in de praktijk een drempel vormden voor de diaspora om van het instrumentarium gebruik te maken. Het kabinet onderkent dat dit een probleem kan zijn voor startende ondernemers. In sommige gevallen rechtvaardigt dit ook additionele ondersteuning. Behoeftes aan dit soort ondersteuning bestaat echter bij een bredere groep van startende ondernemers, niet slechts bij die uit de diaspora. Binnen de huidige faciliteiten is er daarom steeds meer aandacht voor startende ondernemers. Voorbeelden zijn financiering en technische assistentie voor start-ups onder het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), het RVO-loket voor advies over zakendoen en investeren in lage- en middeninkomenslanden, inclusief fragiele landen, en investeringsevenementen met betrekking tot specifieke (fragiele) landen. Diasporaondernemers kunnen gebruik maken van deze steun. Het kabinet vindt het daarom niet noodzakelijk aanvullend separate maatregelen te nemen ten behoeve van diasporaondernemers.

Voorop staat dat niet de afkomst van de aanvrager, maar een gedegen business plan het uitgangspunt vormt voor een duurzaam resultaat wat betreft werk en inkomen in ontwikkelingslanden. De evaluatie laat zien dat succes van vele elementen afhangt, en dat ondernemerschapsvaardigheden over het algemeen de doorslaggevende factor zijn. De ondersteuning van ondernemers in ontwikkelings- en fragiele landen zal zich dus daarop blijven richten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag