



Aan DGIS
Van EFV
Via
Kopie aan DDE, DAO, DVB, KAB
Afgestemd met DDE, EVD

TER INFORMATIE

Datum

16 april 2010

Onze Referentie

EFV-219/2010

Opgesteld door

T 7122

memo

Stand van zaken Fonds Economische Opbouw Uruzgan

Aanleiding

Bij oprichting van het Fonds Economische Opbouw Uruzgan (FEOU) is in het convenant tussen BZ en de EVD opgenomen dat het na een jaar geëvalueerd zal worden. Hierbij diende de uitputting, het bereiken van de doelstellingen en de resultaten te worden besproken.

Kern/samenvatting

- De stand van zaken is door BZ en NL EVD Internationaal gezamenlijk opgemaakt. Hierbij lag de focus op de bereiking van doelstellingen, effectiviteit en procedures. Tijdens een ronde tafelbijeenkomst met bedrijven is gesproken over de knelpunten en hoe die ondervangen kunnen worden.
- Op dit moment zijn er zes projectvoorstellen ingediend. Twee zijn er goedgekeurd en van start gegaan, twee zijn afgewezen en twee zijn niet in behandeling genomen.
- Knelpunten zijn: de negatieve beeldvorming over Afghanistan, de moeilijke omstandigheden in Uruzgan, de cultuurverschillen tussen bedrijfsleven en overheid, het feit dat niet alle kosten (zoals onroerend goed) gedekt worden. Vooralsnog valt de kosten/baten verhouding negatief uit omdat er pas twee projecten lopen en er al veel tijd is geïnvesteerd door de EVD.
- Geconstateerd kan worden dat het FEOU een kleine doelgroep kent en goede begeleiding van aanvragen noodzakelijk is.
- Aanbevelingen: vergroot het bereik van het fond door gerichte promotie, het uitdragen van succesverhalen en het verbeteren van de EVD-website, en het vergroten van wederzijds begrip door goede communicatie en verwachtingsmanagement. Deze aanbevelingen worden meegenomen in de besluitvorming over de afronding van het fonds.

Toelichting

Hieronder volgen de belangrijkste knelpunten, constatering en aanbevelingen. Zie voor het volledige evaluatieverslag bijlage 1. Het verslag van de ronde-tafelbijeenkomst met bedrijven vindt u in bijlage 2.

Knelpunten

Het feit dat na een jaar slechts twee projecten van start zijn gegaan is betreurenswaardig. Een relatief lange opstartperiode van projecten is echter normaal in Afghanistan. Dit heeft verschillende oorzaken:

- De beeldvorming over Afghanistan is er het afgelopen jaar niet beter op geworden. Aanslagen op ministeries en de VN, de politieke instabiliteit rondom de verkiezingen en de onzekerheid over de Nederlandse betrokkenheid in Uruzgan hebben mogelijk een negatieve impact op de bereidheid van ondernemers om risico's te nemen.
- De lokale omstandigheden beperken de mogelijkheden. De economie in Uruzgan is klein, ruraal en kwetsbaar. De organisatiegraad is laag en de bereidheid en middelen om te investeren zijn zeer beperkt.
- Het cultuurverschil tussen de publieke en private sector komt tot uiting in bv. vraag- vs. aanbodgestuurdheid. Bedrijven klagen over procedures en beleidsmatige obstakels.
- Niet alle kosten worden gedekt door het FEOU; bedrijven zijn teleurgesteld dat kosten voor onroerende goederen en operationele kosten niet worden gedekt.
- De kosten/baten verhouding valt vooralsnog negatief uit. Er is veel tijd geïnvesteerd in het begeleiden van aanvragen, terwijl dit heeft geresulteerd in 'slechts' twee projecten.

Constateringen

- De doelgroep van het FEOU is relatief klein. Het betreft een specifieke groep ondernemers die kansen zien in extreem moeilijke markten en bereid zijn de bijbehorende grote risico's te nemen.
- Goede begeleiding is noodzakelijk om maximaal rendement te halen uit de kleine groep geïnteresseerden. De EVD biedt daarom vanaf de eerste stap ondersteuning bij de subsidieaanvraag en geeft advies op maat.
- Cultuurverschillen bedreigen de effectiviteit. Wederzijds begrip en onderkenning van de verschillende posities en uitgangspunten is essentieel.
- Administratieve procedures zijn een noodzakelijk kwaad om te waarborgen dat projecten zijn gebaseerd op een duidelijk, resultaatgericht plan, aansluiten bij de lokale context in Uruzgan en bestedingen worden verantwoord.
- Niet alle kosten kunnen gedekt worden. Kosten voor onroerend goed vallen buiten de subsidie omdat niet te controleren is wat de marktconforme prijs voor land is en het subsidiëren van de aanschaf van land leidt tot ongewenste prijsopdrijving.

Aanbevelingen

- Vergroot het bereik door een goed promotiebeleid en het aansluiten bij netwerken van de EVD, de WEWA en het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering. Hierin moet nog verbetering komen op Europees niveau.
- Draag succesverhalen pro-actief uit middels seminars en nieuwsberichten.
- Vergroot wederzijds begrip door regelmatig contact en goed verwachtingsmanagement.
- Verbeter de EVD website zodat er reële verwachtingen worden gewekt met betrekking tot de mogelijkheden van het fonds en de procedures.

Bijlagen

1. Evaluatieverslag
2. Verslag bedrijvenronde FEOU

Bijlage 1: evaluatieverslag

Omdat de eerste projecten pas eind 2009 van start zijn gegaan, is het nog niet mogelijk om te zien hoe effectief projecten zijn en hoe de samenwerking tussen de Nederlandse overheid en aanvragers daadwerkelijk is bij de uitvoering van projecten. De nadruk lag op de vragen hoe het FEOU past tussen andere initiatieven op het gebied van private sectorontwikkeling, in hoeverre de doelstellingen worden bereikt, wat de knelpunten zijn en de mogelijkheden om de effectiviteit zo groot mogelijk te maken.

Private sectorontwikkeling in Afghanistan

Nederland is op verschillende terreinen actief op het gebied van private sectorontwikkeling in Afghanistan. Het gaat hierbij om bedrijfsleveninstrumenten die door OS gefinancierd worden:

- PSI-plus; een door de EVD beheerd fonds waaruit projecten tussen een Afghaans en een internationaal bedrijf worden ondersteund met een subsidiepercentage van 60%. Dit fonds staat ook open voor de Palestijnse gebieden, Sudan, Pakistan, Sierra Leone, Burundi en DRC.
- FEOU; vergelijkbaar met PSI-plus, maar alleen voor Uruzgan en met een subsidiepercentage van 80%. Bovendien biedt het FEOU meer flexibiliteit en mogelijkheden en aanzien van het type projecten (bijvoorbeeld vooronderzoek voor investeringen)
- PUM; onderzoekt de mogelijkheden voor uitzending van managers ter ondersteuning van Afghaanse bedrijven.
- CBI; onderzoekt mogelijkheden voor stimulering van export vanuit Afghanistan naar Nederland, waaronder capaciteitsopbouw van het Afghaanse exportpromotieagentschap (EPAA).
- DECP; onderzoekt de mogelijkheden voor ondersteuning van de Afghaanse Kamer van Koophandel in Industrie (ACCI).

Doel en Karakter FEOU

Doel van het FEOU is het stimuleren van private sectorontwikkeling in Uruzgan middels het betrekken van het Nederlandse en Europese bedrijfsleven. Economische groei is essentieel voor de ontwikkeling en stabilisatie van Uruzgan. Het FEOU richt zich op het vlak waar de 'traditionele OS' - gericht op de publieke sector - en ontwikkeling van de private sector elkaar raken: het gebied waar private ondernemingen op eigen gelegenheid niet investeren vanwege de grote risico's (bv. politieke instabiliteit, onveiligheid en lage ontwikkeling) terwijl dit maatschappelijk wel wenselijk is. Anders gezegd, het gebied waar de 'traditionele OS' niet goed meer werkt omdat NGO's essentiële kennis over het ontwikkelen van en toegang tot markten ontberen. Een commerciële aanpak maakt het mogelijk dat activiteiten na een opstartfase 'self sustaining' worden doordat er voldoende cash-flow is voor gezonde bedrijfsvoering en volledig private financiering. Idealiter wordt er enerzijds een aanbod- of afzetmarkt voor bedrijven gecreëerd en anderzijds werkgelegenheid en economische opbouw in Uruzgan. Een aanvrager van het FEOU moet dus een onderneming zijn en een activiteit dient gericht te zijn op duurzame economische opbouw zoals investeren in een nieuwe bedrijfsactiviteit, investeren in een bestaande bedrijfsactiviteit en duurzame kennisoverdracht voor economische activiteiten. Zelfs haalbaarheidsonderzoeken die uitzicht bieden op het ontplooiën van duurzame economische activiteiten zijn mogelijk. Het subsidiepercentage van 80% komt

tegemoet aan de moeilijke omstandigheden en risico's en vereist tegelijkertijd een eigen investering van de projectpartners om zodoende een risico en daarmee commitment te waarborgen. Dit is belangrijk voor de economische duurzaamheid. Het fonds biedt de mogelijkheid om (een deel van) de 20% eigen bijdrage 'in natura' (uren, goederen) te doen, zodat ook economische minder krachtige partijen aanspraak kunnen maken en het financiële risico verder beperkt wordt.

Stand van Zaken

Tot dusver zijn er bij de EVD zes projectvoorstellen ingediend. Twee zijn er goedgekeurd en van start gegaan, twee zijn afgewezen en twee zijn niet in behandeling genomen. Het eerste project behelst het uitvoeren van een vijftal haalbaarheidsstudies, te verrichten door een WEWA-kantoor in Kabul en ondersteund vanuit VNO/NCW in Den Haag. De haalbaarheidsstudies betreffen economische waardeketens in Uruzgan, bijvoorbeeld voor amandelen, vruchtensappen, rozenolie, gedroogd fruit en energie. Einddoel is om minimaal twee partnerschappen van Nederlandse en Afghaanse bedrijven op te zetten die waardeketens verder zullen ontwikkelen, mogelijk gesubsidieerd vanuit het FEOU. Het tweede project betreft een haalbaarheidsstudie voor de export van granaatappelen vanuit Uruzgan naar Europa.

Feedback bedrijfsleven

Op donderdag 18 februari 2010 is een bijeenkomst gehouden over de stand van zaken van het Fond Economische Opbouw Uruzgan. Een aantal ondernemers, consultants en geïnteresseerden die het afgelopen anderhalf jaar op verschillende wijzen betrokken zijn geweest bij het fonds zijn gevraagd om hun mening. De sfeer van de bijeenkomst was ontspannen en de geleverde kritiek constructief (zie bijlage I voor een volledig verslag).

Over het algemeen is men positief dat de overheid een speciaal fonds heeft ingesteld om het bedrijfsleven te stimuleren betrokken te raken bij economische activiteiten in Uruzgan. Het schrijven van een aanvraag kost echter veel tijd. Niet zozeer omdat het aanvraagformulier ingewikkeld is, maar omdat het lastig is goede (markt)informatie over Uruzgan te vinden. Men onderschrijft het belang om voor de commerciële haalbaarheid niet alleen te kijken naar de Return On Investment (ROI). De verschillende type projecten die ondersteund worden door het fonds lenen zich niet allemaal even gemakkelijk voor een resultaatgerichte subsidie. Zo zijn de resultaten van bv. haalbaarheidsstudies niet goed hard en SMART te maken. Dit is lastig in de aanvraag en schept bij de ondernemer onzekerheid bij de verantwoording (wanneer is een resultaat gehaald?). De flexibiliteit van het FEOU geeft ook hier ruimte voor interpretatie.

Knelpunten

Het feit dat na een jaar slechts twee projecten van het FEOU van start zijn gegaan is betreurenswaardig. Een relatief lange opstartperiode van projecten is echter normaal in Afghanistan. Dit heeft verschillende oorzaken:

- De beeldvorming over Afghanistan is er het afgelopen jaar niet beter op geworden. Aanslagen op ministeries en de VN, de politieke instabiliteit rondom de verkiezingen en de onzekerheid over de Nederlandse betrokkenheid in

Uruzgan hebben mogelijk een negatieve impact op de bereidheid van ondernemers om risico's te nemen.

- De lokale omstandigheden beperken de mogelijkheden. De economie in Uruzgan is klein, ruraal en kwetsbaar. De organisatiegraad is laag en de bereidheid en middelen om te investeren zijn zeer beperkt. De afstand tot Nederland is groot, mogelijkheden voor transport zijn beperkt door een gebrekkige infrastructuur en er zijn veiligheidsrisico's.
- Het cultuurverschil tussen de publieke en private sector wordt door het bedrijfsleven genoemd als knelpunt. Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat subsidieregelingen als het FEOU en PSI-plus worden omgeven door veel administratieve procedures, streven naar perfectie, wantrouwen, risicomijdend gedrag en beleidsmatige obstakels. Daarnaast werkt het bedrijfsleven aanbodgestuurd, terwijl de overheid een vraaggestuurd perspectief heeft.
- Niet alle kosten worden gedekt door het FEOU; bedrijven geven aan teleurgesteld te zijn dat kosten voor onroerende goederen en operationele kosten niet worden gedekt.
- De kosten/baten verhouding valt vooralsnog negatief uit. De EVD heeft het afgelopen jaar veel tijd geïnvesteerd in het begeleiden van aanvragen, terwijl dit heeft geresulteerd in 'slechts' twee projecten.

Constateringen

- De doelgroep van het FEOU is relatief klein. Het betreft een specifieke groep ondernemers die kansen zien in extreem moeilijke markten en bereid zijn de bijbehorende grote risico's te nemen en in staat zijn ze het hoofd te bieden. Voor de effectiviteit van het fonds is het dus essentieel dat zo veel mogelijk bedrijven bekend zijn met de mogelijkheden van het FEOU.
- Goede begeleiding noodzakelijk om maximaal rendement te halen uit de kleine groep geïnteresseerden. De EVD biedt vanaf de eerste stap ondersteuning bij de subsidieaanvraag voor het FEOU. In een vroeg stadium wordt gekeken of het idee en de partners aan de basale ingangscriteria (kunnen) voldoen. Indien dit niet het geval is, kan tijd en moeite bespaard worden doordat een uitwerken van een aanvraag niet zinvol is. Indien een projectvoorstel (potentieel) kansrijk is, wordt aan de hand van een *quick scan*-gesprek een advies op maat gegeven over de sterke en zwakke punten van het projectvoorstel. Bovendien worden tips gegeven voor het omzetten van het idee naar een concrete subsidieaanvraag. De EVD en de ambassade in Kabul kunnen informatie geven over de lokale omstandigheden en faciliteren in de contacten met counterparts. Tevens kan de ambassade adviseren over lokale omstandigheden en risico's. Daarnaast hebben verschillende missies al gebruik kunnen maken van de faciliteiten van de Ambassade in Kabul en kunnen logeren op Kamp Holland. Mede gezien de veiligheid is de capaciteit voor dergelijke ondersteuning in Afghanistan echter beperkt.
- Cultuurverschillen bedreigen de effectiviteit van het FEOU. Wederzijds begrip en onderkenning van de verschillende posities en uitgangspunten tussen bedrijfsleven en overheid is essentieel om een gezamenlijk doel te bereiken.
- Administratieve procedures zijn een noodzakelijk kwaad. Aanvragers dienen zich bewust te zijn dat het om belastinggeld gaat dat op verantwoorde manier moet worden besteed. Daarom zijn er procedures die waarborgen dat projecten zijn gebaseerd op een duidelijk, resultaatgericht plan, aansluit bij de lokale context in Uruzgan en bestedingen worden verantwoord. Voor een initiatief dat privaat gefinancierd wordt via de bank is ook een goed bedrijfsplan nodig.
- Niet alle kosten kunnen gedekt worden. Kosten voor onroerend goed vallen buiten de subsidie omdat niet te controleren is wat de marktconforme prijs voor land is en het subsidiëren van de aanschaf van land leidt tot ongewenste

prijsopdrijving. Daarnaast is het in Uruzgan niet altijd duidelijk wie land in eigendom heeft en is het overdragen van land problematisch. Een economisch duurzame activiteit moet per definitie in staat zijn om de kosten te dekken voor voorraden, loon, financiering en andere variabele kosten.

Aanbevelingen

- Vergroot het bereik; om het fonds zo effectief mogelijk te maken is het van belang om zo veel mogelijk potentiële geïnteresseerden te bereiken middels een goed promotiebeleid en het aansluiten bij netwerken van de EVD, de WEWA en het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering. Hierin moet nog verbetering komen op Europees niveau bijvoorbeeld door deelname aan beurzen als 'Fruit Logistica' in Berlijn.
- Draag succesverhalen pro-actief uit; middels seminars en nieuwsberichten kan de EVD succesverhalen breed bekend maken en daarmee de interesse wekken van bedrijven. Hiermee kan worden aangetoond dat er daadwerkelijk mogelijkheden zijn in Afghanistan/Uruzgan.
- Vergroot wederzijds begrip; regelmatig contact en goed verwachtingsmanagement is essentieel om te voorkomen dat cultuurverschillen een obstakel vormen voor de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Tijdige en heldere communicatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden is hiervoor van groot belang. De bedrijven moeten echter zelf projecten ontwikkelen en uitvoeren.
- Verbeter de EVD website; uit reacties van verschillende geïnteresseerden bleek dat de verwachtingen m.b.t. de mogelijkheden van het fonds en de procedures soms niet overeen kwamen met de werkelijkheid. Teleurstellingen kunnen voorkomen worden door heldere informatie te verschaffen op de EVD-website.

Vooruitzicht

Voor 2010 zijn de promotionele activiteiten opgevoerd. Op dit moment wordt er aan 3 aanvragen gewerkt (ondersteuning voor indiening). Het animo voor het fonds zal ook sterk afhangen van de Nederlandse betrokkenheid in Uruzgan na 2010. Bedrijven hebben aangegeven belang te hechten aan enige ondersteuning vanuit Uruzgan, zoals bij het organiseren van accommodatie en het verkrijgen van lokale informatie.

Bijlage 2: Verslag bedrijvenronde FEOU

Aanwezig:

[REDACTED] (Feredi)
[REDACTED] (BGW)
[REDACTED] (InnoPartner)
[REDACTED] (Plus Projects)
[REDACTED] (Ideal & Co.)
[REDACTED] (BZ-EFV)
[REDACTED] (NL EVD International)
[REDACTED] (NL EVD International)

Afgemeld:

[REDACTED]

Plaats: NL EVD International

Datum: 18 februari 2010

Tijd: 11.00 - 13.00

Op donderdag 18 februari 2010 hebben de EVD en BZ met een aantal ondernemers, consultants en geïnteresseerden in het Fond Economische Opbouw Uruzgan (FEOU) gesproken over het functioneren van het fonds.. Deelnemers spraken waardering uit over de oprichting van het fonds en leverden constructieve kritiek. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies:

Aanvraag

Het invullen van de aanvraag kost veel tijd. Het gaat hierbij niet om het aanvraagformulier zelf, maar om het verkrijgen van juiste marktinformatie. Er is veel onzekerheid over de omstandigheden in Uruzgan. NL EVD International is niet de aangewezen organisatie om in deze informatie te voorzien. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de ondernemer/consultant zelf.

Verificatie

De indruk bestaat dat de antwoorden of aanvullende onderbouwing die wordt gegeven in de verificatiefase niet of te weinig wordt gehoord. Gevolg is dat de argumentatie in de afwijfsbrief als een verrassing kan komen. NL EVD International zou zich in sommige gevallen vooringenomen opstellen. De EVD zal hier in de toekomst rekening mee houden in de communicatie.

Return of investment (ROI)

In de cash flow projectie bij het projectvoorstel wordt om een schatting van de return of investment (ROI) gevraagd. Deze ROI is voor een belangrijk deel afhankelijk van het soort product of project. Voor sommige projecten is het niet realistisch om een 'pay back period' van 5 jaar te hebben. Een gedifferentieerde beoordeling per productsoort is van belang. De EVD houdt hier al rekening mee bij de beoordeling van aanvragen en hanteert niet een absolute norm voor ROI.

Verantwoording

In de beschikking staat soms 'zachte' resultaten opgenomen zoals 'overzicht huidige kennis'. Het is niet altijd duidelijk hoe, door wie en hoe zwaar deze resultaten worden beoordeeld. Het is voor een uitvoerder soms moeilijk te voorspellen of een resultaat voldoende is, omdat er veel ruimte voor interpretatie is. Het is voor een uitvoerder een beetje een 'black box'. Dit kan op individuele basis door de EVD verduidelijkt worden tijdens de aanvraagprocedure.

Opzet FEOU voor haalbaarheidsstudies

FEOU is duidelijk voortgekomen uit PSI. De gekozen structuur sluit aan op bijvoorbeeld de bouw van een fabriek of het opzetten van een outgrowers-network. De structuur van het FEOU is niet afgestemd op haalbaarheidsstudies. Bij de reeds goedgekeurde projecten (beide haalbaarheidsstudies) wordt bijvoorbeeld een deel van de 'externe expert advies' behandeld als hardware, zodat het fonds niet hoeft uit te betalen, als er minder kosten gemaakt worden dan begroot. Dit werkt in de praktijk niet echt soepel. Hiervoor is echter in de huidige opzet van het Fonds geen alternatief.

Werkkapitaal

Vanuit FEOU wordt 80% van de initiële investering vergoed. Per behaald resultaat wordt een deel van de subsidie overgemaakt. 50% van dit deelbedrag kan als voorschot aan het begin van het resultaat worden uitgekeerd. Dan blijft er nog steeds een gedeelte voorfinanciering over. Dit kan met name voor kleine consultancy bureaus, zoals Ferendi, een probleem zijn. Voor ondernemers die zelf investeren is dit minder een probleem.