

EVALUATIE VAN BIO

Belgische investeringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden

Nr 2/2008



FOD Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking



Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO)

Evaluatie



DFC, Barcelona
José Luis Mombrú (leader)
Sandra Rolet
Charles Vuylsteke
Juliana Restrepo
Beatriz Marulanda

De Dienst Bijzondere Evaluatie verzekert de conformiteit van dit evaluatieverslag met het bestek. De evaluatie werd begeleid door een stuurcomité in Brussel.

De meningen in dit document zijn gestaafde meningen van de auteurs, doch ze reflecteren niet noodzakelijk de positie van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Barcelona, 26 februari 2008

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mei 2008

Grafische vormgeving: Bernadette Bosser, Dienst Communicatie FOD

Drukwerk: Drukkerij FOD

Illustratie kaft: BIO

Evaluatie nr 2/2008

Wettelijk depot: 0218/2008/19

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de hierbij ingesloten CD-ROM, op de websites www.diplomatie.be of www.dgcd.be, of bij de Dienst bijzondere evaluatie.

Inhoudstafel

Afkortingen	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
1.1 Waaron BIO geëvalueerd wordt	13
1.2 Fasen van de evaluatie	13
1.3 Specificiteit en beperkingen van de evaluatie	14
2. De rol van een financiële ontwikkelingsinstelling (FOI) voor de privésector	17
2.1 De FOI's – Waar moet BIO gesitueerd worden?	17
2.2 De impact van de FOI's op de ontwikkeling	18
2.3 Context en doelstellingen bij de oprichting van BIO	20
2.3.1 Belgische ontwikkelingssamenwerking en ontwikkeling van de privésector (OPS)	20
2.3.2 De oprichting van BIO	22
2.3.3 De plaats van BIO in de ODA	23
2.3.4 De specifieke opdracht van BIO: Investeringscharter – Verwachting van de staat	24
2.3.5 De impact van het FOI-karakter van BIO op haar rol	24
2.3.6 De rol van BIO binnen de groep van de IFI's/FOI's	25
3. Bijdrage van BIO aan de ontwikkeling	27
3.1 Ontwikkelingsindicatoren en indicatoren van de toegevoegde waarde	27
3.1.1 Ontwikkelingsindicatoren	27
3.1.2 Indicatoren van de toegevoegde waarde	28
3.2. Microfinanciering en financiering van de kmo	29
3.2.1 Microfinanciering	29
3.2.2 Financiering van de kmo	31
3.3 Hoe BIO rekening houdt met het ontwikkelingsaspect in haar strategische en operationele optreden	32
3.4 Hoe BIO het ontwikkelingseffect van haar investeringen meet	33
3.5 Effecten van de verrichtingen van BIO – De lessen van de veldbezoeken	35
3.6 Toegevoegde waarde van BIO	42
3.7 Coherentie met andere actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, in het kader van de OPS	45
3.8 BIO en de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking	46
3.9 Lessen die van andere Europese FOI's te leren zijn	47
4. Structuur van BIO	49
4.1 Financiële structuur en aandeelhoudersstructuur	49
4.1.1 Kapitalisatie en aandeelhoudersstructuur	49
4.1.2 Verwachtingen en rol van de huidige aandeelhouders	49
4.1.3 Hoe de staat de rol van aandeelhouder speelt	50
4.1.4 Overwegingen in verband met een gewijzigde aandeelhoudersstructuur	51
4.1.5 Leenvermogen van BIO	52
4.2 De investeringsfondsen van BIO	52
4.2.1 Ontwikkelingsfondsen (OF) en KMO-Fonds	52
4.2.2 Local Currency Fonds (LCF)	54
4.3 Activiteiten voor rekening van de staat	55
4.3.1 Studiefonds (SF) en Technische Assistentie Fonds (TAF)	55
4.3.2 Andere activiteiten, op het gebied van investeringen en van participatiebeheer, voor rekening van de staat	56

5. Governance van BIO	59
5.1 Algemene Vergadering (AV) en rol van de aandeelhouders	59
5.2 Raad van bestuur (RvB), investeringscomité (IC) en directiecomité (DC)	59
5.2.1. <i>De RvB van BIO</i>	59
5.2.2 <i>Het investeringscomité (IC) van BIO en het ontbreken van een directiecomité (DC)</i>	61
5.2.3 <i>Governancebeginselen en de praktijk van de andere FOI's</i>	61
5.3 Administratieve structuur van BIO	63
5.4 Financieel en boekhoudkundig beheer	63
5.5 Strategie op middellange en lange termijn / Ondernemingsplan	63
5.6 Integriteit en reputatierisico	66
6. Operationele praktijk van BIO	67
6.1 Overzicht van het kader van de verrichtingen	67
6.2 Zwaartepunten landenbeleid	68
6.2.1 <i>Implementering van de door de staat aangegeven prioriteiten</i>	68
6.2.2 <i>Eigen beleid</i>	69
6.3 Concentratie op de kmo en op de micro-onderneming	69
6.3.1 <i>Problematiek van investeringen van kleine omvang bij het KMO-Fonds</i>	69
6.3.2 <i>Waarborgen, een afwezig product bij BIO</i>	70
6.3.3 <i>Microfinanciering</i>	71
6.4 Directe en indirecte investeringen	71
6.5 Technische assistentie / Studies	71
6.6 Kwaliteit van de interne operationele richtlijnen	72
6.6.1 <i>Huidige richtlijnen</i>	72
6.6.2 <i>Wenselijke maatregelen</i>	72
6.7 Kwaliteit en beheer van de investeringen	73
6.7.1 <i>Kwaliteit en winstgevendheid van de portefeuille</i>	73
6.7.2 <i>Strategische overwegingen inzake het beheer</i>	74
6.7.3 <i>Implementering van de investeringsprocedures</i>	75
6.7.4 <i>Beheer van de directe investeringen</i>	76
6.7.5 <i>Beheer van de investeringen door intermediaire financiers</i>	76
6.8 BIO: zichtbaarheid, en coördinatie met DGOS in het veld	76
6.8.1 <i>Relatie met DGOS in het veld</i>	76
6.8.2 <i>Aanwezigheid van BIO in het veld</i>	78
7. Conclusies en aanbevelingen	79
7.1 Relevantie en coherentie voor de ontwikkeling	79
7.2 Doeltreffendheid	82
7.3 Efficiëntie	88
7.4 Duurzame impact	92
7.5 Tot besluit	93
8. Management Response BIO	95
Bijlage 1: Documenten bezorgd aan DBE in de vorm van cd-roms	101
Bijlage 2: Lijst van ontmoete personen	102
Bijlage 3: Overeenkomsten en KB's betreffende de vijf 'Fondsen' van BIO	106
Bijlage 4: Governancebeginselen	108

Afkortingen

ABT	Access Bank Tanzania
ABOS	Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
ACP	Africa, the Caribbean and the Pacific
ADB	Aziatische Ontwikkelingsbank / Asian Development Bank
AfDB	Afrikaanse Ontwikkelingsbank / African Development Bank
AIM	Accion Investments in Microfinanciering
AV	Algemene Vergadering
bbp	bruto binnenlands product
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BMI	Belgische Maatschappij voor Internationale Investeringsen
BoA	Bank of Africa
BOAD	West-Afrikaanse Ontwikkelingsbank / Banque Ouest-Africaine de Développement
BTC-CTB	Belgische Technische Coöperatie / Coopération Technique Belge
Carec	Central American Renewable Energy and Cleaner Production Facility
CEO	Chief Executive Officer
CG	'Corporate Governance'
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
Cofides	Compañía Española de Financiación del Desarrollo S.A.
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DC	Directiecomité
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DEG	Duitse Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij / Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DGOS	Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking
EBWO	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
EDFI	European Development Finance Institutions
EFP	European Financing Partners
EIB	Europese Investeringsbank
EIB-FEMIP	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership van de EIB
EIB-IF	Investment Facility ACP van de EIB
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FCFA	Franc CFA
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden n.v.
FOI	Financiële ontwikkelingsinstelling
GEAF	Grofin East African Fund
GMF	Global Microfinance Facility
GPR	Geschäftspolitisches Projekt-Rating
IC	Investeringscomité
IDB	Interamerikaanse Ontwikkelingsbank / Interamerican Development Bank
IFC	Internationale Financieringsmaatschappij / International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instelling

ILO	Internationale Arbeidsorganisatie / International Labour Organisation
IMF	Instelling voor microfinanciering
KB	Koninklijk Besluit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kmo	kleine en middelgrote onderneming
LCF	'Local Currency' Fonds
LDC	Minst ontwikkelde landen / Least Developed Countries
mkmo	micro-, kleine en middelgrote onderneming
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NORFUND	Norwegian Investment Fund for Developing Countries
MDG	Millenniumontwikkelingsdoelstellingen / Millennium Development Goals
ODA	Openbare Ontwikkelingshulp / Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OF	Ontwikkelingsfonds
OPS	Ontwikkeling van de privésector
Proparco	Société de Promotion en de Participation pour la Coopération Economique
RvB	Raad van bestuur
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (Zwitserland)
SECOSEN	Société des Eaux de Consommation du Sénégal
SF	Studiefonds
Sifem	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SVI	Sociaal verantwoordelijke investeerder
TA	Technische assistentie
TAF	Technische Assistentie Fonds
TOR	Referentietermen / Terms of Reference
USD	US Dollars
UNFPA	Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties / United Nations Fund for Population Activities
WB	Wereldbank / World Bank
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie / World Health Organization

EXECUTIVE SUMMARY

The Belgian Investment Company for Developing Countries (BIO) was created at the initiative of the Kingdom of Belgium in December 2001, as a limited liability company in joint venture with SBI-BMI, another Belgian DFI (direct investment and long-term finance, tied). The subscribed capital and quasi-capital of BIO today is at the level of EUR 319 Mn, mainly contributed by the State; BIO's subscribed quasi-capital has been partially paid-in and will be disbursed progressively over the coming years. The investments and technical assistance of BIO are expected to be directed at SMEs and microfinance institutions to help build a strong private sector to underpin sustainable development and lasting social prosperity. BIO is operational in the least developed countries (LDCs), the Low Income Countries (LICs) and the Lower Middle-Income Countries (LMICs) with an emphasis on the partner countries of the Belgian Development Cooperation.

On the basis of the criteria contained in the Report, it may be concluded that BIO is an appropriate vehicle for applying State funding to private sector development (PSD). PSD, as supported by BIO, should be considered as a major avenue towards economic growth and reduction of poverty and inequality; there are a number of examples of PSD-poverty alleviation in the investment portfolio of BIO. On the other hand, BIO's value-added and governance need to be strengthened in certain areas in order for BIO to increase its added value amongst the community of DFIs. Furthermore, to ensure its long-term viability and optimal contribution to PSD, certain practices applied by BIO during its start-up years now require adjustments and improvements.

This Report constitutes the last phase of the evaluation process and is not the only tool developed to evaluate BIO. During Phase 1, a Scoping Study was delivered to situate current efforts and practices to support PSD worldwide, with an emphasis on SME finance and microfinance, the two anchors of BIO's development activity. An in-depth Survey of BIO was prepared under Phase 3. Findings from field visits carried out in May-June 2007, have been assembled in a Phase 4 Report on field visits, and a Benchmarking report was also prepared under Phase 5 of the Evaluation to compare BIO more fully with other similar organizations.

BIO is in its sixth year of operation, but most of its investments are recent, and their tangible effects not yet demonstrated. Nevertheless, some important conclusions can already be reached at this stage. This Evaluation Report focuses on:

- The role of BIO as a Development Finance Institution (DFI) to underpin the efforts of the Belgian Development Cooperation in private sector development (PSD)
- BIO's effective contribution to development
- The financial and operational structure of BIO
- Corporate Governance
- Operational practices

Role of BIO as a DFI to underpin the efforts of the Belgian Development Cooperation in Private Sector Development

DFIs play a strong role in poverty reduction. DFIs also address “market failures” and improve access to finance to generate productive capacity and growth, with a major concern for social, environmental and ethical issues. BIO has been mainly compared to the EDFI group of DFIs and is the key player in Belgium’s support to PSD (although PSD has been less of a priority in Belgium than in a number of other EU countries). As a DFI and as a commercial company, BIO must balance its risks and generate a return, and ensure the maintenance of a healthy and sustainable financial situation. This makes BIO different from other, non-DFI, development actors, and it is important that these parameters be fully understood by BIO’s stakeholders. As any DFI, BIO must constantly reconcile the requirements of long-term institutional and financial soundness with its development objectives. To date, BIO has achieved this objective with prudence. BIO also seems to understand that a key juncture has been reached at which, on the basis of its size and experience, a stronger risk orientation may be adopted. At the same time, the risk policy of BIO must be weighed carefully as part of its future strategic framework, and needs to be accompanied by adequate risk mitigation measures in respect of its whole investment portfolio while taking also into account the State’s guidelines (with regard to priority countries and to the different BIO Funds).

The effective development contribution of BIO

Based on the expected development effects and, ultimately, on the development impact of approved operations, the evaluation finds that BIO both seeks and achieves value-added at the level of: (i) financial sector deepening, (ii) multiplier effect through the recourse to intermediaries, (iii) contribution to the governance of, and decision making in, intermediaries and companies in which BIO invests.

These conclusions are to a large extent founded on a sample-based investigation of the portfolio and on field visits to Tanzania, South-Africa, Senegal, Peru and Ecuador, as well as to Procredit (based in Frankfurt), with the implicit proviso that these experiences are not all-encompassing.

With regard to the tracking and measurement of development effects, BIO is in the process of adapting and implementing the GPR method developed by DEG and increasingly applied by other DFIs. The GPR has been judged more flexible for smaller DFIs and more comprehensive through the project cycle than the FMO scorecard system previously used by BIO. One of the challenges for BIO will be to devote sufficient human resources to this internal assessment. BIO will also need to better communicate development results to the outside world. Initial development effects (notably job creation, training and improvement of living conditions in the broader community) have been identified/confirmed during the field visits. A more comprehensive measure will only be available once BIO has been able to apply the GPR on a sufficient scale, from 2008 onwards.

Ways to strengthen BIO's contribution and value-added are reviewed under the Section "Operational Practices", hereunder.

The financial and operational structure of BIO

As the key stakeholder in BIO, the State can primarily influence the functioning of BIO through its participation in shareholders meetings. The State also exerts its governance through two "Commissaires du Gouvernement" who attend board meetings with both an advisory function and the power to suspend board decisions (One of the two "Commissaires" has the principal role of ensuring development relevance of decisions).

The financial structure of BIO is characterized by a large equity base and by the absence of debt. It seems that BIO has not yet reached the stage where it can access financial markets to leverage its capital, a.o. where its capacity to service debt is concerned. However, BIO should make the gradual use of its leverage a part of its medium/long-term strategy. A coherent policy on the treatment of generated income, including a careful approach to dividend distributions versus allocation of gains for new operations, also seems advisable. BIO should equally renew efforts to seek equity investment from private shareholders, notably in view of the positive effects this would have on its governance and reach.

BIO's investment funding is organized around three investment funds (Development Fund; SME Fund; Local Currency Fund), structured in the framework of dedicated agreements between the State and BIO. The evaluation raises several questions in respect of the SME Fund under which BIO is expected to grant subordinated loans under the threshold of EUR 0.7 Mn. (investments above this threshold are under the Development Fund) directly to local SMEs, including the rationale for the EUR 0.7 Mn. dividing line and the exclusive use of subordinated loans. More fundamentally, it appears that BIO has never considered as part of a strategic plan, the rationale of carrying-out small direct investments (whether under the SME Fund or even in some cases under the Development fund) from Brussels. This is in spite of the fact that most DFI's have withdrawn from this segment in view of the risks and management issues involved (and are referring such small operations to intermediaries, where willing intermediaries are available). The Local Currency Fund in its present incarnation is not a useful instrument: it does not reach its goal to foster lending in local currency by BIO in order to avoid detrimental currency mismatch for borrowers without foreign exchange earnings. A commensurate re-tailoring of BIO's Funds is recommended.

BIO also carries-out activities on behalf of the State. The Study Fund finances SME feasibility studies, not necessarily linked to BIO operations. The Technical Assistance Fund finances support to BIO investee companies; it is in the latter that the Evaluation sees the principal value-added and merits, worth further development in the future. Finally, the issue of off-balance sheet investment activities by BIO on behalf of the State for higher risk operations is also highlighted.

Corporate governance

Corporate governance (CG) conclusions first focus on the decision-making bodies of BIO (mainly on the board of directors and on the lack of a Management or Executive Committee to which operational decision functions would be delegated). This is profiled against corporate governance practices, as well as against the best practice in other comparable DFIs. The size, composition, and role of the board of directors are analyzed and it is found in terms of size and mobilization that BIO's board today carries significant costs for BIO, both direct and indirect. In terms of role, the board focuses on control and current operational decisions leaving less room for its fundamental strategic and oversight responsibilities. The intensive and exclusive involvement of the board undoubtedly has helped BIO develop on a prudent basis during its first years but will not serve the institution well in the future and will be difficult to sustain. Its reform thus deserves to be treated as a priority matter.

The second important issue identified by the evaluation is the lack of a medium/long-term strategy and of a business plan. BIO would benefit from the guidance provided by a strong set of more fully developed strategic tools. But most of all, it would help clarify the State's expectations, strategic country positioning, risk diversification, funding objectives, and BIO's financial sustainability parameters. The Evaluation recommends that BIO develops such a strategy and implementing business plan, and keeps it current on a regular basis.

In view of BIO's substantial exposure to reputational risk, it is also recommended that BIO create a "Compliance Function", as is nowadays required in most financial institutions.

Operational practices

The investment portfolio (disbursed, committed or approved) of BIO is now in excess of EUR 100 Mn. against the disbursed portion of EUR 58,8 Mn. BIO's treasury investments stand at EUR 91 Mn.

BIO has reached a certain degree of maturity as a going concern. The base is there for BIO to start maximizing its impact, notably through increased initiative, diversification, awareness to change and innovation. BIO should systematically place additionality at the centre of its priorities and should assess its position relative to other DFIs, as part of its medium/long-term strategy.

A large number of countries constitute the theoretical remit of BIO. BIO should intensify its effort to develop a realistic country approach and make it part of its global MLT strategy. BIO's requirement (mandated by the State) to focus on LDCs among its countries of operations is a challenge which requires a specific approach (in this respect, off-balance sheet facilities might constitute a relevant approach to address certain types of higher risk investments).

Under the Development Fund, only one medium-size direct operation has been approved. The other direct operations are for small amounts, under the SME Fund. The processing cost of direct

operations is not documented separately at BIO, making it difficult to reach definitive conclusions. BIO should carefully consider the rationale and strategy in respect of its direct operations, particularly for smaller investments (equity and subordinated loans). BIO might want to liaise with other DFIs which, for the most part, have withdrawn from this segment and with those few DFIs which still plan to be involved in direct investment and are currently weighing their options. The evaluation recognizes that the segment of equity investment in smaller SMEs may well be under-served and may therefore constitute a valid development concern for the State. But the way to address this priority essentially through the SME Fund urgently needs to be more fully analyzed in order to be approached in a cost-/development-efficient and sustainable manner (various options might be worth exploring, ranging from a presence in the field, sector and/or country concentration to the pioneering of a dedicated intermediary facility for this segment).

In its microfinance operations, there clearly is room for BIO to seek more innovative operations and products with stronger additionality, in view of the very rapid evolution of this sector.

BIO could strengthen its country knowledge and visibility in priority countries so as to better exploit synergies and to source SME and microfinance project opportunities.

BIO would greatly benefit from improving its communications and, especially, from strengthening communications with the representatives of the Belgian Development Cooperation and/or with Belgian Embassies in the field. This would allow BIO to better capitalize on the other efforts of the Belgian Development Cooperation, possibly achieving synergies where those efforts relate to SMEs and microfinance. This would also limit misunderstandings and the sometimes poor grasp of the role and reality of BIO.

BIO's strategy could also factor in the potential for new development finance products, including guarantee operations, as well as the optimal use of technical assistance.

The evaluation concludes with a summary of the conclusions and concrete recommendations, organized around the evaluation themes of relevance and development coherence, effectiveness, efficiency and sustainable development impact. This provides the basis for a global answer to the three families of questions put forward in the TORs, as follows:

1. Balance achieved by BIO between development and institutional sustainability/ Relevance for the Belgian Cooperation:

BIO has achieved an initial balance between development pursuits and institutional sustainability, notably through a prudent and gradual investment approach. The portfolio has grown steadily, particularly over the last three years, and BIO's experience and visibility as a European DFI has expanded as well. Although the portfolio is young, some development effect is already discernable. This development contribution however remains insufficiently documented while the GPR tracking system is being adapted and implemented. Greater

visibility can hopefully be expected from 2008 onwards. At the same time, in order to remain relevant, BIO must look for greater additionality, innovation and risk-taking in line with the evolution of the sector, while maintaining its financial and institutional integrity. BIO seems to have started to do so but needs an adaptation of its instruments (Question 2 hereafter) and needs to strengthen its organization and practices along the way (Question 3 hereunder).

Where the relevance for Belgian Cooperation is concerned, it is paramount that the nature and constraints of BIO as a DFI be well understood by the State and Administration, so that expectations are clear and the relation can become more proactive. Within this framework, BIO certainly is relevant to the extent that the DSP (through the two pillars of SME finance and microfinance) as poverty alleviator is a priority for Belgian Cooperation. BIO and the State/Administration would benefit from a dialogue of better quality, in Brussels and in the field. The evaluation has found no contradiction and, to the contrary some synergy, with other compatible development actors, essentially Belgian Socially Responsible Investors.

2. Suitability of the Funds for the pursuit of the objectives of BIO:

The Funds, provided by the State, are governed by specific agreements between the State and BIO. In some cases, it is already clear that the structure of the instruments needs to be carefully considered and adapted - sometimes urgently - based on real-life lessons learned to date. This is the case for the SME Fund (and for the problematic of small direct investments), for the Local Currency Fund and for the Study Fund.

An overriding issue which needs to be considered as well is the country policy put in place by the State and re-emphasized with the recent increase by the State of BIO's resources. The consequences of the implementation of this policy (and of possible changes in priority countries) need to be taken-in by both the State and BIO, and addressed.

3. Adequacy of the organization and practices of BIO:

BIO has done rather well in its first five years. Today the scale of BIO's activity has changed and BIO evolves in a rapidly changing, in a challenging sector. BIO thus needs to adapt its organization and practices to its current reality and further development prospects. Amongst relevant issues and measures identified by the evaluation, beyond those already developed by BIO: (i) adaptation of the governance of BIO, including the adaptation of the Board and the establishment of a mechanism/body mandated to take operational decisions (ii) development of a full-fledged strategy and of a business plan, kept current on a periodical basis and used as an effective management tool (iii) strengthening and retaining BIO's professional team (iv) the reinforcement of the resources of BIO through the attraction of private sector investors and the gradual use of BIO's financial leverage.

1. Inleiding

1.1 Waarom BIO geëvalueerd wordt

Het investeringscharter van BIO voorziet in een evaluatie onder auspiciën van de Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) na twee werkJaren, en vervolgens om de drie jaar. Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan de relevantie van de interventies voor de ontwikkeling. De DBE is overigens van mening dat BIO in vijf jaar tijd een ervaring heeft opgedaan en een activiteit aan de dag heeft gelegd waaruit nuttige lessen zijn te trekken voor haar toekomstige ontwikkeling.

De directie en de medewerkers van BIO van hun kant hebben positief gereageerd op de evaluatie en hebben in het algemeen laten blijken dat ze rekening wilden houden met relevante bevindingen.

1.2 Fasen van de evaluatie

De evaluatie heeft strikt de door de TOR vereiste fasering aangehouden, dat wil zeggen vijf hoofdfasen van voorbereiding en analyse:

- Fase 1: Verkennende studie (uitvoerig onderzoek van vragen en praktijken in verband met de financiering van de ontwikkeling, de impact en de uitdagingen op het gebied van de ontwikkeling)
- Fase 2: Methodologische nota
- Fase 3: Evaluatieve studie in Brussel (kern van de evaluatie, met grondig onderzoek van BIO en haar activiteiten, evenals gesprekken met sleutelpartijen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking)
- Fase 4: Veldbezoeken (landen voorgeschreven door de TOR, op basis van de portefeuille van BIO): (a) Latijns-Amerika: Peru en Ecuador; (b) Afrika: Senegal, Tanzania en Zuid-Afrika; en (c) ProCredit in Frankfurt, gelet op zijn gewicht in de portefeuille van BIO.
- Fase 5: 'Benchmarking': het evaluatieteam heeft de Noorse FOI Norfund en SECO/Sifem, Zwitserse ontwikkelingssamenwerking en FOI, geselecteerd als basis voor een vergelijkende analyse. Bepaalde lessen waren al getrokken in de loop van Fase 1, dankzij contacten met grotere FOI's zoals DEG, Duitsland, en FMO, Nederland.

Deze eerste vijf fasen zijn uitgemond in het opstellen van de volgende vier faserapporten, die op CD-ROM zijn gepresenteerd, zoals nader beschreven in Bijlage 1 bij dit evaluatieverslag:

- Fase 1: Verkennende studie, maart 2007
- Fase 3: Evaluatieve studie - Brussel, april 2007
- Fase 4: Verslag van de veldbezoeken – Tussentijds verslag, juli 2007

Fase 6 bestaat in het articuleren van de evaluatie van BIO, daarbij met name steunend op de verzamelde gegevens en op de analyse die in de voorafgaande fasen is gemaakt. Vervolgens is voorzien in een korte Fase 7 om de bevindingen van de evaluatie te verspreiden.

Het werk van het evaluatieteam is niet alleen begeleid door de DBE, maar ook door de opmerkingen en adviezen van het Stuurcomité, bestaande uit Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking, academici en vertegenwoordigers van FOI's.

1.3 Specificiteit en beperkingen van de evaluatie

Enkele inleidende opmerkingen zijn hier op hun plaats.

De eerste opmerking betreft de activiteitsperiode waarop de evaluatie betrekking heeft. De eerste vijf werkjaren van een instelling zijn zeker een belangrijke fase, op basis waarvan men een aantal vaststellingen kan doen en enkele grote tendensen kan onderscheiden. Tegelijkertijd is het, voor een FOI zoals BIO, een vrij korte periode, waarin de portefeuille nog jong, immatuur en 'in ontwikkeling' is¹, wat de beoordeling van de ontwikkelingsimpact des te meer beperkt. Er dient overigens te worden opgemerkt dat er rekening is gehouden met de financiële gegevens tot en met 31 december 2006, maar dat het verslag eveneens verwijst naar een aantal operationele ontwikkelingen die zich in 2007 hebben voorgedaan en die verhelderend of representatief zijn voor de recentste evolutie van BIO. Wanneer naar gegevens van 2007 verwezen wordt, staat dat aangegeven in de tekst.

De tweede opmerking betreft het profiel van het evaluatieteam, dat bestaat uit mensen van de praktijk die de financiën van de ontwikkelingssamenwerking van nabij kennen en dus zeer vertrouwd zijn met het reilen en zeilen in deze sector. De evaluatoren hebben de gepaste voorrang willen geven aan de ontwikkelingsimpact, hoewel zij er natuurlijkerwijs toe neigen de praktijk van BIO vanuit de financiële invalshoek van de ontwikkelingssamenwerking te benaderen.

De derde opmerking betreft de grenzen van de evaluatie die voortvloeien uit de TOR en die het team er noodzakelijkerwijs toe hebben aangezet met steekproeven te werken, onder meer bij het onderzoek van de beslissingen over de investeringen en over het portefeuillebeleid.

Dankbetuiging

Het evaluatieteam dankt de DBE en de leden van het Stuurcomité voor hun bijdrage aan de follow-up van de evaluatie en voor de gelegenheid die ze de evaluatoren hebben geboden om hun werk op onafhankelijke wijze te verrichten.

¹ Van de 46 tegen eind 2006 ondertekende projecten (gecumuleerd aantal) zijn er 33 ondertekend in de loop van de laatste drie boekjaren van BIO – bron Jaarverslag 2006.

Het team dankt eveneens de personen met wie het in België en in het veld gesprekken heeft gevoerd en de FOL's die tijdens Fase 1 (DEG & FMO) en 5 (Norfund & SECO/Sifem) werden ontmoet. De lijst van personen met wie is gesproken is te vinden in Bijlage 2. De evaluatoren wensen ook met nadruk de open geest en de bereidwilligheid van het team van BIO te vermelden.

Verwijzing naar de Evaluatieve studie van Fase 3

De evaluatoren vestigen er de aandacht op dat dit verslag bewust beknopt is gehouden en dat gedetailleerdere informatie over een aantal thema's of over het evaluatieproces te vinden zijn in de voorafgaande faserapporten. Dat is in het bijzonder zo voor de Evaluatieve studie van Fase 3, die dus wel nuttig kan zijn om te raadplegen.

2. De rol van een financiële ontwikkelingsinstelling (FOI) voor de privésector

De bestaansreden en de rol van een instelling zoals BIO dienen goed begrepen te worden. Wat doet een FOI? Wat zijn de verwachtingen van regeringen die een FOI in het leven hebben geroepen (vrijwel alle lidstaten van de OESO)? Hoe groot moet de coherentie zijn tussen een FOI zoals BIO en het ruimere ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van haar land? De belangrijkste elementen om tot een antwoord te komen² zijn hieronder samengebracht.

2.1 De FOI's – Waar moet BIO gesitueerd worden?

BIO is een van de financiële ontwikkelingsinstellingen die geheel of ten dele (openbare sector/privésector) door de overheden van verschillende landen zijn opgericht om een financiële ontwikkelingssamenwerkingsagenda uit te voeren. Het gaat om een groep van instellingen die verschillen in grootte, verplichtingen, inkomsten en doelen, maar die tegelijk een aantal kenmerken en prioriteiten gemeen hebben.

Zeerschetsmatig kunnen de volgende groepen van instellingen onderscheiden worden:

- a) De multilaterale instellingen (internationale financiële instellingen – IFI's), allereerst die welke voortkomen uit de groep van de WB en de EIB, en de regionale instellingen: de IDB, de ADB, de AfDB en de EBWO. Deze grootschalige instellingen hebben een zeer ruim interventiebereik dat zowel de privésector als de openbare sector omvat. Door de omvang van hun financiële en menselijke middelen spelen enkele van deze instellingen ook de rol van trendsetters op het gebied van de ontwikkeling. Ze concentreren zich ook op de ontwikkeling van een gunstige context ('enabling framework') voor de ontwikkeling van de privésector (OPS).
- b) De instellingen voor de financiering van het privéondernemerschap zijn, om praktische redenen, in deze evaluatie opgenomen als financiële ontwikkelingsinstellingen (FOI's). De IFC, de EIB-IF (ACP-landen) en de EIB-FEMIP zijn eveneens in deze categorie ondergebracht. Sinds 1992 hebben 15 Europese FOI's die actief zijn in de financiering van de privésector zich gegroepeerd in een vereniging onder de naam EDFI (European Development Finance Institutions³). Bij die groep heeft BIO zich aangesloten.

De FOI's die lid zijn van EDFI maken hoofdzakelijk gebruik van financiële instrumenten zoals klassieke leningen, achtergestelde leningen en andere vormen van 'quasi-kapitaal', participaties in risicokapitaal, en garanties. Hun activiteiten omvatten vaak zowel grote projecten, zoals infrastructuurprojecten in de vorm van concessies voor openbare diensten, als projecten van kleinere omvang, zoals projecten van kmo's en micro-ondernemingen. Een

² Het ruimere kader van de sector, en dus van BIO, wordt gedetailleerd beschreven in de Verkennende studie – Fase 1.

³ <http://www.edfi.be/> De EDFI verenigt: AWS (Oost), BIO (Bel), CDC (VK), Cofides (Spa), Corvinus (Hon), DEG (Dui), Finnfund (Fin), FMO (Ned), IFU/OE (Den), Norfund (Noo), Proparco (Fra), SBI (Bel), Sifem (Zwi), Simest (Ita) & Swedfund (Zwe).

groot deel van de kmo-financieringen en de microfinanciering wordt indirect behandeld, via intermediaire lichamen als financiële instellingen (banken, leasingmaatschappijen) en fondsen (voor kapitaalbelegging of herfinanciering).

In het kader van de Verkennende studie (Fase 1 van de evaluatie) en van de 'Benchmarking' (Fase 5), hebben de evaluatoren BIO ingedeeld bij deze instellingen, via verschillende vergelijkingen, zowel met het oog op de soorten activiteiten als op de grootte en het bestuur.

BIO is qua grootte vergelijkbaar met de FOI's in Denemarken, Zweden, Noorwegen en Zwitserland, en minder, bijvoorbeeld, met Proparco (Frankrijk), DEG (Duitsland) en FMO (Nederland). In dit stadium heeft BIO slechts een bescheiden omvang, en dus een dito globale impact, vergeleken bij die van de meeste andere leden van EDFI. Dat BIO pas zeer recentelijk is opgericht verklaart dit verschijnsel ten dele. Het belang dat aan OPS wordt gehecht is een andere reden: de portefeuille van de met BIO gelijkwaardige FOI's in Europese landen die een vergelijkbaar bbp hebben maar een groter gewicht toekennen aan OPS (zoals Nederland, Zweden en Finland), gecorrigeerd voor hun bevolking, is zes- tot veertigmaal groter dan die van BIO. Op basis van haar activiteiten gericht op kmo's en microfinanciering kan BIO, in termen van interventies, vergeleken worden met zo goed als alle leden van EDFI – maar wel brengen de meeste EDFI-leden kmo- en microfinanciering onder in een ruimer aanbod van andere activiteiten (hoofdzakelijk grote projecten en infrastructuur).

2.2 De impact van de FOI's op de ontwikkeling

De rol en de impact van de FOI's hangen dus nauw samen met de ontwikkeling van de privésector (OPS) als katalysator van duurzame economische en sociale ontwikkeling.

Zowel mondiaal als Europees wordt de OPS beschouwd als een kritische factor bij het terugdringen van de armoede. De OPS-beleidsmaatregelen zijn er namelijk op gericht twee complementaire streefdoelen in de begunstigde landen te steunen:

- een beter concurrentievermogen van de productiesectoren in de plaatselijke en de internationale economie bewerkstelligen; en
- de armoede verminderen door bij te dragen aan de economische groei via het scheppen van banen en inkomens voor de armen.

De impact van de OPS op het terugdringen van de armoede is uitgebreid onderzocht in het raam van de Verkennende studie. Een groot aantal internationale consensusen, waar België deel van uitmaakt, is in de loop van het afgelopen decennium, en dan speciaal de afgelopen vijf jaar ontwikkeld, onder meer onder auspiciën van de Verenigde Naties en van de EU. Algemeen wordt aangenomen dat een van de voorafgaande voorwaarden voor de verbetering van het levensniveau, afgezien van actie op het gebied van gezondheid, voeding en onderwijs, het ontwikkelen van efficiënte kanalen is waarmee het productieapparaat van de armste landen zich kan voorzien van de financiële middelen die nodig zijn voor:

- het creëren van efficiënte interne financiële markten en het verbreden van de toegang van de ondernemingen tot financiering, in een adequate institutionele omgeving;
- de ontwikkeling van kennis aangaande informatietechnologieën, technologische vernieuwingen, en basisbegrippen op het gebied van financiën, economie en projectbeheer. Een en ander om de beheersbekwaamheid van de ondernemingen te vergroten, en dus hun mogelijkheden om financiering te krijgen tegen commerciële voorwaarden;
- de versterking van de financiële instellingen opdat ze met benaderingen en producten kunnen komen die aangepast zijn aan de nieuwe vraag die zo wordt geschapen; wat de ondernemingen er ook toe kan aanzetten over te stappen naar de formele sector;
- de vergroting van de arbeidsmarkt en de verhoging van de lonen, de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de groei van de productie van de plaatselijke ondernemingen, een gevolg van de overstap naar de formele sector;
- de vergroting van de keuze van de arme consumenten en het dalen van de prijzen door een grotere verscheidenheid van lokaal geproduceerde basisgoederen op de markt te brengen; en
- de uitbreiding van de fiscale basis doordat ondernemingen naar de formele sector overgaan, waardoor de staten de sociale basisdiensten beter kunnen financieren.

De ontwikkeling van plaatselijke ondernemingen schept banen en welstand en biedt de plaatselijke ondernemers de mogelijkheid zich te ontplooiën (werk, innovatie, ondernemingszin). In de rijke landen levert de kleine onderneming de grootste bijdrage aan het bbp. In de armste landen is dat over het algemeen niet het geval: de mkmo's nemen een marginale plaats in het plaatselijke economische ecosysteem in; doordat ze vaak buiten het formele juridische systeem opereren, dragen ze bij tot een lage productiviteit; ze zijn afgesneden van de technologische vooruitgang en de innovatie.

Dat is ten dele te wijten aan het gebrek aan toegang tot financiering en langetermijnkapitaal, die de belangrijkste basis blijven waarop ondernemingen gedijen in alle types van economie. Dit vormt ook de basis van de behoeften die BIO dient te bevredigen.

Vanzelfsprekend is de OPS ook en vooral de verantwoordelijkheid van de staten, die zich horen in te zetten voor de privésector door te zorgen voor een gunstige 'zakenomgeving', een bepalende factor in de keuze van de landen die met financiering worden begunstigd. De FOI's gaan ervan uit dat, in vele gevallen, het voorbeeldkarakter van goed opgezette projecten en de keuze van competente tussenpartijen een katalyserende impact kunnen hebben op het goed bestuur van landen waarvan het beleid tegenover de privésector te wensen overlaat, evenals op het terugdringen van de corruptie. De FOI's dragen overigens ook bij aan de ontwikkeling van de plaatselijke financiële sector, met name door activiteiten die een hefboomeffect kunnen hebben op het faciliteren van meer en diversere financieringsmogelijkheden voor de kmo's.

Het optreden van de FOI's maakt dus de groei van de privéonderneming mogelijk binnen een breed spectrum, van grote infrastructuurprojecten tot steun aan de mkmo. Bij FOI's die zich richten tot de mkmo, zoals BIO, wordt het accent gelegd op de financiële activiteit van de ontwikkeling, waarbij men ook oog heeft voor de voet van de economische piramide en het verlichten van de armoede. De aandacht wordt toegespitst op de ontwikkeling van de plaatselijke

ondernemingen, in de eerste plaats de mkmo's; niettemin mobiliseert de financiering van de FOI's eveneens directe buitenlandse investeringen, zelfs op het niveau van de kmo's.

Een van de interessante bevindingen van de verkennende analyse is dat wanneer de FOI's hun vermogen om kennis en deskundigheid aan te leveren maximaliseren, het privé-initiatief van alle actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de mkmo's daardoor versterkt wordt. Het gaat er dus om zowel aanbod van als vraag om financiering voor mkmo's te steunen, op duurzame wijze.

Het aanbod aan financiering voor de mkmo is over het algemeen gering. De commerciële banken mijden de mkmo om bekende redenen (kosten, hoog kredietrisico), waar dan, in ontwikkelingslanden, nog eens het gebrek aan ervaring van de financiële sector, een problematische regelgevende en institutionele omgeving, een grotendeels informele economie en het gebrek aan middelen op middellange en lange termijn van de financiële sector bijkomen.

De vraag is in het bijzonder zwak in Afrika ten zuiden van de Sahara. Sommige FOI's doen hun best om het aanbod aan te zwengelen door de ontwikkeling van bankabele projecten die van mkmo's uitgaan te steunen door middel van technische bijstand (zie paragraaf 6 onder). De FOI's leggen ook duidelijk het accent op goed bestuur en op transparantie bij de ondernemingen, die onontbeerlijk zijn voor een duurzame ontwikkeling.

Tegenwoordig wordt in ruime kring aangenomen dat er geen duurzame inspanning ter vermindering van de armoede kan zijn zonder groei van de kmo en van de micro-onderneming. De 'voet van de economische piramide' is daarvan ook de breedste basis, als men kijkt naar het aantal mensen dat erbij betrokken is. De 'Europese Consensus' die in 2005 werd bereikt door de ministers van Ontwikkelingssamenwerking van de EU heeft overigens de behoefte versterkt aan vermogensschepping door de onderneming, aan het scheppen van banen, aan de toegang tot krediet, en aan andere aspecten die door de Belgische ontwikkelingssamenwerking al worden ondersteund.

2.3 Context en doelstellingen bij de oprichting van BIO

2.3.1 Belgische ontwikkelingssamenwerking en ontwikkeling van de privésector (OPS)

De evaluatoren hebben de indruk dat de OPS meer aandacht heeft gekregen sinds de oprichting van BIO, maar toch nog steeds een vrij bescheiden plaats inneemt, vergeleken met een aantal andere Europese landen.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking en OPS

Voor 1996 was de aanpak hoofdzakelijk een vorm van ad hoc-hulp, grotendeels verbonden met Buitenlandse Handel. Deze aanpak kreeg kritiek en werd onderzocht door een parlementaire onderzoekscommissie (Commissie van onderzoek naar de besteding van de gelden van ontwikkelingssamenwerking en de werking van het ABOS), waarna de Belgische ontwikkelingssamenwerking zeer voorzichtig een nieuwe benadering heeft ontwikkeld, in een algemene sfeer van scepticisme ten aanzien van de rol van de privésector in de ontwikkeling. Zo is de steun van de Belgische ontwikkelingssamenwerking aan de OPS van recenter datum en bescheidener geweest, afgemeten aan bijvoorbeeld het bbp van het land, dan in sommige andere omgevingen, zoals Nederland. De OPS is afwezig in de wet van 1999. Bovendien heeft de ontwikkelingshulp zich sterk geconcentreerd op niet-gebonden benaderingen. Niettemin is de Belgische ontwikkelingssamenwerking vanaf de jaren tachtig actief geweest in de sector van het microkrediet, via gecofinancierde ngo's en het Belgisch overlevingsfonds⁴.

De oprichting van BIO in 2001 is niettemin een sleutelinitiatief in het bepalen van een OPS-beleid, ook al is de inspanning dan bescheiden in vergelijking met de meeste andere Europese landen, zelfs als je corrigeert voor de grootte van de landen. De memorie van toelichting⁵ bij het voorleggen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers van het wetsontwerp betreffende de oprichting van BIO bevat de overwegingen van de regering in dat stadium, meer bepaald: *(A) Internationaal wordt algemeen erkend dat een goed ontwikkelde lokale private sector één van de meest doeltreffende manieren is om in ontwikkelingslanden duurzame ontwikkeling tot stand te brengen en armoede te bestrijden. Door een versterking van die privé-sector worden de volgende doelstellingen rechtstreeks of onrechtstreeks nagestreefd en bereikt : (i) scheppen van werkgelegenheid en inkomens, voornamelijk voor mensen die voorheen uitgesloten waren van deelname aan de formele economie, (ii) verbetering van de positie van de vrouw die via een eigen inkomen een gunstigere maatschappelijke positie kan bereiken, (iii) verbetering van de economische, sociale en politieke context in de ontwikkelingslanden en (iv) efficiënte integratie van die landen in de regionale en internationale economie; en (B) De privé-sector in ontwikkelingslanden wordt hoofdzakelijk geconfronteerd met de volgende problemen: (i) gebrek aan aangepaste financieringsvormen (veelal bestempeld als het grootste probleem) waarbij op de lokale markt enkel kortetermijnkrediet beschikbaar is, weinig of geen risicokapitaal en weinig of geen belangstelling voor de financiële behoeften van de KMO's, (ii) weinig gediversifieerde financiële sector met een gebrek aan kennis om kredietvoorstellen en investeringsprojecten te analyseren, (iii) negatieve omgevings-elementen zoals instabiele politieke structuren, interne conflicten, gebrek aan rechtszekerheid, weinig doeltreffend overheidsapparaat,... (iv) gebrek aan vorming en bedrijfscultuur, waarbij de opleiding van ondernemers in ontwikkelingslanden niet is aangepast aan de vereisten van het hedendaagse zakenleven.*

In dezelfde periode, meer bepaald in 2002, heeft België zich aangesloten bij de conclusies van de conferenties van de Verenigde Naties over de financiering van de ontwikkeling (Monterrey) en over duurzame ontwikkeling (Johannesburg), die de belangrijke rol van de privésector in de ontwikkeling onderstrepen.

⁴ Ook vermeld in een ontwerp van Strategienota van DGOS 'Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling'

⁵ Zie Doc. 50 - 1349/001 van 12 juli 2001

Dit beleid van België past ook in een breder kader, dat terug te vinden is in verscheidene sleuteldocumenten met betrekking tot het belang van de materies die de doelstellingen van BIO vormen, zoals de analyses van de OESO⁶ van de impact van de OPS op het terugdringen van de armoede, de MDG 2000, en zoals aangegeven Monterrey 2002 en Johannesburg 2002⁷.

Het staat overigens niet vast dat op dit ogenblik in België de OPS een sterke beleidstendens is waaruit de wens spreekt een grote impact te bereiken: België doet eerder ad hoc-interventies. Niettemin staat wel vast dat België een voluntaristischer beleid dan tevoren wil voeren op het gebied van de OPS, en daarbij een bijzonder belang toekennen aan de partnerlanden, aan Afrika, en meer in het bijzonder aan Centraal-Afrika. Tot het Belgische beleid behoort ook een concentratie op de mkmo.

Het is mogelijk, zoals de diensten van DGOS in een ontwerp van Strategienota 'Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling' veronderstellen, dat België een interventiestrategie voor de OPS ontwikkelt die ruimer van doelstelling is en verder gaat dan de vermelde activiteiten.

2.3.2 De oprichting van BIO

Wanneer de Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking in 2001 BIO laat oprichten doet hij dat minder uit overtuiging dat steun aan de OPS belangrijk is, dan om België een instrument te bezorgen dat vergelijkbaar is met wat er in de meeste OESO-landen reeds bestaat. De basisdocumenten over BIO geven de strekking van het regeringsbeleid op dat ogenblik weer. De volgende documenten⁸ vormen het algemene raamwerk voor het regeringsbeleid tijdens de oprichting van BIO en in de daaropvolgende jaren:

- De wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking, die de zwaartepunten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vastlegt. Het is waar dat die wet, die aan de oprichting van BIO voorafgaat, geen bepaling over de OPS bevat (die in de betrokken periode in ruime kring niet naar waarde werd geschat), maar BIO wordt wel gebonden door de basisprincipes die worden vastgelegd in artikel 4 van deze wet (institutionele capaciteit en beheersvermogen; economische en sociale impact; levensvatbaarheid; efficiëntie; gelijkheid man-vrouw, milieu)⁹.
- De wet-BIO van 3 november 2001 die de investeringscriteria preciseert (overgenomen in het investeringscharter van BIO).
- De basisprincipes evenals de bestuursprincipes, uiteengezet in de analytische nota die het wetsontwerp-BIO begeleidde en werd goedgekeurd door de ministerraad op 4

6 Zie het analyseraamwerk dat wordt gepresenteerd in 'Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development' http://www.oecd.org/document/6/0,2340,fr_2649_34621_37577670_1_1_1_1,00.html, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/63/36427804.pdf>, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/21/34055384.pdf>

7 Zie Verkennende studie (Bijlage 1)

8 Deze lijst is niet exhaustief en vermeldt bijvoorbeeld niet de wet van 21 december 1998 waarbij de BTC-CTB werd opgericht, die trouwens werd gewijzigd door de wet-BIO. De instrumenten vermeld in de lijst vormen uitsluitend het directe kader van BIO.

9 Zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp-BIO.

december 2000, en in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel-BIO (overgenomen in het investeringscharter van BIO).

- De principes van ethisch en duurzaam ondernemen, gebaseerd op EDFI-gedragscodes en uiteengezet in het investeringscharter van BIO.
- De Oprichtings- en aandeelhoudersovereenkomst van 8 december 2001 tussen de Belgische staat en BMI
is een sleutelreferentiedocument, en dan in het bijzonder het investeringscharter dat als bijlage bij deze overeenkomst is gevoegd.
- De strategienota 'Sociale economie' van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking van 2002.
- De beleidsnota van 2004 van de minister van Ontwikkelingssamenwerking getiteld 'Ondernemen tegen de armoede en voor ontwikkeling' zet opnieuw de basisprincipes voor de OPS in de strijd tegen de armoede uiteen. Deze laatste beleidsnota is een sleuteldocument dat de leidende doelstellingen opnoemt die de regering verwacht dat BIO zal nastreven¹⁰, en dat de basis vormt van de Belgische OPS.
- De Overeenkomsten tussen DGOS en BIO voor de oprichting van de Fondsen van BIO, en in het geval van het TAF het KB ter zake, die ook representatief zijn voor de verwachtingen van de staat als aandeelhouder (zie paragraaf 4.2 onder).

2.3.3 De plaats van BIO in de ODA

In 2006 bedroeg de ODA die via DGOS¹¹ liep € 835 miljoen, waarvan € 19,2 miljoen ten gunste van BIO, ongeveer € 190 miljoen voor bijdragen aan diverse ngo's en wetenschappelijke instellingen, € 334,6 miljoen voor multilaterale ontwikkelingssamenwerking (Europese begroting, FED, Ontwikkelingsbanken, VN, ander multilaterale agentschappen) en € 206,9 miljoen voor gouvernementele ontwikkelingssamenwerking.

DGOS steunt activiteiten op het gebied van de microfinanciering¹² in het raam van het grensoverschrijdende thema 'sociale economie' (via ngo's, BTC, BIO, enz.): in 2005 zijn zo € 30 miljoen bestemd voor de microfinanciering, die naar een 200-tal Instellingen voor Microfinanciering (IMF's) in de hele wereld zijn gegaan¹³. Via zijn interventies streeft DGOS ernaar de duurzame ontwikkeling, de plaatselijke toe-eigening van de initiatieven en de versterking van de capaciteit van de plaatselijke interveniënten te bevorderen.

10 Andere standpuntbepalingen hebben de doelstellingen van DGOS op dit punt verder versterkt, zoals de toespraak van de toenmalige Directeur-generaal van DGOS op de conferentie 'Ondernemen in Centraal-Afrika' van juni 2005

11 Het totaal van de ODA 2006 is EUR 1,58 miljard, of 0,5% van het Belgische bni. Ter herinnering, de afgesproken norm met het oog op de MDG is 0,70%, een doel dat door Nederland al is bereikt -Bron: Jaarverslag 2006 van DGOS

12 België is een van de stichtende leden van CGAP.

13 Bron: Jaarverslag en activiteitenverslag 2005 van DGOS

De Belgische ngo's en academische instellingen zijn bevoorrechte partners van DGOS. Een aanzienlijk deel van de middelen van DGOS wordt gebruikt ten gunste van ngo's. Wat de microfinanciering betreft, genieten enkele Belgische ngo's (Aquadev, SOS Faim, Trias & Louvain Développement) steun van DGOS. In het algemeen mikken de ngo's die actief zijn op het gebied van microfinanciering op de armste segmenten van de economisch actieve bevolking; een groot aantal krijgt op de duur te maken met beheers- en groeiproblemen, waardoor zij ertoe gebracht worden hun criteria voor het toekennen van kredieten en diensten strenger te maken om zo hun interventiecapaciteit .

2.3.4 De specifieke opdracht van BIO: Investeringscharter – Verwachting van de staat

In de voorbereidende documenten voor de wet ter oprichting van BIO staat een aantal precieze omschrijvingen van de verwachtingen van de staat: BIO wordt erin gezien als een financiële ontwikkelingsinstelling (i) die duurzame ontwikkeling nastreeft; (ii) die voorrang zal geven aan een rol als *extra* ('toegevoegde waarde') *katalysator* (het mobiliseren van middelen); (iii) die een *transparant beheer* zal voeren; en (iv) die buitenlandse ondernemingen niet zal bevoordelen tegenover plaatselijke ondernemingen. Anders gezegd, BIO zal een FOI zijn die professioneel geleid wordt, ongebonden is en let op het ontwikkelingseffect van haar activiteiten, haar aanvullendheid en haar 'leverage' (hefboomeffect).

Het investeringscharter van BIO sluit aan bij de aanwijzingen uit de voorbereidende documenten door de basisprincipes van het interventiekader van BIO te verduidelijken, en meer in het bijzonder:

- Financiering tegen marktconforme voorwaarden
- Hoofdzakelijk risicokapitaal
- Directe en indirecte financiering
- Vermogensschepping
- Begunstigde landen

2.3.5 De impact van het FOI-karakter van BIO op haar rol

De aard van een FOI houdt voor BIO, en bijgevolg voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking, een aantal sleutelaspecten in:

- BIO is een financiële instelling, dus een economische actor die onderworpen is aan de discipline van de markt en de privésector. Het mag door haar gedrag, keuzen of de voorwaarden waarop het interenieert geen disrupties veroorzaken of partners in gevaar brengen.

- Het kapitaal van BIO moet behouden worden en moet groeien. Haar financiële gezondheid is van het grootste belang om de inbreng van de staat te behouden en haar interventievermogen te vergroten.
- De kapitalisatie van BIO door de staat bestaat uit kapitaal en quasi-kapitaal, vertegenwoordigt een investering en is dus van een geheel andere aard dan interventies via subsidie van de ODA.
- BIO moet streven naar een redelijke winstgevendheid opdat het een duurzaam karakter kan geven aan haar interventievermogen en haar geloofwaardigheid kan versterken (voorbeeldeffect, vermogen tot hefboomeffect).

Als FOI is BIO dus strikt genomen geen 'instrument' van Ontwikkelingssamenwerking, maar veeleer een bevoorrechte partner. Het maakt deel uit van Ontwikkelingssamenwerking, maar blijft daarbij onafhankelijk in het nemen van beslissingen en het bepalen van activiteiten, en functioneert binnen de commerciële logica van haar statuut en haar opdracht van ontwikkelingsfinanciering. De evaluatie heeft aan het licht gebracht, met name tijdens de veldbezoeken, hoezeer de rol en het statuut van BIO slecht begrepen worden door de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het is van het grootste belang voor BIO en voor Ontwikkelingssamenwerking om die onduidelijkheid de wereld uit te helpen.

2.3.6 De rol van BIO binnen de groep van de IFI's/FOI's

Op Europees niveau draagt BIO bij tot de diversificatie van het aanbod aan ontwikkelingsfinanciering en tot het evenwicht van de groep van de FOI's/IFI's, partners in ontwikkelingssamenwerking. De FOI's en de IFI's hebben namelijk de neiging in groep op te treden, en in principe als pioniers, bij risicodragende niches van de ontwikkelingsfinanciering, waarbij ze de risico's delen en zo de geloofwaardigheid van hun ondernemingen versterken. BIO moet in elk geval zeer waakzaam blijven wat haar aanvullendheid ten opzichte van de andere FOI's die EDFI-lid zijn betreft, en gelijke tred houden met de soms snelle ontwikkelingen in het veld. Een gezond periodiek ter discussie stellen van zichzelf zou moeten worden geïntegreerd in het beheersproces van BIO en in de aanpassingen van haar strategieën.

3. Bijdrage van BIO aan de ontwikkeling

Een FOI steunt noodzakelijkerwijze op twee essentiële pijlers: (i) het streven naar eigen financiële gezondheid en duurzaamheid enerzijds en (ii) de poging bij te dragen aan de ontwikkeling anderzijds. Zoals het geval is voor elke autonome economische actor ¹⁴, vormt de eerste pijler uiteraard het middelpunt van de preoccupaties en de prioriteiten van de instelling. Zonder financiële gezondheid kan er immers van blijvendheid, geloofwaardigheid en significant interventievermogen geen sprake zijn in de duur of de omvang van haar interventies.

Dat er rekening wordt gehouden met de tweede pijler maakt tegenwoordig bij de meeste FOI's meer en meer integraal deel uit van de formele beslissingsprocedure om te investeren. Het meten van het ontwikkelingseffect (en, uiteindelijk, van het vermogen een duurzame ontwikkelingsimpact te bereiken¹⁵) is echter verbonden met een reeks specifieke problemen, met name: (i) de moeilijkheid om het ontwikkelingseffect te meten en te kwantificeren; (ii) de kosten verbonden met de follow-up en met het meten van dat effect, zowel voor de FOI als voor haar/hun plaatselijke partners; de noodzaak die partners te overtuigen van het nut van zo'n follow-up; (iii) het gewicht van de factor tijd (effect/impact kan vaak pas na verloop van een zekere tijd worden bereikt); (iv) vereiste menselijke middelen voor een goede uitvoering. Het is dus geen toeval dat het, onder druk van diverse betrokken partijen, de grootste IFI's en FOI's zijn die enkele jaren geleden zijn begonnen met het formaliseren van het meten van de effecten (bv. IFC, FMO, DEG). De kleinere FOI's (bv. BIO) hebben zich vervolgens aangesloten bij sommige van deze systemen (zie onder) en zijn bezig die aan hun behoeften aan te passen.

Dit heeft twee positieve ontwikkelingen met zich meegebracht, die duidelijk te zien waren tijdens de vorige fasen van de evaluatie: (i) toenemende samenwerking van de FOI's bij het meten van het ontwikkelingseffect om te kunnen komen tot vergelijkingspunten en nuttige lessen, en, bijgevolg, overeenstemming over vergelijkbare follow-up- en meetmethoden (bv.: het GPR-systeem van DEG is bezig overgenomen te worden door BIO en door verscheidene andere Europese FOI's die lid zijn van EDFI); en (ii) een samenwerking van de FOI's in het veld om hun partners en co-investeerders bewust te maken van het belang van die follow-up.

3.1 Ontwikkelingsindicatoren en indicatoren van de toegevoegde waarde

3.1.1 Ontwikkelingsindicatoren

BIO baseert zich op enkele fundamentele ontwikkelingsindicatoren, zoals *de sociale impact* (ontwikkeling van duurzame werkgelegenheid, respect voor sociale regelgeving), *de economische impact* (gezondheid van het project en het genereren van fiscale inkomsten, impact op de sector, ontwikkeling van de financiële markt, impact op de plaatselijke gemeenschap, enz.), *de milieu-impact*; en *de impact op het bestuur* (verantwoordelijk beheer).

¹⁴ Dat wil zeggen een die niet uitsluitend steunt op periodieke fondsen van donoren om zijn doelen na te streven.

¹⁵ Het ontwikkelingseffect kan al na betrekkelijk korte tijd worden gemeten. De ontwikkelingsimpact wordt gekenmerkt door zijn blijvende karakter en kan dus pas na verloop van enige tijd worden beoordeeld.

Dit geheel van criteria vormt een basisbenadering voor het meten van de ontwikkeling die is aangepast aan de behoeften van een FOI. Wat het *scheppen van werkgelegenheid* betreft, de onderliggende logica daarvan is dat iemand die toegang tot betaald werk heeft op duurzame wijze zal bijdragen aan het verlichten van de armoede, om te beginnen in zijn of haar eigen gezin (in de ontwikkelingslanden vaak de *extended family*), en vervolgens in de gemeenschap waarin hij of zij actief is¹⁶. In een aanloopperiode lijkt het legitiem ook periodiek occasioneel werk, een frequente praktijk in een aantal landen, in aanmerking te nemen.

Op dezelfde wijze zal een *geslaagd investeringsproject* welstand creëren en de armoede verminderen in zijn 'hinterland', bij de onderaannemers en de partners, en verder, in de gemeenschap waar het loopt. Zo vinden duurzaamheid en rendabiliteit elkaar (zoals geanalyseerd door FMO in zijn *Sustainability Report*).

Tot slot, een operatie die misschien conservatief of klassiek overkomt, maar uitgevoerd wordt in een land of een regio waarin andere FOI's aarzelen zich te begeven, kan een succes zijn vanuit het oogpunt van de ontwikkelingssamenwerking, onder meer door het feit dat een dergelijke investering de kredietwaardigheid van dat land of die regio verbetert.

3.1.2 *Indicatoren van de toegevoegde waarde*

Deze indicatoren zijn erop gericht te bepalen in hoeverre het optreden van BIO 'het verschil heeft gemaakt', in hoeverre dus BIO een strategische rol heeft gespeeld bij een investeringsproject.

Die *strategische rol* kan op verschillende manieren vertaald worden, met name: (i) heeft BIO een initiërende rol of een pioniersrol gespeeld, ofwel door te werken in een hoogrisicodragend en/of slecht bediend land/segment/product, ofwel door innoverend te zijn op het gebied van de ontwikkelingsfinanciering? (ii) heeft BIO ertoe bijgedragen andere investeerders of financieringsbronnen aan te trekken? (iii) heeft BIO er significant toe bijgedragen de sector of diens geloofwaardigheid te versterken? (iv) heeft BIO bijgedragen tot een 'softe' begeleiding van de investering of die gefaciliteerd (bv. training, onderwijs, gezondheidsaspecten)? Ten slotte, heeft BIO haar rol van proactieve partner in het project (bv. zitting genomen in de raad van bestuur van de onderneming) en/of bij haar co-investerende collega-FOI's gespeeld?

Een logische vuistregel bij de beoordeling, herhaaldelijk genoemd tijdens de diverse gesprekken die de evaluatoren hebben gevoerd, is 'of het project er toch wel was gekomen, ook zonder het optreden van BIO'. Voor een kleine FOI zal deze vuistregel zelden relevant zijn. Hypothetische indicatoren hebben weinig bewijskracht.

¹⁶ Cambodian Entrepreneur Building Ltd, een IMF die economisch actieve vrouwen in een rurale en een stedelijke omgeving financiert (BIO-krediet van USD 1 miljoen) zegt tot op heden 74.000 vrouwen te hebben gesteund, wat neerkomt op 400.000 mensen als men diegenen meerekent die van de vrouwen afhankelijk zijn.

3.2. Microfinanciering en financiering van de kmo

3.2.1 Microfinanciering

Microfinanciering is in principe, en per definitie, van groot belang voor de ontwikkeling. Ze richt zich immers tot actieve individuen (economische actoren) en tot micro-ondernemingen die door hun armoede of door hun informele karakter¹⁷ geen of weinig toegang tot de klassieke financieringsbronnen hebben. Ze biedt dus de mogelijkheid een blijvend karakter te verschaffen aan economische activiteiten die zonder haar nooit het licht zouden hebben gezien of niet zouden zijn blijven bestaan. De laatste jaren is het plaatje echter complexer geworden door de snelle ontwikkeling van de sector. In sommige regio's van de wereld, bijvoorbeeld in sommige landen van Latijns-Amerika, gaat het om een volwassen industrie die 'te goeder naam en faam bekend staat', anders gezegd die toegang heeft tot aanzienlijke financieringsbronnen. In andere regio's of in sommige segmenten blijft microfinanciering zwak ontwikkeld, en zelfs slecht begrepen.

Tot op heden heeft BIO 35 à 40% van haar middelen ten gunste van microfinancieringsprojecten aangewend (waarbij het saldo naar verrichtingen bestemd voor kmo's ging). BIO treedt op verschillende manieren op, door het toekennen van kredietlijnen aan IMF's¹⁸, door directe investeringen in het kapitaal van IMF's¹⁹, of via investerings- of herfinancieringsfondsen van IMF's. Die fondsen kunnen regionaal zijn (bv. Africap, fonds voor risicokapitaalinvestering in Afrikaanse IMF's) of multiregionaal, met investeringen van dezelfde grootte in elk gekozen land (zoals ProCredit). De meeste door BIO gekozen microfinancieringsfondsen zijn in feite multiregionale fondsen: Accion en Shorecap voor kapitaalinvestering; GMF en Impulse voor herfinancieringen. Deze multiregionale fondsen vertegenwoordigen 24% van de portefeuille op het einde van 2006 en dienen voornamelijk ter kanalisering – en diversificatie – van de investering in microfinanciering via risicokapitaal van BIO (85% van de multiregionale portefeuille). Hun grootste nadeel ligt in het mogelijk verlies van toezichtmogelijkheden op de nagestreefde doelen en op het meten van de ontwikkelingseffecten, en ook in het gebrek aan feedback, doordat ze intermediaire instellingen kiezen waarin de rol van BIO sterk wordt beperkt.

In principe gaat het om een gediversifieerde en vrij uitgebalanceerde interventie. Toch krijgt BIO soms het verwijt op te treden ten gunste van IMF's of producten die zich al bewezen hebben en waarvoor de financiële steun van BIO niet essentieel zou zijn. Dit verwijt, dat ook aan andere FOI's wordt gericht, is ten dele terecht. Het is duidelijk dat met name in het begin van haar activiteitsperiode BIO blijkt heeft gegeven van een zekere voorzichtigheid in de keuze van de investeringen. Maar die houding is te verdedigen, om de evidente reden dat de instelling nog moest worden uitgebouwd en stabiliteit behoefde. BIO moest ook haar netwerken nog opbouwen en een grotere expertise op haar activiteitsgebieden verwerven. Bovendien wordt in sommige gevallen juist de manier waarop de FOI's samen optreden in een aantal dossiers (om zo de

¹⁷ Die uit de informele economie komen, die zeer groot is in veel ontwikkelingslanden.

¹⁸ Banco Los Andes (Bolivia), Banco Solidario (Ecuador), Banco Procredit (Ecuador), Edyficar I & II (Peru), Confia & Findesa (Nicaragua), Confianza (Peru), Padme (Bénin), CEB & Prasac (Cambodja).

¹⁹ Banco Solidario (Ecuador), Novobanco (Angola), beide banken voor microfinanciering en Prasac (Cambodja), een gereglementeerde IMF.

risico's in een 'dunne' markt te spreiden en andere investeerders te versterken) niet goed begrepen (zie boven).

De uitdaging voor BIO is de toekomstige interventies in een strategisch kader in te passen dat rekening houdt met de soms zeer snelle ontwikkeling van de microfinanciering in de diverse interventieregio's, door zich erop toe te leggen daar te interveniëren waar het werkelijk een verschil kan maken, althans op het ogenblik van de interventie²⁰. Dat veronderstelt dat de gekozen doelen, de door de partner-IMF's nagestreefde doelstellingen en de ontwikkeling van een reeks aangeboden producten en begeleidingen systematisch opnieuw tegen het licht worden gehouden. Deze aanpak hoeft echter een streven naar evenwicht in het nemen van risico's niet uit te sluiten, dat wil zeggen het samenstellen van een portefeuille bestaande uit 'veilige' activiteiten met minder risico naast gewaagdere en/of vernieuwende activiteiten. Daarbij moet BIO eveneens rekening houden met de beperkingen die eigen zijn aan haar grootte op het gebied van interventies (relatieve grootte van de genomen risico's en vermogen de investering te beheren). Tot slot is het zeker in het belang van BIO te streven naar diversificatie van haar partnerschappen²¹.

BIO lijkt zich van de uitdaging bewust te zijn. Er dient trouwens op gewezen dat sommige recente activiteiten van BIO getuigen van het nemen van risico en van grondiger zoeken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Carec (*Central American Renewable Energy and Cleaner Production Facility*) of voor het *Rural Impulse Fund*, gelanceerd in augustus 2007 door Incofin, een sociaal verantwoordelijke Belgische investeerder. Het fonds is gericht op investeringen in en steun aan rurale IMF's (multiregionaal). BIO investeert naast Incofin en andere FOI's/IFI's in de kapitaalschijf van het fonds en op het niveau van een schijf van de mezzaninefinanciering. BIO en haar co-investeerders (in totaal USD 19 miljoen) hebben zo het aantrekken van privé-investeerders op het niveau van een 'senior' schijf, eveneens van USD 19 miljoen, vergemakkelijkt.

Een kwestie die vaak aan de orde wordt gesteld in verband met microfinanciering – ook in de loop van deze evaluatie – is de 'diepte' van de interventie van de IMF's die men steunt, anders gezegd of de interventies in voldoende mate 'de allerarmsten' bereiken (bv. dicht bij de armoedegrens van USD 1 à 2 per dag). De microfinanciering, en bijgevolg de IMF's, kunnen op een realistische manier alleen individuen of groepen steunen die economisch actief zijn, op welke schaal of met welke graad van formaliteit ook, anders brengen ze hun eigen voortbestaan in het gedrang. Voor dat dilemma komen veel IMF-ngo's te staan, zolang ze niet beslist hebben zich aan de bestaande reglementering van de kredietinstellingen aan te passen. Bovendien kan krediet zeer arme en niet economisch actieve groepen schaden en hen nog meer verpauperen. In zo'n geval zijn andere interventies, bijvoorbeeld op liefdadige basis, geschikter.

Dit doet niets af aan het feit dat BIO moet proberen haar IMF-partners en haar projecten zo te kiezen dat het zoveel als redelijkerwijze mogelijk is ook de armsten bereikt.

20 In een aantal gevallen zijn de FOI's het slachtoffer van hun succes: hun eerste interventie veroorzaakt een aanzuigend effect dat de parameters van de sector snel kan veranderen en het ten tonele verschijnen bevordert van andere actoren in een niche die tot dan toe vooral door de FOI's werd bediend.

21 Bijvoorbeeld door samen te werken met andere FOI's en instellingen die bekend staan om hun 'leadership' in microfinanciering te versterken (bv. KfW).

3.2.2 Financiering van de kmo

De steun aan de kmo's is de andere grote pijler van de activiteiten van BIO: bevordering van economische activiteit en armoedebestrijding (zie boven). De kmo-activiteit maakt tot op heden iets meer dan de helft van de portefeuille van BIO uit en vertegenwoordigt het grootste aantal interventies.

Voor de investeringen ten gunste van de kmo's kan BIO kiezen tussen directe en indirecte interventies.

De directe interventie bestaat erin direct te investeren (kapitaal, quasi-kapitaal, kredietverlening) in een individuele kmo.

- Dat is BIO beginnen te doen in de vorm van achtergestelde leningen voor kleine kmo's via het KMO-Fonds²² (zie paragraaf 4.2.1 onder) dat exclusief gewijd is aan directe steun aan kleine kmo's (leningen van maximaal €0,7 miljoen).
- Wat de investeringen van het Ontwikkelingsfonds (OF) betreft, dat bedoeld is voor investeringen van € 0,7 tot 5 miljoen: deze directe investering is verreweg de minst vertegenwoordigde categorie (één enkele investering op dit ogenblik: Zenufa Laboratories, Tanzania). Dat hoeft niet te verbazen, aangezien een directe investering een voortdurende aandacht tijdens de hele levensduur van de investering vereist (risico niet gediversifieerd, afwezigheid – in het geval van BIO – van een verbond met een strategische partner, behoeften aan proactieve coaching, die groter zijn naarmate de kmo kleiner is). Er kan worden opgemerkt dat de opdeling tussen KMO-Fonds en OF (zie paragraaf 4.2.1) lijkt te hebben geleid tot een minder dan optimale benutting van de directe investeringsmogelijkheden in het veld.

Indirecte investering:

BIO investeert allereerst in risicokapitaal in kmo-investeringsfondsen (*private equity funds*), hoofdzakelijk regionale (bv. Africinvest, Grofin (Oost-Afrika), Mekong I & II (Azië), of zulke die gericht zijn op een particuliere niche (bv. Carec, hernieuwbare energie).

BIO levert ook haar bijdrage aan de *versterking van de financiële sector* door kmo-herfinancieringen ter beschikking te stellen via plaatselijke financiers (bv. Access Bank (Nigeria), African Financial Holding (Afrika), Banco Interfin (Midden-Amerika) / Ook via sommige microfinancieringsfondsen). Zo kunnen de plaatselijke financiers vertrouwd raken met de wereld van de kleine onderneming en wordt een professionalisering van de wederzijdse relaties

²² Parquet Cam en CEB La Meublerie (parket, Kameroen), ART, 37,5 en Secosen (onderhoud, reizende bioscoop en mineraalwater, Senegal), Moablaou (eieren, Burkina), Avifarm (gevogelte, Mali), Emprede (vis voor de export, Ecuador), Grand Place (chocolade, Vietnam).

bevorderd. Het komt de evaluatoren voor dat BIO tot op heden minder aandacht aan dit segment heeft geschonken dan andere FOI's.

Tot slot steunt BIO ook ondernemingen die *niet-bancaire financiële diensten* aanbieden, om zo het aanbod voor de plaatselijke kmo's aan toegankelijke financiële diensten te vergoten. Dat is het geval met de herfinancieringen die zijn toegestaan aan Mauritanie Leasing, Burkina Bail, SREI en Quipo (India).

Met haar ongebonden directe interventies zonder de tussenschakel van beheer ter plaatse gaat BIO tegen de huidige tendens bij de FOI's/IFI's in, die de voorkeur geven aan de indirecte of begeleide investering (strategische industriële partner) en aan de versterking van de financiële sector. Zoals boven al onderstreept werd, vereist de directe investering een voortdurende waakzaamheid en follow-up. Die inspanning is zwaarder naarmate de investering kleiner is of geografisch meer verspreid (een in het bijzonder acuut probleem voor het KMO-Fonds -- zie boven). Bovendien wordt het ontwikkelingseffect beperkt tot de onderneming zelf en haar onmiddellijke 'hinterland', terwijl een indirecte investering de mogelijkheid biedt, nog afgezien van een betere spreiding van de risico's, tot een ruime impactspreiding.

Daar staat tegenover dat door de directe bemoeienis met de investering de koers ervan beïnvloed kan worden en de follow-up van de ontwikkeling makkelijker wordt. Bij een indirecte investering is het vaker zo dat men invloed verliest of dat het minder makkelijk wordt het ontwikkelingseffect te meten.

Het lijkt de evaluatoren duidelijk dat de directe verrichtingen van BIO (in het Ontwikkelingsfonds) ingebed dienen te worden in een aangepaste strategie die zorgt voor een kritische massa of een geografische concentratie die het aanwenden, door BIO of door tussenschakels ter plaatse, van de noodzakelijke middelen rechtvaardigt.

3.3 Hoe BIO rekening houdt met het ontwikkelingsaspect in haar strategische en operationele optreden

Het ontwikkelingsaspect wordt in de interne en externe documenten van BIO weergegeven als integraal deel uitmakend van haar opdracht. Op dezelfde manier maken dit aspect en de noodzaak het te documenteren deel uit van het beslissings- en follow-upproces van de investeringen. De ontwikkelingsindicatoren worden toegepast vanaf de fase van de preselectie tot de beslissing om te investeren, en vervolgens bij de follow-up.

Toch bevindt BIO zich op een kruispunt, aangezien het nu overstapt van het follow-up- en meetsysteem voor het ontwikkelingseffect 'Scorecard' van FMO op het Geschäftspolitisches Projekt-Rating (GPR)-systeem dat is opgesteld door DEG (zie onder, paragraaf 3.4). Men is bezig dit systeem aan te passen aan de praktijk van BIO en het is dus nog niet systematisch toegepast op de portefeuille in zijn geheel (maar is wel toegepast op de recentste investeringsbeslissingen).

Vanaf 2008 zou GPR helemaal van kracht moeten zijn, en de noodzakelijke mankracht zal aan het beheer ervan moeten worden toegewezen.

Ondertussen kunnen bepaalde zwakke punten onderscheiden worden die meer te maken hebben met de implementering dan met het concept van de meetsystemen die BIO achtereenvolgens heeft gebruikt:

- Er lijkt soms een automatische reflex te bestaan met betrekking tot het ontwikkelingseffect: de microfinanciering en de investering in Afrika worden automatisch geacht een ontwikkelingseffect te hebben (wat niet verkeerd is²³). Die reflex is ook bij andere FOI's terug te vinden. Hij hangt samen met de moeilijkheid de effecten en de impact te kwantificeren, en met de noodzaak om de plaatselijke partners, wanneer die geconfronteerd worden met de prioriteiten van het dagelijks beheer, ervan te overtuigen zich werkelijk voor het meten te interesseren. De gezamenlijke inspanningen van de FOI's voor de fondsen en de ondernemingen waarin ze gezamenlijk hebben geïnvesteerd dragen ertoe bij de opvattingen te doen evolueren.
- Het andere zwakke punt is dat BIO tot op heden haar effectmeting nog weinig gedocumenteerd heeft. Intern heeft de RvB het jaarverslag over de ontwikkelingsimpact nog niet ontvangen. Een dergelijk verslag wordt voor het eerst verwacht in 2008. Extern is er ook heel weinig communicatie over dit onderwerp (website, enz.), en over statistische gegevens in het algemeen. BIO heeft er alle belang bij hierover te communiceren (binnen de grenzen van de vereiste vertrouwelijkheid) om haar reputatie te vestigen, met name tegenover de staat en DGOS, alsook internationaal.

3.4 Hoe BIO het ontwikkelingseffect van haar investeringen meet

BIO (dat tot op heden het 'Scorecard'-systeem van FMO gebruikte) is dus bezig het GPR-systeem van DEG te implementeren. De voordelen van het GPR-systeem vergeleken bij het vorige zijn in essentie deze: completer instrument, gedifferentieerd volgens de soorten projecten/sectoren; thematische benadering van thema's waardoor het mogelijk wordt de resultaten soepel te compileren en statistieken op te stellen; beroep op kwantitatieve en subjectieve criteria (Scorecard niet kwantitatief); biedt de mogelijkheid een compleet beeld of complete meting van de behandelde verrichting te geven (ontwikkelingseffect, toegevoegde waarde en financieel rendement). Bovendien zijn, zoals al opgemerkt, andere Europese FOI's die lid zijn van EDFI (waaronder Sifem en Norfund) eveneens bezig het GPR-systeem in te voeren, vanwege deze voordelen. Deze Europese FOI's hopen aldus, aan het begin van een vergelijkbare stap, vergelijkingspunten en nuttige lessen op het gebied van de ontwikkeling te verkrijgen en te delen. Een werkgroep, gewijd aan de meting van de ontwikkeling met GPR, is zich aan het vormen binnen EDFI om tot een systematische uitwisseling van informatie en ervaringen te komen. Het is interessant erop te wijzen dat sommige IMF's en fondsbeheerders in het veld met wie is gepraat

²³ BIO investeert 32% van zijn portefeuille in Afrika, tegen 23% in Latijns-Amerika en 21% in Azië (saldo: multiregionaal).

zeer graag zouden zien dat hun financiële partners hun aanpak van de follow-up van de ontwikkelingsimpact op elkaar zouden afstemmen.

DEG heeft dit systeem ingevoerd in 2002²⁴ om (i) zijn financiële en ontwikkelingsstreefdoelen te documenteren, (ii) de eigen verantwoordelijkheid van zijn staf te stimuleren en lessen uit de praktijk toegankelijk te maken, en (iii) de institutionele dialoog (met de aandeelhouders, donoren, enz.) met betrouwbare informatie te voeden.

- Het GPR-systeem is opgebouwd rond vier meetassen: (i) de financiële duurzaamheid (ii) de duurzame-ontwikkelingsimpact (iii) de strategische rol van DEG (iv) de investeringsopbrengst voor DEG²⁵.
- Het GPR-systeem wordt vervolgens op maat gemaakt voor vier verschillende activiteitssectoren: (i) productieve ondernemingen (ii) infrastructuur (iii) financiële sector (iv) investeringsfondsen.
- Evaluatiecriteria²⁶ voor elk van de meetassen vormen een rooster op basis waarvan de projecten en investeringen worden geëvalueerd (zes categorieën, van 'zeer goed' tot 'onvoldoende'). Wat de strategische rol betreft, de parameters daarvoor omvatten: (i) bereik van de strategische doelstellingen van de aandeelhouders (ii) mobilisering van externe middelen dankzij DEG (iii) raadgevende diensten DEG (iv) functie van promotor, initiator (v) land of situatie met hoog risico.
- Het GPR-systeem wordt toegepast op elk project tijdens het hele investeringsproces, vanaf de identificatie en de structurering van de investering tot het uit portefeuille gaat ('lessons learned'). DEG is ook in staat het algemene effect voor zijn hele portefeuille of een deel daarvan te documenteren.
- Bij DEG wordt het systeem tegelijk toegepast door de operationele afdelingen en door een speciale interne afdeling die zorgt voor een onafhankelijke beoordeling en tegenstem. DEG erkent dat zo'n afdeling alleen denkbaar is voor de grootste FOI's. (NB: andere IFI's/FOI's valideren de resultaten die hun follow-upsysteem genereert door onafhankelijke periodieke of ad hoc-audits.)

BIO is van oordeel dat het GPR-systeem eveneens eenvoudig aan haar eigen behoeften kan worden aangepast. Dat is een belangrijk punt, want de vraag of het team van BIO, gelet op zijn huidige werklust, in staat is een complex meetsysteem voor de ontwikkelingseffecten te beheren, verdient overweging. Met dit voorbehoud zijn de evaluatoren van mening dat het in gebruik nemen van een aangepast GPR-systeem in principe een goede maatregel is die het meten en de 'reporting' van de ontwikkeling bij BIO vanaf 2008 zou moeten versterken. Over niet al te lang zal

24 Behalve voor de investeringsfondsen, waarvoor het pas sinds 2006 wordt toegepast.

25 DEG neigt ertoe zijn winst te herinvesteren. Met de toepassing van GPR mikt het op een ROI van 6%.

26 Voorbeelden van criteria uit de as duurzame ontwikkeling: effect op de werkgelegenheid, impact voor vrouwen, effect op opleiding, ontwikkeling kapitaalmarkt, enz. (GPR investeringsfondsen).

het mogelijk zijn te zien hoe BIO het systeem aan haar eigen behoeften heeft kunnen aanpassen (en of het systeem geschikt is om de verrichtingen van het KMO-Fonds op te volgen).

3.5 Effecten van de verrichtingen van BIO – De lessen van de veldbezoeken

De DBE heeft bepaald in welke landen veldbezoeken zouden plaatsvinden: Senegal, Tanzania en Zuid-Afrika; Ecuador en Peru. Alle vijf zijn partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en, in die hoedanigheid, prioriteitslanden voor BIO. Er is ook een veldbezoek gebracht aan ProCredit in Duitsland, aangezien de groep via verscheidene investeringen een niet te verwaarlozen deel van de portefeuille vertegenwoordigt (ongeveer 15%).

Over de veldbezoeken is in Fase 4, zoals al vermeld, verslag uitgebracht. Het volgende betreft een reeks vaststellingen en illustraties die betrekking hebben op het ontwikkelingseffect van de activiteiten van BIO.

- *De portefeuille van BIO is zeer jong* en in sommige landen of voor sommige investeringen is het te vroeg om ontwikkelingseffecten te kunnen meten (om niet te spreken van duurzame impact). In het geval van Tanzania, bijvoorbeeld, kan men in dit stadium enkel het *verwachte* ontwikkelingseffect constateren, eerder dan het te meten.
- In de meerderheid van de gevallen *waren de plaatselijke partners van BIO zich bewust* van de noodzaak het ontwikkelingseffect van hun onderneming 'op te volgen' (wat ook een beeld geeft van de ontwikkelingsrelevantie van de interventie van BIO).
- *Maar het vermogen en de belangstelling van de plaatselijke partners om het ontwikkelingseffect te meten (met een zekere mate van precisie) variëren nog aanzienlijk.* De zaak is duidelijker voor een direct individueel project maar wordt complex voor grotere projecten of projecten met een breed spectrum. Ze varieert ook volgens de 'persoonlijkheid' van de betrokken instellingen. Shorecap International (multiregionaal investeringsfonds voor microfinanciering) en GEAF (Grofin East African Fund, kmo-investeringsfonds in Oost-Afrika) bijvoorbeeld hebben het aspect ontwikkeling volkomen geïntegreerd in hun aanpak. Shorecap krijgt daar technische assistentie bij. Bij GEAF gaat het om een gloednieuw concept dat vrijwel meteen kan worden uitgetest (wat de benadering van de kmo-investeringen betreft), met nadruk op ontwikkeling. Africap (regionaal investeringsfonds IMF's) daarentegen is afwachtender, zoals veel andere actoren.

De veldbezoeken hebben tot de volgende vaststellingen geleid.

Tanzania /Zuid-Afrika²⁷:

- De activiteiten in Tanzania hebben recentelijk een kritische drempel bereikt die interessant is voor het Ontwikkelingsfonds. BIO is aanwezig in dit grote Oost-Afrikaanse land, dat gekenmerkt wordt door een zeer slechte toegang tot financiering, met vijf activiteiten (afgelopen of nog lopende) die mikken op de verschillende doelwitten van de armoedepiramide:
 - Directe investering in een middelgrote kmo (Zenufa Laboratories, geneesmiddelen)
 - investering in een bank voor microfinanciering 'greenfield' (Access Bank Tanzania), gericht op microkredieten, ruraal en kmo's
 - indirecte investering (via Africap) in een nog niet gereguleerde IMF (Pride Tanzania)
 - indirecte investering in Grofin Tanzania (via GEAF) die de plaatselijke kleine kmo's of *start-ups* beoogt te financieren
 - investering in een plaatselijke bank die zich toelegt op kmo's (Eurafrikan Bank), zonder twijfel de minst duidelijk georiënteerde van deze investeringen en, in dit stadium, de minst overtuigende.

Deze concentratie geeft BIO de mogelijkheid alle stappen van de mkmo-ontwikkeling in Tanzania te volgen, van de moeilijkheden waar de ngo's-IMF's²⁸ mee te maken krijgen tot het hele aanbod van de kmo-financiering. De evaluatoren vinden dat BIO daar een interessante mogelijkheid heeft om haar aanwezigheid verder te ontwikkelen en op grond van bewijsstukken te oordelen over de voor- en nadelen van die positie, en de eventuele uitbreiding ervan.

De portefeuille is zeer jong: Zenufa begint net met zijn productie, ABT is in de eerste oprichtingsfase, en Grofin Tanzania is officieel actief sinds februari 2007.

Tot de ontwikkelingseffecten die ter plaatse zijn besproken en/of waarvan is gepland ze verder op te volgen behoren: geschapen of behouden banen, werkgelegenheid voor vrouwen, scholing en/of andere voordelen verbonden met werk, baten die terugvloeien naar de plaatselijke gemeenschappen, aantal armen en micro-ondernemingen met toegang tot financiering, importsubsstitutie (basisgeneesmiddelen), diversificatie en 'verdieping' van de financiële sector, financieringen in plaatselijke munt (belangrijk voor mkmo's).

27 Zuid-Afrika is mee opgenomen omdat de investeerders van Africap en Grofin East African Fund er tegenwoordig hun hoofdkantoor (bankplaats Johannesburg) hebben. BIO heeft er geen andere activiteiten lopen (Zuid-Afrika overschrijdt de drempel van de LDC-LIC-LMIC van de lijst DAC).

28 Vele ngo's-IMF's komen voor zware moeilijkheden te staan wegens weinig realistische of al te soepele kredietbenaderingen en -technieken. Die welke dat te boven komen, maken in het algemeen hun kredietstrategie en – omkadering een stuk strenger, en vormen zich vaak om tot een gereguleerde IMF. Enkele voorbeelden van IMF's in de portefeuille van BIO die dit soort crisis hebben doorgemaakt/doormaken: Pride Tanzania, Confianza (Peru).

Het is moeilijk, in het huidige stadium, om deze effecten te *kwantificeren*. Bij wijze van voorbeeld, de volgende gegevens:

- Zenufa: 150 banen voor einde 2007, waarvan 36-40% vrouwen / ofwel ten minste 600-900 mensen (inbegrepen van werknemers afhankelijk) met toegang tot een regelmatig inkomen / belangrijk scholingsaspect
- ABT: over vijf jaar, 300 werknemers en 40.000 klanten voor microfinanciering / kredieten in plaatselijke munt / overdracht van knowhow ('lending in extreme conditions')
- Pride Tanzania: eind 2006, 330 werknemers, 98.783 klanten, waarvan 65% vrouwen. Pride zou 16% van de markt van het microkrediet en de microdiensten in handen hebben.
- Grofin Tanzania: plant een tiental investeringen voor een totaal bedrag van 3 miljoen USD en schat dat acht nieuwe arbeidsverschaffingsplaatsen worden geschapen door investering (80 banen) en 30 behouden (300 banen), waarvan zo'n 16% voor vrouwen.

Het bezoek heeft het ook mogelijk gemaakt te onderscheiden uit welke elementen de toegevoegde waarde bestaat.

Toegevoegde waarde van BIO in de portefeuille Tanzania

- Actieve bijdrage aan de versterking van de governance van fonds/vennootschap in portefeuille
- Interventie als stichtend aandeelhouder en/of steun voor baanbrekend concept
- Aantrekken van nieuwe investeerders op het ogenblik van een kapitaalsverhoging volgend op de entree van BIO in het kapitaal

Ecuador / Peru:

Op twee uitzonderingen na ('Emprede', visverwerking, en 'Transandean Fund', risicokapitaal voor kmo's), is BIO in deze twee landen actief op het gebied van de microfinanciering. In de meerderheid van de gevallen treedt BIO op een dubbel niveau op: (i) dat van het multiregionaal fonds dat investeert in/steun verleent aan de IMF's in het veld en (ii) direct ten gunste van de IMF in Ecuador of Peru:

- Accion (multiregionaal investeringsfonds) en Banco Solidario (Ecuador), een bank voor microfinanciering

- GMF (multiregionaal, herfinancieringsfonds) en Edyficar I & II (Peru), een IMF-ngo opgericht door de ngo Care
- Banco ProCredit Ecuador
- Confianza (Peru) is een IMF onder toezicht, opgericht door de ngo Separ (Incofin, Novib en Oikocredit behoren ook tot de huidige aandeelhouders). Aanvankelijk gericht op rurale microfinanciering met sterke vrouwelijke inbreng, is het gedwongen zijn portefeuille te diversifiëren (ruraal: 25%)
- Transandean Early Stage Equity Fund (regionaal) en Transandean Fund (Peru)

Door deze dubbele benadering heeft BIO haar impact kunnen bewerkstelligen en heeft het opnieuw in contact kunnen komen met de actiefste en belangrijkste regionale IMF's. In het veld hebben de evaluatoren kunnen vaststellen dat in de meeste gevallen de plaatselijke IMF's BIO wel kenden, maar dat ze zich er niet van bewust waren dat de investering op het niveau van de overkoepelende vennootschap lag (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.8).

De evaluatoren hebben vastgesteld dat, hoewel de formele metingen van de impact in het veld nog te wensen overlieten (ondanks de rijpheid van de projecten) en geen echte kwantificering mogelijk maakten, die impact echt wel reëel is, met name als het gaat om toegang tot de zeer arme bevolkingsgroepen²⁹, technische innovatie en duurzame diversificatie van de financiële sector.

Senegal:

Het veldbezoek aan Senegal bood het voordeel dat het zowel investeringen van BIO via het Ontwikkelingsfonds als via het KMO-Fonds als ook via het Studiefonds (met name een haalbaarheidsstudie) omvatte. Zoals in Tanzania is de portefeuille ook hier zeer jong (of in opbouw) en leent hij zich dus slecht voor een evaluatie van zijn validiteit en effecten.

Projecten gefinancierd in het raam van het KMO-Fonds:

- 37.5° – Reizende bioscoop
- BIA – Atelier voor zware motoren
- SECOSSEN – In plastic verpakt drinkwater

De verwachte impact van deze (recente) projecten van bescheiden omvang ligt op het gebied van hun sociale/werkgelegenheids- en economische impact:

- Het project BIA-Dakar heeft een impact doordat het bijdraagt aan de Senegalese economie en aan de werkgelegenheid:

²⁹ In 2004 telde Edyficar 30% klanten onder de Peruaanse armoedegrens.

- impact op het economische leven: toegang voor de klanten van BIA Dakar (Senegal en regio) tot een alternatief voor het sturen van motoren naar Europa; toeleveringen door BIA Dakar.
 - stabiele arbeidsplaatsen (wettelijke regeling van sociale zekerheid, pensioen, gezondheidskosten) en opleiding verzekerd door BIA Dakar: 26 mensen, plus rondtrekkende contractarbeiders: 10 mensen.
 - ontwikkeling van plaatselijke vaardigheden via een centrum voor beroepsopleiding bij BIA Dakar voor technici uit Senegal en andere landen van de regio.
- De hoofdbijdrage van het SECOSSEN-project moet gezocht worden in de impact op sociaal en werkgelegenheidsgebied (en minder in de andere aspecten die in de documentatie van BIO terug zijn te vinden, met name de toegang tot drinkwater).
- De sociale impact via de werkgelegenheid is overduidelijk een van de belangrijkste kwaliteiten van dit project: 110 werknemers, van wie 65 vrouwen, te vermeerderen met de reserveteams (werkgelegenheid waarvan de uitbreiding over één à twee jaar gepland wordt). Goede randarbeidsvoorwaarden: doktersbezoek, sociale bescherming, max. 40 uur/week, pauzes, enz.
 - Toegang tot drinkbaar water voor een redelijke prijs: dit aspect van het project lijkt te moeten worden gerelativeerd. De documentatie van BIO laat een 'doorbraak' op dit gebied uitschijnen. Maar water in zakjes van 50 cl wordt gedistribueerd door op zijn minst drie andere producenten voor vergelijkbare prijzen. Wat de kwaliteit van het kraanwater betreft, hebben de evaluatoren zeker de observaties van de WHO opgemerkt waarover verslag is uitgebracht in de BIO-documentatie. Maar in werkelijkheid zeggen verscheidene personen uit de hogere sociale laag met wie gesproken is dat zij gewoon kraanwater drinken. Mensen die er de middelen voor hebben zullen voor hun heel jonge kinderen eventueel water in flessen aanschaffen.
 - Wat de watersector betreft zou een herstellingsproject voor de infrastructuur een reële impact hebben op de duurzame ontwikkeling (de wateraanvoer in de regio Dakar zou vooral getroffen/vervuild zijn door vele defecten aan de leidingen die uit het noorden van Senegal komen). De ontwikkelingsimpact van een commercieel initiatief dat inspeelt op de niche die is ontstaan door de slechte waterleidinginfrastructuur in Senegal moet gerelativeerd worden.

Projecten gefinancierd in het raam van het Ontwikkelingsfonds:

Deze projecten bevinden zich merendeels in een voorbereidings- of lanceringsfase.

- CAP Microfinanciering – via Africap. De investering is in voorbereiding.
- FERLO – elektronische kaarten microfinanciering, via Africap. De operatie is in het lanceringsstadium. Het vernieuwende aspect van dit project (gebruik van elektronische technologie voor toepassingen op het gebied van microkrediet in het veld), via technische assistentie aangeboden door Africap, zou moeten resulteren in grote impact op ontwikkeling van de microfinanciering in Senegal.
- Alios Finance – via Africinvest, investeringsfonds kmo. De activiteit is zopas goedgekeurd.

- BoA Senegal – via AFH, holding van de groep BoA. De investering is gedaan voor BIO in AFH stapte.
- Twee investeringen (hotel en cementfabriek) gepland door Cofides en DEG, gefinancierd door 'European Financing Partners' (EFP), ondersteund door BIO en andere FOI's.

Project gefinancierd in het raam van het Studiefonds:

- Studie proefproject visteelt. Deze haalbaarheidsstudie voor een ambitieus project zou kunnen leiden tot een investering door BIO en andere bronnen.

Een van de vaststellingen van de evaluatoren in Senegal is de geringe terreinkennis van BIO. Dit lijkt samen te hangen met de geringe effectieven van BIO, maar ook met de verdeling van die effectieven over het Ontwikkelingsfonds en het KMO-Fonds, wat tot een situatie leidt waarin BIO een beperkt totaalzicht op Senegal heeft. Senegal, een prioriteitsland van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, geniet bijvoorbeeld bijzondere aandacht van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het gebied van de microfinanciering, maar BIO heeft niet opgepikt wat hier al verwezenlijkt is.

Frankfurt (ProCredit Holding):

Een veldbezoek werd afgelegd bij ProCredit Holding (PCH) in Frankfurt, een naamloze vennootschap opgericht in 1998 die functioneert als referentieaandeelhouder van de Banques ProCredit, die in Afrika, Latijns-Amerika en Oost-Europa gevestigd zijn. Op dit ogenblik is ProCredit een van de belangrijkste actoren in de wereld van de microfinanciering, en BIO heeft er (via investeringen op diverse niveaus in de groep, die trouwens een betere diversificatie van het microfinancieringsrisico met zich meebrachten) zijn in absolute termen grootste algemene investering ondergebracht. Voor deze investering van 13,2 miljoen euro heeft de raad van bestuur van BIO destijds een afwijking moeten goedkeuren op de regels die de limiet bepalen onder welke BIO in eenzelfde structuur mag investeren

In 2007 is PCH van plan zes nieuwe banken te openen, wat het totale aantal banken van de groep op 25 zal brengen.

Hoewel PCH geen formeel middel heeft om de economische en sociale impact van haar investeringen te meten, zijn er verscheidene punten die aandacht verdienen:

- schepping van 16.000 arbeidsplaatsen in de dochterbanken
- de begunstigden van de leningen van PCH zijn individuen of mkmo's. Van hen ontvangt 95% minder dan 10.000 euro, en de helft daarvan leent niet meer dan 1.000 euro of minder. Deze begunstigden behoren tot de behoeftigste lagen van de samenleving en hebben in de regel geen toegang tot financiële diensten. Bij deze verrichtingen wordt voorrang gegeven aan een nauwe relatie met de klant en aan de transparantie van die relatie. Het resultaat zou de ontwikkeling van het formele financiële systeem voor de behoeftigste lagen van de samenleving moeten zijn.
- de banken van de groep spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van de financiële bemiddeling. De microleningen vormen eigenlijk 'maar' een klein deel van de financiële diensten die deze banken aanbieden. Ze bieden ook de mogelijkheid spaargeld te mobiliseren, geld te verzenden, overschrijvingen te doen, enz.
- het accent ligt op de institutionele ontwikkeling en de opleiding in alle activiteiten van de groep.

De investering van BIO in ProCredit heeft een dubbele positieve weerslag voor BIO : aan de ene kant een vernieuwende ervaring op het gebied van microfinanciering en aan de andere kant, door de omvang van die investering, geloofwaardigheid in de wereld van de microfinanciering waaraan BIO in haar eerste jaren behoefte had.

Zoals al onderstreept werd, vormde de investering van BIO in de PCH-groep een uitzondering, formeel goedgekeurd door de RvB, op de limieten die in het investeringsbeleid waren vastgelegd ten aanzien van de concentratie van risico's in één groep. Deze investering in PCH is sindsdien teruggekeerd binnen de limieten, vastgelegd in het genoemde investeringsbeleid van BIO. Overigens heeft BIO al besloten haar investering in de PCH-groep in de loop van 2008 te verminderen. In het algemeen zijn in de markten van ProCredit de leningen competitiever dan bij BIO. BIO zou er niet mee moeten doorgaan die leningen te verstrekken en het risico niet moeten vergroten. Daarenboven is de toegevoegde waarde van BIO in de activiteiten van ProCredit beperkt, gelet op de betrekkelijk geringe omvang van de interventie, ondanks het feit dat de dialoog tussen de twee instellingen van goede kwaliteit is en dat de directeur-generaal van BIO zitting heeft in de RvB van PCH. Anderzijds heeft BIO niet de mankracht om op alle gebieden een 'proactieve' en kritische positie in te nemen tegenover de voorstellen en de beslissingen van PCH. De beoogde participatie van de nieuwe privé-investeerders, ter vervanging van de multi- en bilaterale aandeelhouders, zal de toegevoegde waarde van BIO in het geheel van de activiteiten van PCH nog meer doen afnemen. BIO heeft niettemin tweemaal een toegevoegde waarde gehad voor de activiteiten van ProCredit: (a) toen het een participatie nam in het kapitaal van PCH, heeft BIO PCH ertoe aangezet zijn activiteiten in Afrika uit te bouwen, wat op heden gebeurd is, en (b) toen het tweemaal fondsen voor technische assistentie (TA) door BIO implementeerde in het kader van financiële verrichtingen met PCH.

3.6 Toegevoegde waarde van BIO

De evaluatoren hebben een toegevoegde waarde van BIO op verschillende niveaus vastgesteld, enigszins verschillend naar gelang van de landen en de dossiers die zijn onderzocht, maar vooral zeer duidelijk waarneembaar, zeker gelet op de schaal, in de interventies van het Ontwikkelingsfonds.

Bijdrage tot de verdieping van de financiële sector

Door te investeren in verschillende instrumenten die gericht zijn op de financiering van kmo's en micro-ondernemers, draagt BIO dankzij haar investeringen in intermediaire financiers werkelijk bij tot de verdieping van de financiële sector in landen die, in het algemeen, te lijden hebben onder een onvoldoende gediversifieerd financieel aanbod. Sommige instrumenten zijn meteen duurzaam (bv. banken voor microfinanciering), andere hebben niet dat blijvende karakter maar dragen ondanks alles bij tot de verbetering van het aanbod van diensten en financiering gericht op de mkmo's.

Enkele voorbeelden uit de portefeuille van BIO en uit de veldbezoeken: GEAF (vernieuwend concept, hoogrisicodragend, voor de kmo's van Oost-Afrika), Alios Finance (leasing in Senegal), ABT (een instelling voor microfinanciering met grote aandacht voor armoedebestrijding), Confianza (IMF Peru), GMF (herfinancieringsfonds voor IMF's, via de plaatselijke banken), Africap en Shorecap (investeringsfonds IMF).

Door hun voorbeeldeffect hebben sommige van deze projecten concurrenten aangetrokken, zodat het financiële aanbod op deze markt thans verruimd is. Zo schat Africap sinds 2001 vijf of zes concurrenten in de niche van het risicokapitaal voor Afrikaanse IMF's te hebben aangetrokken.

Beroep op intermediaire partijen / Vergroting van impact

Het beroep op intermediaire instellingen houdt nadelen in, onder meer wat de controle op de investeringen en de zichtbaarheid van BIO in het veld betreft. Daar staat tegenover dat het wel de mogelijkheid biedt tot een snelle en aanzienlijke vergroting van het ontwikkelingseffect te komen.

Enkele voorbeelden van door BIO ondersteunde verwezenlijkingen:

Intermediaire partij	Type	Landen	Klanten / Bedragen	Bijzonder effect
Africap (BIO: USD1 miljoen)	Investerings-fonds kmo in Afrika	Oeganda, Kenia, Ghana, Tanzania, Mozambique, Nigeria, Senegal, Madagascar	Eind 2006: 365.000 klanten & 1 miljoen spaarders USD14 miljoen geïnvesteerd in een tiental IMF's	Demonstratie haalbaarheid in Afrika (% klanten informele sector en zeer armen)
Grofin GEAF (BIO: USD 3 miljoen)	Investerings-fonds kmo Oost-Afrika /hoog risico	Oost-Afrika: Kenia, Tanzania, Oeganda & Rwanda	USD 25 miljoen\$ te investeren, = ongeveer 85 kmo's ondersteund 8 nieuwe werkgelegenheidsplaatsen, 30 behouden / kmo	Risico genomen (quasi-kapitaal) in kleine en/of nieuwe kmo's & proactieve begeleiding
ProCredit Holding (BIO: € 13,2 miljoen)	Bankengroep mkmo	Afrika, Lat.-Amerika & Oost-Europa	25 banken Groot aandeel kredieten van minder dan 1.000€ +2 miljoen klanten en 791.000 lopende kredieten	Krediet en financiële diensten voor mkmo
Mekong Enterprise Fund I & II (BIO: USD I/2,5 miljoen II/ USD 3.5 miljoen)	Investerings-fonds kmo (doorsnee tot grote)	Vietnam, (Cambodja & Laos)	I/ USD 18,5 miljoen geïnvesteerd in 10 kmo's II/ USD 50 miljoen te investeren in 15-tal kmo's	Een van de eerste 'private equity'-fondsen in de regio

Accion Inv't in Microfinanciering - AMI (BIO: USD 2 miljoen)	Investeringsfondsen IMF's	Latijns-Amerika & Afrika	USD 19,5 miljoen geïnvesteerd in 10 IMF's (8 in Lat.-Am en 2 in Afrika) + dan 500.000 klanten	Instelling risicokapitaal IMF voor onbepaalde duur Sterk 'sociaal dividend' verwacht
--	---------------------------	--------------------------	---	--

De intermediaire partijen dragen ook significant bij tot de versterking van het bestuur van de IMF's en van de kmo's die ze financieel ondersteunen.

Bijdrage op het gebied van bestuur en proactieve participatie

BIO heeft als beleid een zetel te vragen in de RvB, of zelfs in het IC van de instellingen waarin ze een belangrijke investering doet. Tijdens de veldbezoeken (en tijdens het onderzoek van de portefeuille) hebben de evaluatoren hun best gedaan om na te gaan in hoeverre BIO een proactieve partner is.

In Tanzania en Zuid-Afrika betoont BIO zich duidelijk een zeer actieve partner die niet aarzelt haar standpunt uitdrukkelijk te verdedigen. BIO is, bijvoorbeeld, op de RvB van een van de investeringsfondsen in haar portefeuille, in principiële kwesties herhaaldelijk ingegaan tegen de fondsbeheerder. In een ander geval heeft BIO zich ook voluit geëngageerd en, zoals de plaatselijke partners zelf hebben getuigd, ertoe bijgedragen de ondernemingscultuur (tevorens in hoofdzaak 'familiebedrijf') en het bestuur te laten evolueren.

Tijdens het veldbezoek in Latijns-Amerika is daarentegen vastgesteld dat BIO er minder betrokken en gereserveerder optreedt, en bijgevolg afhankelijk is van de informatie en de analyses die haar partners het verstrekken.

Zin voor initiatief, innovatie-voorbeeldfunctie, bijdrage 'die het verschil maakt'

In verscheidene onderzochte dossiers is BIO, al was ze niet de promotor van het project, opgetreden bij de lancering of althans in een zeer vroeg stadium ervan. Dat is bijvoorbeeld het geval voor GEAF of ABT (waarvan BIO een van de oprichters is).

In die zin heeft BIO een voorbeeldfunctie voor andere financieringsinstellingen. Africap was een voorlopersconcept bij de lancering ervan in 2001, GEAF blijft tot op de huidige dag een hoogrisicodragend pioniersconcept. Het veldteam Latijns-Amerika heeft de diversiteit en de vernieuwendheid kunnen vaststellen waarvan de door BIO gesteunde intermediaire partijen blijken gaven. Hetzelfde kan gezegd worden van, bijvoorbeeld, de investering in FERLO die Africap recentelijk (2007) heeft gedaan, na een proeffase die eveneens door het fonds is ondersteund.

Aanbrengen van ander kapitaal

In enkele recentere gevallen heeft BIO ertoe bijgedragen andere FOI's aan te trekken. Dat is het geval voor Finnfund en Sifem die BIO warm gemaakt heeft voor een investering in GEAF.

Zo ook heeft BIO, door haar investering in augustus 2007 in het 'Rural Impulse Fund' (schrijven risicokapitaal en mezzanine) naast Incofin en andere investeerders in ontwikkeling, ertoe bijgedragen aanzienlijke privé-investeringen aan te trekken ('senior' schijf) voor een instrument dat, zonder die steun, moeite zou hebben gehad om de belangstelling van deze investeerders te wekken.

Technische assistentie

Het is te vroeg om tot solide conclusies te kunnen komen over de impact van de interventies van het SF en het TAF. De TA ten gunste van Grofin - Kenia is beslissend geweest voor de lancering van Grofin in dat land.

Conclusie ten aanzien van de toegevoegde waarde van BIO

Gelet op het beperkte financieringsvolume van BIO en op het feit dat het om een nog jonge instelling gaat, kan men concluderen dat de balans van de toegevoegde waarde van BIO alles bij elkaar genomen positief en gediversifieerd is. De evaluatoren kunnen BIO er alleen maar toe aanmoedigen haar bijdrage verder te ontwikkelen, met name op het gebied van het bestuur en van de proactieve follow-up (RvB, IC), van de innovatie en het aantrekken van kapitaal. BIO komt nu namelijk in het stadium dat het haar 'leverage' meer kan gebruiken om andere investeerders aan te trekken of om bij te dragen tot de verdieping van de financiële sector.

3.7 Coherentie met andere actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, in het kader van de OPS

Staat – DGOS

Zoals uitgelegd in Hoofdstuk II (Rol van de FOI) passen de activiteiten van BIO in het ruimere kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, doordat de ontwikkelingsopdracht van BIO beoogt bij te dragen tot de verlichting van de armoede. BIO berust dus op een institutioneel en financieel partnerschap met de staat, vertegenwoordigd door de Directie-Generaal van de Ontwikkelingssamenwerking (DGOS). BIO maakt echter als zodanig geen 'deel uit van Ontwikkelingssamenwerking', aangezien haar wettelijk statuut, haar verantwoordelijkheid als economische speler en haar verplichtingen als financiële instelling vereisen dat het in haar beleid en haar bestuursaanpak adequaat en onafhankelijk optreedt.

De evaluatoren menen dat het van uitzonderlijk groot belang is voor beide partijen om deze nuance goed tot zich door te laten dringen, en dat het nog belangrijker is zich ervan te overtuigen

dat iedere dubbelzinnigheid wordt weggenomen bij alle interveniënten. De veldbezoeken en de contacten in de loop van Fase III (Brussel) hebben aangetoond dat de rol en de operationele voorwaarden van BIO niet altijd voldoende goed begrepen worden³⁰. Het gaat er dus voor BIO en de staat/DGOS om een voldoende dynamische en openhartige dialoog op gang te houden om tot een optimale maar realistische convergentie van doelstellingen te komen.

Ngo's en Sociaal verantwoordelijke investeerders

Voor ngo's gelden niet dezelfde voorschriften als voor FOI's. Bijgevolg zijn ze in de mogelijkheid daar op te treden waar BIO zich redelijkerwijze niet kan engageren (op het gebied van armoede, risico of aard 'à fonds perdu' van de interventie). In die zin zijn BIO en de ngo's geen concurrenten, maar vullen ze elkaar juist aan. Locale ngo's die actief zijn in de microfinanciering krijgen in de regel geen steun van BIO omdat ze vaak een te hoog institutioneel risico betekenen. BIO zal eerder gereguleerde IMF's steunen of ngo's in hun omvorming tot gereguleerde instellingen begeleiden.

BIO werkt samen met twee van de belangrijkste Belgische sociaal verantwoordelijke investeerders: Alterfin en in het bijzonder Incofin, dat blijk geeft van grote dynamiek in de niche die zij heeft uitgekozen, namelijk de microfinanciering en het fondsbeheer.

3.8 BIO en de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

De staat heeft bepaald dat BIO een zekere voorrang/prioriteit dient te geven aan investeringen in de partnerlanden van DGOS; op dit ogenblik zijn dat er achttien. Die voorrang qua landenkeuze is recentelijk versterkt wat Centraal-Afrika betreft, in het kader van de extra financiële middelen die BIO ter beschikking zijn gesteld.

BIO heeft al een zekere vooruitgang geboekt in het bereiken van deze landendoelstellingen (zie paragraaf 6.2 onder). Maar een aantal aspecten van deze problematiek verdient toch nadere aandacht:

Sommige van deze landen zijn of zeer arm, of zeer onstabiel. Voor BIO kunnen ze een al te groot risico betekenen en het is dus waarschijnlijk dat BIO niet in staat zal zijn de voorgeschreven doelstellingen te bereiken, althans wat het nemen van eigen risico's betreft.

Prioriteiten definiëren en een aangepaste strategie lijken hier de eerste nuttige maatregelen.

We hebben al gewezen op het belang van een goede communicatie tussen BIO, DGOS en de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het veld in de partnerlanden.

³⁰ Bijvoorbeeld op sommige diplomatieke posten of zelfs bij de plaatselijke autoriteiten.

3.9 Lessen die van andere Europese FOI's te leren zijn

De gesprekken die zijn gevoerd met de twee ijkpunten voor BIO (SECO/Sifem, Zwitserland, en Norfund, Noorwegen)³¹ zijn zeer inzichtrijk geweest, onder meer op het gebied van de bijdrage aan de ontwikkeling.

Synergie met de ontwikkelingssamenwerking:

Zwitserland:

- SECO baseert zijn ontwikkelingsstrategie op twee hoofdlijnen: (i) OPS en duurzame groei als motor van de armoedebestrijding (ii) openbare middelen kunnen bijdragen tot het mobiliseren van particuliere middelen. De compatibiliteit met de activiteiten van Sifem is dus groot.
- SECO en Sifem lijken in een zeer proactieve relatie tot elkaar te staan en ook in de keuze van hun prioriteiten dicht bij elkaar aan te sluiten.
- SECO werkt aan de verbetering van het 'enabling framework' in het veld en ontplooit daartoe TA-activiteiten, in overleg met Sifem.
- Geregelde contacten met de diplomatieke posten van de landen waar men actief is, zowel van SECO als van Sifem.

Noorwegen:

- NORAD (Noors ontwikkelingssamenwerkingsagentschap) lijkt de OPS-doelstelling integraal te steunen en wijdt zich eveneens aan de verbetering van het 'enabling framework'.
- Wederzijdse informatievergaderingen vinden ten minste tweemaal per jaar plaats.

Landenbeleid:

Zwitserland:

- Zoals BIO moet Sifem voorrang geven aan de partnerlanden van Zwitserland (28 landen, waarvan zes gemeenschappelijk met BIO, acht landen in Oost- en Zuidoost-Europa en verscheidene landen in het Midden-Oosten).
- 60% van de nieuwe verbintenissen (in volume / 80% in aantal projecten) in de partnerlanden. De intermediaire fondsen voldoen aan het criterium als het fonds voor 50 % gericht is op de partnerlanden.

Noorwegen:

- De staat verwacht van Norfund dat het voor een derde investeert in de minst ontwikkelde landen (MOL) die prioritair zijn voor Noorwegen.
- Problematisch zijn: (i) het feit dat de prioriteiten van de staat veranderen, soms van het ene jaar op het andere; (ii) het aanpassen van de strategieën en de portefeuille van Norfund vergt tijd; en (iii) het gevaar van irrationele investeringsbeslissingen.

31 'Benchmarking', Fase 5 – SECO is het staatssecretariaat voor Economische Zaken (waarin begrepen 'de samenwerking en de economische ontwikkeling') en Sifem AG is het 'Swiss Investment Fund for Emerging Markets', opgericht door SECO als beheerder van de investeringsactiviteiten voor rekening van SECO (sinds 2005). Norfund is de Noorse FOI. Sifem en Norfund zijn beide lid van de EDFI.

Meting ontwikkelingseffect:

Zwitserland:

- Ook Sifem heeft het GPR-systeem overgenomen en ingevoerd, aangepast aan zijn behoeften (zijn huidige portefeuille is minder complex dan die van BIO, maar is in omvang vergelijkbaar). Eerste jaarverslag over ontwikkelingseffect (nieuwe projecten ex ante) opgesteld in 2007.
- Sifem plant één of twee externe fondsevaluaties per jaar / plus drie à vier gevalstudies.
- Sifem denkt dat het dankzij het GPR-systeem de tussenpersonen ervan zal kunnen overtuigen meer te investeren in het meten van de impact.

Noorwegen:

- Norfund maakt zich op om het GPR-systeem te implementeren.

Toegevoegde waarde:

Zwitserland:

- Sifem hecht groot belang aan proactieve participatie in de follow-up van de investeringen.
- Sifem streeft ernaar om zijn reputatie en zijn hefboomvermogen ('leverage') maximaal te gebruiken om andere investeerders te mobiliseren. Het denkt een grotere rol te kunnen spelen op het gebied van de mobilisering van middelen en de structurering, met name door het opnemen van speciale middelen, in volledige overeenstemming met SECO.
- Bijdrage van SECO op het niveau van 'enabling framework' en van doelgerichte TA.

Noorwegen:

- Norfund is vooral proactief in de als strategisch aangemerkte investeringen, zoals sommige structuren van investeringsrelais.
- Norfund cofinanciert programma's (TA) voor aidsbestrijding in de ondernemingen die het financiert.
- Norfund herinvesteert systematisch de opbrengst van zijn investeringen in de nieuwe projecten.

4. Structuur van BIO

De staat heeft BIO de juridische vorm van een naamloze vennootschap gegeven. Die keuze van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid beantwoordt aan de wens BIO de flexibele kenmerken van een commerciële vennootschap te geven, anders dan een administratie. Deze juridische vorm wordt als optimaal beschouwd voor een FOI die zich op de markt begeeft met de bedoeling commerciële risico's te nemen en haar resultaten in evenwicht te houden. De evaluatie houdt rekening met dit gegeven.

Onze verdere analyse van de structuur en het bestuur van BIO gaat uit van de belangrijke vraag of de huidige voorzieningen afgestemd zijn op de toekomst en de groei van BIO.

4.1 Financiële structuur en aandeelhoudersstructuur

4.1.1 *Kapitalisatie en aandeelhoudersstructuur*

De eigen middelen van BIO zijn aanzienlijk, maar haar maatschappelijk kapitaal is bescheiden: € 5 miljoen waarop voor 50% is ingeschreven door de staat en voor 50% door de Belgische Maatschappij voor Internationale Investering (BMI³²). Boven op haar maatschappelijk kapitaal heeft BIO winstbewijzen uitgegeven waarop door de staat is ingeschreven voor een totaal van € 319 miljoen, waarvan de laatste tranche zal worden volgestort tegen 2011, voorzien van stemrechten die in de statuten worden gespecificeerd. De bijdragen van de staat, zoals die zijn verdeeld over de verschillende 'Fondsen' van BIO, worden vermeld in Bijlage 3. Aldus heeft de staat, met een inbreng van 95% van de eigen middelen van BIO, een lagere stemmeerderheid in de AV, terwijl BMI een blokkeringsminderheid behoudt voor elke beslissing waarvoor driekwart van de stemmen vereist is.

In deze context is het interessant op te merken dat het maatschappelijk kapitaal niet wordt 'aangesproken' (de RvB heeft besloten het aan te houden als 'buffer'), en dat bijgevolg de kapitaalsinvestering van de aandeelhouders in enge zin (staat en BMI) er een is met minder risico, aangezien de verliezen in de eerste plaats bij het door de winstbewijzen gevormde quasi-kapitaal worden geboekt.

4.1.2 *Verwachtingen en rol van de huidige aandeelhouders*

Om te evalueren of een vennootschap haar streefdoelen heeft bereikt, is het van belang een duidelijk idee te hebben van de verwachtingen van haar stichtende aandeelhouders. Wat zijn die verwachtingen dus voor (A) de staat, aandeelhouder voor 50% van BIO (maatschappelijk kapitaal van € 5 miljoen), en die ingeschreven heeft op de winstbewijzen ten belope van € 314 miljoen; en (B) BMI, aandeelhouder voor 50% (waarin de staat een meerderheidsaandeel bezit)?

³² BMI is eveneens een FOI die lid is van de EDFI en die zich toelegt op de begeleiding in risicokapitaal en langetermijnfinancieringen van Belgische investeerders in het buitenland. BMI is dus een gebonden FOI. De staat bezit de meerderheid van haar kapitaal.

De verwachtingen van de staat in termen van bijdrage aan de ontwikkeling worden geformuleerd in de basisdocumenten van BIO (zie paragraaf 2.3.2 boven). De financiële vooruitzichten van de staat op het ogenblik van de oprichting van BIO werden bovendien geformuleerd in een ondernemingsplan dat in die periode ontwikkeld werd (zie boven). Na de eerste vijf werkJaren van BIO rijst de vraag of de staat zijn verwachtingen niet dient te actualiseren door BIO een ondernemingsplan op middellange en lange termijn te laten opstellen.

De evaluatoren hebben in de documenten die hun bekend zijn geen formeel spoor gevonden van de verwachtingen van BMI, financieel noch in de vorm van een bijdrage aan het mandaat van BIO. Wat de financiën betreft hebben BMI en de staat zich uitgesproken ten gunste van het uitkeren van een dividend over de resultaten op 31 december 2006. Voor BMI is dat dividend van bescheiden omvang. De staat als aandeelhouder heeft zich niet gekant tegen de uitkering van dit dividend hoewel dat zich, op strategisch niveau, vertaalt in een vermindering van de middelen van BIO voor nieuwe verrichtingen (zie paragraaf 4.1.3 hieronder). Trouwens, het feit dat BMI geen gebruik heeft gemaakt van de 'put'-clausule die het de kans bood in 2006 voordelig uit BIO te stappen door haar participatie aan de staat af te staan, lijkt erop te wijzen dat het zich voor lange tijd in BIO wil blijven engageren. Operationeel beperkt het feit dat de activiteit van BMI gebonden is de synergiemogelijkheden tussen beide Belgische FOI's. De evaluatoren zijn evenwel van mening dat een systematischer samenwerking tussen de twee instellingen zou kunnen leiden tot kansen en convergenties die in het veld hun nut zouden kunnen hebben. Het zou de moeite waard zijn dit potentieel ernstig te onderzoeken.

Na vijf werkJaren van BIO rijst de vraag of de aandeelhouders hun verwachtingen niet moeten actualiseren in het kader van een ondernemingsplan op middellange en lange termijn.

4.1.3 Hoe de staat de rol van aandeelhouder speelt

De staat als aandeelhouder oefent zijn invloed uit via de benoeming van bestuursleden. In de administratie wordt de macht van de staat als aandeelhouder uitgeoefend door de minister van Ontwikkelingssamenwerking, maar de directe macht van de staat wordt uitgeoefend door de twee regeringscommissarissen die zitting hebben in de RvB van BIO met de bevoegdheid beslissingen te schorsen (de ene commissaris vertegenwoordigt de minister van Ontwikkelingssamenwerking, de andere de Minister van Begroting). De aanwezigheid van regeringscommissarissen in de bestuursstructuur van BIO is, uiteraard, iets ongebruikelijks voor een nv.

A contrario kan er op een zeker gebrek aan coherentie worden gewezen in verband met de goedkeuring door de staat van de uitkering van een dividend over de resultaten van BIO op 31 december 2006 (zie 4.1.2 boven). Deze beslissing wekt verbazing en lijkt te zijn genomen zonder enige strategische lijn. De staat heeft immers door deze goedkeuring € 1,35 miljoen aan eigen middelen van BIO onttrokken. De nettowinst in 2006 was ongeveer € 2,47 miljoen (tegen € 0,45 miljoen in 2005). Het uitkeren in dat stadium van een dividend roept de volgende vragen op over de coherentie en de optimaliteit daarvan:

- het dividend voor de staat vertegenwoordigt niet-gerecycleerde middelen in de activiteit van BIO (die worden teruggestort naar de algemene kasmiddelen van de staat, en niet terugvloeien naar de begroting van Ontwikkelingssamenwerking);
- wat is de logica ervan dat een deel van de recente winsten van BIO wordt teruggestort naar de staat terwijl de staat nog bezig is zijn inschrijving op de winstbewijzen vol te storten?
- BIO is een ontwikkelingsvennootschap die nog in haar groeifase verkeert. Je zou dus kunnen verwachten dat de staat zou willen zien dat BIO geleidelijk haar eigen middelen opbouwt uit haar winsten (in de jaren dat er winst wordt geboekt).
- de winst van 2006 van BIO is grotendeels te danken aan geboekte meerwaarde op participaties. Men zou zich kunnen voorstellen dat juist dat soort winsten het beste tegenwicht kan bieden tegen de toegenomen risico's die BIO geacht wordt in een aantal partnerlanden te nemen (de 'balancing act' van BIO). Hoe moet deze stap verzoend worden met het feit dat van BIO wordt verlangd dat het meer risico in haar investeringen neemt? Zou de winst van BIO niet gebruikt moeten worden om een speciale reserve aan te leggen voor hoogrisicodragende projecten, of voor een vergroting van de reserves boven op de wettelijke reserves, of bestemd moeten worden voor een bijzondere reserve?
- Tot slot en met het oog op een mogelijk beroep van BIO op de kapitaalmarkt, is een aangroei van de reserves vanuit de winst een teken van goed beheer.

4.1.4 Overwegingen in verband met een gewijzigde aandeelhoudersstructuur

Kan de aandeelhoudersstructuur van BIO worden uitgebreid? De wet op BIO voorzag in een inbreng van BMI bij de oprichting naast die van de Staat. Ze biedt tevens de mogelijkheid van een (latere) inbreng van andere aandeelhouders met relevante ervaring. De oprichtingsakte van BIO voorziet dus in de mogelijkheid de aandeelhoudersstructuur te wijzigen.

Extra aandeelhouders kunnen een werkelijke toegevoegde waarde hebben. BIO heeft gesprekken gehad met potentiële financiële aandeelhouders, zoals de drie grootste Belgische banken Fortis, ING en KBC. In dit stadium waren deze gesprekspartners niet van mening dat het rendement en de cashflow van de BIO-portefeuille voldoende groot waren, maar de mogelijkheid bestaat de aandeelhoudersstructuur in de nabije toekomst uit te breiden. Een ontwikkelingsplan van BIO zou dus de toegevoegde waarde van een uitgebreide aandeelhoudersstructuur moeten incalculeren en evalueren. Deze toegevoegde waarde kan op verscheidene niveaus liggen: toename van middelen, inbreng van financiële vaardigheden in de RvB, aanbreng van nieuwe netwerken, geloofwaardigheid en vergroot actief vermogen.

Privé-aandeelhouders in het kapitaal van BIO lijken denkbaar: de betrekkelijk bescheiden investering die een deelname in het maatschappelijk kapitaal van BIO zou vereisen kan, voor een grote bank bijvoorbeeld, een stap zijn om de eigen zichtbaarheid te vergroten en het imago van maatschappelijke verantwoordelijkheid te versterken³³.

³³ Cfr. de rol van KBC en Belgische grote ondernemingen in Incofin of de aanwezigheid van de Triodosbank en de HBK Spaarbank in Alterfin.

4.1.5 Leenvermogen van BIO

De structuur van de passiva in de balans van BIO wordt gekenmerkt door een grote post eigen middelen (maatschappelijk kapitaal en quasi-kapitaal) en een vrijwel totale afwezigheid van schulden. De activa, en dus de investeringen, worden exclusief gefinancierd door eigen middelen.

Het is dus logisch en legitiem zich de vraag te stellen of BIO haar substantiële eigen middelen misschien niet als hefboom zou moeten gebruiken om zich ook tot de markt te wenden om vreemd vermogen aan te trekken, bijvoorbeeld via een 'private placement' of door de openbare uitgifte van obligaties (de eerste formule kan onder de wet op BIO een staatsgarantie genieten). In december 2005 heeft de RvB van BIO zich over de kwestie gebogen, meer bepaald op basis van een rapport van de directie, gesteund door een externe consultancy, dat tot de conclusie kwam dat deze opties voorbarig waren. De evaluatoren spreken zich niet uit over de keuze die destijds is gemaakt; en ook niet over de relevantie ervan vandaag, maar ze menen dat de vraag hoe BIO haar 'leverage' het best gebruikt actueel blijft en periodiek opnieuw beoordeeld dient te worden in het licht van de ontwikkelingsstrategie van de instelling.

4.2 De investeringsfondsen van BIO

De financiële middelen die de staat heeft ingebracht via de winstbewijzen (zie boven) zijn in feite toegekend aan verschillende instrumenten, 'Fondsen' genaamd, waarvan de kenmerken zijn vastgelegd in Overeenkomsten tussen de staat en BIO (zie Bijlage 3). De drie investeringsfondsen van BIO zijn het Ontwikkelingsfonds (OF), het KMO-Fonds en het Local Currency Fonds (LCF). Als men de investeringsparameters toepast op elk van deze Fondsen, dan stelt men een aantal dingen vast. De belangrijkste voor de toekomst van BIO zijn hieronder samengevat.

4.2.1 Ontwikkelingsfonds (OF) en KMO-Fonds

Het OF is de kern van de activiteit van BIO geweest vanaf haar oprichting en eist de meerderheid van BIO's eigen middelen op, waar de staat op dit ogenblik op heeft ingeschreven ten belope van zo'n € 266 miljoen. Het maakt interventies voor kmo en microfinanciering van € 0,7 à 5 miljoen mogelijk, of direct, ofwel via intermediaire instellingen (minimaal 70% van het totaal via intermediaire instellingen). Het KMO-Fonds is er voor de financiering van de mkmo-investeringen kleiner dan € 0,7 miljoen, en wel uitsluitend via achtergestelde leningen.

Het lijkt erop dat de oprichting van het KMO-Fonds eind 2004 uit een beleidsprioriteit van de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking is voortgevloeid, veeleer dan uit een prioriteit in een duidelijke investeringsstrategie bij BIO. De bedoeling was plaatselijke kmo-projecten van bescheiden omvang te financieren. Deze situatie ligt ten grondslag aan de volgende conclusies:

- Het KMO-Fonds, een apart loket voor directe leningen onder de € 0,7 miljoen, onderscheidt zich in feite vrijwel alleen door een drempel van het OF (< € 0,7 miljoen: KMO-Fonds; > € 0,7 miljoen: OF). Dit onderscheid dient geen doel: de activiteiten van het OF en het KMO-Fonds die rond de € 0,7 miljoen schommelen zullen op kunstmatige wijze óf bij het OF óf bij het KMO-Fonds geboekt worden. Die activiteiten vallen grotendeels onder dezelfde bevoegdheden, terwijl bij BIO de bevoegdheden kunstmatig per Fonds zijn georganiseerd.
- Het KMO-Fonds is beperkt in zijn optreden doordat het uitsluitend achtergestelde leningen kan verstrekken (die bestemd zijn voor het verhogen van het krediet van de leningnemer), en bijvoorbeeld geen investering in risicokapitaal kan doen (die BIO de mogelijkheid zouden bieden te kapitaliseren op een 'upside' als het risicodragende project de verwachte resultaten oplevert). Het zou doelmatiger zijn indien BIO een helder investeringsbeleid had met richtlijnen voor haar directe interventies, of die nu kleiner of groter zijn dan € 0,7 miljoen. Die richtlijnen zouden onder meer toepassingscriteria voor achtergestelde leningen kunnen bevatten. Een dergelijke investeringspolitiek ontbreekt, en de kunstmatige onderscheidingen van het KMO-Fonds zouden daarvoor niet in de plaats moeten komen.
- Er rijst een fundamentele vraag, wat de strategie ten aanzien van de bestaansreden en de relevantie van kleine directe verrichtingen betreft. BIO heeft hier namelijk geen strategie voor. Maar het is zeer belangrijk dat BIO de toegevoegde waarde, of integendeel het gebrek aan toegevoegde waarde (ook gelet op de onderzoeks- en toezichtskosten van deze projecten) van directe financieringen van ondernemingen en/of projecten van geringe omvang (of het nu € 0,7 miljoen of een ondergrens onder de € 1 miljoen is) precies kan omschrijven, vooral rekening houdende met het volgende:
 - Zo goed als alle FOI's hebben zich teruggetrokken uit financieringen beneden een ondergrens in de buurt van € 1 miljoen vanwege de te grote kosten van onderzoek en van de bewaking en het beheer van zulke verrichtingen op een afstand, in het licht van de verkregen impact en de genomen risico's.
 - Het is niet duidelijk waarom BIO aanvragen voor bescheiden interventies niet zou kunnen laten behandelen door de intermediaire financiers die het steunt, zoals de andere FOI's doen.
 - Indien het de strategie van BIO is kleine kmo-projecten te steunen, dan zou het een duidelijk beeld moeten hebben van de drempels die verschillende intermediaire financiers hanteren. Is er een segment in de interventie dat slecht wordt bediend en dat BIO nuttig kan bestrijken in het raam van haar opdracht?
 - Om de efficiëntie in het segment KMO-Fonds (en trouwens in alle Fondsen) te kunnen evalueren, zou BIO een kostenbewaking per type verrichting moeten invoeren. Op dit ogenblik controleert BIO haar verrichtingskosten niet zo, de administratiekosten van de Fondsen worden, zo besliste de RvB, opgevoerd onder een algemene post, en worden vervolgens verdeeld over elk Fonds volgens de verdeelsleutel dat de bedragen van de beschikbare winstbewijzen naar evenredigheid onder elk Fonds worden opgevoerd. Met het oog op de bescheiden middelen van het KMO-Fonds, en het feit dat het zich nog in zijn aanloopfase bevond, werd het dus niet

nodig geacht een bewaking van de werkelijke kosten per type product in te voeren. De totale administratiekosten komen eind 2006 grosso modo overeen met circa 1,98% van de totaalbedragen die in het raam van het kapitaal en de winstbewijzen beschikbaar zijn. Deze manier van kostencontrole lijkt niet de werkelijke kosten in beeld te brengen: waarschijnlijk liggen voor een bepaald bedrag, door het KMO-Fonds geïnvesteerd, de daarvoor gemaakte personeelskosten, reiskosten³⁴, telefoon- en andere administratiekosten hoger dan de desbetreffende kosten voor de indirecte verrichtingen bij het OF. BIO meet niet echt in hoeverre de administratiekosten van het KMO-Fonds hoger liggen dan die bij het OF (of in hoeverre de administratiekosten voor kleine directe verrichtingen hoger liggen dan voor indirecte verrichtingen). Zonder een dergelijke kostenbewaking is het evenmin mogelijk de rendabiliteit per type interventie te analyseren. Dat is des te belangrijker omdat BIO zich hier verbindt aan een type product (kleine directe verrichtingen op een afstand) dat door de meeste andere FOI's afgestoten is, en wel precies vanwege de naar verhouding te hoge kosten. De evaluatoren menen dat een kostenbewaking per type product vanaf nu deel zou moeten uitmaken van de analyse van de algemene strategie die deze evaluatie aanbeveelt.

Concluderend:

- (i) De bestaansreden van elk van deze Fondsen is weinig helder, en de indeling per Fonds is in de praktijk hinderlijk.
- (ii) De parameters voor het gebruik, op dit ogenblik vastgelegd in de individuele overeenkomsten met elk 'Fonds', zouden afhankelijk moeten zijn van geïntegreerde operationele richtlijnen gebaseerd op de strategie van BIO.
- (iii) BIO zou een duidelijke strategie moeten ontwikkelen ten aanzien van haar directe interventies, in het bijzonder die van geringe omvang. Die strategie zou moeten voortvloeien uit een consultatie over dit onderwerp van andere FOI's³⁵ en actoren. BIO heeft er, in dit stadium, geen helder zicht op of het efficiënt en haalbaar is om direct in het lagere segment van de kmo's te opereren.

4.2.2 Local Currency Fonds (LCF)

De oprichting van het Local Currency Fonds kan worden beschouwd als een *incident de parcours* in de lancering van BIO. De voorziening beantwoordt aan de wens van de minister financieringen in plaatselijke munt te kunnen verstrekken. De financiering in plaatselijke munt is iets wat vele FOI's pogen te aan te bieden, om de risico's op exorbitante wisselkosten ('currency mismatch') voor de begunstigde ondernemingen te voorkomen. Liever dan een voorziening op te richten om wisselrisico's met zwakke munten te dekken, kent het LCF een bepaald bedrag toe voor verrichtingen in plaatselijke valuta, zowel voor risicokapitaal als voor de leenverrichtingen, hoewel het wisselrisico enkel bij leningen speelt. Toch heeft BIO de verplichting zich in te dekken tegen

³⁴ Met dien verstande dat bij het KMO-Fonds de voorbereidende reiskosten (maar niet de vervolgkosten) in principe aan de klant worden doorberekend.

³⁵ BIO is niet de enige instelling die daarvoor een strategie dient te bepalen. Norfund heeft van NORAD de vraag gekregen een afdeling op te richten voor de directe financiering van kleine kmo's. Sifem is bezig een strategie te ontwikkelen voor de aanpak van zijn toekomstige directe investeringen van gemiddelde grootte.

wisselrisico's, ten koste van de leners. Het nut van het LCF is dus zo goed als onbestaande, iets waarvan BIO zich zeer goed bewust is. Er is geopperd deze voorziening helemaal om te vormen. We onthouden dat de stappen van BIO om een instrument uit te bouwen waarmee het zich kan beschermen tegen wisselrisico's moeten worden aangemoedigd. Het is immers zeer belangrijk dat BIO leningen in plaatselijke munt kan aanbieden, via het OF of het KMO-Fonds of hun toekomstige verschijningsvormen, tegen goede voorwaarden en volgens duidelijke strategieën.

4.3 Activiteiten voor rekening van de staat

Deze paragraaf behandelt twee kwesties. De eerste is de rechtvaardiging zelf van het Studiefonds en Technische Assistentie Fonds van BIO, via welke de staat diensten subsidieert. De tweede is het nut om vanaf nu andere activiteiten te plannen, zowel op het gebied van investeringen als op dat van het beheer van participaties, voor rekening van de staat.

4.3.1 *Studiefonds (SF) en Technische Assistentie Fonds (TAF)*

Op dit ogenblik is er € 4 miljoen door de staat aan BIO toegekend in de vorm van subsidies voor deze twee Fondsen, volgens bepalingen die uitvoeriger zijn beschreven in de Evaluatieve studie (Fase 3), volgens een soepele verdeling tussen het SF en het TAF (waarvan minimaal € 1,3 miljoen naar het TAF gaat).

Het TAF is bedoeld voor technische assistentie (TA) ter ondersteuning van de investeringen van BIO, zoals de steun aan het beheer en de opleiding in de betrokken ondernemingen. Deze band met de verrichtingen van BIO levert twee voordelen op:

- Door technische assistentie op beheersniveau ter beschikking te stellen van ondernemingen waarin ze investeert, vermindert BIO haar investeringsrisico gevoelig; en
- de TA is een marketingargument voor BIO, doordat deze subsidie integraal deel uitmaakt van het 'financing package'. De kosten (zoals de rentevoet of het wisselrisico bij de onderneming) worden door deze subsidie inderdaad gedrukt. Bovendien draagt de TA ook bij aan het verbeteren van de resultaten van de onderneming, iets waar de partners van BIO zich in het algemeen van bewust zijn.

Het SF is een faciliteit waarvoor BIO een subsidie geniet die bedoeld is om, ten belope van maximaal 50%, door plaatselijke ondernemingen/promotoren bestelde haalbaarheidsstudies te cofinancieren die beantwoorden aan de vastgestelde criteria (BIO engageert de experts niet zelf en stelt geen rekruteringsvoorwaarden, maar betaalt de uitgaven voor bestelde studies terug). Die assistentie is niet noodzakelijkerwijze gebonden aan een investering van BIO. Niettemin, aangezien het SF de verwezenlijking van een studie die een project bankabel maakt mogelijk kan hebben gemaakt, kan een dergelijke studie ertoe leiden dat BIO een project in overweging neemt (wat in de praktijk nog niet het geval is geweest).

De evaluatie concludeert dat de technische assistentie van het TAF in principe iets is dat gunstig is voor de oprichting van duurzame ondernemingen in de kmo-sector. Naar het voorbeeld van andere FOI's, zoals de IFC of FMO, vergroot de versterking van de capaciteiten via gesubsidieerde technische assistentie in een aantal gevallen sterk de oprichting van nieuwe ondernemingen en het opzetten van nieuwe projecten in de kmo-sector, of zijn de bankabele projecten problematisch zonder dit type interventies.

Voor het Studiefonds is de keuze van BIO, als 'expert OPS' voor de ontwikkeling van haalbaarheidsstudies die niet gebonden zijn aan de projectplannen, verstandig. Het voordeel om via deze weg studies te financieren die niet gebonden zijn aan de activiteiten van BIO is evenwel niet vanzelfsprekend. De toegevoegde waarde van dit type studies is in het algemeen gering, zelfs als er positieve gevallen (studie gevolgd door investering) bestaan.

4.3.2 Andere activiteiten, op het gebied van investeringen en van participatiebeheer, voor rekening van de staat

4.3.2.1 Beheer van staatsparticipaties

De Staat kan aan BIO vragen voor zijn rekening activiteiten uit te voeren, zoals bijvoorbeeld studies die te maken hebben met steun aan de OPS maar niet gebonden zijn aan investeringsprojecten van BIO. Vandaar rijst de vraag of er andere gebieden zijn waar de Staat voordeel kan halen uit de knowhow van BIO.

De vraag rijst, in verband met de ontwikkelingsbanken, bijvoorbeeld in het geval van de BOAD, een regionale ontwikkelingsbank die geen 'klassieke' IFI is³⁶. De Belgische staat heeft een bijzondere positie in de BOAD, doordat hij in de RvB vertegenwoordigd is door DGOS en niet door de Thesaurie van de FOD Financiën. Men zou zich kunnen afvragen hoe BIO gebruik kan maken van de vele synergieën met de BOAD: toenemende concentratie op middelgrote ondernemingen; concentratie op de intermediaire financiële structuren; instellen van een waarborg, onder meer om lokaal spaargeld aan te trekken (ontwikkeling van financiële markten); en verscheidene investeringsfondsen. Het feit dat de BOAD zich eveneens toelegt op de financiering van infrastructuur doet niet werkelijk iets af aan de geldigheid van deze vraag: Voor de EU bezet de EIB via de EIB-IF als aandeelhouder één zetel in de RvB; voor Duitsland is dat DEG. Beide zijn directe partners van BIO voor de OPS.

4.3.2.2 Uitvoering van investeringsprogramma's voor rekening van de staat

Het lijkt erop dat de staat BIO grotere risico's wil laten nemen om zo haar toegevoegde waarde te vergroten op het gebied van de toegang tot financiering voor ondernemingen die minder bankabel van aard zijn of in landen met verhoogd risico, zoals Centraal-Afrika. Om aan dergelijke behoeften te voldoen gaat een aantal FOI's over tot niet in de balans opgenomen investeringen, voor rekening van de staat: het investeringsrisico wordt zo opgevangen door een ad hoc-faciliteit. Een groot deel van de portefeuille van FMO is ondergebracht in zulke faciliteiten voor rekening van de

36 De BOAD is in handen van de landen van de West-Afrikaanse Monetaire en Economische Unie (UMOA) en enkele externe aandeelhouders zoals de EIB, Duitsland, België, China en de Indiaanse EXIMBANK.

staat; FMO is zo een zeer rendabele instelling geworden met een profiel van beperkt risico, waardoor ze zich trouwens op de markt kan financieren. Een andere benadering is risicodeling. In het geval van Norfund heeft de Noorse Staat een faciliteit opgezet voor het delen van wisselrisico's voor leningen in plaatselijke munt.

De evaluatoren zijn ook hier van mening dat BIO en de staat de reflectie hierover niet hebben laten uitmonden in een strategisch kader om BIO toe te laten risico's te nemen maar zonder hierdoor haar voortbestaan in het gedrang te brengen.

5. Governance van BIO

5.1 Algemene Vergadering (AV) en rol van de aandeelhouders

Aangezien BIO een naamloze vennootschap is, wordt het eerste bestuursecelon gevormd door haar verzamelde aandeelhouders (zie paragraaf 4.1.1 boven). De werkelijke governanceactiviteit van de staat in de AV is veeleer formeel van aard (uitkering van dividend, wijziging van de statuten, benoeming van bestuursleden, goedkeuring van de boeken, decharge verleend aan de bestuursleden) dan strategisch.

De staat oefent zijn bestuursfunctie ook nog op een tweede manier uit: door controle via enerzijds de minister van Ontwikkelingssamenwerking (aan wie BIO schriftelijk rapporteert op overeengekomen tijdstippen), toegespitst op de ontwikkelingsrelevantie van de beslissingen en anderzijds de minister van Begroting. Deze controle geschiedt door de inschakeling van twee regeringscommissarissen, die ieder een minister vertegenwoordigen. De twee commissarissen kunnen bepaalde beslissingen van de RvB schorsen.

In de AV van BIO zorgt de aanwezigheid van BMI voor een tegenwicht in de aandeelhoudersstructuur en versterkt zo BIO's karakter van commerciële vennootschap.

De rol van BMI en van de staat zijn behandeld in hoofdstuk 4 hiervoor (4.1.2. 'Verwachtingen en rol van de huidige aandeelhouders' en 'Hoe de staat zijn rol van aandeelhouder speelt'). Paragraaf 4.1.4 'Overwegingen in verband met een gewijzigde aandeelhoudersstructuur' behandelt de voordelen van een uitbreiding van het privé-aandeelhouderschap op het governanceniveau.

5.2 Raad van bestuur (RvB), investeringscomité (IC) en directiecomité (DC)

5.2.1. De RvB van BIO

5.2.1.1 Omvang en samenstelling van de RvB

De RvB van BIO telde tot voor kort twaalf leden (de statuten bepaalden aanvankelijk dat de RvB minimaal tien en maximaal twaalf leden telt). In mei 2007 heeft een buitengewone AV het maximumaantal bestuursleden opgeheven, en alleen de bepaling overgehouden van een minimumaantal van tien bestuursleden. De gewone AV, beslissend over het boekjaar 2006, heeft toen twee extra bestuursleden benoemd die de staat vertegenwoordigen, wat het huidige aantal bestuursleden van BIO op veertien brengt.

Deze evolutie van de grootte van de RvB van BIO gaat in tegen wat gebruikelijk is bij de meeste, om niet te zeggen alle andere FOI's die lid zijn van EDFI (zie paragraaf 5.2.3 hieronder). Dat dit de uitzondering is, wordt nog duidelijker als men de RvB (aangevuld met de twee

regeringscommissarissen) vergelijkt met het team van dertien kaderleden van BIO, en met de omvang en het activiteitsniveau van de instelling.

De gewijzigde statuten regelen de samenstelling van de RvB wat het minimale aantal van tien zetels betreft, a rato van minimaal zes bestuursleden die gekozen worden uit door de staat voorgedragen kandidaten en vier zetels voor de kandidaten voorgedragen door de aandeelhouder BMI. Twee van de door de staat voorgedragen bestuursleden moeten 'deskundigen inzake investeringen en/of ontwikkelingssamenwerking' zijn. Behalve door deze expertise uit de privésector wordt het profiel van de RvB bepaald door de aanwezigheid van deskundigen uit de administratie en de academische wereld (de meerderheid van de RvB) en van deskundigen inzake bedrijfsbeheer (vanzelfsprekend zijn sommige bestuursleden deskundig op meer dan één van de genoemde terreinen).

5.2.1.2 Activiteit van de RvB

De markantste kenmerken van de RvB van BIO zijn (i) de controle en de beslissingsmacht die hij uitoefent over bijna alle aspecten van BIO's activiteit, zonder te delegeren en (ii) zijn activiteitsniveau.

Uit de notulen van de vergaderingen blijkt dat de RvB alle investeringen van BIO goedkeurt, welk bedrag er ook mee gemoeid is. Op geen enkele wijze worden bevoegdheden inzake investeringen en zelfs technische assistentie, noch inzake andere uitgaven gedelegeerd. Behalve beslissingen tot investeren neemt de RvB beslissingen over een brede waaier van kwesties, waarvan sommige door hun geringe omvang en aard niet vanzelfsprekend het werk zijn van de RvB³⁷ van een instelling zoals BIO. Het komt voor dat de RvB zich uitspreekt over betrekkelijk bescheiden bedragen met betrekking tot het SF en het TAF. De RvB wordt verder systematisch op de hoogte gehouden van alle activiteiten van het investeringscomité (IC).

Terwijl de statuten bepalen dat de RvB minimaal viermaal per jaar vergadert, komt de RvB van BIO gemiddeld ten minste tienmaal per jaar bijeen. Het IC vergadert tussen vijftien- en twintigmaal per jaar, wat betekent dat sommige bestuursleden van BIO tussen 25- en 30-maal per jaar vergaderen, wat een hoge frequentie is. Dit leidt tot niet onaanzienlijke kosten voor BIO, in termen van presentiegelden, maar vooral in termen van menselijke middelen; de voorbereiding en de follow-up van een zo groot aantal vergaderingen brengen onvermijdelijk een grote belasting van het BIO-team met zich mee. Dat is des te betreurenswaardiger omdat uit de evaluatie naar voren is gekomen dat het team van BIO nu reeds problemen ondervindt om het administratiebeheer dat tot zijn werkzaamheden behoort optimaal af te wikkelen. Er dient ook op gewezen te worden dat het nemen van sommige beslissingen neerkomt op een va-et-vient van de RvB naar de diensten en omgekeerd, waar de interventies van het IC dan nog bijkomen (zie onder).

Het huidige bestuursmodel is dus niet afgestemd op de toekomstige ontwikkeling van BIO. Die voorziening, die in de beginperiode van BIO waarschijnlijk nuttig was, is niet meer aangepast aan

³⁷ Bijvoorbeeld, een discussie om de participatie van BIO in een expertisecentrum in Centraal-Afrika voor een bedrag van "een paar honderd euro" (sic) goed te keuren

de volgende stap in haar ontwikkeling. Met de groei van de verrichtingen is het zeer waarschijnlijk dat de RvB zijn taak onmogelijk op dezelfde manier als vandaag zal kunnen vervullen.

Bovendien, en dit is een kritiek aspect, leidt de excessieve mobilisatie van de RvB voor operationele aangelegenheden ertoe dat hij zich onvoldoende concentreert op de aspecten strategie en 'visie', een functie die fundamenteeler wordt naarmate BIO groeit.

5.2.2 *Het investeringscomité (IC) van BIO en het ontbreken van een directiecomité (DC)*

De Statuten van BIO bepalen dat de RvB een directiecomité (waarvan de leden al dan niet leden van de RvB kunnen zijn) kan samenstellen, en daaraan bevoegdheden en mandaten kan delegeren. Op dit ogenblik heeft BIO geen DC maar een investeringscomité (IC), samengesteld uit sommige bestuursleden en de CEO. Het betreft een hybride lichaam doordat het, naar de mening van de evaluatoren, functies uitoefent die overlappen met die van de RvB en verder ook functies heeft die lijken op die van een echt directiecomité, maar dan zonder beslissingsbevoegdheid. Er bestaat immers geen delegatie van bevoegdheden van de RvB aan het IC. De 'beslissingen' van het IC vereisen altijd het optreden van de RvB.

5.2.3 *Governancebeginselen en de praktijk van de andere FOI's*

De huidige governancebeginselen van de ondernemingen zijn aanvaard door de meerderheid van de financiële instellingen, in België en in andere landen. Volgens deze beginselen dient de RvB zich te concentreren op de strategie, het algemene beleid en het toezicht op de financiële en institutionele situatie, en de rest te delegeren aan een directiecomité belast met de operationele beslissingen, althans tot op een zeker niveau. Sommige Belgische en internationale beginselen zijn samengebracht in Bijlage 4.

Zoals reeds eerder is onderstreept, is het bestuursmodel van BIO (i) niet conform de huidige governancebeginselen en (ii) contrasteert het sterk met die van de andere FOI's die lid zijn van EDFI, de belangrijkste ijkpunten van BIO. Dit laatste punt is duidelijk gebleken in de evaluatie, tijdens de vergelijkingsfase in het evaluatieproces ('Benchmarking', Fase 4). Bij wijze van illustratie: de vaststellingen die bij SECO/Sifem en Norfund gedaan zijn tijdens de vergelijkende ronde kunnen als volgt worden samengevat.

SECO/Sifem:

- Inleidende opmerking: Sifem is bezig zich definitief om te vormen tot een instelling met een FOI-structuur. In de huidige tussenfase ontwikkelt Sifem beslissingen, die dan door SECO worden bekrachtigd. Sifem heeft geen RvB maar functioneert via een IC. Er is gepland dat Sifem na zijn omvorming een RvB zal krijgen die belast zal worden met de strategie en het toezicht, en dat IC de meeste beslissingen over investeringen en operationele zaken neemt. Deze RvB zal ongeveer vijf leden tellen, van wie er twee SECO zullen vertegenwoordigen (SECO wil echt een rol spelen in de strategie en het toezicht). De samenstelling van het IC zou vergelijkbaar zijn met zijn huidige samenstelling.

- Het IC telt zes leden, allen professionals op het gebied van ontwikkelingsfinanciering. De CEO is een van de leden en zit het IC voor. De vijf andere leden worden gekozen door SECO (drie leden) en door de CEO (twee leden): een vertegenwoordiger van SECO, een vertegenwoordiger van een FOI-zuster (in dit geval Proparco), twee kaderleden van investeringsfondsen en een Engelse consultant, gespecialiseerd in financiën en accountancy.
- Het IC vergadert wanneer dat nodig is, gemiddeld zeven maal per jaar. Alleen de externe leden (met uitzondering van de leden van SECO & Proparco) worden vergoed.
- De staf wordt aangemoedigd deel te nemen aan de vergaderingen van het IC die, door hun graad van professionalisme, door de directie als opleiding worden beschouwd. Zowel SECO als Sifem lijkt het professionalisme van het IC te beschouwen als een belangrijke troef, die behouden dient te worden.

Norfund:

- In het verleden trok de RvB traditioneel een aantal beslissingen tot investeren naar zich toe (dit gebeurde echter niet zo dikwijls en vooral niet op het niveau van detail als bij BIO is waargenomen).
- Toch is er, omdat de RvB van Norfund vond dat het feit dat hij die beslissingen tot investeren nam de verantwoordelijkheid van de directie verkleinde (dat wil zeggen dat de directie de verantwoordelijkheid van zich af kon schuiven door te wijzen op het feit dat de RvB de beslissing had genomen), een studie gemaakt om de optimale wijze van delegeren aan het directiecomité en aan de CEO vast te leggen, een studie waarvan de organen van BIO kennis zouden kunnen nemen.
- De RvB van Norfund bestaat uit vijf leden en verzamelt in zich industriële, financiële, juridische, milieukundige en sociale expertise.
- De RvB van Norfund heeft een externe expert, onafhankelijk van de RvB en met een hoog financieel en industrieel profiel, als voorzitter van het DC aangesteld, dat voor het overige bestaat uit leden van de directie.

Andere leden van EDFI:

Nog afgezien van de instellingen die als formele ijkpunten zijn genomen, hebben de evaluatoren vergelijkbare praktijken vastgesteld bij andere EDFI-leden die zij hebben ondervraagd. Verschillende FOI's hebben uit ervaring, de expertise inzake financiering van de ontwikkeling/OPS binnen hun RvB versterkt. Zo is de algemene tendens ook om de omvang van de RvB te verkleinen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de FMO, die van een RvB van tien leden naar zes leden is gegaan in 2005 *'to bring it in line with the company's size and business'* (paragraaf over de governance uit het jaarverslag 2005 van FMO). De tendens is dezelfde bij andere FOI's, met name bij Swedfund: acht bestuursleden; Finnfund: zes bestuursleden; Proparco: zes bestuursleden.

5.3 Administrative structuur van BIO

Wat de organisatie van de afdelingen die belast zijn met de investeringen betreft, bestaat er een kunstmatige opdeling van de afdelingen ten behoeve van de 'Fondsen', meer in het bijzonder het OF en het KMO-Fonds. Ter herinnering, het OF heeft als taak een aantal directe verrichtingen uit te voeren (hoewel die nog niet echt zijn ontwikkeld), en het volume van die interventies zal toenemen. Boven de investeringsdrempel van € 0,7 miljoen treedt het OF op; daaronder het KMO-Fonds. Voor de rest zijn de interventiebepalingen niet zeer verschillend, behalve dan de indeling van het KMO-Fonds bij het quasi-kapitaal. Het is weinig logisch afdelingen te organiseren op basis van interventiedrempels. Er zijn verschillende manieren om de organisatie van BIO aan te passen aan zijn ontwikkeling. De aangewezen aanpak zou erin bestaan de investeringsafdelingen te organiseren langs lijnen van functionaliteit of op basis van producten: directe investeringen; investeringen in financiële instellingen (banken, leasingmaatschappijen); en investeringen in investeringsfondsen. Zo zou de aanwezige competentie optimaal aangewend kunnen worden en de deskundigheid ontwikkeld uitgaande van sectoren en producten.

BIO is haar administratieve organisatie opnieuw aan het bekijken, en de reflectie lijkt in de vereiste richting te gaan. Er wordt aan gedacht de functie van 'Chief Financial Officer' in het leven te roepen, wat de evaluatoren zeker nuttig vinden.

5.4 Financieel en boekhoudkundig beheer

De evaluatoren hebben een beheer op klassieke basis aangetroffen, dat echter geleidelijk versterking of aanvulling behoeft op de volgende gebieden: het opzetten van een aan de behoeften van BIO aangepast Management Information System; het invoeren van een per fonds/activiteit geïndividualiseerde kostenbewaking in plaats van de algemene kostenbewaking die op dit ogenblik gebruikt wordt; invoering van een 'risk-rating'; voorzieningsbeleid. BIO is daadwerkelijk begonnen voorzieningen aan te leggen, voor de eerste maal wat de jaarrekening van 2006 betreft.

5.5 Strategie op middellange en lange termijn / Ondernemingsplan

De activiteiten en verbintenissen van BIO hebben een dergelijk niveau bereikt dat de organisatie een strategie op middellange en lange termijn moet vastleggen, en die moet vertalen in een 'business plan', een implementeringsinstrument dat geregeld geactualiseerd wordt. Om te groeien en vooruit te gaan en financiële en institutionele geloofwaardigheid te verwerven, zal BIO niet enkel prioriteiten moeten vastleggen maar vooral ook over de middelen moeten kunnen beschikken om haar doelstellingen te bereiken, dit binnen een context die zich voortdurend ontwikkelt (a) van de privésector in de landen waar het actief is en (b) van de interventies van de andere FOI's en betrokken partijen. Met prioriteiten en aangepaste middelen zal BIO het door de Staat opgelegde tweevoudig streefdoel van financiële stabiliteit en het invullen van haar

ontwikkelingsagenda met elkaar kunnen verzoenen. Ten slotte moet deze strategie de maat zijn waaraan de prestaties van BIO worden afgemeten.

De groei van BIO moet worden geprogrammeerd in het raam van een dergelijke strategie. De instelling heeft het punt bereikt dat ze uit haar ervaring lessen kan trekken en zo haar aanpak bijstellen voor zover noodzakelijk, zodat ze het verwezenlijken van haar doelstellingen veilig kan stellen. Deze eerste vijf jaren (in het bijzonder sinds 2004) hebben een solide groei van de activiteiten van BIO te zien gegeven, maar de markt en de context evolueren soms snel. BIO moet zich kunnen aanpassen aan die ontwikkeling. Bovendien willen sommige stakeholders van BIO dat de instelling haar activiteiten versnelt en meer risico's neemt. Die ontwikkeling moet onderdeel zijn van een welomschreven strategische context, die het BIO mogelijk maakt keuzen te maken en tot coherente opties te komen. De kenmerken en de voorwaarden van de instrumenten van BIO zijn niet altijd voldoende duidelijk (bv. Local Currency Fonds) en/of zullen geactualiseerd moeten worden naar gelang van de evolutie van de praktijk bij BIO en van hun adequaatheid in het veld. BIO zal beter in staat zijn het hoofd te bieden aan deze problematiek op een duidelijke strategische basis dan met ad hoc-beleid. Ten slotte heeft BIO, dankzij het vertrouwen dat het van de staat geniet, de inschrijving op haar eigen middelen in februari 2007 zien verdubbelen (die worden geleidelijk volgestort, in schijven, van 2007 tot 2011). Hoewel het desondanks van betrekkelijk bescheiden omvang blijft, vergeleken met andere FOI's, vraagt deze significante uitbreiding van de activiteiten om de uitwerking van een strategisch plan op middellange en lange termijn (en zelfs van een jaarlijks geactualiseerd ondernemingsplan).

Het gebrek aan strategie is terug te vinden op verscheidene niveaus waar ze nochtans goed gebruikt zou kunnen worden. Enkele voorbeelden:

- KMO-Fonds en Local Currency Fonds behoeven beide diepgaande reflectie en een strategische hertekening (zie paragraaf 4 boven) .
- Er is geen expliciet beleid met betrekking tot een aanvaardbaar risiconiveau en evenmin wat risicospreiding betreft.
- De mogelijkheden tot een strategischer opstelling van BIO in sommige landen, onder meer in Centraal-Afrika of in MOL, zijn niet onderzocht.
- In verband met de twee vorige punten, er is geen reflectie geweest over de mogelijkheid bepaalde activiteiten al dan niet in de balans op te nemen.
- Er is geen beleid van versterking van de eigen middelen of van verhoogde voorziening, gebaseerd op de financiële resultaten.

De evaluatoren komen bijgevolg tot de conclusie dat er een gebrek bestaat aan strategie op middellange en lange termijn en dat de RvB zich die situatie zou moeten aantrekken. Daarentegen hebben ze wel het bestaan van de volgende reflectiedocumenten opgemerkt:

- In de 'Nota aan de Ministerraad van 29 november 2000 bij de Oprichting van BIO' wordt melding gemaakt van een financieel plan, 'Ondernemingsplan' genoemd.
- Er bestaan regionale strategieën voor Azië en Latijns-Amerika, en een Afrika-strategie is in de maak.

- Een financieel 'Medium-term forecast' is opgesteld in de vorm van een KPMG-rapport over de financiële behoeften van BIO voor de komende tien jaar. Dit rapport is aan de RvB gepresenteerd in december 2005.
- Onderzoek door de voorzitter van de RvB van scenario's van financieringen door leningen, eveneens in 2005.
- Jaarbegrotingen en hun 'mid-term review'.

Volgens BIO zou het de bedoeling zijn, tegen het derde kwartaal van 2007, de drie regionale strategieën (zie boven) te integreren en op die basis de strategie van BIO voor de middellange en de lange termijn vast te leggen. Nochtans kan deze integratie (die trouwens alleen het OF betreft) slechts één, zij het belangrijk, aspect zijn van de strategie die BIO nodig heeft. Die strategie zou de volgende elementen moeten omvatten:

- Een actualisering van de verwachtingen van de Staat (en van aandeelhouder BMI)
- Een visie op langere termijn voor BIO
- Strategische keuzes maken (zou BIO bijvoorbeeld een faciliteit ontwerpen specifiek voor financieringen in Centraal Afrika?)
- Investeringsprognoses
- Kostenramingen
- Bestemming van de winst
- Verhoging van de eigen middelen en gebruik van de « leverage » van BIO
- Risicospreiding
- Toegevoegde waarde van de interventies: b.v. een duidelijke strategie m.b.t. kleine directe investeringen
- Middelen op middellange termijn
- De ondernemingsdoelstellingen en eisen van BIO met de ontwikkelingsopdracht die de Staat de instelling oplegt met elkaar verzoenen (met inbegrip een afbakening van welke risico's wel en welke niet op de balans moeten staan)

In deze context, en vooral met het doel zijn 'toegevoegde waarde' te vergroten, zou BIO de mogelijkheid moeten overwegen strategische beslissingen te nemen in het aanwenden van haar middelen, bijvoorbeeld:

- Concentratie op sommige landen, met aangepaste financiële producten.
- Diversificatie van de aangeboden financiële producten.
- Opzetten van een proactief programma voor de bevordering en de identificatie van de 'BIO-projecten', binnen een weldoordachte strategie.
- Vergroting en herformulering van de technische assistentie als onlosmakelijk deel van de 'package' die de financiële producten van BIO vergezelt.

5.6 Integriteit en reputatierisico

De evaluatoren hebben vastgesteld dat niemand specifiek belast is met het beheer van risico's die de kredietwaardigheid van BIO kunnen aantasten.

Uiteraard is BIO formeel niet onderworpen aan de voorschriften die hieromtrent van toepassing zijn in de Belgische financiële sector (en die de aanstelling van een 'Compliance Officer' of van een comité voorschrijven). BIO is echter niet gevrijwaard voor mogelijke schade aan haar reputatie ten gevolge van investeringen. Nu de activiteiten van BIO groeien en diverser worden zou de aanpak van dat risico duidelijk moeten vastliggen. Dat risico heeft te maken met het niet naleven van beginselen van ethisch gedrag. Het bedreigt niet zozeer BIO zelf als wel haar investeringen en partners. Het omvat praktijken zoals witwassen, fraude en belangenvermenging.

De schade aan de goede naam staat mogelijk niet in verhouding tot de gebeurtenis die er de oorzaak van is, vooral voor een 'officiële' instelling, vandaar de noodzaak er iets aan te doen. Zoals het geval is voor de meerderheid van de financiële instellingen, zou BIO er dus belang bij hebben plannen te maken om een 'Compliance'-functie in haar organigram op te nemen. Gelet op de grootte van BIO hoeft dat niet noodzakelijk tot een specifieke indienstneming te leiden, maar veeleer tot het toevoegen van deze functie aan een al bestaande.

6. Operationele praktijk van BIO

BIO na vijf jaar activiteit (Eind 2006) Per 31.12.2006	
Kapitaal	€ 4,9 miljoen
Middelen door de staat verstrekt	€ 141 miljoen
Totale portefeuille	€ 102,5 miljoen Uitbetaald € 58,9 miljoen Verbintenissen € 32,7 miljoen Goedgekeurd RvB € 11 miljoen
Investeringen kmo	€ 65,7 miljoen
Investeringen microfinanciering	€ 36,9 miljoen
Direct – Indirect	6,6% -- 93,4%
Kapitaal – Leningen	54% -- 46%
Afrika – Azië – Lat.-Amerika	32% - 21% - 23%
Multiregionaal	24%
Partnerlanden	15 van de 18 partnerlanden zijn vertegenwoordigd in de portefeuille van BIO
Ontwikkelingssamenwerking	
Aantal aanvragen	607 (waarvan 226 in 2006)
Ondertekende contracten	49
Geldbeleggingen	€ 91 miljoen
Inkomsten uit portefeuille	€ 4,20 miljoen (€ 1,6 miljoen in 2005) Periodieke inkomsten € 2,3 miljoen Meerwaarden € 1,9 miljoen
Inkomsten liquide middelen	€ 2,4 miljoen (€ 1,5 miljoen in 2005)
Nettowinst	€ 2,46 miljoen

Bronnen: *Kwartaalverslag Q4/2006, geauditeerd*
Verslag van de RvB aan de AV over het jaar 2006
Kwartaalverslag aan de minister over het jaar 2006
Vergelijkende analyse EDFI 2006

6.1 Overzicht van het kader van de verrichtingen

De activiteit van BIO past in een dubbel kader:

- (i) het gewone institutionele kader van een naamloze vennootschap die een activiteit van ontwikkelingsfinanciering uitoefent; met in meerderheid openbare aandeelhoudersstructuur.

- (ii) Het zeer specifieke kader dat voortvloeit uit de opdracht waarbij de staat de middelen ter beschikking stelt die op dit ogenblik de enige financiële inkomstenbron van betekenis voor BIO vormen (Investeringscharter, overeenkomsten voor elk van de Fondsen, specifieke bepalingen in de statuten van BIO ten aanzien van de controle door de staat – zie paragrafen 2.2 en 4 boven).

6.2 Zwaartepunten landenbeleid

6.2.1 Implementering van de door de staat aangegeven prioriteiten

In het kader van de overeenkomsten inzake de verschillende 'Fondsen' legt de staat BIO een prioriteitslandenbeleid op voor deze Fondsen. Ter herinnering, dit zijn de voorschriften:

- Ontwikkelingsfonds (& LCF): (i) komen tot een minimum van 35% geïnvesteerd in de minst ontwikkelde landen (LDC); (ii) daarbij het accent leggen op de achttien partnerlanden³⁸ van Ontwikkelingssamenwerking; en (iii) in het raam van de verhoging van de middelen van februari 2007 (OF en LCF), 50% van de extra middelen aanwenden in die partnerlanden, waarin begrepen 10% in Centraal-Afrika.
- KMO-Fonds: 2/3 investeren in de partnerlanden.

De risicograad van verscheidene van de achttien partnerlanden (meerderheid Afrikaanse landen, en zeer arm en/ of instabiel) is aanzienlijk. De categorie LDC houdt sowieso een zeer hoge risicograad in. BIO doet dus haar best om geleidelijk de gewenste drempels te halen. De staat, zich goed bewust van de implicaties van zijn beleid, geeft toe dat het hier gaat om 'best effort'-obligaties. Het is nuttig eraan te herinneren dat (i) BIO haar landenrisico in evenwicht moet houden; (ii) alleen verbintenissen kan aangaan in landen waarvan de regelgevende en institutionele context ('enabling framework') bevredigend is; en (iii) hoe moeilijker een land is, hoe minder goede investeringsmogelijkheden er zijn. Dit kan BIO ertoe hebben gebracht te kiezen voor investeringen die enkelen als conservatief hebben beoordeeld.

Per eind 2006³⁹ had BIO de volgende drempels gehaald:

- OF & LCF: 31% van de interventies in de partnerlanden. BIO's optreden spoort dus met de verwachting van de staat, wat de aanvankelijk ter beschikking gestelde middelen betreft.
- OF & LCF: 18% geïnvesteerd in LDC, duidelijk onder het streefdoel van 35%.
- KMO-Fonds: 78% van de interventies in de partnerlanden (doel bereikt).

³⁸ Op dit ogenblik: Algerije, Benin, Burundi, Mali, Mozambique, Niger, Oeganda, Kongo, Rwanda, Senegal, Tanzania, Zuid-Afrika – Marokko, Palestina – Bolivia, Ecuador, Peru – Vietnam. De Zwitserse partnerlanden zijn, bij wijze van contrast: Zuid-Afrika, Burkina, Ghana, Mozambique, Tanzania – Egypte, Jordanië, Tunesië – Bolivia, Peru, Nicaragua – Vietnam – acht Zuidoost-Europese landen – Geen minimumpercentage qua LDC.

³⁹ Verslag van de RvB voor de AV.

- Twaalf van de achttien prioriteitslanden worden vertegenwoordigd in de portefeuille voor directe investeringen van BIO, meer als men rekening houdt met de instrumenten voor indirecte investering.

Voor de toekomst zijn de evaluatoren van mening dat:

- Het bereiken van het LDC-streefdoel en, vooral, van de verhoogde doelstellingen verbonden met de extra middelen zullen het risicoprofiel van het OF gevoelig doen stijgen. Een aangepaste strategische aanpak, in geregelde dialoog met de staat, lijkt opportuun.
- De problematiek van een eventuele aanpassing van de lijst van partnerlanden zou ook in aanmerking moeten worden genomen.
- Het is niet uit te sluiten dat een formule waarbij risicodragende verrichtingen buiten de boeken worden gehouden moet worden overwogen (zie paragraaf 4.3.2.2), om het streefdoel geheel of gedeeltelijk te bereiken.

6.2.2 Eigen beleid

In 2006/07 heeft BIO een aantal strategische benaderingen per werelddeel aangenomen. Die benaderingen zijn echter geen onderdeel van een werkelijk alomvattende strategie van BIO en vormen een eerste, maar zeker geen voldoende volledig beheersinstrument.

Niettemin is BIO erin geslaagd tot een vrij evenwichtige geografische verdeling te komen waarin, dankzij de inspanning waartoe in 2005/06 was besloten, Afrika ruim bedeed wordt met 32% van de portefeuille (Azië: 21%, Latijns-Amerika: 23% en multiregionaal: 24% -- per eind 2006). Het aantal landen dat vertegenwoordigd is in de portefeuille van BIO (directe en indirecte investeringen) is 41 per eind 2006, waarvan 21 Afrikaanse landen.

De eigen landenbenadering van BIO beoogt tot een goede risicospreiding te komen en kan dus rekening houden met alle prioriteiten van de Ontwikkelingssamenwerking. De redelijke verzoening van twee beleidslijnen, in verband met ad hoc-maatregelen (bv. bepaalde risico's buiten de boeken houden), zou een plaats moeten vinden in de strategische overwegingen die moeten worden uitgewerkt.

6.3 Concentratie op de kmo en op de micro-onderneming

De twee grote activiteitspolen van BIO, de kmo en de microfinanciering, zijn reeds de revue gepasseerd in hoofdstuk 3.2. De evaluatoren wensen in de volgende paragrafen ook de aandacht te vestigen op een aantal opvallende punten.

6.3.1 Problematiek van investeringen van kleine omvang bij het KMO-Fonds

Via het KMO-Fonds dient BIO investeringen van bescheiden omvang (minder dan € 1 miljoen) in de kmo's te financieren, direct en zonder – ter plaatse of in de regio -- een beroep te doen op een

tussenschakel in het beheer. Tot op heden heeft BIO zeven investeringen in zes verschillende landen gedaan.

Het merendeel van FOI's is met deze werkwijze (zie Verkennende studie, Fase 1 van de evaluatie) opgehouden, en verwijst dit soort aanvragen veeleer door naar de intermediaire instellingen (investeringsfondsen of kredietinstellingen) die zij ondersteunen. In het geval van Norfund, bijvoorbeeld, zijn de investeringen onder deze drempel zeer zeldzaam. De terughoudendheid van de FOI's is voornamelijk te wijten aan de te hoge kosten ten opzichte van het geïnvesteerde bedrag en door de problemen met follow-up en controle op afstand ten opzichte van het aanvaarde risiconiveau. Tijdens de veldbezoeken hebben verschillende Belgische posten trouwens hun twijfel geuit aan de mogelijkheid om kleine goede investeringsmogelijkheden en een tussen kleine projecten versnipperde portefeuille van een afstand te volgen.

BIO lijkt dus één van de enige FOI's die doorgaan met deze werkwijze. In het raam van het KMO-Fonds is het enige instrument dat BIO kan gebruiken om onverklaarbare redenen (anders dan 'het initiatief van de minister') de achtergestelde lening. BIO is van mening dat de eisen van financiële rendabiliteit van de meeste intermediaire instellingen waarin het investeert een gering enthousiasme voor transacties kleiner dan € 1 miljoen tot gevolg hebben en dat het dus niet zijn toevlucht tot deze oplossing kan nemen (niet gecontroleerd door de evaluatoren). Om het risico te beperken, lijkt BIO bijgevolg liever partnerschappen met Belgische of dicht bij België gevestigde promotors te zoeken op wie het ter plaatse kan steunen. Paradoxaal genoeg bestaat er, zoals eerder al besproken, bij BIO geen kostenbewaking voor deze kleine directe investeringen product.

Op basis van het voorgaande zijn de evaluatoren van mening dat dit product op de duur ongetwijfeld niet als zodanig te beheren is en dat er ernstig over nagedacht moet worden (middelen/ geografische concentratie/ kosten/ impact), in het raam van de uitwerking van een BIO-strategie. BIO zou eveneens haar partners moeten raadplegen, met name hen die voor dezelfde uitdaging staan (NORAD overweegt om Norfund te vragen om een financieringslijn voor kleine projecten te openen; Sifem zou ermee te maken kunnen krijgen in verband met zijn taak 'directe investeringen', maar die is gereserveerd voor projecten van gemiddelde omvang). Het zou de moeite zijn te onderzoeken of andere opties, die makkelijker te beheren zijn, kunnen voldoen aan de verwachting van de staat dat BIO de plaatselijke kleine kmo's beter van dienst kan zijn met bescheiden financieringen: bijvoorbeeld, tegen geringere kosten werkende intermediaire instellingen, die BIO zou kunnen opzetten of helpen opzetten.

6.3.2 *Waarborgen, een afwezig product bij BIO*

Waarborgen zijn momenteel afwezig in de waaier van financiële instrumenten die BIO aanbiedt. Het beroep op waarborgen door andere FOI's werd in de Verkennende studie kort verduidelijkt. Sommige soorten waarborgen veronderstellen capaciteiten die BIO nog niet bezit (bv. steunwaarborgen bij het aantrekken van fondsen via de uitgifte van obligaties, steun aan effectisering). Waarborgen aan plaatselijke banken (het delen van risico's van kmo-portefeuilles

om zo hun financieringen van kmo's te doen toenemen)⁴⁰ zouden daarentegen bestudeerd kunnen worden, te meer daar BIO tegenwoordig strategische banden met sommige plaatselijke banken heeft (bijvoorbeeld de groep 'Bank of Africa'). BIO is op het punt gekomen dat het, in het raam van haar strategie op middellange en lange termijn, al haar instrumenten, met inbegrip van de waarborgen, opnieuw ter discussie kan stellen.

6.3.3 Microfinanciering

De evaluatoren wensen nogmaals te wijzen op de noodzaak voor BIO om alert te blijven tegenover de snelle ontwikkelingen van deze veelvormige sector, opdat het haar aanvullende rol kan blijven spelen en om de impact van haar interventies en van de risico's die het neemt te optimaliseren. Er dient voortaan te worden nagedacht over nieuwe soorten interventies.

6.4 Directe en indirecte investeringen

Het potentieel aan directe investering van een FOI zoals BIO ligt hoofdzakelijk op het niveau van de steun aan kmo's, aangezien micro-ondernemers noodzakelijkerwijze indirect worden gesteund (gelet op hun grootte en hun verspreiding). De problematiek 'direct/indirect' is in hoofdstuk 2 behandeld. De kleine directe investering is dan weer besproken in paragraaf 3 van dit hoofdstuk (boven).

Wat de investering van grotere omvang betreft (boven € 1 miljoen), is het basisvoorschrift van de staat voor het Ontwikkelingsfonds dat BIO ten minste 70% via intermediaire instellingen moet investeren. Deze maatregel heeft als doel een betere risicospreiding evenals een grotere impact te bewerkstelligen (cfr. hoofdstuk 2). Het beroep op intermediaire partijen die een gediversifieerde landenportefeuille hebben kan trouwens een voorzichtige en geleidelijke manier zijn om zich in landen met hoog risico te begeven.

BIO voldoet aan de eis van de staat, met hogere indirecte investeringen dan het minimale percentage van 70%. De vraag die derhalve rijst is wat het optimale percentage directe investeringen in de OF-portefeuille van BIO zou moeten zijn. Dit percentage is momenteel verwaarloosbaar, aangezien het gebaseerd is op één investering, in 'Zenufa Laboratories' in Tanzania.

6.5 Technische assistentie / Studies

De initiatieven van technische assistentie zijn een integraal onderdeel van de middelen die de meeste FOI's inzetten en BIO is met het TAF op de goede weg. Deze middelen staan BIO sinds kort ter beschikking (het TAF is in 2003 opgericht). BIO biedt deze technische assistentie vanuit Brussel, terwijl de tendens bij sommige FOI's is plaatselijke tussenschakels in te zetten. De optimale aanwending van de technische assistentie zou eveneens bestudeerd moeten worden in

40 Bv. EIB-waarborgen in het raam van ACP & Femip, IFI- en AID-waarborgen voor 'MSMEs in Sub-Saharan Africa', enz.

het kader van de strategie op middellange en lange termijn, waarbij BIO zich door haar partners FOI's die lid zijn van EDFI zou kunnen laten inspireren. In het bijzonder mag een grotere impact van BIO verwacht worden bij het oprichten van nieuwe financiële instellingen, die in het stadium van hun lancering uitgebreide technische bijstand nodig hebben. Het SF is van zeer recente datum. Het werd in het voorgaande al besproken.

6.6 Kwaliteit van de interne operationele richtlijnen

6.6.1 Huidige richtlijnen

BIO beschikt over een stelsel van interne richtlijnen inzake de voorzichtige diversificatie en het beheer van haar portefeuille, die zijn samengebracht in een document met als titel '*Mission et principes d'opérations*' (2006), dat een activiteitshandboek vormt.

Deze richtlijnen spitsen zich toe op het activiteitshandboek in eigenlijke zin (dat de organisatie en de procedures voor de implementering van de activiteiten van BIO bestrijkt). Daaraan moeten de bijlagen nog toegevoegd worden. Die hebben betrekking op:

- Het sociale beleid (is een afspiegeling van de reglementering van de ILO, waar BIO lid van is)
- Het meten van de impact (deze sectie wordt herzien ten gevolge van de invoering van het GPR-systeem)
- Het beleid inzake milieu (waarin opgenomen een voor een FOI klassieke uitsluitingslijst)
- Het beloningsbeleid (maart 2007)
- De financiële, boekhoudkundige en administratieve 'reporting'

BIO onderschrijft ook de 'Gedragscode' van EDFI.

Tot slot heeft BIO een beleid goedgekeurd van voorziening van de risico's dat voor het eerst is toegepast voor het boekjaar 2006. De goedkeuring van dit beleid is een voortreffelijke maatregel. De toegepaste percentages schenen de evaluatoren redelijk toe.

6.6.2 Wenselijke maatregelen

De evaluatie heeft bevestigd dat BIO een goede basis voor de professionele ontwikkeling van haar activiteiten bezit.

Bij het actueel houden van de richtlijnen zou er wel een inspanning geleverd moeten worden, met name voor:

- (i) het verwerken en systematisch compileren van de beslissingen van de RvB die een impact hebben op de 'guidelines' en beheersbeginselen van BIO;

(ii) het aanvullen van richtlijnen op sommige thema's, zoals: soorten waarborgen die in acht moeten worden genomen voor verschillende soorten instrumenten, en in het bijzonder de seniorleningen en de achtergestelde leningen; omstandigheden waar een financiering in plaatselijke munt vereist is, en vooral voor de leningen die de begunstigden van een 'currency mismatch' kunnen bezwaren, wat kan resulteren in een groter kredietrisico voor BIO.

Het ziet ernaar uit dat BIO overweegt om een geïntegreerd systeem van 'risk-rating' in te voeren ter aanvulling van haar beleid om voorzieningen te treffen voor risico's. Het evaluatieteam moedigt BIO ertoe aan om op die weg voort te gaan.

BIO zou eveneens dienen te beschikken over een handboek met de integriteitsprincipes, en in het bijzonder met de manieren om aanwijzingen van onregelmatigheden te ontdekken.

6.7 Kwaliteit en beheer van de investeringen

6.7.1 Kwaliteit en winstgevendheid van de portefeuille

De evaluatoren hebben kunnen constateren dat BIO haar huidige portefeuille voorzichtig en, in het algemeen, oordeelkundig heeft opgebouwd (in termen van geografisch en sectorieel evenwicht, in ruime zin). Zo ook is de huidige portefeuille evenwichtig in termen van kmo/microfinanciering, waar de steun aan kmo's sinds kort licht de overhand neemt op de microfinanciering (64% van de verbintenissen per eind 2006).

Het is, uiteraard, rijkelijk vroeg om een oordeel te vellen over de waarde en de duurzaamheid van activiteiten waarvan vele nog maar pas in portefeuille zijn genomen. In feite betreft BIO alleen maar de zone waar de risico's zich zouden kunnen beginnen manifesteren. Het is vooral op het niveau van de directe investeringen van het OF en het KMO-Fonds dat men duidelijke complicaties kan verwachten, aangezien de indirecte verrichtingen in principe beter afgebakend zijn. BIO speelt correct op deze stand van zaken in door recentelijk een beleid van het aanleggen van voorzieningen te voeren (bv. algemene voorziening van 10% voor het KMO-Fonds).

Wat de rendabiliteit van de portefeuille betreft, daar heeft BIO aanzienlijke vooruitgang geboekt door in 2006 een grote winst te laten optekenen. Toch moet opgemerkt worden dat dit resultaat (€ 4,2 miljoen) is neergezet dankzij het genereren van een aanzienlijke meerwaarde bij 'exit' (€ 1,8 miljoen), dat wil zeggen een opbrengst met onregelmatige periodiciteit en frequentie. De periodieke inkomsten van de portefeuille (rente en dividenden) belopen € 2,4 miljoen en liggen opmerkelijk hoger dan in de vorige boekjaren. Ze blijven niettemin kleiner dan de kosten van BIO (€ 2,9 miljoen, zonder voorzieningen voor risico's). Die worden dus in feite ook gedekt door de inkomsten uit de geldbeleggingen (€ 2,3 miljoen). Op korte termijn mag men een handhaving van deze toestand verwachten. Enerzijds heeft BIO recentelijk immers het accent meer gelegd op het nemen van risico's in kapitaal (wat één van de elementen van de opdracht van BIO is, gelet op haar investeringscharter, en één die winst oplevert als men kijkt naar de eigen middelen van de kmo's en plaatselijke instellingen voor microkrediet, en ook als men kijkt naar het wisselrisico dat ze moeten lopen). Dit zal leiden tot dividenden en meerwaarden, maar onvermijdelijk pas na

verloop van enige tijd. Anderzijds zal, met de geleidelijke volstorting van de aanvullende middelen vanaf 2007, de inkomstzijde van de financiën een tendens tot versterking laten zien (zelfs als men een goede absorptie bij het OF mag verwachten). De portefeuille zou niet onbelangrijke latente meerwaarden bevatten (en enkele mogelijke minderwaarden in deviezen).

Bij wijze van voorbeeld, de door Sifem beheerde portefeuille van SECO (ongeveer € 150 miljoen) brengt op dit ogenblik inkomsten op van de orde van € 12 à 17 miljoen per jaar. Niettemin moet erop gewezen worden dat de portefeuille nu alleen maar uit indirecte activiteiten bestaat. De operationele kosten zijn lager dan die van BIO, maar die kunnen alleen maar groter worden naarmate Sifem zijn portefeuille diversifieert, met name door zijn 'directe' waarden te ontwikkelen.

6.7.2 Strategische overwegingen inzake het beheer

Nu BIO na die eerste vijf jaren de kinderschoenen ontgroeid is, komen de volgende kwesties aan de orde:

- *Noodzaak van een echte strategische benadering en een ondernemingsplan*

De tot op heden behaalde resultaten zijn het resultaat van een voorzichtig beheer en dito visie. Maar ze zijn niet ingebed in een geïntegreerde strategische context op middellange en lange termijn, noch in een ondernemingsplan dat die strategie ten uitvoer wil brengen. De evaluatoren zijn van mening dat BIO voortaan moet kunnen steunen op solide instrumenten van strategisch beheer om wat het verworven heeft veilig te stellen op lange termijn, het aanwenden van haar financiële en humane middelen te optimaliseren, en haar geloofwaardigheid te vestigen. Ten slotte zou BIO door deze strategische reflectie haar dialoog met de staat kunnen versterken.

- *Intensiteit van de genomen risico's en innovatie*

Zoals al herhaaldelijk is onderstreept, wijst de evaluatie op het belang voor BIO om beredeneerd maar voluntaristisch en dynamisch risico's aan te gaan, binnen het raamwerk van een weldoordachte strategie. Tegenover die te nemen risico's moet BIO natuurlijk een goed evenwicht in haar portefeuille zien te vinden en te behouden, in termen van risicospreiding en het vermogen periodieke en ongeregelde inkomsten te genereren, of eventuele regelingen buiten de balans.

Het is niet overbodig het 'raamwerk' voor het nemen van risico's nog eens te schetsen:

<i>Geen risico's nemen zonder...</i>	(i) een adequate context (ii) een kredietwaardige klant
<i>Meer risico's nemen houdt in...</i>	(i) proactief beheer (ii) meer mankracht (iii) aanwezigheid in het veld (iv) mogelijke verliezen (v) in ernstige gevallen, een bedreiging voor wie de risico's neemt

<i>Het risico verminderen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Evenwicht risicokapitaal/kredieten - Minder direct met hoog risico - Concentraties landen/sectoren - Minder riskante en/of inkomsten genererende delen in de portefeuille - Regelingen buiten de boeken - Nieuwe activiteiten/producten
-------------------------------	--

- *Mogelijkheid voor BIO om haar 'leverage' te gebruiken*

De kwesties van de verhoging van het kapitaal van BIO en van het gebruik door BIO van haar hefboomvermogen zijn onderzocht in de voorgaande hoofdstukken. Over deze twee thema's is al gedebatteerd in de RvB van BIO. Tot op heden is er geoordeeld dat het voorbarig zou zijn om tot deze twee benaderingen over te gaan.

De evaluatoren moedigen BIO er in elk geval toe aan door te gaan met nadenken, in het raam van haar strategische overwegingen, om deze redenen: (i) de situatie van BIO evolueert naarmate haar goede prestaties bevestigd worden en haar middelen (ter beschikking gesteld door de staat) toenemen; (ii) het aantrekken van aanvullende middelen kan natuurlijk tot absorptieproblemen leiden maar kan BIO ook de mogelijkheid bieden activiteiten of instrumenten te ontwikkelen die niet onderworpen zijn aan de voorschriften die van toepassing zijn op de Fondsen, en die dus evenwicht kunnen brengen in de portefeuille qua risico's en inkomsten; (iii) het kan ook de interventiedrempel van BIO verhogen; net zoals (iv) de eigen zichtbaarheid.

Op korte termijn kan BIO haar hefboomeffect gebruiken en toch binnen het raamwerk blijven, met name door deel te nemen aan financiële constructies waar aan verschillende schijven verschillende risicoprofielen beantwoorden, hetgeen BIO trouwens reeds gedaan heeft

6.7.3 Implementering van de investeringsprocedures

BIO heeft procedures voor het bepalen, het doen en het volgen van haar investeringen. Een gedetailleerde beschrijving van die procedures is te vinden onder paragraaf 4.3 van de Evaluatieve studie (Fase 3 van de evaluatie).

Wat de oorsprong van de in aanmerking genomen projecten betreft, heeft BIO aanvankelijk de neiging vertoond een 'volger' te zijn, anders gezegd zich aan te sluiten bij andere, grotere en meer ervaren FOI's. Vrij snel heeft BIO een extra dimensie aan die rol weten te geven door in een vroeg stadium van de projecten tussen te komen, soms al bij de lancering ervan. Door de beperkte omvang van haar financiële middelen en vooral haar personeel kan BIO geen promotor van projecten en concepten zijn zoals FMO, IFC of KfW dat zijn. Maar op haar schaal kan ze bijdragen tot het invoeren van nieuwe instrumenten of nieuwe concepten steunen.

De evaluatie stelt vast dat de diensten van BIO over het algemeen hun taken naar behoren uitvoeren. De evaluatoren hebben niettemin opgemerkt dat de belasting die de interne 'reporting'

met zich meebrengt zwaar op de staf weegt. Over het algemeen hadden de evaluatoren de indruk dat de administratieve taken te zwaar waren voor het huidige team en dat er meer en betere informatica moet komen. Er dient opgemerkt dat de activiteit van BIO sterk is toegenomen in de loop van de laatste twee boekjaren, en dat het aantal aanvragen, onderzochte projecten en verbintenissen sterk stijgt.

6.7.4 Beheer van de directe investeringen

De evaluatoren vinden dat BIO een concept voor haar directe investering zou moeten ontwikkelen, op basis van de lessen die al konden worden getrokken uit 'Zenufa' bij het OF en uit de investeringen gedaan door KMO-Fonds. Dat eerste dossier, dat trouwens zeer interessant en veelbelovend is, toont aan dat directe, niet-gebonden investeringen een niet geringe aandacht en een proactieve begeleiding vergen. Dit kan de keuze van BIO oriënteren in termen van geografische of sectoriële concentratie, en wat de aanwezigheid van plaatselijke correspondenten betreft.

Ook op dit gebied kunnen andere FOI's een bron van inspiratie en/of wederzijdse versterking zijn. Het is zo dat SECO Sifem een op dit moment onbestaande portefeuille van directe investeringen wil zien ontwikkelen. Sifem bereidt zich voor op dit 'verhoogde risico, een kans voor BIO om de samenwerking met een andere FOI te overwegen. Sifem is van plan direct te investeren naast intermediaire partners, om zo het risico beter te kunnen beheersen en om te kunnen beschikken over plaatselijke tussenpersonen.

6.7.5 Beheer van de investeringen door intermediaire financiers

Afgezien van de klassieke kwesties i.v.m. de keuze van intermediaire instellingen, houden de hoofdpunten die door de evaluatie aan de orde zijn gesteld verband met de capaciteit van BIO invloed uit te oefenen op de prioriteiten, het beleid en de gedragingen van de partnerinstellingen.

De evaluatoren hebben kunnen constateren dat BIO zich in de praktijk zeer bewust is van deze complexe kwestie en dat het in bepaalde gevallen niet aarzelt om haar standpunt te doen gelden, alleen of samen met andere FOI's. Dat neemt niet weg dat de omstandigheden zeer veranderlijk zijn en dat de thema's van de controle en van het verwateren van invloed de voortdurende aandacht van BIO verdienen.

6.8 BIO: zichtbaarheid, en coördinatie met DGOS in het veld

6.8.1 Relatie met DGOS in het veld

De adviesprocedure

Het gaat hier om een geformaliseerde relatie in verband met het KMO-Fonds en het SF. De verrichtingen van BIO in dat verband zijn onderworpen aan de procedure van het 'advies' van de vertegenwoordiger van DGOS (attachés van Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) in de

partnerlanden, of de Belgische ambassade in de andere landen). De adviesprocedure werd zichtbaar bij het opstarten van het KMO-Fonds en het SF voorgeschreven door het Kabinet voor OS en door DGOS, waarschijnlijk om tegemoet te komen aan het feit dat BIO ter plaatse voor dit type directe activiteiten zonder formele tussenschakel werkte.

In een aantal gevallen functioneert de procedure niet goed (complexiteit van het werk van BIO, relaties tussen BIO en het veld, enz.) en is haar bijdrage dus beperkt. Gelet op het gewicht dat het advies kan hebben voor goedkeuring of afwijzing van een dossier, zou de voorziening opnieuw moeten worden bekeken met de staat om, in voorkomend geval, te worden herzien en duidelijk omschreven, of geschrapt.

Het advies kan een positieve bijdrage zijn⁴¹. Maar sommige aspecten behoeven opheldering: gebieden die geschikt zijn voor een positief advies, materies waarop het advies betrekking kan hebben afhankelijk van de eigenheid van het project, niet-inmenging in het beheer van BIO. De evaluatoren zijn trouwens van mening dat het probleem niet kan worden gescheiden van het algemene probleem van de communicatie tussen BIO en DGOS/de posten in het veld. Bij een bepaald veldbezoek moest de vertegenwoordiging van DGOS, die projecten op het gebied van microfinanciering van dichtbij opvolgt (deze sector is in dat land namelijk een prioriteit van DGOS), van de evaluator vernemen dat 'Belgisch geld' diezelfde projecten steunde. Indirecte verrichtingen worden door BIO immers niet gerapporteerd.

De relatie met DGOS in het veld in het algemeen

De veldbezoeken hebben duidelijk informatie- en communicatieproblemen met DGOS of de diplomatieke posten in het veld blootgelegd. In verscheidene gevallen worden BIO en haar opdracht niet helemaal of verkeerd begrepen. Daaruit vloeien onbegrip en misverstanden voort over wat BIO kan of geacht wordt te doen 'als actor van de ontwikkelingssamenwerking'.

Het probleem zit waarschijnlijk evenzeer bij BIO als bij de administratie. Enerzijds heeft BIO er belang bij haar communicatie-inspanning ten behoeve van het veld systematisch te versterken tijdens bezoeken ter plaatse en via periodieke geschreven mededelingen over haar opdracht en over wat het doet in de betrokken landen. Die inspanning is in het bijzonder belangrijk in twee gevallen: (i) in de landen waar BIO al present is ('Wat doet BIO in mijn land?'); en (ii) in de partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking. Anderzijds zou DGOS op het centrale niveau wellicht ook de communicatie-inspanning van BIO moeten begeleiden met het verspreiden van duidelijke en realistische informatie over de rol van BIO.

Alle interveniënten zouden ook moeten begrijpen en accepteren dat de mate van samenwerking in het veld afhangt, heel gewoon, van verscheidene factoren, waarvan affiniteit van de vertegenwoordigers van DGOS/de diplomatieke posten met de ontwikkelingsfinanciering niet de minste is. En ten slotte moet BIO haar verwachtingen bij de posten verduidelijken.

⁴¹ Afgezien van de 'reputational check' die BIO via de adviezen houdt in geval van directe investeringen.

Het geval van SECO/Sifem is zeer leerrijk. De administratie en haar IFD delen dezelfde visie op de OPS en werken systematisch samen, in Zwitserland en in het veld, met uitstekende resultaten tot gevolg.

6.8.2 *Aanwezigheid van BIO in het veld*

Door de veldbezoeken (Fase 4 van de evaluatie) hebben de evaluatoren een zichtbaarheidsprobleem van BIO bespeurd, wat heeft geleid tot de aanbeveling dat BIO haar zichtbaarheid moet vergroten. BIO is aanwezig in het veld voor zover het actief deelneemt aan de RvB of aan het IC van de instellingen waarin ze investeert.

In het geval van indirecte investeringen dreigt die aanwezigheid te verwateren. De vergaderingen van RvB/IC worden immers vaak in het hoofdkantoor van de intermediaire partij gehouden (of zelfs telefonisch of elektronisch) en dus ver van het veld, wat normaal is. De indirecte verrichtingen zijn erop gericht om tot schaalvoordelen te komen en het is niet de bedoeling dingen dubbel te doen door parallel met alle begunstigden direct te onderhandelen. Maar de zichtbaarheid van BIO lijdt eronder wanneer de intermediaire structuur geen transparente communicatie met het veld verzorgt. Dat is wat is vastgesteld tijdens sommige veldbezoeken (met name in Senegal en, zij het in mindere mate, in Tanzania). De begunstigden van indirecte BIO-verrichtingen hadden over het algemeen geen of weinig weet van BIO. Een aantal FOI's investeren direct in activiteiten die ze ook indirect steunen. Daar zit dus een potentieel dat BIO zou kunnen aanboren. Verschillende gesprekspartners in het veld zouden BIO graag direct hebben ontmoet met het oog op toekomstige projecten. BIO heeft er dus alle belang bij zich ervan te vergewissen dat de begunstigden van de indirecte financieringen ervan op de hoogte zijn dat BIO een van hun financiers is.

Op dezelfde manier heeft een van de evaluatoren tijdens het veldbezoek in Senegal vastgesteld dat BIO niet systematisch contact opneemt met instellingen die er actief zijn in haar prioritaire segmenten (kmo en microfinanciering) om haar aanwezigheid en activiteit ter plaatse bekend te maken. Zo mist BIO opportuniteiten tot samenwerking. Zo heeft in Senegal IFC (die alle FOI-leden van EDFI goed kende omdat ze contact met hen had gehad, maar nog nooit van BIO had gehoord) de evaluatoren erop attent gemaakt dat er microfinancieringsactiviteiten opgezet werden met de steun van KfW, en dat er zeker belangstelling voor zou zijn om er een derde FOI bij te betrekken. (De microfinanciering is ook een van de twee prioriteiten van DGOS in Senegal op het gebied van OPS.)

7. Conclusies en aanbevelingen

Inleiding:

De wezenlijke conclusies die uit de evaluatie naar voren komen worden in het onderstaande nog eens herhaald.

De meeste van deze conclusies gaan noodzakelijkerwijze vergezeld van aanbevelingen of aanwijzingen voor de toekomst. Deze aanbevelingen zijn vaak tot BIO gericht, maar betreffen in sommige gevallen ook de staat of DGOS.

De conclusies en de aanbevelingen worden behandeld en georganiseerd volgens de evaluatiethema's die voor de evaluatie van BIO werden opgelegd:

- i) Relevantie en coherentie voor de ontwikkeling
- ii) Doeltreffendheid
- iii) Efficiëntie
- iv) Duurzame impact

De behandelde kwesties omvatten de specifieke punten opgesomd in de TOR evenals aanvullende kwesties die van de evaluatoren uitgaan.

7.1 Relevantie en coherentie voor de ontwikkeling

'In hoeverre is BIO een relevante actor op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking en in het raam van de Belgische ontwikkelingssamenwerking'

BIO als FOI – Relatie met DGOS

Uit de evaluatie is gebleken dat de rol en de specificiteit van BIO als financiële ontwikkelingsinstelling onvoldoende bekend is en/of begrepen wordt door haar institutionele gesprekspartners, in België en meer nog in het veld. Het blijkt dat de informatie van de samenwerkingssteunpunten in het veld te wensen overlaat en tot onbegrip leidt, soms zelfs tot het verlies van kansen voor BIO. Dit is fundamenteel, aangezien het onmogelijk is tot een goede synergie te komen zonder een basisverstandhouding. Net zo kan BIO niet geëvalueerd worden zonder er rekening mee te houden dat het een FOI is.

Ter herinnering, de rol van de FOI's is initiatieven te nemen die tot doel hebben gebreken in de markt ('market failures') op te vullen en marktsegmenten die niet of slecht bediend worden wél te bedienen, rekening houdend met suboptimale risico- en rendabiliteitsniveaus, maar daarbij hun voortbestaan als instelling en hun eigen financiële gezondheid niet uit het oog te verliezen.

Als FOI moet BIO beogen een economische actor te zijn die, hoewel volledig onderworpen aan de financiële discipline en het beheer van een privé onderneming, zo voluntaristisch mogelijk een agenda van ontwikkelingsfinanciering poogt uit te voeren. Door hun aard ontwikkelen de activiteiten van een FOI zich over een langere tijdperiode en zijn ze niet op stel en sprong heroriënteerbaar. *BIO is van nature niet 'een instrument van de ontwikkelingssamenwerking'*, maar is meer haar partner in ontwikkelingsfinanciering bij het nastreven van de OPS-doelstellingen (ontwikkeling van de privésector).

Aanbevelingen:

Voor Bio en voor DGOS:

- BIO moet absoluut iets doen aan haar communicatie, in het bijzonder ten opzichte van de staat en van DGOS, zodat men de instelling terdege kent en de onduidelijkheden over wat er werkelijk van BIO kan worden verwacht en over eventuele samenwerkingen uit de wereld worden geholpen.
- Een beter onderhouden geregelde dialoog met de staat en DGOS (over de verwachtingen, de strategie van de samenwerking, enz.) is eveneens wenselijk.
- Omgekeerd zouden de staat en de administratie hun eigen communicatie over BIO moeten verbeteren, zowel in België als in het veld (diplomatieke posten en DGOS-vertegenwoordigers).
- Een verbeterde communicatie gericht op de vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking in het veld is in het bijzonder belangrijk in (i) de partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking ('Wat gaat BIO in dat partnerland doen en wat moet ik met/voor BIO doen?') en (ii) de landen waar BIO reeds actief is ('Wat doet BIO in dat land?').
- De adviesprocedure (DGOS of diplomatieke post in het veld) zou beter omschreven moeten worden.

Belang en plaats van de OPS – Relevantie van BIO

- De OPS neemt in het algemene beleid van de ontwikkeling en in de doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking een zeer variabele plaats in. De OPS wordt over het algemeen door de internationale ontwikkelingsinstanties beschouwd als een van de belangrijkste motoren van economische ontwikkeling en bijgevolg van armoedebestrijding in de ontwikkelingslanden (OPS heeft een multiplicatoreffect op het aantal banen en haalt een deel van de bevolking uit de informele sector). België heeft formeel het principe van de OPS aanvaard, maar uit de evaluatie komen geen prioritering en/of duidelijke streefdoelen naar voren.

- *Door haar twee strategische polen (kmo en microfinanciering) berust de bijdrage van BIO hoofdzakelijk op dit axioma van de 'OPS-ontwikkeling'. De evaluatoren hebben opgemerkt dat in de landen waar de OPS wordt beschouwd als een zwaartepunt in de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, de samenwerking tussen administratie en nationale FOI van betere kwaliteit en doelmatiger is (doelstellingen en middelen sluiten dichter bij elkaar aan, complementaire acties⁴², enz.). Men moet dus hopen dat het belang van de OPS in de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de toekomst groter wordt.*
- *BIO is duidelijk aanwezig in twee kritieke niches van de ontwikkelingsfinanciering, die aansluiten bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (in sommige landen is de microfinanciering een direct doel van Ontwikkelingssamenwerking in het veld). De steun aan de plaatselijke kmo's en de microfinanciering zijn zeker activiteiten met een sterke ontwikkelingsdimensie. De twee segmenten richten zich tot de actoren die dicht bij de 'voet van de piramide' van de armoede staan en worden (paradoxaal genoeg de kmo-niche nog meer) weinig of niet bediend door de gewone financiers en investeerders in de meeste van deze landen.*
- *De evaluatoren hebben ook gepoogd de reikwijdte en de kwaliteit van het optreden van BIO in die twee niches te beoordelen, ondanks de prilheid van haar portefeuille. De FOI's krijgen soms het verwijt in groep op te treden en gebruik te maken van reeds 'gevestigde' intermediaire instrumenten.*

De werkelijkheid is complexer: het komt vaak voor dat de FOI's het slachtoffer van hun succes zijn en zich betrokken zien in een niche waar ze, voor hun interventie, pioniers waren. Wat de gezamenlijke interventies betreft, die komen voort uit het verlangen om de risico's te spreiden, verplichtingen op het niveau van landen te beheren, enz.

BIO is verstandig aan haar opdracht begonnen, door te steunen op een netwerk van ervarener FOI's, zichzelf bekendheid te geven en ervaring op te doen in hun spoor. BIO is daarna opvallend voorzichtig voortgegaan, wat bij een nieuwe FOI te verwachten was. Nu BIO een zekere rijpheid en kritische massa heeft bereikt, moet het het accent leggen op de additionaliteit en de toegevoegde waarde.

BIO en de verwachting van de staat op institutioneel gebied

De oprichtingsteksten van BIO brengen de verwachting van de staat tot uitdrukking dat BIO een FOI is die duurzame ontwikkeling nastreeft, een rol speelt als *extra* ('toegevoegde waarde') *katalysator* (het aantrekken van fondsen), een *transparant beheer* voert en buitenlandse ondernemingen niet bevoordeelt tegenover plaatselijke ondernemingen.

⁴² Bv. werk en TA van de administratie voor de verbetering van de OPS-context ('enabling framework') in de prioriteitslanden, een noodzakelijke voorwaarde voor het optreden van de FOI.

- In de vaststellingen van de evaluatie vinden we de meeste van deze aspecten terug, in zoverre BIO, over het geheel genomen, rekening houdt met de ontwikkelingsmogelijkheden van haar interventies, een grotere toegevoegde waarde nastreeft, ongebonden is en poogt beheersbenaderingen en -technieken van 'best practices' toe te passen, voor zichzelf en voor de markten waarop het actief is.
- De balans is echter niet kwalitatief gelijkmatig op alle gebieden; sommige daarvan worden besproken in de onderstaande paragrafen.

Coherentie met de andere Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking (in ruime zin)

- *Ngo's*: de Belgische ontwikkelingssamenwerking werkt gestaag samen met een aantal ngo's die actief zijn in de armoedebestrijding. De ngo's treden op bij zeer lage armoederempels en met giften. Dit is een terrein waarop BIO zich als FOI niet kan begeven. In die zin vullen de ngo's en BIO elkaar aan en zijn ze geen concurrenten van elkaar. Afgezien van bijzondere gevallen in het veld (waar BIO interactie heeft met deze ngo's), is er voor BIO geen reden om geregelde relaties met deze ngo's te onderhouden.
- *Privésector*: BIO is een ongebonden FOI. Het treedt dus niet noodzakelijk op naast de Belgische privésector (zoals BMI). BIO lijkt gelet op haar positie te streven naar gewone relaties met de Belgische privésector. *Sociaal verantwoordelijke investeerders* (SVI) zijn een ander geval: enkele Belgische SVI's treden op in sommige niches waarin ook BIO actief is (voornamelijk in de microfinanciering); BIO heeft samenwerkingen aangeknoopt met verscheidene van deze SVI's, en heeft die de laatste jaren zelfs geïntensiveerd (Incofin, Alterfin).
- *BTC*: De twee instellingen zijn met elkaar bekend, maar werken niet actief samen. BTC vervult opdrachten van technische assistentie (TA) in opdracht van DGOS. De evaluatie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre er een potentiële synergie inzake TA in het veld bestaat.

7.2 Doeltreffendheid

'In hoeverre bereikt BIO haar streefdoelen in de ontwikkelingsfinanciering'

De twee fundamentele elementen voor doeltreffendheid van BIO, complementair en onlosmakelijk met elkaar verbonden, zijn onderzocht door de evaluatoren: financiële doeltreffendheid en ontwikkelingsdoeltreffendheid. De vaststellingen staan hieronder opgesomd.

Financiële situatie

- De huidige portefeuille van BIO overschrijdt de € 100 miljoen (geïnvesteed, belegd in verbintenissen en goedgekeurd) na vijf jaar. Hij lijkt goed in evenwicht wat risicospreiding betreft (regionaal, kmo/microfinanciering, risicokapitaal/kredieten) en gezond. Ongeacht de grote prilheid van haar portefeuille, komt BIO toch in de zone waar problemen aan het licht zouden kunnen beginnen te komen.
- BIO boekt van nu af (2005, 2006) winst dankzij de opbrengst van de portefeuille en de geldbeleggingen. De periodieke inkomsten van de portefeuille kunnen de operationele kosten nog niet dekken. Met de recente groei (die helemaal in de lijn ligt van BIO's opdracht) van de activiteiten in risicokapitaal, is het waarschijnlijk dat die tendens zich nog enkele jaren voortzet.
- Absorptie van de financiële middelen: uit de evaluatie is een goede absorptie gebleken bij het OF, het oudste en grootste instrument van BIO. De geringere absorptie bij de andere instrumenten vloeit voort uit hun recentere terbeschikkingstelling.

Gebruik van de 'leverage' – Vergroting van de middelen

- De staat had voor BIO een rol als katalysator (zie paragraaf 7.1 boven) gezien. BIO heeft zich erop toegelegd haar vermogen als financieel katalysator te ontwikkelen in de recente verrichtingen (investering in een hoogrisicodragende tranche van een investeringsfonds om privékapitaal aan te trekken tussen 'afgeschermd' tranches). Het gaat om een interessante benadering die BIO zou moeten blijven ontwikkelen. BIO zou ook kunnen overwegen fonds(en) gewijd aan een strategisch streefdoel/product op te zetten, alleen of samen met andere FOI's.

Op dit ogenblik worden zo goed als alle financiële middelen van BIO door de Staat verstrekt, voornamelijk in het raam van dotaties van quasi-kapitaal die de verschillende Fondsen van BIO moeten spijzen. Meer bepaald:

- In de balans van BIO staan zo goed als geen schulden. De mogelijkheid voor BIO om die hefboom te gebruiken om extra financiële middelen aan te trekken bij de banken of op de financiële markt (uitgifte van obligaties) is door BIO onderzocht, met de technische steun van KPMG eind 2005. De conclusie was dat het voorbarig zou zijn voor BIO om schulden aan te gaan. Op langere termijn zou dat BIO echter wel de mogelijkheid bieden, niet alleen om de middelen te vergroten, maar ook om het interventievermogen te diversifiëren (vrijheid om nieuwe producten of activiteiten te ontwikkelen die evenwicht kunnen brengen in haar portefeuille of ontwikkelingsagenda) en een reputatie van financiële geloofwaardigheid te vestigen. Daartoe moet het gebruik door BIO van haar 'leverage' integraal deel gaan uitmaken van de strategische reflectie op middellange en lange termijn die BIO moet ondernemen.

- Uitbreiding van het aantal aandeelhouders: de verkennende contacten die BIO heeft gehad hebben de verwachting van eventuele privé- en/of institutionele aandeelhouders kunnen verhelderen en hebben ook aangegeven dat een initiatief tot uitbreiding destijds prematuur zou zijn geweest. Nog afgezien van een toename van middelen kan een uitgebreide aandeelhoudersstructuur veel gunstigs opleveren, zoals de inbreng van financiële competentie, de toegang tot nieuwe netwerken, een versterkte geloofwaardigheid en een vergroot handelingsvermogen. Daarom moet de uitbreiding van de aandeelhoudersstructuur eveneens deel uitmaken van de strategische reflectie van BIO. Vooral de mogelijkheid om de belangstelling van de Belgische privébanken te wekken zou ernstig overwogen moeten worden.

Aanbevelingen:

- BIO wordt ertoe aangemoedigd zich op die investeringsactiviteiten te richten die het aantrekken van andere investeerders bewerkstelligen.
- Hoewel het beroep op de kapitaalmarkt of op de uitbreiding van de aandeelhoudersstructuur tot op heden prematuur is bevonden, dienen die twee thema's meegenomen te worden in de strategische reflectie op middellange en lange termijn van BIO. De uitbreiding van de aandeelhoudersstructuur moet actief overwogen worden.

Duurzaamheid en het nemen van risico's

Zoals elke FOI dient BIO voortdurend haar verplichting tot financiële en institutionele gezondheid te verzoenen met haar ontwikkelingsdoelstellingen, zowel de eigen als die welke het in andermans opdracht op zich neemt. Tot op heden heeft BIO zich met voorzichtigheid van die taak gekwet. BIO lijkt te hebben begrepen dat het op een scharniermoment is aangekomen waar het, op basis van haar staat van dienst en omvang, kan overgaan tot een voluntaristisch risicobeleid.

Dit risicobeleid moet men steeds zorgvuldig blijven overwegen, het moet passen in een weldoordacht strategisch kader en vergezeld gaan van de passende maatregelen om het risico te beperken, met name voor de portefeuille als geheel. Een herziening van de door de overheid opgestelde richtlijnen inzake de partnerlanden en de Fondsen zal waarschijnlijk nodig zijn om op de duur tot een bevredigende situatie te komen.

Landenbeleid

BIO houdt er een landenbenadering op na die om te beginnen rekening houdt met risicobestendigheid en met de mogelijkheden tot risicospreiding. Het land vormt de eerste risicofactor die een FOI moet overwegen vooraleer op een mogelijkheid van

ontwikkelingsfinanciering in te gaan of ze te verwerpen. Net zoals de FOI's niet kunnen interveniëren ten gunste van de allerarmste bevolkingslagen (economisch niet-actieven), kunnen ze niet investeren in landen die geen adequate omgeving of een minimum aan stabiliteit kunnen bieden. De initiatieven zijn er grotendeels gedoemd te mislukken.

De door de staat opgelegde streefdoelen voor de Fondsen in termen van aanwezigheid in de LDC en in de achttien partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking kunnen, op het eerste gezicht, betrekkelijk gematigd⁴³ lijken (andere landen hebben trouwens ook dergelijke voorschriften voor hun FOI's ingevoerd). Toch hebben verscheidene van de achttien partnerlanden een zeer hoge risicograad, wat ook het geval is voor alle LDC. De versterking van de voorschriften ten aanzien van Afrika – en vooral Centraal-Afrika – in het raam van de recentste verhoging van de middelen van BIO vergroot die oriëntatie op landen met zeer hoge risicograad en weinig opportuniteiten nog.

BIO heeft sommige van haar doelstellingen al bereikt of heeft duidelijk vooruitgang geboekt. De evaluatoren zijn niettemin van mening dat wat de LDC en Centraal-Afrika betreft BIO moeilijkheden zal ondervinden om op een bevredigende manier aan de verwachtingen van de staat te voldoen.

Aanbevelingen:

Voor DGOS en voor BIO:

- De staat en BIO zouden een aangepaste strategische benadering voor de LDC en Centraal-Afrika moeten ontwikkelen. Ook de problematiek van een eventuele wijziging van de lijst van de partnerlanden door de administratie zou daarin meegenomen moeten worden.

Voor BIO:

- Een formule voor het nemen van risico's buiten de balans (of andere formules om de risico's te beperken, zoals een speciale faciliteit) om het streefdoel geheel of ten dele te bereiken dient, op zijn allerminst, in overweging te worden genomen.

Aanwezigheid in het veld

In principe bestrijkt BIO een zeer groot aantal ontwikkelingslanden. BIO heeft in 2006 een aanpak per werelddeel ontwikkeld om te proberen zijn betrokkenheid beter te structureren. Maar voor de landen waarin het al aanwezig is, heeft het kleine team van BIO moeite om een voldoende grote aanwezigheid en zichtbaarheid in het veld voor elkaar te krijgen. De opdeling tussen OF en KMO-Fonds lijkt bij te dragen tot de moeilijkheid om tot een adequate aanwezigheid te komen.

⁴³ Ze zijn gematigd voor zover ze middelenverbintenissen vormen.

Met een toegespitster landenbeleid, en bijgevolg een betere aanwezigheid in het veld, zou BIO haar greep op de plaatselijke omstandigheden en haar zichtbaarheid kunnen verbeteren.

Aanbevelingen:

- BIO moet een landenstrategie ontwikkelen die geïntegreerd is in een algemeen strategisch kader. Een aantal keuzen zal moeten worden gemaakt (aantal landen, te implementeren middelen).
- In dit stadium zou het maximale potentieel uit de veldbezoeken moeten worden gehaald, voor alle soorten activiteiten.

KMO/Microfinanciering/Direct-indirect

- BIO treedt steeds meer op ten gunste van kmo's (tevorens vormde de microfinanciering het dominante segment van de portefeuille). Het doet dat voornamelijk via het investeringsfonds en de intermediaire financiële instellingen, waardoor het haar risico kan spreiden en sneller een groter ontwikkelingseffect kan bereiken.
- Wat het OF betreft komt BIO ver boven de voorgeschreven 70% in indirecte verrichtingen uit, met één enkele directe investering in een middelgrote onderneming. De meeste FOI's hebben de niet-gebonden directe investering afgestoten vanwege de kosten ervan, de vereiste mankracht en de risicograad die erbij komen kijken. BIO heeft het moeilijk met of schrikt zichtbaar terug voor de directe investering.

Wat het KMO-Fonds betreft, daar rijst de problematiek van de kleine directe verrichtingen in heel zijn omvang, in het bijzonder als men kijkt naar kosten/toegevoegde waarde, ontwikkelingsimpact en controlevermogen op afstand. Dit soort activiteiten is niet denkbaar zonder een plaatselijk professioneel steunpunt of zonder frequente aanwezigheid ter plaatse. De evaluatoren erkennen dat het segment van de kleine kmo's een bijzonder slecht bediende markt vormt, maar twijfelen aan de levensvatbaarheid van de huidige aanpak van de kleine directe verrichtingen.

- Wat de microfinanciering betreft, heeft BIO een uitstekende uitgangsbasis weten op te bouwen door zich te verenigen met ervaren en degelijke tussenpersonen. De microfinanciering is echter een sector in voortdurende en zeer snelle ontwikkeling. BIO moet die ontwikkeling dynamisch begeleiden, anders dreigt er een verlies van relevantie en additionaliteit.

Aanbevelingen:

Voor BIO:

- Directe investeringen: Ontwikkeling van een echte strategie en van een uitgewerkte concrete aanpak voor de directe investering, waarbij het ter discussie stellen van bepaalde segmenten van de activiteiten (omvang, met name) niet wordt uitgesloten. Het nastreven van kritische massa en de concentratie op bepaalde sectoren of gebiedsdelen⁴⁴ kunnen interessante sporen zijn, met name voor de directe investering van middelgrote omvang. De levensvatbaarheid (keuze, waarde/kosten, controlevermogen) van de kleine directe verrichtingen in hun huidige vorm (KMO-Fonds), en hun toegevoegde waarde moeten opnieuw worden onderzocht, zo al niet ter discussie gesteld.
- Indirecte investeringen: BIO moet waakzaam blijven voor de problemen van versnippering van invloed, verlies van controle, en zichtbaarheid van BIO in het veld.
- Microfinanciering: Nieuwe niches, met meer potentieel voor innovatie en additionaliteit, dienen te worden gezocht, waarbij rekening wordt gehouden met de snelle evolutie van de sector.
- BIO moet haar interventies op het gebied van microfinanciering vrijwillig op de behoeften van de armen richten.
- Versterking van de focus op de verdieping van de financiële sector.
- Voortzetting van de diversificatie van de partnernetwerken, voor de microfinanciering evenals voor de kmo's (FOI's, SVI's, enz.)

Toegevoegde waarde van BIO

De evaluatoren hebben kunnen constateren dat BIO al een zekere toegevoegde waarde nastreeft en ook verwezenlijkt. Dat blijkt uit: (i) de verdieping van de financiële sector, (ii) de verveelvoudiging van de impact via de tussenschakels en de netwerken, (iii) de governancebijdrage en de proactieve participatie in RvB/IC van fondsen en vennootschappen in portefeuille, en (iv) de steun aan pioniersconcepten en/of nieuwe initiatieven, (v) het aantrekken van andere investeerders.

De evaluatoren hebben een versterking van die tendens om te streven naar toegevoegde waarde vastgesteld in de recente activiteiten van BIO.

⁴⁴ Uit de evaluatie is een interessante concentratie van activiteiten in Tanzania gebleken: het zou nuttig kunnen zijn te zien hoe uit dit soort situatie voordeel gehaald kan worden.

7.3 Efficiëntie

'In hoeverre is BIO efficiënt, gelet op de ingezette middelen en de behaalde resultaten'

Governance van BIO

Door hun onderzoeken, vergelijkingen en contacten hebben de evaluatoren verscheidene punten in verband met de governance kunnen onderscheiden die fundamenteel zijn voor de ontwikkeling van BIO. De governancestructuur die tot op heden heeft geprevaleerd begint, ook al heeft ze BIO in het begin van haar bestaan goede diensten bewezen, averechtse effecten te hebben en zal een handicap voor de toekomst zijn.

Aandeelhouders:

De verwachtingen van de Staat en van BMI, evenals de manier waarop zij de toekomst van BIO en hun interactie ermee zien, zijn niet duidelijk, of dienen te worden geactualiseerd.

RvB:

De RvB van BIO heeft een groot aantal bestuursleden, dat zeer recentelijk nog is uitgebreid (veertien leden). Naar het voorbeeld van verschillende FOI's die lid zijn van EDFI, is een RvB van beperktere omvang maar met beproefde kwalificaties in de ontwikkelingsfinanciering in principe beter in staat de doelstellingen van BIO van nut te zijn dan een uitgebreide RvB. Voorts wordt de RvB betrokken bij het nemen van alle beslissingen en, algemeen gesproken, bij alle zaken van BIO, van welk belang ze ook zijn. Dat leidt tot een zeer hoog activiteitsniveau van de RvB en dat brengt dubbele kosten voor BIO met zich mee (de leden van de RvB moeten vergoed worden, en de staf wordt al te zeer belast). Met het oog op de groei en de toenemende complexiteit van BIO, zal de werkwijze van de RvB een steeds groter wordend probleem vormen.

IC/DC:

BIO beschikt over een investeringscomité (IC) dat een hybride orgaan is, zonder beslissingsbevoegdheid (geen delegering door de RvB). Het optreden van het IC neigt er bijgevolg naar de effecten te versterken die zijn vastgesteld op het niveau van de RvB. Als BIO echter een echt directiecomité (DC) had, met de bevoegdheid om, integraal of voor een deel, investeringsbeslissingen te nemen, zou dat een echte stap vooruit betekenen. De RvB zou zich dan volledig aan zijn twee fundamentele functies kunnen wijden: de strategie bepalen en toezicht houden.

Aanbevelingen:

- Dialoog tussen staat, BMI en BIO over een actualisering van de verwachtingen en de synergieën.
- Aansluiting van BIO bij de governancebeginselen die in de meeste andere (zo al niet alle) FOI's gelden:

- i) RvB van redelijke omvang, met grote competentie in ontwikkelingsfinanciering;
- ii) RvB die zich wijdt aan de strategie en het toezicht;
- iii) DC met beslissingsbevoegdheid op het gebied van investeringen (op zijn minst tot een zekere grens);
- iv) Maximaal gerationaliseerd functioneren.

Gebrek aan strategie en ondernemingsplan

BIO beschikt niet over een geheel uitgewerkte en ontwikkelde algemene strategie op middellange en lange termijn. BIO beschikt evenmin over een ondernemingsplan dat de implementatie van de strategie leidt en ondersteunt. Het gebrek aan strategie hindert BIO bij het oplossen van problemen en bij het maken van de keuzen waar het op dit ogenblik voor staat. Maar de instelling bevindt zich op een scharniermoment in haar bestaan, na vijf jaar activiteit en een aanzienlijke toename van haar middelen, en heeft veel nuttige ervaring opgedaan. De evaluatoren zijn zich ervan bewust dat het proces complex zal zijn en belastend voor BIO en zijn opdrachtgevers, maar menen dat het om een stap gaat die noodzakelijk is geworden.

Aanbeveling

- Zo snel mogelijk een strategie voor de middellange en lange termijn ontwikkelen en een ondernemingsplan opstellen.

Adequaatheid van de Fondsen van BIO bij het nastreven van haar doelstellingen

De vaststellingen op het niveau van de verschillende fondsen vertonen contrasten. Ondanks de relatieve 'jeugd' van de Fondsen, afgezien van het OF, is een aantal problemen die nadere overweging behoeven nu al duidelijk. De belangrijkste aspecten en aanbevelingen worden hieronder voor elk Fonds op een rijtje gezet.

Aanbeveling voor alle Fondsen

BIO moet zo snel mogelijk een systeem van kostenbewaking invoeren voor elk van haar Fondsen, in plaats van het huidige systeem van algemene, niet geïndividualiseerde kostenbewaking.

Ontwikkelingsfondsen (OF)

Bij het Ontwikkelingsfonds zijn er geen grote problemen, afgezien van de belangrijke kwestie van de landenprioriteiten en de noodzaak van een weldoordachte aanpak van de directe investeringen van middelgrote omvang (zie paragraaf 7.2 boven). Dan blijft de vraag of BIO binnen de huidige

doelomschrijving van het OF voldoende aangepaste producten kan ontwikkelen die verder gaan dan risicokapitaal en krediet

Ondersteuningsfonds (KMO-Fonds)

De evaluatoren zijn zich ervan bewust dat het Ondersteuningsfonds zich nog in een aanloopfase bevindt. Het is evenwel nu al zonneklaar dat het concept en de bepalingen van dit instrument diepgaande reflectie over de haalbaarheid van het financieren en op een afstand beheren van directe kleine kmo-verrichtingen (zie paragraaf 7.2 boven) vergen. Veeleer bijkomende kwesties betreffen de beperking van de wijze van interveniëren tot achtergestelde leningen alleen en het belang van de behandeling van directe investeringen door twee fondsen (OF en KMO-Fonds) in plaats van door één enkel.

In het algemeen maken de evaluatoren voorbehoud ten aanzien van de levensvatbaarheid van het KMO-Fonds binnen de huidige regelgeving (kosten, impact, controle vanop afstand). Het gaat om een segment dat de andere FOI's en veel tussenstructuren hebben geweigerd te steunen, ondanks de overduidelijke 'market failure'. Als de Staat en BIO zich op duurzame wijze tot dit moeilijke segment willen blijven richten, dan moet het instrument conceptueel herdacht worden en de kosten en de toegevoegde waarde ervan geëvalueerd. Conceptueel kunnen een geografische of sectoriële concentratie, een proefvestiging in een bepaald land of de oprichting van een intermediair fonds nuttige denkoefeningen zijn. Anderzijds zal het, als het instrument niet op bevredigende wijze kan worden geherdefinieerd en/of op een geloofwaardige manier ingebed in een overtuigende strategische benadering, noodzakelijk blijken het fundamenteel ter discussie te stellen, gelet op de moeilijkheden die men zal ondervinden.

'Local Currency' Fonds

Het basisconcept achter de oprichting van het LCF was goed: de terbeschikkingstelling bevorderen van kredieten in plaatselijke deviezen waaraan kmo's en IMF's zo'n behoefte hebben. Ongelukkig genoeg bereikt het geïmplementeerde concept het nagestreefde doel niet, aangezien het wisselrisico nog steeds volledig voor rekening van de BIO is. Het huidige nut van het LCF is dus gelijk aan nul. Er zijn bijgevolg redenen om het LCF om te vormen zodat het wél nuttig wordt. Voorts moeten mechanismen die kredieten in plaatselijke munt mogelijk maken aangemoedigd worden.

Technische Assistentie Fonds

De praktijk van de IFIs en de FOI's van de laatste jaren laat het nut zien van onderdelen TA voor en/of na investeringsactiviteiten in het raam van de OPS. De evaluatoren zijn dan ook van mening dat het bestaan van het TAF een heel goede zaak is. De bedragen die hier omgaan zijn bescheiden en er zou alleen maar bij te winnen zijn als de via het TAF en/of in het ruimere kader van de ontwikkelingssamenwerking (OPS) beschikbare TA-middelen zouden aangroeien.

Studiefonds

De evaluatoren staan sceptisch tegenover de waarde van het SF. Het is niet uitgesloten dat bepaalde studies een nuttige weerslag hebben, maar een algemeen goed resultaat is twijfelachtig. De omvang van de voor die studies geplande projecten, het feit dat ze volledig los staan van de activiteiten van BIO en hun sectoriële en geografische versnippering zijn onoverkomelijke zwakke punten, gelet op de inspanning die moet worden geleverd om het instrument te beheren. De 'track-record' van het studiefonds is in het algemeen zeer zwak, gelet op de middelen die ervoor zijn gebruikt.

Organisatie

De constatering van de evaluatie sporen met de preoccupaties van BIO, dat op dit ogenblik werkt aan haar organisatieschema. De naar voren gebrachte punten omvatten:

- Op dit ogenblik is het investeringsteam van BIO georganiseerd ten behoeve van de Fondsen. De evaluatoren stellen voor de investeringsafdelingen volgens functionele lijnen of producten te organiseren: directe investeringen; investeringen in financiële instellingen (banken, leasingmaatschappijen); en investeringen in investeringsfondsen. Daardoor zou de aanwending van middelen en competenties geoptimaliseerd kunnen worden.
- BIO is van plan een functie van CFO in het leven te roepen, wat een uitstekende stap wordt.
- De evaluatoren menen dat het tijd is voor BIO om een 'compliance'-functie in het leven te roepen.

Implementeringsprocedures en -vermogen

De evaluatie heeft bevestigd dat BIO beschikt over een goed stel basisprocedures (inzake alle fasen van het investeringsproces) en richtlijnen van 'good practices' heeft ingevoerd op het gebied van milieu, sociale bescherming en investeringsethiek. De procedures en instrumenten leken goed aangepast aan de activiteit van BIO. Zo ook leken, binnen de beperkingen van deze peiling, de juridische procedures die van toepassing zijn op de investeringen van goede kwaliteit.

De evaluatoren stellen echter vast dat de staf van BIO moeite heeft de vele administratieve taken te bolwerken en de investeringsprocedures binnen een redelijke termijn af te handelen. Zo laat ook de actualisering van de procedures (met name door integratie en compilatie van de beslissingen van de RvB van die aard) enigszins te wensen over.

BIO heeft geen gedetailleerde interne richtlijnen over integriteit.

Meting van de ontwikkelingsimpact

BIO ziet toe op het ontwikkelingseffect van haar activiteit en poogt er rekening mee te houden in de verschillende stadia van het investeringsproces.

Ondertussen is BIO bezig over te stappen van het systeem dat het eerst had overgenomen (FMO's 'Scorecard') naar het GPR-systeem dat door DEG is ontwikkeld. Het is een overtuigend systeem in zijn benadering en het zou voldoende soepel zijn om aangepast te kunnen worden aan de behoeften en vermogens van kleine FOI's zoals BIO. Bovendien is het GPR-systeem overgenomen door een groeiend aantal Europese FOI's onder auspiciën van EDFI, wat aanzienlijke voordelen biedt (vergelijkingen, gemeenschappelijke metingen, betere aanvaardbaarheid in het veld).

BIO rekent op het GPR-systeem, niet alleen om te komen tot een kwantificeerbare meting van het ontwikkelingseffect maar ook om haar eigen staf bewuster te maken (opleiding, doorbreken van de automatisen, enz.) en om de gesprekspartners in het veld ervan te overtuigen dat het meten van impact belangrijk is. Zo is BIO eveneens van plan een eigen database en een discipline uit te bouwen om, als de tijd rijp is, de schatting van de impact te faciliteren.

De evaluatoren denken dan ook dat het invoeren van het GPR-systeem door BIO goede resultaten kan opleveren, maar kunnen zich er in dit stadium niet definitief over uitspreken aangezien het systeem nog niet helemaal operationeel was op het ogenblik van de evaluatie. Het vermogen van BIO om deze administratieve taak erbij te nemen moet uiteraard wel worden meegewogen.

7.4 Duurzame impact

'Impact van BIO in termen van duurzame ontwikkeling'

In het geval van BIO is het vanzelfsprekend te vroeg om te kunnen praten over duurzame impact. De portefeuille van BIO is immers buitengewoon jong en veel van haar activiteiten zijn nog in staat van uitvoering, terwijl andere ternauwernood twee of drie jaar oud zijn.

Bovendien, al is BIO bezig haar follow-up- en effectmeetsysteem te implementeren, zijn er nog geen gefundeerde cijfers van het ontwikkelingseffect via indicatoren beschikbaar.

Tijdens de veldbezoeken hebben de evaluatoren ofwel bestaande effecten kunnen vaststellen (vooral op het gebied van het scheppen van werkgelegenheid, het betrekken van vrouwen bij het maatschappelijk leven, toegang tot diverse voorzieningen, gezondheidspakket, enz.), ofwel het begrip van de plaatselijke gesprekspartners van de sociaaleconomische impact en de noodzaak die te documenteren. Sommige projecten zijn conceptueel verankerd in de ontwikkelingsimpact, de meeste volgen vooral de economische geboden en indicatoren, wat logisch is en niet uitsluit –

integendeel – dat er structuren en projecten worden opgezet die duurzaam bijdragen tot de plaatselijke ontwikkeling.

Alles tezamen bevestigen de vaststellingen van de evaluatie dat het streven naar duurzame impact een van de grote thema's is die de mkmo-initiatieven inspireren en dat, als de noodzaak om het ontwikkelingseffect te meten nog niet altijd doorgedrongen is bij de plaatselijke beheerders, dit bezig is te veranderen onder gezamenlijke druk van de FOI's en SVI's.

Aanbeveling

Voor BIO:

De evaluatoren hebben een onmiddellijke aanbeveling, ondanks de nog niet meer dan broksgewijs beschikbare informatie: BIO moet zonder dralen haar communicatie op het gebied van het ontwikkelingseffect verbeteren. Het thema is onvoldoende aanwezig, zowel in de geschreven documenten als op de webstek van BIO.

7.5 Tot besluit

1. Evenwicht tussen bijdrage aan de ontwikkeling en institutioneel evenwicht / Coherentie voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking:

- BIO heeft een grote activiteit in de ontwikkelingsfinanciering aan de dag gelegd in de eerste vijf jaren van haar bestaan. Het heeft haar doelstellingen nagestreefd door met beleid haar verplichtingen als FOI en haar ontwikkelingsopdracht met elkaar te doen sporen. De portefeuille heeft een geleidelijke groei te zien gegeven, die geprononceerder werd in de loop van de laatste drie jaar, en de ervaring en de zichtbaarheid van BIO als Europese FOI zijn daardoor versterkt.
- Ondanks de prilheid van de portefeuille, is het ontwikkelingseffect duidelijk te onderscheiden. Deze bijdrage tot de ontwikkeling blijft echter wel slecht gedocumenteerd. Door de implementering van het GPR-follow-up- en meetsysteem zou vanaf 2008 een systematisch overzicht van wat is gepresteerd mogelijk moeten zijn.
- BIO mag niettemin niet 'op zijn lauweren rusten', maar moet er blijk van geven risico's te kunnen nemen en voor meer innovatie te kunnen zorgen om haar aanvullendheid en toegevoegde waarde te behouden, afhankelijk van de evolutie van de sector.
- Wat de coherentie met de Belgische ontwikkelingssamenwerking betreft, via de twee prioriteiten – financiering van de kmo en microfinanciering – is BIO duidelijk een belangrijke speler op het gebied van de ontwikkeling van de privésector als factor in het terugdringen van de armoede. Het moet echter duidelijk zijn dat BIO als FOI een apart statuut heeft binnen het geheel van de ontwikkelingssamenwerking en dat daarmee rekening gehouden moet worden bij de verwachtingen die aan BIO gesteld worden. Zowel de Staat als BIO heeft er trouwens alle belang bij om de kwaliteit van hun relatie te verbeteren, zowel in Brussel als in het veld. Wat de overige Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking betreft, is uit de

evaluatie geen tegenspraak met de rol en de activiteit van BIO naar voren gekomen en zijn er synergieën met de Belgische SVI's vastgesteld.

2. De Fondsen van BIO en hun doelstellingen:

- Het is nu al duidelijk dat sommige Fondsen van BIO omgevormd moeten worden – en soms snel – op basis van de opgedane ervaring, omdat ze anders hun nut en toegevoegde waarde verliezen. Het probleem is in het bijzonder acuut voor het KMO-Fonds (problematiek van de directe steun aan de kleine kmo), het Local Currency Fonds en het Studiefonds.
- Het landenbeleid dat de Staat heeft opgezet verdient eveneens aandacht, te meer daar dat beleid strikter is gemaakt in het raam van de recente verhoging van de middelen van BIO. Met de gevolgen van de implementering van dat beleid (evenals met de mogelijke evolutie ervan) moeten de Staat en BIO rekening houden.

3. De organisatie en de praktijk van BIO:

BIO is haar eerste vijf jaar goed doorgekomen, maar het evolueert in een moeilijke en snel veranderende niche. De organisatie zowel als de praktijk van BIO dienen bijgesteld te worden naar haar huidige ontwikkelingsstadium en toekomstige groei. Onder de thema's die de evaluatie het dringendst acht:

- Het op peil brengen van de governance vooral wat de RvB en het delegeren van het operationele beslissingsproces betreft).
- Het invoeren van een strategie en een ondernemingsplan die werkelijk de basis vormen van beheer en ontwikkeling van BIO.
- Het versterken en motiveren van de staf van BIO.
- Het versterken en het diversifiëren van de financiële middelen door de uitbreiding van het kapitaal (met name via investeerders uit de privésector) en het toenemend gebruik door BIO van haar hefboomvermogen.

8. Management Response BIO

8.1 Draagwijdte van het Management Response

De Raad van Bestuur van BIO stelt er prijs op de Dienst Bijzondere Evaluatie en het adviesbureau DFC te danken voor de evaluatie waaraan onze vennootschap haar volledige medewerking heeft verleend.

Dit verslag bevat talrijke positieve commentaren die de Raad aanmoedigt om op de ingeslagen weg voort te gaan. Aanmerkingen op de werking van BIO worden beschouwd als een aansporing om bepaalde beslissingen te herbekijken en, waar nodig, bij te sturen.

Hoewel de Raad akkoord gaat met het merendeel van de aanbevelingen die werden geformuleerd, heeft hij echter een uiteenlopende mening over vijf thema's:

- rol, samenstelling en bevoegdheden van de Raad van Bestuur en het Investeringscomité
- adequaatheid van de Fondsen van BIO bij het nastreven van haar doelstellingen
- communicatiebeleid
- duurzame impact
- strategie en ondernemingsplan

Daarom heeft de Raad het opportuun geacht om, via een Management Response, zijn positie te verduidelijken.

8.2 Rol, samenstelling en bevoegdheden van de Raad van Bestuur en het Investeringscomité

➤ [Aanbevelingen DFC \(p. 87 - 88\)](#)

Aansluiting van BIO bij de gouvernancebeginselen die in de meeste andere (zo al niet alle)

FOI's gelden:

- RvB van redelijke omvang, met grote competentie in ontwikkelingsfinanciering;*
- RvB die zich wijdt aan de strategie en het toezicht;*
- DC met beslissingsbevoegdheid op het gebied van investeringen (op zijn minst tot een zekere grens);*
- Maximaal generationaliseerd functioneren.*

De Raad van Bestuur van BIO wenst bij die aanbevelingen volgende opmerkingen te formuleren:

- de **omvang** van de Raad is de uitsluitende bevoegdheid van de aandeelhouders, de Belgische Staat en BMI, die, van bij de oprichting van onze vennootschap, duidelijk hebben geopteerd voor een ruime Raad. Het is niet gepast dat de Raad zich hierover uitspreekt;
- een ruime Raad laat evenwel toe bestuurders aan te trekken die een **gediversifieerd profiel** bezitten en een expertise op verscheidene vlakken: investeringsdossiers worden vanuit complementaire invalshoeken geëvalueerd en mogelijke politieke gevolgen van een investering kunnen beter worden ingeschat;
- de **efficiëntie** van de Raad is niet noodzakelijk afhankelijk van zijn omvang. De Raad wenst hierbij aan te stippen dat de activiteiten van de vennootschap werden opgestart in de tweede helft van 2002 en dat na vijf jaar, op 31 december 2007, BIO een portefeuille van € 87,2 Mio heeft opgebouwd en uitstaande verbintenissen van € 125,5 Mio heeft

lopen. Het personeelsbestand is in die periode gestegen tot 23 medewerkers en de 'portfolio at risk' is tot een minimum beperkt gebleven door een strikte opvolging van de investeringen;

- BIO is een jonge vennootschap waarbij strategie, procedures, werkingsmodaliteiten, personeelsbeleid,... moesten worden uitgebouwd. De Raad is ervan overtuigd dat dergelijke aangelegenheden door de voltallige Raad moesten worden beslist. Een tiental vergaderingen per jaar van de Raad van Bestuur lijkt ons daarom gepast.

De Raad gaat akkoord met de aanbevelingen van DFC om de beslissingsbevoegdheid over investeringdossiers te delegeren binnen bepaalde grenzen. Op dit ogenblik wordt overwogen om de beslissingen over de dossiers voor het Technische Assistentiefonds en het Studiefonds toe te vertrouwen aan het Investeringscomité en investeringsbeslissingen tot op een nog nader te bepalen plafon eveneens te laten nemen door dit Comité. Eind maart 2008 zal de Raad zich hierover definitief hebben uitgesproken.

8.3 Adequaatheid van de Fondsen van BIO bij het nastreven van haar doelstellingen

➤ Aanbevelingen DFC (p. 89)

In het algemeen maken de evaluatoren voorbehoud ten aanzien van de levensvatbaarheid van het KMO – Fonds binnen de huidige regelgeving (kosten, impact, controle vanop afstand). Het gaat om een segment dat de andere FOI's en veel tussenstructuren hebben geweigerd te steunen, ondanks de overduidelijke "market failure". Als de Staat en BIO zich op duurzame wijze tot dit moeilijke segment willen blijven richten, dan moet het instrument conceptueel herdacht worden en de kosten en de toegevoegde waarde ervan geëvalueerd. Conceptueel kunnen een geografische of sectoriële concentratie, een proefvestiging in een bepaald land of de oprichting van een intermediair fonds nuttige denkoefeningen zijn. Anderzijds zal het, als het instrument niet op bevredigende wijze kan worden gheherdefinieerd en/of op een geloofwaardige manier ingebed in een overtuigende strategische benadering, noodzakelijk blijken het fundamenteel ter discussie te stellen, gelet op de moeilijkheden die men zal ondervinden.

Bij het opstarten van het KMO-fonds, midden 2004, was de Raad van Bestuur zich terdege bewust van de moeilijkheden die met dergelijk type van investeringen gepaard gaan. Die beslissing werd dan ook genomen na een grondige bespreking met de Belgische Staat die dit Fonds volledig financiert. De Raad erkent dat een dergelijk Fonds vrij uniek is binnen de sector van de financiële ontwikkelingsinstellingen en dat de ervaringen van onze Europese collega's niet positief waren vanuit een strikt rendementsstandpunt.

BIO heeft dit Fonds opgestart met de bedoeling om lokale entrepreneurs te steunen in hun zoektocht naar financiële middelen op lange termijn. Immers, de lokale entrepreneurs beklagen er zich over dat de financieringsdrempel van de bilaterale of multilaterale ontwikkelingsfinanciers veel te hoog ligt (minimum € 1 miljoen) waardoor zij hun langetermijninvesteringen (expansie of modernisering van hun productieapparaat) niet konden financieren of met kortlopende kredieten tegen hoge interestvoeten. Vele investeringsopportuniteiten konden hierdoor niet worden gerealiseerd.

De Raad is er zich van bewust dat het KMO-fonds slechts een beperkte rentabiliteit zal tonen maar meent dat de ontwikkelingsimpact van die middelen zeer hoog ligt. Aangezien BIO niet uitsluitend een financieel rendement moet nastreven moet de oprichting van het KMO-fonds vanuit dit perspectief worden geëvalueerd.

Voor zover mogelijk werden de **risico's** die met die investeringen gepaard gaan, **verzacht**:

- voor elke investeringsopportunity moet de lokale attaché ontwikkelingssamenwerking een advies verstrekken. Die persoon kent beter de lokale (markt)omstandigheden en heeft ook de mogelijkheid om de reputatie van de entrepreneur na te gaan en in te schatten. Hoewel dit advies sensu stricto geen bindende waarde heeft, heeft BIO dit advies steeds opgevolgd en met de aanbevelingen rekening gehouden;
- elk dossier wordt ter plaatse geëvalueerd door een Investment Officer van BIO. Uiteraard leidt dergelijke procedure tot kosten maar biedt ook de mogelijkheid om het project grondig te evalueren en de capaciteiten van de ondernemer beter in te schatten;
- de investeringen worden door onze afdeling "portfolio management" strikt opgevolgd waardoor tot op heden nog geen belangrijke problemen werden vastgesteld. Op 31.12.2007 heeft het KMO-fonds voor € 9,3 Mio verbintenissen genomen in 21 projecten (een gemiddelde van € 443.000 per dossier).

De Raad van Bestuur gaat akkoord met de aanbevelingen van de evaluatoren om het KMO-fonds te evalueren. Hij meent dat het opportuun is om die oefening te verrichten op het ogenblik dat dit Fonds een zekere omvang heeft bereikt (vermoedelijk tweede helft 2008). Er zal voornamelijk worden nagedacht om synergieën met de overige fondsen van BIO op te sporen en eventueel voor een lokale inbedding te zorgen.

8.4 Communicatiebeleid

➤ Aanbevelingen DFC (p. 78 – 79)

- *BIO moet absoluut iets doen aan haar communicatie, in het bijzonder ten opzichte van de staat en van DGOS, zodat men de instelling terdege kent en de onduidelijkheden over wat er werkelijk van BIO kan worden verwacht en over eventuele samenwerkingen uit de wereld worden geholpen.*
- *Een beter onderhouden en geregelde dialoog met de staat en DGOS (over de verwachtingen, de strategie van de samenwerking, enz.) is eveneens wenselijk.*
- *Omgekeerd zouden de staat en de administratie hun eigen communicatie over BIO moeten verbeteren, zowel in België als in het veld (diplomatieke posten en DGOS – vertegenwoordigers).*
- *Een verbeterde communicatie gericht op de vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking in het veld is in het bijzonder belangrijk in i) de partnerlanden van Ontwikkelingssamenwerking ("Wat gaat BIO in dat partnerland doen en wat moet ik met/voor BIO doen?") en ii) de landen waar BIO reeds actief is ("Wat doet BIO in dat land?").*
- *De adviesprocedure (DGOS of diplomatieke post in het veld) zou beter omschreven moeten worden.*

De Raad van Bestuur is er zich van bewust dat BIO moet communiceren niet alleen naar haar aandeelhouders maar eveneens naar haar stakeholders.

Dit beleid hangt uiteraard samen met de groei van de onderneming: er moet een duidelijke inhoud zijn waarover kan worden gecommuniceerd en BIO heeft nu die 'kritische massa' bereikt.

BIO heeft op die aanbevelingen geanticipeerd en in juli 2007 werd door de Raad van Bestuur het communicatieplan 2007 – 2008 goedgekeurd. Die beslissing heeft tot volgende concrete resultaten geleid:

- een volledig vernieuwde, viertalige, **website** gericht niet alleen naar onze aandeelhouders maar ook naar onze potentiële partners. Uit een rondvraag bij onze Europese collega's blijkt dat onze website bijzonder hoog gewaardeerd wordt wegens de meertaligheid (de enige site die in vier talen is opgesteld) en het gebruiksgemak voor onze doelgroepen. De website is sinds begin december 2007 on-line.
- de lancering van een **nieuwsbrief** in november 2007 die onder andere naar de Belgische Ambassades en de attachés ontwikkelingssamenwerking werd opgestuurd.
- de contacten met de attachés, in verband met de adviesprocedure voor het KMO-fonds en het Studiefonds, zijn naar onze mening positief geëvolueerd. De attachés werden, voor zover mogelijk, betrokken bij de bedrijfsbezoeken en ze worden systematisch geïnformeerd over de opvolging van hun advies.
- met betrekking tot de opmerking van de evaluatoren dat de **adviesprocedure** beter zou moeten worden omschreven, meent de Raad dat de procedure zelf goed gedefinieerd is maar dat de inhoud en draagwijdte van de vraagstelling te ruim zijn en moeilijk kunnen worden behandeld door een persoon, i.c. de attaché ontwikkelingssamenwerking. Dit onderwerp zal met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking worden besproken.
- Inmiddels heeft een vergadering plaatsgevonden tussen de Directeur generaal van BIO, de Directeur generaal van DGOS en de Voorzitter van het Directiecomité van BTC, met als onderwerp het versterken van de synergieën.
- BIO heeft in de loop van 2007 de attachés en de stagiairediplomaten uitgenodigd op informatiesessies teneinde hen toelichting te verstrekken over BIO alsook het belang van een samenwerking te benadrukken. Tevens werden er presentaties gehouden voor de regionale verantwoordelijken van Buitenlandse Zaken. Bedoeling was om ze te wijzen op de financieringsmogelijkheden die BIO kan bieden aan de lokale entrepreneur. BIO wenst dit in de toekomst verder uit te bouwen, en hierdoor de communicatie met DGOS en Buitenlandse Zaken te versterken.

8.5 Duurzame impact

➤ Aanbevelingen van DFC (p.92)

De evaluatoren hebben een onmiddellijke aanbeveling, ondanks de nog niet meer dan broksgewijs beschikbare informatie : BIO moet zonder dralen zijn communicatie op het gebied van het ontwikkelingseffect verbeteren. Het thema is onvoldoende aanwezig, zowel in de geschreven documenten als op de webstek van BIO.

De Raad van Bestuur gaat akkoord met de vaststelling dat communicatie over de ontwikkelingsimpact essentieel is voor een maatschappij zoals BIO en, zoals de evaluatoren hebben aangeduid in hun rapport, zijn we overgeschakeld naar een systeem, de zgn. GPR, dat ontwikkeld werd door onze collega's van de Deutsche Entwicklungsgesellschaft/DEG. Dit systeem wordt langzamerhand de standaard binnen de FOI's.

Gezien haar ervaring in die materie werd aan DEG gevraagd om de verbintenissen die BIO in 2006 heeft genomen, te evalueren en te kwantificeren. Het resultaat van die analyse wordt als bijlage gegeven (en kan ook worden geraadpleegd op de website van BIO). Eenzelfde oefening werd gevraagd voor de verbintenissen van het jaar 2007: de bevindingen zullen ten laatste op 15 maart 2008 worden gepubliceerd.

Uiteraard zal het verhelderend zijn de resultaten ex-ante te vergelijken met de resultaten ex-post om de toegevoegde waarde van BIO beter te kunnen inschatten.

8.6 Strategie en ondernemingsplan

[➤ Vaststellingen en aanbeveling DFC \(p. 88\)](#)

BIO beschikt niet over een geheel uitgewerkte en ontwikkelde algemene strategie op middellange en lange termijn. BIO beschikt evenmin over een ondernemingsplan dat de implementatie van de strategie leidt en ondersteunt. Het gebrek aan strategie hindert BIO bij het oplossen van problemen en bij het maken van de keuzen waar het op dit ogenblik voor staat. Maar de instelling bevindt zich op een scharniermoment in haar bestaan, na vijf jaar activiteit en een aanzienlijke toename van haar middelen, en heeft veel nuttige ervaring opgedaan. De evaluatoren zijn zich ervan bewust dat het proces complex zal zijn en belastend voor BIO en zijn opdrachtgevers, maar menen dat het om een stap gaat die noodzakelijk is geworden.

Aanbeveling

Zo snel mogelijk een strategie voor de middellange en lange termijn ontwikkelen en een ondernemingsplan opstellen.

De Raad van Bestuur heeft geopteerd voor een strategie per regio (Afrika, Azië en Latijns Amerika). Immers, hij oordeelde dat zowel de politiek als economische context zeer verschillend zijn in die drie regio's: de problemen waarmee bv. Sub-Sahara Afrika te kampen heeft zijn moeilijk vergelijkbaar met Aziatische of Latijns - Amerikaanse landen. Per regio werd nog eens een onderscheid gemaakt tussen (zeer) arme landen - waarin BIO voornamelijk tussenkomt via de steun aan microfinancieringsinitiatieven - en landen die reeds een ontwikkelde private sector hebben, waarbij getracht wordt die te benaderen via intermediaire financiële structuren of rechtstreeks via het KMO-fonds. De Raad meent dat dergelijke benadering het best inspeelt op de specifieke behoeften van de regio' en de landen.

Een ondernemingsplan op middellange en lange termijn werd opgesteld en besproken in december 2007 en omvat de periode 2008 - 2013.

Bijlage 1: Documenten bezorgd aan DBE in de vorm van cd-roms

Verkennde studie – ‘Scoping Study’ (Fase 1 van de evaluatie)

- Onderzoek van de recente literatuur (met zwaartepunt op de laatste vijf jaar) op het gebied van (i) ontwikkeling van de privésector als motor van de ontwikkeling; en (ii) beleid en praktijk op het gebied van vormen van ontwikkelingsfinanciering, in het bijzonder wat de landen met lage inkomens betreft. De complete lijst van geconsulteerde bronnen is bijgevoegd.
- Onderzoek van een aantal evaluatieverslagen van financiële ontwikkelingsinstellingen en/of -programma's, voor zover die documenten openbaar zijn.
- Verslagen van ontmoetingen met FMO en DEG.

Methodologische nota (Fase 2 van de evaluatie)

Evaluatieve studie – ‘Brussels Survey’ (Fase 3 van de evaluatie)

Onderzoek van BIO en haar nationale institutionele context, en met name van:

- Het wetgevende en institutionele kader.
- De investeringsactiviteiten en de portefeuille.
- De financiële situatie.
- Het beheer en de beslissingsprocedures.

Op basis van het werk in deze fase is het mogelijk gebleken een aantal fundamentele vaststellingen voor de evaluatie te doen en de Belgische positionering van BIO te verfijnen.

Veldbezoeken (Fase 4 van de evaluatie)

Verslagen van veldbezoeken om de impact en de prestaties van BIO te meten. Drie verslagen worden bijgevoegd:

- I. Verslag Fase 4: Afrika: Senegal, Tanzania, Zuid-Afrika
- II. Verslag Fase 4: Latijns-Amerika: Peru en Ecuador
- III. Verslag Fase 4: ProCredit

Benchmarking (Fase 5 van de evaluatie)

Ten behoeve van de vergelijking met BIO zijn er ontmoetingen geweest met de volgende FOI's:

- Norfund (Noorwegen)
- SECO/Sifem (Zwitserland)

De vergelijkingen sloegen hoofdzakelijk op het bestuur, de structuur, en de investeringsactiviteiten.

Bijlage 2: Lijst van ontmoete personen

Instelling	Naam	Functie
BIO	Hugo Bosmans	CEO
	Michèle Husson	Controller
	Anne Demeuse	Controller
	Alain De Muyter	Manager, Development Fund
	Paul Goossens	Manager, SME Fund
	Mostafa Ouezekhti	Manager, Study Fund
	Carole Maman	Senior Investment Officer
	Marie-Paule Claes	Ex-Senior Investment Officer
	Sissi Frank	Investment Officer
	Didier Malengreau	Investment Officer
	Stéphane Ryelandt	Investment Officer
	Karin Cremers	Accountant
BIO/ Raad van bestuur van BIO	Mark Lambrechts	Voorzitter
	Philippe Wilmès	Vicevoorzitter
	Michel Van Hecke	Bestuurslid
Regerings-commissarissen	Luc Langouche	Secretaris-generaal, Vredeseilanden
	Frank Blomme	Inspecteur van Financiën
Commissaris-Revisor	Luc Van Coppenolle	Deloitte
Vertegenwoordiger van het Rekenhof	Jozef Beckers	Raadsheer
Dienst Bijzondere Evaluatie	Dominique de Crombrugghe	Bijzonder evaluator
	Ivo Hooghe	Attaché
DGOS-DGCD	Yves Dricot	Afdeling Ontw. Privésector
Kabinet van de minister van Ontwikkelings-samenwerking	Michel Van der Stichele	Adjunct-Directeur
Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU	Paul Frix	Dir.-gen., Minister-Raad Ontwikkelingssamenwerking
BTC-CTB	Peter Pauwels	Directeur Financiën, lid van het directiecomité
BMI-SBI	Philippe Wilmès	Voorzitter
Incofin	Loïc de Cannière	Managing Director
SOS Honger	Marc Mees	Coördinator, steun aan de partners
	Eddy Boutmans	Ex-staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking

FOI's – IFI's		
DEG	Lothar Lammers	Director, Strategy & Communications
	Dr. Thomas Koch	Head of Economics and Development Policy Department
FMO	Nanno D. Kleiterp	Chief Investment Officer
	Henk Nijland	Senior Investment Officer Africa
	Ruurd J. Brouwer	Director Africa
	J.H. (Erik) van Dijk	Director Financial Markets
	Tony F. Bakels	Manager Finance Equity
	Stan Stavenuiter	Senior Staff Member Evaluation Investment & Mission Review
	Els Boerhof	Manager for Micro & Small Enterprise Fund
	Maurice A.M. Scheepens	Officer Micro & Small Enterprise Fund (MASSIF)
EDFI	Jan Rixen	Representative, Brussels Office
IFC	Yves de Rosée	Representative, Brussels Office
SIFEM	Claude Barras	Managing Director
Norfund	Kjartan Stigen,	Director Communications and Development Policy
Veldbezoek Senegal		
Belgische ambassade – Senegal	Dr. Luc Willemarck	Ambassadeur
	Sonia Van Loo	Attaché Ontwikkelingssamenwerking
	Dr. Marc De Feyter	Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
	Peter Huygebaert	Eerste Secretaris
IFC Senegal	Aida Der Hovanessian	
Société 37,5°	Racine Sy	Directeur-generaal
BIA Dakar	Juan Olivares	Ex-directeur van het project
	Marc Longré	Directeur van het project
	Libasse Sarr	Hoofd administratie en financiën
SECOSEN	Pape Ibrahima Ndiaye	Directeur-generaal
	Denis Pylyser	Projectdirecteur
FERLO	Tidiane Sarr	Directeur-generaal
Bytotech	Baba G. Wone	Administrateur-directeur-generaal
Allios Finance	Jérôme de Villiard	Directeur Commerciële Ontwikkeling
BAO Senegal	Faustin Amoussou	Directeur-generaal
SODA	Yves Verson	Promotor van het project
Veldbezoek Zuid-Afrika – Tanzania		
Belgische Ambassade - Zuid-Afrika	Jean-Jacques Waelput	Verantwoordelijke Ontwikkelingssamenwerking
	Jean-Jacques Quairiat	Verantwoordelijke Ontwikkelingssamenwerking
Belgische Ambassade - Tanzania	Herman Boonen Marc Rifflet	Attachés Ontwikkelingssamenwerking

IFC Tanzania	Moyo Violet Ndonde	Chief operations officer
Aureos Kapitaal	R.Takim	General Manager
FSDT Financial Sector Deepening Trust	Ian Robinson	Technical director
Africap (Zuid-Afrika)	M. Wagane Diouf	Managing Partner
Grofin Kapitaal (Zuid-Afrika)	M. Jurie Willemse	Managing director
Grofin Tanzania	M. Ezra Musoke	Investment manager
Zenufa Laboratories Ltd	M. Kamal Kotecha	Aandeelhouder en bestuurslid
	Harvinder Singh en staff	Directeur
Access Bank Tanzania (ABT)	David James en équipe de lancement	Senior banking advisor
Eurafrican Bank	M. Juma Kisaame	CEO
Oikocredit	Stefan Harpe	Manager equity investments
Veldbezoek Zuid-Amerika		
Belgische Ambassade - Quito	Lieven de la Marche	Attaché Ontwikkelingssamenwerking
Belgische Ambassade - Lima	Luc de Backer	Attaché Ontwikkelingssamenwerking
	Anne-Catherine Vaes	Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
Andean Experience	M. Ignacio Masías	Algemeen beheerder
South West Marbles & Stones	M. Fernando Urquiza	Algemeen beheerder
SEAF Lima	M. José Garcia Herz	Algemeen beheerder FTP
	M. Adolfo Vinatea Zumaeta	Investeringsagent
	M. Christian Aparicio Ramos	Investeringsagent
SEAF – Bogota	M. Hector Catereano	Algemeen beheerder FCP
Cyrano Management	M. Fernando Lucano	Uitvoerend voorzitter
	M. Pablo Berckholtz	Rechtskundig assessor
Mibanco	M. Rafael Llosa Barrios	Algemeen beheerder
	M. Jesus Ferreyra Fernández	Zaakwaarnemer
	M. Ricardo Gordillo Uribe	Hoofd Financiën
Edyficar	Mevr. Ana Maria Zegarra Leyva	Algemeen beheerder
	Mevr. Nancy Goyburo Reeves	Zaakwaarnemer
	M. Luis Guerra	Hoofd Financiën
	Mevr. Mariela Ramirez	Penningmeester

Banco Solidario	M. Santiago Eguiguren	Vicepresident Zaken
	M. Andres Ernesto Guarderas	Assistent-Vicepresident Micro-onderneming
	Mevr. Catherine Arellano	Onderhoofd Internationale Betrekkingen
	Mevr. Ma. Isabel Vaca	Hoofd Producten
Banco ProCredit Ecuador	Mevr. Janet Pacheco	Algemeen Onderhoofd
	Mevr. Jana Donath	Hoofd Financiën
Veldbezoek ProCredit (Duitsland)		
ProCredit Holding	Helen Alexander	Manager
	Dr. C.P. Zeitingner	Chairman of the Board
	Gabriel Schor	Manager
	Andrea Kaufman	Marketing Manager
IPC GmbH	Dr. Anja Lepp	Managing Director
ProCredit Holding	Mariano Larena	Regional Coordinator Latin America
	Martin Godemann	Financial Department
Stuurcomité van de evaluatie		
Beckers Jozef, Rekenhof Blomme Frank, Regeringscommissaris (Min. Financiën) Boelens Eddie, FOD Financiën – Dir. Schatkist Bosmans Hugo, BIO de Crombrugghe de Loringhe Dominique, DBE Dricot Yves, DGOS Dr. Holvoet Nathalie, Universiteit Antwerpen Hooghe Ivo, DBE Husson Michèle, BIO Kengen Emile, Min. Buitenlandse Zaken, Nederland Vertegenwoordigers van DEG Dr. Lambrechts Mark, Voorzitter RvB BIO Lapeyre Frédéric, UCL Luc Langouche, Regeringscommissaris (Min. Ontwikkelingssamenwerking) Pauwels Peter, BTC-CTB Rixen Jan, EDFI Brussels Representative Verleyen Han, 11.11.11, België		

Bijlage 3: Overeenkomsten en KB's betreffende de vijf 'Fondsen' van BIO

1) Ontwikkelingsfonds (OF): € 266 miljoen (ongeveer)

BIO is opgericht op basis van een basisvoorziening die vandaag in het Ontwikkelingsfonds is ondergebracht, en die het hoofdbestanddeel van BIO's activiteit omvat. De Ontwikkelingscertificaten, die overeenkomen met de initiële inbreng van middelen bij de oprichting van BIO (ca. € 96,7 miljoen), zijn aangevuld met een aanvullende inschrijving van € 34,5 miljoen in mei 2005, bedoeld voor en toegewezen aan het 'Ontwikkelingsfonds', na de oprichting van de andere investeringsfondsen. De investeringsparameters uitgaande van de voorziening die tegenwoordig Ontwikkelingsfonds heet waren aanvankelijk vastgelegd in het originele investeringscharter van BIO. Naar aanleiding van de recente verhoging van de eigen middelen van BIO met € 135 miljoen in februari 2007 is op 8 februari 2007 een nieuwe overeenkomst opgesteld die de 'Inschrijving op bijkomende ontwikkelingscertificaten' regelt. Op het Ontwikkelingsfonds is op dit ogenblik door de Staat ingeschreven voor een bedrag van € 266,18 miljoen; de volstorting van de laatste verhoging dient te geschieden tussen 2008 en 2012 volgens een termijnplanning die is vastgelegd in de 'Overeenkomst tot inschrijving op bijkomende Ontwikkelingscertificaten' van 8 februari 2007 tussen de Staat en BIO. Dit laatste document regeert op dit ogenblik het Ontwikkelingsfonds.

2) KMO-Fonds (ook wel Ondersteuningsfonds): € 24 miljoen

Tijdens de buitengewone AV van 29 november 2004 is er besloten een KMO-Fonds op te richten voor een bedrag van € 24 miljoen, vertegenwoordigd door Steuncertificaten genaamde winstbewijzen, vol te storten tussen 2004 en 2007 om de privésector in het bijzonder te steunen, door directe financiering met het oogmerk de balans van plaatselijke ondernemingen te versterken opdat die extra commerciële financiering kunnen aantrekken. De voorziening is vastgelegd in de 'Overeenkomst met betrekking tot de oprichting en de financiering van het Ondersteuningsfonds' tussen de Staat en BIO van 29 november 2004⁴⁵, die de aanwendingscriteria bepaalt (hierna Overeenkomst Ondersteuningsfonds genoemd).

3) Local Currency Fonds (LCF): € 24 miljoen

De 'Overeenkomst met betrekking tot de oprichting en de financiering van een Local Currency Fonds' tussen de Staat en BIO de dato 13 mei 2004, aangevuld door de 'Overeenkomst met betrekking tot de inschrijving op bijkomende Local Currency Certificaten' van 8 februari 2007 die de verhoging van de initiële bijdrage van de Staat vastgelegd in de Overeenkomst van 13 mei 2004⁴⁶ regelt en daarbij betrekking heeft op de jaren 2007 tot 2011, creëren en regeren het LCF. Zoals voor het Ontwikkelingsfonds en het KMO-Fonds geeft BIO winstbewijzen uit, Local Currency Certificaten genaamd.

45 De bovenbedoelde overeenkomst is gewijzigd door een Bijkomende Overeenkomst Nr. 1 van 8 februari 2007 aangaande de munteenheden waarin BIO leningen uitgaande van het KMO-Fonds kan verstrekken.

46 De nieuwe Overeenkomst wijzigt eveneens de vorige Overeenkomst op een juridisch punt. Bijvoorbeeld, de vorige Overeenkomst stelde dat De wettelijke opdracht van BIO kan aangevuld worden door specifieke opdrachten. Artikel 3 van de statuten bepaalt namelijk dat BIO projecten kan bestuderen, ontwikkelen en beheren op aanvraag van derden; deze Overeenkomst gaf aan dat ze een 'specifieke opdracht' van BIO beoogde te regelen. Deze voorziening is dus geamendeerd.

4) Technische Assistentie Fonds (TAF): € 1,3 miljoen

Het TAF is 'opgericht' (er bestaat geen Overeenkomst die het TAF opricht noch een juridische omschrijving van dat Fonds of van die faciliteit) ten gevolge van het Koninklijk Besluit (KB) van 16 mei 2004 ter toekenning van een subsidie aan BIO met het oog op de financiering van de technische assistentie (TA) ter ondersteuning van de investeringen, waarbij een subsidie van € 1 miljoen werd toegekend. Het KB van 10 augustus 2005 ter toekenning van een subsidie aan BIO van € 1 miljoen met het oog op de financiering van zowel het SF als de TA bepaalt dat een minimum van € 100.000 wordt toegekend aan de TA. Het KB van 20 november 2006 ter toekenning van een subsidie aan BIO van € 2 miljoen met het oog op de financiering van zowel het SF als de TA bepaalt dat een minimum van € 200.000 wordt toegekend aan de TA. Het totale bedrag dat aan het TAF werd toegekend is dus 'minimaal' € 1,3 miljoen.

5) Studiefonds (SF): € 2,7 miljoen

Het SF is vervolgens opgericht door de 'Beheersovereenkomst inzake het Studiefonds' tussen de Staat en BIO de dato 1 augustus 2005, op basis van het bovenbedoelde KB van 10 augustus 2005 ter toekenning van een subsidie aan BIO van € 1 miljoen, waarvan maximaal € 900.000 voor het Studiefonds⁴⁷. Deze Overeenkomst is vervolgens vervangen door de 'Beheersovereenkomst inzake het Studiefonds' tussen de Staat en BIO van 21 december 2006, op basis van het KB van 20 november 2006 ter toekenning van een subsidie aan BIO van € 2 miljoen voor de financiering van zowel het SF als de TA dat bepaalde dat een bedrag van maximaal € 1,8 miljoen werd toegekend aan het SF. Het totaalbedrag dat aan het SF is toegekend is dus € 2,7 miljoen.

⁴⁷ De verdeling van de bedragen tussen het SF en het TAF is dus flexibel.

Bijlage 4: Governancebeginselen

Algemene referenties:

- OESO, 'Principles of Corporate Governance, 2004', gevolgd door de oprichting van het
- 'Global Corporate Governance Forum', gepromoot door de OESO en de Wereldbank, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>
- 'Regional Corporate Governance Roundtables', van de OESO en de Wereldbank

Het Belgische kader van de governance:

- wet op het bestuur van de onderneming van 2 augustus 2002 die het Wetboek van vennootschappen wijzigt en van toepassing is op beurs- en niet-beursgenoteerde vennootschappen (zie bijvoorbeeld de site van het Instituut van de bedrijfsrevisoren: <http://www.ibr-ire.be> (Jaarverslag 2002))
- Belgische Corporate Governance Code van 2004 (of 'Code Lippens') is van toepassing op beursgenoteerde vennootschappen (zie <http://www.corporategovernancecommittee.be>). Sommige Belgische niet-beursgenoteerde vennootschappen (bijvoorbeeld De Post) passen de Code eveneens toe (<http://www.post.be/site/nl/postgroup/corporategovernance>).
- Belgische Corporate Governance Code ter attentie van de niet-beursgenoteerde ondernemingen van 2005 (of 'Code Buysse'), zie http://www.lex4u.com/upload/legislations/CodeBuysse_FR.pdf en <http://www.codebuysse.be/nl/default.aspx>. Zie ook de site van het **Belgian Governance Institute**, <http://www.b-g-i.be/index>.

In het raam van deze evaluatie is deze Code het meest geschikt om als referentie dienst te doen. Ze stelt zich twee streefdoelen:

- de ondernemingshoofden te helpen een optimale, professionele en duurzame groei te bewerkstelligen; en
- de vele professionele uitdagingen te onderbouwen met een sterke ethische norm.

Het directiecomité: wat heeft de wet van 2 augustus 2002 gewijzigd?⁴⁸

Voor de wet van 2 augustus 2002 was het beheer van de naamloze vennootschappen geheel in handen van de Raad van Bestuur, behalve wat de kredietinstellingen betreft. Alleen het dagelijks beheer kon worden uitgeoefend door een of verscheidene personen die daartoe waren gedelegeerd. Doordat het dagelijks beheer beperkt was tot handelingen die beantwoorden aan de alledaagse behoeften van de vennootschap en tot handelingen van weinig belang, was het beheer van de grote vennootschappen niet eenvoudig.

In het algemeen gesteld was het directiecomité dus niet wettelijk erkend en maakte het geen orgaan van de vennootschap uit. Het bestaan ervan was zeer vaak het resultaat van een clausule in de statuten.

De wet van 2 augustus 2002 poogde hierin enige verandering te brengen door de oprichting van een directiecomité vast te leggen. Op basis van deze wet, kunnen de statuten van een naamloze vennootschap de raad van bestuur machtigen zijn beheersbevoegdheden te delegeren aan een directiecomité. Deze delegering kan echter geen betrekking hebben op: het algemene beleid van de vennootschap; het toezicht op het directiecomité; en de handelingen gereserveerd voor de Raad van Bestuur krachtens andere bepalingen van de wet, zoals het opstellen van de jaarrekeningen en het beheersverslag, het gebruik van gemachtigd kapitaal, het terugkopen van eigen aandelen en de voorschotten op dividenden.

Als gevolg hiervan zijn zo goed als alle grote financiële instellingen ervan verzekerd dat hun directiecomité conform het begrip 'directiecomité' is zoals dat is gedefinieerd door het Wetboek van Vennootschappen ten gevolge van de wet op de Corporate Governance⁴⁹.

⁴⁸ zie http://www.b-g-i.be/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=123.

⁴⁹ Art. 524bis van het Wetboek van Vennootschappen.

100% gerecycleerd papier, gebleekt zonder chloor