

Toetsingskader verhoging garantie AfDB

Inleiding

De *African Development Bank* (AfDB) is het onderdeel van de AfDB Group dat leningen verstrekt aan Afrikaanse midden-inkomenslanden. De 81 lidstaten van de AfDB zijn tevens aandeelhouders van de bank. De aandeelhouders hebben ingelegd kapitaal en garanties verstrekt, waardoor de AfDB financiering aan kan trekken op de kapitaalmarkt om deze vervolgens als leningen te verstrekken aan de Afrikaanse lidstaten.

De aandeelhouders van de AfDB hebben tijdens de Jaarvergadering van de AfDB Group in 2018 een besluit genomen over een aanvullende kapitaalleg voor de AfDB, om zo de financiële capaciteit te vergroten. Dit betreft de zevende kapitaalverhoging voor de AfDB, de laatste dateert van 2010. Tijdens een buitengewone vergadering op 31 oktober 2019 nam de Raad van Gouverneurs van de AfDB een formeel besluit om het uitgegeven aandelenkapitaal met ongeveer SDR 83,719 miljard te verhogen, oftewel een verhoging van 125%. Daarvan zal SDR 5,023 miljard worden gestort en bestaat het restant uit garanties.

Op grond van het Nederlandse aandelenbezit van 0,847% bedraagt de Nederlandse bijdrage aan de kapitaalverhoging SDR 708,96 miljoen, waarvan SDR 42,54 miljoen over een periode van acht jaar dient te worden betaald en het restant à SDR 666,42 miljoen wordt gesteld als garantie. Bij de ten tijde van het besluit vastgezette wisselkoers bedraagt dit een verhoging van de garantie van EUR 828440030. De volledige verhoogde garantie wordt actief op het moment van de eerste kapitaalstorting, eind 2020.

Nederland bezit ongeveer 0,85% van de aandelen in de AfDB. Omdat alle aandeelhouders bij een aandelenuitgifte het recht hebben om niet-verwaterd te worden (het zogenaamde *non-dilution right*) zijn de mogelijkheden tot uitbreiden van aandelenbezit zeer beperkt. Het behouden van het reeds beperkte Nederlandse aandelenbezit binnen de bank is ook belangrijk omdat het stemrecht binnen de AfDB en de Nederlandse positie binnen het AfDB-kiesgroepkantoor hieraan gekoppeld zijn. Mocht Nederland niet deelnemen aan de zevende kapitaalverhoging dan neemt de Nederlandse invloed af. Voor Nederland bestemde aandelen worden dan namelijk opnieuw te koop aangeboden aan de overige niet-Afrikaanse lidstaten, hetgeen in de toekomst niet meer valt te compenseren.

Conform het beleidskader risicoregelingen worden nieuwe garanties getoetst aan de hand van een toetsingskader.

Probleemstelling en de rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Afrika wordt steeds meer gezien als de *'last development frontier'*: bij de huidige trends zijn in 2030 de tien armste landen ter wereld allemaal Afrikaans en woont daarnaast de overgrote meerderheid van de mensen in armoede in Afrika. De wereldgemeenschap heeft zich middels de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*, SDGs) gecommitteerd aan diverse doelstellingen, gericht op het wereldwijd uitroeien van extreme armoede per 2030. De AfDB is na China en de Wereldbank de grootste verstrekker van niet-concessionele financiering in Afrika en daarmee een belangrijke partner om de SDGs in Afrika te behalen. Daarnaast speelt de AfDB ook een belangrijke rol om Afrikaanse landen te ondersteunen in het behalen van de doelstellingen uit het Parijse klimaatakkoord.

Het beleid van de AfDB is op hoofdlijnen vastgelegd in de *Ten Years Strategy* en *High Fives Priorities* en vervolgens goedgekeurd door de aandeelhouders. De AfDB is de enige ontwikkelingsbank uitsluitend gericht op Afrika en daarnaast de enige entiteit op het Afrikaanse continent met de hoogste AAA-kredietwaardering. Naast de bijdrage aan armoedebestrijding in Afrika door middel van het bevorderen van duurzame economische groei en sociale ontwikkeling speelt de bank daardoor ook een belangrijke rol in de politieke emancipatie van het Afrikaanse continent. Een in dat kader belangrijk kenmerk van de Bank is de statutair vastgelegde bepaling dat een meerderheid van de aandelen in handen is van Afrikaanse lidstaten, namelijk 60%. Het restant is eigendom van niet-regionale aandeelhouders, zoals Nederland.

De laatste kapitaalverhoging van de AfDB dateert van 2010 en was destijds voorzien om voor ongeveer tien jaar te volstaan in de toenemende vraag naar AfDB-financiering. De vraag naar financiering neemt toe, enerzijds doordat de economie en financieringsbehoefte van middeninkomenslanden groeien en anderzijds doordat arme landen gradueren van AfDF-status naar AfDB-status. Door de toenemende vraag kent de AfDB daarnaast een relatief 'jonge' leningenportefeuille. In tegenstelling tot sommige andere multilaterale ontwikkelingsbanken wordt er daarom nog minder afgelost.

Nederland heeft de discussies over een kapitaalverhoging gesteund, onder voorwaarde dat de bank sterkere selectiviteit toepast in zijn operaties, verdere institutionele versterkingen doorvoert waaronder verdere aanscherping van het risicoraamwerk en zich nadrukkelijker richt op private-sectorontwikkeling, het bestrijden van fragiliteit en het uitbreiden van klimaatfinanciering.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Nederland is net als 27 andere niet-regionale landen aandeelhouder van de AfDB. Daarnaast zijn alle Afrikaanse landen aandeelhouder. De AfDB is voor Nederland een belangrijke partner in het verwezenlijken van het BHOS-beleid.

Door toenemende leenvolumes loopt de AfDB inmiddels tegen de leenplafonds aan die volgen uit het prudentiële risicobeleid. Een nieuwe kapitaalverhoging stelt de AfDB in staat om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag om financiering in Afrika en tegelijkertijd conform het eigen prudentiële risicoraamwerk te blijven handelen.

De AfDB heeft als centrale doelstellingen armoedebestrijding in Afrika en het bevorderen van duurzame economische groei en sociale ontwikkeling. De agenda van de AfDB, vastgelegd in de *Ten Years Strategy* en de *High Fives Priorities*, sluit goed aan bij de SDGs en de Nederlandse BHOS-prioriteiten. De bank is zodoende een belangrijke ontwikkelingspartner voor Nederland.

3. *Is het voorstel voor de risicoregeling:*

- a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

Nederland is lid van de AfDB en andere multilaterale ontwikkelingsbanken. De unieke rol van deze banken als katalysator van de markt is een van hun krachten en staat voorop bij de Nederlandse inzet.

De AfDB is mede door de kapitaalleg en bijbehorende garantstelling van de aandeelhouders een solide financiële instelling met bijbehorende AAA-kredietwaardigheid. Deze stelt de Bank in staat op basis van het ingelegd kapitaal voordelig financiering aan te trekken op financiële markten door obligaties uit te geven. Deze financiering kan vervolgens tegen gunstige voorwaarden worden geïnvesteerd in ontwikkelingsrelevante projecten en programma's. Door deze hefboomwerking, de revolverende werking en het genereren van eigen netto-inkomsten, kan de AfDB ieder jaar substantiële bedragen aan gunstige financiering uitzetten in ontwikkelingslanden (in 2018 omgerekend EUR 6,3 mld.) met een relatief beperkte historische kapitaalleg (sinds 1964 omgerekend ongeveer EUR 6,1 mld. cumulatief van alle aandeelhouders). Daarnaast investeren in veel van de projecten van de AfDB zijdelings ook andere investeerders.

De AfDB heeft kantoren in 41 landen op het continent en speelt door het Afrikaanse karakter een unieke rol binnen het ontwikkelingslandschap. De verhoging van de garantie aan de AfDB is daarmee een instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd.

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

Nederland heeft als aandeelhouder aan diverse internationale financiële instellingen garanties afgegeven. Als onderdeel van het goed aandeelhouderschap neemt Nederland deel aan de kapitaalverhogingen die deze instellingen periodiek doorvoeren. Van de AfDB is Nederland sinds 1984 aandeelhouder. Door deel te nemen aan deze kapitaalverhoging houdt Nederland zijn aandelenbezit, stemrecht en daarmee zijn invloed binnen de AfDB op peil, ons aandeel blijft ongeveer 0,85%.

Het betreft hier dus geen nieuwe garantie, maar een verhoging onder een reeds langlopende risicoregeling voor een internationale financiële instelling, die nog nooit is ingeroepen.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:*
- Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
 - Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*
 - Wat is de inschatting van het risico voor het Rijks in termen van waarschijnlijkheid, impact en beheersingsmate?*

De ophoging van het totale garanti kapitaal bedraagt SDR 78,696 mld. Het Nederlandse aandeel daarin bedraagt SDR 666,42 miljoen. Hiervoor dient het Nederlandse garantiplafond aan de AfDB met EUR 828 miljoen te worden verhoogd in 2020.

De huidige garantie aan de AfDB bedraagt EUR 643 mln. Na verhoging stijgt deze tot circa EUR 1,47 mld. Zoals gebruikelijk bij multilaterale ontwikkelingsbanken wordt voor deze garantie geen premie ontvangen, waardoor er ook geen middelen gestort worden in een begrotingsreserve. Het risico op het inroepen van deze garantie is uiterst gering: sinds 1984, toen Nederland aandeelhouder werd van de AfDB heeft er geen uitkering onder deze garantieregeling plaatsgevonden. De financiële voordelen van de garantie komen ten goede aan het eigen vermogen van de AfDB en worden deels gebruikt als bijdrage aan het AfDF, dat met schenkingen en concessionele leningen de armste landen van Afrika ondersteunt. Nederland draagt als donor bij aan het AfDF.

Het instellen van een premieafdracht zou leiden tot hogere financieringskosten voor klantlanden waardoor de AfDB minder effectief kan bijdragen aan haar mandaat, namelijk armoedebestrijding in Afrika door middel van het bevorderen van duurzame economische groei en sociale ontwikkeling.

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?*

De AfDB hecht veel waarde aan de stabiele AAA-status, die het bij alle kredietbeoordelaars heeft.¹ De zeer hoge kredietwaardigheid stelt de bank namelijk in staat voordelig te lenen op de kapitaalmarkt en vormt zo het fundament onder het organisatie model. De AfDB voert een prudent beleid met als expliciet doel om deze AAA-status te beschermen en het risico op het afroepen van de garantie te minimaliseren. Sinds de oprichting van de bank in 1964 is dit risico daardoor nog nooit gematerialiseerd, ook niet gedurende de periode van hoge Afrikaanse schulden eind vorige eeuw of gedurende de financiële crisis van 2008.

Net als andere IFIs geniet de AfDB zogenaamde *Preferred Creditor status*. Dat betekent dat indien klantlanden betalingsbalansproblemen kennen, deze de AfDB bij betalingen voorrang verlenen boven andere crediteuren. Mocht een soevereine crediteur achterstallig raken op bankleningen dan zal de AfDB als sanctie nieuwe financiering stopzetten. De verschillende internationale financiële instellingen treden hierbij gezamenlijk op: een achterstand bij de ene instelling leidt daardoor ook tot sancties bij andere instellingen. Mede door deze solidariteit zijn achterstanden op AfDB-leningen zeldzaam.

De AfDB kent geen winstmotief en gebruikt haar netto-inkomen deels voor het aanvullen van het eigen vermogen en deels als aanvulling voor het AfDF. Mede hierdoor is het eigen vermogen van de Bank t.o.v. zowel in- als uitleningen op een hoog peil conform de praktijk in de meeste andere multilaterale ontwikkelingsbanken. De AfDB zou theoretisch ook dividend kunnen uitkeren aan de aandeelhouders maar heeft dat in de praktijk nog nooit gedaan.

¹ Het betreft hier: *Moody's, Standard & Poor's, Fitch* en de *Japanese Credit Rating Agency*.

Sinds de financiële crisis van 2008 zijn kredietbeoordelaars de multilaterale ontwikkelingsbanken strenger gaan beoordelen. Onderdeel van deze kapitaalverhoging is daarom een aanscherping van het risicoraamwerk van de AfDB. Zo worden de Raad van Bewindvoerders en Raad van Gouverneurs vaker geïnformeerd over de financiële staat van de AfDB en krijgen deze ook aanvullende bevoegdheden om waar nodig in te grijpen. Ook wordt in het kader van de aangescherpte methodologie van de kredietbeoordelaars de noodzaak onderzocht van een conservatievere *leverage ratio* en kapitaaltoereikendheidsratio.

7. *Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van het Rijk?*

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is gouverneur bij de AfDB en vertegenwoordigt Nederland zo in de Raad van Gouverneurs, het hoogste orgaan van de AfDB. Daarnaast is Nederland op het hoofdkantoor van de bank in Ivoorkust permanent vertegenwoordigd in het kantoor van de Raad van Bewindvoerders. Zo kan Nederland via haar vertegenwoordiging in de Bank en in samenspraak met de andere aandeelhouders invloed uitoefenen op de besluitvorming binnen de AfDB.

Vormgeving

8. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform? Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt door het vakdepartement specifiek ingezet?*

De aandeelhouders ontvangen geen premie voor garanties aan de AfDB. Het door hen ter beschikking gestelde kapitaal en garanties zijn zonder winstbejag verstrekt. Er wordt door de aandeelhouders dus geen dividend of andere vergoeding gevraagd. De financiële voordelen van de garantie komen ten goede aan het eigen vermogen van de AfDB en dienen zo de doelstellingen uit het mandaat van de Bank. Dit eigen vermogen behoort toe aan de aandeelhouders, waaronder Nederland. Dankzij het genereren van eigen netto-inkomsten, kan de AfDB ieder jaar substantiële bedragen uitlenen ondanks de beperkte inleg van kapitaal door de aandeelhouders. Qua voorwaarden en vormgeving wordt aangesloten bij de al bestaande garantie. Dat betekent dat ook voor de verhoging geen premie zal worden betaald.

9. *Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?*

Het is staand beleid dat aandeelhouders geen premie berekenen en ontvangen voor deze garantie, waardoor er ook geen middelen gestort worden in een begrotingsreserve. De financiële voordelen van de garantie worden door de AfDB middels betere leenvoorwaarden doorberekend aan de klantlanden, waarmee het bijdraagt aan de realisatie van de door de AfDB opgelegde beleidsdoelstellingen. Het instellen van een premie zou de bijdrage van de AfDB aan het maatschappelijke doel verminderen.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

Deze garantieregeling kent geen horizonbepaling. Indien Nederland zou besluiten uit de AfDB Group te treden door verkoop van zijn aandelenbezit dan zou de garantieregeling worden beëindigd.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoering van de regeling behoort tot de reguliere werkzaamheden van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hier zijn geen verdere uitvoeringskosten aan verbonden.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

De multilaterale instellingen waar Nederland financiële bijdragen aan doet, worden periodiek beoordeeld op effectiviteit en relevantie voor het Nederlandse beleid door middel van een zogenaamde Scorekaart. Eind 2019 werd een AfDB-Scorekaart aan de Kamer aangeboden. De bank scoorde toen voldoende/goed op zowel effectiviteit als beleidsrelevantie. Door het Afrikaanse karakter geniet de bank een sterk gevoel van eigenaarschap onder de Afrikaanse lidstaten waardoor het constructief de beleidsdialoog kan aangaan.

Daarnaast wordt de AfDB periodiek geëvalueerd door MOPAN, het *Multilateral Organisation Performance Assessment Network*. In de laatste evaluatie (2015-2016) stelt MOPAN dat de AfDB voldoet aan de vereisten van een effectieve multilaterale organisatie voldoet en dat de bank 'fit for purpose' is.

Tevens worden er door IDEV, het onafhankelijke evaluatiebureau van de bank, diverse evaluaties uitgevoerd naar de effectiviteit van de bank. De Bank monitort daarnaast doorlopend verschillende prudentiële limieten en rapporteert eens per jaar de *medium-term financial outlook* aan de Raad van Bewindvoerders. Deze MTFO beschrijft de financiële staat van de AfDB en vormt zo de basis voor financiële beslissingen.

Het Nederlands aandeelhouderschap van internationale financiële instellingen zal ook worden meegenomen in de volgende beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel.