
Vergaderjaar 2003–2004

29 200 IXB

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2004

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VOOR ONTWIKKE- LINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2004

Graag bieden wij u hierbij het eindverslag aan van de onderhandelingen over de achtste middelenaanvulling van het Aziatisch Ontwikkelingsfonds. Tevens vindt u een toelichting op de budgettaire consequenties ad EUR 80 089 982,–.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

1. Inleiding en samenvatting

De onderhandelingen voor de achtste middelenaanvulling van het Aziatisch ontwikkelingsfonds zijn in vier rondes afgerond. De onderhandelingsrondes vonden achtereenvolgens plaats in Kopenhagen (9–10 oktober 2003), Tokyo (9–11 december 2003), Lissabon (9–11 maart 2004) en Seoel (11–12 mei 2004).

Het AsDF is in 1974 opgericht als concessioneel loket van de Aziatische ontwikkelingsbankgroep (AsDB-groep) en heeft, evenals de AsDB, armoedebestrijding in Azië als overkoepelende doelstelling. Hiertoe verstrekt het Aziatisch ontwikkelingsfonds (AsDF) concessionele leningen aan de armste 26 landen in Azië. De grootste ontvangers voor de komende vier jaar zijn: Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam en Nepal. Het AsDF wordt gefinancierd via terugbetalingen op oude leningen, rentebetalingen en donormiddelen; iedere vier jaar vinden onderhandelingen plaats over een nieuwe middelenaanvulling.

De onderhandelingen hebben geresulteerd in een substantiële verhoging van de omvang van AsDF, van \$ 5,64 mrd voor AsDF-8 naar \$ 7 mrd voor AsDF-9 voor de periode (2005–2008). Daarmee kan het fonds tegemoet komen aan de extra vraag naar concessionele middelen van landen als Afghanistan en Sri Lanka en de nieuwe lenende landen Azerbeidjaan en Oost-Timor. Van deze \$ 7 mrd zal circa \$ 3.7 mrd uit de eigen middelen van het fonds komen (het merendeel zijn terugbetalingen van leningen). Donoren zullen \$ 3.2 mrd bijdragen aan het fonds (dit is exclusief additionele vrijwillige bijdragen). Resteert een tekort van circa \$ 130 mln. dat door extra tussentijdse donorbijdragen kan worden opgevuld.

Nederland heeft net als de meeste andere landen het aandeel in het fonds gehandhaafd (2,9% resulterend in een totale bijdrage van € 80,1 mln). De VS heeft het nominale bedrag gelijkgehouden, maar heeft aangekondigd dat indien enkele belangrijke hervormingen worden doorgevoerd er een additionele bijdrage zal worden geleverd. Het VK heeft het aandeel substantieel verhoogd.

De onderhandelingen hebben in een belangrijke beleidswijziging geresulteerd door de introductie van een schenkingenloket. Vergelijkbare schenkingenloketten zijn eerder geïntroduceerd bij IDA (zachte leningenloket van de Wereldbank) en het Afrikaanse ontwikkelingsfonds. Het schenkingenloket is vooral gericht op de armste landen met een hoge schuld en post-conflict-landen. Een innovatie is de afspraak door donoren om naast de bijdrage aan het fonds tevens vooraf het verlies aan rente-opbrengsten als gevolg van schenkingen te compenseren. Deze bijdragen van donoren zijn additioneel en worden apart vermeld in de tabel met de donorbijdragen.

Een ander belangrijk agendapunt was het allocatiebeleid van AsDF. Goed bestuur heeft een hoger gewicht gekregen om er zo voor te zorgen dat goed presterende landen een hogere allocatie ontvangen. Hiermee is het AsDF beleid meer in lijn gebracht met het beleid van andere fondsen. Daarnaast heeft de Bank zich gecommitteerd om het beleid tot openbaring van de gegevens af te stemmen met het nu gangbare beleid van IDA en op termijn tot volledige openbaarmaking te komen. Een ander belangrijk resultaat is dat de Bank zich heeft verplicht meer aan te sluiten bij nationale armoedestrategieën (PRSPs) en de inspanningen ten aanzien van harmonisatie en samenwerking te vergroten, waaronder het verder versterken van landenkantoren. Tenslotte heeft de President van de Bank zich gecommitteerd aan een aantal belangrijke institutionele hervormingen die de komende jaren uitgevoerd dienen te worden, waaronder de invoering van een systeem voor resultaatgericht management.

2. Beleidsafspraken

Introductie schenkingenloket

In navolging van de invoering van schenkingenloketten bij de zachte leningenfondsen van de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank stond een voorstel voor schenkingen in het AsDF op de agenda van deze middelenaanvulling. Het compromis dat werd bereikt is dat het grootste deel van het schenkingenloket wordt gereserveerd voor de gedeeltelijke financiering van de landenprogramma's van de armste landen met een hoge schuldenlast en / of een post-conflict situatie (16% van de middelenaanvulling) en dat daarnaast 3% is gereserveerd voor technische assistentie en 2% voor de financiering van projecten gericht op de bestrijding van HIV/AIDS en andere overdraagbare ziekten. Hiermee komt het totaal van het schenkingenloket op 21% van de middelenaanvulling (zie bijlage). Met dit resultaat is bereikt dat schenkingen voor het grootste deel zullen worden bestemd voor de financiering van reguliere landenprogramma's (die reeds zijn of zullen worden afgestemd op PRSP's) en niet zijn toebedeeld aan specifieke sectoren / thema's zoals in de bestaande schenkingenloketten van IDA en AfDF. Voor Nederland, en daarin gesteund door onder andere het VK, Zwitserland, Zweden en Frankrijk was een voorwaarde voor dit compromis de afspraak dat tijdens de *Mid-Term Review* (eind 2006) van deze middelenaanvulling zal worden gezien of en hoe het schenkingenloket kan worden aangepast om de uitkomsten van de nog lopende IDA onderhandelingen over schenkingen op basis van een analyse van schuldhoudbaarheid mee te nemen. Schenkingen hebben een consequentie voor de financiering van het AsDF op de lange termijn omdat er geen terugbetalingen en rente in het fonds terugvloeien. Donoren zijn overeengekomen om het verlies aan inkomsten uit rente vooraf te compenseren. Daarnaast hebben donoren uitgesproken de financiële slagkracht van het fonds op de lange termijn te willen handhaven.

Allocatiebeleid

Tijdens de onderhandelingen is uitvoerig stilgestaan bij de herziening van het allocatiebeleid van het fonds. Voor de donoren waren de weging van goed bestuur in de allocatieformule, de openbaarmaking van de prestatieresultaten van de lenende landen en de omgang met zwak presterende landen de belangrijkste discussiepunten.

De belangrijkste herziening betrof het meer in lijn brengen van het systeem met de gehanteerde systemen bij andere fondsen door het gewicht in de formule voor goed bestuur te verhogen. De Bank is opgeroepen om in samenspraak met andere ontwikkelingsbanken te komen tot meer uniformiteit in de verschillende systemen.

Verder is er overeengekomen dat het openbaarmakingbeleid in lijn wordt gebracht met de bij IDA gehanteerde praktijk en dat vervolgens een tijdspad wordt opgezet dat zal leiden tot volledige openbaarmaking van de scores van de lenende landen. Op onder meer het verzoek van Nederland is afgesproken om de lenende landen zelf bij de besluitvorming hierover te betrekken middels de Raad van Bewindvoerders.

Het voorstel van de Bank om betrokken te blijven bij zwak presterende landen, via niet-financiële instrumenten, werd op hoofdlijnen gesteund door de aanwezigen. In deze landen kunnen de kwaliteit van technische assistentie en op de situatie afgestemde betrokkenheid van de Bank doorslaggevend zijn voor succes. In dit kader zal de Bank meer aandacht besteden aan innovatieve benaderingen voor deze landen. Nederland wees, met openlijke steun van Canada, de VS, de Scandinavische landen en Zwitserland, op het belang van een goede samenwerking en arbeids-

deling tussen de verschillende partners in een zwak presterend land als het gaat om uitvoering van diagnostisch werk. Tenslotte is afgesproken dat het allocatiesysteem ook zal worden toegepast op de allocatie van schenkingen (met uitzondering van de schenkingen voor technische assistentie (TA), die conform de bestaande methode via een apart TA-fonds worden toegekend).

Herziening van de armoedebestrijdingstrategie van de Bank

Een belangrijk onderwerp tijdens deze onderhandelingen was de tussentijdse evaluatie van de armoedebestrijdingstrategie van de Bank¹. Deze strategie werd in 1999 geformuleerd toen de Bank armoedebestrijding formeel tot hoofddoelstelling van de Bank maakte. De tussentijdse evaluatie richt zich op de implementatie tot nu toe, mede omdat 5 jaar na formulering van de strategie het nog te vroeg is om de daadwerkelijke impact van de strategie te meten. De evaluatie geeft aan dat een aantal verbeteringen, zoals meer participatief projectontwerp en versterkte partnerschappen (o.a. met NGO's) reeds is gerealiseerd, en leidt verder tot de identificatie van een aantal benodigde verbeteringen (van implementatie en de strategie zelf).

Een belangrijke verbetering waarover tijdens de onderhandelingen overeenstemming werd bereikt is de door Nederland en een groot aantal andere donoren gewenste versterkte aansluiting door de AsDB bij nationale armoedestrategieën (PRSP's) (dit proces was reeds eerder in gang gezet, onder andere met steun van een Nederlands trustfund). De verdere verbetering van de implementatie van de armoedebestrijdingstrategie is sterk gerelateerd aan de invoering van een systeem voor resultaatgericht management. Dit systeem krijgt een speciale focus op ontwikkelingsresultaat (i.p.v. aantal en volume van leningen, zie hieronder). De armoedebestrijdingstrategie kende tot nu toe een enkele indicator voor de armoedefocus, die niet adequaat werd bevonden door zowel de Bank als donoren (hoewel de Bank het gestelde doel voor deze indicator wel haalde). Daarnaast zal de AsDB in haar programma's duidelijker de link leggen met het behalen van de MDG's en zorgen voor het in huis halen van de benodigde specialisten om de kwaliteit en armoedefocus van projecten en programma's te garanderen.

Ten slotte heeft de Bank zich gecommitteerd aan een versterkte inspanning ten aanzien van harmonisatie, in het bijzonder met betrekking tot de samenwerking met ontwikkelingspartners als WB/IMF, de VN en bilaterale donoren, o.a. middels versterkte landenkantoren.

Invoering van een systeem voor resultaatgericht management

De invoering van een systeem voor resultaatgericht management behoorde tot de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Conform de Nederlandse wens zal het systeem gebaseerd zijn op het principe van *ownership* door de lenende landen. Hiertoe zal de AsDB resultaatgerichte landenstrategieën ontwikkelen die in lijn zijn met de eigen nationale armoedestrategieën van de lenende landen (PRSP's). Om te voorkomen dat de AsDB bijdraagt aan een onnodige last voor lenende landen (omdat deze geconfronteerd dreigen te worden met rapportageverplichtingen over verschillende resultaatindicatoren van diverse donoren), zal de AsDB de resultaatindicatoren zoveel mogelijk afstemmen met andere ontwikkelingspartners. Naast de monitoring van landenprogramma's zal het systeem op institutioneel niveau systematisch volgen in hoeverre uitvoering aan de armoedestrategie van de Bank wordt gegeven (bijv. ten aanzien van prioriteiten als gender, private sectorontwikkeling, goed bestuur en milieu). Ten slotte is expliciet afgesproken dat met de invoering van het resultaatmeetsysteem de beoordeling en prestatiebeloning

¹ «Review of the Asian Development Bank's Poverty Reduction Strategy», R95-04

van medewerkers zal worden aangepast door deze meer op ontwikkelingsresultaat dan op het behalen van leenvolumes te baseren.

Institutionele hervormingen

Om tegemoet te komen aan de oproep van donoren om de uitvoering van het bestaande beleid te verbeteren heeft de Bank tijdens de onderhandelingen een lijst met maatregelen voorgesteld die de effectiviteit van de Bank dienen te verhogen. Dit betreft onder andere de invoering van resultaatgericht management en tussentijdse evaluaties.

Een belangrijke hervorming die de Bank reeds tijdens de onderhandelingen heeft doorgevoerd is het onafhankelijk maken van de evaluatiedienst die nu direct aan de raad van bewindvoerders rapporteert (zoals al gangbaar is bij de Wereldbank en het IMF). Deze verandering is per 1 januari 2004 ingegaan.

Tevens heeft de President aangegeven een onafhankelijk team experts aan te stellen die de nu twee jaar oude reorganisatie gaat evalueren. De President is voornemens om de positie van de vice-presidenten verder te versterken. Deze managementlaag is vorig jaar verstrekt met een vierde vice-president (de Nederlander Geert van der Linden, voormalig directeur generaal bij de Bank). Tenslotte hebben de donoren bij de Bank aangedrongen op een herziening van het personeelsbeleid o.a. om te zorgen voor meer gerichtheid op resultaten.

Financieel beheer van het fonds

Donoren hebben tijdens de *Mid Term Review* van AsDF-8 de Bank verzocht om meer inzicht te geven in het beheer van de interne middelen. In dat verband heeft Nederland aandacht gevraagd voor het wisselkoersrisicobeleid van het fonds, om zo verliezen als gevolg van het verschil in de valutasamenstelling van de inkomende en uitgaande middelen te beperken. Afgesproken is om de planning van het AsDF voortaan in SDR te doen in plaats van US\$. Dit is een verbetering die de kans op wisselkoersverliezen vermindert. Deze maatregel was echter reeds in het kader van de vorige middelenaanvulling overeengekomen, maar nog niet uitgevoerd. Verder drongen Nederland en andere donoren aan om de praktijk van leningen die van de ene AsDF periode naar de volgende worden doorgeschoven af te schaffen. Hier heeft de Bank mee ingestemd. De Bank zal voortaan niet meer comitteringen aangaan dan er aan middelen beschikbaar zijn gesteld.

Donoren waren tenslotte niet tevreden over het relatief hoge percentage van niet-uitgekeerde leningen. Deze druk heeft erin geresulteerd dat Management kritisch zal kijken naar de huidige stand van de uitleenportfolio en leningen zal schrappen en herprogrammeren. Zo worden additionele interne middelen vrijgemaakt.

3. Financiële aspecten

Omvang AsDF-9

De omvang van de middelenaanvulling is vastgesteld op \$ 7 mrd. Bovenop het bedrag van \$ 7 miljard komt een bedrag van US 166 miljoen voor de compensatie vooraf van het verlies aan inkomsten uit rente als gevolg van het schenkingenloket. Het fonds is met deze omvang beter in staat om een bijdrage te leveren aan het behalen van de MDG's in Azië. Tevens kan het ook voldoen aan de toegenomen vraag naar AsDF-leningen van (post-conflict) landen als Afghanistan, Sri Lanka, Azerbeidjaan en Oost-Timor. Tenslotte kan de Bank een grotere rol spelen in het uitvoeren van projecten met een regionaal karakter. Er was verder consensus over de noodzaak om de bijdrage aan AsDF uit

de interne middelen van de Bank te maximaliseren. Uiteindelijk heeft de Bank aangegeven een totaal van \$ 3.7 mrd uit eigen middelen te kunnen genereren (voor het overgrote deel betreft dit terugbetalingen op bestaande leningen uit het AsDF).

De meeste donoren handhaafden hun bijdrage. Het aandeel van de VS liep terug van 14,42% naar 13,7%. Het VK verhoogde zijn aandeel substantieel van 4,8 % naar 6,0%. Het Spaanse aandeel verdubbelde van 1% naar 2%. China werd voor het eerst donor met een bescheiden bijdrage van \$ 30 miljoen. Tevens vond er een lichte verbetering plaats in de verhouding tussen de bijdragen van regionale en niet-regionale donoren. Het structurele tekort is beperkt gebleven tot 1,89% van de middelenaanvulling (dit bedroeg 4,93% in de vorige middelenaanvulling).

Verzilveringsschema

De donorbijdragen zullen worden uitbetaald over een periode van 10 jaar. Enkele landen hebben besloten mee te doen aan een versneld verzilveringsschema van zeven jaar en sommige landen zelfs aan een schema van vier jaar. De hierdoor ontstane extra-inkomsten uit rente zullen ten goede komen aan het fonds of worden gebruikt om het aandeel aan de middelenaanvulling constant te houden ten opzichte van AsDF-9. Nederland zal, net als de meeste donoren, verzilveren volgens een tienjarig schema.

Voordat AsDF-9 in werking treedt dienen de donoren een «instrument of contribution» neer te leggen. AsDF-9 wordt effectief wanneer zoveel instrumenten zijn ontvangen dat minimaal 50% van de donormiddelen voor AsDF-9 daadwerkelijk is toegezegd, of uiterlijk 1 juli 2005. Zodra de Staten-Generaal de tweede suppletore begroting 2004 heeft goedgekeurd, en daarmee haar goedkeuring heeft gegeven aan de Nederlandse bijdrage aan de AsDF-middelenaanvulling, zal Nederland haar «instrument of contribution» neerleggen.

Financiële consequenties voor Nederland

Op basis van de behaalde resultaten, heeft de Nederlandse delegatie aangegeven dat Nederland het bestaande aandeel in het fonds wenst te handhaven. In absolute termen houdt dit in dat Nederland zich gecommitteerd heeft aan een aandeel van 2,9% van de totale donorbijdrage van \$ 3,2 miljard. Nederland heeft daarmee toegezegd om SDR 66 618 075 bij te dragen aan AsDF-9. Dit komt neer op een eurobedrag van 80 089 982 aan verplichtingen. Van dit bedrag is €3.94 mln euro voor de compensatie van het verlies aan renteopbrengsten als gevolg van schenkingen. Het totaal van de Nederlandse bijdrage, valt daarmee binnen het begrote bedrag voor deze middelenaanvulling (€ 81.9 miljoen), die als stelpost is verwerkt in de ontwerpbegroting 2004.

De uitgaven zullen verantwoord worden op Hoofdstuk IX B van de begroting en komen ten laste van HGIS-ODA.

Nederland zal de bijdrage betalen via de uitgifte van promessen, in vier gelijke termijnen in de jaren 2005–2008. De promessen zullen in de periode 2005–2014 worden verzilverd. Voor AsDF-9 is een vaste wisselkoers afgesproken waardoor donoren een verplichting hebben in hun eigen valuta. De afgesproken wisselkoers is het gemiddelde over de periode 1-10-2003 tot en met 31-3-2004 (1 SDR = 1,20 euro). In de ontwerp-begroting 2004 was reeds rekening gehouden met een eerdere betaling van € 3 112 000. Deze betaling vervalt. In de ontwerp-begroting 2005 is een reeks verwerkt die afwijkt van wat nu is afgesproken. Mutaties hiervoor zullen op de gebruikelijke budgettaire wijze worden verwerkt.

De onderhandelingen hebben geleid tot een voor Nederland goed resultaat. Er is meer aandacht voor implementatie van beleid waarbij meer dan voorheen aandacht zal zijn voor resultaatgericht management. De armoedefocus is versterkt na de herziening van de armoedestrategie waarbij de nationale armoedestrategieën centraler komen te staan. Wat betreft de effectieve aanwending van de middelen is Nederland tevreden over de herziening van het allocatiebeleid dat nu landen sterker zal belonen voor goed bestuur. Op het punt van het schenkingenloket heeft Nederland er samen met andere donoren voor gezorgd dat er een raamwerk is opgesteld dat gericht is op de armste landen met een hoge schuld en/of postconflict situatie. Er is expliciet opgenomen dat aanpassingen mogelijk zijn zodra het schuldhoudbaarheidsraamwerk dat nu wordt opgesteld door de Wereldbank en het IMF af is. Op het punt van de financiering van het verlies aan terugbetalingen is overeengekomen dat de donoren een gedeelte vooraf zullen compenseren. Het financieel beheer is op een aantal punten verbeterd, maar het is helaas niet gelukt om een beter beleid voor het wisselkoersrisico te bewerkstelligen. Tenslotte is Nederland tevreden over de institutionele hervormingen die zijn aangekondigd en deels uitgevoerd (zoals het onafhankelijk maken van de evaluatiedienst)

Bijlagen¹

1. Schenkingenloket AsDF-9
2. Overzicht van de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting
3. Overzicht bijdragen donoren in AsDF-9
4. Samenvatting Donor rapport

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer