

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010

Nr. 64

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 december 2009

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ bestond bij een tweetal fracties de behoefte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over zijn brief d.d. 6 november 2009 inzake de evaluatie FMO Infrastructuur Fonds Minst Ontwikkelde Landen (Kamerstuk 32 123 V, nr. 21).

De minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 23 december 2009. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Nicolaï (VVD), Waalkens (PvdA), Çörüz (CDA), Ferrier (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Van Dam (PvdA), Eijssink (PvdA), Schippers (VVD), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Irrgang (SP), Knops (CDA), De Roon (PVV), Peters (GL), Ten Broeke (VVD), Gill'ard (PvdA), Van Raak (SP), Voorde-wind (CU) en Thieme (PvdD).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Van Miltenburg (VVD), Vermeij (PvdA), Omtzigt (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Spiess (CDA), Van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Arib (PvdA), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Neppéus (VVD), Koşer Kaya (D66), Lempens (SP), Schermers (CDA), Wilders (PVV), Vacature (GL), Van Beek (VVD), Samsom (PvdA), Gesthuizen (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU) en Ouweland (PvdD).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de IOB-evaluatie van het Infrastructuur Fonds Minst Ontwikkelde Landen (MOL fonds) dat werd uitgevoerd door de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Genoemde leden hechten grote waarde aan de benutting van de mogelijkheden van investering in rendabele, privaat gefinancierde, projecten die ontwikkeling en lokaal ondernemerschap stimuleren en daarnaast rendabel zijn. Dit komt de effectiviteit van ontwikkelingsprojecten ten goede. Daarnaast wordt op deze manier aangesloten bij de vraag uit ontwikkelingslanden zelf en wordt lokaal ownership in deze landen versterkt. De CDA-fractie heeft een aantal vragen bij de voorliggende evaluatie.

Uit de evaluatie blijkt dat er in de eerste jaren van het MOL fonds sprake was van bestedingsdruk. Kan de minister nader ingaan op de problemen die er in deze periode zijn ontstaan? Zijn er andere fondsen die in de aanlooperperiode tegen deze problemen aanlopen? Zo ja, welke? Op welke manier speelt deze constatering een rol bij de opzet van nieuwe investeringsfondsen?

Financiële crises hebben in het verleden een nadelig effect gehad op de investeringen in ontwikkelingslanden. Welke gevolgen ziet de minister als gevolg van de huidige financiële crisis voor het aantal projecten dat uit het MOL fonds wordt gefinancierd, mede in het licht van het kleine aantal private investeerders op het gebied van infrastructurele projecten? Voorziet de minister opnieuw problemen op het gebied van bestedingsdruk? Graag een reactie.

De minister geeft aan dat het MOL fonds een goede aanvulling vormt op het ORIO programma. Kan de minister, door middel van concrete voorbeelden, aangeven hoe deze aansluiting heeft geleid tot verbeterd beleid?

Nederland steunt publieke infrastructuurontwikkeling in ontwikkelingslanden door bijdragen aan de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken. Kan de minister aangeven om welke bedragen het hier gaat? Kan hij daarnaast aangeven hoe deze projecten zich verhouden tot het eerder genoemde ORIO programma?

De minister geeft aan dat het katalyserend effect van het fonds zich voldoende heeft bewezen. De leden van de CDA-fractie delen deze visie. De minister geeft ook aan dat het fonds zich in de markt voor private infrastructuurontwikkeling onderscheidend heeft weten op te stellen ten opzichte van nationale en multilaterale ontwikkelingsbanken. Kan de minister aangeven op welke manier het MOL fonds zich onderscheidt van deze andere fondsen?

De minister heeft er voor gekozen het MOL fonds de komende jaren te steunen met 20–22 miljoen euro. Kan de minister aangeven welke verwachting hij heeft voor investeringen van het MOL fonds in infrastructurele projecten en hoe de gekozen extra investering aansluit bij de verwachte vraag naar infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden?

Kan de minister nader ingaan op de afspraken die met FMO zijn gemaakt op het gebied van beheerskosten en op welke manier tegemoet wordt gekomen aan de kritiek die in de evaluatie wordt gegeven?

Inbreng van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennis genomen van de evaluatie en de beleidsreactie daarop. Ook deze leden erkennen de cruciale rol van investeringen in infrastructuur voor de ontwikkeling van het lokale ondernemingsklimaat. Deze leden spreken ook hun waardering uit voor de bijdrage die FMO levert aan armoedebestrijding, aan financiering in gebieden die weinig private investeerders trekken en aan het meedenken en meehelpen bij het verder ontwikkelen van betrouwbare bancaire systemen in ontwikkelingslanden.

De leden van de fractie van de PvdA stemmen in met het besluit het MOL fonds te handhaven, ook al is de directe aanleiding om het fonds op te richten, niet meer van toepassing. Deze leden zien grote meerwaarde in het fonds omdat het fonds het mogelijk maakt projecten met een hoger risicoprofiel te ondersteunen, in landen die al moeilijk investeringen aantrekken.

De leden van de fractie van de PvdA hebben nog wel enkele vragen. Financiële crises in het verleden hebben in ontwikkelingslanden een nadelig effect op investeringen in infrastructuur laten zien. Is die trend nu weer zichtbaar? Is de minister op de hoogte of ook andere regeringen en donoren gehoor geven aan de oproep van de Wereldbank om investeringen in infrastructuur te handhaven? Wat zijn de gevolgen van de economische en bancaire crisis voor het MOL fonds geweest? Zijn projecten stilgevallen, omdat partners niet meer aan betalingsverplichtingen kunnen voldoen, en zo ja, wat is de omvang daarvan?

Een aantal jaren geleden stelde toenmalig FMO-directeur prof. L. Mennes dat er relatief weinig rendabele projecten in Afrika waren waar FMO in zou kunnen participeren, en dat om deze projecten gestreden werd met de Europese Investeringsbank en de Caisse Française de Développement. Kan de minister toelichten of dit nog steeds het geval is, en zo ja, hoe hier mee omgegaan wordt? Zo nee, waarom niet?

Wat is de focus van FMO en het MOL fonds op de voedselproductie? Welk deel wordt via microkredieten gegeven? Op welke wijze worden kredieten toegankelijk gemaakt voor vrouwen?

II Reactie van de minister

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken voor hun inbreng. Ook ik hecht grote waarde aan de rol van investeringen in infrastructuur voor de ontwikkeling van het lokale ondernemingsklimaat. Door te investeren in rendabele, privaat gefinancierde infrastructuurprojecten wordt effectief bijgedragen aan armoedebestrijding. Het fonds richt zich bovendien op projecten met een hoog risicoprofiel in landen die moeilijk investeringen aantrekken. Tezamen met het katalytisch effect, waardoor commerciële investeerders bereid zijn om in dergelijke infrastructuurprojecten te stappen en er een hefboomeffect ontstaat, is dit voor mij de specifieke meerwaarde van het MOL fonds.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de problemen die in de eerste jaren van het MOL fonds zijn ontstaan met betrekking tot bestedingsdruk, en of er andere fondsen zijn die in de aanloopperiode tegen deze problemen aanliepen.

Het MOL fonds is ontstaan als reactie op de in internationaal verband gemaakte afspraken om de hulp aan de minst ontwikkelde landen te ontbinden. Daarbij is in de beginjaren van het fonds aan FMO het signaal afgegeven dat ontbinding van de hulp geen negatief effect mocht hebben

op het volume van de hulp aan deze landen. Deze druk tot besteding heeft kort geduurd. Er zijn bij FMO geen andere fondsen die in de aanloopperiode tegen deze problemen aanliepen.

Het CDA refereert ook aan de kritiek in de evaluatie op de beheerskosten. Ik ben het met de evaluatie eens dat een beheerskostenvergoeding die mede gebaseerd is op het aangaan van nieuwe investeringen én schenkingen een verkeerde prikkel kan opleveren. De huidige beheerskostenvergoeding waarbij FMO een procentuele vergoeding krijgt over de omvang van nieuwe investeringen én over de portefeuille van een fonds, dient daarom gewijzigd te worden. Overleg met FMO is gaande teneinde tot een kostenstructuur te komen waarbij slechts de werkelijk gemaakte kosten worden vergoed. In de nieuwe beschikking voor het *Infrastructure Development Fund* (IDF, de opvolger van het MOL-fonds) zal deze aangepaste opzet voor de vergoeding van de beheerskosten worden opgenomen.

De CDA- en PvdA-factie hebben beide vragen over de gevolgen van de huidige financiële crisis op de investeringen in infrastructuur. Inderdaad zijn de gevolgen van de financiële crisis ook zichtbaar in een terugval van investeringen in infrastructuur in ontwikkelingslanden. Hogere kosten voor financiering, terugvallende overheidsinkomsten, afname in (nationale en subnationale) overheidsuitgaven, uitstel van investeringen en afname van private financieringsbronnen zijn hier mede de oorzaak van. Een terugval van investeringen in infrastructuur als gevolg van een financiële crisis was ook waarneembaar in Azië in en na 1997. De volle omvang van de huidige crisis op de infrastructuurontwikkeling in ontwikkelingslanden is overigens nog niet duidelijk. De oproep van de Wereldbank om investeringen in infrastructuur te handhaven heeft zeker gehoor gekregen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de *Infrastructure Crisis Facility Debt Pool* die in reactie op de liquiditeitscrisis oktober jl. is gelanceerd. Deze faciliteit heeft inmiddels USD 4 miljard gemobiliseerd. Duitsland, Frankrijk en de Europese Investeringsbank (EIB) zijn de belangrijkste initiële financiers. Nederland heeft ervoor gekozen om op het gebied van infrastructuur extra middelen voor ORIO en PIDG (*Private Infrastructure Development Group*) beschikbaar te stellen. Voor ORIO is het verplichtingenplafond in 2009 verhoogd van EUR 140 miljoen naar EUR 180 miljoen, het verplichtingenplafond van PIDG is verhoogd van 3 naar 6 miljoen per jaar met ingang van 2009. Bovendien is Nederland al één van de grotere financiers van IFC op het gebied van *Technical Assistance* (TA).

Met betrekking tot het MOL fonds voorzie ik dat de crisis enerzijds het aantal projecten dat daadwerkelijk gerealiseerd zal worden negatief zal beïnvloeden, omdat partijen die actief zijn in de infrastructuur sector door beperkte financiële middelen minder projecten kunnen uitvoeren. Anderzijds zal er, vanuit de projecten die ontwikkeld worden, een toename in vraag zijn naar financiering vanuit het MOL fonds, omdat alternatieve vormen van financieringen, vooral vanuit commerciële banken ook minder beschikbaar zullen zijn.

Ten aanzien van de vraag naar de ontwikkeling van infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden wordt in een recent onderzoek van de Wereldbank het tekort aan investeringen in infrastructurele projecten in alleen Afrika geschat op USD 31 miljard per jaar. Gezien het belang van infrastructuur voor economische groei en de in het algemeen positieve evaluatie, heb ik in overleg met FMO besloten om de bijdrage aan de opvolger van het MOL fonds, het *Infrastructure Development Fund* (IDF), op te hogen met EUR 84 miljoen voor de komende jaren. Ik verwacht dat deze ophoging, samen met het katalyserend effect van het fonds, bijdraagt aan deze vraag naar infrastructurele investeringen.

Het CDA merkt terecht op dat Nederland de ontwikkeling van publieke infrastructuur ook steunt door bijdragen aan de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken. Het is echter lastig om exact aan te geven welke bedragen daarmee gemoeid zijn. Publieke infrastructuur vormt bij zowel de Wereldbank, als de regionale ontwikkelingsbanken een belangrijke prioriteit. Zo maken bij IDA (*International Development Association*), het zachte leningenloket van de Wereldbank, leningen voor infrastructurele projecten ca. 35% van de totale portefeuille uit. Bij de Afrikaanse ontwikkelingsbank is het aandeel van infrastructurele projecten, met nadruk op transport, water en energie, zelfs 45%. En ook bij de Aziatische ontwikkelingsbank en de Inter-Amerikaanse ontwikkelingsbank liggen de percentages hoog (respectievelijk 26% en 45%). Nederland geeft geen directe, geormerkte steun voor grootschalige, publieke infrastructuurontwikkeling aan de ontwikkelingsbanken. Wel wordt technische assistentie (door de banken) aan overheden ten behoeve van infrastructurele projecten soms door Nederland gefinancierd. Veelal via ambassades, maar bijvoorbeeld ook als onderdeel van het samenwerkingsprogramma met de *International Finance Corporation* (IFC), de private sector-tak van de Wereldbankgroep. In laatstgenoemd geval gaat het om USD 3,1 miljoen per jaar.

De fractie van het CDA vroeg tevens om aan te geven hoe de aansluiting van het MOL fonds op het ORIO programma heeft geleid tot verbeterd beleid. De complementariteit van deze twee programma's bestaat er vooral uit dat het MOL fonds zich richt op private sector infrastructuur en ORIO op publieke sector infrastructuur. Een voorbeeld hoe de aansluiting van deze twee programma's heeft geleid tot verbeterd beleid is verbeterde afstemming van de landenlijsten. Voor het MOL fonds impliceerde dit een uitbreiding van de lijst met een aantal niet-MOL's, met als consequentie dat het fonds verder gaat onder de nieuwe naam *Infrastructure Development Fund* (IDF).

De PvdA maakt zich zorgen over een mogelijke concurrentiestrijd tussen FMO, EIB en de Caisse Française de Développement (tegenwoordig AFD/Proparco geheten). Ik kan u geruststellen, het MOL fonds concurreert niet met deze instellingen aangezien het MOL fonds additioneel dient te zijn ten opzichte van deze instellingen. Het MOL fonds onderscheidt zich ook in haar financieringsaanbod ten opzichte van deze instellingen omdat het niet mag financieren als er voldoende financiering van andere partijen beschikbaar is. Daarnaast is de rentabiliteit van het project niet de drijvende factor voor het MOL fonds, zolang het project op termijn financieel haalbaar is. Wel is het aantal projecten dat geen financiering kan ontvangen van partijen zoals de EIB en Proparco, maar wel voldoende haalbaar is voor een financiering vanuit het MOL fonds, beperkt. FMO streeft er echter naar om zoveel mogelijk een rol te spelen in het «haalbaar» maken van projecten die in eerste instantie niet haalbaar lijken te zijn. FMO doet dit door: 1) in een vroeg stadium betrokken te zijn bij projecten, 2) het financieren van ontwikkelaars in de infrastructuur sector en 3) het stimuleren van initiatieven door contacten te helpen leggen tussen de diverse spelers in de sector.

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie wat de focus van FMO en het MOL fonds is op de voedselproductie, welk deel hiervan via microkredieten wordt gegeven en op welke wijze kredieten toegankelijk gemaakt worden voor vrouwen. Het MOL-fonds kent geen directe focus op voedselproductie. Wel financiert het MOL fonds projecten die indirect gelieerd zijn aan voedselproductie, zoals een irrigatieproject in Zambia. Daarnaast zal agrarische infrastructuur opgenomen worden als mogelijke sector voor investeringen vanuit het *Infrastructure Development Fund* (IDF), de voortzetting van het MOL fonds. Microkredieten maken geen deel uit van de doelstelling van het MOL fonds. Voor investeringen in financiële instel-

lingen in ontwikkelingslanden die microkrediet verschaffen, bestaat bij FMO het Micro and Small Enterprise Fund (MASSIF) waar ik subsidie aan geef. Financieringen van het MOL fonds worden niet specifiek toegankelijk gemaakt voor mannen of vrouwen. De intentie is dat de totale bevolking (dus ook vrouwen) profiteert van de projecten die door het MOL fonds gefinancierd worden. Het is mijn voornemen om in de nieuwe subsidiebeschikking voor het IDF de impact van infrastructuurprojecten op *gender-issues* meer aandacht te geven.