

Toetsingskader ophoging garantie IBRD

Inleiding

De *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD, oftewel de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling) is het Wereldbank-onderdeel dat leningen verstrekt aan middeninkomens-landen. IBRD functioneert als een coöperatieve bank, waarvan lidstaten aandeelhouder zijn. Op basis van ingelegd aandeelkapitaal en garanties verstrekt door aandeelhouders, kan de IBRD financiering aantrekken op de kapitaalmarkt en deze financiering als leningen verstrekken aan klantlanden.

De aandeelhouders van de Wereldbank hebben tijdens de Voorjaarsvergadering van de Wereldbank op 19-21 april 2018 een politiek besluit genomen over een aanvullende kapitaalleg voor de Wereldbankonderdelen IBRD en International Finance Corporation (IFC), om zo de financiële capaciteit van de Wereldbank te vergroten. De Tweede Kamer is middels verschillende Kamerbrieven (Kamerstuk 26 234, nr. 208; Kamerstuk 26 238, nr. 209; Kamerstuk 26 234, nr. 213) hierover geïnformeerd. De totale verhoging van gestort kapitaal bedraagt \$ 13 mld. (\$ 7,5 mld. voor IBRD en \$ 5,5 mld. voor IFC). Het Nederlandse aandeel daarin bedraagt \$ 257,3 mln., vanaf moment van de formele goedkeuring van de kapitaalverhoging over een periode van (maximaal) 5 jaar te betalen. Dit bedrag kan voor 100% worden toegerekend aan Official Development Assistance (ODA). In het geval dat garanties aan de IBRD worden ingeroepen is dit ook ODA-toerekenbaar. De formele goedkeuring via ondertekening van resoluties door de gouverneurs is uiterlijk 1 oktober 2018 voorzien. Nederland zal vervolgens naar verwachting in 2019 de verplichting voor de deelname aan de kapitaalverhoging formeel aan de bank afgeven en daarbij een betaalritme afspreken. Hiervoor is een budgettaire voorziening opgenomen in de Ontwerpbegroting.

Voor het onderdeel IBRD¹ gaat een kapitaalleg gepaard met een ophoging van de garantie met in totaal \$ 52,6 mld. Het Nederlandse aandeel daarin bedraagt \$ 863,2 mln. Hiervoor dient het Nederlandse garantiëplafond aan IBRD met naar verwachting € 707 mln.² te worden opgehoogd in 2020. Hiermee zal het Nederlandse garantiëplafond voor IBRD (nu EUR 4,2 miljard) worden opgehoogd. Conform de toezegging van Minister van BHOS in het Algemeen Overleg van 17 april 2018 voorafgaand aan de Voorjaarsvergadering ontvangt de Tweede Kamer hierbij het ingevulde kader risicoregelingen.

Conform het beleidskader risicoregelingen worden nieuwe garanties getoetst aan de hand van een toetsingskader. De Tweede Kamer ontvangt hierbij het ingevulde toetsingskader risicoregelingen opgenomen voor de ophoging van het Nederlandse garantiëplafond aan IBRD als gevolg van de kapitaalverhoging. Hiermee wordt tevens voldaan aan de toezegging door Minister van BHOS tijdens AO Wereldbank op 17 april jl.

Probleemstelling

<p>1. <i>Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?</i></p>
--

<p>Zoals in de bovengenoemde Kamerbrieven uiteengezet, vloeit de aanvullende kapitaalleg en de daarmee gepaard gaande verhoging van het garantiëkapitaal³ van de IBRD voort uit de visie van de Bank op de rol die de Wereldbankgroep tot 2030 moet spelen. Deze visie wordt door de Bank</p>
--

¹ Het onderdeel IFC kent overigens geen garantiëkapitaal.

² Op basis op de CEP-wisselkoersraming van CPB voor 2019.

³ De verhouding tussen garantiëkapitaal en gestort kapitaal bij IBRD mag volgens de statuten maximaal 80%-20% bedragen. Bij elke kapitaal aanvulling nemen de gouverneurs besluit over deze verhouding. Onderhandelingen over kapitaalverhoging vinden doorgaans plaatst op basis van nominale gestorte bijdragen, waarna op basis van de ratio een benodigd garantiëbedrag wordt berekend. Bij deze kapitaalverhoging wordt de verhouding 94%-6% gehanteerd voor de selectieve kapitaalverhoging en de statutaire verhouding 80%-20% voor de algemene kapitaalverhoging. Dit komt tegemoet aan de wens van de aandeelhouders om de garantiëverhoging te passen binnen het kapitaaltoereikendheidsraamwerk en de statuten van de Bank.

de *Forward Look* genoemd en is in 2016 ondersteund door de gouverneurs van de Wereldbank. In de *Forward Look* formuleert de Bank de ambitie om een leidende rol te blijven spelen in de ontwikkelingsarchitectuur en een belangrijke uitvoerder te zijn van de ontwikkelingsagenda tot 2030 (Duurzame Ontwikkelingsdoelen, SDGs, o.a. bestrijding van extreme armoede en gedeelde welvaart) en de internationale klimaatakkoorden, om vervolgens in 2017 te bezien of de Bank voldoende financieel geëquipeerd is om deze rol te vervullen. Nederland is positief over de *Forward Look*, omdat de toegenomen focus op fragiliteit, klimaat en private sector ontwikkeling en mobilisatie nauw aansluit op de Nederlandse prioriteiten in het internationale beleid.

Uit de analyses van de Bank blijkt dat de IBRD op dit moment echter, gegeven het geëigende prudentiële beleid, tegen de limieten van haar financieringsmogelijkheden aan loopt. Tegelijkertijd krijgt de IBRD steeds meer te maken met fragiele klantlanden. Middeninkomenslanden blijven kwetsbaar voor crises of exogene schokken met risico van olievlekwerking naar de armste landen. De Bank heeft becijferd dat meer dan 70% van de mensen die in extreme armoede leven zich bevinden in middeninkomenslanden (*pockets of the poor*). Tegelijkertijd is het zo dat middeninkomenslanden 60% van de vluchtelingen wereldwijd opvangen. Daar staat tegenover dat middeninkomenslanden worden gezien als belangrijke motor voor regionale en mondiale economische groei, innovatie en kennisontwikkeling. Omdat de landen de transitie naar schonere technologieën in veel gevallen nog niet hebben doorlopen, zijn zij verantwoordelijk voor 58% van de mondiale CO₂-uitstoot. De jaarlijkse behoefte aan investeringen in infrastructuur ten behoeve van inclusieve en duurzame economische groei in middeninkomenslanden overstijgt volgens de Bank momenteel de 1000 miljard dollar. Slechts 20% daarvan wordt op dit moment door de private sector afgedekt. Ook de vraag naar investeringen in huisvesting, onderwijs en gezondheid is in deze landen groot. Zonder kapitaalverhoging zou het gemiddelde jaarlijkse leenvolume van de IBRD met 21 miljard dollar per jaar ruim een derde lager komen te liggen dan het historisch gemiddelde van nominaal 28 miljard dollar per jaar. Dit zou de operationele slagkracht van de IBRD fors verminderen, waardoor het een minder grote bijdrage kan leveren aan het hoofd bieden aan de genoemde internationale uitdagingen.

Nederland heeft in de discussies over de kapitaalverhoging de positie ingenomen meerwaarde te zien in een vergroting van de financiële capaciteit als (i) de Wereldbank meer gaat doen in de ring rondom Europa, aan de grondoorzaken van migratie, klimaatverandering en een groot deel van de extra financiering ten goede laat komen aan de armste landen en (ii) de Wereldbank zelf voldoende interne maatregelen (snijden in kosten, verhogen inkomsten, balansoptimalisatie) neemt om de capaciteit te vergroten. Aan deze voorwaarden is de Wereldbank naar tevredenheid van Nederland tegemoet gekomen.

Rol van de overheid

2. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? En waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en bijvoorbeeld niet op decentraal niveau?*

Nederland is, net als vrijwel alle landen in de wereld, lid van de Wereldbank als internationale financiële instelling (IFI) en heeft baat bij de financiële soliditeit en slagkracht van de instelling, ook voor het verwezenlijken van de door het kabinet gestelde speerpunten van het ontwikkelingsbeleid.

IBRD loopt op dit moment echter, gegeven het geëigende prudentiële beleid van deze ontwikkelingsbank, tegen de limieten van zijn financieringsmogelijkheden aan. Een nieuwe kapitaalleg in de IBRD zou tegemoetkomen aan bestaande en nieuwe ontwikkelingsuitdagingen.

Hoewel alternatieve financieringsstromen in volume toenemen en middeninkomenslanden steeds meer eigen middelen genereren via bijvoorbeeld belastinginkomsten en *remittances*, is financiële ondersteuning van de IBRD aan middeninkomenslanden nog steeds van belang voor het uitbannen van extreme armoede in 2030, het bereiken van gedeelde welvaart en het behalen van de SDGs en de klimaatafspraken (zie ook antwoord op vraag 1).

3. *Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?*

Nederland is lid van de Wereldbank en andere internationale financiële instellingen. De unieke rol van de IFI's als catalysator van de markt en niet de verstoorder ervan is een van hun krachten en staat voorop bij de Nederlandse inzet binnen de IFI's, waaronder de Wereldbank.

De IBRD heeft daarbij een anticyclische rol⁴: tijdens de crisisperiode hadden landen behoefte aan financiering die op dat moment niet in de markt voorhanden was, of tegen zeer hoge kosten. De IBRD heeft dit tekort aan financiering gedeeltelijk opgevangen. Tijdens hoogconjunctuur gaan leningen van IBRD vaak gepaard met technische assistentie en expertise die een bijdrage levert aan duurzame ontwikkeling, en is in die zin additioneel aan de markt.

De Wereldbank is daarnaast van systeem belang voor het internationale financiële en economische systeem, de *Financing for Development* Agenda en de Nederlandse Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) agenda. Dit is met name vanwege het vermogen om omvangrijke financiering en knowhow te katalyseren voor economische en financiële stabiliteit, de SDGs, het versterken van "*resilience*" en tegengaan van fragiliteit (o.a. in de ring van instabiliteit rondom Europa) en de internationale klimaatdoelstellingen.

De IBRD wordt dankzij de kapitaalleg en bijbehorende garantstelling van de aandeelhouders door de kredietbeoordelaars beoordeeld als een solide financiële instelling met een triple A-kredietwaardering. Deze stelt de IBRD in staat om op basis van ingelegd kapitaal door aandeelhouders voordelig additionele middelen op de kapitaalmarkt te lenen door zelf obligaties uit te geven, en deze middelen vervolgens samen met het eigen vermogen tegen gunstige voorwaarden te investeren in ontwikkelingsprojecten en programma's. Door deze hefboomwerking, de revolverende werking en het genereren van eigen netto-inkomsten, kan de IBRD ieder jaar substantiële bedragen aan gunstige financiering uitzetten in ontwikkelingslanden (USD 21 mld. in 2017) met een relatief beperkte historische kapitaalleg van alle aandeelhouders tezamen (USD 16,1 miljard voor IBRD). Daarnaast investeren in veel van de projecten van de IBRD zijdelings ook andere investeerders. De Wereldbank is een van de mondiale cruciale spelers voor het mobiliseren van particuliere (en publieke) financiering voor groei en ontwikkeling, enerzijds via cofinanciering en specifieke financiële instrumenten (o.a. garanties) en anderzijds via

⁴ Onder meer *Forward Look* strategie.

het bewerkstelligen van een gunstige en stabiele omgeving voor particuliere investeringen. Daarmee genereert elke geïnvesteerde dollar van IBRD 5 dollar aan investeringen⁵.

Vanwege deze rol en haar grote professionele kennis, heeft de Wereldbank tevens een grote beleidsinvloed op genoemde terreinen. Tot slot heeft de Wereldbank in tijden van crisis bewezen⁶ investeringen in gezonde economieën op peil houden als de risicobereidheid van private partijen onverwacht afneemt en sprake is van besmetting, bijvoorbeeld door een regionale of mondiale financiële crisis.

Zoals in de brief d.d. 15 februari 2018 aan uw Kamer over de stand van zaken van de onderhandelingen over de mogelijke kapitaalverhoging (Kamerstuk 26 234, nr. 208) uiteengezet, beoordeelt Nederland de Wereldbank als een relevant, efficiënt en effectief multilateraal instrument voor het realiseren van de ontwikkelingsagenda tot aan 2030 en de BHOS- en klimaatdoelen van dit kabinet. De verhoging van garantie aan de IBRD is het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd om de bovenstaande doelen te bereiken.

4. *Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

Als lid van de Wereldbank verstrekt Nederland reeds kapitaal en garantie aan de IBRD. De huidige garantie bedraagt USD 5,2 mld. De laatste kapitaalverhoging voor de IBRD heeft in 2010 plaatsgevonden. Nederland heeft destijds ingestemd met de kapitaalverhoging en het toegewezen aandeel aan Nederland voor de kapitaalleg en garantie voldaan.

Risico's en risicobeheersing

5. *Wat zijn de risico's van de regeling:*

- a. *Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?*
- b. *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?*
- c. *Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?*

a. De ophoging van het totale garanti kapitaal van IBRD bedraagt \$ 52,6 mld. Het Nederlandse aandeel daarin bedraagt \$ 863,2 mln. Hiervoor dient het Nederlandse garantiplafond aan IBRD met naar verwachting € 707 mln.⁷ te worden opgehoogd in 2020. De huidige garantie aan IBRD bedraagt USD 5,2 mld.

b. Voor deze garantie wordt geen premie ontvangen, waardoor er ook geen middelen gestort worden in een begrotingsreserve. De reden daarvoor is (i) dat er tot op heden geen uitkering heeft plaatsgevonden onder deze garantieregeling, die al loopt vanaf de oprichting van de IBRD in 1944. Bovendien (ii) worden de financiële voordelen van de garantie door de IBRD middels betere leenvoorwaarden doorberekend aan de klantlanden, waarmee het bijdraagt aan de realisatie van de door IBRD opgelegde beleidsdoelstellingen. Het instellen van een premie zou ook worden doorberekend aan de klantlanden, waardoor een premie de bijdrage van de IBRD aan het maatschappelijke doel vermindert.

c. Zie antwoord op vraag 6.

6. *Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen?*

De IBRD voert een prudent beleid met als expliciet doel het risico op een *call on capital* te minimaliseren en het liquiditeit- en risicobeleid van de IBRD is conservatief. De leenportfolio van de IBRD functioneert goed. Dit komt mede doordat de IBRD mondiaal opereert waardoor de portefeuille goed gediversifieerd is. De IBRD heeft geen winstmotief en hecht veel waarde aan de AAA-status (stabiel) die de instelling in staat stelt voordelig te lenen op de kapitaalmarkt. Tevens

⁵ Financial Statements, 2017.

⁶ Zie onder meer *Annual Report* 2016.

⁷ Op basis op de CEP-wisselkoersraming van CPB voor 2019.

heeft de IBRD een zogenaamde *Preferred Creditor Status*. Dit houdt in dat lenende landen de IBRD voorrang verschaffen bij betaling indien zij moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen. De garantie loopt al sinds de oprichting van de IBRD in 1944 en is sindsdien niet aangewend, ook niet gedurende de ergste mondiale crises. Ondanks dat de IBRD geen winstmotief heeft is de IBRD winstgevend en kan elk jaar uit het netto-inkomen geld toegewezen worden aan de reserves, aan IDA (het gedeelte van de Wereldbank Groep voor de allerarmste landen) en/of andere doeleinden. De IBRD keert doorgaans geen dividend uit aan aandeelhouders.

Daarnaast stellen zowel de statuten van IBRD, als de resoluties waarmee de gouverneurs van de Wereldbank alle voorgaande kapitaalverhogingen formeel hebben goedgekeurd, strenge limieten aan het eventuele gebruik van het garanti kapitaal van IBRD. Zo schrijven deze voor dat het gehele garanti kapitaal enkel gebruikt mag worden om tegemoet te komen aan (contractuele) obligatie- en garanti verplichtingen van IBRD in geval van verliezen op leningen en kan het niet worden aangewend voor de financiering van leningen, andimistratieve uitgaven of andere ongerelateerde verplichtingen. Bovendien bevatten de Statuten provisies dat garanti kapitaal alleen mag worden ingeroepen in geval van substantiële *defaults* op leningen die groter zijn dan de som van reserves, overschotten en beschikbaar gestort kapitaal.

7. *Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

De minister van Financiën is gouverneur bij de Wereldbank, waarmee hij Nederland vertegenwoordigt in de Raad van Gouverneurs, het beslissingsorgaan van de Wereldbank. Bovendien is Nederland vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbank (dagelijks bestuur) en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken is lid van het Development Committee (het adviesorgaan van de Raad van Gouverneurs). Zo kan Nederland, in samenspraak met de andere leden, invloed uitoefenen op de besluitvorming binnen de Wereldbank.

Vormgeving:

8. *Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*

De IBRD wordt mede door de kapitaal inleg en bijbehorende garantstelling van de aandeelhouders door de kredietbeoordelaars beoordeeld als een solide financiële instelling met een AAA/Aaa-kredietwaardering. Deze stelt de IBRD in staat om op basis van ingelegd kapitaal door aandeelhouders voordelig additionele middelen op de kapitaalmarkt te lenen door zelf obligaties uit te geven, en deze middelen vervolgens samen met het eigen vermogen tegen gunstige voorwaarden te investeren in projecten en programma's die bijdragen aan de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden.

Door deze hefboom, de revolverende werking en het genereren van eigen netto-inkomsten, kan de IBRD ieder jaar substantiële bedragen uitlenen. Directe investeringen of subsidies vanuit de Nederlandse overheid in projecten zouden deze hefboomwerking of revolverende werking slechts in beperkte mate kunnen bewerkstelligen waardoor minder efficiëntie wordt behaald.

9. *Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve 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 IBRD middels betere leenvoorwaarden doorberekend aan de klantlanden, waarmee het bijdraagt aan de realisatie van de door IBRD opgelegde beleidsdoelstellingen. Het instellen van een premie zou de bijdrage van de IBRD aan het maatschappelijke doel verminderen.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd (standaardtermijn is 5 jaar)?

Deze garantieregeling kent geen horizonbepaling. Als Nederland in een puur hypothetisch geval zou besluiten om uit de Wereldbank te treden, zou de garantieregeling moeten worden afgebouwd.

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoering van deze regeling valt onder de normale werkzaamheden van Financiën, hier zijn geen verdere uitvoeringskosten aan verbonden.

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

De multilaterale instellingen waar Nederland een financiële bijdrage aan doet worden elke twee jaar beoordeeld op effectiviteit en relevantie voor het Nederlandse beleid. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de achterliggende garantie vs. ingelegd deel van kapitaal. De IBRD (zie link voor de scorecard) behoort tot de best scorende multilaterale instellingen op zowel effectiviteit als relevantie voor het Nederlandse beleid (zie link voor bijbehorende Kamerbrief).

Daarnaast worden binnen de Wereldbank regelmatig evaluaties uitgevoerd van gefinancierde projecten en het gevoerde beleid door de Onafhankelijke Evaluatiegroep (IEG). Evaluaties van specifiek de toereikendheid van het kapitaal, inclusief garanties, van IBRD vinden eveneens door de IBRD met regelmaat (ongeveer eens per 5 jaar) plaats. De uitkomsten van de evaluaties en de reacties erop door het management van de Bank worden besproken in de Raad van Bewindvoerders, waarin Nederland is vertegenwoordigd. Belangrijkste evaluaties worden vervolgens op de website van de Wereldbank gepubliceerd.