



# NEDERLANDS SCHULDVERLICHTINGSBELEID

1990 - 1999



# NEDERLANDS SCHULDVERLICHTINGSBELEID

1990 - 1999

**Druk:** Opmeer | De Bink | TDS PrintMailData  
**Ontwerp:** Annelies Glandorf | b.ont  
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction bv BNO  
**Coverfoto:** Sisyphus | Dale O'Dell  
**ISBN:** 90-5328.306-4  
**Bestelnummer:** OSDRo498/N  
[www.euforic.org/iob](http://www.euforic.org/iob)  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)  
December 2002

# VOORWOORD

In de verhouding tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden hebben in de afgelopen twee decennia weinig onderwerpen tot zoveel discussie, controverses en maatschappelijke actie aanleiding gegeven als de internationale schuldenproblematiek. Er zijn binnen de ontwikkelingssamenwerking ook weinig beleidsterreinen waarop, sinds het uitbreken van de schulden crisis in 1982, meer geld en energie is geïnvesteerd in pogingen de gerezen problemen het hoofd te bieden.

Alle reden dus voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie voor een onafhankelijk onderzoek naar de manier waarop Nederland – als donor én als crediteur – financieel én beleidsmatig heeft bijgedragen aan de verlichting van het schuldenprobleem van ontwikkelingslanden, en vooral, wat dat heeft opgeleverd. Vandaar de IOB-evaluatiestudie Schuldverlichting.

Een probleem dat zich bij een dergelijke evaluatie direct aandient is, dat de input- en de outputkanten van schuldverlichtingsprocessen niet vanuit dezelfde optiek kunnen worden onderzocht. Waar men de Nederlandse *inbreng* – in termen van financiële middelen en politieke initiatieven – kan reconstrueren en evalueren, geldt dat niet voor de *resultaten* van schuldverlichtingsmaatregelen. Die zijn namelijk slecht of helemaal niet van de effecten van vergelijkbare inputs van talrijke andere bilaterale en multilaterale actoren te onderscheiden. Bijgevolg kunnen de resultaten van het Nederlandse beleid alleen als onderdeel van de effecten van de gezamenlijke inspanningen van alle actoren zinvol worden bestudeerd. Dat is de reden waarom de bevindingen van deze IOB-evaluatie hun neerslag vinden in twee afzonderlijke rapporten.

De voorliggende publicatie bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid in de periode 1990-1999 en kan worden gezien als een *retrospectieve procesevaluatie*. De studie is uitgevoerd door IOB-evaluator Dick van der Hoek, die ook dit rapport heeft geschreven, daarbij kritisch gevolgd en ondersteund door Dr. A. Geske Dijkstra, verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het tweede rapport, dat in evaluatieve zin is te beschouwen als een *productevaluatie*, brengt de resultaten in beeld die de totale schuldverlichting voor schuldenlanden heeft opgeleverd.

Meer personen dan hier kunnen worden vermeld, hebben met hun inzichten, ervaringen en commentaren een onmisbare bijdrage geleverd aan de realisatie van dit onderzoek. IOB bedankt allen hartelijk. Dit betekent niet dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van dit rapport. Die berust geheel bij deze inspectie.

*Rob D. van den Berg*

*Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*

# INHOUD

Voorwoord	III
Tabellen en figuren	IX
Afkortingen	XI
Hoofdbevindingen	1
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Doel	5
1.2 Opzet	6
<b>Deel I Algemeen kader</b>	<b>9</b>
<b>2 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking</b>	<b>11</b>
2.1 Beleidsontwikkeling	11
2.1.1 Jaren negentig	12
2.1.2 Herijking	12
2.1.3 Nieuwe prioriteiten	13
2.2 Hulpplafond	14
2.2.1 De oude norm: 1,5% NNI	15
2.2.2 De nieuwe norm: 0,8% ODA / BNP	18
2.3 Hulpvormen	19
2.3.1 Programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet	21
2.4 Conclusies	23
<b>3 Nederlandse schuldverlichting: beleid en financiering</b>	<b>25</b>
3.1 Inleiding	25
3.2 Beleidsontwikkeling schuldverlichting	26
3.2.1 Algemeen	26

3.2.2	Bilateraal	28
3.2.3	Multilateraal	30
3.2.4	Commercieel	32
3.2.5	Groep van Zeven (G7)	33
3.2.6	NGO's	34
3.2.7	Ontwikkeling beleidskader	35
3.3	Omvang en financiering	36
3.3.1	Uitgavenverloop	36
3.3.2	Financiering	38
3.3.3	Additionaliteit	41
3.3.4	Geografische verdeling	45
3.3.5	Verdeling naar type schuld	47
3.4	Conclusies	48
<b>4</b>	<b>Nederlandse schuldverlichting: besluitvorming en uitvoering</b>	<b>51</b>
4.1	Uitvoeringsprocedures	51
4.1.1	Handleiding Programmahulp 1994	52
4.1.2	Macro-exercities	53
4.1.3	Rekenkameronderzoek Programmahulp	55
4.1.4	Macrohulp procedures vanaf 1998	56
4.2	Ontvangende landen	58
4.3	Conditionaliteit en sancties	60
4.4	Motieven, doelstellingen en modaliteiten	61
4.4.1	Variabelen	62
4.4.2	Verbanden	65
4.5	Conclusies	69
	<b>Deel II Soorten schulden</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>Bilaterale hulpschulden</b>	<b>73</b>
5.1	Algemeen	73
5.2	Kwijtscheldingsbeslissingen	76
5.2.1	Betaalgedrag	78
5.3	Begrotingsbelasting en ODA-prestatie	79
5.4	Consolidaties	84
5.5	Nevenmotieven en -doelen	85



5.6	ODA uitleenbeleid	86
	5.6.1 Hulpleningen	86
	5.6.2 Ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET)	87
5.7	Beleidscoherentie	90
5.8	Conclusies	91
<b>6</b>	<b>Multilaterale schulden</b>	<b>95</b>
6.1	Algemeen	95
6.2	Internationale schuldenstrategie	99
6.3	Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative	100
	6.3.1 Trust Fund constructie	102
	6.3.2 Enhanced Initiative: HIPC-2	103
	6.3.3 Lastenverdeling	106
	6.3.4 Nederlandse bijdragen	109
6.4	Extended Structural Adjustment Facility (ESAF)	113
	6.4.1 Nederlandse bijdragen	113
	6.4.2 Goud'verkoop'	116
	6.4.3 ESAF evaluaties en omvorming tot Poverty Reduction and Growth facility (PRGF)	118
6.5	Conclusies	120
<b>7</b>	<b>Bilaterale exportkredietschulden</b>	<b>123</b>
7.1	Algemeen	123
7.2	Exportkredietverzekering	125
	7.2.1 Nederlandse Credietverzekering Maatschappij (NCM)	127
7.3	Club van Parijs	128
	7.3.1 Schuldverlichtingsvoorwaarden: de menubnadering	128
7.4	Plan 'Kok/Pronk'	130
	7.4.1 Nederlandse toepassing Toronto-opties	133
	7.4.2 Verbeterde Toronto-opties	136
7.5	ODA-registratie van schuldverlichting op exportkredieten	138
7.6	Herijking	140
	7.6.1 Kwijtschelding en ODA-prestatie	143
	7.6.2 Schuldtoets	147
7.7	Gevolgen van het HIPC-initiatief	148
	7.7.1 Onproductieve exportkredieten	150
7.8	Conclusies	150

<b>8</b>	<b>Commerciële schulden</b>	<b>153</b>
8.1	Algemeen	153
8.2	Beleidsontwikkeling	154
8.3	Schuldopkoopactiviteiten	157
	8.3.1 Schuldconversies	159
	8.3.2 IDA Debt Reduction Facility (DRF)	160
8.4	Conclusies	161
Bijlage 1	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	165
Bijlage 2	Organisatie van de studie	167
Bijlage 3	Opzet database Schuldverlichting	175
Bijlage 4	Schuldverlichtingsuitgaven per land	183
Bijlage 5	Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)	185
Bijlage 6	Club van Parijs (CvP)	189
Bijlage 7	Heavily Indebted Poor Country - (HIPC) Initiative	193
Bijlage 8	Documentatie	199
Bijlage 9	Woordenlijst	205

# TABELLEN EN FIGUREN

## Tabellen

Tabel 2-1:	Indeling Programmahulp	20
Tabel 3-1:	Verdeling financiering OS-uitgaven voor Schuldverlichting	39
Tabel 3-2:	Financiering van Nederlandse schuldverlichting	43
Tabel 4-1:	Toekenning schuldverlichting vs. Track Records	56
Tabel 4-2:	Schuldverlichting: Inkomensstatus en Motieven	66
Tabel 4-3:	Schuldverlichting: Motieven en Modaliteiten	67
Tabel 4-4:	Schuldverlichting: Motieven en Schuldtype	68
Tabel 5-1:	Verdeling OS-uitgaven naar type schuld	73
Tabel 5-2:	Kredietopname ex LCL's en ORET transacties	90
Tabel 5-3:	Overlapping van schuldverlichting en nieuwe kredietverlening	92
Tabel 6-1:	Nederlandse HIPC bijdragen	110
Tabel 6-2:	HIPC Trust Fund bijdragen en toezeggingen	111
Tabel 6-3:	Nederlandse IDA-bijdragen	112
Tabel 6-4:	Nederlandse ESAF bijdragen	114
Tabel 7-1:	Kwijtschelding van exportkredietschulden ex Club van Parijs-akkoorden 1991-1996	125
Tabel 7-2:	OS-bijdragen aan Kwijtscheldingen onder Toronto Optie-A 1990	135
Tabel 7-3:	Toerekening aan OS-plafond van kwijtschelding NCM-schulden	142

## Figuren

Figuur 2-1:	Nederlandse ODA-ontwikkeling 1986-2000	17
Figuur 2-2:	Verdeling OS-committeringen over hulpvormen	23
Figuur 3-1:	Soorten schulden	25
Figuur 3-2:	Totale Nederlandse OS-uitgaven voor schuldverlichting per jaar	37
Figuur 3-3:	Regionale verdeling OS-uitgaven voor schuldverlichting	46
Figuur 3-4:	Verdeling OS-uitgaven voor schuldverlichting naar schuldtype	47

Figuur 4-1:	Verdeling OS-uitgaven voor schuldverlichting naar type schuldenlanden	59
Figuur 4-2:	Ontwikkeling schuldverlichtingsmotieven	63
Figuur 5-1:	Aandeel bilaterale hulpschulden in OS-uitgaven voor schuldverlichting	75
Figuur 5-2:	Kwijtschelding van schuldendienst en hoofdsommen op bilaterale hulpschulden	83
Figuur 6-1:	Aandeel multilaterale schulden in OS-uitgaven voor schuldverlichting	95
Figuur 6-2:	Verdeling multilaterale schuldverlichting	97
Figuur 7-1:	Aandeel exportkredietschulden in OS-uitgaven voor schuldverlichting	124
Figuur 8-1:	Aandeel commerciële schulden in OS-uitgaven voor schuldverlichting	153

# AFKORTINGEN

AIM	Afdeling Informatie Management (DGIS)
Bemo	Beoordelingsmemorandum
BFB	Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (Financiën)
BNP	Bruto Nationaal Product
BWI	Bretton Woods Instellingen (Wereldbank + IMF)
BZ	(ministerie van) Buitenlandse Zaken
CAL	Commissie Advisering Landenbeleid
CvP	Club van Parijs
DAC	Development Assistance Committee (van de OESO)
DC	Development Committee (Wereldbank & IMF)
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DDSR	Debt and Debt Service Reduction
DEW	Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DMO	Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Macro-Economische Aangelegenheden
DMO/AS	Afdeling Macro-Economische Analyse en Samenwerking van DMO
DMP	Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's
DMP/MZ	Bureau Multilaterale Zaken van DMP
DNB	De Nederlandsche Bank
DRF	Debt Reduction Facility (IDA)
DVF	Directie Verenigde naties en Financiële Instellingen
DVF/AS	Afdeling Macro-Economische Analyse en Samenwerking van DVF
ECA	Export Credit Agency
EFF	Extended Fund Facility
EKI	Directie Exportkredietverzekering en Investeringsbevordering (Financiën)
ESAF	Extended Structural Adjustment Facility

FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FMO	Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
G7	Groep van Zeven
GK	Gemengd Krediet
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIC	Highly Indebted Country (Brady Plan)
HLM	High Level Meeting (DAC)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
HIPC TF	HIPC Trust Fund
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IC	Interim Committee (IMF)
IDA	International Development Association
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
LCL	Laag-Concessionele Lening
LIC	Low-Income Country
LILIC	Less Indebted Low-Income Country
LIMIC	Less Indebted Middle-Income Country
LMIC	Lower-Middle Income Country
MDF	Multilateral Debt Fund
MIC	Middle-Income Country
MIDAS	Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem
MILIC	Moderately Indebted Low-Income Country
MILIEV	(Programma) Milieu en Economische Verzelfstandiging
MIMIC	Moderately Indebted Middle-Income Country
MOL's	Minst Ontwikkelde Landen
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NCW	Netto Contante Waarde

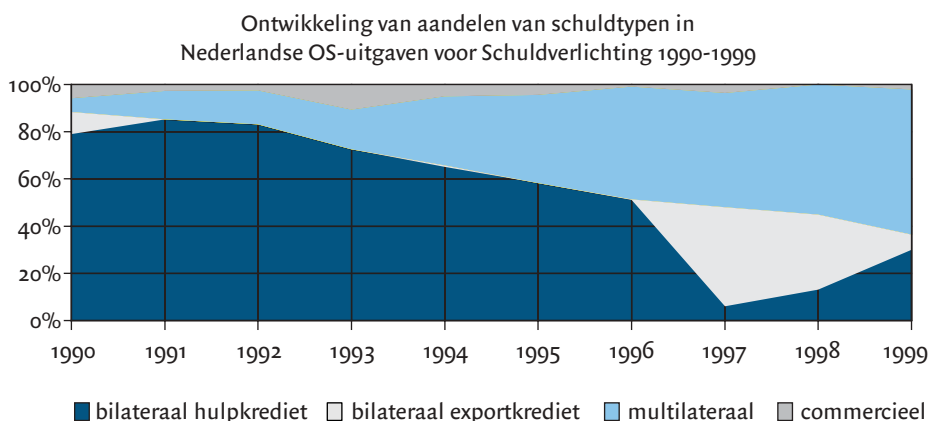
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NLG	Nederlandse Gulden
NMB	Nederlandse Middenstands Bank
NNI	Netto Nationaal Inkomen
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PFP	Policy Framework Paper
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
REI	Regeling Export- en Importgaranties
SAF	Structural Adjustment Facility
SAL	Structural Adjustment Loan
SAVVN	Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
SBA	Stand-By Arrangement
SDR	Special Drawing Right
SECAL	Sectoral Adjustment Loan
SILIC	Severely Indebted Low-Income Country
SIMIC	Severely Indebted Middle-Income Country
SPA	Special Programme of Assistance for Africa
ToR	Terms of Reference
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UMIC	Upper-Middle-Income Country
VN	Verenigde Naties
WWF	World Wildlife Fund





## HOOFDBEVINDINGEN

Vanaf 1990 tot en met 1999 werd uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking bijna 3,2 miljard gulden uitgegeven aan schuldsverlichting voor ontwikkelingslanden. De helft (51%) hiervan werd besteed aan de kwijtschelding van bilaterale hulpleningen en concessionele kredieten voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties, terwijl ruim eenderde (37%) diende voor de verlichting van multilaterale schulden. De rest werd uitgegeven aan de opkoop van commerciële schulden (ruim 3%) en aan de (gedeeltelijke) kwijtschelding van bilaterale exportkredietsschulden (ruim 8%). Aan deze laatste vorm van schuldsverlichting werd bovendien door het ministerie van Financiën 440 miljoen gulden besteed, waarmee de totale uitgaven voor de Staat gedurende het decennium op meer dan 3,6 miljard gulden kwamen.



Bron: IOB database Schuldsverlichting

Dit deel van het eindrapport reconstrueert de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse schuldsverlichtingsbeleid alsmede de Nederlandse inbreng in internationale onderhandelingsfora. De analyse van de bestedingen concentreert zich op de uitgaven (NLG 3,2 mrd) die ten laste kwamen van het ontwikkelingsbudget.

Anders dan de Nederlandse inbreng kunnen de resultaten van de verstrekte schuldverlichting voor de ontvangende landen alleen in breder perspectief worden beoordeeld, aangezien op dat niveau de resultaten van Nederlandse inspanningen niet meer van die van andere crediteuren en donoren zijn te onderscheiden. Zij vormen het onderwerp van een tweede, afzonderlijk te publiceren deel van de eindrapportage over de IOB-evaluatiestudie Schuldverlichting.

### 1. Nederlandse inzet

De evaluatieperiode kenmerkt zich door een belangrijke intensivering van de Nederlandse inzet voor de oplossing van de schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden. Deze inzet manifesteerde zich zowel in *beleidsmatige initiatieven*, bijvoorbeeld in het kader van de Club van Parijs en het Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiatief, als in substantiële *financiële bijdragen* aan verlichting van de schuldenlast. In beide opzichten bevond Nederland zich doorgaans in de voorhoede van landen die een rigoureuze aanpak van het schuldenprobleem voorstonden. Wel werd het effect van de actieve en progressieve inzet vaak beperkt door politieke en financiële weerstanden van grotere donorlanden, met name leden van de dominante Groep van Zeven (G7), wier instemming voor vrijwel elk internationaal schuldeninitiatief onontbeerlijk was.

In termen van vrijwillige financiële bijdragen nam Nederland een vooraanstaande positie in die vele, grotere, donoren zowel relatief als absoluut in de schaduw stelde.

### 2. Vraag & aanbod

Hoewel de omvang van de schuldenproblematiek – en het groeiende besef daarvan – uiteraard een dominante invloed hadden op de trendmatige stijging van de uitgaven voor schuldverlichting, waren dit niet de enige factoren die het uitgavenpatroon kunnen verklaren. Daarnaast was er de onmiskenbare rol van aanbodfactoren, zoals:

- (i) De door herhaalde beleidswijzigingen en reorganisaties veroorzaakte *overbelasting* van het ambtelijk apparaat, met de eruit resulterende noodzaak te kiezen voor snel besteedbare hulpvormen. Dit leidde tot sterke schommelingen in het uitgavenvolume.
- (ii) De ingrijpende verandering in de *begrotingssystematiek* als gevolg van de herdefinitie van de hulpnorm als uitvloeisel van de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995. Deze ontwikkeling had een vèrgaande invloed op de verdeling van de schuldverlichtingsuitgaven over de verschillende soorten schulden.

### 3. Beleidscoherentie

Behalve aan de oplossing van de schuldenproblematiek droeg Nederland indirect, ook bij aan het ontstaan ervan. Terwijl namelijk enerzijds bilaterale vorderingen werden kwijtscholden en multilaterale schuldverlichting werd gefinancierd, werd anderzijds nieuwe kredietverlening mogelijk gemaakt. Dit gebeurde bilateraal met name ten behoeve van ontwikkelingsrelevante exporten en multilateraal via substantiële bijdragen aan de rentesubsidierekening van de Extended Structural Adjustment Facility (ESAF) van het Internationale Monetaire Fonds en aan de opeenvolgende middelenaanvullingen van de International Development Association (IDA) van de Wereldbankgroep. Deze combinatie van schuldverlichting en financiering van nieuwe kredietverstrekking ten behoeve van veelal dezelfde landen roept vragen op over de *samenhang* van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid met andere onderdelen van het OS-beleid.

Ook binnen het schuldverlichtingsbeleid (dat wil zeggen met betrekking tot de verschillende soorten schulden) zijn coherentievraagtekens te plaatsen. Zo speelde de vrees voor moreel risico bij de *debiteuren* (het onbedoeld belonen en daarmee aanmoedigen van wanbetaling) lange tijd een rol bij de terughoudendheid ten aanzien van kwijtschelding van multilaterale schulden, terwijl deze vrees nimmer een factor is geweest in afwegingen met betrekking tot bilaterale schuldverlichting. Ook aan het moreel risico bij de *crediteuren* (het onbedoeld schadeloos stellen voor en daarmee aanmoedigen van onverantwoorde kredietverstrekking) werd niet altijd even zwaar getild. Zo was het een belangrijke reden voor terughoudendheid ten aanzien van commerciële schuldverlichting, maar was de vrees ervoor afwezig in de besluitvorming over officiële (zowel bilaterale als multilaterale) kwijtschelding.

### 4. Additionaliteit

De schuldverlichtingsuitgaven onder verantwoordelijkheid van Ontwikkelingssamenwerking ten bedrage van NLG 3,2 mrd waren (afgezien van een klein gedeelte van NLG 55 mln) niet additioneel aan het reguliere OS-budget. Daarentegen kan de gedeeltelijke kwijtschelding van exportkredietsschulden in het kader van de Club van Parijs ten bedrage van NLG 440 mln, die vanaf 1991 tot en met 1996 voor rekening kwam van het ministerie van Financiën, wèl als volledig additioneel worden bestempeld. Deze additionaliteit aan de Nederlandse hulpstroom naar de Derde Wereld was vooral te danken aan het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken departementen van Financiën en Buiten-

landse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking over de compensatie uit het OS-budget. En aan de hardnekkigheid waarmee beide partijen tot aan de Herijkingsoperatie aan hun standpunten vasthielden.

### 5. ODA-toerekening

De toerekening aan het OS-plafond – en daarmee aan de Nederlandse ODA-prestatie – van de volledige nominale waarde van claims uit hoofde van kwijtgescholden exportkredieten, zonder aftrek van de door de verzekerden betaalde premies noch van de door deze exporteurs gedragen eigen risico's, heeft tot gevolg dat de netto uitgaven voor de Staat lager zijn dan de bedragen die als ODA worden gedeclareerd.

Voor het relevante deel van de evaluatieperiode (1997-1999) bedroeg het verschil tussen de ODA-toerekening en de werkelijke (lagere) uitgaven naar schatting NLG 18,8 tot 35,2 mln.

### 6. Transparantie

De Nederlandse procedures en criteria voor de toekenning van schuldverlichting ontwikkelden zich in de loop van de evaluatieperiode geleidelijk en moeizaam. Dit weerspiegelde zich, in de eerste helft van de evaluatieperiode in een tamelijk ondoorzichtige besluitvorming. Het feit, dat er bij voortdurend aan *procedures* en *beslissingsregels* werd gesleuteld, reflecteert de worsteling met zowel de theorie als de praktijk van de schuldenproblematiek en van schuldverlichting. In de tweede helft van de jaren negentig werd ernst gemaakt met de systematisering van de besluitvorming door de introductie van de jaarlijkse *Macro-exercities* in 1996. Vervolgens droeg de geleidelijke operationalisering van het – eveneens in 1996 gelanceerde – HIPC Initiatief sterk bij aan de totstandkoming van een eenduidig, en internationaal gecoördineerd, beoordelingskader voor schuldverlichting. Dit had een gunstige invloed op de transparantie van de besluitvorming.

# 1. INLEIDING

In 2000 besloot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) tot de uitvoering van een evaluatie van de Nederlandse schuldverlichting in de periode 1990-1999. De *Terms of Reference* (ToR) werden vastgesteld in januari 2001. De evaluatie omvat veldstudies in drie landen: Tanzania, Mozambique en Nicaragua en bureaustudies van vijf landen: Oeganda, Zambia, Bolivia, Peru en Jamaica. Verder is onderzoek verricht naar de ontwikkeling van de schuldenproblematiek en de effecten van schuldverlichting, en naar de ontwikkeling van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid gedurende de evaluatieperiode.

## 1.1 Doel

*Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999* vormt één van de twee rapporten die over de evaluatiestudie van de Nederlandse schuldverlichting tijdens de schuldencrisis van de jaren negentig worden gepubliceerd. Waar het in dit eerste rapport specifiek gaat over de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse *beleid*, concentreert de tweede publicatie zich op de *resultaten* van schuldverlichting aan de Derde Wereld.

Aangezien in die fase van het traject, nadát de Nederlandse schuldverlichting is verstrekt, de effecten ervan niet meer zijn te onderscheiden van die van andere donoren en crediteuren, wordt in de rapportage over de resultaten het bredere perspectief gehanteerd van de totale schuldverlichting aan ontwikkelingslanden, dat wil zeggen van alle crediteuren en donoren samen.

Het doel van dit rapport is de reconstructie en analyse van de Nederlandse beleidsontwikkeling en -uitvoering in de evaluatieperiode 1990-1999. Daartoe concentreert het zich op een drietal kwesties:

- Wat was de institutionele context waarbinnen vorming en uitvoering van het schuldverlichtingsbeleid zich afspeelden?
- Hoe kwam besluitvorming over schuldverlichting tot stand en uit welke bronnen werd zij gefinancierd?
- Welke motieven lagen aan de toekenning van schuldverlichting ten grondslag,

welke doelstellingen werden ermee nagestreefd en welke modaliteiten werden daartoe gehanteerd?

Met het Nederlandse beleid wordt hier bedoeld wordt: het beleid van de *Nederlandse Regering*. Daarop concentreren zich de reconstructies en analyses. Hetgeen betekent dat de rol en invloed van andere actoren, zoals NGO's en internationale organisaties, slechts ter sprake komen indien en voor zover zij van belang zijn voor het begrip van het Nederlandse regeringsbeleid en de ontwikkelingen daarin.

## 1.2 Opzet

Dit rapport valt uiteen in twee delen: enerzijds het algemene kader voor het ontwikkelings- en schuldverlichtingsbeleid, en anderzijds de toepassing van dat beleid op de verschillende soorten schulden. Het overzichtskarakter van het eerste deel betekent onvermijdelijk dat kwesties worden aangestipt die pas in het tweede deel, bij de verschillende soorten schulden, meer in detail kunnen worden behandeld.

De inrichting van Deel I is als volgt. In hoofdstuk 2 worden eerst in kort bestek enkele hoofdlijnen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking geschetst. Aan de orde komen achtereenvolgens de globale beleidsontwikkeling, de beschikbaarheid van financiële middelen en de rol van programmahulp. Samen vormen deze elementen de context waarbinnen de ontwikkeling en financiering van de Nederlandse schuldverlichting zich afspeelden.

Die schuldverlichting in algemene zin vormt het onderwerp van de twee volgende hoofdstukken, die beogen een globaal overzicht te geven van de manier waarop het Nederlands beleid tot stand kwam en werd uitgevoerd. Hierbij ligt in hoofdstuk 3 de nadruk ligt op de vorming van het beleid en de financiering ervan. Na een inleidende toelichting op de gebruikte terminologie volgt een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van het Nederlandse beleid op het gebied van schuldverlichting, zowel in de aanloop tot, als gedurende de onderzochte evaluatieperiode 1990-1999. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verlichting van bilaterale, multilaterale en commerciële schulden. Vervolgens komen de omvang van de schuldverlichtingsuitgaven en de financieringsbronnen aan de orde, hetgeen van belang is in verband met de kwestie van de additionaliteit van schuldverlichting. Ten slotte wordt de verdeling van de uitgaven (en toerekeningen) over de verschillende regio's en typen schuld weergegeven.

Hoofdstuk 4, dat eveneens een overzichtskarakter heeft, concentreert zich op de uitvoering van het beleid. Daartoe wordt beschreven hoe de besluitvorming over individuele schuldverlichtingsactiviteiten zich voltrok en welke ontwikkelingen zich in de betreffende procedures hebben voorgedaan. Tevens komt aan de orde in welke landen Nederlandse schuldverlichting terecht kwam en welke rol conditionaliteit daarbij speelde. En ten slotte wordt op enkele relevante punten de interne coherentie van de beleidsuitvoering, voor zover deze tot uitdrukking komt in de besluitvorming over individuele schuldverlichtingscommittingen, getoetst.

Na deze behandeling van het algemene kader is Deel II van het rapport met de laatste vier hoofdstukken gewijd aan de diverse typen schulden die door Nederland werden verlicht, waarbij verschillende beleidsoverwegingen en uitvoeringsaspecten meer in detail aan de orde kunnen komen. Daarbij zal blijken dat beleid en uitvoering met betrekking tot de verlichting van de diverse soorten schulden, behalve overeenkomsten, kenmerkende verschillen vertoonden, die een aparte bespreking rechtvaardigen. Die verschillen hebben, zoals zal blijken, vooral betrekking op de uiteenlopende partijen die bij besluitvorming zijn betrokken en op de fora waarin die besluitvorming zich afspeelt.

In hoofdstuk 5 gaat het dan over de verlichting van vorderingen voortvloeiend uit bilaterale hulpleningen, inclusief de zogenaamde laag-concessionele leningen ten behoeve van ontwikkelingsrelevante exporttransacties. Aangezien het hier om de 'eigen' vorderingen van Ontwikkelingssamenwerking gaat, komt onvermijdelijk de samenhang tussen enerzijds kredietverlening en anderzijds kwijtschelding ter sprake.

Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de multilaterale schuldenproblematiek en de Nederlandse reactie erop aan de orde. Na een algemeen beeld van de ontwikkeling van de uitgaven concentreert de behandeling zich op het belangrijkste multilaterale instrumentarium: het *Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative* en de *Extended Structural Adjustment Facility (ESAF)* alsmede de financiering daarvan met eigen (multilaterale) middelen en bijdragen van bilaterale donoren.

Hoofdstuk 7 is gewijd aan de verlichting van de derde soort schulden, namelijk die uit hoofde van door de overheid (van het crediteurenland) gegarandeerde exportkredieten. Hoewel niet concessioneel van karakter, zijn dit net als de hulpleningen, officiële bilaterale vorderingen, waarvan de kosten van wanbetaling op de Nederlandse overheidsbegroting drukken. Geprobeerd wordt te reconstrueren hoe Nederland trachtte de

internationale opstelling tegenover deze categorie schulden te beïnvloeden en op zijn beurt door gebeurtenissen en andere actoren werd beïnvloed.

In het laatste hoofdstuk dat gewijd is aan een specifieke soort schulden, Hoofdstuk 8, richt de aandacht zich op de commerciële, dat wil zeggen de particuliere en niet van overheidswege gegarandeerde, schulden, ook wel aangeduid als de 'bankschulden'. Hun rol in zowel het schuldverlichtingsbeleid als de financiering ervan, was van ondergeschikt belang.

Ter afsluiting nog een drietal kanttekeningen. Ten eerste bij de beschouwde periode. Het tijdvak waarvan beleid, uitvoering en resultaten van schuldverlichting worden geëvalueerd strekt zich uit over het decennium dat loopt van begin 1990 tot en met het einde van 1999. Die afstand in de tijd is nodig om met name de (al dan niet beoogde) resultaten van beleid de kans te geven zichtbaar te worden, en bij interventies als de verlichting van schulden is dat niet op een termijn van enkele maanden het geval. Dit betekent echter tevens dat zich sinds de afsluiting van de formele evaluatieperiode ontwikkelingen kunnen hebben voorgedaan die in het licht van de beoordeling van beleid en uitvoering de moeite van het vermelden waard zijn. In die, als zodanig benoemde, gevallen kan in dit rapport de evaluatieperiode dus worden overschreden.

De wisselkoers van de Euro ten opzichte van de Nederlandse Gulden werd op 1 januari 1999 gefixeerd op € 1 = NLG 2,20371. Dat betekent dat gedurende 90 % van de evaluatieperiode de Euro als valuta niet bestond. Ook na deze introductie bleef de gulden als rekeneenheid de denominatie voor begrotingen en committeringen e.d. tot aan de chartale invoering van de nieuwe munt op 1 januari 2002. Om die redenen worden in dit rapport de Nederlandse financiële inspanningen op het gebied van schuldverlichting gedurende de periode 1990-1999 nog uitgedrukt in Nederlandse guldens (NLG).

Binnen Nederland waren verschillende actoren betrokken bij de schuldenproblematiek en het bedenken en implementeren van remedies ter verlichting ervan. Deze partijen hadden vaak uiteenlopende belangen en waren het bijgevolg niet altijd met elkaar eens. Waar dat nodig is voor het begrip van de situatie zal de identiteit van de betrokken actor ('n ministerie, 'n NGO, enz.) worden gespecificeerd. Waar wordt gesproken over 'Nederland' zonder toevoeging, meestal in het kader van multilaterale contacten en discussies, wordt bedoeld op de Nederlandse Regering.



# DEEL I

## ALGEMEEN KADER



## 2 NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Hoewel ontwikkelingssamenwerking een relatief jong verschijnsel is, hebben zich in de ongeveer vijftig jaar dat Nederland op dit werkterrein actief is al heel wat veranderingen in beleid en aanpak voorgedaan.

### 2.1 Beleidsontwikkeling<sup>1</sup>

Na een bescheiden begin in de jaren vijftig als voornamelijk technische assistentie aan (ex)koloniën, maakte de Nederlandse hulp in de jaren zestig een sterke groei door, zowel via bilaterale als via multilaterale kanalen. In 1964 werd het Directoraat-Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) opgericht, dat tot op de dag van vandaag het leeuwendeel van de internationale hulpverlening coördineert, waarna in 1965 de eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking aantrad. Gedurende de jaren zeventig werd onontkoombaar duidelijk, dat ontwikkelingshulp aan de Derde Wereld toch niet functioneerde zoals de Marshallhulp aan Europa na de Tweede Wereldoorlog had gedaan en dat economische groei van veel meer factoren afhankelijk was dan van externe financiële en technische hulp. Bovendien drong het besef door dat, voor zover er al sprake was van groei, de zegeningen daarvan niet automatisch doordruppelden naar de armste lagen van de bevolking. Zo ontstonden *doelgroepen* en een op hen gerichte *basisbehoeftenstrategie*. Dat ook dit niet het ei van Columbus was, bleek in de jaren tachtig toen het ontwikkelingsdenken sterk onder invloed kwam van het streven naar economische zelfstandiging. Om daarvoor de basisvoorwaarden te scheppen moest, volgens de dominante theorie van die dagen, eerst op grote schaal economisch gesaneerd en structureel aangepast worden. Dit verliep lang niet altijd zachtzinnig, bijvoorbeeld doordat 'onontkoombare' overheidsbezuinigingen kwetsbare groepen als vrouwen en kinderen troffen. Minstens even teleurstellend was echter dat ook een stevig en langdurig volgehouden structureel aanpassingsbeleid in veel gevallen niet of nauwelijks de beoogde groei-effecten opleverde. De combinatie van deze twee verschijnselen bezorgde de jaren tachtig bij critici het predikaat van *het verloren decennium*.

<sup>1</sup> Deze paragraaf is deels gebaseerd op *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* onder redactie van J.A. Nekkens en P.A.M. Malcontent

### 2.1.1 Jaren negentig

In het laatste decennium van de twintigste eeuw werd de hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: *Duurzame Armoedebestrijding*. Deze formulering bedoelde aan te geven dat vermindering van armoede het einddoel was, waaraan andere traditionele ontwikkelingsdoelen, zoals economische verzelfstandiging, ondergeschikt waren. Anderzijds sprak uit de kwalificatie *duurzaam* het besef dat het streven naar vermindering van armoede alleen zin zou hebben als deze blijvend zou zijn. En dat zou alleen kunnen als armoedebestrijding zou steunen op, of in ieder geval gepaard zou gaan met, economische groei, institutionele ontwikkeling, zelfwerkzaamheid van de doelgroepen en ecologische houdbaarheid.

Binnen de hulporganisatie van het DGIS werden sectorale en thematische invalshoeken sterker geaccentueerd. Deze vernieuwing kreeg vorm in de instelling van de zogenaamde *speerpuntprogramma's* waarvan er vier kwamen: Milieu; Vrouwen & Ontwikkeling; Onderzoek; en Stedelijke Armoedebestrijding. De eenheden die deze programma's moesten uitvoeren, kregen een beleidsvernieuwend functie, namelijk door het entameren en financieren van innovatieve en *katalyserende* ontwikkelingsactiviteiten die nog onvoldoende waren geworteld in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid of in dat van de ontvangende landen. Verder werd de geografische benadering flexibeler, doordat meer nadruk kwam te liggen op regionale dan op nationale hulpbudgetten, zoals tot uiting kwam in de 'regionalisering' van de kasplafonds voor bilaterale hulp in Afrika en Latijns-Amerika.

Na de Val van de Muur verdween het traditionele Oost-West machtsevenwicht. Als gevolg hiervan nam de politieke instabiliteit toe en daarmee het belang van conflictbeheersing. Niet alleen groeide daardoor de vraag naar noodhulp, maar ook de behoefte aan samenhang en aansluiting tussen noodhulp, wederopbouw hulp en structurele ontwikkelingshulp. In het algemeen werden de situaties waarin ontwikkelingssamenwerking moest opereren ingewikkelder, bijvoorbeeld conflictsituaties, waarvoor het traditionele OS-instrumentarium ontoereikend bleek te zijn. Er kwam behoefte aan dwarsverbanden met andere vormen van beleid. Deze zogenaamde *ontschotting* van beleidsterreinen vond haar uitdrukking in de grote Herijkingsoperatie van het midden van de jaren negentig.

### 2.1.2 Herijking

De directe aanleiding voor de Herijking was, dat tijdens de kabinetsformatie van 1994 tussen de beoogde coalitiepartners geen overeenstemming kon worden bereikt over de hoogte van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Uiteindelijk werd overeen-

gekomen de besluitvorming over het OS-plafond vooruit te schuiven en te plaatsen in het raamwerk van een algehele herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid.

Deze exercitie nam een groot deel van het jaar 1995 in beslag.

Kerndoel van de herijkingsoperatie was de vergroting van de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het buitenlandse beleid, waaronder het vrede- en veiligheidsbeleid, de buitenlandse economische politiek, het milieubeleid en de ontwikkelingssamenwerking. Organisatorisch kreeg deze ontschotting met name invulling door de samenvoeging van de regionale politieke en OS-directies van het ministerie. Dwars daarop werden de nieuw geformeerde thema- en forumdirecties gesitueerd. Deze matrixstructuur beoogde onder andere de bevordering van de integratie van alle relevante onderdelen van het buitenlandse beleid bij de formulering en uitvoering van regio- en landenbeleid. De herijking van het beleid vormde tevens de aanzet tot een vergaande hervorming, in de loop van 1996, van het financieel beheer van Ontwikkelingssamenwerking. Dit resulteerde in de opzet van een nieuwe beheersorganisatie met als belangrijkste kenmerk de delegatie, met ingang van 1997, van een groot aantal taken en bevoegdheden naar de ambassades. Voor de besteding van de OS-begroting werden vijf kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, welke voortvloeiden uit internationale afspraken op de gebieden van sociale basisvoorzieningen, reproductieve gezondheid, natuur- en milieubeleid, behoud van het tropisch regenwoud en het aandeel in de hulp van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Verder zou projecthulp worden teruggedrongen ten gunste van programmahulp onder het motto: *Programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet.*

### 2.1.3 Nieuwe prioriteiten

Na de volgende regeringswisseling in 1998 werden opnieuw wijzigingen in beleid en uitvoering in gang gezet. De belangrijkste daarvan was een beperking van het aantal landen waarop de structurele hulp zich concentreert tot 17, op basis van toetsing aan de drie criteria: (i) mate van armoede en ongedekte hulpbehoefte, (ii) kwaliteit van het (sociaal-economisch) beleid en (iii) kwaliteit van het bestuur.<sup>2</sup> Naast deze 17 landen waarmee een langdurige hulprelatie was voorzien, werden aanvankelijk drie, later vier landen/gebieden geselecteerd voor een meer als tijdelijk bedoelde samenwerkingsrelatie (tot vijf jaar). Vandaar de aanduiding *17+4 landen*. Aan deze beperking van het aantal samenwerkingslanden lag een vrij fundamentele verschuiving in het beleidsdenken ten grondslag,

<sup>2</sup> Bij de laatste twee criteria werd overigens niet alleen maar gekeken naar de in absolute zin bereikte niveaus, maar ook naar de richting waarin beleid en bestuur van de beschouwde landen zich ontwikkelden. Daardoor kon, behalve een reeds bereikt kwaliteitspeil, ook 'de weg er naartoe' worden gehonoreerd.

namelijk van *conditionaliteit* naar *selectiviteit*. Was de conditionaliteitsgedachte gebaseerd op de opvatting dat inadequaat beleid en bestuur in ontvangende landen verbeterd kon worden via een langdurige ontwikkelingsrelatie inclusief (voorwaardelijke) financiële ondersteuning, het selectiviteitsconcept ging ervan uit dat beleids- en bestuursverbetering niet met geld van buitenaf konden worden gekocht. Bijgevolg zou het dus geen zin hebben ontwikkelingsgeld via de overheid te besteden in landen waar de eigen wil tot het voeren van goed beleid en bestuur niet reeds ondubbelzinnig was gebleken.<sup>3</sup> De introductie van selectiviteit leidde vanzelf tot een beperking van het aantal landen waarmee een intensieve samenwerkingsrelatie zinvol werd gevonden. Met de reductie van het aantal landen werd tevens beoogd dat de hulpomvang per land makkelijker een kritische massa kon bereiken, hetgeen in het belang van de kwaliteit en doeltreffendheid van de hulpverlening werd geacht.

Voor de invulling van de structurele hulprelaties werd gekozen voor de zogenaamde *sectorale benadering*. Deze hanteert als uitgangspunt dat samenwerkingslanden zelf vormgeven aan de ontwikkeling van een volledige sector, waaraan participerende donoren zich meerjarig committeren om vervolgens gecoördineerd op te treden onder leiding van de betreffende overheid en vanuit een terughoudender opstelling dan in het verleden. Door te voorkomen dat de hulp, zo mogelijk verstrekt in de vorm van begrotingssteun, over een groot aantal kleine projecten versnipperd raakt, beoogt de sectorale benadering de *ownership* bij de ontvangende partij en daarmee de kwaliteit van de hulp te vergroten. Ter bevordering van de verantwoordelijkheid van landen voor hun eigen ontwikkeling verleende Nederland dan ook krachtige steun aan de invoering van het nieuwe instrument van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs). Deze door schuldenlanden zelf te formuleren Armoedeverminderingstrategieën werden in 1999 geïntroduceerd in het kader van het zogenaamde *Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Hierop wordt later teruggekomen.

## 2.2 Hulpplafond

Gedurende de jaren negentig daalden wereldwijd de uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp (*Official Development Aid* of ODA) aanzienlijk. Voor de donorlanden, verenigd in het *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) bedroeg de daling van het reële hulpvolume tussen

<sup>3</sup> Deze benadering toont sterke verwantschap met de conclusies en aanbevelingen van het Wereldbank Rapport *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* uit 1998.

1992 en 1997 niet minder dan éénvijfde.<sup>4</sup> In termen van hulpinspanning, dat wil zeggen uitgedrukt als percentage van hun gezamenlijke Bruto Nationaal Product (BNP) was de achteruitgang nog sterker, namelijk van 0,33% tot 0,22%. Het grootste deel van deze daling werd veroorzaakt door kortingen op de hulpbudgetten van de G-7 landen, met name de 'grote vier' (Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Japan) plus Italië. Hoewel de ODA-inspanning van de DAC-leden zich sinds 1997 licht herstelde tot 0,24% van hun gezamenlijke BNP in 1999 (USD 56,4 mrd), dringt het beeld zich op van een trendbreuk met de jaren zeventig en tachtig. Dat is zeker het geval als men vaststelt dat in het laatste decennium de particuliere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden zo sterk zijn gegroeid, dat zij de officiële stromen (waaronder de hulp) ruimschoots in omvang zijn gaan overtreffen.

#### 2.2.1 De oude norm: 1,5% NNI

Voor de Nederlandse ODA-prestatie was het beeld in termen van volume en inspanning minder eenduidig dan voor de groep DAC-landen als geheel. Bij het aantreden van het Kabinet Den Uyl in 1973 was de hulpdoelstelling vastgelegd op 1,5% van het Netto Nationaal Inkomen (NNI), te bereiken in 1976. Deze formulering week op drie punten af van de inmiddels internationaal algemeen bekende 0,7% doelstelling. Ten eerste was de Nederlandse 1,5% NNI norm een bruto-doelstelling, terwijl de 0,7% een netto stroom betreft, dat wil zeggen exclusief aflossingen op eerder verstrekte hulpleningen. Ten tweede had de internationale 0,7% norm uitsluitend betrekking op officiële ontwikkelingsuitgaven (ODA), zoals gedefinieerd door de DAC, terwijl onder het Nederlandse hulpnorm ook uitgaven werden gerekend die wel verband hielden met de hulpverlening (bijvoorbeeld rentesubsidies op concessionele leningen), maar zelf niet als ODA kunnen worden aangemerkt. Het Nederlandse OS-plafond omvatte dus zowel ODA als non-ODA posten. En ten derde werd de Nederlandse hulpinspanning gerelateerd aan het NNI tegen factorkosten, terwijl de internationale norm werd uitgedrukt in het BNP tegen marktprijzen. In Nederland bedraagt het NNI ongeveer 80% van het BNP.

De sterke groei van de Nederlandse uitgaven in de periode 1973-1976 was politiek en budgettair niet haalbaar zonder dat, naast de beperkt beschikbare reguliere begrotingsmiddelen, een extra beroep werd gedaan op de kapitaalmarkt. De hier opgenomen middelen werden vervolgens tegen een concessionele rente als ODA-leningen uitgezet in ontwikkelingslanden. Hiertoe moest het verschil tussen de inleenrente op de kapitaal-

<sup>4</sup> Gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan de DAC Development Co-operation rapporten over 1999 en 2000.

markt en de concessionele (uitleen)rente worden overbrugd met subsidie. Deze rente-subsidies, die zelf niet als ODA golden maar vanaf 1975 wel aan de hulpinspanning werden toegerekend, bleken een van de snelst groeiende kostenposten te gaan vormen. In 1986 besloot het Kabinet aan deze moeilijk beheersbare stijging een einde te maken door de omvang van de kapitaalmarkt middelen op het niveau van dat jaar te bevroren, te weten op NLG 576,5 mln.

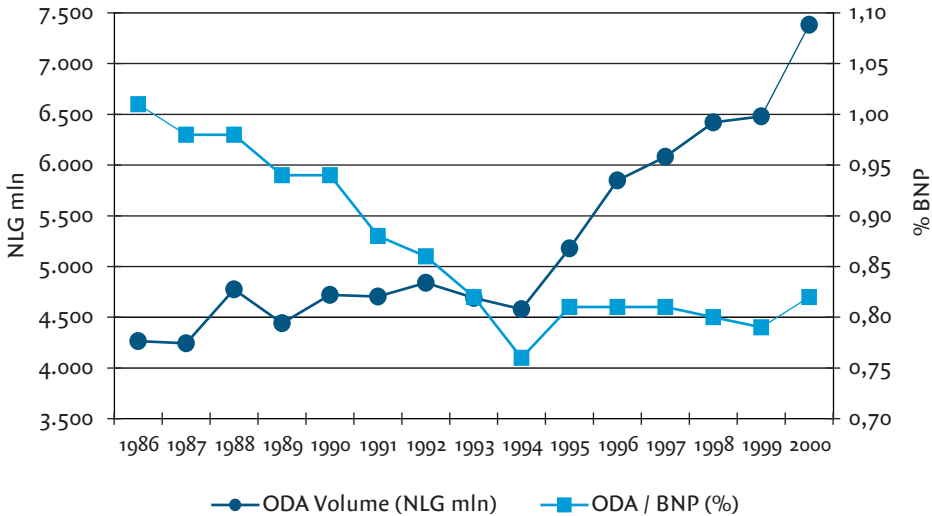
Aangezien het begrip ‘overige aan de hulp gerelateerde non-ODA uitgaven’ niet onduidelijk was gedefinieerd, was het 1,5% NNI plafond nogal gevoelig voor oneigenlijke toerekeningen, in de wandeling *verontreinigingen* genoemd. Hieronder vielen allerlei nationale en internationale apparaatskosten, onderwijs aan asielzoekers uit derde wereldlanden, remigratiesubsidies, voorlichtingskosten, enz. Omdat de ODA-uitgaven wel deel uitmaakten van het hulpplafond, maar daarbinnen niet waren genormeerd, stond de (zuivere) ODA-prestatie niet ex ante vast. Zij resulteerde elk jaar (ex post) uit het totale uitgavenniveau en de non-ODA uitgaven en toerekeningen.

Figuur 2-1 toont de ontwikkeling van de netto Nederlandse ODA-uitgaven (linker Y-as) alsmede de ODA-inspanning (rechter Y-as) uitgedrukt in een percentage van het BNP. De beschouwde periode loopt vanaf het midden van de jaren tachtig, dat wil zeggen nadat het zogenaamde stuwmeer (van in eerdere begrotingsjaren niet uitgegeven middelen) was opgeheven. In plaats daarvan gingen voor ontwikkelingssamenwerking net als voor de rest van de Rijksbegroting jaarlijkse kasplafonds gelden, die – binnen een kleine bandbreedte voor afwijkingen naar boven of beneden – in het betreffende begrotingsjaar moesten worden uitgegeven. Opmerkelijk in figuur 2-1 is de tegengesteldheid van de richtingen waarin hulpuitgaven en hulpinspanning zich gedurende het grootste deel van de weergegeven periode van vijftien jaar bewogen.

Hoewel het ODA-volume, althans nominaal, tussen 1986 en 1994 min of meer op peil bleef, zakte het ODA/BNP percentage in negen jaar gestaag van 1,01% in 1986 naar het dieptepunt van 0,76% in 1994.



**Figuur 2-1: Ontwikkeling van het Nederlandse ODA-volume en de ODA-inspanning 1986-2000**



Bronnen: DAC Jaarverslagen en Memores van Toelichting bij Begrotingen van Buitenlandse Zaken.

De wereldwijde recessie in het begin van de jaren negentig dwong de Nederlandse regering tot een ingrijpende bezuinigingsronde, de zogenaamde *Tussenbalans*, waaraan ook ontwikkelingssamenwerking niet ontkwam. In plaats van de min of meer gebruikelijke verhoging van oneigenlijke toerekeningen als middel om te bezuinigen op het hulpbudget, werd deze keer gekozen voor de ongewone, maar wel transparante, directe verlaging van de ODA-uitgaven. Dit werd bereikt door de kapitaalmarkt middelen in drie fasen af te schaffen, als gevolg waarvan de hulpuitgaven permanent daalden met NLG 150 mln vanaf 1991, 435 mln vanaf 1992 en 576,5 mln vanaf 1993. Met deze ingrijpende maatregel werden aanvankelijk overwogen nieuwe toerekeningen voor de kosten van opvang van asielzoekers en non-ODA hulp aan Oost-Europa buiten de deur gehouden. Ook kwam er een abrupt einde aan de toerekening van nieuwe rentesubsidies voor kapitaalmarktleningen en, op termijn, van niet-nagekomen rente- en aflossingsverplichtingen van ontvangende landen, welke een steeds groter probleem gingen vormen. Volgens een ten tijde van de *Tussenbalans* gemaakte prognose zou door dergelijke ‘inverdieneffecten’ vanaf 2004 de netto middenstroom groter worden dan bij handhaving van de kapitaalmarkt middelen.

Toen deze werden afgeschaft was in totaal voor NLG 9,5 mrd aan concessionele leningen verstrekt. Vanaf 1993 werden de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, net als de meeste andere onderdelen van de Rijksbegroting, volledig gefinancierd uit begrotingsmiddelen.

### 2.2.2 De nieuwe norm: 0,8% ODA / BNP

Ondanks deze beleidsmatige ‘opschoning’ daalde het ODA-percentages in 1994 verder, en wel opnieuw als gevolg van hogere uitgaven die volgens de DAC normen niet aan de netto ODA-prestatie bijdroegen, zoals kwijtschelding van hoofdsommen van hulpleningen, kosten aan VN-vredesoperaties en economische hulp voor Oost-Europa. Toen bovendien in datzelfde jaar na de Tweede Kamerverkiezingen de toekomstige coalitiepartners in de nieuwe regering het niet eens konden worden over de hoogte van het hulpbudget vormde dat de directe aanleiding tot een ‘allesomvattende’ Herijking van het buitenlands beleid, waarmee de oplossing van dit probleem over de kabinetsformatie werd heen getild.

De herijkingsoperatie, waarvan de uitvoering ongeveer een jaar in beslag nam, resulteerde in een tweetal normen:<sup>5</sup>

- Een norm voor de vaststelling van alle voor het buitenlands beleid relevante uitgaven, onder te brengen in de zogenaamde *Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)*, waarvan de omvang, als saldo van uitgaven en ontvangsten, werd vastgesteld op 1,1% van het BNP.
- Binnen de HGIS een aparte norm voor echte ontwikkelingshulp, waartoe alleen ODA-uitgaven zouden worden gerekend; de omvang daarvan werd vastgesteld op 0,8% van het BNP, inclusief 0,1% voor ODA-uitgaven ten behoeve van internationaal natuur- en milieubeleid voortvloeiend uit afspraken gemaakt op de VN-milieuconferentie in Rio de Janeiro in 1992. Hiermee verdwenen de non-ODA posten dus uit het OS-budget.

Met de nieuwe afbakening van de hulpbegroting in termen van ODA/BNP werd gekozen voor een internationaal gedefinieerde norm, die in het vervolg nationaal bedachte oneigenlijke toerekeningen op grond van afwegingen van prioriteiten buiten de sfeer van ontwikkelingssamenwerking zou verhinderen. Daarmee resteert 0,3% BNP minus kwijtscheldingen op aflossingen van ODA-leningen (zie verder hoofdstuk 5), voor overige

<sup>5</sup> Nota *Herijking van het buitenlands beleid*, TK: 1995-1996, 24 337, nr. 2, p. 47-48.

buitenland-relevante uitgaven, zoals ten behoeve van vredesoperaties, de transitie van Midden- en Oost-Europa, en handelsbevordering.

Figuur 2-1 laat zien dat vanaf 1995 het niveau van de hulpinspanning zich stabiliseerde rond 0,8% ODA/BNP. Dankzij de voorspoedige economische ontwikkeling na de recessie van begin jaren negentig is, ondanks een vrijwel constant blijvende hulpinspanning, het beschikbare hulpvolume sterk toegenomen, namelijk van NLG 5,2 mrd in 1995 tot 7,4 mrd in 2000. Overigens werd de nieuwe begrotingssystematiek pas daadwerkelijk ingevoerd met de indiening van de begroting voor het jaar 1997.

### 2.3 Hulpvormen

Bij de registratie van kerngegevens van alle door het DGIS gefinancierde hulpactiviteiten in het *Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem (MIDAS)* worden drie vormen van hulp onderscheiden: Projecthulp, Programmahulp en Contributies. Waar over projecthulp en contributies (vrijwillige of verplichte bijdragen aan de algemene middelen van internationale organisaties) weinig verwarring kan ontstaan, is het begrip programmahulp lastiger te omschrijven. Wat het niet is, lijkt voor de 'identiteit' van programmahulp even bepalend als wat het wèl is, zoals in deze definitie uit de DAC Beginselen voor Programmahulp (1991):

*Programmahulp bestaat uit alle bijdragen die aan een ontvangend land beschikbaar worden gesteld voor algemene ontwikkelingsdoeleinden, dat wil zeggen betalingsbalanssteun, algemene begrotingssteun en importsteun, en die niet is verbonden met specifieke projectactiviteiten.*

De omschrijving die ten behoeve van het MIDAS wordt gehanteerd is zo mogelijk nog vager. Volgens deze definitie moet een committering worden beschouwd als programmahulp wanneer het gaat om:

*Een ontwikkelingsinvestering die bedoeld is ter ondersteuning van het beleid van een land, overheid of instelling, gebaseerd op macro- of meso-overwegingen.*

Programmahulp wordt binnen het DGIS onderscheiden in *Macro-georiënteerde programma-hulp* en *Sectorale programmahulp*. De varianten waarin deze twee hoofdvormen worden verstrekt hebben in de loop van de tijd een aantal veranderingen ondergaan. Zo gaf Nederland in het verleden macrohulp vaak in de vorm van algemene importsteun (goederenleveranties). Sinds 1996 is dit echter niet meer voorgekomen, onder andere omdat

gezien de toenemende liberalisatie van de deviezenmarkten de noodzaak ertoe verdwenen is. Ook sectorale schuldconversies, zoals de bekende *debt for nature swaps*, komen in het Nederlandse beleid, sinds 1996, niet meer voor. Een sectorale vorm die daarentegen opkwam is de zogenaamde *basket funding*, waarbij donoren hun bijdragen storten in een gemeenschappelijk fonds waarover aparte beheersafspraken zijn gemaakt. Deze betrekkelijk recente vorm wordt nog niet als zodanig weergegeven in de activiteitenregistratie van het MIDAS. Ten slotte komen onder de cofinanciering van Structurele en Sectorale Aanpassingsleningen (van de Wereldbank) vormen van programmahulp voor, bijvoorbeeld begrotingssteun, die ook bilateraal worden gehanteerd. Deze ‘categorie’ kan dus voor een deel met andere overlappen. De groepering van alle oude en nieuwe door Nederland gehanteerde varianten onder de hoofdvormen macro- en sectorprogrammahulp levert de volgende indeling op:

Tabel 2-1: Indeling Programmahulp

Macro programmahulp	Sectorale programmahulp
• Betalingsbalanssteun	• Voedselhulp
• Algemene importsteun	• Sectorale importsteun
• Algemene begrotingssteun	• Sectorale begrotingssteun
• Cofinanciering Structurele Aanpassingsleningen (SAL's)	• Cofinanciering Sectorale Aanpassingsleningen (SECAL's)
• Schuldverlichting	• Sectorale schuldconversie

Bronnen: Handleiding Programmahulp (1994) en Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp (1999)

De indeling reflecteert soms meer de intenties dan de resultaten van de verschillende vormen van programmahulp. Zo kan men zich afvragen of ‘sectorale importsteun’ niet correcter zou zijn aangeduid met de term ‘gebonden importsteun’, wat het feitelijk meestal was. Daarentegen beperkt bij ‘cofinanciering van SECAL's’ wel de conditionaliteit zich tot een bepaalde sector, maar niet de besteedbaarheid van de betreffende financiële hulp. Ook bij ‘sectorale schuldconversie’ is de binding aan een specifieke activiteit vaak kenmerkender voor de betreffende *debt swap* dan de sector waarbinnen de tegenwaardefondsen worden besteed. De kwalificatie ‘sectoraal’ wordt dus zowel in te brede als in te smalle zin gehanteerd.

### 2.3.1 Programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet

Reeds volgens de nota *Een wereld van verschil* (1990) was “programmahulp eigenlijk een ‘ideale’ vorm van hulp ter ondersteuning van goed sociaal en economisch beleid van een land” genoemd, “waarbij bestedingsbeïnvloeding (‘sturing’) vanuit het donorland in beginsel niet paste”.<sup>6</sup> Ten tijde van de Herijking (1994-1995) werd deze gedachte aangescherpt tot het beleidsuitgangspunt, uitgedrukt in het bovenstaande motto. Door Nederlandse assistentie, indien enigszins mogelijk, in de vorm van programmahulp te verstrekken zou de ownership aan de zijde van de ontvanger toenemen en diens (per definitie) beperkte institutionele capaciteit worden ontlast. Deze laatste overweging speelde overigens ook aan Nederlandse kant een rol bij de voorkeur voor programmahulp. Voor projecthulp zou alleen nog moeten worden gekozen, als aan het beleid van het ontvangende land en/of zijn uitvoeringscapaciteit, met name op sociaal-economisch gebied, zodanig werd getwijfeld, dat meer donorsturing nodig werd geacht dan met programmahulp mogelijk was. Bij de stroomlijning van het landenbeleid en de invoering van de sectorale benadering in 1998 werd deze beleidslijn niet alleen voortgezet, maar nog sterker benadrukt. De verwachting – en uiteraard ook de bedoeling – was dat het aandeel van programmahulp in de totale hulpverlening aanmerkelijk zou toenemen.

In de praktijk bleek hier vooralsnog weinig van. Zo stelde de Algemene Rekenkamer in haar rapport over Programmahulp 1994-1997 vast dat de uitgaven voor deze hulpvorm geen stijgende maar een dalende lijn vertoonden. Dit werd vooral geweten aan wijzigingen in de begrotingsopzet als gevolg van de Herijking. Door de feitelijke opheffing van de landenbudgetten en toedeling van de betreffende middelen aan een veelheid van thematische forumbudgetten werd de flexibiliteit in begrotingsuitvoering beperkt. Beheerders van landenbudgetten plachten in geval van dreigende onderbesteding makkelijker uit te wijken naar snel besteedbare programmahulp. Voor beheerders van vooral thematische (inclusief sectorale) budgetten lag die uitwijkmogelijkheid minder voor de hand, omdat een van hun hoofdopdrachten bestond uit het stimuleren van innovatieve activiteiten en dergelijke activiteiten nemen doorgaans de vorm van een project aan.

Na de stroomlijning van het landenbeleid in 1998-1999 en de vermindering van het aantal samenwerkinglanden kwam het accent bij de begrotingsuitvoering weer meer te liggen

<sup>6</sup> Nota *Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2, p. 319.

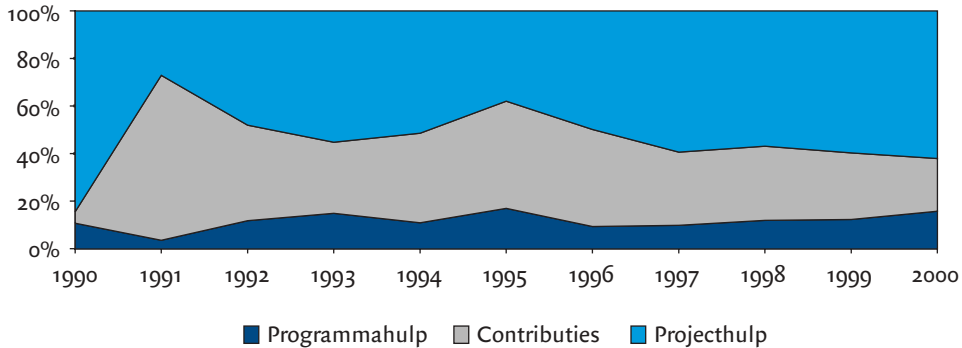
op landenallocaties. In de notitie *Macro-georiënteerde Programmahulp*<sup>7</sup> die eind 1999 verscheen, kondigde de minister aan dat binnen de landenallocaties van de samenwerkingslanden de komende jaren een groeiend aandeel voor zowel macro- als sectorale programmahulp zou worden bestemd.

De vanuit beleidsoogpunt tegenvallende ontwikkeling van het aandeel van de programmahulp in de totale hulpverlening blijkt ook uit de registratie in het MIDAS, zoals figuur 2-2 laat zien. Aangezien het MIDAS niet in staat is uitgavencijfers per jaar voor de verschillende hulpvormen te totaliseren, kan geen beeld worden gegeven van de bestedingsresultaten van het *Programmahulp waar het kan, ...* – beleid. Daarom is gekeken naar committeringsbedragen, die weliswaar verder van de resultaten afstaan, maar daarentegen wijzigingen in beleidsintenties eerder reflecteren dan dat deze zichtbaar worden in de gerealiseerde uitgaven. Helaas laten betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de registratie het nodige te wensen over, onder andere als gevolg van onvolledige invoer en interpretatieverschillen tussen de tientallen medewerkers die, zonder centrale invoercontrole, activiteiten registreren. Voor gedetailleerde berekeningen is het systeem dan ook niet geschikt. Wel kunnen de orde van grootte van verschillende hulpvormen alsmede ontwikkelingen daarin met elkaar worden vergeleken.

Als men het MIDAS daarvoor gebruikt, blijkt dat het aandeel van de programmahulp in de totale Nederlandse hulpcommitteringen gedurende de hele periode 1990-2000, ondanks het nadrukkelijk en herhaaldelijk uitgedragen beleid, nauwelijks is veranderd. Het schommelt rond de 10-15% van de totale committeringen.<sup>8</sup> Overeenkomstig de intenties van de minister lijkt zich in 2000 inderdaad een lichte stijging van de programmahulpcommitteringen voor te doen (tot 17% van het totaal), maar het is nog te vroeg om te bepalen of dit het begin is van een trendbreuk.

7 Brief van de minister voor OS, TK: 1999-2000, 24 433, nr. 22, p. 3

8 Volgens een in opdracht van DMO uitgevoerde berekening daalden de programmahulpuitgaven tussen 1995 en 1998, ondanks het in die periode gestaag groeiende OS-budget (zie figuur 2-1) in absolute termen in drie van de vier jaar. Dit zou betekenen dat op uitgavenniveau (niet te verwarren met de committeringscijfers uit het MIDAS) het aandeel van de programmahulpuitgaven in de totale bilaterale hulp zelfs halveerde (memo DMO/AS-099/99 aan FEZ dd. 26 februari 1999).

**Figuur 2-2: Aandelen van de verschillende hulpvormen in de totale hulpcommitteringen.**

Bron: MIDAS.

## 2.4 Conclusies

Samenvattend kunnen uit het voorgaande de volgende conclusies worden getrokken:

- 1 De algemene daling in de hulpinspanning van de donorlanden is, tot aan het midden van de jaren negentig, ook aan Nederland niet voorbij gegaan. Wel heeft de herdefiniëring van de Nederlandse hulpnorm vanaf 1995 effectief een halt toegeroepen aan de gestage uitholling van de hulpinspanning sinds het midden van de jaren tachtig.
- 2 Anderzijds is de stijging van het beschikbare hulpbudget vanaf 1995 niet het gevolg van een politiek besluit tot intensivering van de hulpinspanning, maar is zij te danken aan de economische groei en de automatische koppeling van de hulpnorm daaraan.
- 3 Het effect van het herhaald en nadrukkelijk geformuleerde beleidsuitgangspunt *Programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet* is in het bestedingspatroon van de Nederlandse ontwikkelingshulp gedurende de evaluatieperiode niet of nauwelijks terug te vinden.





## 3 NEDERLANDSE SCHULDVERLICHTING: BELEID EN FINANCIERING

### 3.1 Inleiding

De terminologie die in de literatuur over de schuldenproblematiek wordt gehanteerd is helaas niet uniform en kan daardoor aanleiding geven tot verwarring. Daarom volgt eerst een korte toelichting op de verschillende soorten schulden die in de evaluatiestudie aan de orde zijn en de manier waarop ze vaak worden ingedeeld. Een en ander is eenvoudig weer te geven aan de hand van onderstaand schema.

**Figuur 3-1: Soorten schulden**



Ten eerste moet duidelijk zijn dat het in deze studie uitsluitend gaat om de zogenaamde *soevereine* schulden, dat wil zeggen schulden *van* overheden van onafhankelijke staten. Schulden *van* particuliere debiteuren (natuurlijke personen, bedrijven, commerciële banken enz.) blijven buiten beschouwing. De soevereine schulden kunnen berusten op vorderingen van verschillende soorten schuldeisers. Om dat te kunnen weergeven verschuift tussen het eerste en het tweede niveau van het schema het perspectief van debiteur naar crediteur; vanaf dat moment gaat het niet meer om schulden *van* een bepaalde partij, maar om schulden *aan* die partij.

Het eerste onderscheid van belang is dat tussen *officiële* en *commerciële* schulden. Hier zou men dus eigenlijk over *vorderingen* moeten spreken, maar de term *schulden* is nu eenmaal ingeburgerd en wordt algemeen gehanteerd. De volgende relevante onderverdeling, niet in de laatste plaats voor het schuldenland zelf, betreft die van de officiële schulden in *multilaterale* en *bilaterale* schulden. En ten slotte is het zaak bij bilaterale schulden de zogenaamde *hulpleningen* (inclusief de zogenaamde *Laag-Concessionele Leningen* – LCL's, verstrekt voor de financiering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties) enerzijds en de (niet-concessionele) *exportkredieten* en *-kredietgaranties* anderzijds goed uit elkaar te houden, omdat hun behandeling in geval van schulverlichting nogal verschilt. In dit rapport komt het Nederlandse beleid ten aanzien van elk van de vier soorten relevante schulden, dat wil zeggen multilaterale en bilaterale hulpleningen, bilaterale exportkredieten, en commerciële schulden aan de orde.

### 3.2 Beleidsontwikkeling schulverlichting

In de ontwikkeling, en vooral in de profilering, van het Nederlandse beleid ten aanzien van de internationale schuldenproblematiek is een duidelijke omslag waar te nemen, samenvallend met de regeringswisseling in november 1989, toen het Kabinet Lubbers-II (CDA-VVD) plaatsmaakte voor het Kabinet Lubbers-III (CDA-PvdA).

#### 3.2.1 Algemeen

Hoewel in de periode vóór 1990 uiteraard ook schulverlichting werd verstrekt, bleef de financiële omvang daarvan beperkt en was het Nederlandse schuldenbeleid meer volgend en reactief dan initiërend van karakter.

Zo toonde de regering zich in 1985 in een nota over de internationale schuldenproblematiek<sup>9</sup> niet ontevreden met de tot dan toe gevolgde aanpak, onder andere dankzij het goede functioneren van de Bretton Woodsinstellingen, Wereldbank en IMF. De analy-

se van de schuldenproblematiek weerspiegelde de orthodoxe meerderheidsstandpunten die destijds opgeld deden. Generieke benaderingen werden categorisch verworpen, want deze zouden het uiteindelijke herstel van normale crediteuren-debiteuren relaties alleen maar in de weg staan en bovendien meestal overheidsfinanciering vergen. De voor- naamste korte termijn-remedie werd gezocht in meerjarige herstructurering van schulden, plus nieuwe financiering, voor de middellange termijn te combineren met structurele aanpassing onder ‘versterkt toezicht’ van het IMF, aan welke organisatie bij de aanpak van de schuldenproblematiek de hoofdrol was toegedacht. Belangrijke, maar aanvullende rollen waren weggelegd voor de multilaterale ontwikkelingsbanken. Erkend werd dat de aanpassingsinspanning vaak grote offers vroeg van de armste bevolkingsgroepen in de betrokken landen, doch deze offers moesten, hoe moeilijk ook, als noodzakelijk en onvermijdelijk worden gezien.

Gevolg gevend aan een oproep van de UNCTAD uit 1978 (resolutie 165-XI) waren reeds alle Nederlandse hulpleningen aan Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) kwijtgescholden. Ook toonde Nederland zich tijdens de Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN-1985) over Afrika bereid om voor de periode 1986-1990 aan Afrikaanse lage-inkomenslanden die een aanpassingsprogramma doorvoerden, de schuldendienst op ODA-leningen kwijt te schelden.

Gedurende het decennium van de jaren tachtig onderschreef Nederland voluit de noodzaak tot structurele aanpassing zoals gepropageerd door IMF en Wereldbank. Het door de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) gevoerde beleid werd in woord en daad gesteund, bijvoorbeeld toen de in 1987 opgerichte *Extended Structural Adjustment Facility* van het IMF<sup>9</sup> een Nederlandse bijdrage ontving van NLG 135 mln voor de periode 1988-1997. Nederland droeg internationaal zijn financiële steentje bij en bleef ook beleidsmatig goed in de pas, maar ontplooide nauwelijks eigen initiatieven.

Dat veranderde met het aantreden van het Kabinet Lubbers-III in november 1989, twee dagen voor de val van de Berlijnse Muur, een gebeurtenis die een aardverschuiving in de geopolitieke verhoudingen leek te markeren. In de herbezinning op de plaats en mogelijkheden van Ontwikkelingssamenwerking, zoals in 1990 uitgewerkt in de nota *Een wereld van verschil*, kreeg de schuldenproblematiek een prominente plaats. Gepleit werd voor een

9 Nota De internationale schuldenproblematiek, TK: 1984-1985, 10 o85, nr. 2, p.6, 11-13.

10 Voor een beknopte schets van de ESAF zie Bijlage 5.

meer tegemoetkomende en pro-actieve Nederlandse opstelling, uitgaande van de verantwoordelijkheden van *alle* betrokken partijen (dus niet alleen de debiteuren).

### 3.2.2 Bilateraal

Centraal in de aanvankelijk bepleite aanpak stond de *katalyserende* inzet van ontwikkelingsgelden. Hiermee werd bedoeld dat met een beperkte besteding van OS-fondsen een, in nominale termen, veel groter bedrag aan schulden zou kunnen worden geëlimineerd. Dat wil zeggen, mits de houder van de betreffende schuldtitels de oninbaarheid van zijn vorderingen, althans tegen hun nominale waarde, inzag. Bij de uitvoering van het in maart 1989 geïntroduceerde *Brady Plan*, gericht op de verlichting van schulden van (vooral Latijns-Amerikaanse) midden-inkomenslanden aan commerciële banken, waren met deze benadering inmiddels de eerste bescheiden successen geboekt. Toepassing van deze hefboomwerking op officiële schulden, met name op gegarandeerde exportkredieten, was echter nog niet eerder vertoond. Het had dan ook heel wat voeten in de aarde voordat Ontwikkelingssamenwerking en Financiën het eens waren over de benadering die in 1990 werd gelanceerd voor de verlichting van exportkredietsschulden op grond van consolidatie-overeenkomsten in het kader van de Club van Parijs<sup>11</sup>. De kerngedachte was om een nominale hoeveelheid schuldvermindering *gedeeltelijk* te financieren met ontwikkelingsgelden, namelijk voor een percentage dat geacht werd overeen te komen met de reële waarde van vergelijkbare vorderingen op de tweedehands markt. Aan het aldus bereikte *additionaliteitseffect* werd door Ontwikkelingssamenwerking groot belang gehecht, omdat in de ogen van de minister zeer veel crediteuren bezweken voor de verleiding afschrijving op officiële schulden integraal te compenseren uit ontwikkelingsbudgetten,<sup>12</sup> waarmee het netto overdrachtseffect naar de Derde Wereld uiteraard nul werd.<sup>13</sup> Voor de minister van Financiën lag de winst in de verwachting dat met de acceptatie van het waardeverlies het resterende (niet-kwijtgescholden) deel van zijn vorderingen in kwaliteit, dat wil zeggen in waarde, zou stijgen.

Aangezien het katalyserende effect van een dergelijke constructie alleen de moeite waard zou zijn als ze door de belangrijke crediteurlanden zou worden toegepast, trachtte Nederland in de tweede helft van 1990 in alle fora die zich daartoe leenden, de nieuwe aanpak te introduceren met het argument dat alle betrokken partijen (financier, crediteur en debiteur) er iets bij hadden te winnen. Het in Nederland afwisselend als het *Plan*

<sup>11</sup> Voor een korte schets van de Club van Parijs zie Bijlage 6.

<sup>12</sup> Zie Memorie van Toelichting bij de Begroting 1990, TK: 1989-1990, 21 300 V, nr. 2, p. 73.

<sup>13</sup> Zie Memorie van Toelichting bij de Begroting 1993, TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 2, p. 38

Kok/Pronk en het Plan Pronk/Kok aangeduide initiatief, dat voorzag in de algehele kwijtschelding van alle bilaterale overheidsvorderingen (uit hoofde van zowel hulpleningen als exportkredieten) aan lage-inkomenslanden, gedeeltelijk te financieren uit ontwikkelingsbegrotingen, vond echter nergens weerklank. Met kwijtschelding tot 100% ging het plan aanzienlijk verder dan de concessionaliteit van de destijds in de Club van Parijs gehanteerde voorwaarden. Voor de overige crediteuren was dat in het algemeen veel tètè ver. Bovendien concurreerde het met andere voorstellen van een bescheidener opzet, zoals dat van de toenmalige Britse premier, het Plan Major, dat voorzag in een minder vergaande verbetering van de geldende condities en niet inging op de wijze van financiering.

Nadat de voorstellen voor substantiële generieke verbetering van de schulverlichtingsvoorwaarden schipbreuk hadden geleden ging Nederland internationaal pleiten voor meer differentiatie in de schuldenregelingen voor individuele landen. De hefboomwerking van een beperkte inzet van OS-fondsen om een veel groter volume aan schuldkwijtschelding ‘los te maken’ werd na de eerste keer in 1990 ook door Nederland niet meer toegepast. Van 1991 tot en met 1996 kwamen concessionele consolidaties in het kader van de Club van Parijs volledig voor rekening van het ministerie Financiën; met ingang van 1997 werden geheel nieuwe afspraken van kracht, tot stand gekomen ingevolge de Herijking na de kabinetsformatie van 1994 die leidde tot de herdefiniëring van het hulpbudget (zie § 2.2.2). Besloten werd dat schulverlichting op exportkredieten, welke volgens de DAC-definitie als ODA geldt, in het vervolg voor de volledige nominale waarde aan het hulpplafond zou worden toegerekend.<sup>14</sup> Hoofdstuk 7 bevat een meer gedetailleerde reconstructie van de ontwikkelingen met betrekking tot schulverlichting op exportkredieten.

Ondanks het feit dat ook hiermee aanzienlijke bedragen waren gemoeid lag de zaak voor de bilaterale schulden uit hoofde van eerder verstrekte hulpleningen een stuk eenvoudiger. Omdat de rekening voor kwijtschelding van dergelijke vorderingen volledig op de OS-begroting drukte, kon de minister voor OS over kwijtschelding ervan eenzijdig beslissen. Dat gebeurde dan ook, in lijn met de bovengenoemde meer tegemoetkomende opstelling, op ruime en toenemende schaal, zodat er tegen het einde van het decennium nog slechts weinig vorderingen uitstonden die in aanmerking kwamen voor kwijtschelding. Dit beleid had intussen wel gevolgen voor de Nederlandse ODA-prestatie. Voor bijzonderheden wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

<sup>14</sup> Nota Herijking van het buitenlands beleid, TK: 1995-1996, 24 337, nr. 2, p. 48.

### 3.2.3 Multilateraal

Gelijktijdig met de actievere opstelling in discussies over officiële bilaterale en commerciële schulden werd de Nederlandse houding tegenover de Internationale Financiële instellingen (IFI's) kritischer. De toenemende kritiek richtte zich in eerste instantie op het door IMF en Wereldbank gevoerde aanpassingsbeleid en in het bijzonder op de onvoldoende aandacht daarin voor sociale, ecologische en lange-termijndimensies.<sup>15</sup> Dat structurele aanpassingsbeleid ging intussen gepaard met omvangrijke multilaterale leningen, die naarmate de bilaterale kredietverlening verder stagneerde (zowel als gevolg van afnemende kredietwaardigheid van de debiteuren als door omzetting van leningen in schenkingen), een steeds belangrijker aandeel kregen in de totale schuld van de debiteurenlanden. Dat werd ook zichtbaar in het Nederlandse uitgavenpatroon. Lag in het begin van de jaren negentig de nadruk op kwijtschelding van bilaterale hulpschulden, in de loop van het decennium werd verlichting van multilaterale kredieten steeds belangrijker.

Niettemin kostte het behoorlijk wat moeite het multilaterale schuldenprobleem op de internationale agenda te krijgen, iets waarvoor Nederland zich in de Interim en Development Committees, maar ook via zijn bewindvoerder bij de Wereldbank krachtig inzette. Intussen liepen de vorderingen van de IFI's op de zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden op tot een kwart van hun totale buitenlandse schuld.

Desondanks bleven Wereldbank en IMF tot het midden van de jaren negentig volhouden, dat hun bijzondere status van preferente crediteur hen ontsloeg van elke noodzaak door (gedeeltelijke) kwijtschelding bij te dragen aan de verlichting van wat 'het multilaterale schuldenprobleem' was gaan heten.

In de notitie over multilaterale schulden die de regering in augustus 1995 op verzoek van de Tweede Kamer uitbracht<sup>16</sup> werd deze visie niet bestreden: weliswaar diende er creatiever te worden gestudeerd op maatregelen ter verlichting van de multilaterale schulden, maar deze konden in geen geval *kwijtschelding* omvatten. Dat zou namelijk de zorgvuldig gekoesterde *preferente crediteurenstatus* van de IFI's in gevaar brengen, het *moreel risico* (aanmoedigen van wanbetaling) bij de debiteuren vergroten en tenslotte ten koste gaan van de voor nieuwe kredietverlening beschikbare middelen, dus niet additioneel zijn.

<sup>15</sup> Nota *Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2, p. 139.

<sup>16</sup> Brief van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking, TK: 1994-1995, 24 291, nr. 1, p. 10-11.

Verder steunde de regering na aanvankelijke aarzeling het voorstel van de Britse minister van Financiën om de beleggingsopbrengsten, gegenereerd door de verkoop van een beperkt gedeelte van het IMF-goud, te gebruiken om voor sommige landen de aanpassingsleningen van het Fonds concessioneler te maken (het zogenaamde *Plan Clarke*). Een voorwaarde hierbij was dat goudverkoppen tot additionele middelen zouden leiden, dat wil zeggen niet in de plaats zouden komen van noodzakelijke bilaterale donorbijdragen aan de verlichting van IFI-vorderingen.

Ondanks het feit dat de Nederlandse houding ten opzichte van de IFI's minder volgzaam was dan in de jaren tachtig, ontving de rentesubsidierekening van de *Extended Structural Adjustment Facility* (ESAF) van het IMF, ook na de initiële bijdrage in 1988, nog substantiële steun. Na de Kabinetswisseling in 1998 werd de Nederlandse opstelling vanuit Ontwikkelingssamenwerking ook openlijk kritischer; deze houding werd mede ingegeven door de bevindingen van de respectievelijk in 1997 en 1998 uitgevoerde interne en externe evaluaties van de Faciliteit.

Toen Wereldbank en IMF eindelijk en wat moeizaam overstag gingen en in 1995 met de eerste gedachten over het latere *Heavily Indebted Poor Country* (HIPC)-initiatief<sup>17</sup> kwamen, was de reactie van de Nederlandse regering (na een korte aarzeling) uitgesproken positief. Dat nam niet weg dat de uitwerking volgens Nederland tekortschoot, waarbij het voornaamste verwijt was dat het multilaterale schuldenprobleem zowel in ernst als in omvang systematisch werd onderschat. Dit was vooral het gevolg van enkele cruciale, maar te optimistisch, geformuleerde verwachtingen over toekomstige exportopbrengsten en hulpstromen. Hoewel enerzijds werd onderschreven, dat multilaterale banken met het oog op hun status in de financiële markten niet rechtstreeks in verband mochten worden gebracht met kwijtschelding van hun vorderingen (vandaar de omweg via de *Trust Fund* constructie), was Nederland anderzijds vanaf het begin alert op een evenwichtige lastenverdeling. De nagestreefde evenwichtigheid had zowel betrekking op de bilaterale donoren onderling, met name de G7-landen versus de rest, als op de lastenverdeling tussen de bilaterale crediteuren verenigd in de Club van Parijs en de multilaterale instellingen. Voor de verlichting van multilaterale schulden dienden de IFI's uit eigen middelen bij te dragen, maar moest ook een beroep kunnen worden gedaan op contributies van bilaterale donoren, zo vond de Nederlandse regering, en zij voegde de daad bij het woord: met

<sup>17</sup> Voor een korte schets van het HIPC-Initiatief zie Bijlage 5.

een vrijwillige bijdrage van ruim NLG 100 mln in 1997 werd Nederland meteen de grootste bilaterale contribuant.

Deze vroege en ruimhartige ondersteuning verhinderde niet dat Nederland vanaf de inwerkingtreding van het Initiatief de condities ervan als te restrictief bekritiseerde en direct één van de actieve pleitbezorgers voor uitbreiding van faciliteiten en bereik van het HIPC-raamwerk werden. De Nederlandse inzet vormde een van de factoren die uiteindelijk in 1999 leidden tot het zogenoemde *Enhanced HIPC Initiative*. De koppeling daarvan aan de opstelling van *Poverty Reduction Strategy Papers*, welke tot doel hebben te verzekeren dat de door schuldbelasting vrijvallende middelen daadwerkelijk ten goede komen aan armoedevermindering, werd warm verwelkomd. Hoofdstuk 6, dat handelt over multilaterale schulden, reconstrueert de Nederlandse rol en bijdrage in IFI-verband.

### 3.2.4 Commercieel

Bij de vermindering van de commerciële schulden zag het Beleidsprogramma<sup>18</sup> ter uitvoering van de nota *Een wereld van verschil* eveneens meer ruimte voor creativiteit dan tot dan toe ontplooid was op de tweedehands markt voor schuldtitels en met de verschillende vormen van schuldbelasting. Te denken viel aan de ontwikkeling van prikkels, bijvoorbeeld in de fiscale sfeer, gericht op de mobilisatie van voorzieningen voor dubieuze debiteuren die de banken, veelal wettelijk verplicht, toch al hadden moeten treffen, voor daadwerkelijke schuldbelasting. Onder andere als gevolg van fiscaal-technische en juridische obstakels kwamen dergelijke ideeën echter niet van de grond.

Gedurende de rest van de evaluatieperiode beperkten Nederlandse interventies ter verlichting van commerciële schulden zich tot incidentele participatie aan de zogenaamde *Debt Reduction Facility* van de *International Development Association* (IDA-DRF). Dit Wereldbankinstrument beoogde met een combinatie van eigen geld en donorbijdragen individuele schuldenlanden via zorgvuldig voorbereide opkoopacties in één keer van een zo groot mogelijk deel (tot 100%) van hun particuliere, niet door de overheden van crediteurenlanden gegarandeerde, schulden af te helpen. Nederland participeerde enkele malen als bilaterale donor; de ermee gemoede bedragen waren gering in vergelijking met de andere vormen van schuldbelasting. Voor meer bijzonderheden: zie hoofdstuk 8 over de verlichting van commerciële schulden

<sup>18</sup> *Een wereld van verschil - Beleidsprogramma 1990-1993*, TK: 1990-1991, 21 813, nr. 4, pp. 19-21.



### 3.2.5 Groep van Zeven (G7)

Een van de meest constante factoren tijdens de beschouwde evaluatieperiode – en trouwens gedurende de hele schulden crisis – was de dominante plaats die de Groep van Zeven belangrijkste industrielanden innam in elk forum dat voor nieuwe initiatieven in de internationale schuldenproblematiek van belang was, of deze nu werden gelanceerd bij de Wereldbank en het IMF in Washington of in de Club van Parijs. Even constant was de Nederlandse ergeris hierover die ook bij herhaling publiekelijk werd getoond,<sup>19</sup> vooral omdat de retorische bijdragen van G7-leden doorgaans hun financiële ver overtroffen. Dit gold in elk geval voor het machtigste lid, zonder welk geen enkel beleidswijzigingsvoorstel kans van slagen had: de Verenigde Staten, om die reden spottenderwijs wel eens aangeduid als de G1. Een treffend staaltje van machtsuitoefening vormde de in 1991 onder Amerikaanse druk door de Club van Parijs aan Egypte en Polen, beide *lower-middle-income countries* (LMICs), toegekende schuldbelasting van 50% van hun netto contante waarde. Dit gebeurde terwijl in dezelfde Club de onderhandelingen over een verbetering van de destijds voor *low income countries* (LICs) geldende Toronto-voorwaarden, die met hun meest concessionele optie niet verder gingen dan 33% kwijtschelding, zich eindeloos voort sleepten. De zware druk die de VS ten faveure van beide landen uitoefende had een politieke oorsprong, namelijk de opstelling tijdens de Golfoorlog in het geval van Egypte en de verankering in het ‘Westerse’ kamp in het geval van Polen.

Ook voor de totstandkoming van het HIPC-initiatief moesten, wellicht nog meer dan de IFI's zelf, hun belangrijkste aandeelhouders over de streep worden getrokken, in het bijzonder de grootste G7-leden: de Verenigde Staten, Japan en de Bondsrepubliek. De nodige druk hiertoe werd, behalve door de verderop genoemde NGO's, voornamelijk uitgeoefend door de meer vooruitstrevende, kleinere donorlanden, waaronder Nederland. Toen het Initiatief er op papier eenmaal was herhaalde het hele proces zich nog eens met betrekking tot de financiering van het HIPC Trust Fund.<sup>20</sup> Gegeven hun geringere politie-

19 Bijvoorbeeld tijdens Kamerdebatten op 25 september 1991 en 22 oktober 1992 over de verslagen van respectievelijk de voorjaarsvergadering en de jaarvergadering van de BWI: bij die gelegenheden merkte de minister van Financiën op dat “de beleidscoördinatie binnen het internationale monetaire systeem te veel in handen van de G7 lag” (Verslag Mondeling Overleg, TK: 1991-1992, 22 300 IXB, nr. 8, p. 5), en dat “[hun] onderonsjes het werk van de Club van Parijs negatief beïnvloedden en dat zij een slechte invloed hebben op [...] de kwaliteit van de beleidscoördinatie in het kader van IMF en Wereldbank” (Verslag Mondeling Overleg, TK: 1992-1993, 22 800 IXB, nr. 18, p. 9).

20 Ergernis hierover klonk onder andere door in de toespraak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot het Development Committee van Wereldbank en IMF op 28 april 1999, toen zij de G7-landen, als reactie op hun - financieel ongedekte - aanpassingsvoorstellen voor het HIPC-raamwerk, voorhield dat het tijd werd voor “de keizer om nieuwe kleren te kopen én daar ook voor te betalen”.

ke gewicht waren (en zijn) landen buiten de G7 voor hun invloed afhankelijk van de creativiteit van hun ideeën en de hoeveelheid geld die zij er naast kunnen leggen.

Tegen het einde van het decennium ontstond een nieuw coördinatiemechanisme: de zogenaamde *Utstein*-groep, bestaande uit de vier ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek, Noorwegen en Nederland. Door gezamenlijk optreden beoogden zij het gewicht van hun standpunten te vergroten, onder andere waar het ging om de verruiming van schuldverlichtingsfaciliteiten.

### 3.2.6 NGO's

Hoewel talrijke niet-gouvernementele organisaties zich reeds vanaf het uitbreken van de schulden crisis hadden gemengd in de internationale discussie over oorzaken en oplossingen, nam de intensiteit van hun bemoeienis en daarmee hun invloed in de loop van de jaren negentig merkbaar toe. Zowel op nationale overheden van crediteurlanden als op multilaterale financieringsinstellingen werd toenemende druk uitgeoefend door een bont gezelschap van grotere en kleinere NGO's, waaronder vooral organisaties als *Oxfam*, *Novib* en *Eurodad* (*European Network on Debt and Development*) zich actief toonden. Zij hanteerden daarbij tal van middelen en strategieën, zoals eigen onderzoek en analyse van de schuldenproblematiek en voorgestelde remedies, workshops en conferenties, en niet in de laatste plaats publieke demonstraties. Met dit laatste middel sorteerde de *Jubilee 2000* campagne het meeste effect. Vooral de massale manifestaties rond de G7-bijeenkomsten in de tweede helft van de jaren negentig waren publicitair buitengewoon succesvol en dwongen de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders tot steeds verdergaande concessies aan de schuldenlanden.

In tegenstelling tot de regeringen van de G7-landen en de IFI's onderhield de Nederlandse overheid over het algemeen goede contacten met de NGO-wereld. Dat kwam voor een deel doordat het Nederlandse schuldenbeleid ruimhartiger en vooruitstrevender was dan dat van de meeste andere crediteuren. Maar minstens zo belangrijk was waarschijnlijk dat Nederland de NGO's en hun inbreng serieus nam en dat ook in woord en daad liet zien, bijvoorbeeld door onderdak te bieden aan NGO-conferenties, introducties voor contacten met officiële crediteuren te verzorgen en zich op het hoogste ambtelijke en politieke niveau toegankelijk te tonen en bereid tot dialoog. Hierdoor bleven de contacten uitstekend, ondanks het feit dat de Nederlandse regering de meer radicale eisen en wensen

van de NGO-wereld niet overnam, bijvoorbeeld op de punten van additionaliteit van schulverlichting aan reguliere ontwikkelingsfinanciering en generieke schulverlichting versus de beoordeling van individuele schuldenlanden op hun eigen merites.

### 3.2.7 Ontwikkeling beleidskader

Dat de Nederlandse belangstelling voor de schuldenproblematiek in de jaren negentig van de vorige eeuw intensiever werd en de uitgaven voor schulverlichting dienovereenkomstig toenamen betekende niet dat deze laatste van meet af waren gebaseerd op een coherent en transparant beleidskader. Zoals uit het voorgaande al enigszins duidelijk is geworden en uit het vervolg van dit rapport nog verder zal blijken, was de ontwikkeling van een dergelijk kader voor schulverlichting een verre van eenvoudige zaak. De materie was door het grote aantal verschillende vorderingen en actoren technisch ingewikkeld, de belangen waren veelal omvangrijk en vaak tegengesteld en het aantal keuzevrijheden, als gevolg van voldongen feiten zoals wanbetaling, nogal eens beperkt. De Nederlandse beleidsontwikkeling en bijgevolg ook de -uitvoering verliepen dan ook vooral zoekend en tastend, zoals hoofdstuk 4 zal laten zien.

Hierin trad verandering op met de lancering van het HIPC-initiatief (beschreven in hoofdstuk 6) om de schuldenlast van zwaar verschuldigde landen tot houdbare proporties terug te brengen. Een van belangrijke uitgangspunten van de voorgestelde aanpak was dat deze allesomvattend (*comprehensive*) diende te zijn, dat wil zeggen dat zij probeerde alle soorten schulden en crediteuren in één oplossingsstrategie te verenigen. Crediteuren en donoren die zich hierbij aansloten hadden eigenlijk geen eigen schuldenbeleid meer nodig, en dat was voor Nederland vanaf 1996 in toenemende mate het geval. De staven van Wereldbank en IMF verrichtten de nodige analyses, formuleerden criteria en voorwaarden, bedachten schulverlichtingsmaatregelen, coördineerden betrokken actoren, enz. Dit alles onder de politieke en beleidsmatige sturing van hun beheersraden, waarin Nederland was vertegenwoordigd en een actieve rol speelde. Kortom, de noodzaak van een eigen schuldbeleid nam af, naarmate het HIPC zich verder ontwikkelde. Achteraf beschouwd kan men dan ook in de lancering van het HIPC-initiatief eind 1996 een omslagpunt punt zien. Vanaf dat moment conformeerde het Nederlandse beleid – ook dat met betrekking tot bilaterale schulverlichting – zich steeds meer aan dat van HIPC, ook al zijn in specifieke gevallen eigen maatregelen mogelijk gebleven en gebleken.

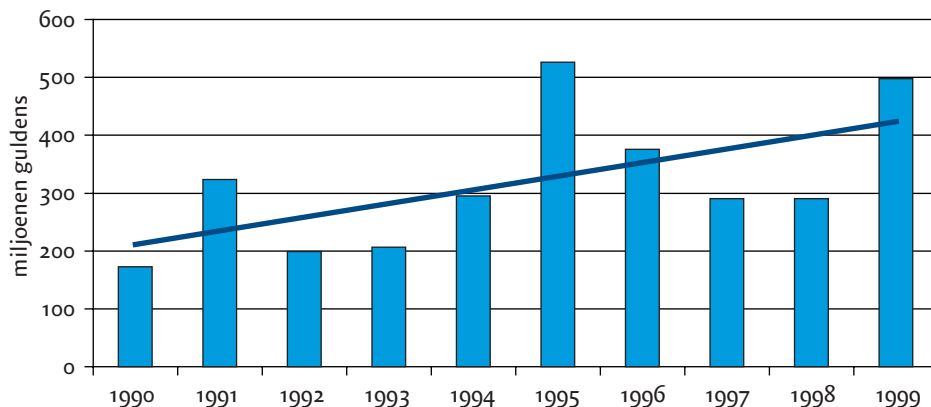
### 3.3 Omvang en financiering

Met de intensivering van het beleid stegen ook de uitgaven voor schuldsverlichting ten laste van het OS-budget snel, zij het niet in een regelmatig tempo, van NLG 173 mln in 1990 tot bijna NLG 500 mln in 1999. Over de hele evaluatieperiode beliepen de getraceerde uitgaven NLG 3.176.354.000. Zoals figuur 3-2 laat zien vertoonde het totaal aan uitgaven en toerekeningen van jaar tot jaar sterke schommelingen. Aangezien deze niet kunnen worden teruggevoerd op corresponderende wisselingen in de schuldsproblematiek, dat wil zeggen aan de vraagzijde van de schuldsverlichting, dient de verklaring voor dit verschijnsel elders te worden gezocht.

#### 3.3.1 Uitgavenverloop

In het uitgavenverloop zijn drie pieken zichtbaar, waarbij de totale bedragen aan schuldsverlichting in 1991, 1996 en 1999 duidelijk boven de trendlijn uitkomen. Een plausible verklaring aan de aanbodkant van schuldsverlichting is gelegen in het feit dat in elk van deze drie jaren de hulporganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken in ingrijpende reorganisatieprocessen was verwickeld. In 1991 betrof dat de implementatie van de in september 1990 verschenen beleidsnota *Een wereld van verschil*; in 1996 werd de bij de kabinetsformatie van 1994 overeengekomen Herijking van het buitenlands beleid uitgevoerd, inclusief de ontschotting van beleid tussen buitenlandse zaken, ontwikkelings-samenwerking en handelsbevordering, alsmede vèrgaande delegatie van uitvoeringstaken naar de ambassades; en in 1999 werd, na de regeringsswisseling van 1998, de grote stroomlijningsexercitie uitgevoerd die resulteerde in de scherpe reductie van het aantal structurele samenwerkingrelaties met ontwikkelingslanden en de gelijktijdige introductie van de sectorale benadering. Hoewel zij in aanleiding, doel en reikwijdte aanmerkelijk van elkaar verschilden, hadden deze drie operaties in elk geval gemeen dat zij alle diep ingrepen in de gang van zaken en dat de operationalisering van nieuw beleid en werkwijzen grote hoeveelheden energie vergden van het ambtelijk apparaat.

**Figuur 3-2: Verloop van de Nederlandse OS-uitgaven voor schuldsverlichting in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldsverlichting

Dit nog afgezien van de stoelendans waarmee dergelijke processen gepaard pligen te gaan en die ook de nodige tijd en aandacht opeist. Het is daarom niet verwonderlijk dat zich in alle drie de jaren volgend op het aantreden van nieuwe kabinetten<sup>21</sup> onderbestedingsproblemen in de OS-begroting voordeden.<sup>22</sup>

Omdat de OS-begroting, zowel onder de oude 1,5% NNI- als onder de nieuwe 0,8% ODA/BNP-norm een taakstellend karakter heeft, leidt dreigende onderuitputting tot bestedingsdruk. Dit is onvermijdelijk omdat in jaren waarin belangrijke beleidswijzigingen plaatsvinden, de uitgaven voor het oude beleid teruglopen, terwijl het nieuwe beleid nog onvoldoende handen en voeten heeft om significante uitgaven te kunnen absorberen. Vandaar dat bestedingsdoelen die snel tot uitgaven leiden en weinig administratieve rompslomp vergen in dergelijke jaren extra aantrekkelijk zijn. En tot de hulpsoorten die daaraan voldoen behoort in elk geval de snelst uitvoerbare vorm van programmahulp, namelijk schuldsverlichting.

<sup>21</sup> Het derde Kabinet Lubbers trad weliswaar aan in 1989, maar dit gebeurde pas op 7 november, toen er aan de begroting voor 1990 weinig meer te veranderen viel. Het eerste begrotingsjaar waarop de nieuwe regering volledig invloed op had was dus 1991, en in dat jaar vond dan ook de grote reorganisatie plaats.

<sup>22</sup> Tijdens het begrotingsdebat in de Tweede Kamer op 8 december 1999 merkte de minister voor OS hierover op: "Wij hebben overal onderuitputting, omdat er nogal radicale beleidswijzigingen zijn geweest, zodat mensen zijn opgehouden met uitgeven. Het is een algemeen probleem" (Handelingen TK 32, p.2465).

In de eerste jaren van de evaluatieperiode liep de voorbereiding en besluitvorming over schuldverlichting over weinig schijven. Later, met de introductie van de zogenaamde Macro-exercities (zie hoofdstuk 4) werd de afweging voor allerlei soorten programmahulp uitvoeriger, maar ook toen bleef schuldverlichting qua besluitvorming een relatief overzichtelijke hulpvorm. Daarbij had en heeft schuldverlichting boven andere vormen van programmahulp nog het voordeel van de beheersmatige eenvoud bij de uitvoering. Bij schuldverlichting vormt de overmaking of (bij eigen vorderingen) de mededeling van de kwijtscheldingsbeslissing het einde van de 'activiteit', terwijl bij andere programma-hulpsoorten de financiële beheersverantwoordelijkheid zich vaak verder in tijd en ruimte uitstrekt, namelijk tot de bestemming en besteding van de gedoneerde fondsen.

Ten opzichte van de andere uitschieters, 1991, 1996 en 1999, vormt 1995 met een bedrag van NLG 526 mln nog een extra piek. Voor een verklaring hiervan dient behalve de hoogte ook de samenstelling van het totale bedrag te worden beschouwd. Nadere analyse leert dat in 1995 aanzienlijk méér aan nog uitstaande hoofdsommen, namelijk voor NLG 156 mln werd kwijtgescholden dan in enig ander jaar vóór of na 1995. Hierbij is te bedenken dat de kwijtschelding van aflossing op hulpleningen onder de oude OS-norm wél aan het hulplafond konden worden toegerekend, maar onder de nieuwe ODA/BNP-norm niet meer. Immers de betreffende hulpleningen waren bij hun oorspronkelijke verstrekking reeds als ODA gedeclareerd en de DAC staat niet toe dat dit bij eventuele kwijtschelding nogmaals gebeurt, omdat dat zou neerkomen op dubbeltelling. De nieuwe 0,8% ODA/BNP-norm werd in de loop van 1995 in het kader van de Herijking overeengekomen, hoewel zij uiteindelijk pas met ingang van 1997 van kracht werd. Ten tijde van de Herijking werd gehoopt dat de nieuwe begrotingsystematiek nog in 1996 zou kunnen worden ingevoerd. Bijgevolg leek 1995 aanvankelijk het laatste begrotingsjaar dat de oude Nederlandse hulpnorm gold, die dubbeltelling van verstrekking en kwijtschelding van hulpleningen wel toeliet. Pas na de parlementaire behandeling en aanvaarding van de Herijkingsnota in december 1995 kon worden begonnen met de uitvoering ervan en zo werd 1996 een jaar van ingrijpende reorganisatie.

### 3.3.2 Financiering

Traditioneel werd het overgrote deel van de schuldverlichtingsuitgaven, als vorm van programmahulp, gefinancierd uit het programma voor Betalingsbalanssteun. Om het toege-nomen politieke en financiële belang van het nieuwe schuldenbeleid te benadrukken werd dit programma vanaf de begroting 1991 omgedoopt in *Betalingsbalanssteun en Schulden*.<sup>23</sup> Vanaf 1997 werd er binnen de macro-economische steunverlening zelfs een

apart budget *Schuldverlichting* onderscheiden. Als afzonderlijk begrotingsonderdeel is *Schuldverlichting* inmiddels met ingang van 2001 weer afgeschaft. De betreffende uitgaven zijn nu met die voor algemene begrotingssteun en betalingsbalanssteun samengevoegd in het budget voor *Macro-georiënteerde programmahulp*.

Schuldverlichting is altijd voor het grootste deel, maar niet uitsluitend, gefinancierd uit budgetten bestemd voor allerlei vormen van programmahulp. Benutting van andere budgetten dan dat voor echte macrohulp wijst erop dat met de betreffende bestedingen ook andere doelen dan specifieke schulverlichting konden worden nagestreefd. Soms was besteding van landen-, sector- of noodhulpfondsen aan schulverlichting uit het oogpunt van begrotingsbeheer gewoon de meest praktische bestemming in de gegeven omstandigheden.

In de tabel hieronder is weergegeven hoe gedurende de evaluatieperiode de financiering van schulverlichting over de verschillende soorten programma's was verdeeld.

Tabel 3-1: Verdeling van de financiering van OS-uitgaven voor Schuldverlichting

Begrotingsonderdeel	%
Betalingsbalanssteun en Schulden, Schuldverlichting	65
Landen- en Regioprogramma's	16
Sectorprogramma's (voornamelijk het Milieuprogramma)	2
Noodhulp	2
Directe toerekening aan het hulplafond (ministerie van Financiën)	7
Niet gespecificeerd	9
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

Bron: IOB database *Schuldverlichting*

Na de budgetten voor programmahulp, waaronder betalingsbalanssteun en schulverlichting, zijn de Landen- en Regioprogramma's met 16% (een half miljard gulden) de

<sup>23</sup> De programma-aanduidingen die in deze paragraaf worden gebezigd, zijn merendeels ontleend aan de 'extracomptabele staten' in de opeenvolgende Memories van Toelichting bij de Begrotingen van Buitenlandse Zaken, omdat dat de termen waren waarin tijdens parlementaire debatten over het schulverlichtingsbeleid werd gesproken.

belangrijkste financieringsbron voor schuldlverlichting geweest. Hieronder bevinden zich veel activiteiten, waarbij verlichting van een schuldenlast niet de enige, en vaak zelfs niet de voornaamste, beweegreden voor de financiering is geweest. Zo kwam niet minder dan 36% (NLG 181 mln) van dit type 'schuldlverlichting' terecht in India, dat nooit een onhoudbaar schuldenprobleem heeft gehad, nimmer om schuldkwijtschelding heeft gevraagd en altijd stipt aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan. In 1995 moest de NIO reeds betaalde bedragen zelfs terugstorten, omdat op het moment dat Nederland besloot de bilaterale schuldenlast te verlichten, India de kwijt te schelden schulddienst voor dat jaar al had overgemaakt. Dergelijke gevallen van 'schuldlverlichting' zijn dan ook in hun effecten niet van vrij-besteedbare betalingsbalanssteun te onderscheiden.

Verder valt op dat voor éénderde van de landen (zes van de achttien) die schuldlverlichting uit Landen- en Regioprogrammamiddelen ontvingen, dit de enige bron van Nederlandse schuldlverlichting vormde. Er werd voor hen in ieder geval niet geput uit het specifiek voor schuldlverlichting bestemde budget. In vier van de zes gevallen was de schuldlverlichting bovendien éénmalig. Voor ruim de helft kwamen de fondsen uit de Landen- en Regioprogramma's die aan schuldlverlichting werden besteed, terecht in Azië, de regio met de minste schuldenproblemen. Onder die Aziatische ontvangers van Nederlandse schuldlverlichting uit Landen- en Regioprogramma's bevond zich slechts één land uit de HIPC-categorie: Jemen. Ruim een kwart van de uit Landen- en Regioprogramma's gefinancierde schuldlverlichting kwam overigens ten goede aan landen die tevens de grootste ontvangers waren van middelen uit het reguliere schuldlverlichtingsbudget: Bolivia, Mozambique, Peru, Oeganda en Zambia. Er zijn geen *beleidsmatige* gronden aangetroffen voor deze wijze van financiering van schuldlverlichting. Dat wil zeggen, geen overwegingen die samenhangen met de schuldenproblematiek zelf of het Nederlandse beleid terzake. Dat doet veronderstellen dat hier voornamelijk praktische redenen van *beheersmatige* aard een rol hebben gespeeld, zoals ontoereikendheid van middelen in het schuldlverlichtingsbudget en de afwezigheid van betere alternatieve bestemmingen voor Landen- en Regioprogrammafondsen.

Op grote afstand van de eerste twee volgen de Sectorprogramma's en het Noodhulpbudget als bronnen van middelen voor schuldlverlichting. Beide speelden hierbij met elk 2% van het totaal een ondergeschikte rol. Bij de sectorprogramma's ging het vooral om de financiering van schuldlconversies op het gebied van natuur en milieu.



Directe toerekening aan het hulpplafond heeft betrekking op de verlichting van exportkredietschulden voortvloeiend uit multilaterale akkoorden in het kader van de Club van Parijs. Voor 9% van het totale bedrag aan schulverlichting kon niet worden teruggevonden welk OS-programma(onderdeel) ervoor was belast.

### 3.3.3 Additionaliteit

In de meeste discussies over de toekenning en financiering van schulverlichting komt vroeg of laat het vraagstuk van de additionaliteit aan de orde. Dikwijls stranden dergelijke discussies in verwarring doordat het begrip additionaliteit niet eenduidig verstaan en gehanteerd blijkt te worden. Alvorens iets te zeggen over de additionaliteit van de Nederlandse schulverlichting is het dus zaak duidelijk te maken wat in dit evaluatieonderzoek onder additionaliteit wordt verstaan.

De vraag of schulverlichting additioneel is (geweest) kan alleen worden beantwoord als eerst is vastgesteld ten opzichte van welk bekend of verondersteld uitgavniveau, die schulverlichting wordt gezien. In deze studie wordt aangesloten bij de internationaal gangbare opvatting dat een uitgave voor schulverlichting *alleen additioneel* is, als zij *boven op het totale uitgavniveau komt dat anders – dat wil zeggen zónder de schulverlichting – zou zijn geëffectueerd*.<sup>24</sup> Als dat niet het geval is, heeft de schulverlichting uitgaven die anders zouden zijn gedaan, verdrongen en is er dus sprake geweest van *substitutie*. Het kernpunt van deze omschrijving zit in de onderstreepte zinsnede: de vergelijkingsbasis is de situatie die zich in het hypothetische geval, dat wil zeggen in afwezigheid van het bestudeerde verschijnsel, de schulverlichting, zou hebben voorgedaan (de zogenoemde *counterfactual*). Het vaststellen daarvan is, zoals zal blijken, niet altijd eenvoudig.

De uitkomst is bovendien afhankelijk van het gezichtspunt dat men inneemt.

De voor dit onderzoek relevante gezichtpunten zijn achtereenvolgens:

- het totale OS-budget, waarbij het gaat om de vraag of schulverlichting “reguliere” ontwikkelingsuitgaven verdringt die anders zouden zijn gedaan;
- multilaterale instellingen, voor welke het van belang is of de bilaterale aflossing van hun vordering ten koste gaat van donorbijdragen die zij anders voor de financiering van hun ontwikkelingsactiviteiten hadden kunnen besteden;
- individuele debiteurenlanden, voor welke de relevante vraag is of de verleende/betaalde schulverlichting wel of niet boven op de hulpstroom komt, die zij ook zonder die schulverlichting zouden hebben ontvangen.

<sup>24</sup> Zo hanteerde de Wereldbank deze opvatting van additionaliteit, of liever het ontbreken ervan, als argument tegen de inzet van IDA-middelen om de schuldenlast van HIPC's te verlichten (IDA/SecM95-161, 10 april 1995).

### *Additionaliteit ten opzichte van het OS-plafond*

De totale uitgaven van Ontwikkelingssamenwerking voor schuldlverlichting ten bedrage van bijna NLG 3,2 mrd zijn nagenoeg geheel uit het hulpplafond gefinancierd of eraan toegerekend. Dit betekent dat zij dus niet additioneel waren aan de reguliere hulpverlening, maar in plaats ervan kwamen. Ze werden immers gefinancierd uit de OS-begroting die daartoe nimmer is verhoogd. In die zin vormen ze, in de woorden van de minister voor OS en de Nederlandse bewindvoerder bij de Wereldbank, de “sigaar uit eigen doos”.<sup>25</sup>

De eerste uitzondering hierop vormt de kwijtschelding van aflossingstermijnen op hulpleningen sinds 1997 toen de nieuwe begrotingssystematiek in het kader van de Herijkingsoperatie werd ingevoerd. Als gevolg van de nieuwe hulpplafonddefinitie, in termen van zuivere ODA, kon de kwijtschelding van dergelijke aflossingen niet meer aan het OS-plafond worden toegerekend. Zij worden daarom sinds 1 januari 1997 uit het zogenaamde non-ODA gedeelte van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gefinancierd (zie § 2.2.2). Van 1997 tot en met 1999 beliepen deze uitgaven een totaal bedrag van NLG 55,2 mln.

Ook de uitgaven voor schuldlverlichting op herverzekerde exportkredieten, gedaan door het ministerie van Financiën, zijn gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode niet ten laste van het OS-plafond gebracht. Zij vormen de tweede uitzondering. In 1990 compenseerde Ontwikkelingssamenwerking het ministerie van Financiën voor ongeveer de helft van de toegekende schuldlverlichting door NLG 14,1 mln van het kwijtgescholden bedrag van NLG 27,5 mln te vergoeden (zie § 7.4.1), zodat voor rekening van Financiën een bedrag van NLG 13,4 mln overbleef. Van 1991 tot en met 1996 droeg OS echter niets bij aan de schuldlverlichting die Financiën uit hoofde van Club van Parijs-akkoorden aan ontwikkelingslanden toekende. Hiermee was gedurende deze periode van zes jaar een bedrag van NLG 427 mln gemoeid (zie Tabel 7-1). Samen met de 13,4 mln uit 1990 betekent dit dat tijdens de evaluatieperiode door het ministerie van Financiën een bedrag aan schuldlverlichting van niet minder dan NLG 440,4 mln werd gefinancierd. Deze uitgaven waren volledig additioneel aan de reguliere OS-uitgaven. Als uitvloeisel van de Herijking wordt schuldlverlichting op niet afgeloste exportkredieten sinds 1 januari 1997 daarentegen volledig ten laste van het OS-plafond gebracht. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 7.

<sup>25</sup> Uitspraken gedaan op 21 april 1993 tijdens een Mondeling Overleg met de Vaste Commissies voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Financiën over o.a. de Schuldbrief 1993 (TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 71), respectievelijk op 23 maart 1995 tijdens een informeel overleg met de vaste kamercommissies voor Financiën en voor Buitenlandse Zaken (memo DMP/IB-148/95).

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat gedurende de evaluatieperiode een deel van de door Nederland gefinancierde schulverlichting additioneel is geweest aan de reguliere hulpstroom naar de Derde Wereld. De tabel hieronder vat een en ander samen.

Tabel 3-2: Financiering van Nederlandse schulverlichting (NLG x mln)

periode (1)	OS-begroting (2)	Financiën (3)	HGIS - (non ODA) (4)	Totaal (5)
1990	172,6	13,4	—	186,0
1991-1996	1.925,3	427,0	—	2.352,3
1997-1999	1.078,2	—	55,2	1.133,4
<b>Totaal</b>	<b>3.176,1</b>	<b>440,4</b>	<b>55,2</b>	<b>3.671,7</b>

Bronnen: database Schulverlichting, Schulden/Macroberieuen, administratie Ministerie van Financiën

Deze additionaliteit vloeide voort uit de twee hiervoor vermelde uitzonderingen, namelijk de verlichting op exportkrediet-schulden die door het ministerie van Financiën is betaald tot en met 1996 (kolom 3) alsmede de kwijtschelding van vervallende aflossingstermijnen en nog uitstaande hoofdsommen van hulpleningen sinds 1997 (kolom 4), samen NLG 495,6 mln op een totaal van NLG 3,6 mrd. Van de Nederlandse bijdragen aan de verlichting van Derde Wereld-schulden gedurende het decennium 1990-1999 kan derhalve 13,5% worden beschouwd als *additioneel* aan de reguliere ODA-stroom.

#### *Additionaliteit in multilaterale context*

Bij de totstandkoming van het HIPC-initiatief in 1996 was één van de hete hangijzers de financiering van het bijbehorende Trust Fund en het risico dat die financiering ten koste zou gaan van de beschikbaarheid van bilaterale contributies voor reguliere multilaterale ontwikkelingsactiviteiten. Hierbij werd in het bijzonder gevreesd voor de opbrengsten van de periodieke middelenaanvullingen van de IDA (zie § 6.3.4). Nederland hamerde er, met name tijdens de halfjaarlijkse vergaderingen van Wereldbank en IMF, voortdurend op dat bilaterale financiering van het HIPC Trust Fund niet ten koste mocht gaan van de reguliere IDA-bijdragen. Voor zover valt op te maken uit de ontwikkeling van de Nederlandse

IDA-betalingen gedurende de jaren negentig (zie Tabel 6-3) werden deze inderdaad niet verdrongen door contributies ten behoeve van het HIPC Trust Fund. Binnen de beperkte context van de multilaterale OS-financiering kan de Nederlandse bijdrage aan schuldlverlichting waarschijnlijk dan ook als additioneel worden bestempeld.

Hetgeen niet wegneemt dat, in breder verband gezien, de HIPC-bijdragen natuurlijk net zo goed als andere vormen van schuldlverlichting uit het OS-plafond werden betaald en in die zin dan ook niet additioneel waren.<sup>26</sup> Voor wat betreft de Nederlandse bijdrage werd de additionaliteit van de multilaterale schuldlverlichting gerealiseerd ten koste van de beschikbaarheid van bilaterale middelen voor andere ontwikkelingsdoelen onder het OS-plafond.

#### *Additionaliteit voor ontvangende landen*

Voor individuele debiteurenlanden hangt de additionaliteit van de Nederlandse schuldlverlichting in belangrijke mate af van het begrotingsonderdeel waaruit ze werd gefinancierd. Tabel 3-1 in de vorige paragraaf laat zien welke mogelijkheden zich daarbij voordeden. Naarmate de werkingssfeer van een programma breder is, wordt de kans dat, zonder schuldlverlichting, de daaraan bestede middelen in een andere vorm van hulp in hetzelfde land terecht zou zijn gekomen kleiner. Daarmee wordt de waarschijnlijkheid dat de schuldlverlichting additioneel is geweest, natuurlijk groter. Dit geldt bijvoorbeeld voor schuldlverlichtingsactiviteiten gefinancierd uit de budgetten voor *Betalingsbalanssteun* of voor *Schuldlverlichting*. Daarbij is wel te bedenken dat sinds de grote stroomlijning-operatie van 1998-1999 (zie § 2.1.3) het aantal landen waaraan structureel hulp wordt gegeven aanzienlijk is afgenomen. Verder behoren de grote ontvangers van Nederlandse schuldlverlichting in de meeste gevallen tot de landen waarop ook de reguliere hulp zich concentreert. Deze twee omstandigheden verlagen weer de kans op additionaliteit. Helaas laat de kwaliteit van de uitgavegegevens in het MIDAS (zie § 2.3.1) geen bruikbare analyse toe van relevante ‘met & zonder’-situaties.

Tegenover de min of meer ‘wereldwijde’ begrotingsonderdelen bevinden zich op het ‘additionaliteitsspectrum’ de zogenaamde *Landenprogramma’s*, waarvan de budgetten bestaan uit gereserveerde allocaties die in beginsel in het betreffende land moeten

<sup>26</sup> De minister voor Ontwikkelingssamenwerking bevestigde dit indirect door er op 21 juni 2000 in een debat met de Kamer over onder andere de financiering van het HIPC-Initiatief op te wijzen dat andere donorlanden niet, zoals Nederland, een (in het regeerakkoord) vastgelegde afspraak hebben over het percentage van het BNP dat aan ODA wordt besteed, “waardoor bedragen die [in die andere landen] voor HIPC worden uitgetrokken echte additionele ODA-gelden zijn” (Verslag Algemeen Overleg, TK: 1999-2000, 26 234, nr. 15, p. 5).

worden besteed. Dit betekent dat schulverlichting gefinancierd uit dergelijke fondsen voor de betreffende landen vrijwel per definitie niet additioneel kan zijn. Dit geldt voor de meeste schulverlichting die in de evaluatieperiode is verstrekt aan de grote hulpontvangers in Azië, met name India en Pakistan.

De overige programma's in Tabel 3-1 bevinden zich ergens tussen deze uitersten, waarbij het *Noodhulpprogramma* meer overeenkomst vertoont met *Betalingsbalanssteun*, terwijl *Regioprogramma's* – die vier à vijf landen plachten te omvatten – qua additionaliteit meer gemeen hebben met de *landenprogramma's*.

Bij dit alles dient wel te worden bedacht dat het totale echte effect van schulverlichting een *netto* effect is. Het voordeel voor het ene land moet worden gecorrigeerd voor het nadeel van het andere land. Immers, zonder de schulverlichting voor het eerste land, zou het tweede meer ontwikkelingshulp hebben ontvangen. Het netto effect kan dus ook makkelijk negatief zijn. Dat is zelfs onontkoombaar als de oorspronkelijke landenallocatie optimaal was.

#### 3.3.4 Geografische verdeling

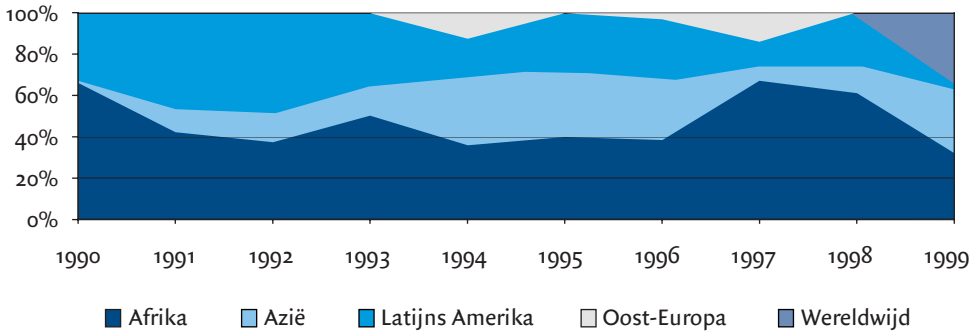
Gedurende de evaluatieperiode 1990-1999 financierde Nederland in een of andere vorm schulverlichting voor in totaal 51 ontwikkelingslanden. Bijlage 2 geeft een overzicht van de kosten die daarmee waren gemoeid, per land verdeeld naar het type schuld waarvan de verlichting werd gefinancierd.

Met een bereik van 51 landen waren de totale OS-uitgaven voor schulverlichting ten bedrage van NLG 3,2 mrd breed, maar niet evenwichtig gespreid. De bedragen per land variëren van 0,5 miljoen gulden voor Benin tot 257 miljoen voor Nicaragua. Ook de regionale verdeling vertoonde een gevarieerd beeld. Van de landen die schulverlichting ontvingen lag de helft (25) in Afrika, terwijl de rest bijna gelijkmatig was verdeeld over Latijns-Amerika (12) en Azië (10). Oost-Europa sluit de rij met vier landen.

De ontwikkeling van de verdeling van de uitgaven voor schulverlichting over de verschillende regio's laat weer een iets ander beeld zien, zoals zichtbaar wordt in Figuur 3-3. Afrika absorbeerde met NLG 1.420 mln bijna de helft van de Nederlandse schulverlichting, gevolgd door Latijns-Amerika met NLG 866 mln. Vergeleken daarmee en in aanmerking nemende de relatief geringe ernst van de schuldenproblematiek in Azië lijken de uitgaven voor die regio opmerkelijk hoog: NLG 634 mln. Dit moet voor een

belangrijk deel worden toegeschreven aan de omstandigheid dat vooral in deze regio een aanzienlijk deel van de als ‘schuldsverlichting’ geëtiketteerde uitgaven niet primair werden gemotiveerd door de noodzaak schuldsproblemen te verlichten.

**Figuur 3-3: Regionale verdeling van de totale OS-uitgaven voor schuldsverlichting in de periode 1990-1999.**



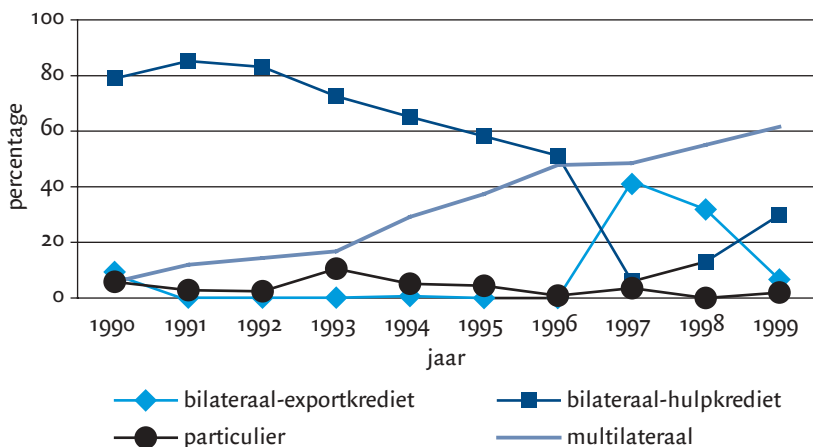
Bron: IOB database Schuldsverlichting

De als ‘wereldwijd’ geregistreerde schuldsverlichtingsuitgaven vertegenwoordigen de Nederlandse bijdragen in 1998 en 1999 aan het HIPC Trust Fund van de Wereldbank, voorzover die niet bestemd waren voor met name genoemde debiteurlanden. Dit neemt niet weg dat de betreffende middelen (in 1998 NLG 4 mln en in 1999 NLG 163,5 mln) uiteraard vrijwel geheel terecht kwamen in Afrika en Latijns-Amerika. In die regio's zijn immers de HIPC's geconcentreerd. Parallel aan de opkomst van het HIPC Trust Fund als kanaal voor schuldsverlichting nam het aandeel van de directe regionale bestedingen voor schuldsverlichting in Figuur 3-3 af, het sterkst in Afrika en Latijns-Amerika, waar trouwens ook in absolute zin de directe Nederlandse uitgaven daalden. Hier treedt dus waarschijnlijk een kanaalsubstitutie-effect op.

### 3.3.5 Verdeling naar type schuld

In de loop van het decennium 1990-1999 deden zich, behalve in de totale omvang (zie Figuur 3-2) ook opmerkelijke veranderingen voor in de samenstelling van de door Nederland gefinancierde schuldsverlichting wanneer men kijkt naar de verschillende typen schuld die in deze evaluatiestudie worden onderscheiden (zie Figuur 3-1): bilaterale hulpschulden en exportkredietschulden, officiële multilaterale schulden en commerciële schulden. De onderstaande grafiek geeft het verloop weer van de aandelen van de diverse typen schuld in de totale Nederlandse schuldsverlichtingsuitgaven.

**Figuur 3-4: Ontwikkeling van de procentuele aandelen van de verschillende schuldtypen in de totale OS-uitgaven voor schuldsverlichting in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldsverlichting.

In de eerste helft van de jaren negentig werd schuldsverlichting met circa 80% van de uitgaven gedomineerd door de bilaterale hulpschulden. Dit percentage zakte geleidelijk naarmate de omvang van de uitstaande hulpkredieten, waarop niet meer werd afgelost, daalde. Een scherpe afname vond plaats in 1996, vooruitlopend op de invoering van de nieuwe hulpnorm. Omdat de kwijtschelding van aflossingen op hulpleningen volgens de oude Nederlandse 1,5% NNI norm wel ontwikkelingshulp was, maar niet bijdraagt aan de zuivere ODA-doelstelling van 0,8% BNP, werd deze vorm van schuldsverlichting na 1996 beperkt tot feitelijk onontkoombare kwijtscheldingen van schuldsdiensten (inclusief in

de betreffende jaren vervallen aflossingstermijnen). Dat de kosten van schulverlichting op bilaterale hulpleningen vanaf 1998 weer toenamen is met name toe te schrijven aan besluitvorming in Club van Parijs- en HIPC-kader, waarop Nederland slechts een beperkte invloed heeft.

Het aandeel van de multilaterale schulden groeide substantieel en gestaag tijdens de hele periode. Deze ontwikkeling weerspiegelde de toename van het gewicht van de multilaterale vorderingen in de totale schuldenlast. Deze toename was het gevolg – in absolute zin – van de introductie en verbreiding van de structurele aanpassingsprogramma's van de IFI's in de jaren tachtig, en – in relatieve zin – van de afname van de particuliere kredietverlening en de vervanging van bilaterale hulpleningen door schenkingen naarmate de schulden crisis verergerde.

De verlichting van exportkrediet schulden met OS-middelen werd, na een eenmalige uitzondering in 1990, tot aan de invoering van de nieuwe begrotingssystematiek per 1-1-1997, volledig buiten het OS-plafond gefinancierd. Met ingang van 1997 kwam zij daarentegen, als ODA, voor haar volledige nominale waarde ten laste van het OS-budget.

De uitgaven voor verlichting van particuliere of commerciële schulden waren gedurende de hele periode van ondergeschikt belang. Zij beperkten zich tot enkele schuldconversies en financiële deelname aan enkele opkoopacties van commerciële schulden door de Wereldbank (IDA-DRF).

### 3.4 Conclusies

Uit de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkeling en financiering van het Nederlandse schulverlichtingsbeleid kunnen enkele algemene conclusies worden getrokken:

1. De Nederlandse inzet op het gebied van schulverlichting heeft gedurende de hele evaluatieperiode een duidelijke intensivering te zien gegeven ten opzichte van het eraan voorafgaande decennium. Deze intensivering kwam zowel tot uitdrukking in politieke initiatieven als in een substantiële verhoging van financiële bijdragen.
2. Het streven in 1990 om met de strategische inzet van beperkte financiering uit OS-middelen officiële bilaterale crediteuren te bewegen tot verdergaande nominale schulverlichting – het zogenaamde hefboomeffect – heeft nationaal noch internationaal weerklank gevonden.
3. Behalve dat het HIPC-Initiatief het noodzakelijke raamwerk leverde voor internationale beleidscoördinatie, droeg het voor individuele crediteurlanden zoals



Nederland ook bij aan de oplossing van het lastige vraagstuk van de formulering van een coherent beoordelingskader voor schulverlichting.

4. Hoewel de trendmatig stijgende schulverlichtingsuitgaven onmiskenbaar het toenemende besef van de ernst van de schuldenproblematiek weerspiegelden, werden de aanzienlijke schommelingen in het uitgavenvolume daarnaast sterk beïnvloed door aanbodfactoren. Daaronder bevonden zich in elk geval: (i) de door herhaalde beleidswijzigingen en reorganisaties overbelaste uitvoeringscapaciteit van het ambtelijk apparaat (met de eruit resulterende voorkeur voor snel besteedbare hulpvormen); en (ii) de ingrijpende verandering in de begrotingssystematiek als gevolg van de herdefinitie van de hulpnorm.
5. Alleen de door het ministerie van Financiën tussen 1990 en 1997 gefinancierde schulverlichting in het kader van de Club van Parijs (NLG 440 mln) kan als additioneel worden bestempeld. De totale uitgaven onder verantwoordelijkheid van Ontwikkelingssamenwerking ten bedrage van NLG 3,2 mrd waren (afgezien van een klein gedeelte van NLG 55 mln) niet additioneel.
5. Met de voorgaande conclusie hangt samen dat schulverlichting niet altijd uitsluitend – en soms niet eens in de eerste plaats – werd toegekend om schuldenproblemen te verlichten. Andere motieven speelden vaak een rol.

Specifieke gevolgtrekkingen met betrekking tot de verlichting van de verschillende typen schulden komen aan de orde in de betreffende hoofdstukken.



## 4 NEDERLANDSE SCHULDVERLICHTING: BESLUITVORMING EN UITVOERING

Als uitgangspunt voor de reconstructie van de beleidsuitvoering op het gebied van schuldverlichting zijn de overzichten van maatregelen en gefinancierde schuldverlichtingsactiviteiten gebruikt, die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vanaf 1990 jaarlijks naar de Tweede Kamer stuurde. Deze overzichten, in de wandeling *Schuldenbrieven* genoemd, gaven aan welke schulden in het voorafgaande jaar waren kwijtgescholden, gereduceerd, opgekocht, enz., kortom, op welke manier uitvoering was gegeven aan het Nederlandse schuldenbeleid en hoeveel geld daarmee gemoeid was.

### 4.1 Uitvoeringsprocedures

In tegenstelling tot wat gangbaar is bij de meeste andere OS-programma's, is elk besluit tot verlening van schuldverlichting, in welke vorm dan ook, door de minister persoonlijk genomen of bekrachtigd. Op het gebied van schuldverlichting werden geen beslissingsbevoegdheden gedelegeerd,<sup>27</sup> ook niet na de herijkingsoperatie en de daarop volgende grootscheepse overdracht van taken en bevoegdheden aan de ambassades.

Met de 'intensivering van het schuldenbeleid' vanaf 1990 werd het gebruikelijk alle voorstellen voor schuldverlichting, rijp en groen, in zogenaamde schuldengesprekken, georganiseerd door de budgetverantwoordelijke eenheid, de Directie Multilaterale en Speciale Programma's (DMP), aan de minister voor te leggen. Dergelijke gesprekken werden verscheidene malen per jaar gehouden, waarbij de frequentie toenam naarmate het begrotingsjaar zijn einde naderde. Doorgaans besliste de minister tijdens de bijeenkomsten over aanvaarding, afwijzing of aanhouden van de voorliggende voorstellen.

De onderbouwing van deze voorstellen was, zeker de eerste jaren, uiterst summier en tamelijk mechanisch en procedureel van karakter, bijvoorbeeld "uitvloei van een Club van Parijs-akkoord", "toekening van de MOL-status" of "voortzetting van eerder beleid". Hoewel DMP reeds in 1990 voorstelde het geïntensiveerde Nederlandse schuldverlich-

<sup>27</sup> Een uitnodiging om schuldverlichtingsbeslissingen tot NLG 500.000 te delegeren wees de minister af (zie memo DMP/MZ-105/91 van 14 maart 1991, p. 3).

tingsbeleid expliciet te koppelen aan aanpassings- c.q. “gezond economisch” beleid bij de ontvangers, werd hier pas in 1994 gevolg aan gegeven. Bij de indiening van de initiële voorstellen voor dat jaar werden als selectiecriteria genoemd: (i) schuldenlast alsmede financieringsbehoefte, (ii) sociaal-economisch beleid, (iii) behoorlijk bestuur en (iv) MOL-status; daarnaast bestond een voorkeur voor internationale reddingsoperaties. Uit de formulering van de individuele voorstellen was niet op te maken hoe deze criteria waren ingevuld en (ten opzichte van elkaar) gewogen. Soms werden door de minister politieke condities gehanteerd, zoals in 1992 de voorwaarde van militaire afzijdigheid bij conflicten (Burkina) of een bevredigend verloop van verkiezingen (Angola, Zambia, Peru). Deze sterk gecentraliseerde sturing van de beleidsuitvoering kon zich ook uitstrekken tot de identificatie van voorstellen die DMP niet van elders aangereikt had gekregen of zelf bedacht had. Zoals eind 1995, toen de directie door de minister werd geïnstrueerd voorstellen voor de kwijtschelding van nog uitstaande hoofdsommen op bilaterale hulpleningen tot een totaal bedrag van NLG 150 mln in te dienen.

Hoewel een wat improviserende benadering niet ongebruikelijk is bij zich ontwikkelend nieuw beleid, en tot op zekere hoogte ook onvermijdelijk en wellicht zelfs wenselijk, kon de gevolgde benadering geen genade vinden in de ogen van de Algemene Rekenkamer. Deze onderzocht in 1994 de Nederlandse programmahulp over de periode 1988-1993. Een van de belangrijke kritiekpunten uit het onderzoek betrof het ontbreken van een beoordelingskader met uitgewerkte criteria voor enerzijds de afweging tussen programmahulp en andere OS-instrumenten en anderzijds voor de keuze – binnen programmahulp – tussen de diverse vormen. Die vormen omvatten destijds importsteun, begrotingssteun en schuldverlichting. De minister beloofde niet alleen beterschap, maar demonstreerde die ook meteen door, nog voordat de Rekenkamer haar bevindingen publiceerde<sup>28</sup>, een handleiding voor programmahulp te introduceren.

#### 4.1.1 Handleiding Programmahulp 1994

Deze handleiding was bedoeld als een praktische leidraad met richtlijnen voor de identificatie, formulering en beoordeling van programmahulpvoorstellen om via verschillende ‘beslissingsbomen’ de door de Rekenkamer gesignaleerde keuzeproblemen systematisch op te lossen. Hoewel schuldverlichting in de loop van de jaren negentig de andere vormen van programmahulp ging overheersen, kwam deze hulpvorm in de handleiding naar verhouding slechts summier aan de orde. Zo werd geen enkel verband gelegd met de

<sup>28</sup> In het *Decemberslag 1994*, TK: 1994-1995, 24 045, nr. 2, p. 8-20.

hiervoor genoemde ‘criteria’ voor schulverlichting. Van het algemene beoordelingskader voor programmahulp werden voor schulverlichting in feite alleen de ‘inleidende’ criteria toegepast aan de hand waarvan bepaald moest worden of een land überhaupt in aanmerking kon komen voor programmahulp. Dit waren: (i) het sociaal-economisch (hervormings)beleid, (ii) de beleidsdialog en donorcoördinatie, (iii) de financieringsbehoefte en (iv) de wisselkoerspolitiek. Indien de uitslag van deze eerste toetsing positief was, bevatte het keuzemodel verdere beslissingsbomen om bij de meest geschikte vorm van programmahulp uit te komen. Echter niet voor schulverlichting. Voor de keuze van die hulpvorm werd de gebruiker alleen in overweging gegeven: “als het economisch beleid niet voldoende is om deviezen efficiënt en effectief in te zetten voor verhoging van het groeipotentieel, kan men wellicht (beter) de schuldenlast verlichten”.<sup>29</sup> Deze redenering ging wellicht op voor kwijtschelding op oninbaar geachte vorderingen. Schulverlichting die de multilaterale schuldendienst overnam was echter de meest vrij-bestedbare vorm van deviezenhulp die er bestond (omdat multilaterale schuldendienst, indien maar enigszins mogelijk, altijd werd betaald).

Het duurde vervolgens enige tijd voordat de in september 1994 gepubliceerde Handleiding daadwerkelijk algemeen werd toegepast. In 1994 en 1995 was dat slechts in beperkte mate het geval.

#### 4.1.2 *Macro-exercities*

Van de systematische hantering van een beoordelingskader voor programmahulp, zoals vervat in de Handleiding, werd pas serieus werk gemaakt met de invoering van de zogenaamde *Macro-exercities* na de Herijkingsoperatie in 1995, waarbij het eerste jaar, 1996, nog als een overgangsjaar gold. Behalve systematisering van de besluitvorming beoogden de *Macro-exercities* ook te bevorderen dat de beoordeling van de diverse door de regionale afdelingen in te dienen bestedingsvoorstellen gelijktijdig en vroegtijdig<sup>30</sup> zou plaatsvinden. Gelijktijdig, opdat de alternatieve uitgavenmogelijkheden binnen het beschikbare middelenplafond *tegen elkaar* zouden kunnen worden afgewogen en vroegtijdig, opdat besluitvorming onder tijd- en bestedingsdruk aan het einde van het begrotingsjaar zou kunnen worden voorkomen. De formulieren waarop programmahulpvoorstellen moesten worden ingediend bevatten geen vragen over de onderbouwing ervan. Deze werd pas verwacht, in de vorm van een ‘verkort’ Beoordelingsmemorandum (Bemo), nadat de aanwijzing van de minister was verkregen. Daarmee werd de Bemo-

<sup>29</sup> Handleiding Programmahulp, uitleg bij tabel 3, p. 45.

<sup>30</sup> memo DGIS No. 009/96, 17 januari 1996.

procedure, die in beginsel bedoeld is ter voorbereiding en de onderbouwing van alle committeringsbeslissingen ten laste van OS-fondsen, gereduceerd tot een administratief ritueel.<sup>31</sup> De beperking van de Bemo-functie tot registratie wil uiteraard niet zeggen dat de eraan voorafgaande inhoudelijke beslissing niet zorgvuldig is geweest, al roept een analyse van motieven, doelstellingen en modaliteiten (zie § 4.4) wel enkele vragen op over de coherentie van afweging en besluitvorming.

Kern van de jaarlijkse Macro-exercities was de opstelling van de zogenaamde *track records* met advisering van de na de Herijking ingestelde Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid (DEW). De track records vormden samenvattende beoordelingen van de voortgang die een land geboekt had op specifieke onderdelen van sociaal-economische hervormingsprogramma's. Daarnaast werd over schuldverlichting advies uitgebracht door de Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Macro-Economische Aangelegenheden (DMO), die verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van het schuldenbeleid en het beheer van het budget voor Betalingsbalanssteun & Schulden. Met ingang van 1996 stelde de minister de Handleiding Programmahulp verplicht als het normatieve kader voor besluitvorming over alle vormen van programmahulp. Bij dezelfde gelegenheid beperkte hij evenwel het belang van de track records in de besluitvorming door te bepalen dat (i) "onder omstandigheden *prospectieve* elementen bij bepaalde toezeggingen konden worden betrokken" alsmede dat (ii) "het vertrouwen van de IFI's in een voorgenomen hervormingsbeleid voldoende kon zijn om programmahulp toe te zeggen". Daarmee bood het model de minister "voldoende ruimte voor een (ontwikkelings)politieke afweging".

Omdat de Handleiding Programmahulp niet alle criteria omvatte die specifiek voor schuldverlichting relevant zijn, hanteerde DMO bij haar advisering een (licht) afwijkend beoordelingskader. Hierin speelde het oordeel van IMF en Wereldbank over de kwaliteit van het *uitgevoerde* sociaal-economisch beleid een hoofdrol en werd daarnaast veel gewicht toegekend aan schuldenindicatoren alsmede aan de houdbaarheid van de schuldenpositie op langere termijn zoals ingeschat onder het in 1996 gelanceerde schuldeninitiatief.<sup>32</sup>

31 waarvan volgens een memo van DMO/MS (# 483/97 van 26 augustus 1997) "de waarde zich beperkte tot het beheersmatig afhandelen van de [door de minister] genomen beslissing".

32 Zie memo FEZ/BZ-052/97 van 5 maart 1997 over de gehanteerde beoordelingskaders ten behoeve van de Macro-steun exercitie 1997.

### 4.1.3 Rekenkameronderzoek Programmahulp

Mede naar aanleiding van de reactie van de minister op haar rapportage over de periode 1988-1993, onderzocht de Algemene Rekenkamer opnieuw de verstrekking van programmahulp. Deze keer werden de begrotingsjaren 1994-1997 onder de loep genomen. Het rapport,<sup>33</sup> dat verscheen in maart 1999, constateerde onder andere dat met de invoering van de Handleiding Programmahulp de minister zijn toezegging om te voorzien in een beoordelingskader was nagekomen en dat met de instelling van de Macro-exercities inderdaad een aanzet was gegeven tot de systematisering van de besluitvorming. Wel signaleerde de Rekenkamer dat de besluitvorming over macrosteun en schulverlichting van elkaar verschilden en dat de onvolledige toepassing van de programmahulp-criteria op schulverlichting niet bevorderlijk was voor de transparantie van de besluitvorming over deze hulpvorm. Die transparantie werd volgens het onderzoek verder aangetast doordat in een aantal gevallen toekenning van programmahulp, inclusief schulverlichting, niet in overeenstemming was met de track records die in het kader van de Macro-exercities waren opgesteld. Hoewel de Rekenkamer niet de competentie van de minister om van het eigen beoordelingskader af te wijken, wilde betwisten, bijvoorbeeld om aangekondigd in plaats van uitgevoerd beleid van de ontvangende regering te honoreren, bleef zij bij haar oordeel dat de consistentie hiermee niet gediend was.<sup>34</sup> Ten slotte werd vastgesteld dat de door de minister in antwoord op het vorige onderzoek gewekte verwachting, dat het aantal evaluaties van programmahulpactiviteiten zou toenemen, niet was waargemaakt.

De inmiddels nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking (in 1998 was het tweede 'Paarse' kabinet aangetreden) beloofde meer terughoudendheid bij de honorering van aangekondigd in plaats van uitgevoerd beleid. Daarnaast merkte zij op, dat het in de Handleiding Programmahulp vervatte beoordelingskader uit 1994 meer moest worden gezien als een startpunt dat inmiddels gedateerd was en door een geactualiseerde versie zou worden vervangen. Hoewel de minister aarzelingen uitte over de waarde van evaluatie van enkel Nederlandse activiteiten, kondigde zij het voornemen aan de grondslag ervoor te laten uitwerken.

<sup>33</sup> Algemene Rekenkamer: Programmahulp, TK: 1998-1999, 26 455, nr. 2.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 31.

#### 4.1.4 Macrohulp procedures vanaf 1998

De logica van de integratie van besluitvorming over schuldsverlichting met andere vormen van macro-georiënteerde programmahulp was intussen ook binnen het departement onderkend, met als resultaat dat voor de macro-exercitie 1998 een geüniformeerd beoordelingskader in gebruik werd genomen.<sup>35</sup> De besluitvorming over programmahulpvoorstellen verliep in drie fasen, waarin achtereenvolgens werden vastgesteld: (i) het track record, (ii) de financieringsbehoefte van het ontvangende land en (iii) de relatieve prioriteit van het voorstel. Bovendien werd in de loop van 1998 de Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid opgeheven en de afdeling Economische Analyse van deze directie ondergebracht bij DMO. Daarmee kwam een einde aan de overigens stroef lopende samenwerking tussen DEW en DMO en de ermee gepaard gaande procedurele en inhoudelijke onduidelijkheden.

Met de stroomlijning van procedures en de reductie van het aantal betrokken actoren werd de voorbereiding van de besluitvorming over de verschillende vormen van macrohulp in de loop van de tijd homogener.

Dit is goed te zien in Tabel 4-1, die voor elk van de vier uitgevoerde Macro-exercities toont in hoeverre de uiteindelijke toekenning van schuldsverlichting in overeenstemming was met de opgestelde track records dan wel voortvloeide uit een multilateraal akkoord in het kader van de Club van Parijs.

Tabel 4-1: Toekenning schuldsverlichting vs. Track Records

	aantal landen			
	1996	1997	1998	1999
schuldsverlichting toegekend	21	18	16	15
track record opgesteld	10	13	10	10
schuldsverlichting conform track record	2	8	8	10
schuldsverlichting in strijd met track record	8	5	2	0
schuldsverlichting conform Club van Parijs akkoord	3	1	7	8
schuldsverlichting cfm. Track Record of CvP-akkoord	5	8	12	15

Bron: Macro-exercitiedossiers DMO 1996 t/m 1999.

<sup>35</sup> Uitgewerkt in het Beoordelingskader voor macro-georiënteerde programmahulp bij de aanschrijving van de regiodirecties inzake de Macro-exercitie 1998, memo DMO/MS-832/97 van 20 november 1997.



Dit overzicht maakt duidelijk dat, terwijl het aantal landen dat schuldsverlichting ontving geleidelijk daalde, de overeenstemming tussen de opgestelde track records en de beslissing om schuldsverlichting te geven, toenam. Hieraan zijn organisatorische ingrepen niet vreemd geweest. Zo was ten tijde van de Macro-exercitie 1999 bijvoorbeeld niet alleen inmiddels DEW opgeheven, maar waren ook de regionale directies verantwoordelijk gemaakt voor de indiening van de schuldsverlichtingsvoorstellen (inclusief Bemo's) én voor de opstelling van de track records. Ook zonder verdere beleidswijzigingen zouden dergelijke maatregelen de homogeniteit van besluitvoorbereiding hebben bevorderd. Terwijl in 1996 nog slechts een kwart van de Nederlandse verstrekkingen van schuldsverlichting in overeenstemming was met de eigen ambtelijke beleidsbeoordeling via de track records, danwel voortvloeiden uit Club van Parijs-akkoorden, gold deze conformiteit in 1999 voor alle gevallen.

Na het aantreden van de nieuwe minister werd het geïntegreerde beoordelingskader opnieuw bijgesteld en vervolgens opgenomen in de notitie *Macro-georiënteerde Programmahulp*, die eind 1999 aan de Tweede Kamer werd aangeboden<sup>36</sup> en nog steeds van kracht is. De belangrijkste verschillen met de voorgaande versie van het beoordelingskader betreffen: de uitwerking van de dimensies van goed bestuur, handhaving van netto ODA-stromen naar debiteurenlanden, de *gender*-invalshoek en de positie van de MOL's. De toekenningprocedure omvat nu nog twee fasen, namelijk *Beleidsbeoordeling* (fase I) en *Prioriteitsstelling & Kanaalkeuze* (fase II). In de eerste fase wordt het gevoerde beleid van het ontvangende land geanalyseerd en getoetst aan acht criteria, gegroepeerd in vier clusters: (i) Visie van de IFI's en (ruimte voor) beleidsdialoog; (ii) Macro-economisch beleid (stabilisatie en hervorming); (iii) Goed bestuur en institutionele capaciteit en (iv) Sociale ontwikkeling en beleid (armoedebestrijding en *gender*). De landen, waarvan het beleid en bestuur in de eerste fase als voldoende zijn beoordeeld voor de verstrekking van macro-georiënteerde programmahulp, worden toegelaten tot de tweede fase, waarin hun relatieve prioriteit wordt bepaald en tevens wordt gezien welke programmahulpvorm en welk kanaal het meest in aanmerking komen. Hiertoe worden vier criteria toegepast: (i) Kwalificatie voor IDA-kredieten (speciaal de MOL's); (ii) Schuldsituatie / financieringskloof; (iii) handhaving van netto ODA-stroom vanuit Nederland en (iv) continuïteit van Nederlands beleid.

<sup>36</sup> Notitie *Macro-georiënteerde Programmahulp*, TK: 1999-2000, 26 433, nr. 22.

De Macro-exercities zoals hiervoor beschreven, werden vanaf 2000 niet meer uitgevoerd, omdat ze werden geïntegreerd in de reguliere jaarplancyclus voor de planning en budgettering van BZ en OS-activiteiten door de Haagse directies en de posten in het buitenland. Het beleidsuitgangspunt: *Programmahulp waar het kan, projecthulp waar het moet*, werd echter opnieuw onderstreept. Verder werd de rapportage aan het parlement over de uitgaven voor schuldlverlichting uitgebreid met andere vormen van macrosteun. Daartoe werd in 2000 de jaarlijkse Schuldenbrief over de beleidsuitvoering in het voorafgaande begrotingsjaar omgevormd tot de *Macrobrief 1999*.<sup>37</sup>

## 4.2 Ontvangende landen

Zoals hiervoor vermeld in § 3.3.4 waren de Nederlandse uitgaven voor schuldlverlichting breed, maar verre van gelijkmatig gespreid. Zo is het aantal landen dat slechts in één begrotingsjaar schuldlverlichting ontving, tamelijk groot, hetgeen ook de Rekenkamer in haar onderzoeksrapport over programmahulp 1994-1997 al opmerkte. Voor de hele periode 1990-1999 gold die eenmaligheid voor 18 van de 51 landen, ruim éénderde. Het ad hoc-karakter kwam vaak voort uit de wens tevens, of zelfs in de eerste plaats, andere doelen te verwezenlijken dan verlichting van de schuldenlast. Dit speelde bijvoorbeeld een rol bij veel schuldconversies, waarvan de meeste plaatsvonden in de eerste helft van de jaren negentig. Consistent met de eerdere vaststelling dat in het jaar vóór de invoering van de nieuwe OS-norm de uitgaven voor schuldlverlichtingen sterk stegen, is dat circa éénderde (7) van de genoemde 18 landen hun eenmalige schuldlverlichting ontvingen in 1995. Hiermee was een totaal bedrag gemoeid van NLG 74 mln, waarvan NLG 41 mln voor kwijtschelding van hoofdsommen van bilaterale hulpleningen, welke als 'negatieve' ODA geldt.

Aan de andere kant van het spectrum blijkt dat tweevijfde van alle schuldlverlichtingsactiviteiten, samen bijna de helft (46%) van alle uitgaven omvattend, ten goede kwamen aan niet meer dan acht landen. Dit zijn de landen waarvoor in het kader van dit evaluatieonderzoek de drie veldstudies en vijf bureaustudies zijn uitgevoerd.

De spreiding van schuldlverlichtingsuitgaven weerspiegelde het wereldwijde karakter van het programma waaruit ze werden gefinancierd. Schuldlverlichtingsinstrumenten konden dus overal worden ingezet, zelfs ten behoeve van landen waarmee geen enkele andere samenwerkingsrelatie (meer) bestond. Met de ontwikkeling van het HIPC-initiatief is

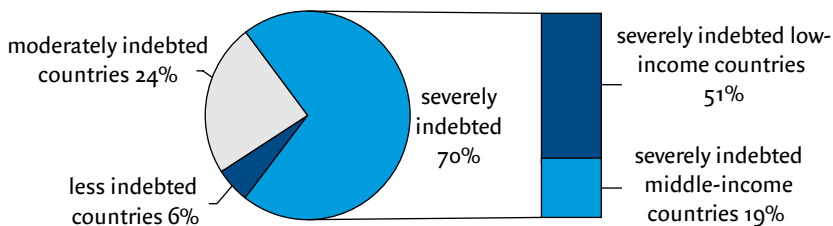
<sup>37</sup> 'Macro-brief 1999'. TK: 1999-2000, 26 433, nr. 23.

Nederland zijn bestedingen voor schuldbelasting in toenemende mate op de besluitvorming in multilateraal kader gaan afstemmen. Dit geldt uiteraard voor de directe stortingen in het HIPC Trust Fund, maar ook voor de kwijtschelding van bilaterale vorderingen uit hoofde van exportkredieten en hulpleningen.<sup>38</sup>

Door twee inkomensniveaus (*low* en *middle-income countries*) te combineren met drie gradaties van ‘verschuldigd zijn’ (*severely*, *moderately* en *less indebted*) heeft de Wereldbank een typologie ontwikkeld van zes categorieën voor de indeling van debiteurenlanden naar de ernst van hun armoede- en schuldenproblematiek. De indeling gebeurt aan de hand van kwantitatieve criteria, zoals Bruto Nationaal Product per hoofd en de Netto Contante Waarde van de Totale Schuldendienst in relatie tot de Export van goederen en diensten, respectievelijk het Bruto Nationaal Product.

Zoals Figuur 4-1 hieronder laat zien kwam het grootste deel van de Nederlandse schuldbelastingsspanningen ten goede aan de zwaar verschuldigde landen (70%). En daarvan was de helft van de totale uitgaven bestemd voor de lage-inkomenslanden uit deze groep (51%). Daarentegen kwam ook 6% van de totale schuldbelasting terecht in de ‘minder verschuldigde landen’. Vooral bij de midden-inkomenslanden uit deze groep, de zogenaamde *less indebted middle-income countries* (Costa Rica en Macedonië), kan worden

**Figuur 4-1: Verdeling van procentuele aandelen van de Nederlandse OS-schuldbelastingsspanningen over de verschillende categorieën debiteurenlanden in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldbelasting.

<sup>38</sup> Zie ‘Macro-brief 2000’, TK: 200-2001, 26 433, nr. 32, p. 3.

gesteld dat de zwaarte van de schuldenlast niet de voornaamste beweegreden voor de toekenning van de schuldbelasting was.

De helft van de Nederlandse schuldbelasting (51%) werd verstrekt aan de landen die vanaf 1996 naar het gelijknamige initiatief van de Wereldbank en het IMF werden aangeduid als de *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC's).

#### 4.3 Conditionaliteit en sancties

Veruit de meeste schuldbelastingsactiviteiten hebben een korte doorlooptijd, dat wil zeggen dat ze doorgaans binnen enkele maanden worden geconcentreerd, geconcentreerd en financieel afgewikkeld. Ze lenen zich daardoor bij uitstek voor snelle en tijdige realisatie van kwantitatieve uitgavendoelstellingen in het kader van de jaarlijkse OS-begrotingsuitputting. Slechts zelden strekken de uitgaven of toerekeningen uit hoofde van één enkele schuldbelastingscommittering zich uit over meer dan één begrotingsjaar. Dit kwam eigenlijk alleen voor bij meerjarige consolidaties op grond van Club van Parijs-akkoorden en bij een enkele bilaterale schuldbelasting. Een van de redenen om deze laatste modaliteit uiteindelijk niet meer toe te passen was overigens gelegen in de administratieve complexiteit ervan, inclusief de relatieve onvoorspelbaarheid van het uitgaventempo.

De in verhouding met andere hulpvormen vaak ultrakorte looptijd, die schuldbelasting zo geschikt maakt voor uitgavensturing, beperkte anderzijds wel de ruimte voor voorbereidende besprekingen en onderhandelingen over voorwaarden. Nederland stelde dan ook doorgaans bij het aangaan van de betreffende committeringen bilateraal geen eigen voorwaarden. Wel speelde conditionaliteit een rol bij de pre-selectie van landen die voor Nederlandse schuldbelasting in aanmerking zouden kunnen komen. Daarbij werd, bijvoorbeeld bij de opstelling van de track records in het kader van de Macro-exercities gelet op de uitvoering van een met IMF en Wereldbank overeengekomen stabilisatie- en aanpassingsbeleid of op de waarschijnlijkheid dat dit zou gebeuren.

Tevens golden condities voor Nederlandse schuldbelasting die werd toegekend in multilateraal kader. Zo was een akkoord van het debiteurenland met het IMF een strikte voorwaarde voor toelating tot onderhandelingen in het kader van de Club van Parijs. Ook werd bij de uitbreiding van het Wereldbank/IMF HIPC-initiatief in 1999 de beslissing over toekenning van schuldbelasting gekoppeld aan de formulering van een armoedevermin-

deringsbeleid door het ontvangende land. In § 6.3 wordt hierop teruggekomen. Naarmate zij verder ‘multilateraliseerde’ nam de conditionaliteit van de Nederlandse schuldverlichting, ook die op vorderingen uit hoofde van bilaterale hulpleningen, onmiskenbaar toe.

#### 4.4 Motieven, doelstellingen en modaliteiten

De uitvoering van het schuldverlichtingsbeleid wordt zichtbaar in de vormgeving van de individuele schuldverlichtingsactiviteiten. Deze vormen de onmisbare schakel tussen de beleidsintenties, datgene wat met het beleid wordt beoogd, en de al dan niet behaalde resultaten. Het Nederlandse beleid en de financiering ervan zijn in dit en het vorige hoofdstuk op hoofdlijnen beschreven. In deze paragraaf gaat het om de concretisering in afzonderlijke activiteiten, waarvan motieven, doelstellingen en modaliteiten vanuit beleidsoogpunt essentiële kenmerken vormen.

Ter voorkoming van begripsverwarring: met *motieven* worden bedoeld de beweegredenen *van waaruit* activiteiten worden geïnitieerd, zij komen dus (idealiter) voort uit de probleemanalyses die aan schuldverlichtingsinitiatieven ten grondslag liggen. Zij dienen dan ook vooraf te gaan aan de *doelstellingen*, die men met de te ondernemen activiteit beoogt te bereiken. Die doelstellingen vormen de redenen *waartoe* activiteiten worden ondernomen en kunnen worden gespecificeerd in meer of minder concreet uitgedrukte effecten of resultaten. Om die te realiseren moet worden gekozen uit verschillende manieren van schuldverlichting, hier aangeduid met de term *modaliteiten*. Het ligt dus voor de hand een zekere samenhang te veronderstellen tussen motieven, doelstellingen en modaliteiten. Om dat te kunnen onderzoeken werden deze drie variabelen in de database van schuldverlichtingsactiviteiten opgenomen, waarbij de waarden werden ontleend aan de Bemo's in de 314 activiteitendossiers. Voor een aantal activiteiten konden geen motieven (28x) of doelstellingen (44x) worden getraceerd, hetzij omdat dossiermateriaal ontbrak, hetzij omdat dergelijke gegevens nooit zijn vastgelegd. In de overige gevallen werd meestal meer dan één doelstelling geformuleerd en doorgaans ook meer dan één motief gegeven. In de database zijn voor elk van beide variabelen maximaal drie waarden geregistreerd. In de enkele gevallen waarin er meer waren, zijn de belangrijkste drie opgenomen. Zowel motieven als doelstellingen zijn doorgaans in nogal globale termen geformuleerd. Hoewel er uiteenlopende bewoordingen worden gebruikt, vormen deze bij nadere beschouwing vaak variaties op een beperkt aantal thema's. Om hun hanteerbaarheid te vergroten zijn ze daarom gerubriceerd in een beperkt aantal categorieën.

#### 4.4.1 Variabelen

Hieronder worden eerst de drie genoemde variabelen nader bekeken, waarna in de volgende subparagraaf naar verbanden zal worden gezocht.

##### Motieven

In de bestudeerde Bemo's werden meer dan 20 op verschillende manieren geformuleerde beweegredenen of motieven voor schuldbelasting aangetroffen. De motieven (met hun frequentie) die veruit het vaakst voorkwamen zijn te rangschikken in drie groepen:

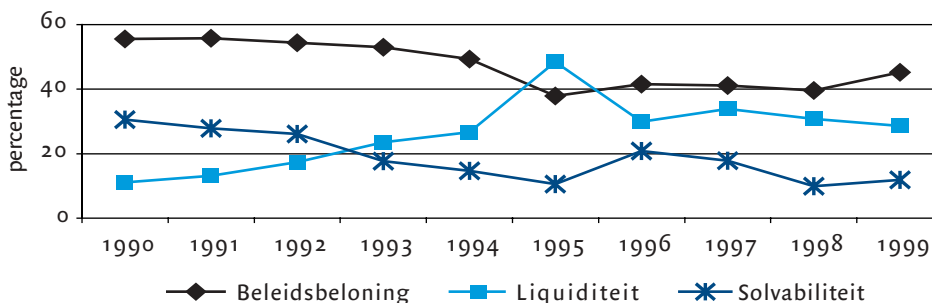
- *Liquiditeitsproblemen* (180x): o.a. de (acute) ernst van de schuldsituatie, omvang van de (ongedekte) financieringsbehoefte, de voorkoming van wanbetaling bij de IFI's;
- *Solvabiliteitsproblemen* (110x): o.a. de externe kwetsbaarheid, het wegwerken van betalingsachterstanden bij de IFI's;
- *Beleidsbeloning* (280x): b.v. aanmoediging tot of beloning voor de afsluiting van een aanpassingsakkoord met het IMF, of de naleving van zo'n akkoord, waardering voor het treffen van een vredesregeling met binnenlandse of buitenlandse opposanten, het voeren van 'behoorlijk bestuur' e.d. Uit de geregistreerde frequentie volgt dat beleidsbeloning in vrijwel alle Bemo's, waarin beweegredenen zijn geëxpliciteerd, als motief werd aangevoerd. Op zichzelf is dit niet onlogisch: het ligt immers voor de hand dat uitgaven voor schuldbelasting zich concentreren op debiteuren, wier goede beleid men wil belonen of stimuleren. Doordat dit motief vrijwel universeel voorkomt wordt het echter wel als onderscheidend kenmerk onbruikbaar.

Naast deze hoofdmotieven kwamen, in veel mindere mate, beweegredenen voor die noch met de schuldbelasting noch met het door de ontvanger gevoerde beleid te maken hadden. Ze zijn samen te vatten onder de noemers *Continuïteit van Nederlands beleid* (schuldbelasting omdat die in vorige jaren ook is verleend) en *Noodsituaties* (als gevolg van een natuurramp of een conflict, in welke gevallen schuldbelasting werd gebruikt als de snelste manier om fondsen vrij te maken op de overheidsbegroting van het ontvangende land). In vergelijking met de hoofdmotieven komen deze overwegingen voor schuldbelasting zo weinig voor dat zij verder buiten beschouwing blijven.

In het relatieve belang van de verschillende beweegredenen hebben zich gedurende de evaluatieperiode overigens geen spectaculaire veranderingen voorgedaan, zoals de onderstaande figuur laat zien. Hierin zijn de drie belangrijkste motieven voor schuldbelastingactiviteiten en hun ontwikkeling in de tijd weergegeven. De aandelen van de verschillende hoofdmotieven veranderen slechts geleidelijk. Daarbij nam het belang van

de beweegreden *Liquiditeitsprobleem* in de loop van het decennium toe van ongeveer 10 naar 30%, terwijl het gewicht van het motief *Solvabiliteitsprobleem* langzaam afneemt. Ook het aandeel van het motief *Beleidsbeloning* neemt licht af.

**Figuur 4-2: Ontwikkeling van aandelen van de belangrijkste beweegredenen in de motivering van schuldsverlichtingsactiviteiten in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldsverlichting.

Het feit dat het liquiditeitsprobleem in de loop van de evaluatieperiode vaker als motief wordt genoemd – het aandeel in de totale motivering verdubbelde ongeveer – zou kunnen samenhangen met de toename van het aandeel van de multilaterale schulden in het totale aantal activiteiten. Dergelijke schulden worden immers doorgaans met voorrang betaald door de debiteurenlanden, waardoor er bij schuldsverlichting direct effect op de liquiditeit optreedt. Bij schuldsverlichting op bilaterale vorderingen, met name hulpschulden, is dat effect er lang niet altijd, omdat die in een aantal gevallen toch niet worden betaald. Inderdaad steeg gedurende de evaluatieperiode het aandeel van de multilaterale schulden in het totale aantal activiteiten van minder dan ééntiende tot ruim de helft, terwijl tegelijkertijd datzelfde aandeel van de bilaterale hulpschulden daalde van tweederde tot éénderde.

### Doelstellingen

Evenals de motieven worden de doelstellingen waarop de schuldsverlichtingsactiviteiten zich volgens de Bemo's richten, op veel verschillende manieren onder woorden gebracht. Zij kunnen echter in twee hoofdgroepen worden onderscheiden:

*Verbetering van de macro-economische situatie:* doelen in deze groep hebben gemeen dat hun realisatie primair beoogt bij te dragen aan de verbetering van de macro-economische omstandigheden waarin het schuldenland zich bevindt, bijvoorbeeld: verlichting van de schuldenlast, stabilisatie van schuldendienstverplichtingen, verlichting van een begrotingstekort en verbetering van de betalingsbalans. Dit zijn eigenlijk allemaal intermediaire doelstellingen, gericht op het verbeteren van de korte-termijn situatie. Bijna tweederde van alle genoemde doelen was in deze categorie te rangschikken. Vermindering van de *debt overhang* komt daarentegen niet voor, noch worden langere-termijn doelstellingen als een *houdbare schuld of economische groei* genoemd.

*Beleids ondersteuning:* hier ging het erom de politiek die een overheid zelf voert om de positie van haar land te verbeteren, bijvoorbeeld een economisch hervormingsprogramma, effectiever te maken door deze met schuldsverlichtingsmaatregelen te ondersteunen. Hoewel minder frequent dan de eerste categorie was het toch ook hier opvallend hoe vaak doelen werden genoemd, die betrekking hadden op gevoerd of te voeren beleid. Dit kan erop wijzen dat er voor de opstellers van de committeringsvoorstellen weinig verschil was tussen motieven en doelstellingen, en dat bij schuldsverlichting vaak de sinds 1998 in Nederland sterker benadrukte pre-selectie van ontvangers is toegepast.

Buiten deze hoofddoelen is er nog een kleine restgroep van meer beperkte doelen, zoals de bevordering van ontwikkeling in bepaalde sectoren. Hierin bevinden zich onder andere de *debt swaps*. Wegens de geringe omvang van deze categorie blijft ze hier verder buiten beschouwing.

### Modaliteiten

De registratie van modaliteiten is eenduidiger. Er worden er slechts drie onderscheiden: verlichting (c.q. kwijtschelding) van schuldendienst, van achterstanden en van (nog uitstaande) hoofdsommen. Vanwege hun vergelijkbare effect op de *schuldsvoorraad* (in de literatuur het zogenaamde *stock-of-debt* of kortweg *stock effect*) kunnen de laatste twee modaliteiten worden samengevoegd. Dit ter onderscheiding van het *stroom (flow) effect* dat optreedt als door kwijtschelding van (lopende) schuldendienst de *stroom van rente- en aflossingsbetalingen* afneemt.

Behalve naar schuldendienst- en hoofdsomverlichting zijn activiteiten ook in te delen naar de concrete wijze van uitvoering die voor hun implementatie werd gebruikt. Deze worden, ter onderscheiding van de voornoemde modaliteiten hier aangeduid als (*schulds-*



verlichtings)maatregelen. In de database komen er zeven voor: contributies (aan gezamenlijke fondsen zoals het HIPC TF); conversie (debt swaps); kwijtschelding (eigen vorderingen van de donor); looptijdverlenging (van hulpschulden op concessionele voorwaarden in Club van Parijs-kader); opkoop (van commerciële schulden); overname (van betaling van bilaterale of multilaterale schuldendienst of hoofdsom); en rentesubsidiëring.

#### 4.4.2 Verbanden

Om een beeld te krijgen van de *interventiologica* achter de beleidsuitvoering is nagegaan of verbanden kunnen worden vastgesteld tussen de verschillende relevante variabelen.

##### Doelstellingen-modaliteiten

Verbetering van de macro-economische situatie komt als doelstelling vaker voor dan *beleidsondersteuning*. Beide doelen kunnen echter tegelijkertijd worden nagestreefd en dat is dan ook bij veel van de geregistreerde activiteiten het geval geweest. Er lijkt geen *a priori* reden om te verwachten dat de ene modaliteit van schulverlichting sterker met streven naar verbetering van de macro-economische situatie geassocieerd is dan de andere modaliteit. Hetzelfde geldt voor de associatie met de doelstelling *beleidsondersteuning*. Dit hangt mogelijk samen met de algemeenheid van de termen waarin de doelstellingen zijn geformuleerd. Hoe dit ook zij, aangezien beide doelen frequent naast elkaar in dezelfde activiteiten voorkomen, kan het bestaan van een correlatie niet formeel statistisch worden getest.

Het onderscheid tussen de gehanteerde motieven is veel duidelijker, in het bijzonder dat tussen de belangrijkste: *Liquiditeitsproblemen* en *Solvabiliteitsproblemen*. Zij komen ook veel minder naast elkaar in dezelfde activiteiten voor. Gekeken is naar de schulverlichtingsactiviteiten waarvoor het ene argument wel genoemd is, maar niet het andere. Voor die activiteiten zijn verschillende verbanden onderzocht.

##### Inkomensstatus-motieven

Als het goed is worden motieven voor schulverlichting ontleend aan een probleemdiagnose. Een van de belangrijke aspecten van de schuldenproblematiek is doorgaans de mate van armoede van de schuldenlanden. In de database is deze vastgelegd aan de hand van de inkomensclassificatie van de Wereldbank. Voor de Nederlandse schulverlichting zijn de relevante categorieën de *Low-Income Countries (LICs)* en de *Lower-Middle-Income Countries (LMICs)*. Het ligt voor de hand een verband te veronderstellen tussen de inkomens-

status en de motivering voor schuldsverlichting. In de onderstaande tabel is nagegaan voor hoeveel van de geregistreeerde activiteiten dit het geval is.

Tabel 4-2: Schuldsverlichting: Inkomensstatus en Motieven

Inkomenscategorie	liquiditeit	Motief	
		solvabiliteit	Totaal
LICs	85	55	140
LMICs	35	7	42
<b>Totaal</b>	<b>120</b>	<b>62</b>	<b>182</b>

Bron: IOB database Schuldsverlichting

De resultaten in tabel 4-2 suggereren inderdaad het verwachte verband, namelijk dat solvabiliteit als motief voor schuldsverlichting vaker een rol speelt bij de armste landen dan bij de minder arme. Dit kan formeler worden getoetst met een Chi-kwadraat test ( $\chi^2$ ) voor onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid wil hier zeggen dat er *geen* statistisch verband is tussen de met elkaar geconfronteerde variabelen.

Het berekende  $\chi^2$  is in dit geval 7,2 en dus ruim boven de kritische waarde voor een gegevensset als deze, die bij een betrouwbaarheid van 95% op 3,8 ligt. De testuitkomst betekent dat er bij de onderzochte activiteiten een duidelijke correlatie is gevonden tussen inkomensstatus en motivering voor schuldsverlichting.

#### Motieven-modaliteiten

Nadat de motivering voor schuldsverlichting is geïdentificeerd ligt het in de rede dat voor de implementatie ervan een uitvoeringsmodaliteit wordt gekozen die bij de motivering past. Hierbij zou men een duidelijk verband kunnen veronderstellen tussen enerzijds liquiditeitsproblemen en schuldsdienstverlichting en anderzijds tussen solvabiliteitsproblemen en de verlichting van de schuldsvoorraad (door kwijtschelding van achterstalligheden en nog uitstaande hoofdsommen). Het verwachte patroon is evenwel bij de geregistreeerde schuldsverlichtingsactiviteiten zoals weergegeven in de onderstaande kruistabel, niet herkenbaar.

Tabel 4-3: Schuldverlichting: Motieven en Modaliteiten

Motief	Modaliteit		Totaal
	schuldendienst	schuldsvoorraad	
liquiditeitsprobleem	81	40	121
solvabiliteitsprobleem	41	19	60
Totaal	122	59	181

Bron: IOB database Schuldverlichting

Het berekende  $X^2$  is in dit geval 0,035 en blijft ver onder de kritische waarde van 3,8 (bij een betrouwbaarheid van 95%). De testuitkomst betekent dat er bij de onderzochte activiteiten geen correlatie is gevonden tussen motieven voor en modaliteiten van schuldsverlichting. De implicatie daarvan is dat in veel gevallen andere overwegingen dan de aard van het gesignaleerde schuldsprobleem de doorslag moeten hebben gegeven bij de bepaling van de manier waarop verlichting werd geboden. Anders is moeilijk verklaarbaar dat in tweederde van de gevallen waarin het schuldsprobleem als een solvabiliteitsprobleem werd gekarakteriseerd (41 van de 60), verlichting werd geboden in de vorm van vermindering van schuldsdienst. Omgekeerd is bijna even opmerkelijk dat éénderde van de liquiditeitsproblemen (40 van de 121) kennelijk werd bestreden met kwijtschelding of verlichting van achterstanden of uitstaande hoofdsommen (verlaging van de schuldsvoorraad).<sup>39</sup>

### Schuldtypen-motieven

In § 4.4.1 werd geopperd dat de toename van liquiditeitsproblemen als motief voor schuldsverlichting zou kunnen samenhangen met de stijging van de multilaterale schulden in het totale aantal schuldsverlichtingsactiviteiten. Om dat te verifiëren is nagegaan of er een correlatie bestaat tussen het motief en het type schuld (bilateraal, multilateraal, commercieel) dat werd verlicht.

<sup>39</sup> Hierbij is wel te bedenken dat liquiditeit en solvabiliteit vaak in elkaars verlengde liggen: een land dat als insolvent geldt, wordt daardoor ook niet-liquide; En omgekeerd: een land dat enige tijd illiquide is, wordt mede daardoor insolvent. Evenzo betekent een verlichting van de schuldsdienst dat daardoor ook de schuldsvoorraad vermindert (al is het maar in beperkte mate), en het omgekeerde kan ook het geval zijn, indien het althans een schuld betreft waarop betaald wordt.

Uit de gegevens voor in totaal 180 schuldsverlichtingsactiviteiten in kruistabel 4-4 valt af te leiden dat een dergelijke correlatie inderdaad duidelijk aanwezig is. Bij een kritische waarde van 7,8 voor deze gegevensset (bij een betrouwbaarheid van 95%) is het berekende  $X^2$  27,0. Dit bevestigt dat multilaterale schuldsverlichting sterker geassocieerd wordt met daadwerkelijk liquiditeitseffect dan de verlichting van andere soorten schuld. De correlatie zou mogelijk nog sterker zijn uitgevallen als niet, tengevolge van de Herijking en de daaruit voortvloeiende wijziging in begrotingssystematiek, sinds 1997 de kwijtschelding van nog niet verschuldigde hoofdsommen van bilaterale hulpleningen sterk aan banden zou zijn gelegd (zie hiervoor § 5.3).

Tabel 4-4: Schuldsverlichting: Motieven en Schuldtype

Schuldtype	Motief		Totaal
	liquiditeit	solvabiliteit	
bilateraal, exportkrediet	5	12	17
bilateraal, hulpschuld	56	40	96
multilateraal	55	7	62
commercieel	6	2	8
<b>Totaal</b>	<b>122</b>	<b>58</b>	<b>180</b>

Bron: IOB database Schuldsverlichting

### Motieven-maatregelen

Ten slotte is nog gekeken naar eventuele verbanden tussen de liquiditeits- en solvabiliteitsmotieven enerzijds en de concrete uitvoeringsmaatregelen anderzijds. Zo zouden samenhangen kunnen worden verwacht tussen bijvoorbeeld rentesubsidiëring of looptijdverlenging en liquiditeitsproblemen enerzijds en tussen opkoop of conversie en solvabiliteitsproblemen anderzijds. Geen van deze, op zichzelf plausible verbanden, blijkt echter met het beschikbare materiaal te kunnen worden bevestigd. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de maatregelen in de keten: 'Motieven – Doelstellingen – Modaliteiten – Maatregelen' het verst van de oorspronkelijke motivering af liggen. Tegen de tijd dat de vormgeving van de uitvoeringsmaatregelen aan de orde komt, is die motivering wellicht zo ver op de achtergrond geraakt dat andere (pragmatische) factoren een doorslaggevende invloed kunnen krijgen.

## 4.5 Conclusies

Met betrekking tot de algemene besluitvorming over de Nederlandse schuldsverlichting kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De centralisatie van beslissingen over alle individuele committeringen voor schuldsverlichting in de top van de organisatie verzekerde enerzijds een hoge politieke prioriteit voor het betreffende onderwerp, maar is anderzijds ten koste gegaan van de bestuurlijke transparantie van de besluitvorming, omdat er minder expliciete registratie van de besluitvorming plaatsvond.
2. Met de ‘multilateralisering’ van toekenning van schuldsverlichting in het kader van het HIPC-initiatief is overigens de transparantie toegenomen, daar de internationale besluitvorming uitvoerige argumentatie, afweging en vastlegging vergt.
3. De Nederlandse procedures voor de toekenning van schuldsverlichting ontwikkelden zich in de loop van de evaluatieperiode geleidelijk en tamelijk moeizaam. Het feit dat aan procedures en criteria bij voortduring werd gesleuteld reflecteert de worsteling met zowel de theorie als de praktijk van de schuldsproblematiek en schuldsverlichting.
4. De kritiek van de Algemene Rekenkamer op de behandeling van programmahulp, waaronder schuldsverlichting, heeft onmiskenbaar effect gehad op de homogeniteit en systematisering van de gehanteerde procedures. Deze is verder bevorderd door de invoering van de Macro-exercities in 1996.
5. Hoewel enkele samenhangen tussen schuldsverlichtingsvariabelen kunnen worden vastgesteld, is een éénduidig verband tussen schuldsverlichtingsmotieven, doelstellingen en modaliteiten op basis van de geregistreerde gegevens niet te reconstrueren. Dit impliceert niet dat er geen steekhoudende redenen kunnen zijn geweest om de verstrekte schuldsverlichting te verlenen, maar het beperkt wel de *transparantie* van het gevoerde schuldsverlichtingsbeleid en roept daarmee vragen op over de consistentie van de beleidsuitvoering.



# DEEL II

## SOORTEN SCHULDEN





## 5 BILATERALE HULPSCHULDEN

Zoals in het voorafgaande duidelijk werd hingen invulling en uitvoering van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid voor een belangrijk deel af van het type schuld waarop dat beleid zich richtte. Daarom is het zinvol om ook bij de analyse en beoordeling van het schuldverlichtingsbeleid dit onderscheid te hanteren. In dit en de volgende hoofdstukken wordt de verlichting van verschillende typen schuld verder uitgewerkt.

De volgorde is die van het financieel beslag dat de verlichting van de diverse typen schulden op Nederlandse OS-middelen legden, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 5-1: Verdeling OS-uitgaven 1990-1999 naar type schuld

type schuld	bedrag (NLG)	percentage
Bilaterale hulpschulden	1.621.197.000	51,0
Multilaterale schulden	1.180.885.000	37,2
Bilaterale exportkredieten	266.622.000	8,4
Commerciële schulden	107.350.000	3,4
<b>Totaal</b>	<b>3.176.0054.000</b>	<b>100</b>

Bron: IOB database Schuldverlichting

Zie figuur 3-1 voor een schematische typologie van de verschillende soorten schulden die zowel internationaal als in het Nederlandse beleid worden onderscheiden.

### 5.1 Algemeen

De oudste en financieel omvangrijkste vorm van schuldverlichting, althans in nominale termen, betreft de vermindering en kwijtschelding van de bilaterale hulpschulden. Zij behoren tot de zogenaamde officiële schulden en vloeien voort uit in het verleden tegen zachte voorwaarden verstrekte financiële hulpleningen bestemd voor importsteun, de uitvoering van (vaak infrastructurele) werken of de verwerving van diensten. Ter onderscheiding van exportkredieten worden zij ook wel aangeduid als concessionele of ODA-

leningen, waarvoor een schenkingspercentage van minimaal 25 vereist is. Behalve uit de reguliere hulpleningen kwam dit type schuld ook voort uit de concessionele componenten van de zogenaamde *Gemengde Kredieten* en de later ervoor in de plaats gekomen *Laag-Concessionele Leningen* (LCL's) ten behoeve van de financiering van de zogenoemde ontwikkelingsrelevante exporttransacties.

Bij de bilaterale hulpschulden gaat het om veel geld. Toen de regering op grond van de Tussenbalansoperatie eind 1992 een einde maakte aan deze vorm van ontwikkelingsfinanciering, was in totaal voor NLG 9,5 mrd aan hulpleningen verstrekt. Daarvan stond op dat moment nog NLG 6 mrd uit.<sup>40</sup> Aan het einde van de hier beschouwde evaluatieperiode, ultimo 1999, was het uitstaande bedrag, deels als gevolg van inmiddels betaalde aflossingen, maar eveneens dankzij omvangrijke kwijtscheldingen, gedaald tot NLG 4,2 mrd.

In hoofdstuk 3 werd aangegeven dat ook vóór 1990 al aan schuldverlichting werd gedaan, zij het op een veel bescheidener schaal dan erna. Zo was voor Nederland met de uitvoering van UNCTAD Resolutie 165-XI, welke opriep tot kwijtschelding van alle hulpschulden aan MOL's, in de hele periode 1978-1989 'slechts' NLG 524 mln gemoeid. En kostte het gevolg geven aan de oproep van de Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN) uit 1985 om de schuldendienst kwijt te schelden aan alle Afrikaanse LICs met een functionerend aanpassingsprogramma voor de periode 1986-1989, 'niet meer dan' NLG 83 mln.<sup>41</sup> Hoewel dit natuurlijk geen verwaarloosbare bedragen zijn, zinken ze in het niet vergeleken bij hetgeen na 1990 aan schuldverlichting werd uitgegeven.

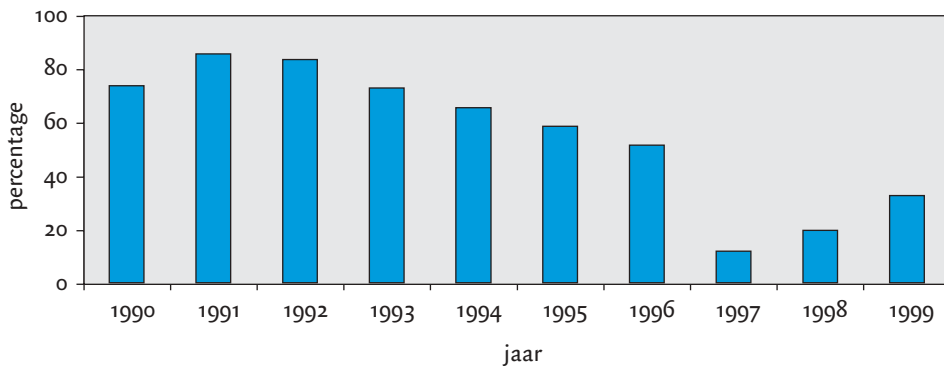
De grafiek in Figuur 5-1 laat het verloop zien van de uitgaven voor verlichting van bilaterale hulpschulden als percentage van totale schuldverlichtingsuitgaven. Hoewel het duidelijk is dat het overheersende aandeel van de bilaterale hulpschulden in de loop van de tijd afnam – van een piek van 87% in 1991 tot 10% in 1997 – is deze categorie schulden met de helft (NLG 1,6 van de 3,2 mrd) van de totale uitgaven over de hele periode genomen dominant. Pas na 1996 zakte het aandeel van de bilaterale hulpschulden tot onder de helft van het totaal. De abruptheid waarmee dit gebeurde is toe te schrijven aan de herdefinitie van het OS-plafond in het kader van de Herijking (zie § 3.3.1), als gevolg waarvan de kwijtschelding van nog niet verschuldigde aflossingen op hoofdsommen moest worden

<sup>40</sup> Nederlands DAC Memorandum 1991-1992, p. 27.

<sup>41</sup> Zie bijlage bij memo DMP/MZ-171/90 van 17 juli 1990, p. 1 (*Schuldenbeleid t/m 1989*).

gestaakt. Maar ook zonder deze systeemwijziging zou de verlichting van bilaterale hulpschulden zijn gedaald. Mede als gevolg van herhaalde en omvangrijke kwijtscheldingen op schuldendiensten en hoofdsommen in de voorafgaande jaren was het bedrag aan uitstaande vorderingen namelijk sterk gedaald. Het Nederlandse beleid richtte zich vervolgens op andere typen schuld, met name de multilaterale, vooruitlopend op het medio jaren negentig opkomende HIPC-initiatief.

**Figuur 5-1: Aandeel van bilaterale hulpschulden in de totale OS-uitgaven voor schuldverlichtings in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldverlichting

Vanaf 1998 nam het aandeel van de bilaterale hulpschulden opnieuw toe. De oorzaken daarvan waren echter van een geheel andere aard dan vóór 1997. Daaronder bevond zich de intrede van een nieuwe overweging voor schuldverlichting in het beleid van de in 1998 aangetreden nieuwe minister: het voorkomen van een negatieve netto ODA-positie van het betreffende debiteurenland ten opzichte van Nederland, dat wil zeggen dat het ontwikkelingsland via rente- en aflossingsbetalingen meer aan Nederland zou overmaken dan het van ons land ontving. Om dat te vermijden was het nodig ook bilaterale schuldverlichting te geven aan landen die nog wel aan hun betalingsverplichtingen konden vol-

doen, en dat ook deden.<sup>42</sup> De financiële gevolgen van deze ‘handhaving netto-ODA overweging’ waren overigens beperkt (zowel in 1998 als in 1999 ongeveer NLG 10 mln).

Kwantitatief belangrijker waren de gevolgen van kwijtscheldingen en consolidaties als gevolg van Club van Parijs-akkoorden, al dan niet tot stand gekomen in het kader van het HIPC-initiatief. Vooral met de consolidaties ten behoeve van Indonesië<sup>43</sup> (die neerkwamen op looptijdverlengingen onder concessionele voorwaarden) waren aanzienlijke bedragen gemoeid: respectievelijk NLG 21,6 en 111,9 mln in 1998 en 1999 (in 2000 gevolgd door NLG 112,1 mln).

Tijdens de jaarvergadering van de BWI in september 1999 stemde Nederland met de andere donoren in met de oproep aan alle HIPC's die het Beslispunt zouden bereiken de nog uitstaande bilaterale hulpschulden kwijt te schelden.<sup>44</sup> Hiermee zou naar verwachting tot 2004 een bedrag van 676 miljoen gulden gemoeid zijn.

## 5.2 Kwijtscheldingsbeslissingen

Hoewel op de meeste uitstaande hulpleningen normaal werd afgelost, voldeden lang niet alle debiteuren tijdig aan hun betalingsverplichtingen. Onder de 28 ontwikkelingslanden die van Nederland in totaal bijna NLG 1,3 mrd aan kwijtschelding op bilaterale hulpschulden ontvingen, waren debiteuren met betalingsproblemen relatief ruim vertegenwoordigd. Immers, kwijtschelding werd vaak gegeven omdat de schuldenproblemen de debiteur boven het hoofd waren gegroeid.<sup>45</sup> Daarnaast kan de bereidheid tot betalen (of liever: het gebrek daaraan) een rol hebben gespeeld, maar dat valt vrijwel nooit met zekerheid aan te tonen. Als die bereidheid te wensen overliet, is zij in elk geval niet bevorderd door de betrekkelijke lauwheid in de Nederlandse opstelling bij de inning van vorderingen uit hoofde van hulpschulden. Anders dan sommige bilaterale donoren die op

42 'Schuldenbrief 1998', TK: 1998-1999, 26 200 V, nr. 50, p.2.

43 Om een bilateraal akkoord over de consolidatie van hulpleningen mogelijk te maken was Indonesië genoodzaakt in te stemmen met het herstel van de bilaterale samenwerkingrelatie met Nederland, die men in 1992 eenzijdig had verbroken.

44 Brief van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking met hun verslag van de vergaderingen van de Interim en Development Committees van Wereldbank en IMF, TK: 1999-2000, 26 234, nr. 9, p. 3.

45 Zo meldde de NIO in het jaarverslag over 1990: "Hoewel de meeste debiteuren hun verplichtingen redelijk goed nakwamen, namen de betalingsachterstanden in het verslagjaar aanzienlijk toe omdat een aantal landen, in met name Afrika en Latijns-Amerika, niet in staat bleek aan de verplichtingen te voldoen. Door het kwijtschelden van schulden, waarmede forse bedragen waren gemoeid, alsmede enige consolidaties, is de totale achterstand ultimo 1990 niet verder verslechterd ten opzichte van voorgaande jaren".

dit punt minder terughoudendheid kenden (zoals de Verenigde Staten en Japan), was een actief invorderingsbeleid in de Nederlandse optiek slecht verenigbaar met een hulprelatie.<sup>46</sup> Voor landen, die al zo weinig kredietwaardig waren in de ogen van externe geldschieters, dat zij op dat punt niets meer te verliezen hadden, bestonden er dus weinig prikkels om Nederlandse hulpschulden terug te betalen.

Ook voor de NIO die, handelend als agent van de Staat der Nederlanden, zorg droeg voor de bancaire afhandeling, de verrichting van betalingen en de passieve financiering op de kapitaalmarkt, was er weinig reden werk te maken van de invordering van hulpschulden. Zodra een debiteur in gebreke bleef stelde de NIO hem daarvan in kennis<sup>47</sup> en declareerde gelijktijdig, met een beroep op de Staatsgarantie waaronder alle kapitaalmarktmidde-len werden aangetrokken, de niet ontvangen betaling bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. De betreffende uitgave werd in de departementale begroting geboekt op het speciaal voor dit doel ingestelde *Garantieartikel*. Als de niet ontvangen betaling in hetzelfde begrotingsjaar alsnog werd kwijtgescholden, dan werd zij overgeboekt naar het budget voor schuldverlichting. Gebeurde de kwijtschelding in een later jaar, dan had dat geen enkel effect meer op de OS-begroting. De uitgave was dan al in het jaar van wanbetaling ten laste van het Garantieartikel verantwoord en dit kon voor reeds afgesloten begrotingsjaren niet worden teruggedraaid, bijvoorbeeld omdat ‘kwijtschelding’ er als bestemming beter uitzag dan een noodgedwongen ‘garantiebetaling’.

Maar ook voor de debiteur maakte het verschil of een niet voldane rente en/of aflossingsverplichting wel of niet werd kwijtgescholden. In het laatste geval blijft de schuld (in ieder geval nominaal) toenemen als gevolg van doorlopende renteverplichtingen. Deze consequentie kon zelfs voor OS een bijkomende reden vormen om toch maar kwijt te schelden.<sup>48</sup>

46 Zoals het Startmemorandum voor de Macro-exercitie 1997 meldde: “Landen met een relatief grote schuld aan Nederland [uit hoofde] van in het verleden voor ontwikkelingsdoeleinden verstrekte leningen, kunnen in het algemeen rekenen op een coulante Nederlandse houding”. Dit mag wel een eufemisme heten: in de honderden voor deze evaluatie geraadpleegde dossiers is niet één serieuze poging aangetroffen om vorderingen uit hoofde van hulpschulden aan Nederland te innen.

47 Dit wordt elk kwartaal herhaald via automatisch uitgedraaide, beleefd geformuleerde herinneringen. Over sanctiemogelijkheden beschikt de NIO niet.

48 Tijdens een Mondeling Overleg over de Notitie Schuldenproblematiek op 21 april 1993 (TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 71, p. 6) merkte de minister voor OS hierover op: “Een deel van de schuldreductie is overigens kwijtschelding van datgene dat een land toch niet betaalt. Dit kan op twee manieren: afboeken op het garantieartikel of kwijtschelding. Het lijkt lood om oud ijzer, maar dat is het niet. Als een land niet betaalt en de schuld wordt niet kwijtgescholden, moet er rente worden betaald over een schuld die steeds toeneemt, omdat er niet wordt afgelost. Dan kan het verstandig zijn de schuld kwijt te schelden om te voorkomen dat het land in steeds grotere moeilijkheden komt.”

### 5.2.1 Betaalgedrag

Het is uiteraard niet mogelijk met zekerheid vast te stellen of debiteuren hun verplichtingen, indien deze niet waren kwijtgescholden, zouden zijn nagekomen. Men kan hooguit proberen een indruk te krijgen van wat er gebeurd zou zijn zonder schuldverlichting, bijvoorbeeld aan de hand van het betaalgedrag van de debiteuren. Voor een beeld daarvan is gekeken naar het beroep dat gedurende de evaluatieperiode door de NIO werd gedaan op de garantieregeling en naar de adviezen die de minister ontving over de toekenning van schuldverlichting op bilaterale hulpleningen.

Van de 28 landen die in het decennium 1990-1999 deze vorm van schuldverlichting ontvingen werd een groot deel (13) tijdens deze periode ten opzichte van Nederland 'schuldenvrij' voor wat betreft de concessionele leningen. Dat wil zeggen dat alle uitstaande vorderingen op die landen hetzij waren afgelost, hetzij kwijtgescholden. Voor sommige was dat zo vroeg in het decennium het geval (1990 of 1991), dat hun betaalgedrag voor de evaluatieperiode niet meer relevant was. Hierbij is te bedenken dat dit eveneens geldt voor vrijwel alle MOL's aan wie, ingevolge de UNCTAD resolutie 165-XI uit 1978, vóór het begin van de evaluatieperiode alle hulpschulden reeds waren kwijtgescholden. Alles bij elkaar is over 22 van de 28 landen voldoende informatie beschikbaar om een indruk te geven van hun betaalgedrag tegenover Nederland.

De eerste bron vormen de zogenaamde schuldenmemo's aan de minister in de eerste helft van de jaren negentig (dus vóórdat de Macro-exercities werden ingevoerd) waarmee de initiële voorstellen voor schuldverlichting in het betreffende begrotingsjaar werden voorgelegd. Hierbij werden het budget voor schuldverlichting en de garantieregeling kennelijk min of meer als communicerende vaten gezien, getuige de zinsnede in elk van de drie schuldenmemo's voor 1991, 1992 en 1993<sup>49</sup>: "Gezien de wisselwerking tussen schuldverlichting op NIO-schulden (lastens Cat. Id) en de garantiebetalingen aan de NIO (Cat. VI) is het zinvol deze beide begrotingsposten tezamen te bezien". Voor de jaren 1994 en 1995 werd dit nog verder verduidelijkt met de toevoeging: "Het grootste deel van de schuldendienst op OS-leningen van landen waarvan u [de minister] normaliter besluit deze kwijt te schelden, zou bij niet-kwijtschelding immers alsnog ten laste komen van het Garantieartikel".<sup>50</sup> Dat dit geen loze waarschuwing was, blijkt uit het feit, dat volgens de jaarlijkse schuldenbrieven in de periode 1990-1996 voor NLG 214 mln alsnog werd kwijt-

49 Respectievelijk DMP/MZ # 147-91 van 12 april 1991; # 059/92 van 11 februari 1992; en #118/93 van 25 maart 1993.

50 Memo's DMP/MZ # 125/94 van 26 april 1994 en # 125/95 van 12 april 1995.

gescholden aan betalingen die reeds op het Garantieartikel waren afgeboekt. Echter, lang niet alle achterstallige betalingen werden kwijtgescholden, zoals wordt geïllustreerd door het feit eind 2001 de gezamenlijke, niet kwijtgescholden, achterstanden van 19 landen volgens de NIO administratie was opgelopen tot NLG 251 mln.

Vervolgens is voor de 22 landen waarvoor dat mogelijk was, nagegaan hoe stipt zij hun betalingsverplichtingen nakwamen. Daarbij zijn landen die weliswaar achterstanden opliepen, maar uiteindelijk wel betaalden (soms als de verschuldigde bedragen allang op het Garantieartikel waren afgeboekt) als *late betalers* onderscheiden van debiteuren die structureel in gebreke bleven.

Combinatie van de beschikbare gegevens resulteerde in een indeling van de 22 landen in vier categorieën van betaalgedrag, te weten goed (3 landen), slecht (12), wisselend/matig (3) en laat (4). Het feit dat landen met een goed, gedisciplineerd betaalgedrag toch schuldverlichting ontvingen, wijst erop dat daarbij andere motieven dan de ernst van hun schuldenproblemen een rol hebben gespeeld. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn, zoals nader aan de orde komt in § 5.5 over ‘Nevenmotieven en -doelen’.

### 5.3 Begrotingsbelasting en ODA-prestatie

Indien het betaalgedrag van de debiteur te wensen overliet was de drempel voor kwijtschelding niet erg hoog, omdat OS bij wanbetaling via het Garantieartikel toch voor de kosten opdraaide. Het voornaamste verschil bestond erin, dat in het laatste geval OS er een vordering op het ontwikkelingsland aan overhield, waarvan de inbaarheid overigens verre van gegarandeerd was. Zowel uitgaven ten laste van het Garantieartikel als alle vormen van kwijtschelding golden volgens de Nederlandse OS-definitie van vóór de Herijking (de 1,5% NNI) als ontwikkelingshulp.

Tot aan de afschaffing van de kapitaalmarkt middelen (zie § 2.2) kon een hulplening niet minder dan driemaal beslag leggen op OS-middelen:

- (i) voor de oorspronkelijke verstrekking, waarbij de lening voor het volledige nominale bedrag als ODA gold;
- (ii) voor de betaling van de rentesubsidie die gedurende de looptijd van de lening het verschil tussen de marktconforme inleenrente op de kapitaalmarkt en de concessionele uitleenrente aan het ontwikkelingsland moesten overbruggen; deze rentesubsidie gold niet als ODA;

(iii) voor de (hele of gedeeltelijke) kwijtschelding van de oorspronkelijke hoofdsom of de garantiestelling ervoor in het geval de debiteur niet aan zijn verplichtingen voldeed; de uitgaven voor schadeloosstelling van de kapitaalverschaffers (via de NIO) die daaruit voortvloeiden telden evenmin als ODA.

Omdat rentesubsidies en kwijtscheldingen, evenals de oorspronkelijke leningen, onder het OS-plafond werden gebracht, holden ze de Nederlandse ODA-prestatie uit. Vandaar dat van de beëindiging van de financiering van hulpleningen met kapitaalmarktmiddelen op termijn inverdieneffecten werden verwacht, die vanaf 2004 een grotere netto middenstroom tot gevolg moet hebben dan met de kapitaalmarktmiddelen het geval zou zijn geweest. Omdat na 1992 geen verdere opbouw van schulden uit hoofde van hulpleningen meer plaatsvindt, zal in de toekomst vanzelf het beroep op de garantieregeling afnemen.<sup>51</sup>

Kwijtschelding van aflossingsverplichtingen op hulpschulden is volgens de DAC registratieregels ODA-neutraal. Dat wil zeggen: het kwijtgescholden bedrag vormt weliswaar een hulpschenking, maar om dubbel telling met de lening, die nu wordt kwijtgescholden (nadat ze bij de oorspronkelijke verstrekking reeds als ODA is gedeclareerd) te voorkomen, schrijft de DAC een even grote tegenboeking voor. Deze zogenaamde *offsetting entry* neutraliseert de verhoging van de ODA-prestatie als gevolg van de kwijtscheldingsbeslissing.

Als het debiteurenland een lening wèl aflost gebeurt er iets anders. In dat geval wordt er namelijk een betaling ontvangen die leidt tot een **verlaging** van de in dat jaar door de donor geleverde netto ODA-prestatie: alle door de DAC als officiële ontwikkelingshulp erkende uitgaven (= *bruto ODA*), **verminderd** met (onder andere) ontvangen aflossingen op leningen die in het verleden als ODA-uitgave zijn gekwalificeerd. Omdat in de DAC-registratie de netto ODA-uitgaven in het geval van aflossing lager uitkomen dan bij kwijtschelding van die aflossing, worden aflossingen op hulp- of ODA-leningen wel aangeduid als *negatieve ODA*.<sup>52</sup>

51 Informatiebulletin nr. 2, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, 21 februari 1991.

52 Kwijtschelding van een lening leidt dus in de DAC-registratie tot een hogere netto ODA prestatie dan wanneer wordt afgelost door de debiteur.



### Onder de oude hulpnorm

Onder de oude hulpnorm (1,5% NNI), die gold tot aan de Herijking, omvatte het OS-budget zowel ODA- als non-ODA-uitgaven. Tussen deze uitgavencategorieën bestonden geen schotten en aangezien de meeste non-ODA uitgaven als vaststaand en onvermijdelijk werden gezien, hadden zij voorrang op ODA bestedingen. Bijgevolg kon de non-ODA de ODA verdringen, hetgeen tot aan de Herijking dan ook op grote schaal gebeurde (zie § 2.2.)

Als de aflossing op een hulplening door de minister voor OS werd kwijtgescholden, moest die natuurlijk nog wel worden terugbetaald aan de oorspronkelijke kapitaalverschaffer; die schold immers niets kwijt, maar beschikte wel over een staatsgarantie op terugbetaling van de door hem uitgeleende fondsen. De betreffende uitgave kwam ten laste van het OS-plafond en beperkte daarmee de voor ODA-uitgaven resterende ruimte.

### Onder de nieuwe hulpnorm

Sinds de Herijking wordt het jaarlijkse OS-plafond gedefinieerd als een netto ODA-prestatie van 0,8% van het Bruto Nationaal Product. Om te voorkomen dat de Nederlandse hulpinspanning als gevolg van de ontvangst van aflossingen op hulpleningen (= negatieve ODA) gedurende het begrotingsjaar, onder het niveau van 0,8% netto ODA/BNP zakt, wordt de bruto ODA-begroting hoger vastgesteld: aan het normpercentage van 0,8% netto ODA/BNP wordt het bedrag van de in het betreffende jaar geraamde aflossingen op bilaterale hulpleningen toegevoegd.<sup>53</sup> De daadwerkelijk ontvangen aflossingen worden vervolgens overeenkomstig de DAC-voorschriften op de bruto ODA-prestatie in mindering gebracht, zodat deze daalt in de richting van de gebudgetteerde netto prestatie van 0,8% BNP.

Indien aflossingen worden kwijtgescholden, wordt de compensatie van de kapitaalverschaffers gefinancierd uit de opgetopte (0,8% ODA/BNP + geraamde aflossingen) OS-begroting. Daardoor komt het uiteindelijk voor netto OS-uitgaven beschikbare bedrag weer uit op het genormeerde niveau van 0,8 % (netto) ODA/BNP. De optopping beperkt door haar omvang automatisch de mogelijke kwijtscheldingen tot de in het betreffende begrotingsjaar *vervallende* aflossingstermijnen, dat wil dus zeggen tot de voor dat jaar geraamde ontvangsten. De extra begrotingsvoorziening biedt niet de financiële

<sup>53</sup> Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken 1997 - TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 2, p. 116.  
Deze toevoeging wordt gefinancierd uit het non-ODA gedeelte van de HGIS.

ruimte om toekomstige aflossingsverplichtingen (voorbij het lopende begrotingsjaar) te annuleren. Kwijtschelding van wel uitstaande, maar nog niet verschuldigde hoofdsommen, zoals vlak voor de implementatie van de Herijking in 1995 en 1996 plaatsvond, is er dan ook niet meer bij.

Hierop hebben zich inmiddels enkele opmerkelijke uitzonderingen voorgedaan. In het kader van de totstandkoming van het *Enhanced HIPC-Initiative* eind 1999 heeft Nederland, evenals de andere bilaterale donoren, ingestemd met de oproep om alle nog uitstaande hulpschulden van HIPC-landen kwijt te schelden. Deze kwijtschelding zou effectief worden op het moment dat de betreffende landen het zogenaamde *beslispunt* in het HIPC-traject zouden bereiken. Toen dat in 2000 voor Honduras, Kameroen en Nicaragua het geval bleek te zijn, was uiteraard de optopping van de OS-begroting onvoldoende om de extra kosten van de kwijtschelding van alle in de drie landen uitstaande (maar nog niet verschuldigde) hoofdsommen te absorberen. Belasting van het OS-budget met de extra garantiebetalings aan kapitaalverschaffers zou de ODA-uitgaven voor dat jaar beneden de in het regeerakkoord vastgelegde OS-norm van 0,8% ODA/BNP hebben gebracht. Om dit te voorkomen is bij wijze van uitzondering uit de algemene middelen een bedrag van NLG 136 mln extra aan de OS-begroting toegevoegd.<sup>54</sup> In 2002 deed zich een vergelijkbare situatie voor die een begrotingsaanvulling vergde van EUR 34 mln ten behoeve van schuldkwijtschelding aan Ghana.

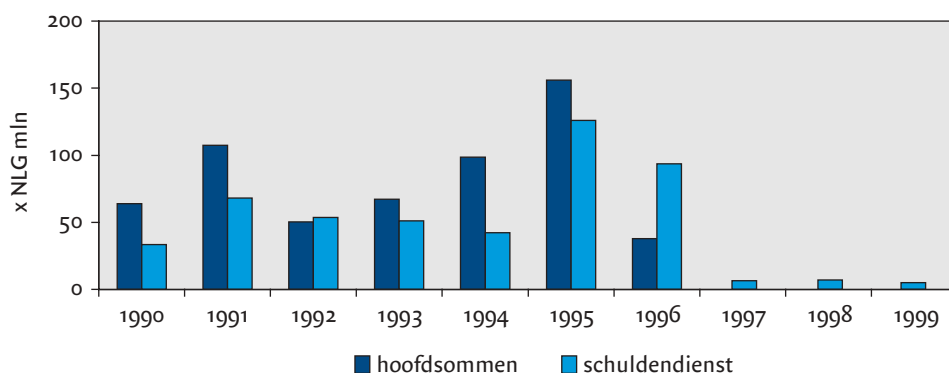
Van de 314 activiteiten in de voor dit onderzoek geconstrueerde database hebben er 143 betrekking op de kwijtschelding van bilaterale hulpschulden. Andere modaliteiten van schuldverlichting, zoals looptijdverlenging en schuldconversie zijn hier buiten beschouwing gelaten. Voor de 143 kwijtscheldingsactiviteiten is getracht via dossieronderzoek na te gaan in hoeverre ze betrekking hadden op lopende schuldendienst of op nog niet verschuldigde aflossingen op hoofdsommen. Dit onderscheid is van belang om het effect van de nieuwe begrotingssystematiek na de Herijking zichtbaar te maken. Hoewel niet in alle gevallen gedetailleerde specificaties van kwijtscheldingen voorhanden waren, geeft het beschikbare materiaal toch een redelijk beeld van wat er is gebeurd.

De totale schuldverlichting op concessionele leningen van NLG 1,62 mrd omvatte naast regelrechte kwijtschelding ook andere maatregelen, zoals consolidaties en conversies.

<sup>54</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking ter beantwoording van Kamervragen over de Eerste Supplettoire Begroting Buitenlandse Zaken, kenmerk FEZ/BZ-208/00, 27 juni 2001.

De zuivere kwijtschelding over de hele evaluatieperiode bedroeg ruim één miljard gulden aan schuldendiensten en hoofdsommen van bilaterale hulpkredieten, inclusief gemengde kredieten en laag-concessionele leningen (zie § 5.6). Dit bedrag is vrijwel gelijkmatig verdeeld over hoofdsommen en schuldendiensten: NLG 581 vs. 486 mln. Figuur 5-2 illustreert het verloop van beide soorten kwijtschelding tijdens de periode 1990-1999.

**Figuur 5-2: Ontwikkeling van de omvang van de kwijtschelding van Schuldendienst en Hoofdsommen op bilaterale hulpschulden in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldverlichting

Duidelijk is te zien hoe de kwijtschelding van hoofdsommen die van schuldendienst domineert totdat na de herijkingsoperatie, met de indiening van begroting over 1997, de nieuwe begrotingssystematiek (met de Homogene Groep Internationale Samenwerking en de nieuwe OS-norm) van kracht werd. In 1995 ziet men dezelfde piek die al in § 3.3.1 werd gesignaleerd. Het leek ten tijde van de Herijking de laatste gelegenheid voor een forse kwijtschelding van hoofdsommen, die weliswaar de netto ODA-prestatie maar – onder de oude hulpdefinitie – niet het OS-plafond aantastte. Totdat bleek dat invoering van de voorgestelde systeemwijziging (inclusief nieuwe OS-norm) niet meer met ingang van de begroting voor 1996 mogelijk zou zijn, daar de Herijkingnota pas werd ingediend op Prinsjesdag 1996. De systeemwijziging moest dus worden uitgesteld tot de begroting over 1997, hetgeen in 1996 ruimte liet voor de afschrijving van nog een extra bedrag aan

hoofdsommen van ca. NLG 38 mln. Als argument voor de stijging in de kwijtschelding van hoofdsommen in 1995 werd aangevoerd: vermindering van de *debt overhang*.<sup>55</sup>

#### 5.4 Consolidaties

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de dominante modaliteit van schuldverlichting op bilaterale hulpleningen bestond uit de kwijtschelding van achterstallige, lopende en/of toekomstige schuldendiensten. Daarnaast kwamen, zij het op beperkte schaal, consolidaties van hulpschulden voor. Deze vloeiden voort uit multilaterale Club van Parijs-akkoorden die, hoewel primair gericht op de sanering van exportkrediet-schulden, ook altijd afspraken bevatten voor de regeling van de zogenaamde ODA-schulden. Meestal kwamen die erop neer dat hun looptijd aanzienlijk werd verlengd op de al bestaande of vergelijkbare, meestal zeer concessionele, voorwaarden. Daardoor daalde hun netto contante waarde nog verder dan op de oorspronkelijke verstrekkingvoorwaarden al het geval zou zijn geweest, en dit vormde dan de schuldverlichting op ODA-leningen.

Er is geen expliciet vastgelegd Nederlands beleid aangetroffen met betrekking tot het al of niet overnemen van CvP-afspraken over ODA-schulden. In veel gevallen ging het om landen waaraan Nederland al schulden kwijtschold buiten Club-verband of die bilateraal geholpen werden met de verlichting van hun multilaterale schuldenlast. In dergelijke situaties werd er de voorkeur aan gegeven de te consolideren vorderingen op hulpschulden meteen en integraal kwijt te schelden. Hiervoor bestonden naast beleidsconsistentie ook wel praktische overwegingen: consolidaties zijn administratief bewerkelijk (zo vergen ze afzonderlijke bilaterale onderhandelingen), maar ook de inbaarheid van de geconsolideerde bedragen werd vermoedelijk meestal niet al te hoog aangeslagen. In die gevallen kwam consolideren dicht in de buurt van *lood om oud ijzer* en werd er vanaf gezien.

Toch werden er gedurende de evaluatieperiode ook hulpschulden geconsolideerd en wel, voor zover kon worden vastgesteld, tot een totaal bedrag van NLG 235 mln. Consolidatie-overeenkomsten werden afgesloten met acht landen voor bedragen variërend van enkele miljoenen tot enkele tientallen miljoenen guldens, met als uitschieter Indonesië, dat in zijn eentje meer dan de helft (NLG 133 mln) van het totale bedrag absorbeerde. De landen waarvan hulpschulden werden geconsolideerd in plaats van kwijtgescholden waren in het

<sup>55</sup> 'Schuldenbrief 1995'. TK: 1995-1996, 24 400 V, nr. 54, p.2.

algemeen midden-inkomenslanden (Jamaica, Mexico), ‘slechts’ matig in plaats van *zwaar* verschuldigd (Indonesië, Pakistan) en/of landen waarmee Nederland geen structurele samenwerkingsrelatie had (Angola, Ivoorkust, Kameroen en Nigeria).

### 5.5 Nevenmotieven en -doelen

Bilaterale hulpschulden vormen de enige schuldensoort waarbij Ontwikkelingssamenwerking, in het geval van verlichting, zowel crediteur als donor is. Bij alle andere typen schuld moet OS, om schuldverlichting te bewerkstelligen, aan een andere crediteur betalen. De dubbelrol van OS in het geval van bilaterale hulpschulden schiep zowel de verleiding als de mogelijkheid om ruimte te geven aan andere motieven en doelen die weinig of niets met de schuldenproblematiek te maken hadden. Dergelijke nevenmotieven of -doelen kunnen als zodanig uiteraard volstrekt legitiem zijn en onderdeel vormen van een op zichzelf zorgvuldige besluitvorming. Het probleem zit erin dat bij handhaving van de etikettering *schuldverlichting*, het zicht op de werkelijke motivering wordt belemmerd waardoor afweging en besluitvorming minder transparant worden.

Zo werd schuldverlichting verstrekt om dreigende onderuitputting in landen- en sectorprogramma's te voorkomen (bijvoorbeeld Pakistan 1990 en India 1994), om extra vrij-bestedbare betalingsbalanssteun te geven (India 1995), om nationale budgettaire allocaties bij te stellen indien deze in Nederlandse ogen niet de optimale prioriteitsstelling weerspiegelden (Tunesië 1992, Chili 1992), om de beëindiging van structurele samenwerkingrelaties (waartoe volgens de minister overigens op goede beleidsmatige gronden was besloten) toch nog wat te verzachten (Peru 1999) of om, zoals hierboven al aangestipt, een ODA-stroom in de richting van Nederland te voorkomen (Jamaica 2000).

Bij deze brede inzet voor andere doeleinden speelde ongetwijfeld een rol dat verlichting van bilaterale hulpschulden waarschijnlijk de snelste en meest flexibele hulpvorm is waarover het ministerie beschikt. De uitvoeringsprocedure is van een ongeëvenaarde eenvoud: één korte instructiebrief van het departement aan de NIO, gevolgd door een even beknopt epistel van de NIO aan de debiteur, vergezeld van enkele dagafschriften. Van het debiteurenland wordt alleen een ontvangstbevestiging gevraagd, al bevatten veel dossiers daarnaast ook nog meer of minder plichtmatig gestelde bedankjes van de betreffende ministeries van Financiën. De procedure wordt afgerond met een gestandaardiseerde declaratie van de NIO bij het departement onder verwijzing naar de staatsgarantieregeling. Het geheel neemt meestal niet meer dan enkele dagen in beslag, en als het moet, kan het nog sneller.

## 5.6 ODA uitleenbeleid

Evenals de meeste andere bilaterale donoren is Nederland, zeker in het verleden, behalve deel van de oplossing, ook deel geweest van het probleem van de groeiende schuldenlast van ontwikkelingslanden, namelijk door hulp niet alleen als schenking, maar ook in de vorm van leningen aan te bieden. Hieraan kwam een einde in 1991 toen de regering in het kader van de Tussenbalansoperatie besloot de gedeeltelijke financiering van ontwikkelingsuitgaven met kapitaalmarkt middelen af te schaffen (zie § 2.2.1). Na 1992 zijn geen nieuwe leningen verstrekt, behalve voor de consolidatie van achterstallige en lopende schuldendienstverplichtingen ter uitvoering van Club van Parijs-akkoorden. Deze consolidatieleningen werden gefinancierd uit begrotingsmiddelen.

Zoals eerder vermeld stond, toen de kapitaalmarktfinanciering werd afgeschaft, van de in het verleden verstrekte NLG 9,5 mrd nog een bedrag van NLG 6 mrd aan leningen in ontwikkelingslanden uit. Deze leningen dienden enerzijds voor de financiering van programmahulp, voornamelijk in de vorm van importsteun, alsmede voor projecten uitgevoerd onder regie van het ontvangende land (deze uitvoeringsmodaliteit stond bekend als de financiële hulpprocedure). Anderzijds werden leningen verstrekt voor de financiering van ontwikkelingsrelevante exporten vanuit Nederland.

### 5.6.1 Hulpleningen

Leningen ten behoeve van traditionele ontwikkelingsactiviteiten werden gewoonlijk aangeduid als hulpleningen (ter onderscheiding van hulpschenken of giften). Voordat deze vorm van OS-financiering in 1992 werd gestaakt, werden gedurende de evaluatieperiode nog aan twee landen hulpleningen verstrekt: aan India in 1990 en 1991 voor een totaal van NLG 175 mln en aan Indonesië in 1990 voor NLG 150 mln. Later in het decennium ontvingen beide landen van Nederland schuldverlichting: India vanaf 1993 en Indonesië vanaf 1998.

Van de NLG 1,62 mrd die in de evaluatieperiode werd uitgegeven voor de verlichting van bilaterale concessionele leningen had verreweg het grootste deel betrekking op traditionele hulpleningen, de rest op ontwikkelingsrelevante exporttransacties. Daar echter niet in alle schuldverlichtingsdossiers duidelijk wordt gemaakt om welke soort krediet het gaat, is de exacte verdeling niet aan te geven. Vanaf 1994 werd het onderscheid, ook in de jaarlijkse Schuldenbrieven aan het parlement, niet meer gemaakt. Waar de betreffende gegevens ontbraken is verondersteld dat de schuldverlichtingsactiviteiten betrekking hadden op hulpleningen. De database voor deze evaluatie bevat dus een zekere over-

schatting van deze categorie schulden. Met dit in gedachte kan worden vastgesteld dat van 1990 tot en met 1999 voor NLG 1,54 mrd (95%) aan bilaterale vorderingen op hulpleningen werd kwijtgescholden.

Niet alle landen die van deze schuldverlichting profiteerden, deden dat in gelijke mate. Meer dan de helft van de uitgaven was geconcentreerd in slechts zes landen: India (225 mln), Peru (156 mln), Indonesië (133 mln), Jamaica (121 mln), Nicaragua (120 mln), Mozambique (91 mln) en Zambia (88 mln).

### 5.6.2 *Ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET)*

In 1979 werd het *Gemengde Kredieten (GK)* programma ingesteld door de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en van Financiën in antwoord op overheidssteun van andere donorlanden aan exporten naar ontwikkelingslanden alsmede “ter financiering van de groeiende behoefte aan kapitaalgoederen in ontwikkelingslanden”.<sup>56</sup> Later werden transacties met betrekking tot de uitvoering van infrastructurele werken en verlening van diensten toegevoegd. In de periode 1979-1989 beliepen de uitgaven ca. NLG 1 mrd voortvloeiend uit committeringen van ca. NLG 1,5 mrd.

Bij de instelling van het programma werd als financieringsmodaliteit het zogenaamde *Gemengde Krediet (GK)* gehanteerd, een combinatie van een commerciële lening op marktconforme condities en een hulplening op concessionele voorwaarden. Deze financiële constructie bleek in de praktijk lastiger toe te passen dan op papier. Met uitzondering van 1984 trad voortdurend onderbesteding op als gevolg van de beheersmatig complexe combinatie van twee leningscontracten voor elke transactie en vanwege het feit dat de Nationale Credietverzekeringmaatschappij (NCM) een aantal landen uitsloot van exportkredietverzekering.

### *Laag-Concessionele Leningen (LCL's)*

In 1987 werd een oplossing voor dit hardnekkige probleem gevonden in de introductie van een nieuwe financieringsmodaliteit: de *Laag-Concessionele Lening (LCL)*, die de gehele harde valuta-component van een transactie kon omvatten, waardoor de combinatie met een commerciële banklening niet meer nodig was. De belangrijkste voordelen van de tot LCL-programma omgedoopte faciliteit waren dan ook haar eenvoud, zowel voor de ont-

<sup>56</sup> De meeste gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan de *Nota Instrumenten voor bedrijfsleven en ontwikkeling: een voortgangsrapportage* (Annex 1 bij de Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken 1997 - TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 2, p. 161 e.v.).

vanger als voor de donor, en de lagere kosten door het ontbreken van NCM-premies en bankprovisies.

Het belangrijkste nadeel was uiteraard het verlies van de hefboomwerking en de daaruit resulterende *additionaliteit* van de commerciële geldstroom<sup>57</sup>. Voor de oplossing van het onderuitputtingsprobleem was de LCL-modaliteit echter een probaat middel, zelfs in die mate dat al in 1988 het beschikbare budget was overtekend en het loket wegens gebrek aan middelen moest worden gesloten. Het ging pas in juni 1990 weer open. Intussen werd in OESO-verband de zachtheidsgraad van ORET-financiering opgetrokken van 25 naar minimaal 35%, terwijl voor MOL's een benedengrens van 50% ging gelden.

LCL's waren er in verschillende soorten, waarbij de voorwaarden varieerden afhankelijk van de soort transactie: looptijden van 15 tot 30 jaar, rentevoeten van 2,5 tot 3,5% en aflossingsvrije periodes van 7 of 8 jaar.<sup>58</sup> Bij de landen waarvoor het programma openstond werden aan de kredietwaardigheid eisen gesteld (geen structurele achterstalligheden; een schuldendienstratio van maximaal 30%) en er werd naar het dekkingsbeleid van de NCM 'gekeken'.

#### ORET schenkingen

Met de afschaffing van de kapitaalmarkt middelen in 1991 werden ook de LCL's vervangen door schenkingen. Door deze overschakeling op schenkingsmiddelen werd de combinatie van concessionele en commerciële (krediet)financiering opnieuw ingevoerd, zij het dat nu een (doorgaans) commerciële lening 'gemengd' werd met een schenking in plaats van een concessionele lening. De naam LCL-programma werd vervangen door ORET-programma.

Naast ORET werd in 1993 het programma *Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV)* opgezet ter bevordering van investeringen in milieuprojecten. Dit programma kende aanvankelijk hogere schenkingspercentages, maar was verder identiek aan ORET.

De omzetting van Laag-Concessionele Leningen naar partiële ORET-schenkingen was een van de factoren die opnieuw leidde tot ernstige onderbesteding, welke op haar beurt aanleiding vormde tot opeenvolgende verruiming van de programmacondities. Evenals bij de invoering van de LCL-financieringsmodaliteit 10 jaar eerder, waren deze maatregelen

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>58</sup> Jaarverslag NIO 1989, p.11.



zo succesvol dat zij hun doel, de bestrijding van de hardnekkige onderbesteding, voorbij-schoten. Als gevolg hiervan moest medio 1997 het ORET/MILIEV loket opnieuw wegens dreigende begrotingsoverschrijding worden gesloten.<sup>59</sup> Bij de heropening in 1998 werden de MILIEV en ORET programma's samengevoegd, waarmee financieringsvoorwaarden en geografisch bereik werden gelijkgetrokken. Tevens werden ter voorkoming van nieuwe overbesteding de voorwaarden aangepast, waarbij vooral de herziening van de maximale schenkingspercentages van belang was. Die waren intussen gestegen tot 60% voor MOL's en 45% voor niet-MOL's en werden bij de heropening van het ORET-loket verlaagd naar respectievelijk 50% en 35%.<sup>60</sup>

Gedurende de evaluatieperiode groeide de begrotingsruimte voor het LCL/ORET-programma van NLG 185,5 mln in 1990 naar 330 mln in 1999. Inmiddels is de uitvoering van het programma in de loop van 2001 overgedragen aan de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

Aangezien ORET alleen nog schenkingsmiddelen hanteert om ontwikkelingsrelevante exporten te bevorderen draagt dit programma uiteraard niet meer rechtstreeks bij aan de vergroting van de schuldenlast van de ontvangende landen. Indirect is dit echter nog wel het geval. Immers, ORET-schenken worden alleen verstrekt aan ontvangende overheden die, al dan niet met de hulp van hun Nederlandse leverancier en diens bank, de financiering van het niet-schenkingsgedeelte van de betreffende transactie, de *restfinanciering* genaamd, veilig hebben kunnen stellen.<sup>61</sup> Hoewel deze restfinanciering in theorie uit allerlei bronnen afkomstig kan zijn (eigen middelen van de overheid, bankleningen, leverancierskredieten, lease-overeenkomsten) is de gangbare praktijk dat hiervoor bankleningen op commerciële voorwaarden worden gebruikt. In de onderstaande tabel is weergegeven welke nieuwe schulden ontvangers van Nederlandse schuldverlichting gedurende de evaluatieperiode zijn aangegaan om onder de LCL- en ORET-programma's kapitaalgoederen, diensten of (de uitvoering van) werken uit Nederland te kunnen importeren. Daarbij zijn de LCL's, die na hun afschaffing met een uitloop voor transacties in de pijplijn nog tot in 1995 werden verstrekt, voor hun nominale waarde opgevoerd. De omvang van de commerciële kredieten die met ORET-schenken mogelijk zijn gemaakt, zijn niet opgenomen in de administratie van het ministerie. Ze zijn daarom

59 Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken 1998 - TK: 1997-1998, 25 600 V, nr. 2, p. 253.

60 Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken 1999 - TK: 1998-1999, 26 200 V, nr. 2, p. 215.

61 Oret/Miliev-programmabeschrijving, Staatscourant nr. 136, 18 juli 2001.

berekend door van de totale transactiewaarden, zoals die ten departemente zijn geregistreerd, de verstrekte schenkingen af te trekken. De resultaten zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 5-2: Kredietopname ex LCL's en ORET transacties 1990-1999 (x NLG 1.000)

Land	Kredieten	Land	Kredieten	Land	Kredieten
Bangladesh	47.000	Jamaica	20.300	Sri Lanka	49.500
Benin	3.300	Jemen	68.100	Tanzania	54.800
Bolivia	6.000	Indonesië	51.200	Tunesië	62.300
Costa Rica	7.000	Ivoorkust	3.400	Oeganda	2.700
Egypte	9.500	Kameroen	2.600	Vietnam	22.800
Ethiopië	51.800	Kenya	2.200	Zambia	320
Filipijnen	500	Nigeria	24.300	Zimbabwe	52.900
Ghana	387.300	Pakistan	600		
India	156.500	Peru	65	Totaal	1.086.985

Bronnen: bedragen ontleend aan de NIO-Jaarverslagen 1990-1993, c.q. berekend aan de hand van de gegevens oin de ORET/MILIEV database van de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE)

Voor driekwart van de hier genoemde 24 landen ging het gedurende deze tienjarige periode om meer dan één transactie. In die gevallen varieerden de aantallen van 2 voor Bolivia of Egypte tot 22 voor Ghana. Er waren natuurlijk meer landen waarmee onder het ORET-programma transacties werden afgesloten, bijvoorbeeld China, maar omdat die geen Nederlandse schuldverlichting ontvingen blijven ze hier buiten beschouwing.

Van de 51 landen die tussen 1990 en 1999 schuldverlichting ontvingen kreeg dus de helft (25 landen) in dezelfde periode direct of indirect nieuwe kredieten voor een totaal van meer dan een miljard gulden.

## 5.7 Beleidscoherentie

Tabel 5-3 geeft een beeld van zowel de spreiding als de overlapping van enerzijds de schuldverlichtingsactiviteiten en anderzijds de nieuwe kredietverstrekking. Hierin is te zien dat de laatste reguliere hulplening werd verstrekt in 1991 aan India en dat, hoewel de financiering met kapitaalmarkt middelen inmiddels allang was afgeschaft, de afsluiting

van LCL-contracten op grond van lopende onderhandelingen doorging tot het midden van de jaren negentig. De laatste transactie werd afgesloten met Vietnam in 1995.

De blauw gekleurde cellen geven aan welke landen in welke jaren in een of andere vorm van Nederland schuldverlichting ontvingen. Eveneens toont de tabel hoe moeizaam het nieuwe ORET-programma na de afschaffing van de LCL's op gang kwam. Na de eenvoud en snelheid van de LCL-financieringsmodaliteit moesten exporteurs en afnemers opnieuw aan de slag met de veel ingewikkelder constructie van twee verschillende financieringsbronnen per transactie. Daaraan, en niet aan beleidsmatige terughoudendheid of financiële beperkingen, moet de geringe dichtheid van de ORET-transacties in de eerste helft van de jaren negentig worden toegeschreven. Omstreeks 1995 lag het programma weer op kruissnelheid.

De tabel loopt tot en met het jaar 2000, het laatste volledige begrotingsjaar waarin het ministerie zelf het ORET-programma uitvoerde en waarvoor de relevante gegevens beschikbaar waren. Het beeld over de hele weergegeven periode is niet eenduidig. Er valt niet uit op te maken in hoeverre individuele transacties wel of niet verantwoord waren. Evenmin kan echter worden beweerd dat deze gegevens een weloverwogen afstemming tussen schuldverlichting en kredietverlening suggereren.

## 5.8 Conclusies

Uit de reconstructie en analyse van de door Nederland verstrekte verlichting op bilaterale hulpschulden kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Het uitgavenverloop wijst erop dat, naast de behoefte aan schuldverlichting bij de debiteurenlanden, aanbodfactoren zoals de beschikbaarheid van middelen en de begrotingssystematiek een aanzienlijke invloed uitoefenden op de wisselingen in het uitgavenvolume.
2. Gegeven het feit dat bilaterale hulpschulden door een aantal landen met ernstige betalingsproblemen vaak niet werden afgelost, was het effect op de daadwerkelijk nagekomen schuldendienstverplichtingen in die gevallen te verwaarlozen.
3. Tot aan de invoering van de nieuwe begrotingssystematiek ingevolge de *Herijking* holde de grootschalige kwijtschelding van aflossingsverplichtingen de Nederlandse ODA-prestatie uit.
4. Daarentegen zorgt diezelfde nieuwe systematiek er sinds 1997 in combinatie met kwijtscheldingsverplichtingen onder het HIPC-initiatief voor, dat Nederland, althans

Tabel 5-3: Overlapping van schuldverlichting en kredietverlening via Hulpleningen, LCL's of ORET-committingen

Land	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bangladesh							ORET	ORET	ORET	ORET	ORET
Benin							ORET				
Bolivia						ORET		ORET			
Costa Rica								ORET		ORET	
Egypte					ORET		ORET				
Ethiopië						ORET			ORET	ORET	
Filipijnen						ORET		ORET			
Ghana	LCL		LCL	ORET	LCL	ORET	ORET	ORET	ORET	ORET	
India	HL	HL			ORET	ORET	ORET	ORET	ORET		ORET
Indonesië	HL + LCL	ORET									
Ivoorkust										ORET	ORET
Jamaica						ORET	ORET	ORET			
Jemen						ORET	ORET	ORET			
Kameroen										ORET	
Kenya				ORET			ORET				
Nigeria	LCL										
Pakistan						ORET		ORET			
Peru							ORET				
Sri Lanka				ORET			ORET	ORET			ORET
Tanzania						ORET		ORET	ORET	ORET	
Tunesië				ORET			ORET		ORET		ORET
Oeganda						ORET	ORET			ORET	
Vietnam						LCL + ORET		ORET	ORET		ORET
Zambia									ORET		ORET
Zimbabwe		LCL	ORET	ORET				ORET			

HL+ Hulplening. De blauw gekleurde cellen geven de jaren aan waarin het betreffende land in enige vorm Nederlandse schuldverlichting ontving.

Bronnen: DDE database ORET/MILIEV en IOB database Schuldverlichting.

zolang wordt vastgehouden aan een in ODA/BNP termen gefixeerde hulpnorm, bovenop de OS-begroting *additionele* middelen ter beschikking moet stellen om de verlichting van bepaalde bilaterale hulpschulden te financieren.

5. De overlapping van enerzijds nieuwe kredietverstrekking, c.q. de facilitering daarvan, ten behoeve van ontwikkelingsrelevante exporten en anderzijds de verlichting van schulden uit hoofde van eerdere leningen roept vragen op over de coherentie van het Nederlandse beleid.



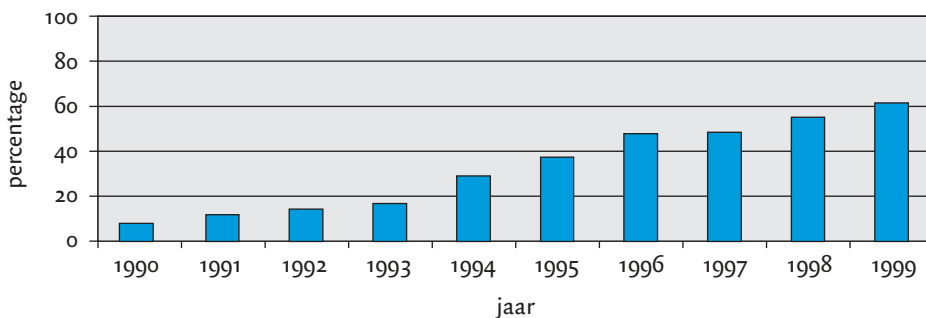
## 6 MULTILATERALE SCHULDEN

Na de bilaterale hulpschulden werd het grootste beslag op de door Nederland voor schuldverlichting uitgetrokken middelen gelegd door de multilaterale schulden. Deze vloeien voort uit in het verleden door de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) aan ontwikkelingslanden verstrekte 'harde' (op marktconforme voorwaarden) en 'zachte' (concessionele) leningen. Zij vormen het onderwerp van dit hoofdstuk.

### 6.1 Algemeen

Zoals duidelijk werd uit het globale overzicht in hoofdstuk 3 (zie ook Figuur 3-4) verdrongen in de loop van de evaluatieperiode de multilaterale schulden de bilaterale in de uitgaven voor schuldverlichting. Dit proces verliep weliswaar geleidelijk, maar de richting was eenduidig. Vergelijk hiertoe eveneens Figuur 5-1 in het vorige hoofdstuk (over bilaterale schulden) met de onderstaande grafiek.

**Figuur 6-1: Aandeel van multilaterale schulden in de totale OS-uitgaven voor schuldverlichting in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldverlichting.

De Nederlandse uitgaven voor multilaterale schuldverlichting waren in het begin van de evaluatieperiode beperkt van omvang en groeiden bovendien slechts langzaam. Dat wil niet zeggen dat de multilaterale schuldenlast in die tijd nog geen probleem vormde.<sup>62</sup>

Meer voor de hand ligt de verklaring dat tot het midden van de jaren negentig in Nederland nog veel geld nodig was voor de kwijtschelding van bilaterale hulpschulden. Deze prioriteit werd in de hand gewerkt door de omstandigheid dat deze vorderingen, ingeval van wanbetaling, toch voor rekening van het OS-budget kwamen, of zij nu waren kwijtgescholden of niet. In de tweede helft van het decennium ontstond, onder andere dankzij de omvangrijke kwijtscheldingen in voorafgaande periode, meer ruimte binnen de OS-begroting voor verlichting van andere typen schulden. Bovendien was het toen, dankzij de wijziging van de hulpnorm na de Herijking, afgelopen met de kwijtschelding van nog niet vervallen aflossingstermijnen van hulpleningen.

Naast de beschikbaarheid van financiële ruimte kostte ook de groei van het bewustzijn van het ‘multilaterale schuldenprobleem’ de nodige tijd. In de eerste helft van de jaren negentig was dat besef zeker niet algemeen verspreid, ook niet in Nederland.<sup>62</sup> Toen dat eenmaal wel het geval was en de internationale bewustwording ook een institutionele vorm had gevonden in het *Heavily Indebted Poor Country (HIPC)* Initiatief, groeide in de tweede helft van de jaren negentig het aandeel van de verlichting op multilaterale schulden snel. Het HIPC-beleidskader vergemakkelijkte daarbij de besluitvorming en dus de inzet van middelen. Tegen het einde van de evaluatieperiode vormden ze de grootste categorie binnen de Nederlandse schuldverlichtingsuitgaven. Gezien over de hele evaluatieperiode bedroegen de uitgaven voor multilaterale schuldverlichting met NLG 1.180 mln ruim éénderde van de totale kosten.

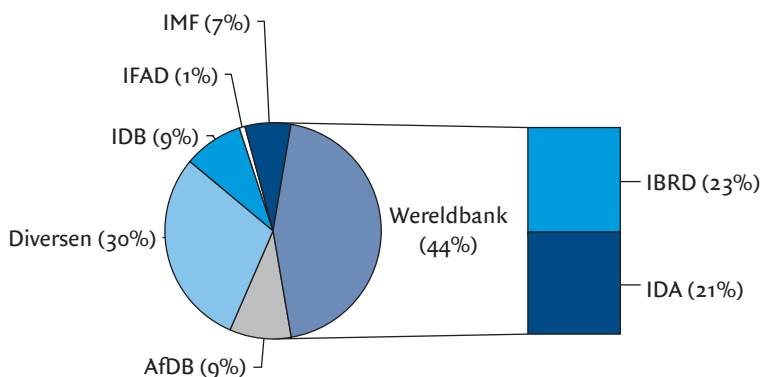
Veruit het grootste deel van het geld voor de verlichting van dit type schulden kwam terecht bij een beperkt aantal crediteuren. Figuur 6-2 toont de procentuele verdeling.

62 Zo laat Mistry in *Multilateral Debt: An Emerging Crisis?* zien dat voor de zwaar verschuldigde lage-inkomenslanden de omvang van de multilaterale schuldendienst tussen 1982 en 1992 verviervoudigde (van \$ 11 tot \$ 43 mrd) en in het laatstgenoemde jaar een kwart van hun totale schuld vormde.

63 Toen in januari 1994 President Preston van de Wereldbank vergezeld van de Nederlandse Bewindvoerder tijdens een bezoek aan Nederland gesprekken voerde met vertegenwoordigers van de regering, De Nederlandsche Bank, de NGO-gemeenschap, de academische wereld en een delegatie van de Eerste en Tweede Kamer, kwam blijkens de verslaglegging het multilaterale schuldenprobleem slechts éénmaal ter sprake. Op een vraag van de Novib voorzitter (over multilaterale schuldverlichting) “bevestigde Preston dat er geen sprake kon zijn van enige beleidswijziging, aangezien daardoor de Triple A-status [de kredietwaardigheid van de Bank] in gevaar zou kunnen komen; hij zag hier een rol weggelegd voor bilaterale donoren” (memo DMP/IB-078/94 van 10 februari 1994).



**Figuur 6-2: Verdeling van de uitgaven voor multilaterale schuldverlichting over verschillende crediteuren in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldverlichting

Bijna de helft van de middelen voor schuldverlichting kwam terecht bij de Wereldbankgroep, ongeveer gelijk verdeeld tussen het ‘harde’ IBRD-loket (NLG 274 mln) en het ‘zachte’ IDA-loket (NLG 251 mln). Circa éénvijfde van de verlichting van IBRD schulden (NLG 56,5 mln) werd verstrekt via het zogenaamde *Fifth Dimension Programme*. Dit is één van de faciliteiten binnen het *Special Programme of Assistance (SPA) for Africa* geïnitieerd door de Wereldbank in 1987. Het *Fifth Dimension* programma, gevoed door terugbetalingen op IDA-leningen en donorbijdragen, dient om de rentelast op in het verleden aangegane harde IBRD-leningen te verlichten tot op het niveau van de zachte IDA-voorwaarden. Het programma beoogt daarmee debiteurlanden te helpen die zodanig zijn verarmd, dat zij de schuldendienst op IBRD-leningen (waarvoor zij vroeger wel kwalificeerden, maar nu niet meer in aanmerking zouden komen) niet meer kunnen opbrengen.

De belangrijkste crediteuren na de Wereldbank blijken de twee regionale ontwikkelingsbanken in Latijns-Amerika en Afrika te zijn geweest, met elk bijna ééntiende van de Nederlandse multilaterale schuldverlichting, gevolgd door het IMF (met NLG 105 mln of 7%) en ten slotte het International Fund for Agricultural Development (IFAD). Dat bijna éénderde van alle uitgaven het etiket *Diversen* draagt weerspiegelt de frequente kanalisering van multilaterale schuldverlichting via zogenaamde *Multilateral Debt Funds (MDFs)* beheerd door het debiteurland en via zogenaamde *core contributions* aan het *HIPC Trust Fund*. Van deze middelen is door de kanaalkeuze weliswaar niet vast te stellen waar zij

precies naartoe zijn gegaan, maar er is geen reden om te veronderstellen dat hun verdeling sterk afwijkt van de direct aan de crediteuren overgemaakte gelden.

### Support Groups

Een bijzondere vorm van multilaterale schuldverlichting kreeg gestalte in de samenwerking van donoren in zogenaamde *support groups*. Omdat de regels van de IFI's niet toestaan dat nieuwe leningen worden verstrekt aan debiteuren met achterstalligheden bij hun aflossingen en rentebetalingen op eerdere kredieten, verliezen dergelijke landen uiteindelijk hun toegang tot de betreffende instellingen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de nu onbereikbaar geworden IFI-kredieten, maar ook voor andere officiële bilaterale en particuliere geldstromen die zich richten naar het oordeel van met name Wereldbank en IMF over debiteurenlanden. Deze instellingen fungeren als het ware als poortwachter voor andere kapitaalverschaffers, zowel officiële als particuliere, en verwerven daarmee een invloed – het IMF nog meer dan de Wereldbank – die vèr uitstijgt boven de omvang van hun eigen financieringen.<sup>64</sup> Het is dus voor debiteurenlanden zaak de relaties met de Bretton Woodsinstellingen goed te houden. Dit verklaart grotendeels waarom het aandeel van de multilaterale crediteuren in de door HIPC's betaalde schuldendienst (54%) meer dan tweeënhalf keer zo groot was als het multilaterale aandeel in de bij diezelfde landen uitstaande schuld van 19%.<sup>65</sup> De door voorstanders even sterk gekoesterde als door tegenstanders verfoeide *preferente crediteurenstatus* van de IFI's was dus meer dan alleen een etiket.

Waren de relaties met de IFI's als gevolg van wanbetaling eenmaal verbroken, dan ontstond een impasse waarin het schuldenland zijn toegang tot de internationale kapitaalmarkt belemmerd zag en daarmee bijvoorbeeld de kans op de financiering van economische stabilisatie- en herstelprogramma's. Een dergelijke hindernis is zonder buitenlandse hulp praktisch niet meer te overwinnen, omdat daarvoor nu juist de middelen nodig zijn waartoe het betrokken land geen toegang meer heeft. Om uit een dergelijke impasse te geraken werd de figuur van de support group bedacht: een groep van bilaterale donoren die onder beleidsmatige voorwaarden in een gecoördineerde steunactie een debiteurenland hielp zijn achterstalligheden bij de IFI's weg te werken, zodat normale relaties met Bank en Fonds konden worden hersteld. Nederland participeerde zeven maal in dergelijke support groups ten behoeve van zes verschillende landen. Hiermee was in totaal NLG 80 mln gemoeid, waarvan NLG 13,8 mln naar het IMF ging en

<sup>64</sup> Verslag Algemeen Overleg 1 november 1995 over Multilaterale schulden: TK: 1995-1996, 24 291, nr. 2, p. 18.

<sup>65</sup> *A Debt Reduction Fund for HIPC's*, Worldbank Staff Working Paper, 16 september 1995.

NLG 66,6 mln naar de Wereldbank. In één geval, Macedonië, werd ook leiding gegeven aan de betreffende donorgroep. Deze prominente Nederlandse rol hing uiteraard samen met het feit dat Macedonië, na de uiteenvalling van Joegoslavië, toetrad tot de door Nederland geleide kiesgroepen bij Wereldbank en IMF.

## 6.2 Internationale schuldenstrategie

Totdat de IFI's, medio jaren negentig, min of meer werden gedwongen de multilaterale schuldenlast als een probleem te onderkennen en met concrete oplossingsvoorstellen te komen werd het denken over de internationale schuldenproblematiek beheerst door wat algemeen werd aangeduid als de *internationale schuldenstrategie*.

Deze door Wereldbank en IMF uitgedragen en door hun aandeelhouders breed gesteunde strategie rustte op drie pijlers: (i) structurele aanpassing in de debiteurenlanden, (ii) adequate externe financiering daarvan en (iii) handhaving van een gunstig internationaal economisch klimaat. Bij de uitvoering van de strategie speelden de diverse categorieën crediteuren verschillende rollen. Van commerciële banken werd verwacht dat zij eieren voor hun geld zouden kiezen door sterk op hun vorderingen af te schrijven in ruil voor een verhoogde kans op recuperatie van de restwaarde. De bijdragen van de officiële bilaterale crediteuren bestonden uit de omzetting van hun ODA-leningen in schenkingen (kwijtschelding dus) en de herstructurering van (verzekerde) exportkredieten op min of meer concessionele voorwaarden. Verder dienden zij bij te dragen aan de financiering van structurele aanpassingsprocessen en, via deelname aan de hiervoor genoemde support groups, debiteurenlanden van hun betalingsachterstanden bij de IFI's af te helpen. De 'multilateralen' ten slotte hadden tot taak in de betrokken landen een goed economisch en sociaal beleid te bevorderen, gekoppeld aan nieuwe, concessionele kredietverlening.

Hoewel ook de Nederlandse regering deze strategie nog in 1995 volledig onderschreef, werd in augustus van dat jaar onderkend<sup>66</sup> dat "voor een beperkte groep (landen) de multilaterale schuldendienst een probleem is". Tot de mogelijke oplossingen daarvoor behoorde echter in geen geval "vooral door NGO's bepleite" kwijtschelding gezien de daaraan verbonden onoverkomelijke bezwaren: aanmoediging van wanbetaling bij schuldenlanden (moreel risico); aantasting van de preferente crediteurenstatus van de IFI's en daarmee van hun kredietwaardigheid; en ten slotte verdringing van andere bestedingen, met name nieuwe zachte kredietverlening (additionaliteitsprobleem). Als alternatieven

<sup>66</sup> In de op verzoek van het parlement opgestelde notitie *Multilaterale schulden*, TK: 1994-1995, 24291, nr. 1, p.8.

voor kwijtschelding werd gepleit voor voortzetting van het aanpassingsbeleid, intensief toezicht van de IFI's op de ontwikkeling van de schuldenproblematiek per land en bilaterale donorsteun voor de verlichting van multilaterale schuldendienst.<sup>67</sup> Voor het overige beperkte de notitie zich tot suggesties voor nader onderzoek; concrete maatregelen werden echter niet voorgesteld.

Intussen was in Washington het denken over de houdbaarheid van de schuldenstrategie wel in een stroomversnelling geraakt. Daar was in 1994 binnen de Wereldbank een *task force* van economen ingesteld om alternatieven te onderzoeken voor bestaande instrumenten om zwaar verschuldigde arme landen te helpen. Uitgangspunt voor de *task force* was de erkenning dat (i) voor veel arme landen de schuldenlast geen liquiditeits- maar een solvabiliteitsprobleem was en dat (ii) de multilaterale schulden deel van dat probleem uitmaakten. Dergelijke opvattingen waren destijds binnen de Bank niet populair en bijgevolg was het voor de kleine groep economen vanaf de start roeien tegen de stroom in. Om steun te verwerven werd contact gezocht met verschillende bewindvoerders, waaronder die van de Nederlandse kiesgroep. Nadat deze voor het nieuwe inzicht was gewonnen, bleek zij van alle bewindvoerders het meest dynamisch, geëngageerd en kritisch te zijn in haar betrokkenheid bij de werkzaamheden van de taakgroep. Daarbij bood zij ook praktische ondersteuning door contacten te leggen met andere gelijkgezinde landen, Nederlandse parlementariërs en NGO's, zoals Eurodad; door actief te lobbyen bij de nieuwe Bankpresident Wolfensohn, die zich overigens ontvankelijker toonde voor een creatieve benadering van het multilaterale schuldenprobleem dan zijn voorganger;<sup>68</sup> en door intensieve follow-up van door de *task force* ontwikkelde voorstellen binnen en buiten de Raad van Bewindvoerders.<sup>69</sup>

### 6.3 Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative

Vlak voor de jaarvergadering van Wereldbank en IMF lekte in september 1995 een interne conceptnotitie van de *task force* uit, waarin sprake was van een *Fund for Debt Reduction in HIPCs*<sup>70</sup> voor de financiering van multilaterale schuld(voorraad)verlichting. Hierover

<sup>67</sup> Het laatste strookte met het bij herhaling uitgedragen Nederlandse standpunt dat multilaterale schuldverlichting alleen kon worden overwogen, indien de crediteuren daarvan niet zelf de lasten zouden dragen (zie o.a. de toespraak van de minister van Financiën tot het IC op 2 oktober 1994 en het verslag van de voorjaarsvergadering 1995 van IMF en Wereldbank, TK: 1994-1995, 23 900 IXB, nr. 21, p. 5).

<sup>68</sup> Zie *Financial Times*, 14 september 1995 en voetnoot 2, § 7.1.

<sup>69</sup> De gegevens over de aanloop tot het HIPC-initiatief zijn voor een belangrijk deel ontleend aan interviews met stafleden van de Wereldbank in maart 2001. Daaruit bleek onder andere dat velen een levendige herinnering bewaren aan de inzet en energie van de Nederlandse bewindvoerder bij de Bank (Herken) in de eerste helft van de jaren negentig.

ontstond de nodige deining, niet in de laatste plaats met het IMF dat er een bedreiging in zag van zijn preferente crediteurenstatus en van het beginsel om niet af te schrijven op de eigen vorderingen. Bovendien vreesde men voor aantasting van de bilaterale middenstroom naar de eigen ESAF faciliteit als donoren met het schuldverlichtingsfonds een concurrerende bestedingsmogelijkheid zouden krijgen. In dit klimaat was er weinig kans op een constructieve bespreking van het onderwerp tijdens de jaarvergadering en dus werd het doorgeschoven naar het volgende voorjaar.

In antwoord op Kamervragen over het uitgelekte concept van de Wereldbank task force verwees de Nederlandse regering naar de nog geen maand oude eigen notitie over multilaterale schulden (zie vorige paragraaf) en verklaarde dat een fonds zoals voorgesteld goed aansloot bij de Nederlandse visie. Dit in weerwil van het feit, dat in de Nederlandse notitie met geen woord over een dergelijke faciliteit werd gerept en schuldkwijtschelding door multilaterale instellingen categorisch werd afgewezen (het uitgelekte rapport ging er daarentegen vanuit dat de multilaterale crediteuren zelf ook zouden bijdragen aan het voorgestelde Trust Fund om de eigen vorderingen mee af te kopen). In de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbank reageerde Nederland officieel voorzichtig met de uitspraak dat “constructief zou worden gekeken naar de voorwaarden waaronder een dergelijk voorstel (het Trust Fund) aanvaardbaar en gerechtvaardigd zou zijn”.<sup>71</sup>

Nadat het onderwerp van de agenda van de jaarvergadering 1995 was afgevoerd werden de onderhandelingen tussen betrokken partijen achter de schermen voortgezet. Die zouden in september 1996 leiden tot de aanvaarding door IFI's en bilaterale donoren van het HIPC-raamwerk.<sup>72</sup> Nederland participeerde actief in deze besprekingen. De belangrijkste onderdelen van die onderhandelingen passeren hierna de revue.

<sup>70</sup> In de pers en elders in de periode voorafgaand aan de lancering van het HIPC-initiatief ook wel aangeduid als een *Multilateral Debt Facility*, wel te onderscheiden van zogenaamde *Multilateral Debt Funds*, die onder het beheer stonden van individuele debiteurenlanden en uitsluitend dienden voor de leniging van hun eigen schulden aan IFI's.

<sup>71</sup> Rapportage Bewindvoerder van 27 september 1995, p.2.

<sup>72</sup> De vormgevers van het HIPC-Initiatief en de Trust Fundconstructie ontleenden hun inspiratie onder andere aan het sinds 1995 in Oeganda functionerende *Multilateral Debt Fund (MDF)*. Dit fonds was het resultaat van een mede op Nederlands initiatief uitgevoerde analyse van Oeganda's multilaterale schuld. Het MDF, dat onder Oegandees beheer stond, verzamelde financiële bijdragen van bilaterale donoren om daarmee schuldendienstverplichtingen aan multilaterale instellingen zoals het IMF, de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank te voldoen. Behalve in beleidsmatig opzicht vervulde Nederland ook in financiële zin een voorhoederol als de grootste contribuant aan het MDF.

### 6.3.1 Trust Fund constructie

Het HIPC-Trust Fund dat uiteindelijk tot stand kwam vervult onder andere de functie van buffer tussen enerzijds effectieve verlichting van onhoudbare multilaterale schulden en anderzijds de officieel volgehouden onaantastbaarheid van de preferente crediteuren. De isolerende werking van deze buffer werd belangrijk versterkt door het Trust Fund open te stellen voor bilaterale contributies. Naarmate deze laatste in aantal en omvang toenemen wordt het verband tussen betrokken multilaterale crediteuren en hun debiteuren onduidelijker en kan tegenover kapitaalverstrekkers makkelijker worden volgehouden dat niet wordt afgeschreven op dubieuze debiteuren. Dit streven is kennelijk succesvol, getuige het feit dat de externe accountants van de Wereldbank de gecreëerde fictie accepteren.

De bufferconstructie werd binnen de Bank essentieel geacht voor het behoud van de hoge kredietwaardigheid, die op haar beurt bepalend was voor de lage inleenrente op de internationale kapitaalmarkten. Deze visie werd door Nederland volledig en bij herhaling onderschreven, zoals tijdens een Kamerdebat in april 1996. Bij die gelegenheid merkte de minister van Financiën op dat, aangezien de multilaterale instellingen geen schulden konden kwijtschelden zonder hun kredietwaardigheid in gevaar te brengen, gebruik moest worden gemaakt van een aparte faciliteit<sup>73</sup> (*a separate entity at arm's length*, zoals het in de 'instructie' voor de Nederlandse bewindvoerder heette). De faciliteit diende volgens direct betrokken stafleden in Washington ook bij voorkeur uit één centraal fonds te bestaan, in plaats van uit verschillende landen- of crediteurenspecifieke fondsen, omdat dat te dicht in de buurt van kwijtschelding zou komen, c.q. zichtbaar zou maken dat de Bank zichzelf terugbetaalt.<sup>74</sup>

Uit het feit dat de kredietwaardigheid van de Wereldbank inderdaad niet onder de introductie van het HIPC-Initiatief heeft geleden zou volgen, dat de fictie van de bufferconstructie – via welke de IFI's inmiddels honderden miljoenen dollars uit eigen middelen hebben besteed aan multilaterale schuldverlichting – ook op de kapitaalmarkten het beoogde effect heeft gehad: het isoleren van de multilaterale instellingen van de afschrijving op hun dubieuze debiteuren. Maar dit is niet de enig mogelijke uitleg.

73 Verslag Algemeen Overleg op 10 april 1996 ter voorbereiding van de voorjaarsvergaderingen van IMF en Wereldbank, TK: 1995-1996, 24 400 IXB, nr. 32, p. 2, 10.

74 Verslagen van gesprekken in Washington en marge van IC en DC, memo DMP/MZ-164/96 van 3 mei 1996.

Daar het onwaarschijnlijk is dat alleen effectenhandelaren niet door de Trust Fund-constructie heen zouden kijken, kan een andere verklaring voor de ongeschonden *credit rating* niet worden uitgesloten. Dr. Matthew Martin stelt<sup>75</sup>, dat het er niet toe doet of de IFI's uit eigen middelen, zoals ingehouden winsten, reserves, terugbetalingen op IDA-leningen en dergelijke, afschrijven op vorderingen. Het is voor de kredietwaardigheid bijgevolg ook niet van belang of dit rechtstreeks danwel via een omweg gebeurt. Het bestaan van de Fifth Dimension bij de Wereldbank (zie § 6.1) toont dit aan. Volgens Matthew zijn de fundamenten waarop de financiële integriteit van een instelling als de Wereldbank rust (i) het vertrouwen van de aandeelhouders in haar financieel management en (ii) haar basis van oproepbaar garantiekapitaal. Uit discussies met instituten in de City of London was hem gebleken dat een ordelijk proces van afschrijving op oninbare vorderingen, mits goed uitgelegd tegenover de financiële markten, het aanzien van de Bank eerder zou versterken dan ondermijnen.

Deze redenering laat uiteraard onverlet de geschiktheid van de Trust Fund-constructie om bijdragen van derden (= bilaterale donoren) te mobiliseren en te kanaliseren.

### 6.3.2 *Enhanced Initiative: HIPC-2*

Hoewel Nederland het in september 1996 aanvaarde HIPC-Initiatief verwelkomde, vond de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de opzet in wezen te beperkt en de criteria te streng, al liet hun hantering binnen de vastgestelde bandbreedte een zekere flexibiliteit toe. Nederland zou in discussies over de hantering van de criteria inzetten op een zodanige invulling dat daaruit een grotere schuldkwijtschelding zou resulteren.<sup>76</sup>

In de publieke discussie die al snel ontstond over criteria voor en faciliteiten van het HIPC-Initiatief (volgens de critici: te langzaam, te weinig, te selectief) speelden NGO's vanaf het begin een spraakmakende rol. Nederland maakte van die capaciteit ook gebruik om G7 landen onder druk te zetten op een manier die achter de schermen niet mogelijk was. Daartoe werd bijvoorbeeld de campagne van Jubilee 2000 ter gelegenheid van de G7 top in juni 1999 in Keulen financieel gesteund.<sup>77</sup>

75 In zijn rapport aan de Groep van 24: *A Multilateral Debt Facility: Global or national?*, p.26,28. Een vergelijkbare conclusie werd eerder getrokken door Mistry in *Multilateral Development Banks: An Assessment of their Financial Structures, Policies and Practices*, waarbij hij zich onder andere beriep op een voormalig Treasurer van de Wereldbank.

76 Verslag Algemeen Overleg op 16 april 1997 over voorbereiding van de voorjaarsvergaderingen van IMF en Wereldbank, TK: 1996-1997, 25 000 IXB, nr. 91. p. 5-6.

77 Interview met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij EO Tijden radio, 6 mei 1999.

Na de inwerkingtreding van HIPC-1 eind 1996 ontstond al vrij snel de roep om een zichtbare koppeling van schuldverlichting met sociale ontwikkeling. Na aanvankelijke aarzeling over verzwaring van de HIPC-conditionaliteit met sociale criteria – overigens meer om praktische dan principiële redenen – ging ook Nederland expliciet bepleiten dat door kwijtschelding vrijvallende middelen hun weg zouden vinden naar budgetten voor onderwijs, gezondheidszorg en andere sociale uitgaven.<sup>78</sup>

Als gevolg van een grondige interne bezinning door de IFI's op de werking van het Initiatief, een omvangrijke inventarisatie van kritieken en alternatieve opties aangevraagd door zowel regeringen als NGO's, en ten slotte een krachtige impuls van de G7 top in Keulen, kregen in 1999 twee belangrijke veranderingen hun beslag. Het zogenaamde *Enhanced HIPC-Initiative*, dat op de jaarvergadering van de IFI's in september werd aanvaard, bood (dankzij verruimde toelatingscriteria) schuldverlichting aan meer landen, verlaagde (dankzij een lagere houdbaarheidsdrempel) de schuldenlast van in aanmerking komende landen meer, en verlichtte ten slotte (dankzij een verkorting van het kwalificatietraject) schuldenlasten eerder dan voorheen. Daarmee kwam HIPC-2 tegemoet aan de belangrijkste kritiek op HIPC-1, die erop neerkwam dat schuldverlichting *breder, dieper en sneller* moest zijn. De tweede belangrijke verandering betrof de introductie van armoedeverminderingstrategieën, neergelegd in zogenaamde *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)*, waarvan de opstelling als voorwaarde gekoppeld werd aan schuldverlichting onder HIPC-2.<sup>79</sup> Nederland ondersteunde deze ingrijpende wijzigingen van harte. Daarbij werd de *pro-poor growth focus* van hervormingsprogramma's onder andere tijdens de voorjaarsvergadering van het Development Committee in Utstein-verband (zie § 3.2.5) bepleit.<sup>80 81</sup>

78 Zie o.a. het verslag van de jaarvergaderingen 1998 van IMF en Wereldbank, TK: 1998-1999, 26 234, nr. 2, p. 11.

79 Bij de uitbreiding van het HIPC-Initiatief vervulden de ervaringen in Oeganda opnieuw een voorbeeldfunctie. Toen dit land in 1998 het Eindpunt van het HIPC-1 traject bereikte, werd het MDF omgevormd tot het - eveneens door Nederland in woord en daad gesteunde - *Poverty Action Fund (PAF)*. Zoals het MDF onderdeel had gevormd van de Nationale Schuldenstrategie, werd het PAF geïntegreerd in het *Poverty Eradication Action Plan (PEAP)*. Deze verbinding van schuldverlichting met armoedebestrijding stond model voor de HIPC-2/PRSP-koppeling die in 1999 tot stand kwam.

80 Verslag voorjaarsvergadering IC en DC 1999, TK: 1998-1999, 26 234, nr. 7, p. 6.

81 Dit pleidooi impliceerde niet dat ondubbelzinnig duidelijk was wat onder *pro-poor growth* moest worden verstaan. Dit blijkt uit een adviesaanvraag van de regering aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) uit 2000. Hierin wordt de Raad verzocht te adviseren over de wijze waarop *pro-poor* economische groei kan worden vormgegeven onder de verzoeking dat de beantwoording van de vraag wat *pro-poor* economische groei nu eigenlijk inhoudt tot op heden nogal schamel is. (Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan Tweede Kamer over Werkprogramma AIV, kenmerk BSG/PL 54/01, 2 maart 2001).



De minister voor OS vond het PRSP een zo belangrijk instrument dat zij in haar notitie *Macro-georiënteerde Programmahulp* van december 1999 aankondigde dat PRSPs in het vervolg ook kaderstellend zouden zijn voor de bilaterale Nederlandse hulp. Er zouden voor de betreffende landen dus geen eigen beleidsdocumenten meer hoeven te worden geschreven.

Ondanks de nadruk op ownership van de HIPC's (de PRSPs moesten door henzelf worden geschreven) kwam de koppeling van schuldverlichting aan een armoedeverminderingstrategie die bovendien op participatieve wijze tot stand moest komen – dat wil zeggen in nauw overleg met het maatschappelijk middenveld – neer op een nieuwe vorm van conditionaliteit. In de oorspronkelijke opzet zou de formulering van een PRSP zelfs een voorwaarde vormen voor de passage van het beslispoint en dus vóór de start van daadwerkelijke verlichting van rente- en aflossingsverplichtingen op publieke schulden.

Toen deze voorwaarde echter dreigde te verhinderen dat vóór eind 2000 een substantieel aantal (gemikt werd op 20) HIPC's het beslispoint zou bereiken, werd zij afgezwakt tot de formulering van een zogenaamd *Interim-PRSP*. De eisen die aan dit stuk werden gesteld gaven het meer het karakter van een aanzet tot een PRSP en waren dus makkelijker te honoreren. Dit lukte dan ook niet minder dan 22 landen die op 31 december 2000 het beslispoint van het HIPC-traject hadden gepasseerd, zij het, volgens een voortgangsrapport van de IDA, met I-PRSPs van sterk wisselende kwaliteit.<sup>82</sup> Ook tijdens gesprekken die in het kader van het vooronderzoek voor deze evaluatiestudie werden gevoerd met een aantal Wereldbank- en IMF-stafleden in Washington bleek dat er gedurende 2000 zowel van buiten de organisaties als via de vertegenwoordigers van de aandeelhouders druk was uitgeoefend om zoveel mogelijk HIPC's vóór het einde van het jaar het beslispoint te laten bereiken. Volgens sommigen was dit de kwaliteit van de *Interim-PRSPs* niet altijd ten goede gekomen. Ook is gewezen op het gevaar, dat de koppeling van (I)-PRSPs met het HIPC-traject zo'n tijdsdruk vanuit de internationale gemeenschap met zich mee heeft gebracht, dat daardoor zelfs de kerngedachte achter het PRSP-proces: nationaal ownership, is ondermijnd.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> PRSPs - *Progress in Implementation*, IDA/SecM2001-0217, p. 5, 23 maart 2001.

<sup>83</sup> Onder andere in een evaluatiestudie uitgevoerd in opdracht van het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken door P. Schreiner, en O. Kjørven: *The International Monetary Fund and the World Bank Cooperation on Poverty Reduction*.

### 6.3.3 Lastenverdeling

Nadat was komen vast te staan dat er een Trust Fund zou worden ingesteld was zonder enige twijfel de kwestie die het meeste stof deed opwaaien de verdeling van de lasten over de belanghebbende crediteuren. Daarbij ging het zowel om de verhouding tussen bilaterale en multilaterale schulden in de totale schuldverlichting als om de respectievelijke bijdragen van bilaterale donoren en multilaterale organisaties aan de verlichting van multilaterale schulden via het HIPC Trust Fund.<sup>84</sup>

#### *Bilateraal vs. multilateraal*

In de voorstellen voor een HIPC-raamwerk die IMF en Wereldbank in maart 1996 gezamenlijk presenteerden, werd uitgegaan van een verhoging tot 90% (waar nodig) van het kwijtscheldingspercentage dat onder de destijds geldende Napels-voorwaarden in de Club van Parijs werd gehanteerd voor de consolidatie van officiële bilaterale export-schulden (67%). Pas daarna zou de noodzaak tot multilaterale schuldverlichting worden bekeken. Bank en Fonds stonden op het standpunt dat het hoge bilaterale kwijtscheldingspercentage alsmede de voorgestelde volgorde logisch voortvloeiden uit hun preferente crediteurenstatus. Dit viel slecht bij de meeste Clubleden. Na aanvankelijk enigszins op de vlakte te zijn gebleven, maakte Nederland bekend bereid te zijn in Club van Parijs verband verder te gaan dan de bestaande Napels-voorwaarden, overigens nog zonder aan te geven hoe ver.<sup>85</sup> Toen op de jaarvergadering van de IFI's in september 1996 het HIPC-actieprogramma algemeen werd aanvaard was dit met name te danken aan een versoepeling in de opstelling van de Club van Parijs. Deze steunde nu de verhoging van, op ad hoc-basis overeen te komen, schuldkwijtscheldingspercentages tot 80%. Zoals gewoonlijk was deze 'doorbraak' het resultaat van een G7 topconferentie, deze keer met Frankrijk als gastheer, vandaar de benaming *Lyon-voorwaarden*. Ook nu was Nederland bereid in individuele gevallen verder te gaan. Dit werd opnieuw niet verder gespecificeerd, maar aan te nemen valt: tot 90%.<sup>86</sup>

Bij de voorbereiding van de verbeterde HIPC-2 versie ('*bredere, diepere en snellere schuldverlichting*'), die zich afspeelde tegen de achtergrond van de buitengewoon succesvolle Jubilee

<sup>84</sup> Het HIPC Trust Fund, te beheren door de IDA, was alleen bestemd voor de verlichting van schulden van multilaterale banken. Het IMF zou zijn eigen faciliteit oprichten (zie § 6.4).

<sup>85</sup> Verslag voorjaarsvergadering IMF en Wereldbank 1996, TK: 1995-1996, 24 400 IXB, nr. 25, p. 5.

<sup>86</sup> Verslag jaarvergadering IMF en Wereldbank 1996, TK: 1996-1997, 25 000 IXB, nr. 9, p. 5.

2000 campagne,<sup>87</sup> kwam uiteraard de bilaterale schuldverlichting in het kader van de Club van Parijs weer aan de orde. Nederland steunde het voorstel om het maximum percentage uit de Lyon-voorwaarden te verhogen naar 90, maar dit stuitte opnieuw op weerstand. Het scenario dat voorafging aan HIPC-1 herhaalde zich min of meer: in de Club werd men het op ambtelijk niveau niet eens over een versoepeling van de condities; in juni 1999 vond een G7 top plaats, deze keer onder Duits gastheerschap, en de staats- hoofden/regeringsleiders bereikten overeenstemming over de verhoging van het schuld- kwijtscheldingspercentage tot 90%: de zogenoemde *Keulen-voorwaarden*. Hiermee werd alsnog het niveau voor bilaterale kwijtschelding bereikt dat de IFI's in 1996 hadden voor- gesteld. Het voorstel van 90% was overigens destijds als *maximum* bedoeld. Bank en Fonds achtten een 'symbolische' restbetaling van 10% van belang om de debiteuren in staat te stellen te laten zien dat zij belang hechtten aan goede relaties met de crediteurlanden. Dit laatste zou er tevens toe bij kunnen dragen in een later stadium de krediet- waardigheid van de debiteurlanden te herstellen.<sup>88</sup> Door de Nederlandse bewind- voerder bij de Bank werd voor deze gedachte in april 1999 nog steun uitgesproken. Bij de unanieme aanvaarding van het *Enhanced HIPC framework* op de jaarvergadering van IMF en Wereldbank in september 1999 werd het maximum percentage van 90 ("of nog meer in uitzonderlijke gevallen") in het raamwerk opgenomen. Verder stemde Nederland met alle andere donoren in met de oproep om nog uitstaande ODA-schulden op HIPC's (geheel) kwijt te schelden (zie § 5.1). Bovendien besloot de regering in mei 2000 de schuldverlich- ting op uitstaande exportkredieten voor HIPC's alsnog te verhogen van 90 naar 100%, algehele kwijtschelding dus. Voor de Nederlandse (17+4) samenwerkingslanden zou deze maatregel ingaan zodra zij het HIPC-beslispunt bereikten, voor de overige HIPC's bij het bereiken van het eindpunt van het traject. Hiermee verklaarde Nederland dus feitelijk alle HIPC gevallen tot uitzonderlijk. De gedachte van een restbetaling van 10% was in elk geval uit het beleid verdwenen.

#### *G7-leden vs. overige 'bilateralen'*

Met de doorbraak in het denken van de IFI's over hun medeverantwoordelijkheid voor het multilaterale schuldenprobleem en hun bereidheid aan de oplossing ervan ook financieel bij te dragen – zij het via een omweg – raakte het Nederlandse standpunt dat multilatera- le schuldverlichting bilateraal moest worden gefinancierd op slag achterhaald. De inzet werd dus verlegd naar de kwestie van eerlijke lastenverdeling bij de financiering van het

87 Tijdens gesprekken met Wereldbank-stafleden in het kader van het vooronderzoek voor deze studie werd deze campagne vergeleken met een (niet te stoppen) sneltrein.

88 memo DMP 1 april 1996, verslag CvP bijeenkomst 26 maart 1996.

op te richten Trust Fund. Hierbij ging het enerzijds om de verdeling tussen multilaterale en bilaterale contribuanten en anderzijds om de verdeling van de bijdragen binnen de bilaterale groep. Deze combinatie van doelstellingen leverde een ingewikkelde onderhandelingspositie op, waarin Nederland streefde naar een zo hoog mogelijk bilateraal aandeel in het Trust Fund, dat dan ook nog zo eerlijk mogelijk onder de donorlanden moest worden verdeeld. In vergelijking daarmee hadden de tegenstanders van het Nederlandse streven een veel overzichtelijker standpunt: geen bilaterale bijdragen aan het HIPC Trust Fund, de multilaterale ontwikkelingsbanken konden de kosten van hun HIPC-deelname best uit eigen middelen betalen.<sup>89</sup> Daarmee was voor hen de verdeling van lasten tussen de bilateralen uiteraard een *non-issue*.

Als beschikbare eigen middelen van de Bank werden aangemerkt het bestaande surplus en het toekomstige netto inkomen van de IBRD. Het gebruik hiervan voor het HIPC Trust Fund was verre van welkom bij andere leden van de kiesgroep waar Nederland deel van uitmaakt. De formulering van de noodgedwongen instemming met deze financieringsbron vergde dus evenwichtskunst van het Nederlandse woordvoederschap. Het werd nog bonter toen G-7 leden in september 1999 bereid bleken om, indien het netto IBRD-inkomen tekort zou schieten voor het uitgebreide en dus veel duurdere HIPC-2, zo nodig IDA-middelen in te zetten. Tijdens de jaarvergadering van de IFI's in september 1999 liet de Nederlandse minister voor OS er geen misverstand over bestaan dat een dergelijke financiering van schuldverlichting op kosten van de armste landen onaanvaardbaar zou zijn.<sup>90</sup> Bovendien dienden volgens Nederland bilaterale bijdragen aan het HIPC Trust Fund *additioneel* te zijn aan de middelenaanvullingen van IDA.

Behalve een lastige onderhandelingspositie leverde de combinatie van verschillende doelstellingen ook een dilemma op bij de bepaling van de hoogte van de Nederlandse bijdrage. Werd deze hoog vastgesteld, dan zou dat aan de totale bilaterale contributie ten goede komen (en de multilaterale dus ontzien), maar de kans op evenwichtige lastenverdeling tussen de bilaterale donoren verkleinen. Een lage bijdrage zou uiteraard in beide opzichten tegenovergestelde effecten hebben. Hoewel Nederland er weinig voor voelde het niet-meedoen van de Verenigde Staten (en andere G7 landen, zoals Canada en Engeland) te compenseren, wilde het ook de arme debiteurenlanden daarvan niet de dupe laten worden.<sup>91</sup> De Nederlandse ministers van Financiën en voor Ontwikkelings-

<sup>89</sup> Verslag jaarvergadering 1999 IMF en Wereldbank, TK: 1999-2000, 26 234, nr. 9, p. 4-5.

<sup>90</sup> Toespraak voor het Development Committee op 27 september 1999.

<sup>91</sup> Verslag Algemeen Overleg ter voorbereiding van voorjaarsvergadering 1997 van IMF en Wereldbank, TK: 1996-1997, 25 000 IXB, nr. 91, p. 7.

samenwerking trachtten dus op alle mogelijke manieren de grote donorlanden tot reële bijdragen te bewegen: niet alleen bilateraal, maar ook door met gelijkgezinde landen (Zwitserland, Noorwegen) op collega's van de G7 druk uit te oefenen. Verder werden deze *non-performers* onder de donorlanden op vrijwel alle voorjaars- en jaarvergaderingen van IMF en Wereldbank sinds het operationeel worden van het HIPC-Initiatief in 1997 in meer of minder krachtige bewoordingen opgeroepen alsnog bij te gaan dragen aan het HIPC Trust Fund.<sup>92</sup> Voortgang op dit punt bleef lange tijd uit, maar met de aanvaarding van het *Enhanced HIPC-Initiative* op de jaarvergadering van de IFI's in september 1999 leek er toch schot in de lastenverdeling te komen. Hoewel deze verdeling nog lang niet gelijkmatig kan worden genoemd zijn er voor de uitvoering van HIPC-2 toch substantiële bijdragen ontvangen van voorheen weinig toeschietelijke landen als Canada, Japan, Duitsland en Italië. Engeland was een jaar eerder, onder andere onder Nederlandse aandrang, overstag gegaan met de aankondiging van een Trust Fund bijdrage van £ 30 mln.

#### 6.3.4 Nederlandse bijdragen

Zoals hiervoor vermeld verzette Nederland zich tegen de gedachte multilaterale schuldverlichting te financieren uit multilaterale geldstromen die een andere ontwikkelingsbestemming hadden. Dit impliceerde dat bilaterale bijdragen aan zowel het HIPC Trust Fund als aan de periodieke IDA-middelenaanvullingen substantieel dienden te zijn en elkaar vooral niet moesten verdringen.

#### Aan het HIPC Trust Fund

Als contribuant aan het HIPC Trust Fund behoorde Nederland tot de voorhoede, zowel in de tijd gezien als qua omvang van de geleverde bijdragen. Deze positiekeuze weerspiegelde niet alleen de opvatting dat bilaterale donoren substantieel moesten bijdragen aan de verlichting van het multilaterale schuldenprobleem, maar beoogde ook via voorbeeldwerking de grotere donorlanden, met name de G7-leden, te bewegen hun verantwoordelijkheid te nemen.

Behalve algemene bijdragen aan de kerncomponent, waarvan de besteding bepaald werd door de fondsbeheerder (IDA), kent het HIPC-reglement zowel landen- als crediteurspecifieke contributies. De eerste worden door de donor bestemd voor de verlichting van multilaterale schulden van een geïdentificeerd schuldenland, de tweede voor de compen-

<sup>92</sup> Zie bijvoorbeeld het Verslag van het Algemeen Overleg van 24 september 1998 over de voorjaarsvergaderingen 1998 van IMF en Wereldbank, TK: 1998-1999, 25 858, nr. 4, p. 13.

satie van een met name genoemde multilaterale instelling. Alle drie varianten kwamen in de Nederlandse donaties voor, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 6-1: Nederlandse HIPC bijdragen (x NLG mln)

committing		bestemming	uitgaven	
jaar	bedrag		besteding	jaar
1997	NLG 102,2	kerncomponent	20,0	1999-2000
		Oeganda	3,8	1998
		Bolivia	10,0	1998
		AfDB (Mozambique)	41,8	1999
		IFAD	26,2	1998-2004
1998	USD 22,8	herallocatie restfondsen		
1999	NLG 150,5	kerncomponent	150,5	1999

Bron: IOB database Schuldverlichting

Met zijn eerste toezegging van NLG 102 mln, nadat het fonds in juni 1997 operationeel was geworden, werd Nederland meteen de grootste donor. Dat bleef zo gedurende de rest van 1997 en 1998, toen slechts twee landen (Oeganda en Bolivia) het eindpunt van het HIPC-traject bereikten. In 1998 werd geen nieuwe bijdrage gecommiteerd, maar werd wel ingestemd met de herallocatie van reeds door de Wereldbank beheerde Nederlandse restfondsen afkomstig van andere activiteiten. Dit ging om een bedrag van bijna 23 miljoen dollar. Pas met de uitbreiding van het Initiatief in 1999 tot het *Enhanced HIPC Initiative* (ofwel HIPC-2), dat overigens tweemaal zo duur zou worden als HIPC-1, begonnen andere bilaterale donoren over de brug te komen. Bij die gelegenheid zegde Nederland een direct te storten bedrag (als zogenaamde *front loading*) toe van NLG 150,5 mln,<sup>93</sup> zowel om de discussie over lastenverdeling los te trekken als om te voorkomen dat het verbeterde, maar duurdere HIPC wegens gebrek aan middelen niet van de grond zou komen. Hierbij werd een voorkeur uitgesproken voor besteding ten behoeve van de (destijds) Nederlandse '17+3' landen. Inclusief de herallocatie uit 1998 committerde Nederland gedurende de evaluatieperiode voor het HIPC Trust Fund dus ongeveer 300 miljoen gulden.

93 Het bedrag van NLG 150,5 mln vloeide voort uit een door de minister voor OS tijdens de gezamenlijke zitting van Interim en Development Committees op 26 september 1999 gelanceerde uitdaging dat Nederland evenveel zou bijdragen aan het HIPC Trust Fund als Italië, of de helft van de Duitse toezegging. Dat werd USD 70 mln (verslag Joint IC/DC (1999), 14 april 2000).

Hoewel met de overgang naar HIPC-2 de lastenverdeling tussen de bilaterale donoren verbeterde, betekende dit niet dat de daadwerkelijke beschikbaarheid van bilaterale middelen voor het Trust Fund even snel toenam. Bij sommige donoren liepen stortingen van fondsen nogal achter op hun toezeggingen. De onderstaande tabel die de financiële positie van het Fonds per 15 augustus 2001 weergeeft, illustreert dit verschijnsel. Tevens is zichtbaar dat Nederland zich, overeenkomstig de intentie geformuleerd tijdens de IFI jaarvergadering in 1999, met zijn financiële bijdrage op 'G7-niveau' bevindt.

Tabel 6-2: HIPC Trust Fund bijdragen en toezeggingen in USD mln

Donor	Bijdragen + Toezeggingen			Totaal Bilateraal			PM: Totale toezeggingen (7)=(2)+(4)
	HIPC-1 (1)	HIPC-2		toegezegd (4)=(1)+(3)	gestort (5)	uitstaand (6)=(4)-(5)	
		via EU (2)	Bilateraal (3)				
V.S.	0	0	600	600	122	478	600
V.K.	171	85	50	221	90	131	306
Duitsland	24	154	48	72	24	48	226
Japan	10	0	190	200	56	144	200
Frankrijk	21	160	0	21	0	21	181
<b>Nederland</b>	<b>61</b>	<b>34</b>	<b>77</b>	<b>138</b>	<b>138</b>	<b>0</b>	<b>172</b>
Italië	0	83	70	70	22	48	153
Canada	27	0	86	114	114	0	114

Bron: HIPC - Status of Implementation, IDA/SecM200 1-0543, 23 August 2001

Kolom (2) bevat de aan individuele lidstaten toegerekende aandelen in de bijdrage van het Europees Ontwikkelings Fonds (EOF) aan het HIPC Trust Fund ten bedrage van USD 661 mln. Dat toezeggen van bijdragen niet hetzelfde is als overmaken, valt op te maken uit een vergelijking van de kolommen (7) en (5). Waar Nederland in totale toegezegde bijdragen, inclusief de EU-toerekening, een zesde plaats inneemt, staat het op afstand bovenaan als wordt gekeken naar daadwerkelijk gestorte contributies.

In de Macrobrief over 1999<sup>94</sup> stelt de minister dat, aangezien de totale uitgaven voor schuldverlichting exclusief HIPC-betalingen in 1999 niet lager zijn geweest dan in de twee voorgaande jaren, de Nederlandse HIPC-bijdrage in dat jaar daadwerkelijk *additioneel* is

geweest. Als dit juist is, geldt volgens dezelfde redenering dat de HIPC-bijdrage in 1997 in ieder geval niet additioneel is geweest. Immers, de totale schuldverlichtingsuitgaven in 1997 (inclusief een HIPC-bijdrage van NLG 102 mln) bedroegen NLG 309 mln, terwijl ze in 1996 nog NLG 376 mln hadden belopen. (vergelijk ook § 3.3.3).

#### Aan IDA

Als gevolg van de hoge concessionaliteit van de IDA-leningen dient het middelenfonds van dit 'zachte' Wereldbankloket regelmatig met bilaterale bijdragen te worden aangevuld. Sinds de oprichting is dit dertien keer gebeurd, waarbij Nederland met een gemiddelde contributie van 2,9%, vanaf het begin een relatief grote donor is geweest. De Nederlandse bijdragen aan de opeenvolgende (en genummerde) IDA-middelenaanvullingen worden ongeveer om de drie jaar *gecommitteerd*, waarna de daadwerkelijke *betaling* gespreid over een periode van 8 à 10 jaar plaatsvindt. De kasbetalingen aan de opeenvolgende middelenaanvullingen overlappen elkaar dus in de tijd. Zo waren in 1998 overgemaakte bijdragen bestemd voor IDA-8, IDA-9, IDA-10 en IDA-11 en werden in 1999 bijdragen gestort voor IDA-9, IDA-10 en IDA-11.

Gedurende de evaluatieperiode droeg Nederland op uitgavenbasis in totaal ruim NLG 3,6 mrd bij aan de uitvoering van IDA-activiteiten.

Tabel 6-3: Nederlandse IDA-bijdragen 1990-1999 (NLG mln)

jaar	uitgaven	jaar	uitgaven
1990	279,5	1995	387,6
1991	281,7	1996	458,4
1992	358,5	1997	363,0
1993	250,2	1998	453,8
1994	352,3	1999	443,2
		<b>Totaal</b>	<b>3.628,2</b>

Bronnen: Memories van Toelichting op BZ Begrotingen

In dezelfde periode financierde Nederland rechtstreeks voor ruim NLG 250 mln aan schuldverlichting op IDA-vorderingen (zie § 6.1), doorgaans door van de betreffende

94 TK: 1999-2000. 26 433, nr. 23 (voorheen: Schuldenbrief)



ontwikkelingslanden de betaling van lopende schuldendienstverplichtingen aan de IDA over te nemen. Daarnaast werd een onbekend deel van de financiering van schuldverlichting die Nederland kanaliseerde via MDFs van ontwikkelingslanden en het HIPC Trust Fund, gebruikt voor de verlichting van schulden aan de IDA.

#### 6.4 Extended Structural Adjustment Facility (ESAF)

Hoewel de omvang ervan niet bekend is, vertegenwoordigt een deel van de NLG 105 mln die Nederland in de periode 1990-1999 uitgaf aan de verlichting van IMF-schulden, de overname van rente- en aflossingsverplichtingen op ESAF-leningen. Die waren mede mogelijk gemaakt door de OS-bijdragen aan het rentesubsidiefonds van de Faciliteit. Deze was in 1987 in het leven geroepen als opvolger van de *Structural Adjustment Facility* (SAF) die zelf uit 1986 dateerde. De concessionele ESAF-kredieten waren bedoeld om de armste landen te helpen met het IMF overeengekomen aanpassingsprogramma's uit te voeren. Hoewel Nederland ESAF vanaf het begin en gedurende een lange periode in woord en daad steunde, was de nieuwe faciliteit niet onomstreden. Critici zagen er een door het Fonds op kosten van de reguliere ontwikkelingshulp gecreëerd vangnet in, om terugbetaling op de eigen uitstaande vorderingen te verbeteren, waarvan de aflossing steeds problematischer werd.<sup>95</sup> Voor de rentesubsidies die nodig waren om de ESAF-leningen concessioneel te maken, werd een beroep gedaan op schenkingsmiddelen van bilaterale donoren. Deze middelen waren uiteraard afkomstig uit de reguliere hulpbudgetten (waaronder het Nederlandse).

##### 6.4.1 Nederlandse bijdragen

Waar de SAF nog uit eigen middelen (waaronder de opbrengst van IMF-goudverkoop) was betaald, moest voor ESAF een beroep worden gedaan op donorfinanciering, zowel voor de hoofdsommen, die tegen marktconforme rente door regeringen en centrale banken van rijke lidstaten beschikbaar werden gesteld, als voor rentesubsidies die nodig waren om de ingeleende middelen concessioneel door te kunnen lenen. Voor dit laatste doel werden uitsluitend giften van bilaterale donoren gebruikt. Tussen de oprichting in 1987 en het einde van onze evaluatieperiode leverde Nederland vijf maal financiële ondersteuning aan de opeenvolgende ESAF's, zoals samengevat in de onderstaande tabel:

<sup>95</sup> Dit was één van de verwijten van de "openbare aanklager" (Herfkens) voor het NGO-tribunaal, dat werd gehouden tijdens de jaarvergadering van de BWI in 1988 te Berlijn.

Tabel 6-4: Nederlandse ESAF bijdragen

jaar	faciliteit	rekening	bedrag	looptijd
1987	ESAF-I	subsidy account	NLG 135 mln	gift in 10 termijnen: 88-97
1993	ESAF-II	subsidy account	NLG 125 mln	gift in 10 termijnen: 95-04
1996	Interim ESAF	subsidy account	NLG 100 mln	gift in 10 termijnen: 98-07
		<b>totaal NLG</b>	<b>360 mln</b>	
1999	ESAF	loan account	SDR 250 mln	lening
2000	PRGF	loan account	SDR 200 mln	lening
		<b>totaal SDR</b>	<b>450 mln</b>	

Bronnen: Memo No. DMO/IF-0743/00 dd. 7 oktober 1999; Brief DNB aan IMF No. MEB-Alg/2000/04037/dim dd. 21 december 2000

De drie schenkingen aan de rentesubsidierekening werden gefinancierd uit de OS-begroting. De twee leningen voor de financiering van de hoofdsommen van ESAF-kredieten kwamen ten laste van de reserves van De Nederlandsche Bank. Een staatsgarantie hiervoor werd afgegeven door het ministerie van Financiën.

Hoewel in de Nota *Een wereld van verschil* en het bijbehorende *Beleidsprogramma 1990-1993* gesproken werd over de benutting van het lidmaatschap van de IFI's om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld om "een eventueel overmatige druk zijdens de instelling op een ontwikkelingsland ter discussie te stellen"<sup>96</sup> is daar bij het IMF weinig of niets van terug te vinden. Integendeel, de Memorie van Toelichting op de begroting 1994 meldde dat een "door het IMF (zelf) uitgevoerde evaluatie de bijzondere waarde van dit IMF instrument (ESAF) voor de hulp aan de armste ontwikkelingslanden heeft bevestigd" en dat "gelet op de bemoedigende resultaten met ESAF [...], Nederland bereid is een bijdrage te leveren aan een ESAF-opvolger". Zoals Tabel 6-4 laat zien gebeurde dit ook, met ingang van 1995. In datzelfde jaar liet de regering in een notitie over de toekomst van de *Bretton-Woods-instellingen*<sup>97</sup> weten dat "voorstellen om de ESAF [verder] te continueren [...] met een positieve instelling tegemoet zullen worden getreden".

In oktober 1995 besloot het Interim Committee van het IMF in principe dat ESAF een permanente, zelfdragende Faciliteit diende te worden. Deze zou moeten opereren als een

<sup>96</sup> Nota *Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingsamenwerking in de jaren negentig*, TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2, p. 308.

revolverend fonds met een eigen vermogen dat groot genoeg zou moeten zijn om uit de beleggingsopbrengsten ervan de rentesubsidies te betalen. Daarmee zou de Faciliteit onafhankelijk worden van externe financiering. Om dat doel te bereiken moest een periode worden overbrugd om het noodzakelijke eigen vermogen op te bouwen. Volgens berekeningen voorgelegd aan de jaarvergadering 1996 zou deze overbruggingsperiode van 2000 tot en met 2004 duren. Tot die tijd zou de opvolger van ESAF-II opereren onder de benaming *Interim-ESAF*. Intussen was evenwel, met de aanvaarding van het HIPC-1 Initiatief tijdens dezelfde jaarvergadering, de complicatie opgetreden dat IMF verplicht zou gaan worden financieel deel te nemen aan (gedeeltelijke) kwijtschelding van eigen vorderingen op landen die met succes het HIPC-traject zouden voltooien. De kosten daarvan zouden moeten worden betaald uit de ESAF Trust, die daartoe werd omgedoopt tot de *ESAF-HIPC Trust*, en die nu twee bestemmingen kreeg: (i) financiering van rentesubsidies op nieuwe ESAF-leningen, en (ii) financiering van het IMF-aandeel in schuldverlichting onder HIPC.

Tijdens de jaarvergadering van de IFI's in 1996 maakte de minister van Financiën het Nederlandse voornemen bekend NLG 100 mln bij te zullen dragen aan de voortzetting van de ESAF activiteiten. Met deze toezegging werd Nederland de grootste donor aan de ESAF-HIPC Trust. In de committeringsbrief aan het IMF werd bepaald dat de Nederlandse bijdrage, over te maken in tien jaarlijkse termijnen van NLG 10 mln, niet mocht worden gebruikt voor schuldverlichtingsoperaties in HIPC-kader. Zij zou uitsluitend kunnen worden bestemd voor de financiering van reguliere interim-ESAF operaties, om zodoende bij te dragen aan de totstandbrenging van een zelfdragende Faciliteit van voldoende omvang.<sup>98</sup> Daartoe zou verder, naast bijdragen van andere bilaterale donoren, ook de inzet van eigen IMF-middelen, te genereren door middel van de verkoop van een klein deel van de goudvoorraad, noodzakelijk zijn. Dat men er niet bij voorbaat van overtuigd was dat deze voorwaarden zouden worden vervuld, blijkt uit de bepaling in de committeringsbrief, dat Nederland zich het recht voorbehield om, indien de totstandkoming van een zelfdragende ESAF onmogelijk zou (b)lijken, de betaling van verdere termijnen te heroverwegen. De eerste tranche van NLG 10 mln werd in februari 1998 overgemaakt.

Nog in hetzelfde jaar bleek, dat de clause over eventuele heroverweging van verdere bijdragen niet voor niets was opgenomen. In maart 1999 werd de overmaking van de tweede

<sup>97</sup> TK: 1995-1996, 24 444, nr. 1, p. 13.

<sup>98</sup> Committeringsbrief No. DMO/IF-0909/97 aan Managing Director IMF van 17 september 1997.

tranche van NLG 10 mln inderdaad opgeschort, omdat de ‘zelfdragendheid’ van ESAF in 2005 in gevaar kwam door de nog immer voortdurende impasse over goudverkoop door het IMF (zie volgende paragraaf) en een tekort aan bilaterale bijdragen van andere landen.<sup>99</sup> De opschorting vormde een voor Nederland in het verkeer met de IFI’s uitzonderlijke maatregel,<sup>100</sup> maar was overigens van korte duur. Reeds in november werd besloten de blokkade op te heffen, omdat de vooruitzichten op zelfdragendheid van de ESAF verbeterd waren dankzij een aantal toezeggingen van andere (inclusief G7) donoren en uitzicht op een goudtransactie.

#### 6.4.2 Goud’verkoop’

Het regeringsstandpunt inzake de verkoop van IMF-goud ter financiering van kredieten, c.q. schuldverlichting voor de armste debiteurenlanden heeft gedurende de evaluatieperiode een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. Zo verzette Nederland zich in 1990 “krachtig, maar tevergeefs” tegen de inzet van Fondsgoud als garantie voor ESAF-leningen.<sup>101</sup> Het bijdragevoorstel van NLG 125 mln voor ESAF-II werd onder andere gemotiveerd met het argument, dat zonder donorfinanciering het IMF goud zou moeten verkopen, waar zowel het ministerie van Financiën als De Nederlandsche Bank tegen waren gezien de “uiterst zwakke reservepositie” van het Fonds<sup>102</sup>.

Het Britse voorstel uit oktober 1994, het zogenaamde *Plan Clarke* (naar de toenmalige minister van Financiën) om met de beleggingsopbrengsten van de winst op goudverkoppen de concessionaliteit van ESAF leningen selectief – namelijk alleen voor de allerarmste en zwaarst verschuldigde landen – te verhogen, werd aanvankelijk door Nederland aarzelend ontvangen. De verkiezingen van 1994 en de daarop volgende regeringswisseling zorgden echter voor een doorbraak in de Nederlandse opstelling.<sup>103</sup> Nederland ondersteunde nu het *Plan Clarke* voluit, op voorwaarde dat de aldus gegenereerde middelen *additioneel* zouden zijn aan de nog steeds noodzakelijke donorfinanciering voor ESAF en niet daarvoor in de plaats zouden komen. Deze laatste toevoeging werd oppor- tuun geacht, omdat Engeland, en trouwens ook de Verenigde Staten, in brede kring van

99 Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken 2000 - TK: 1999-2000, 26 800 V, nr. 2, p.128.

100 De in 1998 aangetreden nieuwe minister voor OS stelde zich tegenover het IMF harder op dan haar voorganger. Illustratief hiervoor is een uitspraak tijdens het Tweede Kamer-debat over de begroting 2000: “De enige financiële toezegging van mijn voorganger die ik echt geprobeerd heb terug te draaien, helaas vergeefs, is die ESAF-kwestie. Van mij gaat geen cent ODA naar het IMF. Daar is dus sprake van een breuk”. (Handelingen TK 18, 2 november 1999, p. 1332).

101 Verslag voorjaarsvergadering IC, TK: 1989-1990, 21.300 IX B, nr. 37, p. 3.

102 memo DMPMZ-353/93 van 7 september 1993. De zwakke reservepositie hield overigens verband met het grote beroep van de Aziatische landen op het Fonds in die periode en met het uitblijven van de verwachte quotaverhoging.

dergelijke intenties werden verdacht. In 1997 ontwikkelde deze steun voor de verkoop van Fondsgoud zich zelfs tot een *voorwaarde* voor voortzetting van de betaling van de Nederlandse bijdrage aan de Interim-ESAF (zie vorige paragraaf). Het was overigens niet de staf van het IMF die zich tegen de verkoop bleef verzetten, maar een blokkerende minderheid in de Raad van Bewindvoerders, die onder andere – maar niet alleen – Frankrijk, Italië en Duitsland vertegenwoordigden.

Na de bevrozing van de Nederlandse bijdragen aan de Interim-ESAF leek in de loop van 1999 de weerstand bij een aantal leden af te nemen,<sup>104</sup> toen op het laatste moment de *World Gold Council*, belangenbehartiger van goudproducerende en -exporterende landen, een spaak in het wiel stak. Deze Raad tekende ernstig bezwaar aan en lobbyde, kennelijk effectief, tegen het op de markt brengen van een substantiële hoeveelheid goud in een periode dat de goudprijzen toch al onder druk stonden. Toegevend aan deze druk, overigens zeer tot ongenoegen van de Nederlandse vertegenwoordiger, besloot het IMF-management tot opwaardering van een deel van de goudvoorraad in de boeken in plaats van tot een fysieke verkooptransactie op de markt. Deze zogenaamde *off-market gold sales* hielden in, dat op papier een hoeveelheid IMF-goud, die voor een waarde van circa \$ 42 per ounce in de boeken stond, tegen de actuele marktwaarde verkocht werd aan en op dezelfde dag teruggekocht werd van landen (achtereenvolgens Mexico en Brazilië) die verplichtingen hadden te voldoen aan het Fonds. Door deze ‘transactie’ steeg de boekwaarde van het ‘verhandelde’ goud tot de actuele marktwaarde van (destijds) ongeveer \$ 290 per ounce. Een gedeelte van de boekwinst werd vervolgens opzij gezet om de beleggingswinst ervan ten goede te laten komen aan de ESAF-HIPC Trust. Het voordeel van deze constructie was, dat het Fonds de beschikking kreeg over extra middelen zonder dat de wereldmarktprijs van goud onder druk kwam te staan door extra aanbod. De keerzijde van de medaille was, dat de liquiditeit van het IMF afnam, en wel met het bedrag van de naar de ESAF-HIPC Trust overgeboekte transactiewinst, en dat het netto inkomen van het Fonds zou dalen.<sup>105</sup> Goudreserves worden bij het Fonds niet tot de vlottende, maar tot de vaste activa gerekend en aangezien het de vlottende activa zijn, die de uitleencapaciteit van het Fonds bepalen, werd deze door de *off-market gold sales*

<sup>103</sup> In het Kamerdebat over de in augustus 1995 verschenen notitie *Multilaterale schulden* merkte de minister voor OS (Pronk) hierover op: “Eigenlijk staat in deze (notitie) ongeveer hetzelfde wat wij onder het vorige kabinet hebben opgeschreven. Er is echter één verschil: de positieve opstelling ten opzichte van het Plan Clarke. Collega Zalm (minister van Financiën) heeft die vorig jaar voor zijn rekening genomen” (Verslag Algemeen Overleg 1 november 1995 - TK: 1995-1996, 24 291, nr. 2, p. 20).

<sup>104</sup> Verslag voorjaarsvergadering IMF en Wereldbank, TK: 1998-1999, 26.634. nr. 7, p. 5.

aangetast.<sup>106</sup> Immers, het IMF moest haar eigen crediteuren, bijvoorbeeld de landen die fondsen ter beschikking hadden gesteld voor de *loan account* van de ESAF, wèl met liquide middelen terugbetalen. Om deze afname van de uitleencapaciteit te compenseren, zou een algehele quotaverhoging nodig zijn geweest. De kosten daarvan zouden weliswaar volmaakt evenredig over de lidstaten zijn gespreid, maar het zou toch niet beantwoorden aan de Nederlandse wens van ‘eerlijke lastenverdeling’. Daarmee wordt namelijk verdeling van lasten onder *donor*landen bedoeld en een algemene quotaverhoging zou ook de ontwikkelingslanden onder de IMF-leden treffen. Aan het Interim Committee hield de Nederlandse minister van Financiën voor, ernstige twijfels te hebben over het voorstel om een deel van de goudreserves op te waarden. Hij toonde zich teleurgesteld over de 85% meerderheidssteun voor dit voorstel binnen het Fonds.<sup>107</sup>

In het Nederlandse parlement kwalificeerde de minister van Financiën deze constructie desgevraagd als *een niet zo beste wijze van financieren, waarmee in feite geld wordt gecreëerd dat er niet is*.<sup>108</sup>

#### 6.4.3 ESAF evaluaties en omvorming tot PRGF

Hoewel kritiek op de aanpassingfaciliteit van het IMF een lange traditie had, was het niet gebruikelijk dat deze van binnen de organisatie kwam. Het was dan ook opmerkelijk toen in 1997 een interne evaluatie onder de ESAF-landen vaststelde, dat verbeteringen in groei-tempo en extern evenwicht in het algemeen beperkt waren gebleven en dat voor wat betreft de terugdringing van inflatie de prestaties van de ESAF landen als groep zelfs slechter waren dan van niet-ESAF landen. Velen in de Raad van Bewindvoerders vonden deze bevindingen *ontnuchterend*.<sup>109</sup>

Vrijwel parallel aan de interne studie werd voor het eerst een *extern* en geheel onafhankelijk evaluatieonderzoek uitgevoerd. Gebruik makend van de case study-benadering concentreerde deze evaluatie zich op (i) sociale gevolgen, (ii) extern evenwicht en (iii) nationaal ownership. Het resultaat was een rapport waarin stevige kritiek werd geleverd

<sup>105</sup> IMF-persbericht No. 99/62 van 27 september 1999.

<sup>106</sup> Zoals onder andere aangetoond door Felgenhauer in de *Columbia Journal of Transnational Law*.

<sup>107</sup> Ter adstructie van dit standpunt voegde hij er aan toe dat “het oorspronkelijk voorstel voor goudverkoop veruit de voorkeur verdiende, aangezien dat reële middelen voor schuldverlichting zou hebben opgeleverd, terwijl het huidige voorstel gewoon ‘creatief boekhouden’ is. Deze methode om Fondsmiddelen vrij te maken voor schuldverlichting is niet transparant en leidt er feitelijk toe dat het grootste deel van de financiering wordt gegeneerd door een verzwakking van de reserves van het Fonds” (Toespraak tot Interim Committee 26 september 1999).

<sup>108</sup> Verslag Algemeen Overleg over voorbereiding jaarvergadering IMF en Wereldbank, TK: 1999-2000, 26 234 en 26 800 IXB, nr. 8, p. 7.

(Botchwey et al., 1998). Die betrof zowel het ontwerp (vooral de volgorde van hervormingen en het onvoldoende vooraf rekening houden met de sociale gevolgen van aanpassingsmaatregelen) als de uitvoering van de ESAF-programma's (bijvoorbeeld de vorm waarin aanpassingsleningen werden verstrekt). Ook werd vastgesteld hoe het nationaal ownership van aanpassingsprogramma's door stijl en werkwijze van het IMF werd aangetast. Nederland meende dat van de lessen die uit beide evaluaties konden worden getrokken de noodzaak tot vergroting van het ownership de belangrijkste was.<sup>110</sup>

De discussies over de hervormingen van de ESAF faciliteit en de uitbreiding van het HIPC initiatief vermengden zich ten slotte in 1999 en culmineerden in de formulering van HIPC-II (zie § 6.3.2) en de introductie van het PRSP-instrument, tevens bedoeld als vervanging van het voor ESAF-interventies tot dan toe gehanteerde *Policy Framework Paper* (PFP),<sup>111</sup> alsmede de omvorming van de ESAF tot de *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Hiermee kwam tot uitdrukking dat armoedevermindering in toekomstige hervormingsprogramma's als een aan economische groei gelijkwaardige doelstelling zou worden beschouwd.<sup>112</sup> Nederland juichte al deze veranderingen tijdens de jaarvergadering van de IFI's luide toe, al moest de minister voor OS daartoe wel over eerdere reserves ten aanzien van de ESAF heenstappen.<sup>113</sup> In de Notitie over de kwaliteit van de IFI's als OS-kanaal van 27 december 1999 stelde de minister dat de jaarvergadering van het IMF van dat jaar een ommekeer betekende. Dat deze vaststelling nog geen *carte blanche* betekende blijkt uit de toevoeging dat "Nederland in zijn opstelling de wijze waarop armoedebestrijdingsbeleid en sociale doelstellingen in het macro-economisch beleid worden geïntegreerd, zwaar (zal) laten wegen".

In februari 2000 betuigde de minister tegenover IMF Managing Director Camdessus haar steun voor het PRSP-concept, maar uitte tevens bezorgdheid over de nog onvoldoende aandacht voor de sociale uitgaven, alsmede over de samenstelling ervan: zij bepleitte

109 The ESAF at Ten Years, *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, IMF staff report, 1997.

110 Toespraak minister van Financiën tot het IC, 4 oktober 1998.

111 Het PFP is officieel een gezamenlijk beleidsdocument van de ontvangende regering, de Wereldbank en het IMF. De formele voorwaarde voor verkrijging van toegang tot ESAF was een *Letter of Intent*, waarin de regering aan het IMF beloofde wat het zou gaan doen aan de in het PFP opgesomde hervormingen. Deze *Letter of Intent* wordt ook voor de PRGF nog steeds gehanteerd.

112 Communiqué van het IC 26 september 1999.

113 In een toespraak voor een conferentie van Eurodad op 2 november 1999 zei de minister hierover: "ESAF should never have been created within the IMF in the first place. But at the same time we are faced with the reality that ESAF exists and that the Netherlands as a donor has made a 10-year commitment to this programme. Since this reality is there, the best option, not disputed by anyone, is to improve the poverty-reduction focus of ESAF and to improve the programme's coherence with other development activities". (Infobulletin BZ No. 16, 3 november 1999).

specifieke aandacht voor basisgezondheidszorg en basiseducatie. Verder benadrukte zij de wenselijkheid van actieve bilaterale donorparticipatie en signaleerde ze de spanning tussen enerzijds kwaliteitseisen aan de PRSPs en anderzijds ownership, evenals de spanning tussen enerzijds de eindverantwoordelijkheid van de (ontvangende) regering en anderzijds het verplichte consultatieve karakter met het maatschappelijk middenveld. Na het vertrek van Camdessus wendde de minister zich in september tot zijn opvolger, Köhler, deze keer mede namens haar collega's van de Utstein-groep, om enkele belangrijke kwesties in verband met de hantering van het PRGF-instrument, nu geformuleerd in de vorm van "uitdagingen", onder diens aandacht te brengen. Het ging om (opnieuw) (i) de spanning tussen ownership en conditionaliteit (onderbelichting van het belang van alternatieve beleidsopties), (ii) de samenwerking met de Wereldbank en de voorkoming van de opeenstapeling van voorwaarden en (iii) het belang van IMF's rol in armoedebestrijding (de mandaatsdiscussie).

## 6.5 Conclusions

De reconstructie van de Nederlandse betrokkenheid bij internationaal beleid en activiteiten op het gebied van multilaterale schuldverlichting geeft aanleiding tot een aantal gevolgtrekkingen. De belangrijkste daarvan zijn:

1. De ontwikkeling van de aandacht voor de multilaterale schulden is, behalve van de ernst van de problematiek zelf, ook afhankelijk geweest van de beschikbaarheid van fondsen binnen de OS-begroting, de groei van het bewustzijn van het multilaterale schuldenprobleem onder invloed van externe impulsen en uiteindelijk van de ontwikkeling van het HIPC-beleidskader.
2. Na een gestage groei gedurende de evaluatieperiode, zowel in absolute als in relatieve zin, vormde verlichting van de multilaterale schulden in 1999 de grootste categorie binnen de Nederlandse uitgaven voor schuldverlichting.
3. De Nederlandse regering liep niet voorop bij het bedenken van een oplossing voor het multilaterale schuldenprobleem, maar wel bij het in praktijk brengen van die oplossing toen ze eenmaal was bedacht. Zo was de actieve en progressieve Nederlandse opstelling bij de ontwikkeling van HIPC-1 naar HIPC-2 onmiskenbaar.
4. Ook in termen van financiële bijdragen nam en neemt Nederland een prominente positie in die vele, grotere landen in de schaduw stelt.
5. Onder het op 0,8% ODA/BNP gefixeerde Nederlandse OS-budget werken de bilaterale en multilaterale kanalen voor de besteding van ontwikkelingsgeld als communicerende vaten: wat via het ene kanaal wordt uitgegeven, kan niet meer via



- het andere kanaal worden besteed. Uit de consistente en geprononceerde Nederlandse voorkeur voor bilaterale financiering van multilaterale schuldverlichting volgde, in ieder geval voor zover het macrosteun betrof, een impliciete voorkeur voor multilaterale kanalisering van ontwikkelingsgeld boven bilaterale besteding.
6. Door enerzijds te streven naar het ontzien van de ‘multilateralen’ en anderzijds hogere bijdragen te verlangen van de grote ‘bilateralen’ kwam Nederland terecht in een ingewikkelde twee-frontenstrijd.
  7. De opstelling ten opzichte van de IFI's was in het algemeen verre van kritiekloos, hetgeen, vooral voor wat betreft het IMF, een opmerkelijk contrast vormde met de ruimhartigheid van de financiële Nederlandse bijdragen gedurende de evaluatieperiode.
  8. Behalve aan de oplossing droeg Nederland via – absoluut en relatief – omvangrijke bijdragen aan de fondsen van zowel IDA als ESAF indirect ook bij aan het ontstaan van het multilaterale schuldenprobleem. Illustratief in dit verband is dat tussen 1990 en 1999 de totale Nederlandse IDA-bijdrage circa NLG 3,6 mrd beliep, terwijl gedurende dezelfde periode bilateraal voor ruim NLG 250 mln aan schuldverlichting op uitstaande IDA-kredieten werd gefinancierd. Dit roept vragen op over de interne samenhang van het beleid.
  9. Door Nederland zijn, in ieder geval tot aan het HIPC-initiatief in 1996, de argumenten van tegenstanders van multilaterale schuldverlichting die betrekking hadden op de ongewenste bevordering van *moreel risico* bij de debiteuren en *ontbreken van additionaliteit* ten opzichte van reguliere ontwikkelingsfinanciering, nadrukkelijk onderschreven. Dergelijke argumenten zijn in de weergave van afwegingen en discussies rondom bilaterale schuldverlichting nergens aangetroffen, hetgeen twijfels oproept ten aanzien van de consistentie van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid.



## 7 BILATERALE EXPORTKREDIETSCHULDEN

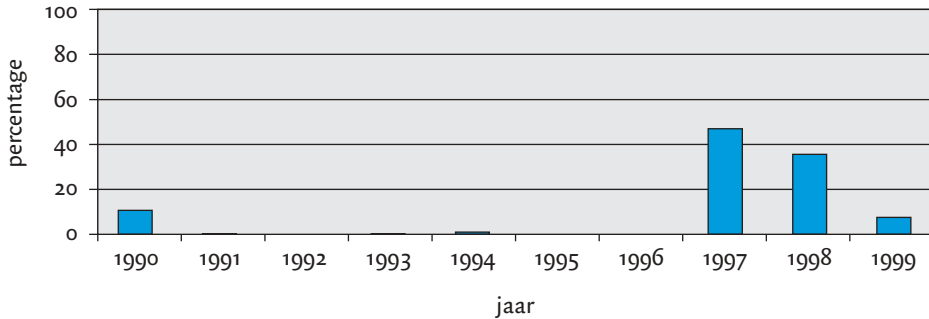
De kwijtschelding van schulden uit hoofde van niet afgeloste, onder staatsgarantie herverzekerde exportkredieten komt, gerekend over de hele evaluatieperiode, op de derde plaats in termen van middelenbeslag op het OS-plafond. Werd de discussie over multilaterale schuldverlichting grotendeels buiten de landsgrenzen gevoerd, bij de besluitvorming over de kwijtschelding van exportkredietschulden speelden juist binnenlandse overwegingen en belangen een voorname rol. Dit is een gevolg van de omstandigheid dat voor dit type schulden in Nederland de rollen van de donor/financier van schuldverlichting enerzijds en crediteur (eigenaar van de vorderingen) anderzijds waren gesplitst tussen Ontwikkelingssamenwerking (ministerie van Buitenlandse Zaken) en het ministerie van Financiën.

### 7.1 Algemeen

Anders dan bij de verlichting van de overige typen schulden (uit hoofde van bilaterale hulp, multilaterale leningen en commerciële kredieten) is gedurende de periode 1990-1999 kwijtschelding die betrekking had op exportkredietschulden van ontwikkelingslanden voor het grootste deel niet uit de OS-begroting gefinancierd. Dat was wel voor een deel – ongeveer de helft – het geval in het begrotingsjaar 1990; daarentegen – afgezien van enkele doorlopende verplichtingen – in het geheel niet in de periode 1991-1996; en ten slotte voor de volle omvang vanaf 1997, toen de verlichting van exportkredietschulden ineens bijna 40% van de totale Nederlandse schuldverlichtingsuitgaven op de OS-begroting uitmaakte. Op dit opmerkelijke uitgavenverloop, weergegeven in de onderstaande figuur, wordt later in dit hoofdstuk teruggekomen.

Van 1991 tot 1997 werden door Nederland geen nieuwe kwijtscheldingen op exportkredietschulden ten laste van het OS-plafond gebracht. Dat betekent niet dat dergelijke kwijtscheldingen niet plaatsvonden. Zij werden echter toegekend door het ministerie van Financiën en ook volledig uit de begroting van dat departement gefinancierd. Daarmee vallen ze, voorzover het de voorbereiding en besluitvorming betreft, buiten het bestek van deze evaluatie, die zich beperkt tot de besteding van de middelen van Ontwikkelingssamenwerking. Niettemin heeft het zin om de omvang van de buiten de OS-begroting gefinancierde schuldverlichting na te gaan, omdat die het financiële belang aangeeft dat inzet was van de binnenlandse discussie over de toerekening van deze vorm van schuld-

**Figuur 7-1: Aandeel van exportkredietschulden in de totale uitgaven voor schuldverlichting in de periode 1990-1999, voor zover die uitgaven ten laste van het OS-plafond kwamen.**



Bron: IOB database Schuldverlichting

verlichting. De beschikbare gegevens uit de administraties van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking komen niet helemaal overeen. De bedragen die worden genoemd in de jaarlijkse Schuldenbrieven – die het uitgangspunt vormen voor deze evaluatie – geven het jaar van de toerekening aan het OS-plafond weer. Daarentegen hebben de cijfers van Financiën betrekking op de jaren waarin de multilaterale akkoorden met het debiteurenland in de Club van Parijs tot stand kwamen. Voor de periode van zes jaar, vanaf 1991 tot en met 1996, werd volgens deze gegevens, zonder belasting van de OS-begroting, schuldverlichting verstrekt aan 16 debiteuren op de zogenaamde DAC-1 lijst (die de ‘echte’ ontwikkelingslanden omvat). De hiermee gemoeide bedragen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Een en ander betekent dat de totale uitgaven van de Nederlandse Staat voor schuldverlichting aan ontwikkelingslanden in de periode 1990-1999 ruim 400 miljoen gulden hoger waren dan de NLG 3,2 mrd die is gefinancierd onder het OS-plafond.

Tabel 7-1: Kwijtschelding van exportkredietschulden ex Club van Parijs-akkoorden (NLG x mln) ten laste van Ministerie van Financiën

land	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totaal
Benin	4,5					26	30,5
Bolivia		19,9			56,2		76,1
Burkina Faso	6,8	1,2				9,4	17,4
Egypte	29,2					25,5	54,7
Ethiopië		1,2					1,2
Guyana		1,1				20	21,1
Honduras		2,1					2,1
Ivoorkust				75,2			75,2
Jemen						9,6	9,6
Mali		2,2				4,3	6,5
Mauritanië			28,1		6,2		34,3
Nicaragua	7,9						7,9
Senegal	1,9			1,4			3,3
Sierra Leone		33,9		9,6		4	47,5
Tanzania		30,1					30,1
Togo		1,3			8,2		9,5
Totaal	50,3	90,7	30,4	86,2	70,6	98,8	427

N.B.7: Aangegeven jaren zijn die waarin de multilaterale overeenkomsten tot stand kwamen.

Bron: administratie Ministerie van Financiën.

## 7.2 Exportkredietverzekering

Terwijl de midden-inkomenslanden zich gedurende de jaren zeventig in de schulden staken bij de commerciële banken, zagen veel lage-inkomenslanden in die periode hun officiële (bilaterale) schulden oplopen. Het multilaterale schuldenprobleem diende zich, met de structurele aanpassingsprogramma's en -leningen, later aan. De officiële bilaterale schulden vloeiden enerzijds voort uit concessionele (hulp)leningen (zie hoofdstuk 5) en anderzijds uit door overheden van crediteurenlanden gegarandeerde exportkredieten. Vooral lage-inkomenslanden waren op deze wijze van financiering aangewezen, omdat zij

doorgaans niet kredietwaardig genoeg waren om onverzekerd bankkrediet aan te trekken.<sup>114</sup>

Door middel van financiering en/of verzekering van exportkredieten stimuleren overheden van geïndustrialiseerde landen hun eigen uitvoer, onder andere naar ontwikkelingslanden. Om dat te bereiken kunnen ze worden genoodzaakt aanzienlijke risico's te aanvaarden waar de particuliere sector voor terugschrikt. Daar komt nog bij dat de neiging om risico's te nemen eerder wordt gestimuleerd dan getemperd door de concurrentie tussen crediteurenlanden. Die concurrentie was ook één van de factoren die een tijdelijke inperking van de exportkredietverzekering – toen die niet langer verantwoord was – verhinderde, zoals bleek uit een in 1985 verschenen regeringsnota.<sup>115</sup> In het debat over deze nota<sup>116</sup> wees de minister van Financiën de Kamer erop wel goed te bedenken dat “met een exportkredietverzekering in eerste instantie het belang van de Nederlandse export wordt gediend en dat het derhalve geen instrument voor ontwikkelingshulp is”.<sup>117</sup> Dat de intussen opgebouwde risico's inderdaad verre van denkbeeldig waren bleek toen in de jaren tachtig debiteurenlanden op grote schaal in betalingsproblemen raakten.

De als officieel aangemerkte exportkredieten worden in het algemeen verstrekt of gegarandeerd door overheidsinstanties of door particuliere organisaties die voor rekening van de overheid opereren. Ze worden internationaal doorgaans aangeduid met de verzamelterm *Export Credit Agencies (ECAs)*. Aangezien dergelijke agentschappen, anders dan particuliere banken, niet door wetgeving of toezichthoudende autoriteiten worden gedwongen voorzieningen te treffen voor dubieuze debiteuren of kunnen worden verplicht om af te schrijven op uitstaande kredieten, konden zij tot ver in de jaren tachtig volhouden dat zij hun vorderingen volledig zouden recupereren.<sup>118</sup> Zij werden in die houding gesterkt door de destijds heersende opvatting dat de betalingsmoeilijkheden van de debiteurenlanden voornamelijk voortkwamen uit (tijdelijke) liquiditeitsproblemen. Bijgevolg hadden de regeringen van de crediteurenlanden weinig reden over te gaan tot verlichting van uitstaande schulden in termen van Netto Contante Waarde (NCW). Lange tijd beperkten zij zich in schuldenonderhandelingen tot niet-concessionele herstructurering, dat wil zeg-

<sup>114</sup> memo DMP/MZ-152/90 van 31 mei 1990.

<sup>115</sup> Nota De internationale schuldenproblematiek, TK: 1984-1985, 19 085, nr. 2, p. 24.

<sup>116</sup> Handelingen TK: 1986-1987, Uitgebreide Commissie Vergadering 44, 2 februari 1987, p. 24.

<sup>117</sup> De stabiliteit van dit standpunt blijkt uit het feit dat vijf jaar later de regering in de nota *Buitenlanduitgaven* (TK: 1991-1992, 22 610, nr. 2, p. 40) stelde dat “bij een eventuele beperking van het exportkredietverzekeringsinstrument (...) het Nederlandse bedrijfsleven een relatief concurrentienadeel zou oplopen”.

<sup>118</sup> IMF Working Paper *From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries*, WP/99/142, October 1999, p. 4-5.

gen herschikking van betalingsverplichtingen, die neerkwam op looptijdverlenging. Daardoor daalde weliswaar de schuldendienst (rente + aflossing), maar door kapitalisering van uitgestelde rentebetalingen werd de totale uitstaande schuld (zij het in nominale, niet in reële termen) hoger. Daarmee leverde de niet-concessionele herstructurering geen bijdrage aan de oplossing van het probleem van de zogenaamde *debt overhang* (de onhoudbare schuld).<sup>119</sup>

### 7.2.1 Nederlandse Credietverzekering Maatschappij (NCM)

In Nederland wordt de ECA-functie uitgeoefend door de in 1925 opgerichte *Nederlandse Credietverzekering Maatschappij NV (NCM)*<sup>120</sup>, die een aantal overheidsfaciliteiten uitvoert, waaronder de *Regeling Export- en Importgaranties (REI)*. Hierbij treedt de Staat op als herverzekeraar, vertegenwoordigd door de *Directie Exportkredietverzekering en Investeringsbevordering (EKI)* van het ministerie van Financiën. Onder de REI (her)verzekert de Nederlandse Staat de NCM, in ruil voor de afdracht van ontvangen premies, tegen de risico's die voortkomen uit individuele middellange (> 12 maanden) exporttransacties. Uitgangspunten hierbij zijn (i) dat de herverzekerde risico's voldoende Nederlands exportbelang vertegenwoordigen en (ii) dat het stelsel van herverzekering op lange termijn kostendekkend is.<sup>121</sup>

Bij schuldenregelingen is de NCM verantwoordelijk voor de afsluiting van de bilaterale overeenkomsten met het debiteurenland, verzorging van de incasso van ge-herstructureerde vorderingen en verdeling van de opbrengsten tussen de Staat en verzekeren. Dit betekent dat, als de incasso-inspanningen met betrekking tot niet-kwijtgescholden (gedeelten van) uitstaande vorderingen succesvol zijn, de opbrengsten ervan tussen de verzekerde en de NCM worden verdeeld naar rato van ieders aandeel in de schade.<sup>122</sup> Voor de exporteur zal dit aandeel in ieder geval bestaan uit zijn eigen risico.

De schulden crisis van de jaren tachtig en vooral de financiële gevolgen ervan voor de staatskas hebben aanleiding gegeven tot verscherping van het toezicht op de Nederlandse kredietverzekering. Dit kwam onder andere tot uiting in aanscherping van de acceptatievoorwaarden voor risico's en verhoging van zowel premies als recuperatie-inspanningen in geval van schade.

<sup>119</sup> Memorie van Toelichting Begroting Buitenlandse Zaken, TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 2, p.37.

<sup>120</sup> Inmiddels met Gerling Credit gefuseerd tot Gerling NCM Credit and Finance AG.

<sup>121</sup> Dat wil zeggen dat de kosten en de definitieve verliezen uit de premies moeten kunnen worden voldaan (Brief van de minister van Financiën, TK, 1999-2000, 26 800 V, nr. 96, p.2 dd. 10 mei 2000).

<sup>122</sup> NCM: Algemene voorwaarden nr. 330/04 - Fabrikatie- en kredietrisico, levering van kapitaalgoederen en/of diensten, Art. 13.

### 7.3 Club van Parijs

Onderhandelingen over officiële bilaterale schulden vinden plaats in de *Club van Parijs*, een informeel overlegorgaan van 19 crediteurenlanden (voornamelijk OESO-leden), in 1956 in het leven geroepen om de externe schuld te regelen van landen met betalingsbalansproblemen. Schuldenregelingen krijgen gestalte in de vorm van multilaterale akkoorden (tussen de CvP en individuele debiteurenlanden), waarin de hoofdlijnen worden vastgelegd, die vervolgens worden uitgewerkt in bilaterale overeenkomsten tussen de debiteur en elke crediteur afzonderlijk.<sup>123</sup>

Nederland wordt in de Club van Parijs vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën (Directie EKI), geadviseerd door de NCM en (meestal) De Nederlandsche Bank (DNB). Sinds de volledige toerekening van schuldverlichting (1997) voor ontwikkelingslanden aan de hulpbegroting maakt OS eveneens deel uit van de Nederlandse delegatie voor zover de onderhandelingen betrekking hebben op DAC-1 landen.

#### 7.3.1 Schuldverlichtingsvoorwaarden: de menubenadering

Een keerpunt in het denken van de Club deed zich voor in 1988 toen de leden, daartoe opgeroepen door de G-7 top van dat jaar in Canada, voor het eerst concessionele herstructurering, dat wil zeggen met verlaging van de netto contante waarde van uitstaande schuld, aanvaardden.<sup>124</sup> Om verschillende voorkeuren en beperkingen te accommoderen kende de regeling, die bekend werd onder de naam *Toronto terms*, een menu van opties waaruit de crediteuren konden kiezen:

- Optie-A: verlaging van de schuldumfang met 33%, de meest concessionele optie;
- Optie-B: looptijdverlenging tegen marktrente, een niet-concessionele optie, speciaal toegevoegd op aandrang van de Verenigde Staten;
- Optie-C: halvering van de verschuldigde rente, of, als dat minder was, verlaging met 3,5 procentpunt, eveneens een concessionele optie, maar minder dan A.

In zijn reactie op deze nieuwe menu-benadering stelde de minister van Financiën tijdens een Mondeling Overleg<sup>125</sup> in september 1988 dat “Nederland principiële voorkeur had voor [niet-concessionele] consolidatie van de schulden (Optie-B), maar onder omstandigheden ook bereid was mee te werken aan A of C”. In dat geval werd de centrale vraag

<sup>123</sup> Voor een beknopte beschrijving van de Club van Parijs zie Bijlage 6.

<sup>124</sup> Dat deze koerswijziging zo lang op zich liet wachten kwam volgens H. Evans, van 1994 tot 1997 de Britse Bewindvoerder bij zowel de Wereldbank als het IMF, onder andere doordat ze van regeringen (en hun ECAs) de erkenning van in het verleden gemaakte fouten vergde (Evans, 1999).

<sup>125</sup> Verslag, TK: 1988-1989, 20 800, IXB, nr. 4, p. 5.



uit welke begroting de kosten voor Nederland zouden worden betaald: die van Financiën, waarop de staatsgarantie voor de NCM figureerde, of die van Ontwikkelingssamenwerking. Hoewel de regering duidelijk maakte het principieel onjuist te vinden verzeerde commerciële kredieten te vermengen met concessionele financiering, was de oppositie toch niet gerust op de uitkomst van deze afweging. Bij de behandeling van de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën in oktober verzocht zij de regering per motie “schuldsverlichting in het kader van de Club van Parijs ten aanzien van kredieten die niet zijn verleend uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking niet ten laste te brengen van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking”.<sup>126</sup> Deze Motie-Kok werd verworpen en in januari 1989 besloot de Ministerraad dat Nederland alleen Optie-B zou toepassen, tenzij het zou gaan om Afrikaanse *programma- en regiolanden* onder het OS-beleid en de minister voor OS bereid zou zijn de kosten van een concessionele optie voor zijn rekening te nemen.

Conform deze afspraak werd in de twee voor Nederland relevante gevallen die zich in de Club van Parijs voordeden, Mali en Tanzania, gekozen voor Optie-C, de minst vergaande van de twee concessionele Toronto-opties. De kosten hiervan, die zich over een aantal jaren zouden uitstrekken maar overigens beperkt in omvang bleven, werden volledig ten laste van de OS-begroting gebracht. Voor Mali betrof het in de periode 1990-1997 in totaal een bedrag van NLG 1,7 mln, terwijl voor Tanzania de kosten tussen 1990 en 1998 NLG 16,9 mln bedroegen. Voor de overige landen paste het ministerie van Financiën Optie-B toe.

Na de kabinetswisseling van november 1989 diende het Kamerlid Tommel (D66) tijdens de begrotingsbehandeling van Ontwikkelingssamenwerking een motie<sup>127</sup> in waarin de regering, nu met de voormalige oppositieleider Kok als minister van Financiën, opnieuw werd verzocht kwijtschelding van exportkredietschulden niet ten laste van de OS-begroting te brengen. In het *dictum* werd daartoe de formulering van de Motie-Kok uit 1988 letterlijk overgenomen. Na intern overleg met zijn ambtgenoot van Financiën kon de eveneens nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Pronk) antwoorden dat de regering geen bezwaar had tegen de motie. Besloten was namelijk de bedoelde schuldsverlichting inderdaad niet meer ten laste van de OS-begroting te brengen “tenzij zulks maar het oordeel van de minister voor OS uit hoofde van zijn beleidsdoelstellingen wenselijk is”. Met deze wat cryptisch geformuleerde slag om de arm bleek later te worden bedoeld op de zogenoemde *strategische inzet* van OS-fondsen die met een beperkte midde-

<sup>126</sup> Handelingen TK: 1988-1989, nr. 004, p.498.

<sup>127</sup> TK: 1989-1990, 21 300, nr. 59.

leninzet crediteuren beoogde te bewegen tot schuldverlichting van een veel grotere nominale omvang. De OS-middeleninzet zou daarbij dus als een hefboom werken.<sup>128</sup> Deze gedachte moest op dat moment echter nog worden uitgewerkt. Intussen stemde minister Pronk, in tegenstelling tot zijn voorganger, niet meer in met de toepassing van Optie-C op kosten van Ontwikkelingssamenwerking,<sup>129</sup> waarop het ministerie van Financiën in voorkomende gevallen automatisch de niet-concessionele Optie-B bleef toepassen.

#### 7.4 Plan 'Kok/Pronk'

De uitwerking van de modaliteiten voor de strategische inzet van OS-middelen had intussen nogal wat voeten in de aarde. Dat kwam vooral doordat de minister voor OS zijn bijdrage alleen wilde leveren als deze een *hefboomeffect* zou hebben, terwijl de minister van Financiën onder alle omstandigheden negatieve consequenties voor zijn begroting wens- te te vermijden. De noodzaak tot ombuigen, die in 1991 zou leiden tot de omvangrijke bezuinigingen van de *Tussenbalans*-operatie, begon immers al zichtbaar te worden. De voorstellen van Ontwikkelingssamenwerking gingen er van uit dat voor het welslagen van de hefboomwerking alle drie de betrokken partijen, dat wil zeggen de crediteur, de debiteur en de financier, er iets bij te winnen moesten hebben:

- de *crediteur*, het ministerie van Financiën, incasseert door een gedeeltelijke compensatie voor het kwijtgescholden schuldbedrag weliswaar niet het volle pond, maar wel veel meer dan het zonder kwijtschelding zou ontvangen;
- de *debiteur*, het ontwikkelingsland, profiteert uiteraard van de ontvangen schuldverlichting, die bovendien *additioneel* is in de mate dat het door de crediteur afgeschreven schuldbedrag de uit ontwikkelingsmiddelen betaalde compensatie overtreft;
- de *financier*, Ontwikkelingssamenwerking, boekt een 'meeropbrengst' doordat het nominale effect van de gerealiseerde schuldverlichting groter is dan het in de partiële vergoeding geïnvesteerde bedrag.

<sup>128</sup> De idee van de hefboomwerking was ontleend aan de aanpak van de schulden crisis in Latijns-Amerika in de jaren tachtig. Na vaak lang aarzelen kozen veel grote banken eieren voor hun geld, hetgeen erop neerkwam dat de netto contante waarde van de betreffende vorderingen met ruim éénderde daalde. Voor de meewerkende crediteuren stond daar tegenover dat hun resterende vorderingen in waarde stegen, niet alleen door de onder het *Brady Plan* parallel verstrekte betalingsgaranties, maar ook door het feit dat de totale overblijvende vorderingen lager, en dus beter betaalbaar, werden dan de oorspronkelijke. De morele rechtvaardiging voor de partiële kwijtschelding die onder deze aanpak min of meer werd afgedwongen lag in de medeverantwoordelijkheid van de crediteuren voor de onverantwoord ruime kredietverlening.

<sup>129</sup> memo DMP/MZ-152/90 van 31 mei 1990, p. 7.

De uitvoerbaarheid van een dergelijke constructie hing natuurlijk vooral af van de aanvaarding door de crediteur van de feitelijke oninbaarheid van (een groot deel) van zijn vorderingen, en daarmee van het waardeverlies.<sup>130</sup>

De omslag in denken die hiervoor nodig was ging niet vanzelf, maar kwam uiteindelijk wel tot stand. Nadat het principe van het waardeverlies van vorderingen uit hoofde van exportkredieten was aanvaard, vormde evenwel de bepaling van de omvang van dat verlies een nieuw obstakel. Ontwikkelingssamenwerking wilde zich daartoe baseren op de tweedehands waarde van commerciële schulden (immers, voor officiële schulden zelf bestond geen secundaire markt) en liet daartoe enkele berekeningen uitvoeren voor de relevante landen (MOL's, tevens SILICs) waarop Nederland nog niet-afgeloste exportkredieten had uitstaan. Met een spreiding van 3 tot 11% kwamen deze berekeningen uit op een gemiddelde "reële" marktwaarde van 7 à 8% van de nominale waarde. Indien Financiën dit percentage zou accepteren, zou Ontwikkelingssamenwerking voor een betaling van NLG 65 mln Nederlandse exportkredietvorderingen met een totale nominale waarde van NLG 863,1 mln moeten kunnen elimineren.<sup>131</sup> <sup>132</sup> Er werd echter geen overeenstemming bereikt over de berekeningsmethode die voor de waardebepaling zou moeten worden gehanteerd. Dus werd besloten dit belangrijke aspect in het internationaal te presenteren voorstel (voorlopig) niet uit te werken. In plaats ervan werd gesproken van "belasting van de ontwikkelingshulpbudgetten met een redelijk percentage van de betreffende bedragen".<sup>133</sup>

Het voorstel waarmee Nederland uiteindelijk naar buiten kwam – en dat in de binnenlandse parlementaire discussie werd aangeduid met de wat weidse benaming *Plan Kok/Pronk* – beperkte zich tot enkele hoofdlijnen en was bijgevolg zeer beknopt (een halve pagina). Het kwam erop neer dat:

<sup>130</sup> Nota *Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2, p. 137.

<sup>131</sup> memo DMP/MZ-240/90 17 augustus 1990.

<sup>132</sup> Voor zover kon worden nagegaan is er maar één land geweest dat een dergelijke aanpak gedeeltelijk in praktijk heeft gebracht: Ter gelegenheid van het 700-jarig bestaan van het Zwitserse Eedgenootschap (voorloper van de huidige Confederatie) stelde de regering in 1991 een extra bedrag van CHF 400 mln beschikbaar voor een Schuldverlichtingsprogramma. Hiermee werden o.a. de niet door de Zwitserse ECA gegarandeerde delen (de "eigen risico's") van uitstaande exportkredieten aan 28 debiteurenlanden opgekocht. De opkooprijzen varieerden van 6% tot 54% van de nominale waarde, met een gemiddelde van 20%. Op die manier elimineerde het Programma in 1991 en 1992 met een uitgave van CHF 71 mln voor een nominaal bedrag van CHF 350 mln aan uitstaande vorderingen op exportkredieten (*State Secretariat for Economic Affairs*, 2001).

<sup>133</sup> In het Kamerdebat over de Schuldenbrief 1990 kwalificeerde de minister voor OS deze 'formule' als de doorbreking van een *patstelling* tussen Ontwikkelingssamenwerking en Financiën (Verslag Mondeling Overleg op 18 April 1991, TK: 1990-1991, 21 800 V, nr. 80, p. 7).

- aan de ‘gemeenschap van crediteurlanden’ werd voorgesteld om gezamenlijk volledige kwijtschelding van officiële bilaterale schulden te verlenen aan de armste ontwikkelingslanden met ernstige schuldenproblemen, vooral de MOL’s;
- de voorgestelde kwijtschelding deel zou kunnen uitmaken van een geleidelijk proces en afhankelijk zou zijn van de uitvoering van gezond economisch beleid door de schuldenlanden;
- het collectieve karakter van de actie zowel maximaal effect zou garanderen, als een gelijke behandeling voor alle crediteuren;
- aangezien de vooruitzichten op terugbetaling van de betrokken schulden in het algemeen niet gunstig waren, het belasten van de hulpbudgetten met de volledige nominale waarde van de kwijtschuldenvplichtingen een negatief effect zou hebben op de netto financiële overdrachten naar de betreffende landen;
- een oplossing daarvoor zou kunnen zijn de belasting van ontwikkelingshulpbudgetten met een *redelijk* percentage van de kwijtschuldenvbedragen, zodat een beperkte inzet van hulpfondsen een veel groter bedrag aan schuldverlichting zou katalyseren.<sup>134</sup>

Verdere uitwerking zou afhangen van de ontvangst van het voorstel. Die varieerde van lauw tot afwijzend, hetgeen overigens niet lag aan een gebrek aan inzet voor de introductie, die breed en energiek was. Zo werd het ‘Plan’ aan de orde gesteld in de 2<sup>e</sup> Commissie van de Algemene Vergadering van de VN en bij het Gelijkgezindenoverleg in EG-kader, echter zonder dat dit bruikbare steun opleverde. En hoewel de voorgestelde kwijtschelding speciaal voor de Minst Ontwikkelde Landen bedoeld was, lukte het als gevolg van Amerikaans en Japans verzet niet eens om het Nederlandse voorstel in het slotdocument van de MOL-conferentie, die in september 1990 door de UNCTAD te Parijs werd belegd, vermeld te krijgen. Tijdens de jaarvergaderingen van de IFI’s te Washington, eveneens in september 1990, werd het initiatief doorverwezen naar de Club van Parijs, waar het overigens concurreerde met een in dezelfde periode gelanceerd Brits voorstel om de Toronto terms te verbeteren, met name door een verdubbeling van de maximale kwijtschelding tot 67%.

In de Club werd het Nederlandse initiatief achtereenvolgens zowel informeel als formeel besproken, hetgeen naast sporadische bijval vooral veel kritisch commentaar opleverde. Zo was er van verschillende kanten kritiek op het *generieke* karakter en werd gewaarschuwd

<sup>134</sup> Zie o.a. de *Schuldenbrief 1990* - TK: 1990-1991, 21 800 V, nr. 67, p. 4.

voor de repercussies van algehele kwijtschelding op het dekkingsbeleid van de ECA's (gevreest werd voor jarenlange ontzegging van de toegang tot nieuw exportkrediet aan de 'geholpen' landen). Ook werden bezwaren geuit tegen de vermenging van exportkrediet met ontwikkelingshulp. Een veel lastiger te pareren verwijt betrof de Nederlandse geloofwaardigheid: terwijl alle crediteuren werden opgeroepen tot volledige kwijtschelding, paste Nederland zelf bij schuldenregelingen volgens het Toronto-menu consequent de enige niet-concessionele Optie (Optie-B) toe. Deze inconsequentie was alleen te verklaren uit het feit dat binnen het Nederlandse kamp twee verschillende partijen aan het werk waren: waar het initiatief tot verdergaande schuldverlichting voornamelijk door Ontwikkelingssamenwerking werd gepousseerd, was het Financiën dat de Nederlandse opstelling in de Club-onderhandelingen met de debiteurenlanden bepaalde en, zolang OS niet betaalde, geen reden zag tot kwijtschelding. Aan dergelijke binnenlandse subtiliteiten hadden de overige Clubleden echter geen boodschap. Hoe een crediteur een en ander budgettair verwerkte was voor elk land een interne kwestie, maar een eenduidige opstelling naar buiten toe werkte wel zo overtuigend.<sup>135</sup>

Hoewel het Britse voorstel veel minder vèr ging dan het Nederlandse, verging het het zogenaamde *Plan Major* aanvankelijk niet veel beter. De meerderheid in de Club van Parijs vond ook dit te radicaal, ofschoon veel leden wel van mening waren dat de Toronto-opties langzamerhand verbetering behoefden. Een Nederlands initiatief om die kans op verbetering te vergroten door te proberen beide voorstellen in elkaar te schuiven strandde op een lauwe reactie aan Britse zijde, waar men ook weinig bleek te voelen voor een gezamenlijk initiatief van de EG-lidstaten.<sup>136</sup>

#### 7.4.1 Nederlandse toepassing Toronto-opties

Terwijl de discussie over het geldende Toronto-menu en de voorliggende verbeteringsvoorstellen plaatsvond stond het normale werk van de Club uiteraard niet stil en dienden zich nieuwe gevallen aan. Op grond van een vijftal totstandgekomen multilaterale akkoorden was Nederland gehouden bilaterale consolidatie-overeenkomsten af te sluiten met Bolivia, Mali, Tanzania, Togo en Guyana. Het ministerie van Financiën wees erop dat, indien zelfs tijdens de lopende onderhandelingen over verbetering van de Toronto-opties Nederland opnieuw zou kiezen voor de niet-concessionele Optie-B, dit aan de overige

<sup>135</sup> Verslag CVP-discussie 14 september 1990 en memo DMP/MZ-282/90 van 17 oktober 1990)

<sup>136</sup> Het verslag van deze poging tot coördinatie suggereert dat de Britten meer heil zagen in de G7 als onderhandelingsforum - de eerstvolgende Top was voorzien in London in 1991 - dan in bilaterale afstemming met Nederland of in communautair verband (memo DMP/MZ-355/90 van 12 november 1990). De nieuwe schuldverlichtingsvoorwaarden die de Toronto terms in de Club van Parijs vervingen heetten dan ook de London terms.

Clubleden helemaal niet meer zou zijn uit te leggen. De minister voor OS was het hiermee eens en stemde in met een financiële bijdrage aan de toepassing van de meest concessionele Optie (Optie-A), waarbij één derde van de te consolideren schuld zou worden kwijtscholden. Een zojuist met Senegal gearafaerde overeenkomst gebaseerd op Optie-B zou zelfs worden teruggedraaid, zodat het uiteindelijk om zes landen ging. Met de consolidaties was in totaal een bedrag van NLG 82,7 mln gemoeid, waarvan dus 33%, of NLG 27,6 mln zou worden kwijtscholden. Daarvan zou Ontwikkelingssamenwerking dan een gedeelte, namelijk ongeveer de helft, voor haar rekening nemen.

Hoewel de onderhandelingen over verbeteringsvoorstellen voor de Toronto-opties uiterst moeizaam verliepen, is aan Nederlandse kant nooit overwogen die onderhandelingen onder druk te zetten door bij de hiervoor genoemde consolidaties unilateraal verder te gaan dan 33% kwijtscholding, om daarmee de overige Clubleden als het ware het goede voorbeeld te geven. Ten eerste zou een dergelijke eenzijdige actie het beginsel van de gelijke behandeling hebben geschonden: dit is het principe waar het bestaan van de Club van Parijs feitelijk op rust en dat onder meer inhoudt dat géén crediteur aan een debiteur gunstiger consolidatievoorwaarden zal bieden dan in de Club overeengekomen<sup>137</sup>. Dit om te voorkomen dat de (onderhandelings)positie van de andere creditoren wordt ondergraven. Bovendien zou verdergaande Nederlandse kwijtscholding in praktische termen weinig meer hebben betekend dan dat het debiteurenland eventueel meer geld zou hebben overgehouden om andere schuldeisers dan Nederland terug te betalen. Dat was uiteraard geen effect waar Nederland op uit was en dus hield men zich aan de overeengekomen voorwaarden en faciliteiten van het Toronto-menu, in dit geval een keuze voor Optie-A met een kwijtscholdingspercentage op de geconsolideerde verplichtingen van 33%. Het Plan Kok/Pronk, dat voor in aanmerking komende landen mikte op 100% kwijtscholding, is in de periode waarin het werd gelanceerd en bediscussieerd derhalve ook door Nederland nooit in praktijk gebracht, ook niet bij wijze van experiment of demonstratie.

In het OS-bijdragepercentage aan de kosten van Optie-A voor de zes individuele landen werd overigens een differentiatie aangebracht, waarmee tenslotte het volgende beeld ontstond:

<sup>137</sup> Het omgekeerde mag trouwens ook niet. Dat wil zeggen, een debiteur mag aan een crediteur (binnen of buiten de Club van Parijs) geen voor die crediteur gunstiger terugbetalingsvoorwaarden bieden dan die welke in het multilaterale akkoord met de Club zijn overeengekomen.

Tabel 7-2: OS-bijdragen aan Kwijtscheldingen onder Toronto Optie-A 1990

land	schuldenbedragen in NLG x mln			OS-bijdrage
	consolidatie	kwijtschelding	OS-bijdrage	percentage
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Bolivia	38,8	12,9	9,03	70
Mali	4,0	1,3	1,04	80
Tanzania	24,7	8,2	1,64	20
Togo	3,9	1,3	1,04	80
Guyana	6,5	2,2	0,22	10
Senegal	4,8	1,6	1,12	70
<b>Totaal</b>	<b>82,7</b>	<b>27,5</b>	<b>14,09</b>	<b>51,2</b>

Bron: memo DMP/MZ-364/90 van 16 november 1990

Zoals Tabel 7-2 laat zien liepen de compensatiepercentages van OS uiteen van 10 tot 80. Volgens de opgave van Financiën correspondeerden de OS-bijdragen met het betalingsgedrag van de betrokken landen: hoge percentages voor de goed betalende landen en lage percentages voor de slechte betalende landen. De Schuldenbrief 1990 beweerde evenwel dat de differentiatie was gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de specifieke omstandigheden per land, terwijl de minister voor OS blijkens het verslag van het Mondeling Overleg over diezelfde Schuldenbrief stelde, dat de OS-bijdrage overeenkwam met “de reële waarde van vergelijkbare schulden van het betreffende land”.<sup>138</sup> Daar de bedoelde zorgvuldige analyse niet is aangetroffen, kan niet worden vastgesteld of zij (mede) betrekking had op het betaalgedrag van het betreffende land en/of de tweedehands marktwaarde van zijn schulden. Alles bijeen maakt dit de berekeningsgrondslag voor de compensatie van schuldkwijtschelding uit ontwikkelingsfondsen niet doorzichtiger. Het werd er evenmin duidelijker op toen de regering in 1992 in de *Nota Buitenlanduitgaven de ontwikkelingsrelevante reële waarde* als compensatiegrondslag introduceerde.<sup>139</sup> Desgevraagd werd in de beantwoording van schriftelijke vragen over deze nota die grondslag verduidelijkt door haar te koppelen aan het concept van de *debt overhang*. Deze toe-

<sup>138</sup> TK: 1990-1990, 21 800 V, nr. 80, p. 7.

<sup>139</sup> TK: 1991-1992, 22 610, nr. 2, p. 27.

lichting maakt de verwarring echter eerder groter dan kleiner: Immers, hoe ernstiger de debt overhang, des te ontwikkelingsrelevanter de vermindering daarvan via schuldkwijtschelding mag worden geacht, dus des te meer reden voor een hoge OS-bijdrage. Echter, naarmate de debt overhang ernstiger is, daalt vermoedelijk de markt- of reële waarde van de uitstaande schulden, hetgeen de argumentatie voor een forse OS-compensatie juist zou verzwakken.

#### 7.4.2 Verbeterde Toronto-opties

Gedurende 1990 en 1991 sleepte de discussie over de herziening van de Toronto-opties zich voort, zonder dat veel vooruitgang werd geboekt. Dat kwam onder andere doordat de pogingen het Toronto-menu, bestemd voor de lage-inkomenslanden, te verbeteren, werden doorkruist door een nieuwe discussie over concessionele faciliteiten voor de lage-midden-inkomenslanden. Deze discussie kwam voort uit het voornemen van de Verenigde Staten om op politieke gronden speciale kwijtscheldingsmaatregelen te treffen voor Egypte (wegens de deelname aan de Golfoorlog) en Polen (ter verankering in het ‘Westerse’ kamp na de uiteenvalling van het Warschau Pact).

Omdat een volledige vervanging van de Toronto-opties er niet in zat, werd besloten tot een – als tijdelijk bedoelde – verbetering, waarvan het meest in het oog springende aspect was, dat het maximale kwijtscheldingpercentage werd opgetrokken van 33 naar 50. Belangrijker was echter de afspraak tussen de Clubleden in de overgangsregeling, dat de niet-concessionele Optie-B, die uitsluitend op insistentie van de Verenigde Staten was gehandhaafd, door de andere crediteuren *niet meer* zou worden toegepast. Met uitzondering van de VS zou dus in het vervolg elke consolidatie-overeenkomst voor lage-inkomenslanden onder deze verbeterde Toronto-opties concessioneel van karakter zijn. Hiermee erkende een ruime meerderheid in de Club van Parijs dat op betaling van een groot deel van de schuldendienstverplichtingen van de armste landen redelijkerwijs niet meer kon worden gerekend.<sup>140</sup> Het nieuwe pakket werd aanvankelijk aangeduid als de *Enhanced Toronto terms* en later, naar de vergaderplaats van de G7 in 1991: *London terms*. De wens van de meerderheid in de Club de afschaffing van Optie-B in de definitieve versie van de London-opties permanent te maken ketste evenwel af op de afspraak binnen de G7 om de niet-concessionele optie toch te handhaven. Daarmee stond deze optie opnieuw

<sup>140</sup> Dit werd van OS-zijde als argument ingebracht in de discussie met Financiën over nieuwe compensatie-afspraken na 1990, zie memo DMP/MZ- /92 van 21 augustus 1992.



voor alle crediteuren open. Onder andere Nederland, Zweden en Noorwegen betreurden dit.

In dezelfde G7 bijeenkomst was overeengekomen op ad hoc basis te beslissen welke lage-midden-inkomenslanden voor de London-opties in aanmerking zouden kunnen worden gebracht.<sup>141</sup> Met grote hardnekkigheid en bij alle gelegenheden die zich daarvoor leenden verzette Nederland zich tegen dit streven met een pleidooi voor juist meer differentiatie in de consolidatievoorwaarden tussen verschillende debiteuren, afhankelijk van hun inkomenssituatie en schuldenpositie.<sup>142</sup>

De nieuwe regeling volgens het London-menu bood wèl voor het eerst, na een periode van drie jaar, uitzicht op een reductie van de totale uitstaande schuld bij een bevredigende uitvoering van de schuldenregeling en een door het IMF gesteund aanpassingsprogramma. Dit was de zogenaamde *stock-of-debt treatment*, bedoeld als een definitieve *exitstrategie* uit de carrousel van betalingsachterstanden en consolidatieregelingen.

Nadat de London-opties de Toronto-opties hadden vervangen claimde het ministerie van Financiën begin 1993 100% compensatie voor de toepassing van de nieuwe voorwaarden op grond van het feit dat zij *volledig ontwikkelingsrelevant* zouden zijn.<sup>143</sup> Ontwikkelingssamenwerking wees dit af onder verwijzing naar het precedent uit 1990, waarbij door OS gemiddeld de helft van de verleende schuldverlichting werd gecompenseerd, en naar het begrip *ontwikkelingsrelevante waarde* uit de nota *Buitenlanduitgaven*. Bij de bepaling van die waarde als basis voor een financiële compensatie door OS zouden, naast het betaaldrag van het betreffende land en de waarde van de schulden op de tweedehands markt, ook de door de verzekerde exporteurs reeds betaalde premies en de onderliggende transacties (bijvoorbeeld uitsluiting van militaire goederen) een rol moeten spelen. Verder werd erop gewezen dat het in 1990 geïntroduceerde Plan Kok/Pronk voor de financiering van schuldkwijtschelding aan de armste landen uitging van *additionaliteit*. Bij volledige compensatie uit OS-middelen zou daarvan uiteraard geen sprake zijn. Het gevolg was opnieuw een *patstelling*, waarin de discussie zich op ambtelijk niveau in 1992 en 1993 langdurig voortsleepte. Begin 1994 werden door de minister voor OS de ambtelij-

<sup>141</sup> memo DMP/MZ-492/92 van 11 september 1992.

<sup>142</sup> Onder andere in het Verslag van de jaarvergadering van IMF en Wereldbank 1992 (TK: 1992-1993, 22 800 IXB, nr. 19, 9-10), in de notitie *Schuldenproblematiek* 1993 (TK: 1992-1993, 22 800 v, NR. 54, P. 5) en in het Verslag van de voorjaarsvergadering van IMF en Wereldbank 1994 (memo DMP/IB-257/94 van 24 mei 1994).

<sup>143</sup> Brief ministerie van Financiën no. EKI-93/140 van 24 februari 1993.

ke onderhandelingen feitelijk bevroren met het oog op de naderende verkiezingen (in mei) en in afwachting van de opstelling van een nieuw regeerakkoord.<sup>144</sup> De impasse over de compensatieregeling betekende dat Financiën de kosten voor concessionele consolidaties ten behoeve van ontwikkelingslanden voor eigen rekening moest nemen. Ook al was het Plan Kok/Pronk mislukt, na de lancering ervan (en op grond van daarbij tussen de betrokken ministers gemaakte afspraken) kon Nederland zich in de Club niet meer permitteren terug te keren naar niet-concessionele schuldenregelingen voor ontwikkelingslanden. De patstelling tussen Financiën en OS duurde tot de verschijning van de Herijkingsnota in 1995. De financiële consequenties zelfs langer, namelijk tot de invoering van de nieuwe OS-norm per 1 januari 1997. Op dat moment had de impasse het ministerie van Financiën ruim NLG 400 mln aan schuldverlichting op exportkredieten aan ontwikkelingslanden gekost (zie Tabel 7-1).

Intussen was binnen de Club van Parijs, met name op aandrang van het Verenigd Koninkrijk, de verruiming van de London-voorwaarden aan de orde. Een van de Britse voorstellen betrof de verhoging van het maximale kwijtscheldingspercentage van 50 tot 67% (ook al voorgesteld in het Plan Major uit 1990). Enkele landen wilden, op ad hoc basis, zelfs verder kunnen gaan. Zo bepleitte onder andere Nederland een differentiatiemogelijkheid van 50 tot 80%. Dit lukte niet, maar in december 1994 werd wel overeenstemming bereikt over vervanging van de London-opties door de zogenaamde *Napels-voorwaarden*, waarbij de maximale schuldverlichting werd opgetrokken tot 67%. Ook nu bleef, op sterk aandringen van de Verenigde Staten, een niet-concessionele optie gehandhaafd.

### 7.5 ODA-registratie van schuldverlichting op exportkredieten

Terwijl in de Club van Parijs werd geworsteld met de mate van concessionaliteit van kwijtschelding op exportkredieten, ontstond binnen de DAC discussie over de vraag in hoeverre dergelijke schuldverlichting als officiële ontwikkelingshulp (ODA) mocht worden geregistreerd. Het debat werd in 1990 op scherp gezet door het Amerikaanse voornemen om Egypte \$ 7 mrd aan exportschulden uit hoofde van militaire leveranties kwijt te schelden (zie ook § 7.4.2) en dit als ODA te declareren. Nederland maakte van de gelegenheid gebruik om de discussie te verbreden tot exportschulden in het algemeen en de tegenstelling nominale waarde vs. reële of marktwaarde te introduceren. Volgens de op dat moment gehanteerde DAC-handleiding gold de volledige nominale waarde van kwijt-

<sup>144</sup> Aanwijzing op memo DMP/MZ-089/94 van 10 maart 1994.

gescholden commerciële vorderingen als ODA.<sup>145</sup> Die nominale waarde was ook wat de meeste DAC-leden in de praktijk als ODA-uitgaven declareerden.

Nederland week hiervan af door over 1990 als ODA alleen de OS-bijdrage (Tabel 7-2, kolom 4) aan de gezamenlijk met Financiën gefinancierde schuldverlichting in het kader van de Club van Parijs op te geven.<sup>146</sup> Die OS-bijdrage<sup>147</sup> was bedoeld als gedeeltelijke compensatie op basis van de ‘werkelijke’, gereduceerde waarde van de door Financiën onder Toronto optie-A kwijtscholden bedragen (kolom 3). Bijgevolg bedroeg de Nederlandse ODA-declaratie voor deze zes schuldenconsolidaties NLG 14,09 mln in plaats van NLG 27,5 mln. Deze handelwijze strookte met de kerngedachte van het Plan Kok/Pronk, dat de hulpbudgetten slechts voor een deel van de kwijtschelding van officiële bilaterale schulden dienden te worden belast. De geloofwaardigheid van het Nederlandse pleidooi om bij de erkenning als ODA van de kwijtschelding van exportkredieten de maatstaf van de nominale waarde te vervangen door die van de marktwaarde werd erdoor versterkt. Ook toen het Plan Kok/Pronk het niet haalde, gaf Nederland het streven om de DAC-ODA registratierichtlijnen aangepast te krijgen niet op. Tegenover de argumentatie dat het er alleen toe deed of aan de kwijtschelding een *ontwikkelingsmotief* ten grondslag lag en dat voor de debiteur de oorsprong van de schuld irrelevant was, werd gesteld dat kwijtschelding van non-ODA schulden slechts gelijk stond aan nieuwe hulp in de mate waarin het schuldenland ook daadwerkelijk voordeel genoot in de vorm van besparing van rente- en aflossing die anders betaald zou zijn. Bovendien viel volgens de Nederlandse opstelling te vrezzen, dat volledige en ongeclausuleerde meetelling van dergelijke kwijtschelding de deur wagenwijd zou openzetten voor het verhalen van verliezen uit hoofde van exportkredietverzekering op de ODA-budgetten.<sup>148</sup>

Hoewel Nederland tamelijk geïsoleerd stond en alleen consequent werd gesteund door Zwitserland, lukte het uiteindelijk in 1993 de kwestie *Waardering van kwijtschelding van exportkreditschulden* als onderwerp op de agenda van de jaarlijkse DAC *High Level Meeting* (HLM) te krijgen. Dat betekende overigens nog niet dat er een inhoudelijke discussie over werd gevoerd. Het resultaat beperkte zich tot het procedurele besluit de kwestie door te verwijzen naar de *Working Party on Financial Aspects (FA) of Development Assistance* voor een inventarisatie van inspanningen en benaderingen van hulporganisaties, inclusief een

<sup>145</sup> Gerapporteerd door de Permanente Vertegenwoordiger bij de OESO, Telex PAO 2954 van 26 november 1990.

<sup>146</sup> Zie memo DMP/MZ-120/91 van 21 maart 1991.

<sup>147</sup> In memo DMP/MZ-151/91 van 11 april 1991 het *afkoopbedrag* genoemd.

<sup>148</sup> memo DMP/MZ-322/91 van 30 augustus 1991.

beoordeling van de registratie van kwijtschelding van exportkrediet tegen minder dan de nominale waarde.<sup>149</sup> Tijdens de volgende HLM in mei 1995 werd gemeld dat de zogenaamde FA-werkgroep een eerste bespreking aan het onderwerp had gewijd en dat in december 1995 een volgende discussie zou volgen. In het verslag aan de Kamer werd dit laatste voornemen niet meer opgenomen.<sup>150</sup> Dit houdt mogelijk verband met de omstandigheid, dat inmiddels tijdens de onderhandelingen binnen het Kabinet over de implementatie van de Herijking was besloten om kwijtschelding van exportkreditschulden voor de volle nominale waarde aan de ODA-prestatie toe te rekenen.<sup>151</sup> Daarmee bevond Nederland zich ineens in het andere kamp en was de eerdere onderhandelingspositie irrelevant geworden. Weliswaar werd in de DAC op werkgroepniveau doorgewerkt aan de actualisering en stroomlijning van richtlijnen voor de rapportage van schuldverlichting, maar daarbij kwam de waarderingskwestie niet meer ter sprake. Nederland had het onderwerp laten vallen en niemand anders pakte het op. Het keerde dan ook niet terug op de agenda van de High Level Meeting en toen in 1999 de nieuwe DAC-handleiding voor de rapportage van schuldverlichting verscheen, was de nominale waarde als waarderingsgrondslag kennelijk zo vanzelfsprekend dat zij niet eens meer (tegenover de marktwaarde als alternatief) werd beargumenteerd.<sup>152</sup>

## 7.6 Herijking

Werd in de *Nota Buitenlanduitgaven* in 1992 nog alleen als vraag aan de orde gesteld of “in de Club van Parijs overeengekomen schuldvermindering mede op basis van de ontwikkelingsrelevante reële waarde” onder het OS-plafond gebracht zou kunnen worden,<sup>153</sup> in de Herijkingsnota van september 1995, ruim een jaar na de kabinetsformatie van Paars-I, werd die vraag met een volmondig Ja beantwoord. Niet alleen was een dergelijke toerekening mogelijk, deze hoefde ook niet beperkt te blijven tot de *ontwikkelingsrelevante reële waarde*. Aansluitend bij de bestaande DAC-rapportagerichtlijnen en bij wat de overgrote meerderheid van de DAC-leden al sinds jaar en dag praktiseerde, zou in het vervolg kwijtschelding van schulden uit hoofde van niet-afgeloste exportkredieten aan DAC-1 landen voor de nominale waarde aan de ODA-prestatie worden toegerekend.

<sup>149</sup> Verslag van de HLM 1993, TK: 1993-1994, 23 400 V, nr. 62, p. 3.

<sup>150</sup> brief van de minister voor OS aan de Tweede Kamer van 20 juni 1995.

<sup>151</sup> memo DMP/MZ-280/95 van 13 juli 1995.

<sup>152</sup> *Handbook on Reporting of Debt*, DCD/DAC/STAT(99)8.

<sup>153</sup> TK: 1991-1992, 22 610, nr. 2, p. 41.

Hier stond tegenover dat in het vervolg de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het deel van de Nederlandse instructie zou vaststellen dat betrekking heeft op onderhandelingen in de Club van Parijs met DAC-1 landen. Hoewel de verschillen niet groot zijn, kan wel aan de hand van instructieteksten worden gesteld, dat sinds de verschuiving van deze competentie naar de minister voor OS, de Nederlandse opstelling tegenover ontwikkelingslanden in de Club coulanter is geworden.<sup>154</sup> Bovendien werd Buitenlandse Zaken adviserend lid van de *Commissie Advisering Landenbeleid* (CAL), verder bestaande uit deskundigen van de ministeries van Financiën en Economische Zaken, DNB en NCM, welke onder andere adviseert over het dekkingsbeleid van de exportkredietverzekering en acceptatierisico's. De rol van BZ, vanaf 2001 bevorderd tot stemgerechtigd lid, beperkt zich overigens wel tot de beoordeling van politieke risico's: de CAL toetst niet op ontwikkelingsrelevantie, aangezien, zoals de minister van Financiën uitlegde: "de verschaffing van exportkredietverzekering aan ontwikkelingslanden niet ten laste gaat van [de] ODA".<sup>155</sup>

In antwoord op een vraag uit de Tweede Kamer naar de financiële consequenties van deze afspraak voor de OS-begroting werd het jaarlijkse middelenbeslag op circa NLG 35 mln geraamd.<sup>156</sup> Bij de parlementaire behandeling van de nota in december 1995 werd, zoals reeds tweemaal eerder was gebeurd (zie § 7.3.1), een motie ingediend om de regering te bewegen af te zien van het voornemen de kwijtschelding van exportkredietschulden ten laste van de OS-begroting te brengen.<sup>157</sup> Deze motie-Sipkes (Groen Links) werd met ruime meerderheid verworpen, al betekende dat niet het einde van de discussie over dit punt. Naar aanleiding van de Schuldenbrief over 1995 werd vanuit de kamer (D66) de vraag gesteld "waarom, als de banken zich tevreden stellen met de marktwaarde van de schuld, de Nederlandse overheid dan per se de nominale waarde moet hebben".<sup>158</sup> De minister van Financiën (Zalm) ging op deze vraag niet inhoudelijk in, maar benadrukte wel dat Nederland strikt de betreffende OESO-richtlijnen voor ODA-uitgaven toepaste, welke uitgingen van de nominale waarde. Hij wees er verder op dat de nieuwe definitie van het hulpplafond in ODA-termen voor alle betrokkenen voor- en nadelen heeft. Zo telde bijvoorbeeld hulp aan de Oekraïne en de toepassing van de Bijstandswet voor Surina-

<sup>154</sup> Volgens betrokkenen bij Financiën heeft het doorhakken van de budgettaire knoop verder tijd en energie vrijgemaakt voor meer uitvoerige en zorgvuldige afweging van Nederlandse standpunten.

<sup>155</sup> Verslag Algemeen Overleg op 24 januari 2001 inzake (o.a.) evaluatie kredietverzekering, TK: 2000-2001, 27 400 IXB, XIII en V, nr. 25.

<sup>156</sup> Schriftelijke voorbereiding van het Kamerdebat over de Herijkingsnota, TK: 1995-1996, 24 337, nr. 3, antwoord 224.

<sup>157</sup> Motie Sipkes, TK: 1995-1996, 24 337, nr. 9.

<sup>158</sup> Verslag Algemeen Overleg over voorbereiding voorjaarsvergadering 1996 IMF en Wereldbank, TK: 1995-1996, 24 400 IXB, nr. 32, p. 5.

mers sinds de Herijking niet meer als OS-uitgaven. Verder waarschuwde hij ervoor dat verandering van de ODA-definitie ten gunste van ontwikkelingslanden in de toekomst ook zou kunnen worden aangegrepen voor een minder positieve uitleg. Bij dezelfde gelegenheid memoreerde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat in 1990 de toenmalige minister van Financiën (Kok) weliswaar bereid was over te gaan naar compensatie op basis van marktwaarde, maar dat de uitvoering (op een of twee gevallen na) was verhinderd door de moeilijkheid van de berekening van die marktwaarde.

Omdat het Kamerdebat over de Herijkingsnota pas in december 1995 plaatsvond, konden de voorgenomen veranderingen in de begrotingssystematiek, zoals de instelling van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), niet meer met ingang van het begrotingsjaar 1996 worden ingevoerd. Bijgevolg werden de overeengekomen wijzigingen, inclusief de toerekening van de nominale waarde van de kwijtschelding van exportkreditschulden aan het OS-plafond, pas per 1 januari 1997 van kracht. Na de invoering van de herijkingsmaatregelen was met de financiering van de kwijtschelding van de zogenaamde NCM-schulden in de meeste jaren een veelvoud gemoeid van de NLG 35 mln die bij het uitbrengen van de Herijkingsnota in 1995 was geschat en die in de begroting voor 1997 voor dit doel was gereserveerd:

Tabel 7-3: Toerekening aan OS-plafond van kwijtschelding NCM-schulden

jaar	bedrag (NLG x mln)
1997	122,7
1998	79,5
1999	33,0
2000	69,5

Bronnen: Schulden/Macrobriefven 1997-2000

Het feit dat deze bedragen zoveel hoger lagen dan geraamd had uiteraard veel te maken met de lancering van het HIPC-initiatief, dat tijdens de voorbereiding en publicatie van de Herijkingsnota in 1995 nog niet bestond. Met de gevolgen ervan – en die waren omvangrijk – kon derhalve nog geen rekening worden gehouden.

### 7.6.1 Kwijtschelding en ODA-prestatie

Sinds de invoering van de nieuwe hulpnorm ingevolge de Herijking van het buitenlands beleid wordt de kwijtschelding van exportkredietschulden volledig gecompenseerd uit de OS-begroting. Dat wil zeggen dat zij integraal wordt toegerekend aan de Nederlandse ODA-prestatie. Aan deze ogenschijnlijk simpele afspraak blijken bij nadere inzien toch enkele haken en ogen te zitten.

#### *Eigen risico*

Kwijtscheldingen die voortvloeien uit Club van Parijs-akkoorden hebben behalve op het verzekerde deel ook betrekking op de onverzekerde *eigen risico's*<sup>159</sup> van de exporteurs. Dit eigen risico bedraagt volgens de beschikbare informatie 5 à 10% van de transactiewaarden<sup>160</sup>. De exporteurs zijn op grond van hun verzekeringspolissen verplicht hun vorderingen over te dragen aan de NCM op het moment dat deze schade uitkeert. Latere ontvangsten op deze vorderingen worden verdeeld naar rato van ieders (de verzekeraar en de verzekerde) aandeel in de geleden schade. Voor de exporteur bestaat dit aandeel dus uit zijn eigen risicodeel in de verzekering. Verzekerden houden daarmee een voorwaardelijk recht op een deel van eventuele latere ontvangsten, voor zover die zich voordoen.

Wanneer de Club van Parijs echter overeenkomt “commerciële vorderingen, die door Regeringen van de deelnemende crediteurlanden zijn gegarandeerd of verzekerd, “geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden, heeft dit automatisch ook gevolgen voor de eigen risicodelen van de verzekerden. Dezen zijn namelijk krachtens hun polisvoorwaarden gehouden de gevolgen van een dergelijke kwijtschelding te aanvaarden. Dit komt erop neer dat hun “aandeel” in de geleden schade (het eigen risico) met hetzelfde percentage wordt verlaagd als de totale vordering.

Stel bijvoorbeeld dat een debiteur bij het bereiken van het Eindpunt van het HIPC-traject, in de Club van Parijs conform de Keulen-voorwaarden 90% kwijtschelding op zijn uitstaande bilaterale officiële schulden ontvangt. In dat geval moeten de bij de NCM verzekerde Nederlandse exporteurs eveneens 90% van hun eigen resterende vordering,

<sup>159</sup> Zoals bij elke schadeverzekering dient het eigen risico ter beperking van het moreel risico bij de verzekerde: een exporteur wiens risico voor minder dan 100% is gedekt, houdt een financieel belang bij de voorkoming van problemen en de beperking van optredende schade (Stephens, 1999, p. 18).

<sup>160</sup> In de beantwoording van schriftelijke vragen ter voorbereiding van een kamerdebat over de Schuldenbrief 1992 werden deze zogenaamde *staartstukken* gesteld op 10% van de [verzekerde waarde van] de betreffende exportkredieten (TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 65, p.6). In het ‘NCM Landenbeleid per 1 maart 1998’ werd, afhankelijk van het land en de individuele afnemer, het maximum gedekte percentage op 95% gesteld, waarmee het minimum eigen risico-percentage op 5 komt.

bestaande uit het onverzekerde eigen risico, afschrijven. Als het eigen risico 10% bedroeg, betekent deze verplichting tot proportionele afschrijving dat de betrokken exporteur 90% van 10% = 9% van de transactiewaarde opgeeft. Hij heeft dan uiteraard al de wél verzekerde 90% van de transactie van de NCM als schadevergoeding uitgekeerd gekregen. Na de gedwongen afschrijving houdt hij een claim over op de debiteur van één-tiende deel van zijn eigen risico, dus 10% van 10% = 1% van de transactiewaarde. Voor het afgeschreven deel van zijn vordering wordt de exporteur niet gecompenseerd.<sup>161</sup>

Als Nederland echter *éénzijdig* boven de multilaterale besluitvorming uit gaat, door méér kwijt te schelden dan waartoe het betreffende Club van Parijs-akkoord verplicht, wordt de exporteur voor een evenredig deel van zijn eigen risico schadeloos gesteld. Deze situatie doet zich voor sinds de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in mei 2000 besloot om in bepaalde gevallen unilateraal (zie § 7.7) het maximale kwijtscheldingspercentage volgens de Keulen-voorwaarden te verhogen van 90 naar 100. Om deze extra verhoging op de hele claim toe te kunnen passen dient de exporteur het laatste stukje van zijn vordering (in het voorbeeld: 10% van het eigen risico, ofwel 1% van de transactiewaarde) ook nog op te geven. Deze keer echter niet krachtens een multilateraal CvP-akkoord, maar uit hoofde van een unilaterale Nederlandse beslissing. Omdat dit door het ministerie van Financiën niet redelijk wordt geacht, krijgt de exporteur voor deze extra afschrijving compensatie van de Nederlandse Staat. Hij ontvangt dus in totaal, in het voorbeeld, 90% van de transactiewaarde (het verzekerde deel) plus 1% (compensatie voor de extra afschrijving van het eigen risico) = 91% van de transactiewaarde. En schrijft per slot van rekening 9% (zijnde het resterende eigen risico) af.

Door de extra compensatie voor een deel van het eigen risico aan de exporteur stijgen de kosten voor Ontwikkelingssamenwerking overigens niet. Dit komt doordat sinds 1 januari 1997 al 100% van de nominale waarde van de kwijtgescholden claims aan het OS-plafond wordt toegerekend. Deze nominale waarde omvat naast het verzekerde deel reeds het gehele eigen risicobedrag, dat wil zeggen: ook het gedeelte dat de verzekerden niet gecompenseerd krijgen (in het voorbeeld: de 9% van de transactiewaarde).

<sup>161</sup> Dit wijkt dus af van de situatie, waarin een vordering dankzij incasso-inspanningen wordt gerecupereerd en de exporteur wél meedeelt in de opbrengst daarvan (zie § 7.2.1).



### Verzekeringpremie

Om hun transacties verzekerd te krijgen betalen de exporteurs aan de NCM uiteraard premie. Deze dient als vergoeding voor zowel de door de NCM gemaakte kosten als voor het door de verzekeraar gelopen risico. De hoogte van de verzekeringspremie varieerde van 3 tot 5% van de transactiebedragen.<sup>162</sup> Ter verkrijging van de staatsgarantie worden de ontvangen premies door de NCM afgedragen aan het ministerie van Financiën. Deze overgedragen premies dienen om de schade te dekken die de Staat lijdt, als bij wanbetaling de uitkering van de NCM aan de verzekerde op kosten van de rijksbegroting moet worden vergoed. Op dat moment gaat de claim uiteraard over op het ministerie van Financiën.

Indien de betreffende vorderingen in een later stadium uit hoofde van een Club van Parijs-akkoord geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden, kan het ministerie van Financiën de volledige nominale waarde daarvan als een ODA-toerekening voor schuldverlichting alsnog onder het OS-plafond brengen. Op die toerekening worden de door de NCM afgedragen premies evenwel niet in mindering gebracht<sup>163</sup>. De overweging daarachter is, dat beslissingen tot kwijtschelding van vorderingen uit hoofde van exportkredieten niets te maken hebben met het feit, dat deze oorspronkelijk verzekerd waren en dat voor die verzekering premie is betaald.

### Toerekening aan de ODA-prestatie

De DAC *Statistical Reporting Directives* (DCD/DAC(2000)10) en het *Handbook for Reporting Debt Reorganization* (DCD/DAC(2000)16) van respectievelijk mei en oktober 2000 definiëren vermindering van de Netto Contante Waarde van non-ODA vorderingen (zoals officieel gegarandeerde exportkredieten) in het kader van de Club van Parijs als ODA-schenking. De richtlijnen spreken zich niet uit over de behandeling van eigen risico's en verzekeringspremies. Voor zover bij het DAC-secretariaat viel na te gaan zijn deze aspecten bij de opstelling van de vigerende voorschriften in de betreffende werkgroepen ook niet ter sprake gebracht. Vandaar dat de Nederlandse praktijk om de volledige nominale waarde

<sup>162</sup> Volgens het ministerie van Financiën: Brief No. EKI 93/458 van 4 oktober 1993.

<sup>163</sup> Tijdens de zich langdurig voortslepende onderhandelingen over de compensatie uit de OS-begroting voor kwijtschelding van exportkredietschulden (zie § 7.4.2) bestond bij het ministerie van Financiën overigens nog wél de bereidheid de ontvangen verzekeringspremies (voor zover een vergoeding voor het betalingsrisico) op de geclaimde 100%-compensatie in mindering te brengen (Brief No. EKI 93/458 van 4 oktober 1993). Van OS-zijde werd hierop indertijd echter niet ingegaan. Kennelijk koesterde men daar de verwachting er in de toekomst nog wel meer uit te kunnen halen. Dat bleek bij de Herijkingsoperatie, die een jaar later van start ging, een misrekening.

van kwijtscheldingen op exportkredieten als ODA te declareren ook niet in strijd kan zijn met de *letter* van de relevante rapportagerichtlijnen.

Dat deze handelwijze niettemin op gespannen voet staat met de *geest* van de ODA-registratie wordt duidelijk wanneer men haar toetst aan enkele algemene uitgangspunten:

- DAC statistieken meten *netto* stromen, die het resultaat zijn van (nieuwe) bruto uitgaven minus ontvangsten (DCD/DAC(2000)<sup>10</sup>, § 27, p.10).
- Het registratiesysteem van de DAC meet de waarde van de hulpstromen aan de *donorzijde* van de transacties en niet aan de *ontvangende kant*; dat is de reden waarom bij de registratie van bijvoorbeeld de gebonden hulp niet de kosten van de binding (waarvoor volgens diverse onderzoeken de waarde van de hulp voor de ontvanger met 10-30% kan verminderen) van de financiële inspanning van de donor wordt afgetrokken.
- Alleen werkelijk gemaakt kosten gelden als ODA; vandaar dat bij de opkoop van commerciële schulden op de tweedehands markt niet de nominale waarde van de opgekochte schuldtitels als ODA kan worden gedeclareerd, maar alleen de werkelijke prijs die de donor voor de opkoop heeft betaald (DCD/DAC(2000)<sup>16</sup>, § 68, p. 27).

Overigens: ook als de gedupeerde exporteurs *vrijwillig* afstand zouden doen van hun restvorderingen uit hoofde van hun eigen risico, zou een dergelijk gebaar niet tot de Nederlandse ODA-prestatie kunnen worden gerekend. Immers, deze heeft, zoals de naam al aangeeft, uitsluitend betrekking op hulp van de *officiële*, dat wil zeggen de publieke sector (DCD/DAC(2000)<sup>10</sup>, § 32, p.11).

Bij de opgave aan het DAC-secretariaat van schuldverlichtingsuitgaven uit hoofde van Club van Parijs-overeenkomsten worden geen details over de samenstelling van de gedeclareerde bedragen verstrekt. Buitenlandse Zaken beschikt ook niet over die specificaties. Bijgevolg is het niet mogelijk exact aan te geven hoeveel geld met de bovenbedoelde eigen risicobedragen en afgedragen verzekeringspremies gemoeid was. Uit de hiervoor geïnventariseerde gegevens is alleen af te leiden, dat het totaal van deze bedragen waarschijnlijk kan worden gesitueerd tussen minimaal  $5+3=8\%$  en maximaal  $10+5=15\%$  van de verzekerde transactiewaarden. Indien deze gelijk zijn aan de nominale hoogte van de officiële claims<sup>164</sup>, die uit hoofde van Club van Parijs-akkoorden zijn kwijtgescholden en

<sup>164</sup> Hier past een voorbehoud: in deze claims kan inmiddels zogenaamde *achterstalligheidsrente* zijn verwerkt, welke voortvloeit uit wanbetaling, maar die uiteraard geen deel uitmaakte van de oorspronkelijke transactiewaarden. Omdat detailgegevens over de samenstelling van de geclaimde bedragen niet toegankelijk waren, kon er in de berekening in deze paragraaf geen rekening mee worden gehouden.

worden vervolgens toegerekend aan het OS-plafond, levert dit een ODA-declaratie op die 8-15% hoger ligt dan de schade die door de Staat op de herverzekering van de betreffende exporttransacties is geleden.

Sinds de invoering van de nieuwe begrotingssystematiek per 1 januari 1997 zijn aan het OS-plafond de volgende bedragen voor de kwijtschelding van exportkredietschulden onder het OS-plafond gebracht: NLG 122,7 mln in 1997, NLG 79,5 mln in 1998 en NLG 33,0 mln in 1999, waarmee de totale toerekening gedurende de evaluatieperiode uitkomt op NLG 235,2 mln. Uitgaande van de hiervoor berekende percentages van 8-15% stonden bij deze ODA-toerekening gedurende de evaluatieperiode tegenover een bedrag van NLG 18,8 tot 35,2 mln geen werkelijke uitgaven. Voor 2000 (NLG 69,5 mln), 2001 (88,7 mln) en 2002 (628,7 mln) zou hier een bedrag van 8-15% x 786,9 mln = NLG 63 tot 118 mln bijkomen.

### 7.6.2 Schuldtoets

Een van de manieren waarop getracht is aan de ontschotting die met de Herijking beoogd werd gestalte te geven, betrof de ontwikkeling van de zogenaamde *Schuldtoets*, waarvan de introductie in juni 1997 aan de Tweede Kamer werd gemeld.<sup>165</sup> Hiermee werd in feite een verband gelegd tussen ontwikkelingssamenwerking en exportbevordering. Het doel ervan was het betalingsgedrag te verbeteren van (OS-)samenwerkingslanden met achterstalligheden op officiële schulden aan Nederland. Bedoeld werden de vorderingen uit hoofde van door de Staat herverzekerde exportkredieten waarvoor in het kader van de Club van Parijs reeds een schuldenregeling was getroffen. De beoogde gedragsverbetering zou moeten worden bevorderd door toepassing van een oplopende reeks van sancties, beginnend met een *aansporing* en via een *formele waarschuwing* escalerend tot *vermindering of stopzetting van macro-economische hulp*.

Er zijn geen gevallen gevonden waarin een van deze sancties of de eraan voorafgaande schuldtoets daadwerkelijk is toegepast, zodat de praktische waarde van het instrument weinig voorstelt. Dit hangt vermoedelijk samen met de omstandigheid dat de in het vooruitzicht gestelde sancties alleen toepasbaar zijn op landen die van Nederland programmahulp ontvangen. Gezien de voorwaarden die worden gesteld aan het macro-economisch beleid vóórdat dergelijke hulp wordt verstrekt, ligt het niet voor de hand dat onder

<sup>165</sup> Brief van de minister voor OS, TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 83.

deze groep landen veel wanbetalers worden aangetroffen. Zo gezien is opzet van het schuldoetsinstrument, dat zijn eigen toepassing verhindert, niet effectief.

### 7.7 Gevolgen van het HIPC-initiatief

Zoals in het vorige hoofdstuk werd vermeld betrof één van de controverses rond de totstandkoming van het HIPC-initiatief de lastenverdeling tussen bilaterale en multilaterale crediteuren. Meteen bij de lancering van de eerste opzet van 'hun' initiatief zetten de multilaterale organisaties hoog in door te bepleiten (maart 1996) dat in de Club van Parijs het maximale kwijtscheldingspercentage zou worden verhoogd van de destijds gehanteerde 67% (Napels-voorwaarden) tot niet minder dan 90%. Hoewel dit voor de meeste Clubleden onbespreekbaar was, wees Nederland het voorgestelde percentage niet bij voorbaat van de hand. In juli verklaarden Nederland en de Scandinavische landen zich in de Club expliciet akkoord met een verhoging tot 90%. Er was, zoals gebruikelijk, opnieuw een politieke impuls van de G7 voor nodig, deze keer onder Frans voorzitterschap, om de Club van Parijs in beweging te krijgen. Het resultaat was een verhoging van het maximale kwijtscheldingspercentage op NCW-basis tot 80% als onderdeel van de nieuwe *Lyon-voorwaarden*. Bij de aanvaarding van het HIPC-initiatief tijdens de jaarvergadering van Wereldbank en IMF in september 1996 verklaarde Nederland zich opnieuw bereid verder te gaan met de kwijtschelding van exportkreditschulden, namelijk tot 90%.<sup>166</sup>

Net als de multilaterale instellingen voelden de bilaterale crediteuren in de Club van Parijs in 1998 en 1999 de toenemende druk van de publieke opinie, die even vaardig als effectief werd gemobiliseerd door een bonte verzameling niet-gouvernementele organisaties, platforms en coalities enz, het meest spraakmakend belichaamd in de *Jubilee 2000 Campaigne*.<sup>167</sup> Het sterkst werd deze druk gevoeld door het land dat in juni 1999 aan de beurt was om de G7-Top voor te zitten, en dat tot dan toe bij vrijwel elk multilateraal of bilateraal schuldeninitiatief aan de rem had gehangen: Duitsland. Als gastheer zag de Bondsrepubliek zich echter genoodzaakt niet alleen een ontwerpagenda te produceren waarop schuldverlichting prominent figureerde, maar ook initiatieven te ontplooiën ter bevordering van de besluitvorming. De topconferentie in Keulen leidde inderdaad tot aan

<sup>166</sup> Toespraken van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking tot respectievelijk het IC op 29 en het DC op 30 september 1996.

<sup>167</sup> Om haar eisen en protesten kracht bij te zetten stoomde de Jubilee 2000 Campaigne ter gelegenheid van de G7-Top in 1999 met een actieschip over de Rijn op naar Keulen, waar de bijeenkomst gehouden werd. De kosten van deze actie werden mede gefinancierd door de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Interview EO Tjdslein 6 mei 1999).

een substantiële verbetering van de internationale schuldverlichtingsfaciliteiten. Zo werd in september 1999 in Washington het *Enhanced HIPC-Initiative* (HIPC-2) aangenomen (zie hoofdstuk 6), waartoe het noodzakelijk was dat ook de bilaterale crediteuren dieper in de buidel tastten. Dat gebeurde met name door de vervanging, in de Club van Parijs, van de *Lyon terms* door de nieuwe *Cologne terms*, welke de maximale schuldverlichting op NCW-basis alsnog optrokken van 80 naar 90%, het bij de lancering van het oorspronkelijke HIPC-Initiatief door de IFI's voorgestelde percentage.<sup>168</sup>

In 2000 ten slotte zetten de ministers voor OS en van Financiën de laatste stap naar volledige kwijtschelding van geconsolideerde schuld. Op 23 mei kondigden zij aan dat Nederland in het vervolg aan HIPC's behorende tot de '17+4' samenwerkingslanden bij het bereiken van het *Beslispunt* in het HIPC-traject 100% tussentijdse schuldverlichting zal toekennen op de geconsolideerde bedragen, en bij het bereiken van het *Eindpunt* de resterende geconsolideerde schuld in zijn geheel zal kwijtschelden. Hiervan profiteerden zes landen, te weten Bolivia, Burkina Faso, Mali, Ethiopië, Nicaragua en Tanzania.<sup>169</sup>

Voor de overige HIPC's, waarmee Nederland dus geen structurele samenwerkingsrelatie onderhoudt (Benin, Guyana, Honduras, Ivoorkust, Kameroen, Mauritanië, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Togo en Tsjaad), ging op het *Beslispunt* een kwijtscheldingspercentage van 90 op de geconsolideerde schuldendienst gelden. Op het *Eindpunt*, wanneer zekerheid is verkregen over de bevredigende uitvoering van de overeen te komen armoedeverminderingsstrategie, komen ook deze landen in aanmerking voor volledige kwijtschelding van de nog resterende geconsolideerde *stock-of-debt*. Deze maatregel reflecteerde de toenemende mate waarin de bilaterale 'incidentele programmahulp', waaronder schuldverlichting inmiddels was gerangschikt, was gekoppeld aan het HIPC-Initiatief.<sup>170</sup> Volgens het ter bekendmaking van deze besluiten uitgebrachte Persbericht no. 53 zou met de kwijtschelding van alle resterende Nederlandse exportkredietschulden aan HIPC-landen in de periode 2000-2004 NLG 665 mln zijn gemoeid.<sup>171</sup> Met totale uitgaven van NLG 786,9 is dit bedrag na drie (2000-2002) van de vijf jaar waarover vooruit werd

<sup>168</sup> Bij de discussie in de Club van Parijs over de lastenverdeling in het kader van het HIPC-Initiatief, was Duitsland in juli 1997 - als enige - nog steeds terughoudend met de hantering van de toen al formeel van kracht zijn Napels-voorwaarden met schuldverlichting tot 67%. Het land had bijgevolg nogal moeite met de destijds voorgestelde verhoging tot 80% (Lyon-voorwaarden), en achtte, met Japan, een eventuele optrekking tot 90% zelfs onbespreekbaar.

<sup>169</sup> Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK: 1999-2000, 26 234, nr. 14.

<sup>170</sup> 'Macrobrieff 2000', TK: 2000-2001, 26 433, nr. 32, p. 3.

<sup>171</sup> Ingevolge deze eenzijdige Nederlandse ophoging van het kwijtscheldingspercentage van 90% naar 100% voor kunnen 'gedupeerde' exporteurs met onbetaalde vorderingen op HIPC's dus 10% van hun eigen risico op kosten van OS gecompenseerd krijgen (zie § 7.6.1).

gezien, reeds ruimschoots overschreden. De schatting uit 2000 kan dus gevoelig als te laag worden aangemerkt.

#### 7.7.1 *Onproductieve exportkredieten*

In 2001 ten slotte werden de leden van de OESO het eens over een beginselverklaring over het aan banden leggen van officiële exportkredietsteun aan HIPC's ten behoeve van zogenaamde *onproductieve uitgaven*.<sup>172</sup> Onder dergelijke uitgaven worden transacties verstaan die niet consistent zijn met de 'armoedevermindering'- en 'schuldenhoudbaarheids'-strategieën van de betreffende landen en die niet bijdragen aan hun sociale en/of economische ontwikkeling. Hiervan werd overigens militair materieel expliciet niet uitgesloten.

OESO-leden worden geacht tweemaal per jaar aan het secretariaat over de door hen gesteunde exporten naar HIPC's te rapporteren, opdat kan worden geverifieerd of men zich aan de gemaakte afspraken houdt. Er hebben zich tot nu toe geen gevallen voorgedaan waarin Nederlandse exportsteun met het overeengekomen beginsel in strijd werd geacht.

### 7.8 Concluisies

Uit de voorgaande reconstructie van de Nederlandse beleidsontwikkeling op het gebied van de verlichting van exportkredietschulden kunnen enkele conclusies worden getrokken:

1. Meer dan door iets anders werd de financiering van Nederlandse bijdragen aan de in multilateraal kader overeengekomen verlichting van exportkredietschulden bepaald door binnenlandse politieke ontwikkelingen en tegenstellingen.
2. De additionaliteit (aan de hulpstroom naar de Derde Wereld) van ruim NLG 400 mln schuldverlichting op exportkredieten tussen 1991 en 1997, gefinancierd buiten de OS-begroting, was vooral te danken aan het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken departementen (Financiën en Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking) over de compensatie uit het OS-budget, en aan de hardnekkigheid waarmee beide partijen tot aan de Herijking in 1995 aan hun uitgangspunten vasthielden.

<sup>172</sup> OECD Council at Ministerial Level, 16-17 May 2001: *Statement of Principles on Official Export Credit Support to HIPC's*.

3. Evenals in andere schuldenfora werd in de Club van Parijs het gewicht van de G7 onmiskenbaar gevoeld, hetgeen niet-leden op aanzienlijke achterstand plaatste met betrekking tot hun invloed op gedachten- en besluitvorming. Anders dan in de multilaterale context kon deze achterstand niet worden gecompenseerd met vrijwillige extra financiële bijdragen. Hoewel de Club van Parijs formeel op basis van consensus opereert, is in het gezelschap geen enkel initiatief of consolidatiemenu geadopteerd zonder voorafgaande overeenstemming in de G7.
4. De Nederlandse voorstellen met betrekking tot exportkreditschulden (Plan Kok/Pronk, ODA-registratie), waren weliswaar vernieuwend, maar weken ook te sterk van de gangbare opvattingen af om een reële kans op aanvaarding in internationaal verband te hebben.
5. Bij ontstentenis van een tweedehands markt voor officiële schulden is het nooit gelukt het sleutelbegrip van de *reële waarde* van officiële schulden zodanig te operationaliseren, dat het praktisch hanteerbaar werd. Daardoor bleef het onmogelijk zichtbaar te maken hoeveel er bij volledige compensatie vanuit de OS-budgetten eventueel “te veel werd betaald”. Mede als gevolg hiervan is het niet gelukt de politieke weerstand te overwinnen die nationaal en internationaal iedere gedachte aan afwaardering afwees.
6. De toerekening aan het OS-plafond, en daarmee aan de Nederlandse ODA-prestatie, van de volledige nominale waarde van claims uit hoofde van kwijtgescholden exportkredieten, zonder aftrek van de door de verzekerden betaalde premies noch van de door henzelf gedragen eigen risico's, impliceert dat de netto uitgaven voor de Staat lager zijn dan de bedragen die als ODA worden gedeclareerd.





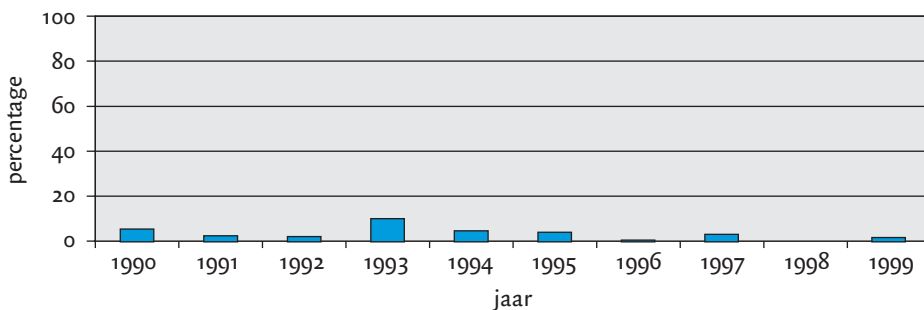
## 8 COMMERCIEËLE SCHULDEN

In vergelijking met de kredietsoorten die in de vorige drie hoofdstukken aan de orde kwamen speelden de commerciële (bank)schulden slechts een ondergeschikte rol in het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid gedurende de evaluatieperiode. Dit gold zowel in beleidsmatig als in financieel opzicht. Aangezien de oorspronkelijke vorderingen, die voortvloeiden uit niet afgeloste kredieten van commerciële banken aan Derde Wereldlanden, zich in particuliere handen bevonden, konden de bijbehorende schuldtitels relatief makkelijk worden verhandeld, waardoor een tweedehands markt ontstond. Dit hoofdstuk behandelt de (bescheiden) Nederlandse rol op die markt.

### 8.1 Algemeen

Hoewel de uitgaven voor de verlichting van commerciële schulden sterk schommelden, overschreden zij op geen enkel moment 11% van de totale kosten van de Nederlandse schuldverlichting. Zoals Figuur 8-1 laat zien was, afgezien van een korte periode in het midden van de jaren negentig, hun aandeel in de Nederlandse uitgaven over de hele evaluatieperiode zeer gering.

**Figuur 8-1: Aandeel van commerciële schulden in de totale OS-uitgaven voor schuldverlichtings in de periode 1990-1999.**



Bron: IOB database Schuldverlichting

Alles bij elkaar bedroegen de uitgaven voor commerciële schuldverlichting NLG 107 mln, iets meer dan 3% van het totaal. Deze uitgaven werden gedaan ten behoeve van 15 activiteiten in 14 verschillende landen.

De bemoeienis van de Nederlandse overheid met de oplossing van het probleem van de commerciële bankschulden is dus aanmerkelijk minder intensief geweest dan met de aanpak van de problematiek van de officiële (multilaterale en bilaterale) schulden. Een belangrijke reden hiervoor was dat er bij voldoende aanbod, dat wil zeggen als de positie van particuliere crediteuren maar precair genoeg wordt, vanzelf een tweedehands markt ontstaat, waarop afgewaardeerde schuldtitels kunnen worden verhandeld. De prijs die daarbij voor een schuldtitel tot stand komt is te zien als indicatie van het gedeelte van de oorspronkelijke vordering dat de koper nog als inbaar beschouwt. Een particulier schuldenprobleem kan zich dus – in elk geval voor een deel – zelf oplossen. Veel overheden, waaronder de Nederlandse, zijn traditioneel terughoudend met het interveniëren in dit proces. Deze terughoudendheid komt met name voort uit de vrees publiek geld oneigenlijk of onnodig in te zetten om particuliere belangen te beschermen, een vrees die ook in het Nederlandse parlement sinds de uitbraak van de schuldencrisis in 1982 meer dan eens is geuit.<sup>173</sup> De bezwaren tegen een dergelijk gebruik van openbare middelen hangen samen met het verschijnsel van het moreel risico (moral hazard), dat dreigt te ontstaan zodra beleggers niet meer (ten volle) de financiële consequenties van hun eigen investeringsbeslissingen hoeven te dragen. Omvangrijke reddingspakketten van de officiële gemeenschap hebben een versturende invloed op de risicoperceptie van beleggers en daarmee op de zorgvuldigheid van hun beleggingsbeslissingen.<sup>174</sup>

## 8.2 Beleidsontwikkeling

In de nota *Een wereld van verschil* (1990) werden initiatieven aangekondigd om het Nederlandse schuldenbeleid als het ware pro-actiever te maken. Een van de vermelde ideeën had betrekking op het zoeken naar mogelijkheden om de veelal wettelijk verplichte voorzieningen die banken hadden getroffen tegen het risico van wanbetaling mede te

<sup>173</sup> Overigens wees tijdens een debat over de Schuldenbrief 1992 een van de Tweede Kamerleden (De Graaf, CDA) erop dat in het spraakgebruik de schuldenproblematiek pas veranderde in een schuldencrisis toen, na de debiteurlanden, ook de banken in moeilijkheden dreigden te komen (Verslag Mondeling Overleg dd. 21 april 1993 - TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 71).

<sup>174</sup> Antwoord op Vraag 67 van de Schriftelijke voorbereiding op het Algemeen Overleg over het Verslag van de jaarvergadering van IMF en Wereldbank 1998 (Brief van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking No. BFB/98-1224m van 16 november 1998).

doen inzetten voor daadwerkelijke schuldverlichting.<sup>175</sup> Anders dan in de Verenigde Staten werd namelijk in Europa het treffen van dergelijke voorzieningen voor dubieuze debiteuren fiscaal gestimuleerd door toe te staan dat zij in mindering werden gebracht op de belastbare winst. Zo werden reserves aangelegd waaruit een eventuele afboeking van oninbaar gebleken leningen kon worden gefinancierd. Het – intern, in de eigen boekhouding – afschrijven van een vordering staat evenwel nog niet gelijk aan het – extern, aan de betrokken debiteur – kwijtschelden van diezelfde vordering. Het is zeer wel mogelijk een afgeschreven claim tegenover de debiteur in stand te houden, dat wil zeggen niet kwijt te schelden, en dit gebeurde ook doorgaans. Omgekeerd impliceert kwijtschelding aan de debiteur uiteraard wèl automatisch afschrijving in de eigen boeken.

### Belastingmaatregelen

In een discussiestuk van Dr. Griffith-Jones uit 1989<sup>176</sup>, waaraan de betreffende gedachte in de nota *Een wereld van verschil* was ontleend, werd een en ander nader uitgewerkt. Zo werd geopperd dat de fiscale aftrekbaarheid van voorzieningen voor dubieuze debiteuren in beginsel zou blijven bestaan. Echter, in het geval een land met IMF en Wereldbank overeenstemming zou bereiken over schuldvermindering (zoals onder het Brady Plan), zou de aftrekbaarheid voor de belastingen *alleen gehandhaafd* blijven als de betreffende bank zou participeren in de *Debt and Debt Service Reduction (DDSR)* exercitie. Op die wijze zouden banken niet alleen fiscaal worden gestimuleerd verantwoorde voorzieningen te treffen, maar deze tevens te gebruiken om debiteurenlanden te bevrijden van toch al afgeschreven schulden. Dit vergde uiteraard aanpassing van de belastingwetgeving, maar dat was een stuk makkelijker gezegd dan gedaan, zoals bleek uit een aantal, op zichzelf niet onredelijke, bezwaren van het ministerie van Financiën. Deze hadden onder andere betrekking op het risico van precedentwerking, het ‘onredelijke’ onderscheid tussen buitenlandse en binnenlandse crediteuren en de mogelijkheid van misbruik.<sup>177</sup> Deze complicaties dienden te worden afgewogen tegen de te behalen voordelen in termen van extra commerciële schuldverlichting. Gezien het beperkte aandeel van de Nederlandsche banken in de op de schuldenlanden uitstaande vorderingen werd uit deze afweging geconcludeerd dat het sop de kool niet waard zou zijn. In de Schuldenbrief over 1991 berichtte de minister voor OS derhalve dat er in de Nederlandse context geen aanleiding was voor het

<sup>175</sup> Nota *Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingsamenwerking in de jaren negentig*,

TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2, p. 136.

<sup>176</sup> *European Banking Regulations and Third World Debt: The Technical, Political and Institutional Issues* (discussion paper 271, IDS, University of Sussex).

<sup>177</sup> Verslag Mondeling overleg over ‘Schuldenbrief 1990’, TK: 1990, 21 800 V, nr. 80, p. 8.

invoeren van nieuwe fiscale prikkels tot verdergaande schuldverlichting door de banken.<sup>178</sup>

#### *Overleg met de Nederlandse banken*

Om buiten de belastingsfeer eventuele andere mogelijkheden tot verlichting van commerciële schulden te exploreren nam de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het initiatief tot overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Voor de NVB lag de motivatie om op de uitnodiging in te gaan in de wens tot verbetering van het imago van de grote handelsbanken, dat als gevolg van acties van NGO's als *Solidaridad*, *InZet* en *IKVOS* in de publieke opinie schade had opgelopen.<sup>179</sup> In het overleg werd direct een onderscheid aangebracht tussen de armste en de lage-midden-inkomenslanden. Begonnen werd met de eerste categorie landen, later gespecificeerd tot de SILICs. De NVB sprak de verwachting uit dat de Nederlandse banken bereid zouden zijn een internationaal overeengekomen kwijtscheldingsinitiatief te volgen, uiteraard mits de overheid zelf met haar eigen vorderingen (ODA en non-ODA schulden) het voorbeeld gaf. Bovendien verwachtte de NVB van Ontwikkelingssamenwerking dezelfde (partiële) compensatie als het ministerie van Financiën (in het kader van de introductie van het Plan Kok/Pronk) in 1990 had ontvangen op de kwijtschelding van exportkredietenschulden.<sup>180</sup> De kwijtschelding zou van toepassing zijn op alle landen die in 1992 en 1993 met de Club van Parijs een akkoord zouden bereiken op London-voorwaarden (schuldverlichting tot 50%) en zich grotendeels beperken tot de eigen-risicobedragen van verzekerde exportkredieten, de zogenaamde staartstukken. Net als in de Club van Parijs zelf werden korte-termijn kredieten uitgezonderd. Aldus afgebakend bedroeg het maximale schuldenbedrag dat in het geding was circa NLG 10 mln, waarop bij toepassing van de London-voorwaarden (Optie-A) ten hoogste NLG 5 mln zou moeten worden kwijtgescholden.<sup>181</sup> In zijn Schuldenbrief over 1992<sup>182</sup> meldde de minister voor OS deze – op zichzelf weinig impo-  
sante – opbrengst van het gevoerde overleg aan de Tweede Kamer.

Voorbeelden van de toepassing van de gemaakte afspraken, resulterend in daadwerkelijke verlichting van Nederlandse bankschulden, hoe gering ook, zijn overigens in het kader van deze evaluatiestudie nergens aangetroffen. Blijkens de beschikbare gegevens is het

<sup>178</sup> *Schuldenbrief 1991*, TK: 1991-1992, 22 300 V, nr. 79, p. 4.

<sup>179</sup> Eén van actievormen bestond uit het indringend aan de orde stellen van de schuldenproblematiek tijdens aandeelhoudersvergaderingen. De ABN-AMRO Bank overkwam dit herhaaldelijk.

<sup>180</sup> Verslag van overleg overheid/NVB, memo DMP/MZ-197/92 van 16 april 1992.

<sup>181</sup> Stand van zaken discussie met NVB, memo DMO/MZ-346/92 van 17 juli 1992.

<sup>182</sup> *Schuldenbrief 1992*, TK: 1992-1993, 22 800, nr. 51, p. 3.

evenmin ooit gekomen tot een vervolgoverleg tussen het ministerie en de NVB over de schuldverlichting voor de categorie van lage-midden-inkomenslanden.

### 8.3 Schuldopkoopactiviteiten

Hoewel Nederland het Brady Plan uit 1989 van harte verwelkomde als een concreet middel om de schuldenlast van zwaar verschuldigde landen – er werden er 17 als *Highly Indebted Countries (HICs)* geïdentificeerd – waren er nauwelijks mogelijkheden om vanuit Ontwikkelingssamenwerking aan het initiatief bij te dragen. Het ging veelal niet om de zogenaamde *Programma-*, *Regio-* of *Sectorlanden*, waarop de Nederlandse hulp zich destijds concentreerde en de bedragen die nodig waren voor een bijdrage van enige betekenis waren (met uitzondering van Costa Rica) te hoog.

Nederland had wel reeds gedurende de jaren tachtig ervaring opgedaan met de (ad hoc) opkoop van commerciële schuldstitels op de secundaire markt. Dergelijke vorderingen werden tegen prijzen die vèr onder hun nominale waarde lagen opgekocht en vervolgens kwijtgescholden of geconverteerd. Dit waren de zogenaamde *debt swaps*.<sup>183</sup> Zo werden in 1987 met inschakeling van de Nederlandse Middenstands Bank (NMB), die internationaal gezien een pioniersrol vervulde op de tweedehands schuldenmarkt, commerciële vorderingen op Zambia en Bolivia opgekocht.<sup>184</sup> De opgekochte schulden werden vervolgens kwijtgescholden. In 1988 werden ten behoeve van Costa Rica opgekochte schulden niet helemaal kwijtgescholden, maar voor één derde van de nominale waarde geconverteerd in staatsobligaties die vervolgens werden ingezet voor de financiering van projecten op het gebied van herbebossing en bosbeheer. Dit werd zodoende de eerste Nederlandse *debt-for-nature swap*.

Hoe innoverend de Nederlandse initiatieven ook waren, zij hadden in ieder geval één belangrijk nadeel, namelijk dat zij prijsopdrijvend werkten op de tweedehands prijzen van de resterende, nog niet opgekochte commerciële schulden. Dit was het beruchte *free rider* probleem, waarbij niet verkopende schuldeisers profiteren van het feit dat mede-crediteuren hun vorderingen wel verkopen, hetgeen de kans op honorering van de nog uitstaande claims vergroot en dus hun prijs op de tweedehands markt verhoogt. Non-participanten zagen zich daarmee voor hun inactiviteit beloond met een waardeinstijging van hun vorderingen, hetgeen uiteraard niemands bedoeling kon zijn. Het IMF dat in 1987

<sup>183</sup> Verslag beleidsgesprek schuldenproblematiek, memo DMP/MZ-70/90 van 12 maart 1990.

<sup>184</sup> Weergegeven in het artikel *The use of aid money for debt reduction - A view from inside* door het toenmalige Hoofd DMP/MZ.

ook, zij het op veel grotere schaal, actief was op het gebied van commerciële schuldopkoop in Bolivia, had daar last van. Het Fonds wist Nederland ervan te overtuigen zijn bilaterale activiteiten te staken en verdere voor dit doel bestemde middelen te storten in een IMF Trust Fund. Aldus geschiedde met de Nederlandse bijdragen voor 1988 en 1989 van telkens NLG 10 mln. In 1989 werd bovendien binnen de Wereldbank de *Debt Reduction Facility* van de IDA (zie § 8.3.2) opgericht, die een nieuw multilateraal kanaal bood voor de kanalisering van bilaterale middelen voor schuldopkoop.

Gedurende de evaluatieperiode kwamen bilaterale activiteiten gericht op de verlichting van commerciële schulden nauwelijks nog voor. Van de 15 committeringen genoemd in § 8.1 kunnen er slechts vier als bilateraal worden beschouwd. Aan deze activiteiten lag geen herkenbaar gemeenschappelijk beleid ten grondslag. Zij werden meer gekarakteriseerd door hun gelegenheidskarakter. Twee van de vier committeringen hadden betrekking op een *debt-for-nature swap* op voorstel van het *World Wildlife Fund (WWF)*. Het ministerie stelde in totaal ongeveer NLG 5 mln beschikbaar, waarmee de ING-Bank commerciële vorderingen op Madagaskar opkocht. Een deel van de tegenwaarde hiervan werd vervolgens, onder begeleiding van het WWF, ingezet voor de verbetering van lokaal bosbeheer. Verder loste Nederland voor NLG 7,7 mln de uitstaande schuld van de Surinaamse Luchtvaart Maatschappij (SLM) aan de Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij (ALM) af. Deze vordering werd overigens *niet* afgewaardeerd. En ten slotte werd NLG 5 mln beschikbaar gesteld aan UNICEF voor de uitvoering van een *debt-for-children swap* in Jamaica.

Twee van de 15 commerciële schuldverlichtingsactiviteiten waren multilateraal van karakter, maar werden niet in IDA-verband uitgevoerd. Voordat de IDA-DRF operationeel werd, participeerde Nederland op verzoek van de Wereldbank in 1990 in een DDSR-operatie ten behoeve van Costa Rica in het kader van het Brady Plan. Daartoe werd de bestemming van een oorspronkelijk voor importsteun toegezegd bedrag van NLG 10 mln gewijzigd in een bijdrage ten behoeve van de door de Centrale Bank uit te voeren opkoopactie. Ook voor Bulgarije werd de bestemming van een aanvankelijk voor de cofinanciering van een sectorale aanpassingslening van de Wereldbank toegezegde bijdrage gewijzigd. Op voorstel van de Bank werd de Nederlandse contributie van NLG 15 mln besteed voor een gezamenlijke DDSR-operatie. Een van de overwegingen voor deze beslissing was het feit dat Bulgarije bij de toetreding tot de Wereldbank lid was geworden van de Nederlandse kiesgroep.

### 8.3.1 Schuldconversies

Hoewel conversies als schuldverlichtingsmodaliteit ook voor hulpschulden werden gebruikt – zij het door Nederland slechts bij hoge uitzondering<sup>185</sup> – zijn zij tijdens de ontwikkeling van de schulden crisis toch vooral geassocieerd geraakt met commerciële bank-schulden. Gedurende de hier beschouwde evaluatieperiode verheugden schuldconversies zich aanvankelijk in een aanzienlijke populariteit, ook en met name in Nederland. Er ontstond een bont palet aan *debt for ... swaps*, waarbij de invulmogelijkheden alleen leken te worden begrensd door de fantasie van de samenwerkende partijen (zodoende: *debt-for-nature, -environment, -social policy, -children, -child survival, -development, etc. swaps*).

Met alle goede bedoelingen was de schuldconversie wel een van de meest interventionistische manieren om het schuldenprobleem te verlichten. Daar werden van Nederlandse kant ook geen doekjes om gewonden, zoals toen de minister voor OS tijdens het Kamerdebat over zijn Schuldenbrief 1990 verklaarde dat “met gebruikmaking van het schuldeninstrument wordt gestreefd naar een bijstelling van budgettaire allocaties voor activiteiten die door de betrokken landen in het verleden toch vaak als marginaal werden beschouwd. In die zin kunnen de “swaps” als goede instrumenten worden bestempeld”.<sup>186</sup>

Later bekoelde het enthousiasme, naarmate het besef van de nadelen van conversie-constructies beter doordrong. Hierbij valt te denken aan de aantasting van het lokale ownership van de met schuldverlichting in feite ‘gekochte’ activiteiten; aan het inflatierisico (afhankelijk van de manier waarop de overheid van het debiteurenland haar bijdrage in de constructie financiert); en aan de vaak buitengewoon grote administratieve complexiteit van de swap-constructies, die doorgaans vergde dat de besteding van lokale tegenwaardefondsen jarenlang werd gevolgd. Uit de intensieve dossierstudie in het kader van deze evaluatie bleek dat *geen enkele* van de door Nederland gefinancierde schuldconversies (ongeacht of deze hulpschulden of commerciële schulden betroffen) ontsnapte aan – meestal majeure – beheersproblemen bij voorbereiding en uitvoering. Deze schuldverlichtingsmodaliteit kende dus hoge transactiekosten en dat heeft zonder twijfel een rol gespeeld bij de afname van haar populariteit. In het Nederlandse schuldenbeleid spelen

<sup>185</sup> Gedurende de hele evaluatieperiode slechts voor vier midden-inkomenslanden: Chili, Costa Rica, Pakistan en Tunesië, met name voor sociale en milieudoelstellingen.

<sup>186</sup> Verslag Mondeling Overleg, TK: 1990-1991, 21 800 V, nr. 80, p. 10.

schuldconversies tegenwoordig geen enkele rol. Sinds 1996 zijn geen nieuwe debt swaps meer gefinancierd.

### 8.3.2 IDA Debt Reduction Facility (DRF)

De Debt Reduction Facility van de IDA (IDA/DRF) werd in 1989 opgericht om arme ontwikkelingslanden te helpen bij het aanpakken van het probleem van de commerciële bank-schulden. De gevolgde werkwijze komt erop neer dat getracht wordt alle uitstaande middellange en lange-termijn commerciële schulden, alsmede achterstalligheden op korte-termijn schulden, in één enkele actie op te kopen. Daarmee wordt beoogd het hiervoor gesignaleerde *free rider* probleem te voorkomen.

Vanaf het jaar waarin de Faciliteit operationeel werd (1991) tot en met 1999, werden 17 opkoopoperaties met succes voltooid. Hierbij werd \$ 565,6 mln uitgegeven om voor een totaal van \$ 3,7 mrd aan schuldtitels te elimineren, waarmee de opkoopprijs gemiddeld dus 15% van de nominale waarde bedroeg. De fondsen voor deze activiteiten zijn afkomstig uit de inkomsten op IBRD-leningen (ongeveer \$ 300 mln) en van een beperkt aantal donoren, die hun bijdragen per individuele operatie beschikbaar stellen. Onder de donoren neemt Nederland na Zwitserland de tweede plaats in.

#### *Nederlandse bijdragen*

Gedurende de evaluatieperiode nam Nederland deel aan 9 IDA-DRF operaties met financiële bijdragen die varieerden van NLG 4 tot 10 mln per keer. In totaal was hiermee NLG 66 mln gemoeid, ruim de helft dus van de totale Nederlandse uitgaven voor de verlichting van commerciële schulden.

De organisatie van succesvolle schuldenopkoopacties is verre van eenvoudig. De voorbereidende inventarisaties, analyses en vooral onderhandelingen met belanghebbende crediteuren zijn langdurig en ingewikkeld. Bovendien is een hoge mate van vertrouwelijkheid vereist om ongewenst speculatief gedrag van marktpartijen voorafgaand aan de daadwerkelijke opkoop te voorkomen. Kijkend naar de behaalde resultaten en daarvoor gemaakte kosten was de IDA-DRF een voor de hand liggend kanaal voor de financiering van commerciële schuldverlichting. Na bepaling en storting van de Nederlandse bijdrage in overleg met de overige financiers (meestal bestond het gezelschap uit de IDA en twee of drie bilaterale donoren) had het ministerie er geen omkijken meer naar.



Hetgeen niet verhinderde dat Nederland soms toch de behoefte voelde om mee te blijven sturen. Zo bepaalde Ontwikkelingssamenwerking in 1995 bij een gezamenlijk met de IDA (\$ 20 mln) en Engeland (\$ 6,4 mln) te financieren DRF-operatie ten behoeve van Ethiopië, dat de Nederlandse bijdrage (eveneens \$ 6,4 mln) niet mocht worden gebruikt voor de opkoop van de vele militaire schulden aan leveranciers uit het vroegere Joegoslavië.<sup>187</sup> De IDA deed hier niet moeilijk over en verklaarde simpelweg dat dergelijke vorderingen als eerste zouden worden opgekocht en dat men daarvoor [alleen] de eigen bijdrage zou gebruiken (sic). Nederland nam genoegen met deze ‘oplossing’.

#### 8.4 Conclusies

Enkele gevolgtrekkingen op basis van het voorgaande zijn:

1. De omvang van de Nederlandse uitgaven voor commerciële schuldverlichting is relatief bescheiden gebleven. Dit hangt enerzijds samen met de omstandigheid dat slechts een beperkte groep van landen, voornamelijk lage-midden-inkomenslanden, ervoor in aanmerking kwam. Anderzijds bestond er bij de donoren een begrijpelijke beduchtheid voor vergroting van het moreel risico bij de crediteuren.
2. Toen bilaterale schuldconversies niet de beloofde en gehoopte *win-win-win situaties* – voor respectievelijk debiteuren, crediteuren en donoren – bleken op te leveren, is aan de hantering van dit schuldverlichtingsinstrument door Nederland terecht een einde gemaakt.
3. Hoewel slechts in een beperkt aantal gevallen inzetbaar, vormde de Debt Reduction Facility van de IDA vervolgens een effectief en efficiënt alternatief voor de kanalisering van de Nederlandse bijdrage aan de verlichting van de commerciële schuldenproblematiek.

<sup>187</sup> Committeringsvoorstel, memo DMP/MZ-196/95 van 29 mei 1995.



# BIJLAGEN





# BIJLAGE 1 INSPECTIE ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, afgekort IOB, is belast met de evaluatie van het buitenlandse beleid van Nederland. IOB is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij haar oprichting in 1977 werd de Inspectie uitsluitend belast met de evaluatie van ontwikkelingshulpactiviteiten (destijds nog onder de naam IOV, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde). Na de Herijking van het buitenlandse beleid in 1995 is het mandaat van de Inspectie uitgebreid tot het gehele terrein van buitenlandse beleid en volgde de naamswijziging tot IOB. Van 1977 tot omstreeks 1985 evalueerde IOB hoofdzakelijk afzonderlijke projecten. Deze evaluaties waren vertrouwelijk. Sinds het midden van de jaren tachtig ligt het accent op evaluaties van hele beleidsterreinen, programma's, sectoren of thema's, en zijn de IOB-evaluatierapporten openbaar.

Bij de opzet en uitvoering van IOB-studies worden altijd onafhankelijke externe onderzoekers ingeschakeld. Daarnaast doet de Inspectie steeds vaker een beroep op de medewerking van instituten of deskundigen in de landen waar veldonderzoek wordt uitgevoerd. Voor vrijwel elke studie wordt een referentiegroep samengesteld uit onafhankelijke deskundigen en verantwoordelijken voor het te evalueren beleid. De referentiegroep becommentarieert en adviseert over de onderzoeksmethodologie en –benadering, evenals over tussentijdse en eindrapportages.

De eindrapporten worden, gewoonlijk op basis van verschillende deelstudies, door of namens IOB opgesteld en vervolgens onder haar verantwoordelijkheid gepubliceerd. De betrokken bewindspersonen zenden de rapporten van IOB naar beide Kamers van de Staten-Generaal, voorzien van een beleidsreactie. Het is gebruikelijk dat ze vervolgens worden besproken in de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

De meeste IOB-evaluaties hebben nog betrekking op ontwikkelingssamenwerking, aangezien op dit beleidsterrein de hoogste uitgaven worden gedaan, maar onderzoeksactiviteiten op andere gebieden van buitenlands beleid nemen geleidelijk toe.

Voorbeelden zijn de verschenen evaluaties van de ondersteuning van maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa (MATRA) en van het Internationaal Cultuur Beleid (ICB).

## BIJLAGE 2 ORGANISATIE VAN DE STUDIE

Tijdens het vooronderzoek ten behoeve van de IOB-evaluatiestudie Schuldverlichting 1990-1999 werd al snel duidelijk dat, waar de Nederlandse bijdragen aan de *inputzijde* van het schuldverlichtingproces nog wel als zodanig herkenbaar zijn, ze aan de *outputkant* opgaan in bredere financiële stromen waaruit zij niet kunnen worden geïsoleerd. Zoals reeds in de Terms of Reference voor de studie werd aangegeven, is het zowel zinloos als onmogelijk om de Nederlandse interventies ter verlichting van de schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden afzonderlijk op hun doelmatigheid, doeltreffendheid en doelgerichtheid te evalueren. Dat is dan ook niet geprobeerd: de evaluatie van de resultaten aan de hand van de gebruikelijke criteria richt zich voor de onderzochte debiteurenlanden op *alle* door hen ontvangen schuldverlichting, niet alleen die welke door Nederland werd verstrekt of gefinancierd.

Daarentegen is het wèl mogelijk de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse beleid, inclusief de besluitvorming over de schuldverlichtingsuitgaven, afzonderlijk te bestuderen. Dergelijk onderzoek heeft dan meer het karakter van een *retrospectieve procesevaluatie* dan van een *productevaluatie*. Aanvankelijk was het de bedoeling deze procesevaluatie van het Nederlandse beleid uit te voeren als een deelstudie van het totale onderzoek, om vervolgens de uitkomsten op te nemen in de eindrapportage over de evaluatie. Daartoe zou het rapport van het deelonderzoek worden gecomprimeerd tot een hoofdstuk van het eindrapport. Van dit voornemen moest echter worden afgezien toen het materiaal zich niet voor zo'n sterke indikking bleek te lenen. Aan de complexiteit van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid en aan de beleidsomgeving waarin het zich afspeelde was in evaluatieve zin geen recht te doen in een gecomprimeerde versie. Dit, en de overweging dat het een duidelijk en afzonderlijk identificeerbaar evaluatieobject betreft, heeft geleid tot de beslissing deze procesevaluatie als een aparte studie te publiceren.

In deze studie is niet alleen getracht de totstandkoming van het schuldverlichtingsbeleid te reconstrueren, maar ook geprobeerd na te gaan hoe het vervolgens werd uitgevoerd, in het bijzonder hoe het gestalte kreeg in verschillende vormen van schuldverlichting.

## 1. Beleidsreconstructie

Om het Nederlandse beleid op het gebied van schuldverlichting en de uitvoering ervan via de financiering van concrete activiteiten te kunnen reconstrueren en vervolgens te analyseren is een omvangrijke hoeveelheid materiaal verzameld en bewerkt.

### *Parlementaire documentatie*

Uitgangspunt voor de reconstructie van het Nederlandse regeringsbeleid vormden de belangrijke algemene beleidsnota's uit de jaren negentig, zoals *Een wereld van verschil*, *Buitenlanduitgaven* en *Herijking buitenlands beleid*. Binnen het kader dat in deze nota's werd gemarkeerd, ontwikkelde zich het schuldverlichtingsbeleid, dat zijn neerslag onder andere vond in een aantal notities over de schuldenproblematiek, de daarbij betrokken partijen en de Nederlandse opstelling: *Multilaterale schulden*, *Bretton Woodsinstellingen*, *Schuldtoets*, *Kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking* en *Macro-georiënteerde programmahulp*. Dichter bij de beleidsuitvoering lagen bronnen als de *Memories van Toelichting* op de begrotingen voor ontwikkelingssamenwerking die tijdens de evaluatieperiode werden ingediend en de eveneens jaarlijkse *Schuldenbrieven* waarin de in het voorafgaande begrotingsjaar gefinancierde schuldverlichtingsactiviteiten werden geïventariseerd en kort toegelicht. Veel gegevens over de Nederlandse opstelling in internationaal kader konden worden ontleend aan de verslagen van de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking over hun deelname aan de Voorjaars- en Jaarvergaderingen van IMF en Wereldbank.

Behalve de teksten van deze regeringsnota's, -notities en brieven aan de Staten-Generaal omvatte de geraadpleegde documentatie ook de verslagen van de parlementaire debatten over de in deze stukken neergelegde opvattingen en beleidsvoornemens. Deze debatten tussen Kamerleden en betrokken bewindspersonen vonden in verschillende fora plaats. Het meest frequent waren de 'informele' bijeenkomsten van de vaste commissies van de Tweede Kamer voor respectievelijk Buitenlandse Zaken, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking<sup>1</sup> in zogenaamd *Algemeen Overleg* (voorheen *Mondeling Overleg*). Een formeler forum vormde het veel minder frequente *Nota Overleg* (voorheen *Uitgebreide Commissievergadering – UCV*) dat zich bezighield met de behandeling van belangrijke regeringsnota's, zoals die over de Buitenlanduitgaven en over de Herijking van het buitenlands beleid. Van deze vergaderingen werd in de *Handelingen der Staten-Generaal* woordelijk (stenografisch)

<sup>1</sup> Na de verkiezingen van 1994 werd de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking opgeheven en werden de door haar behandelde onderwerpen toegevoegd aan de agenda van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken.



verslag gedaan. Dit laatste geldt uiteraard ook voor de zogenaamde *plenaire zittingen* waarin de jaarlijkse begrotingswetten en de daarbij behorende *Memories van Toelichting* werden behandeld. Soms komen in de verslagen van deze debatten *regeringsstandpunten* duidelijker tot uiting dan in de stukken die de aanleiding voor de betreffende vergaderingen vormden. Waar dat het geval was, is er voor de reconstructie en weergave van het beleid in rapport gebruik van gemaakt.

### Dossieronderzoek

Behalve deze openbare bronnen is ook een aanzienlijke hoeveelheid intern materiaal binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bestudeerd. Dit was verspreid over circa 120 dossiers en helaas vaak, als gevolg van gebrekkige archivering, moeilijk traceerbaar en onvolledig. In dergelijke gevallen was het nogal eens nodig alternatieve ingangen te zoeken in een poging ontbrekende stukken alsnog te achterhalen. Dit maakte het dossieronderzoek tot een tijdrovende aangelegenheid, waarvan omvang en tijdsuur bij de planning van onderzoek duidelijk zijn onderschat. De belangrijkste onderwerpen waarvoor het dossieronderzoek relevant materiaal opleverde waren: de Nederlandse opstelling in de *Bretton Woodsinstellingen*, de deelname aan de bijeenkomsten van de *Club van Parijs*, de jaarlijkse *Macro-exercities* (vanaf 1996), de jaarlijkse *DAC High Level Meetings* en de *ODA definitie en toerekening*.

Dossieronderzoek is ook uitgevoerd in de Nederlandse Kiesgroepkantoren bij de Wereldbank en het IMF in Washington. Dit leverde veel bruikbare gegevens op, die overigens niet alleen betrekking hadden op wat er in Washington gebeurde. Dankzij een meer gedisciplineerde archivering en een beter doordachte dossiervorming is (in kopievorm) ook nogal wat interessant materiaal achterhaald, dat men bij het ministerie in Den Haag verwacht zou hebben aan te treffen, maar dat aldaar onvindbaar bleek.

Jammer was wel, dat de beraadslagingen van de Raden van Bewindvoerders van zowel de Wereldbank als het IMF strikt vertrouwelijk waren en bleven. Daarmee waren de verslagen van deze fora ontoegankelijk, met uitzondering van de, overigens woordelijk geregistreerde, bijdragen van de Nederlandse bewindvoerders. Hoewel informatief met betrekking tot Nederlandse standpunten, werd hun waarde sterk beperkt door het ontbreken van de context waarin de weergegeven uitspraken werden gedaan.

### Interviews

Er wordt in deze rapportage nauwelijks rechtstreeks gebruik gemaakt van mondeling verkregen informatie. Interviews met deskundigen en betrokkenen hadden veelal een exploratief karakter en zijn vooral gebruikt om inzicht te krijgen in het krachtenveld waarin beleidsontwikkeling met betrekking tot schuldverlichting zich afspeelde, om relevante en/of controversiële kwesties te identificeren en om schriftelijk bronmateriaal op te sporen.

Hiertoe werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de huidige budgethoudende directie voor schuldverlichting DVF (Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen, voorheen de Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Macro-Economische Aangelegenheden – DMO, en daarvoor de Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's – DMP). Verder werd uitvoerig gesproken met medewerkers van de Directie Financieel-economische Zaken, FEZ, in het bijzonder over betalingsproblemen en kwijtscheldingen in verband met bilaterale hulpverleningen, alsmede met de Afdeling Informatie Management (AIM) van het DGIS over de rapportage aan de DAC met betrekking tot de Nederlandse ODA-prestatie. Bij het ministerie van Financiën werd informatie ingewonnen over de kwijtschelding van exportkrediet schulden in Club van Parijs-kader en over de toerekening daarvan aan het hulpplafond. Een algemeen probleem tijdens dit onderzoek was, dat als gevolg van de combinatie van een lange evaluatieperiode (tien jaar) met een hoog-frequent overplaatsingsbeleid, veel van de nog bereikbare respondenten slechts een beperkt deel van het onderzochte tijdvak en het daarin gevoerde beleid konden overzien. Dit verhoogde het relatieve belang van schriftelijke bronnen. De nadruk die daarop geleidelijk steeds meer kwam te liggen was dan ook voor een deel uit nood geboren.

Ook in Washington werd een aantal interviews afgenomen. In de eerste plaats met de Nederlandse Bewindvoerders bij de BWIs, alsmede met enige van hun naaste adviseurs. Daarnaast werden gesprekken gevoerd met een twintigtal medewerkers bij de Wereldbank en het IMF over met name multilaterale schulden en schuldverlichting

## 2. Beleidsuitvoering

De uitvoering van het Nederlandse beleid inzake schuldverlichting kreeg uiteraard vorm in het uitdragen van Nederlandse standpunten in internationale fora, het ontplooiën van initiatieven en in pogingen andere actoren te overtuigen van de juistheid van de Neder-

landse zienswijze. Voor het traceren hiervan werden in essentie dezelfde onderzoeksmethoden gebruikt als hierboven vermeld onder ‘beleidsreconstructie’. Dit hoeft dus niet te worden herhaald.

Maar de uitvoering van het schuldverlichtingsbeleid kreeg toch vooral gestalte in de financiering van concrete schuldverlichtingsactiviteiten. Om die goed in kaart te brengen ten behoeve van een analyse van de beleidsuitvoering was meer nodig. Zoals aan het slot van het hoofdstuk 2 over de ‘Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking’ bleek, is het MIDAS managementinformatiesysteem van OS ongeschikt als gegevensbron voor serieus onderzoek. Het is zowel onbetrouwbaar als onvolledig in de registratie van OS-activiteiten en mist bovendien in zijn gegevensstructuur essentiële rubrieken en ‘velden’ die nodig zijn voor een bruikbare evaluatie.<sup>2</sup>

### Dossieronderzoek

In de gegeven situatie was het nodig een nieuw gegevensbestand voor de uitvoering van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid te construeren, toegespitst op de behoeften van deze evaluatiestudie. Als startpunt voor die exercitie zijn de overzichten van uitgevoerde schuldverlichtingsactiviteiten genomen die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vanaf 1990 jaarlijks naar de Tweede Kamer stuurde, de zogenaamde *Schuldenbrieven*. Deze gaven weer via welke concrete activiteiten in het voorafgaande jaar vorm was gegeven aan het Nederlandse schuldenbeleid en welke bedragen daarvoor nodig waren geweest.

Via langdurig en intensief onderzoek in de archieven en de financiële administratie van het ministerie van Buitenlandse Zaken is getracht alle in de *Schuldenbrieven* vermelde ‘activiteiten’ te traceren. Waar geen regulier activiteitendossier voorhanden was, is geprobeerd de betreffende committeringsbeslissing en de eruit voortvloeiende uitgaven of toerekeningen uit ander materiaal te reconstrueren. Voordat op die manier circa 300 activiteiten waren teruggevonden, moesten ruim 400 dossiers worden bestudeerd. Nadat alle mogelijkheden bij het ministerie waren uitgeput, was van het totaal aan uitgaven dat in de *Schuldbrieven* stond vermeld, nog voor NLG 66 mln niet getraceerd tot specifieke activiteiten. Omdat dit vrijwel uitsluitend bilaterale hullpleningen, Gemengde Kredieten en Laag-Concessionele Leningen betrof, is vervolgens besloten een beroep te doen op de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO) als uitvoerder en

<sup>2</sup> Sinds enkele jaren wordt gewerkt aan een nieuwe registratiesysteem onder de naam *Piramide*, maar dat was ten tijde van dit evaluatieonderzoek nog niet operationeel.

administrateur van dergelijke leningstransacties voor rekening van de Nederlandse Staat. Hoewel ook bij de NIO de archivering het nodige te wensen overlaat, lukte het om het grootste deel van het ontbrekende bedrag te traceren, zodat uiteindelijk nog voor een bedrag van ruim NLG 22 mln onverklaard bleef. Dit betekent dat de aan de Kamer gemelde schuldverlichtingsuitgaven over de periode 1990-1999 voor het grootste deel (NLG 3,176.054.000 of 99,3 %), maar niet helemaal, zijn getraceerd tot geregistreerde commitments en uitgaven. Daarmee is niet gezegd dat die informatie ook compleet was. Voor veel van de achterhaalde schuldverlichtingsactiviteiten, met name die uit de beginjaren van de onderzochte periode, moesten de onderzoekers vaststellen dat het beschikbare materiaal uiterst summier dan wel onvolledig was.

### *Database Schuldverlichting*

Om het verzamelde materiaal over de de schuldverlichtingsactiviteiten toegankelijk en analyseerbaar te maken is – in MS Access – een aparte database geconstrueerd. In dit gegevensbestand is voor elke getraceerde ‘activiteit’ een aantal kerngegevens (voor zover aanwezig) opgenomen met het oog op de beschrijving en analyse van de uitvoering van het schuldverlichtingsbeleid.

Deze kerngegevens zijn gegroepeerd in een vijftal rubrieken die samen beogen een voor deze evaluatiestudie bruikbaar beeld van de gefinancierde acties te geven, te weten:

- identificerende gegevens van de activiteit (naam, activiteitsnummer e.d.) en bron waaruit deze werd gefinancierd (begroting, programma);
- relevante kenmerken van het ontvangende land, zoals inkomenscategorie, mate van verschuldiging, e.d.;
- financiële omvang van de uitgave of toerekening, inclusief de mate waarin deze als ODA kan worden aangemerkt;
- besluitvorming over de activiteit, zoals vastgesteld in de gehanteerde motieven en doelstellingen;
- uitvoering van de gefinancierde actie, de gekozen modaliteit van schuldverlichting, het besluitvormingskader, de uitvoeringsorganisatie e.d.

De database bevat voor de onderzochte periode 1990-1999 in totaal 314 records van schuldverlichtingsactiviteiten. Bijlage 3 geeft inzicht in de opzet van deze database en geeft een verantwoording van de herkomst van de gegevens die voor de invulling van de records zijn gebruikt.

De database heeft zijn nut met name bewezen bij hoofdstuk 4, waarin de besluitvorming over en de uitvoering van Nederlandse schuldverlichtingsactiviteiten wordt beschreven en geanalyseerd. Om een indruk te krijgen van de transparantie en consistentie van de beleidsuitvoering zijn de samenhangen tussen een aantal variabelen onder de loep genomen, waaronder die tussen armoede en schuldverlichtingsmotieven; tussen motieven en schuldverlichtingsmodaliteiten; en tussen motieven en type schuld onder de loep genomen. Daartoe zijn de veronderstelde verbanden onderworpen aan een Chi-kwadraat test.

### 3. Uitvoering van het onderzoek

Het dossieronderzoek voor deze studie is grotendeels verricht door onderzoeksmedewerker Drs. J. Splinter. De analyses en de rapportage over het onderzoek zijn uitgevoerd door IOB-evaluator D.C. van der Hoek. Hierop werd kritisch en gedetailleerd commentaar geleverd door de hoofdconsultant voor de totale evaluatiestudie Schuldverlichting, mevrouw Dr. A.G. Dijkstra. Als meelezers voor dit onderzoek hebben gefungeerd Drs. R.D. van den Berg en Dr. H.E. Jorritsma, respectievelijk Directeur en plaatsvervangend Directeur IOB.

De concept-tekst van het rapport is voorgelegd aan een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en interne (d.w.z. ambtelijke) betrokkenen. Schriftelijk commentaar werd ontvangen van Prof. Dr. J.W. Gunning, van de Afdeling Macro-Economische Analyses en Samenwerking (DVF/AS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en van de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen / Exportkredietverzekering en Investeringsbevordering (BFB-EKI) van het ministerie van Financiën. Voor zover mogelijk zijn deze commentaren in de concept-tekst verwerkt. Over die verwerking is met de betrokken ambtelijke instanties uitvoerig overlegd; in het geval van DVF/AS mondeling met respectievelijk Drs. M.A. Brouwer (Hoofd), Drs. J.H.P. Smeets en mevrouw Drs. P.D. Eizema, en voor wat betreft BFB-EKI met mevrouw Drs. C.C. van der Lans, per e-mail.



## BIJLAGE 3 OPZET DATABASE SCHULDVERLICHTING (SV)

### ACTIVITEIT

**activiteitnummer:** **activiteitnaam:**  
**type schuld:** bilateraal hulpschuld / bilateraal exportkrediet / **begrotingscategorienunder:**  
 multilateraal / commercieel  
**kbe / potnummer:** **programma:**

### ONTVANGER

**land:** **regio:**  
**schuldenstatus:** SILIC / SIMIC / MILIC / MIMIC / LILIC / LIMIC **HIPC:** ja / nee  
**inkomensstatus:** LIC / LMIC / UMIC / HIC **MOL-status:** ja / nee  
**DAC-status:** DAC-1 / DAC-2 **commentaar:**

### FINANCIERING

**bedrag:** uitgave / toerekening (x NLG 1.000) **committeringsdatum:**  
**oda:** (x NLG 1.000) **garantieartikel:** ja / nee  
**non-oda:** (x NLG 1.000) **(begrotings) jaar:**

### BESLUITVORMING

**motieven (3x):** liquiditeitsprobleem / solvabiliteitsprobleem /  
 beleidsbeloning / Nederlands beleid / noodhulpbehoefte  
**doelstellingen (3x):** verbetering macro-economische situatie / ondersteuning  
 macro-economisch beleid / andere ontwikkelings-  
 doelstellingen

### UITVOERING

**SV-modaliteit:** schuldendienst / achterstanden / hoofdsom **SV-kader:** bilateraal / MDF /  
 support group / fifth dimension  
 / IDA-DRF / Club van Parijs  
**SV-maatregel:** kwijtschelding / overname / opkoop / conversie  
 (fonds)contributie / rentesubsidie / looptijdverlenging  
**uitvoeringsorganisatie:** bijv. NIO / Wereldbank **commentaar:**  
 Nederlands beleid / noodsituatie

# INVULLING DATABASE SCHULDVERLICHTING

## Activiteitentabel Schuldverlichting (SV)

VELD	INVULLING
id	volnummer
activiteitnr	activiteitcode MIDAS; bij ontbreken hiervan eigen code bestaand uit landnaam en jaartal toegekend
activiteitnaam	officiële activiteitnaam volgens MIDAS
cat-nr	begrotingscategorienummer volgens de extracomptabele staat OS
programma	naam OS-programma/onderdeel
kbe-potnr	nummer van de 'kleinste beheerseenheid' of 'pot' waaruit de SV-activiteit is gefinancierd
land	landnaam volgens schuldenbrief
bedrag	uitgave uit of toerekening aan de OS-begroting in een bepaald kalenderjaar, zoals weergegeven in dossier
oda	bedrag aan bilaterale SV dat volgens de DAC-richtlijnen als ODA telt
non-oda	bedrag aan bilaterale SV dat volgens de DAC-richtlijnen niet als ODA telt
jaar	kalenderjaar waarin de uitgave of toerekening plaatsvindt
motieven (3)	<b>menukeuzen</b>
	liquiditeitsprobleem
	solvabiliteitsprobleem
	beleidsbeloning
	NL beleid
	noodsituatie



**TOELICHTING**

unieke record-identificatie

activiteit-identificatienummer uit de financiële OS/administratie; kan in meer dan één record vóórkomen (bijvoorbeeld als een SV-activiteit zich over meer jaren uitstrekt of meer dan één soort sv omvat)

bij ontbreken MIDAS-registratie wordt de naam uit het Bemo of uit de Schuldenbrief gebruikt

ontleend aan de extracomptabele staat OS

ontleend aan de extracomptabele staat OS

ontleend aan de financiële OS-administratie

vormt de koppeling met de landentabel

inclusief garantiebetalingen in het jaar waarin ze worden erkend als kwijtgescholden schulden

betreft kwijtgescholden (lopende en achterstallige) renteverplichtingen + nieuwe consolidatielingen

betreft kwijtgescholden (lopende, achterstallige en toekomstige) aflossingsverplichtingen

inclusief de omzetting in kwijtschelding van in het verleden aan het garantieartikel toegerekende wanbetalingen

**voorbeelden**

ernst schuldensituatie, -positie of -last; omvang financieringsbehoefte; belasting overheidsbegroting; voorkoming wanbetaling IFI's; deelname HIPC-initiatief

externe kwetsbaarheid (/BB); armoedesituatie; deelname HIPC-initiatief; wegwerken betalingsachterstanden (IFI)

uitvoering hervormingsprogramma; kwaliteit of ondersteuning macro-economisch beleid; afsluiting of uitvoering IMF-akkoord; CFA-devaluatie 1994; beloning vredesregeling; behoorlijk bestuur

Duurzame OntwikkelingsVerdragsrelatie (DOV-status); continuïteit NL (SV-)beleid

hulpbehoefte (of noodhulp) na natuurramp; na conflict; gevolgen Golfcrisis

## Activiteitentabel Schuldverlichting (SV) vervolg

VELD	INVULLING
doelstellingen (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>menukeuzen</li> <hr/> <li>macro-economische situatie</li> <hr/> <li>beleidsondersteuning</li> <hr/> <li>andere OS-doelstellingen</li> </ul>
schuldtype	bilateraal
	<ul style="list-style-type: none"> <li>hulplening</li> <hr/> <li>GK/LCL</li> <hr/> <li>exportkrediet</li> </ul>
	multilateraal
	commercieel
SV-modaliteit	schuldendienst
	achterstanden
	hoofdsom
SV-maatregel (manier waarop aan de SV is vorm- gegeven)	kwijtschelding
	overname
	opkoop
	conversie
	contributie
	rentesubsidie
	looptijdverlenging

**TOELICHTING****voorbeelden**

verbetering macro-economische situatie; verlichting schuldenlast, verbetering schuldenpositie (stabilisatie schulden-dienstverplichtingen); verlichting begrotingstekort; verbetering betalingsbalans

ondersteuning macro-economisch beleid; ondersteuning economische hervorming

armoedeverlichting / -bestrijding (bijv. door vrijmaking van overheidsmiddelen voor sociale uitgaven); sector-ontwik-keling (o.a. debt swaps); herstel relatie met IFI's

reguliere concessionele OS-lening

concessionele deel van gemengd exportkrediet

exportkredietverzekering door NCM

schuld aan IFI's

schuld aan particuliere banken

lopende rente- en aflossingsverplichtingen

achterstallige rente- en aflossingsverplichtingen

toekomstige aflossingsverplichtingen

uitsluitend eigen (NL Staat) vorderingen

betalingsverplichtingen aan derden (bijv. Wereldbank)

op de 'tweedehands' markt van commerciële vorderingen tegen minder dan de nominale waarde

omzetting van vorderingen in andere vermogenstitels, alsmede debt swaps

financiële bijdrage aan door derden (bijv. Wereldbank) georganiseerde SV-actie

verlichting van schuldendienst aan derden (bijv. IMF) door subsidiëring van door dezen in rekening gebrachte rente

niet-concessionele schuldenconsolidatie in kader van Club van Parijs-akkoorden

## Activiteitentabel Schuldverlichting (SV) vervolg

VELD	INVULLING
SV-kader	bilateraal
(waarin besluitvorming tot stand is gekomen)	MDF
	support group
	Fifth Dimension
	IDA-DRF
	Club van Parijs
uitvoeringsorganisatie	instantie die de SV implementeert
commentaar	op- en aanmerkingen over volledigheid en kwaliteit van het dossiermateriaal; bijzonderheden over besluitvorming en financiering die niet in de databasestructuur passen

**TOELICHTING**

alleen met debiteur of crediteur

(multidonor) Multilateral Debt Fund

groep bilaterale donoren die gezamenlijk achterstanden van een debiteurenland bij WB of IMF wegwerkt

verzachting van IBRD-leningen tot IDA- voorwaarden

deelname in Debt Reduction Facility voor opkoop van commerciële schulden

consolidatie/verlichting van officiële hulp- of exportkrediet- (bilaterale) schulden

bijv. NIO, Wereldbank

## Landentabel Schuldverlichting (SV)

VELD	INVULLING	TOELICHTING
land	landnaam volgens schuldenbrief	vormt de koppeling met de activiteitentabel SV
regio	regionaam	
MOL-status	ja / nee	erkend als Minst Ontwikkeld Land door de VN
inkomenstatus	LIC	inkomenscategorie volgens Wereldbankclassificatie
	LMIC	
	UMIC	
	HIC	
schuldenstatus	SILIC	combinatie van mate van verschuldiging en mate van armoede volgens Wereldbankclassificatie
	SIMIC	
	MILIC	
	MIMIC	
	LILIC	
	LIMIC	
HIPC	ja / nee	'Heavily Indebted Poor Country'-status
DAC-status	DAC-1	ontwikkelingsland
	DAC-2	transitieland
commentaar		bijv. redenen voor bepaalde statustoekenning(en); (on)volledigheid dossier; nevenmotieven; bijzondere omstandigheden, enz.

## BIJLAGE 4 OS - SCHULDVERLICHTINGS- UITGAVEN PER LAND PER SCHULDTYPE 1990-1999

land	bilateraal			commercieel	Totaal
	hulpkrediet	exportkrediet	multilateraal		
Angola	59.733.000				59.733.000
Bangladesh	53.356.000				53.356.000
Benin	519.000				519.000
Bhutan			6.245.000		6.245.000
Bolivia		25.330.000	107.345.000	5.000.000	137.675.000
Bosnië			51.532.000		51.532.000
Bulgarije				15.000.000	15.000.000
Burkina Faso	17.244.000		65.000.000		82.244.000
Burundi	9.000.000				9.000.000
Cambodja			1.250.000		1.250.000
Chili	3.343.000				3.343.000
Costa Rica	31.523.000			10.000.000	41.523.000
Ecuador	12.045.000				12.045.000
Egypte	76.176.000				76.176.000
Ethiopië				10.000.000	10.000.000
Filipijnen	2.000.000				2.000.000
Georgië			1.775.000		1.775.000
Ghana	16.748.000		10.000.000		26.748.000
Guinee Bissau			6.672.000		6.672.000
Guyana	4.570.000	4.920.000			9.490.000
Haïti			3.500.000		3.500.000
Honduras	28.195.000	3.300.000	20.950.000		52.445.000
India	224.904.000				224.904.000
Indonesië	133.479.000				133.479.000
Ivoorkust	5.415.000	65.138.000		10.000.000	80.553.000
Jamaica	116.466.000			5.000.000	121.466.000
Jemen	19.080.000		70.507.000	10.000.000	99.587.000

land	bilateraal				Totaal
	hulpkrediet	exportkrediet	multilateraal	commercieel	
Kameroen	34.904.000	3.990.000			38.894.000
Kenya	67.351.000				67.351.000
Macedonië			19.600.000		19.600.000
Madagascar				3.508.000	3.508.000
Malawi			36.453.000		36.453.000
Mali		2.764.000	30.000.000		32.764.000
Mexico	3.378.000				3.378.000
Mozambique	91.467.000		91.800.000	4.000.000	187.267.000
Nicaragua	121.797.000		125.268.000	10.000.000	257.065.000
Niger			11.840.000		11.840.000
Nigeria	5.124.000				5.124.000
Pakistan	54.542.000				54.542.000
Peru	155.893.000		50.000.000		205.893.000
Rwanda	7.500.000	3.420.000	40.023.000		50.943.000
Senegal	7.110.000	7.220.000		3.207.000	17.537.000
Sri Lanka	10.529.000				10.529.000
Suriname			10.615.000	7.735.000	18.350.000
Tanzania	14.355.000	149.500.000	70.000.000		233.855.000
Togo		1.040.000			1.040.000
Tunesië	46.853.000				46.853.000
Uganda			143.010.000	4.900.000	147.910.000
Vietnam	48.096.000				48.096.000
Wereldwijd			167.500.000		167.500.000
Zambia	88.058.000		40.000.000	9.000.000	137.058.000
Zimbabwe	50.444.000				50.444.000
Totaal	1.621.197.000	266.622.000	1.180.885.000	107.350.000	3.176.054.000



## BIJLAGE 5 ENHANCED STRUCTURAL ADJUSTMENT FACILITY (ESAF)

De ‘versterkte structurele aanpassingsfaciliteit’ werd in 1987 in het leven geroepen<sup>1</sup> omdat het IMF het concessionele instrumentarium miste om lage-inkomenslanden met structurele aanpassingsproblemen te helpen. In 1993 besloot de Raad van Bewindvoerders tot een uitbreiding (ESAF-II) en in 1996 werd zelfs besloten om de faciliteit permanent en, na een overgangperiode (als Interim ESAF) tot 2005, zelfdragend te maken.

De ESAF-doelgroep bestond uit de ca. 80 armste ontwikkelingslanden die voor de Wereldbank de *IDA-only* status hadden, hetgeen betekent dat zij bij de Bank alleen toegang hebben tot het ‘zachte leningen-loket’. Op voorwaarde dat het ontvangende land specifieke hervormingsmaatregelen nam en uitvoerde, werden onder de ESAF zachte leningen beschikbaar gesteld om de economische stabilisatie en transitie mee te financieren. Hierdoor diende de basis te worden gelegd voor hoge en duurzame economische groei en extern (betalingsbalans-) evenwicht.

ESAF-leningen hadden een looptijd van 10 jaar, met een aflossingsvrije periode van 5,5 jaar; de rente bedroeg 0,5%. Met deze condities waren de leningen zeer zacht en voldeden zij ruimschoots aan het minimum schenkingspercentage van 25 dat door de DAC wordt gehanteerd voor ODA. Vanaf 1987 tot het begin van 1999 werd ongeveer \$ 9 mrd uitgegeven onder 79 zogenaamde ‘arrangementen’ met 51 verschillende landen. Het was dus geen uitzondering dat landen meer dan eens bij de faciliteit moesten aankloppen.

### Conditionaliteit

Om voor een ESAF-arrangement in aanmerking te komen dienden landen een driejarig, breed opgezet aanpassingsprogramma te entameren. Hiertoe moesten macro-economische en structurele beleidsdoelstellingen worden geformuleerd, evenals de maatregelen om die doelstellingen te realiseren. Dit gebeurde in een *Policy Framework Paper* (PFP), gezamenlijk opgesteld (althans in naam) door de nationale autoriteiten en de staven van IMF en Wereldbank. In PFP’s werden tevens de externe financieringsbehoeften

<sup>1</sup> ESAF vormde de opvolger van de *Structural Adjustment Facility* (SAF), ingesteld in 1986.

geïdentificeerd, waarmee ze dienden als raamwerk en katalysator voor de planning en levering van aanvullende technische en financiële hulp door andere donoren. Gedurende de looptijd van het ESAF-arrangement moesten PFP's jaarlijks worden geactualiseerd. Aan de hand van deze exercitie kon worden vastgesteld of een land zich met betrekking tot de voorgenomen hervormingen *on-track* of *off-track* bevond. Het laatste kon ernstige gevolgen hebben. Niet alleen voor de uitbetaling van de successieve tranches van de bijbehorende ESAF-kredieten, maar ook voor de beschikbaarheid van geldstromen van andere donoren en zelfs van particuliere kapitaalverschaffers. Zowel hulpgevers als investeerders lieten zich bij hun financieringsbeslissingen vaak leiden door het antwoord op de vraag of het IMF het gevoerde macro-economische beleid wel of niet als gezond beoordeelde. Ook in de Club van Parijs (zie bijlage 6) was de afsluiting van een ESAF-overeenkomst een voorwaarde vóór de opening van onderhandelingen over de verlichting van bilaterale schulden. Deze consequenties onderstrepen het grote belang van het Fonds als poortwachter voor andere geldstromen.

### Financiering

ESAF-operaties werden gefinancierd uit contributies van lidstaten in de vorm van leningen en giften aan de ESAF Trust, beheerd door het IMF. Deze Trust kende drie rekeningen:

- de Leningenrekening, die de leningsmiddelen van ESAF-crediteuren bevatte voor doorlening aan de ESAF-beneficianten; de gecommitteerde bijdragen aan deze rekening bedroegen tot en met eind februari 1999 SDR 9,5 mrd, waarvan SDR 6,6 mrd inmiddels was uitgeleend. Op de ingeleende fondsen vergoedt het IMF een marktconforme rente;
- de Subsidierekening, die gebruikt werd om de concessionele rente die ontvangers op ESAF-leningen betalen te subsidiëren; gecommitteerde bijdragen werden in september 1999 gewaardeerd op SDR 4,0 mrd, waarvan 0,6 mrd afkomstig van het IMF zelf;
- de Reserverekening, ter verschaffing van zekerheid voor de aanspraken van crediteuren op de Trust.

In 1997 werd de ESAF Trust omgevormd tot de ESAF-HIPC Trust met het doel om de financiering te leveren voor zowel de IMF-deelname aan het in 1996 gelanceerde HIPC-Initiatief, als voor de rentesubsidiëring van de Interim-ESAF operaties tot 2005. Aangezien het niet mogelijk bleek voor de gelijktijdige bekostiging van beide soorten uitgaven voldoende donorfinanciering te genereren, diende het Fonds uit eigen middelen

bij te dragen. Dit gebeurde uiteindelijk door een klein deel van de goudreserves op te waarden (zie voor details hoofdstuk 6: Multilaterale schulden).

In het licht van de bevindingen van interne en externe evaluaties in 1997 en 1998 besloot het Fonds tot een aantal maatregelen om het ontwerp en de uitvoering van met ESAF-middelen ondersteunde programma's te versterken. De aanpassingen richtten zich onder andere op de bevordering van de ownership bij ontvangende overheden; op een scherpere selectiviteit bij de vaststelling van condities waaronder landen toegang konden krijgen tot de faciliteit; en op een intensievere samenwerking met de Wereldbank om ongunstige sociale gevolgen van ESAF-programma's beter te identificeren en te bestrijden.

### Poverty Reduction and Growth Facility

Voordat al deze hervormingen handen en voeten hadden gekregen diende zich echter een nieuwe ontwikkeling aan, namelijk de uitbreiding van het HIPC-Initiatief tot het (*Enhanced*) HIPC-2 (zie betreffende bijlage). De koppeling die met HIPC-2 werd geïntroduceerd tussen schuldverlichting en armoedebestrijding, sloot goed aan bij de veranderingen die bij de ESAF in gang waren gezet. Om de heroriëntatie ook naar buiten toe zichtbaar te maken werd de *Enhanced Structural Adjustment Facility* in 1999 omgedoopt tot de *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*. Uiteraard was de internationale politieke en maatschappelijke druk die de 'opwaardering' van HIPC-1 tot HIPC-2 krachtig bevorderde, ook aan deze ontwikkeling niet vreemd.

De versterkte armoedeconcentratie kreeg tevens gestalte door de vervanging van het PFP als basisdocument voor ESAF-programma's door het PRSP, geïntroduceerd door de Wereldbank ter gelegenheid van de uitbreiding van het HIPC-Initiatief. De financiering van PRGF-programma's via de Trust Fundconstructie werd voortgezet, zij het dat de naam van dit fonds werd gewijzigd in PRGF-HIPC Trust.



## BIJLAGE 6 CLUB VAN PARIJS (CVP)

De Club van Parijs is een informeel forum van officiële bilaterale crediteuren dat zich tot taak stelt gecoördineerde en duurzame oplossingen te vinden voor schuldenlanden met betalingsproblemen. De Club bestaat sinds 1956 en heeft sindsdien 348 overeenkomsten afgesloten met 77 verschillende landen, die dus in de loop van de jaren vrijwel allemaal meer dan één schuldenregeling hebben moeten treffen. Sinds 1983 is met deze regelingen een bedrag van in totaal \$ 392 mrd gemoeid geweest.

### Beginselen

Als leidraad voor haar werkzaamheden hanteert de Club een vijftal beginselen die door alle deelnemende crediteuren en debiteuren leden worden onderschreven:

- *geval-tot-geval benadering*: er wordt uitsluitend gewerkt op individuele basis, de Club treft geen generieke regelingen;
- *consensus*: voor alle besluitvorming is eenstemmigheid vereist;
- *conditionaliteit*: alleen landen die hervormingen doorvoeren om hun betalingsproblemen op te lossen komen in aanmerking voor schuldenregelingen;
- *solidariteit*: alle deelnemende crediteuren stemmen ermee in de voorwaarden die in Clubverband worden overeengekomen, toe te passen;
- *non-discriminatie*: de debiteur kan niet aan crediteuren buiten de Club (voor hen) gunstiger terugbetalingsvoorwaarden bieden dan binnen de Club van Parijs met eenstemmigheid werden overeengekomen.

### Lidmaatschap en werkwijze

De Club kent momenteel 19 permanente leden (18 OESO-landen + Rusland), waarnaast nog 13 andere landen op ad hoc basis aan onderhandelingen met individuele debiteuren hebben deelgenomen. Het voorzitterschap is in handen van het Franse ministerie van Financiën dat ook het secretariaat verzorgt. De bijeenkomsten vinden 10 à 11 keer per jaar in Parijs plaats en zijn gewijd aan onderhandelingen met debiteuren, aan informatie-uitwisseling tussen Clubleden over de schuldenposities van individuele landen en aan methodologische kwesties met betrekking tot schulden en schuldverlichtingsregelingen.

Hoewel de Club geen rechtspersoonlijkheid of statuut kent, zijn er, naast de al genoemde beginselen, bepaalde afspraken en gebruiken die werk en werkwijze bepalen. Zo wordt alleen onderhandeld over officiële bilaterale schulden (die zijn òf door de overheid zelf gemaakt, òf door haar gegarandeerd) op middellange en lange termijn. Deze officiële schulden kunnen zowel voortkomen uit exportkredieten als uit hulpleningen (ODA-schulden). Korte termijnschulden zijn uitgesloten omdat hun herstructurering de deelname van debiteuren aan de internationale handel zou ontwrichten.

Een centraal concept in de schuldenregelingen van de Club van Parijs is de zogenaamde *Cutoff date*. Deze wordt vastgesteld wanneer een debiteurenland voor de eerste keer naar de Club komt en daarna niet meer veranderd, ook niet als vervolgens nieuwe schuldenregelingen nodig blijken. Kredieten die zijn verstrekt ná de cutoff date komen niet voor herstructurering in aanmerking. Het strakke vasthouden aan deze datum dient om de toegang tot (nieuw) krediet voor de debiteur te herstellen.

Kenden de Club-regelingen oorspronkelijk alleen tijdelijke (niet-concessionele) of permanente (concessionele) verlaging van de schuldendienst (bekend als *flow relief* of *Debt Service Reduction – DSR*), sinds een aantal jaren is het met name in het kader van het HIPC-Initiatief, ook mogelijk verlichting van de nog uitstaande schuld(voorraad) te bieden (aangeduid als *stock relief* of *Debt Reduction – DR*).

De resultaten van schuldenonderhandelingen worden neergelegd in zogenaamde *Agreed Minutes*, die zelf niet juridisch bindend zijn, maar waarin de delegaties op zich nemen de overeengekomen herstructureringscondities via vervolgens met de debiteur af te sluiten bilaterale (juridisch bindende) overeenkomsten te implementeren.

### Voorwaarden

Het conditionaliteitsbeginsel komt er in de praktijk op neer dat onderhandelingen pas kunnen worden geëntameerd nadat is voldaan aan de voorwaarde dat het betreffende schuldenland een door het IMF goedgekeurd en ondersteund hervormingsprogramma in uitvoering heeft. De financiële IMF-ondersteuning kan worden geleverd onder een reguliere *Stand-by Arrangement (SBA)*, de *Extended Fund Facility (EFF)* voor midden-inkomenslanden, of de *ESAF/PRGF* voor lage-inkomenslanden (zie bijlage 5).

Gedurende de eerste dertig jaar van haar bestaan kende de Club alleen niet-concessionele vormen van herstructurering, Dat wil zeggen dat achterstalligheden en schulden-

dienstbetalingen die vervielen tijdens de overeengekomen consolidatieperiode (doorgaans variërend van één tot drie jaar) werden geconsolideerd tegen marktconforme rente, waarbij de terugbetaling kon worden uitgesmeerd over een langere periode. Dit verlichtte uiteraard de last die op de debiteur drukte voor de korte termijn, maar veranderde niets aan de netto contante waarde van de totale schuld (zie ook bijlage 7). Deze vorm van herstructurering was dus bij uitstek geschikt voor de verlichting van (tijdelijke) liquiditeitsproblemen. De consolidatievoorwaarden staan bekend als de *Classic terms*.

In de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw begon evenwel duidelijk worden dat dit niet meer voldoende was voor de armste en zwaarst verschuldigde ontwikkelingslanden. Dit besef leidde tot een internationale discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van concessionele herstructurering, die via verlaging van de netto contante waarde zou resulteren in echte schuldverlichting. De gedachte aan kwijtschelding van officiële schulden was in die periode nog ongehoord en het kostte de nodige tijd en moeite om er aan te wennen. Toen het eenmaal zover was, bleek het begin dan ook bescheiden.

### Menubenadering

In 1988 werden de Toronto voorwaarden ingevoerd, die, omdat de belangrijkste crediteuren het niet eens konden worden over de te hanteren modaliteit van schuldverlichting, voor de zogenaamde non-ODA schulden een menu van drie opties omvatte: twee concessionele, resulterend in kwijtschelding tot 33% van de te consolideren schulden, hetzij door rechtstreekse reductie van de behandelde vorderingen (optie A), hetzij door herstructurering van die vorderingen tegen een verlaagde rente (optie C); en één ‘commerciële’, waarbij de behandelde vorderingen tegen markttrente werden geherstructureerd over een langere periode (optie B). ODA-schulden werden geherstructureerd over een langere periode tegen een rentetarief dat minstens zo concessioneel was als dat van de oorspronkelijke kredieten, waardoor de netto contante waarde van deze “hulpschulden” automatisch verder daalde.

Het Toronto menu bleek het eerste te zijn van een reeks van optiepakketten voor steeds concessioneler wordende schuldenregelingen in het kader van de Club van Parijs. Evenals de Toronto terms werden zij genoemd naar de stad waar de G-7 top plaatsvond die de politieke impuls tot het betreffende nieuwe menu had gegeven. Zo werden de Toronto terms in 1991 vervangen door de London voorwaarden (of *Enhanced Toronto terms*), waarbij het maximum kwijtscheldingspercentage steeg van éénderde naar de helft van de behan-

delde schuldendienst. Het London menu maakte op zijn beurt in 1995 plaats voor de Napels voorwaarden, waarbij de maximale kwijtschelding steeg tot tweederde.

De verbetering die reeds het jaar daarop, in 1996, werd ingevoerd (Lyon voorwaarden), hield verband met de lancering van het HIPC-initiatief en vloeide gedeeltelijk voort uit onderhandelingen over de lastenverdeling tussen officiële bilaterale en multilaterale crediteuren bij de allesomvattende schuldenregelingen die onder HIPC werden beoogd. De versterking van het HIPC-Initiatief tot HIPC-2 in 1999 ging gepaard met een parallelle verdere verbetering van de voorwaarden voor bilaterale schuldverlichting. Deze kregen gestalte in de zogenaamde Keulen voorwaarden.

De hierna volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van opeenvolgende menu's.

#### Club van Parijs: Concessionele consolidatievoorwaarden voor lage-inkomenslanden en hun toepassing

voorwaarden	datum	maximale kwijtschelding	aantallen	
			consolidaties	landen
Toronto	okt 1988	33%	27	20
London	dec 1991	50%	24	23
Napels	jan 1995	67%	45	32
Lyon	dec 1996	80%	8	5
Keulen	nov 1999	90%	20	16

Bron: [www.clubdeparis.org](http://www.clubdeparis.org)



## BIJLAGE 7 HEAVILY INDEBTED POOR COUNTRY – (HIPC) INITIATIVE

Het HIPC-Initiatief is een actieprogramma, ontwikkeld door Wereldbank en IMF, om een duurzame oplossing te bieden voor de schuldenproblemen van arme landen die een gezond beleid voeren. Het werd ontwikkeld in antwoord op een oproep van de G7-top in Halifax, Canada in 1995 en goedgekeurd door de aandeelhouders van de BWI tijdens hun jaarvergaderingen in september 1996. De doelgroep werd gevormd door alle zwaar verschuldigde arme landen die in aanmerking kwamen voor ESAF- en IDA-financiering<sup>1</sup>, en die een door IMF en Wereldbank ondersteund aanpassingsprogramma uitvoerden of aanvaardden. Dat waren er 41<sup>2</sup>.

### HIPC-1

De opzet van het initiatief omvatte twee fasen van elk (in beginsel) drie jaar, gedurende welke de debiteur een krachtig aanpassings- en hervormingsprogramma diende uit voeren. Daarbij zou het land tijdens de eerste fase met geld en goede raad worden ondersteund door de BWI, en tegelijk van de bilaterale en commerciële crediteuren tot 67% verlichting van de vervallende schuldendienst op Napels-voorwaarden (zie bijlage 6) ontvangen (zogenaamd *flow relief*). Deze periode was te beschouwen als een soort proeftijd waarin het betreffende land kon laten zien dat het een serieus hervormingsbeleid wilde invoeren en volhouden. Na aldus in drie jaar een *track record* te hebben opgebouwd van gezond macro-economisch beleid, zou het betreffende land het zogenaamde *Beslispunt* bereiken, waarop zou worden bepaald of het in aanmerking zou komen voor hulp onder het Initiatief. Hiertoe diende een analyse te worden uitgevoerd van de houdbaarheid van de schuldenlast, geprojecteerd over de volgende periode van drie jaar (de tweede fase) tot aan het zogenaamde *Eindpunt*. In het kader van deze *Debt Sustainability Analysis (DSA)* zou worden nagegaan of: (i) de Netto Contante Waarde (zie Box) van de totale buitenlandse schuld als percentage van de export onder een – per land vast te stel-

<sup>1</sup> Zogenaamde *IDA-only countries*: Ontwikkelingslanden die bij de Wereldbank alleen toegang hebben tot het IDA-loket voor zachte financiering: BNP per hoofd in 1995 maximaal \$ 765.

<sup>2</sup> Als HIPC's werden geclassificeerd: 32 *Severely Indebted Low-Income Countries (SILICs)*, 7 *Low-Income Countries (LICs)* die van de Club van Parijs herstructurering van hun schulden hadden ontvangen op concessionele voorwaarden, en nog 2 *Lower-Middle Income Countries (LMICs)* die recentelijk *IDA-only* waren geworden (IDA/SecM95-161).

### Netto Contante Waarde

*De nominale waarde van de buitenlandse schuld is geen goede maatstaf voor de schuldenlast van een land, als een significant deel van de buitenlandse schuld is aangegaan op concessionele voorwaarden, bijvoorbeeld, met een rentetariefofonder de geldende marktrente. De netto contante waarde van schuld is een maatstaf die wèl rekening houdt met de mate van concessionaliteit. Deze NCW wordt gedefinieerd als de som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossing) van bestaande schuld, gedisconteerd tegen de marktrente. Wanneer de rente op een lening lager is dan die marktrente, dan is de resulterende NCW van de schuld lager dan de nominale waarde. Het waardeverschil geeft het schenkingselement weer. Voor de HIPC's als groep bedroeg de NCW van de buitenlandse schuld eind 1994 - volgens de World Debt Tables van de Wereldbank - ongeveer \$ 190 mrd, terwijl diezelfde schuld nominaal \$ 241 mrd beliep.*

len – streefniveau tussen 200 en 250% zou uitkomen; (ii) de buitenlandse schuldendienst zou dalen tot onder de 20-25% van de export; en (iii) voor zeer open economieën (die door hun relatief omvangrijke export de eerste twee drempels moeilijk zouden kunnen overschrijden), de NCW van de verhouding schuld/overheidsinkomsten onder het niveau van 280% zou komen of blijven.

Een land dat er volgens deze projecties niet in zou slagen zijn schuldenlast na drie jaar tot houdbare proporties terug te brengen, kon in aanmerking komen voor de tweede fase van het traject. Hierin werd van de debiteur opnieuw drie jaar strak volgehouden hervormingsbeleid verlangd. Dat beleid zou dan door de “internationale financiële gemeenschap” worden ondersteund, onder andere met kwijtschelding van de in deze periode vervallende schuldendienst door bilaterale crediteuren tot 80% (flow relief op zogenaamde Lyon-voorwaarden). Aan het einde van de tweede fase zou het Eindpunt worden bereikt, waarop alle betrokken crediteuren, bilaterale, commerciële en multilaterale, gecoördineerd de NCW van hun nog uitstaande vorderingen zouden reduceren tot een voor het land houdbaar niveau. Hierbij zouden de leden van de Club van Parijs hun kwijtschelding tot maximaal 80%, ook toepassen op de nog uitstaande schuldvoorraad van de debiteur, de stock-of-debt regeling.

Om de verlichting van schulden aan de multilaterale ontwikkelingsbanken te financieren werd twee Trust Funds opgezet: (i) het door de IDA te beheren HIPC Trust Fund, te vullen met eigen middelen van de Wereldbank (voornamelijk ingehouden winst) en bijdragen van bilaterale donoren; (ii) de ESAF-HIPC Trust, waaruit de IMF bijdrage aan de multilaterale schuldverlichting bij het bereiken van het Eindpunt in het HIPC-traject zou worden

gefinancierd. Ook dit fonds zou gevoed worden met donorbijdragen, maar zou daarnaast worden gevuld met de beleggingsopbrengsten van de verkopen van een klein deel van de IMF-goudvoorraad.

Hoewel de HIPC-aanpak evenals eerder, vooral in het kader van de Club van Parijs, ontplooidde initiatieven, uitging van een geval-tot-geval benadering (en dus generieke maatregelen schuwde), introduceerde het ook twee essentiële vernieuwingen: ten eerste werden *alle* soorten schulden in de probleemanalyse betrokken en werden schuldverlichtingsmaatregelen met *alle* categorieën crediteuren gecoördineerd; de tweede doorbraak bestond erin dat voor het eerst de onontkoombaarheid van verlichting van de *multilaterale* schuldenlast – op NCW-basis – onder ogen werd gezien.

Bij de lancering ervan werden de totale kosten van het Initiatief geraamd op \$ 5,6 mrd. Deze schatting liep overigens snel op en bedroeg medio 1997 al \$ 7,4 mrd en in 1999 zelfs \$12,5 mrd. Nog belangrijker dan de hoogte van de totale kosten bleek evenwel de verdeling ervan tussen bilaterale en multilaterale crediteuren. Hierover ontstonden langdurige en soms hoog oplopende discussies.

Als gevolg van de nogal restrictieve voorwaarden, waaronder met name de hoge toelatingsdrempels en de lange “kwalificatieperiodes”, waren de daadwerkelijke schuldverlichtingseffecten van het Initiatief op de korte termijn niet spectaculair. Hoewel de kwalificatietermijnen met enige flexibiliteit werden gehanteerd bereikten onder HIPC-1 slechts vier landen het Eindpunt, namelijk Oeganda en Bolivia in 1998, en Guyana en Mozambique in 1999.

## HIPC-2

Vrijwel vanaf de start werden de voorwaarden en faciliteiten van het Initiatief door critici zowel te beperkend als te beperkt gevonden. Dit gebeurde vooral door internationale NGO's en hun koepelorganisaties (zoals *Jubilee 2000*), die erin slaagden de publieke opinie in de geïndustrialiseerde landen effectief te mobiliseren en zo de betreffende regeringen en de IFI's onder grote druk wisten te zetten. Dit leidde tot een uitgebreid consultatieproces waarin de BWI uit de hele wereld kritieken en alternatieven verzamelden die in 1999 werden verwerkt in tamelijk ingrijpende verbeteringsvoorstellen. Na de G7 top van dat jaar in Keulen, alwaar de NGO's zich opnieuw luidruchtig manifesteerden, gingen de aandeelhouders van Wereldbank en IMF tijdens hun respectievelijke jaarvergaderingen in september akkoord met het zogenaamde *Enhanced HIPC Initiative* (of HIPC-2). Het herziene

kader beoogde de schuldverlichting geboden door HIPC-1 tegelijk *dieper*, *sneller*, en *breder* te maken.

- *Dieper*, door de drempels voor de houdbaarheid van de schuldenlast te verlagen: de schulden/export ratio van 200-250% tot 150% en voor zeer open economieën de ratio schulden/overheidsinkomsten van 280% tot 250%. Verder zou de houdbaarheidsanalyse op het Beslispunt niet meer worden gebaseerd op een projectie van de schuldenratio's over de komende drie jaar, maar op de werkelijke gegevens over het afgelopen jaar.
- *Sneller* doordat de multilaterale crediteuren, zoals de bilaterale reeds deden, tussen het Beslis- en het Eindpunt al *interim* schuldverlichting zouden gaan verstrekken. De snelheid zou tevens worden bevorderd door in het vervolg het Eindpunt van het hele traject te laten zweven. Daarbij zou het bereiken ervan afhankelijk worden van specifieke uitkomsten van hervormingen in plaats van de lengte van een opgebouwd track record.
- *Breder* door meer schuldenlanden in aanmerking te laten komen voor de faciliteiten van het Initiatief, Dit zou een automatisch gevolg zijn van de verlaging van de toegangsdrempels.

Al deze verbeteringen kostten natuurlijk geld en de schatting voor de totale rekening van het Initiatief liep dan ook op van \$ 12,5 naar \$ 27,4 mrd, min of meer gelijkelijk verdeeld tussen bilaterale en multilaterale crediteuren.

Om de bevorderen dat de dankzij het HIPC vrijvallende overheidsmiddelen ten goede zouden komen aan armoedevermindering werd onder de verbeterde versie van het Initiatief van de schuldenlanden verlangd, dat zij een armoedeverminderingstrategie zouden uitwerken. Aanvankelijk luidde de voorwaarde dat het strategiedocument, het *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, gereed diende te zijn vóórdat het Beslispunt kon worden gepasseerd. Toen die eis te zwaar bleek en teveel kandidaat-landen op korte termijn de boot dreigden te missen, werd in 2000 de voorwaarde afgezwakt tot de opstelling van een *Interim-PRSP*. Dit bleek beter haalbaar en bijgevolg slaagden 22 landen erin vóór 31 december 2000 – een datum die dankzij de Jubilee 2000 acties inmiddels een symbolische betekenis had gekregen – het Beslispunt van het HIPC-traject te passeren. Volgens

de verbeterde opzet van HIPC-2 konden zij vanaf dat moment profiteren van schulden- dienstverlichting van zowel bilaterale als multilaterale crediteuren.

In maart 2002 was dit aantal landen gegroeid tot 26, waarvan er vier inmiddels ook het Eindpunt hadden bereikt: Oeganda, Bolivia, Mozambique en Tanzania. De eerste drie hadden onder HIPC-1 ook al hun Eindpunt bereikt, maar bleken onder de verruimde voorwaarden van het vernieuwde Initiatief alsnog voor de verdergaande schuldsverlichting – tot aan de verlaagde houdbaarheidsdrempels – in aanmerking te kunnen komen. Voor de 26 landen voorbij het Beslispunt verwachtten Wereldbank en IMF dat, rekening houdend met de extra schuldsverlichting buiten het HIPC-Initiatief zoals reeds gecommiteerd door verscheidene bilaterale donoren, de totale uitstaande schuld in NCW-termen zou kunnen dalen met bijna tweederde: van \$ 62 mrd tot \$ 22 mrd.



## BIJLAGE 8 DOCUMENTATIE

Botchwey, K., Collier, P., Gunning, J.W. & Hamada, K. (1998). *External evaluation of the ESAF, Report by a group of independent experts*. Washington: IMF.

Evans, H. (1999). Debt Relief for the Poorest Countries: Why Did It Take So Long. *Development Policy Review*, Vol 17, No. 3, 267-279.

Felgenhauer, G. (2000). IMF Off-Market Gold Sales: Questions of Law and Moral Hazard. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 39, No. 1, 221-155.

Griffith-Jones, S. (1989) *European Banking Regulations and Third World Debt: The Technical, Political and Institutional Issues* (discussion paper 271). Brighton: Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.

IMF. (1997). *The ESAF at Ten Years, Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries* (Staff Report). Washington: IMF.

Kesteren, K. van. (1994). The use of aid money for debt reduction – A view from inside. *Journal of International Development*, Vol. 6, No. 2, 241-252.

Nekkers, J.A. & Malcontent, P.A.M. (red.) (1999). *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Matthew, M. (1996). *A Multilateral Debt Facility: Global or National?* Report to the Group of 24. London.

Mistry, P.S. (1994). *Multilateral Debt: An Emerging Crisis?* The Hague: Fondad.

Mistry, P. S. (1995). *Multilateral Development Banks: An Assessment of their Financial Structures, Policies and Practices*. The Hague: Fondad.

Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (1990-2001). *Jaarverslagen 1989 – 2000*. Den Haag: NIO.

Schreiner, P. & Kjørven, O. (2001). *The International Monetary Fund and the World Bank Cooperation on Poverty Reduction*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

State Secretariat for Economic Affairs. (2001). *The Swiss Debt Reduction Program 1991-2001: Achievements. Perspectives*. Bern: SECO.

Stephens, M. (1999). *The Changing Role of Export Credit Agencies*. Washington: IMF.

World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Oxford / New York / Toronto: Oxford University Press for the World Bank.

### Ministerie van Buitenlandse Zaken

*Handleiding Programmahulp*. (1994). Den Haag: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking.

*Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbijdragen aan Schuldverlichting 1990-1997*. DMO/MS: 1998.

Jaarverslagen Ontwikkelingssamenwerking 1988 t/m 2000.

Oret/Miliev-programmabeschrijving, *Staatscourant* nr. 136, 18 juli 2001.

### Parlementaire documentatie

#### Nota's

*De internationale schuldenproblematiek*. TK: 1984-1985, 10 085, nr. 2.

*Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. TK: 1990-1991, 21 813, nr. 2.

*Beleidsprogramma 1990-1993: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. TK: 1990-1991, 21 813, nr. 4



Buitenlanduitgaven. TK:1991-1992, 22 610, nr. 2.

Een wereld in geschil: TK: 1993-1994, 23 408, nr. 2:

Herijking van het buitenlands beleid. TK: 1995-1996, 24 337, nr. 001- herdruk

### Notities

Schuldenproblematiek. TK: 1992-1993, 22 800 , nr. 71.

Multilaterale schulden. TK: 1994-1995, 24291, nr. 1.

Bretton Woodsinstellingen. TK: 1995-1996, 24 444, nr. 1

Schuldtoets. TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 83

Notitie over de kwaliteit van de Internationale Financiële Instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking (Brief van R aan TK dd. 27-12-99)

Macro-georiënteerde Programmahulp. TK: 1999-2000, 26 433, nr. 22.

### Memories van Toelichting

op Hoofdstuk V van de Rijksbegroting (Buitenlandse Zaken):

Begrotingsjaar	1989 – TK: 1988-1989, 20 800 V, nr. 2
	1990 – TK: 1989-1990, 21 300 V, nr. 2
	1991 – TK: 1990-1991, 21 800 V, nr. 2
	1992 – TK: 1991-1992, 22 300 V, nr. 2
	1993 – TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 2
	1994 – TK: 1993-1994, 23 400 V, nr. 2
	1995 – TK: 1994-1995, 23 900 V, nr. 2
	1996 – TK: 1995-1996, 24 400 V, nr. 2
	1997 – TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 2
	1998 – TK: 1997-1998, 25 600 V, nr. 2
	1999 – TK: 1998-1999, 26 200 V, nr. 2

**‘Schuldenbrieven’ en ‘Macrobriefen’**

over de OS-uitgaven ten behoeve van schuldverlichting, c.q. macrohulp:

‘Schuldenbrief’	1990 – TK, 1990-1991, 21 800 V, nr. 67
	1991 – TK, 1991-1992, 22 300 V, nr. 79
	1992 – TK, 1992-1993, 22 800 V, nr. 51
	1993 – TK, 1993-1994, 23 400 V, nr. 60
	1994 – TK, 1994-1995, 23 900 V, nr. 31
	1995 – TK, 1995-1996, 24 400 V, nr. 54
	1996 – TK, 1996-1997, 25 000 V, nr. 69
	1997 – TK, 1997-1998, 25 600 V, nr. 74
	1998 – TK, 1998-1999, 26 200 V, nr. 50
	1999 – TK, 1999-2000, 26 433, nr. 23.
‘Macro-brief’	2000 – TK, 2000-2001, 26 433, nr. 32.

**Algemene Rekenkamer**

Decemberverslag 1994. TK: 1994-1995, 24 045, nr. 2

Programmahulp. TK: 1998-1999, 26 455, nr. 2.

**Development Assistance Committee**

DAC Memorandum of the Netherlands 1989-1990.

DAC Memorandum of the Netherlands 1991-1992.

DAC Memorandum of the Netherlands 1995.

DAC Memorandum of the Netherlands 1996.

Development Co-operation Review of the Netherlands No. 24 (DAC Examen) 1997.

DAC. (2000). *Development Co-operation 1999 Report*. Paris: OESO.

DAC. (2001). *Development Co-operation 2000 Report*. Paris: OESO.

DAC Statistical Reporting Directives, DCD/DAC(2000)10, 23 mei 2000.

DAC Handbook on Reporting Debt Reorganisation, DCD/DAC/2000)16, 9 oktober 2000.



## BIJLAGE 9 WOORDENLIJST<sup>1</sup>

### Afschrijving

Eenzijdige verlaging door de crediteur van de boekwaarde van een uitstaande vordering, teneinde deze in overeenstemming te brengen met de feitelijke waarde. Afschrijving kan gepaard gaan met met kwijtschelding aan de debiteur, maar dat hoeft niet.

### Baker plan (1985)

Beoogde landen met hoge schulden aan particuliere banken door een combinatie van krachtig economisch hervormingsbeleid en nieuwe geldverstrekking door particuliere banken en IFI's in staat te stellen 'uit hun schulden te groeien'. De resultaten waren teleurstellend als gevolg van onvoldoende bereidheid bij particuliere banken om nieuw geld te verstrekken.

### Beslispunt (Decision point)

Moment in het HIPC-traject, waarop een schuldenland met goed gevolg – en met steun van WB en IMF – een periode van 3 jaar (structurele) aanpassing heeft voltooid, en waarop een zogenaamde *schuldenhoudbaarheidsanalyse* (DSA) wordt uitgevoerd om te bepalen of het land in aanmerking komt voor schuldverlichting onder het HIPC-initiatief.

### Brady plan (1989)

Initiatief om de schuld van de zogenaamde hoog verschuldigde landen (HICs) aan commerciële banken te herstructureren, waarbij de nadruk, anders dan bij het Baker plan lag op *schuldverlichting*. Dit werd bereikt door een combinatie van opkoop – met middelen van IMF, Wereldbank en Japan – van schuldtitels op de tweedehands markt en omwisseling van bankvorderingen tegen zogenaamde Brady obligaties.

### Club van Londen

Groep van commerciële banken, wier vertegenwoordigers periodiek bijeenkomen om te onderhandelen over de *herstructurering* van schulden van soevereine debiteuren. Het lidmaatschap wisselt per schuldenland.

<sup>1</sup> Cursief gedrukte tekst verwijst naar elders in deze woordenlijst omschreven begrippen.

**Club van Parijs**

Forum waarin officiële bilaterale crediteuren collectief onderhandelen over (al dan niet concessionele) herstructurering van schulden met soevereine debiteuren die een aanpassingsprogramma met het IMF uitvoeren.

**Committing**

Schriftelijk vastgelegde verplichting van een officiële donor, ondersteund door de nodige fondsen, om gespecificeerde hulp te bieden aan een ontvangend land of multilaterale organisatie.

**Concessionaliteit**

Mate van zachtheid van een krediet, welke het voordeel weergeeft dat de leners geniet ten opzichte van een lening tegen marktconforme voorwaarden.

**Consolidatie**

Omzetting van achterstallige betalingen in een nieuwe lening op dezelfde of gewijzigde voorwaarden.

**Cutoff date**

Limietdatum vastgesteld bij een eerste beroep van een debiteur op de *Club van Parijs*. Alleen schulden voortvloeiend uit leningen en contracten afgesloten vóór deze cruciale datum kunnen vervolgens in aanmerking komen voor eventuele herstructurering. Vandaar dat de vaststelling van dit tijdstip vaak het voorwerp vormt van intensieve politieke onderhandelingen.

**Debt overhang**

Solvabiliteitsprobleem van een zo grote omvang, dat crediteuren niet meer verwachten dat de volledige schuld zal worden terugbetaald. Bij een verdere toename van de schuldvoorraad zullen 'onder een debt overhang' de schuldbetalingen niet meer, zoals normaal gesproken het geval is, mee stijgen met de hoogte van de schuld, maar juist verder afnemen. In zo'n situatie is kwijtschelding zowel in het belang van de debiteur als van de crediteur. Immers, bij vermindering van de schuldenlast is de debiteur beter in staat de overgebleven vorderingen te betalen, en neemt dus de feitelijk waarde van de resterende schuld toe.

**Eindpunt** (Completion point)

Moment in het HIPC-traject, waarop het schuldenland het leeuwendeel van zijn schuldverlichting onder het HIPC-initiatief ontvangt en deze, zonder verdere beleidsconditionaliteit, onherroepelijk wordt.

**Exportkredietverzekering**

Beschermt de verzekerde (normaal de exporteur), in ruil voor een premie, tegen het risico van niet-betaling door de koper. De verzekeringsdekking kan zowel het commerciële risico (wanbetaling) als het politieke risico (niet-betaling als gevolg van overheidsingrijpen) omvatten.

**Fifth Dimension**

Faciliteit van de Wereldbank, gefinancierd uit terugbetalingen op IDA-leningen en donorbijdragen, waaruit goed presterende SILICs tot 95% van hun renteverplichtingen op in het verleden verstrekte harde Wereldbankleningen verstrekt krijgen via een verhoging van snel besteedbare IDA-aanpassingsleningen. Het resultaat is een verzachting van lopende IBRD-leningen tot IDA-voorwaarden. Benaming afkomstig uit SPA.

**Gemengd Krediet**

Krediet waarin bilaterale hulp (in de vorm van een schenking of concessionele lening) is gemengd met commercieel exportkrediet teneinde de leningsvoorwaarden van het totale pakket te verzachten.

**Herstructurering**

Wijziging van de betalingsverplichtingen op een uitstaande schuld op een zodanige manier dat de schuldendienstverplichtingen op korte of middellange termijn kleiner worden. Dit kan gepaard gaan met kwijtschelding, maar dat hoeft niet.

**HIPCs** (Heavily Indebted Poor Countries)

Groep van (oorspronkelijk) 41 zwaar verschuldigde arme landen: 34 in Afrika, 3 in Azië en 4 in Latijns-Amerika, die de doelgroep vormden van het HIPC-initiatief.

**HIPC-initiatief**

Wereldbank-IMF plan om de totale schuldenlast van de armste en meest verschuldigde ontwikkelingslanden in ruil voor langdurig volgehouden beleidshervormingen en met steun van alle (officiële) crediteuren tot houdbare proporties terug te brengen. Essentieel

voor het initiatief is de verbinding van zware beleidsconditionaliteit met even harde schulverlichtingsgaranties.

### **HIPC Trust Fund**

Ingesteld door de Wereldbank, financiert dit fonds ten behoeve van in aanmerking komende HIPCs, verlichting op schulden aan deelnemende multilaterale organisaties. De middelen van het Fonds zijn zowel van multilaterale crediteuren als van bilaterale donoren afkomstig.

### **IDA-DRF (IDA Debt Reduction Facility)**

Instrument van de International Development Association om lage-inkomenslanden met een zware schuldenlast, maar een bevredigend macro-economisch beleid, te helpen hun commerciële-bankschulden te reduceren via opkoop tegen sterke kortingen.

### **Keulen-voorwaarden (Cologne terms)**

Menu van schulverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1999 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 90% (of zelfs meer) van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

### **LIC (Low Income Country)**

Laag-inkomensland: BNP per hoofd niet meer dan US\$ 765 (in 1995<sup>2</sup>).

### **LILIC (Less-Indebted Low-Income Country)**

LIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten van minder dan 48% van het BNP en minder dan 132% van de export van goederen en diensten.

### **LIMIC (Less-Indebted Middle-Income Country)**

MIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten van minder dan 48% van het BNP en minder dan 132% van de export van goederen en diensten.

### **LMIC (Lower-Middle Income Country)**

Laag-midden-inkomensland: BNP per hoofd tussen US\$ 766 en US\$ 3.035 (1995).

### **Londen-voorwaarden (London of Enhanced Toronto terms)**

Menu van schulverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1991 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis



kon oplopen tot 50% van de schuldendienst gedurende de overeengekomen consolidatieperiode. Tevens werd uitzicht geboden op een reductie van de totale uitstaande schuld na een periode van drie jaar bij bevredigende uitvoering van de afgesproken schuldenregeling en een door het IMF gesteund aanpassingsprogramma.

#### **Lyon-voorwaarden** (Lyon terms)

Menu van schuldsverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1996 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 80% van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

#### **HICs (Highly Indebted Countries)**

Zeventien midden-inkomenslanden, voornamelijk in Latijns-Amerika, met hoge schulden aan particuliere banken die in de jaren tachtig de doelgroep vormden van achtereenvolgens het *Baker plan* en het *Brady plan*.

#### **MDF** (Multilateral Debt Fund)

Fonds ter verlichting van de multilaterale schuldenlast van een bepaald ontwikkelingsland, dat gevuld werd door donorlanden en beheerd door het ontvangende land zelf, waardoor behalve aan *schuldsverlichting* werd bijgedragen aan institutionele capaciteitsversterking.

#### **MIC**

Midden-inkomensland: BNP per hoofd tussen US\$ 766 en US\$ 9.385 (1995).

#### **MILIC** (Moderately Indebted Low-Income Country)

LIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten tussen 48 en 80% van het BNP of tussen 132 en 220% van de export van goederen en diensten.

#### **MIMIC** (Moderately Indebted Middle-Income Country)

MIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten tussen 48 en 80% van het BNP of tussen 132 en 220% van de export van goederen en diensten.

#### **MOLs** (Minst Ontwikkelde Landen)

In 1971 door de VN gedefinieerd als een speciale groep van 42 landen met een laag (periodiek bijgesteld) BBP per hoofd, een aandeel van de industrie in de nationale economie van maximaal 10% en een alfabetisatiegraad van maximaal 20%.

**Moreel risico**

Verborgen gedrag: de kans dat na een tussen twee partijen impliciet of expliciet afgesloten contract, waarbij de ene partij de kosten van negatieve risico's op zich neemt, de andere zich extra risico's gaat veroorloven. Dit verschijnsel doet zich voor bij schadeverzekeringen zonder of met een te laag eigen risico, waardoor de verzekerde geen of weinig financieel belang heeft bij de voorkoming van schade en mogelijk onvoldoende voorzorg in acht neemt bij de verzekerde handelingen/gedragingen. In dit rapport komt men het tegen als het gevaar van onverantwoord gedrag bij crediteuren of debiteuren, dat kan ontstaan of worden bevorderd, als zij voor de kwade gevolgen van hun uitleen- of inleengedrag worden gevrijwaard door een derde partij (bijvoorbeeld een Internationale Financiële Instelling of een bilaterale donor).

**Napels-voorwaarden (Naples terms)**

Menu van schuldverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1995 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de schuldvermindering op NCW-basis kon oplopen tot 67% van de zgn. *pre-cutoff date* schuld.

**Netto Contante Waarde (NCW)**

De som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossing) van een bestaande schuld, gedisconteerd tegen marktrente. Als de rente op de schuld lager is dan de marktrente, zal de resulterende netto contante waarde van de schuldendienstverplichtingen lager zijn dan de nominale waarde. Het verschil geeft het zogenoemde *schenkingselement* weer.

**Netto-ODA positie**

Saldo van de bruto Nederlandse hulp stroom naar een ontwikkelingsland en daar tegenoverstaande rente- en aflossingsbetalingen op uitstaande Nederlandse hulpleningen. Door kwijtschelding van betalingsverplichtingen wordt dit saldo positief beïnvloed.

**ODA (Official Development Assistance)**

Scheningen of leningen verstrekt (i) door officiële donoren (uit openbare middelen), (ii) op concessionele voorwaarden, d.w.z. met een *schenkingselement* van ten minste 25%, aan ontwikkelingslanden (iii) met als voornaamste doel de bevordering van economische ontwikkeling en welzijn.

**Officiële crediteur**

Crediteur in de publieke sector, zowel multilaterale (bijvoorbeeld Internationale Financiële Instellingen – IFI's) als bilaterale (individuele regeringen en hun agentschappen).

**Preferente crediteur**

Crediteur die bij de terugbetaling van schulden door de debiteur voorrang heeft op andere crediteuren en wiens vorderingen niet onderworpen zijn aan verlagingen die worden opgelegd aan of onderhandeld met andere crediteuren.

**SAL (Structural Adjustment Loan)**

(Wereldbank)lening ter ondersteuning van *structurele aanpassing*.

**Schenking**

Overdracht in contanten, goederen of diensten waarvoor geen betaling wordt verlangd.

**Schenkingsselement**

Het verschil tussen de nominale waarde van een lening en de *netto contante waarde* van de som van alle toekomstige schuldendienstverplichtingen (rente + aflossingen) gediscoteerd tegen een rentevoet van 10% (volgens DAC definitie) en uitgedrukt als een percentage van de nominale waarde. Resulteert uit de financiële condities van een committing: de rentevoet, de looptijd en de aflossingsvrije periode. Zo is het schenkingsselement nul voor een lening met een rente van 10%; en het is 100% voor een *schenking*.

**Schuldconversie (Debt swaps)**

Omwisseling van schulden – gewoonlijk met een substantiële korting – tegen aandelen of tegenwaarde fondsen in lokale valuta ter financiering van een bepaald project of beleid.

**Schuldendienst**

Rente- en aflossingsbetalingen op een schuld.

**Schuldendienststratio**

Verhouding tussen (jaarlijkse) *schuldendienst* en de exportinkomsten van een land.

**Schuldhoudbaarheid** (Debt sustainability)

Een (buitenlandse) schuldenlast is houdbaar als de debiteur in staat is zijn lopende en toekomstige schuldendienstverplichtingen volledig na te komen, zonder toevlucht tot *schuldkwijtschelding*, *herstructurering* van schulden of *accumulatie* van achterstanden, en zonder overmatige aantasting van de groei. Volgens de criteria van het Verbeterde HIPC-Initiatief is dit het geval als de totale buitenlandse schuld niet meer bedraagt dan 150% van de waarde van de export in één jaar.

**Schuldhoudbaarheidsanalyse** (Debt Sustainability Analysis)

Gezamenlijk onderzoek van Wereldbank, IMF en een (zwaar) verschuldigd arm land naar de houdbaarheid van de buitenlandse schuldenlast om te bepalen of dat land in aanmerking komt voor financiële steun onder het HIPC-initiatief.

**Schuldkwijtschelding**

Verlaging van de *netto contante waarde* van de som van de toekomstige terugbetalingsverplichtingen (rente + aflossing) op een schuld.

**Schuldtoets** (1997)

Nederlands beoordelingsinstrument voor de ernst van achterstallig betalingsgedrag en de redenen daarvoor bij landen waarmee in het kader van de *Club van Parijs* een consolidatieovereenkomst voor hun officiële buitenlandse schuld is gesloten. Het resultaat van de schuldtoets kan – in beginsel en achtereenvolgens – leiden tot een aansporing, een waarschuwing of vermindering c.q. stopzetting van macro-economische hulpverlening.

**Schuldverlichting**

Vermindering van de *schulduorraad* of van de te betalen *schuldendienst*. Het eerste houdt altijd tevens *schuldkwijtschelding* in, het laatste *kán* gepaard gaan met (gedeeltelijke) *kwijtschelding*, maar dat hoeft niet. De *schuldendienst* kan namelijk ook worden verlicht door dezelfde (hoeveelheid) betalingen uit te smeren over een langere periode, waardoor niet de *schulduorraad*, maar wel de hoogte van de periodieke betalingen daalt.

**Schulduorraad**

De nominale waarde van de totale schuld op een bepaald moment.

**SILIC** (Severely Indebted Low -Income Country)

LIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten van meer dan 80% van het BNP of meer dan 220% van de export van goederen en diensten.

**SIMIC** (Severely Indebted Middle-Income Country)

MIC met een *netto contante waarde* van de schuldendiensten van meer dan 80% van het BNP of meer dan 220% van de export van goederen en diensten.

**Soevereine debiteur**

Officiële debiteur (doorgaans regering) die niet onderworpen is aan faillissementswetgeving welke van toepassing is op particuliere (commerciële) debiteuren.

**SPA** (Special Programme of Action)

Actieprogramma van de Wereldbank voor lage inkomenslanden met ernstige schuldenproblemen in Afrika gericht op dekking van hun externe financieringsbehoeften door nauwe coördinatie van snel besteedbare hulpvormen zoals betalingsbalanssteun en *schuldverlichting*.

**Staartstukken**

De onverzekerde gedeelten (5 à 10%) van door de NCM verzekerde exportkredieten.

**Structurele aanpassing**

Beleid gericht op versterking van de aanbodkant van een economie teneinde de potentiële productie en de exporten te vergroten (vooral door verhoging van de doelmatigheid).

**Support group**

Steungroep van (bilaterale) donoren die gedurende enige tijd in een gecoördineerde actie additionele hulp verstrekt aan een ontwikkelingsland om hardnekkige en structurele betalingsachterstanden op IFI-leningen af te lossen om daarmee een belangrijk obstakel, dat de verstrekking van nieuwe leningen door deze instellingen verhindert, op te ruimen.

**Toronto-voorwaarden** (Toronto terms)

Menu van schuldverlichtingsopties overeengekomen in de *Club van Parijs* in 1988 voor toepassing op officiële bilaterale schulden, waarbij de *schuldverlichting* op NCW-basis kon oplopen tot 33% van de *schuldendienst* gedurende de overeengekomen consolidatieperiode.

**UMIC** (Upper-Middle Income Country)

Hoog-midden-inkomensland: BNP per hoofd tussen US\$ 3.036 en US\$ 9.385 (1995).

# EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1990-2003

- 251 1990 **Centra voor Ontwikkelingssamenwerking.** Een onderzoek naar kwaliteit en bereik van de voorlichtings- en bewustwordings-activiteiten van de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking
- 252 1990 **Voedselhulp en Ontwikkeling.** Een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989 \*)
- 253 1991 **Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling.** Een programma-evaluatie met projectonderzoek in Indonesië, Soedan, Rwanda, Tanzania en Nicaragua
- 254 1992 **Milieu en Ontwikkelingssamenwerking.** Een evaluatie van de effecten van het milieubeleid, met nadruk op veldonderzoek in Burkina Faso, Indonesië en Kenya
- 255 1992 **Sector Aid and Structural Adjustment; The Case of Sugar in Tanzania**
- 256 1992 **La Riziculture Paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991.** Evaluation de l'appui néerlandais
- 257 1993 **Het Flood Action Plan, Bangladesh.** Een onderzoek naar aanleiding van het debat over waterbeheersing in Bangladesh
- 258 1993 **Evaluatie en Monitoring.** De Rol van Projectevaluatie en monitoring in de Bilaterale hulp \*)
- 259 1993 **Samenwerkingsverbanden in het Hoger Onderwijs.** Een evaluatie van samenwerkingsverbanden in Botswana, Lesotho, Swaziland en Tanzania
- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** Samenvattend rapport
- 261 1994 **India.** Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992
- 262 1994 **Mali.** Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992
- 263 1994 **Tanzania.** Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1 - Summary Report)
- 269 1998 **Bangladesh.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)
- 270 1998 **Bangladesh.** Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996. isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985-1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985-1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) \*)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report). isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2002 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid** 1990-1999 isbn 90-5328-306-4

\*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2002

ISBN 90-5328-306-4

Bestelnummer: OSDR 0498/N

evaluation



Ministerie van  
Buitenlandse Zaken



O S D R 0 4 9 8 / N