

Toetsingskader risicoregelingen: AsDB

Achtergrondinformatie AsDB:

De Aziatische Ontwikkelingsbank (AsDB) werd in 1966 opgericht door een groep van 31 landen, waaronder Nederland. Bij de oprichting kreeg de AsDB als mandaat het bevorderen van economische groei en regionale samenwerking in Azië en de Stille Oceaan regio. Sinds 1999 is de overkoepelende doelstelling van de bank armoedebestrijding.

Inmiddels kent de Aziatische Ontwikkelingsbank 67 lidstaten: 48 uit Azië en de Stille Oceaan regio (vooral kleine eiland economieën) en 19 niet-regionale leden. De AsDB heeft een aandelenkapitaal van USD 163 miljard (2012). Nederland is in grootte de 19^e aandeelhouder bij de Bank, met 1,12% van de stemmen. De totale waarde van het Nederlands aandeel bij de bank bedraagt USD 1,67 miljard. Hiervan is USD 1,36 miljard gegarandeerd. De grootste aandeelhouders zijn Japan en de VS (beiden met 12,78%), gevolgd door China (5,45%), India (5,36%) en Australië (4,39%).

De Board (raad van bewindvoerders) bestaat uit 12 leden. Nederland zit in een kiesgroep met Canada, Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen en Zweden. De bewindvoerder van deze kiesgroep is altijd een Canadees. Naast deze Europese (+ Canada) kiesgroep, zijn er nog 2 Europese kiesgroepen. De Verenigde Staten zit alleen in een kiesgroep. De overige 8 leden van de Board zijn regionale bewindvoerders.

ADF

De ASDB-groep bestaat uit de Bank (AsDB) en het Fonds (AsDF). Het Aziatische Ontwikkelingsfonds (AsDF) is opgericht in 1974 en verstrekt leningen tegen concessionele voorwaarden aan de armere Aziatische landen. In het Fonds is Nederland de 11^e donor met 2,23% van de stemmen. Het Fonds verkrijgt de middelen hoofdzakelijk uit contributies van de rijkere lidstaten. De onderhandelingen over de middelenaanvullingen vinden iedere drie jaar plaats. De laatste middelenaanvulling (AsDF-XI) is in 2012 afgerond.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

Aanhoudende armoede op het Aziatische continent en in de Stille Oceaan regio. Ondanks dat grote delen van Azië de laatste jaren economische groei heeft gekend en armoede in veel delen voor een aanzienlijk deel is teruggedrongen, blijft bevorderen van economische groei en sociale ontwikkeling hoog op de agenda staan. Inclusieve groei, innovatie en integratie is waar de Aziatische Ontwikkelingsbank zich de komende jaren voor wil inzetten, met daarnaast aandacht voor speerpunten die ook voor Nederland van belang zijn: duurzame energie, ontwikkeling van de private sector, water en infrastructuur en goed bestuur. Sinds 2008 heeft de Bank haar strategische oriëntatie vastgelegd in <i>Strategy 2020</i> . Dit beleidsdocument zal dit jaar worden geëvalueerd.

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

Nederland ondersteunt de AsDB als aandeelhouder omdat de instelling zich richt op een specifieke niche (armoedebestrijding, duurzame economische ontwikkeling), in een specifieke regio, die niet of onvoldoende door commerciële banken of andere multilaterale instellingen kan worden bediend. Nederland benadrukt dan ook vooral bij het Fonds dat deze zich moet richten op arme landen en niet op groepen arme mensen in middeninkomenslanden. Middeninkomenslanden moeten niet met concessionele leningen en giften de plaatselijke armoede bestrijden.
--

Gezien de geografische focus van de Bank en de internationale samenstelling van de Board is het logisch dat deze taak belegd is bij het Rijk en niet de decentrale overheden.

2a. Is de regeling ter compensatie van risico's die niet door de markt gedekt kunnen worden?

De AsDB richt zich op een specifiek terrein (armoedebestrijding, inclusieve groei, duurzame ontwikkeling) die nog niet voldoende wordt gedekt door commerciële banken. De risico's die
--

verbonden zijn met de uitvoering van programma's in bijvoorbeeld fragiele staten, zijn beter te beheersen door Internationale Financiële Instellingen zoals de AsDB. Door haar beschikking over garantiekapitaal ('callable capital') en de daarmee gepaard gaande AAA-status is de AsDB in staat goedkoper geld aan te trekken op kapitaalmarkten en dit door te lenen aan landen voor ontwikkelingsdoeleinden. Dit aandeel garantiekapitaal wordt door lidstaten vastgesteld tijdens afspraken over kapitaalverhogingen. Een dergelijke garantieregeling heeft als voordeel ten opzichte van ingelegd kapitaal dat het geen directe gevolgen heeft voor de Rijksuitgaven en het EMU-saldo. Natuurlijk vormt het 'callable capital' wel een risico op kasuitgaven, maar dit risico wordt als zeer klein aangemerkt (zie antwoord op vraag 5).

2b. Is de regeling het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?

Het betreft risico's die niet door de markt gedekt worden.

2c. Heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

Jazeker, een garantieregeling heeft als voordeel ten opzichte van ingelegd kapitaal dat het geen directe gevolgen heeft voor rijksuitgaven en het EMU-saldo, terwijl extra ingelegd kapitaal leidt tot significante budgettaire kosten. De Bank voert een zeer prudent beleid en heeft een '*Preferred Creditor Status*', waardoor de kans op uitbetaling zeer gering is.

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

Nee.

4. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

Vanwege haar Aziatische karakter, het lokale optreden en *leverage* (zowel financieel als op het gebied van expertise) is de AsDB een efficiënte en effectieve organisatie die steun verleent aan duurzame economische groei in Azië en de Stille Oceaan regio. De Mopan¹, MAR² en AusAID³ onderschrijven dit beeld en prijzen de Bank voor de hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, het sturen op resultaten en transparantie.

5. Wat zijn de risico's van de regeling?

Het verstrekken van garanties gaat altijd gepaard met risico's. Die zijn echter goed afgedekt. *Callable capital* kan alleen worden afgeroepen door de AsDB wanneer de Bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen en de Bank dus failliet dreigt te gaan. In dergelijk geval zou de kasuitgave ten laste komen van HGIS non-ODA middelen. De kans dat dit gebeurt wordt echter als zeer klein aangemerkt:

- De AsDB voert een zeer prudent beleid. De Raad van Bewindvoerders, zijn uiterst terughoudend bij het beoordelen van voorstellen die een hoger risicoprofiel hebben. Liquiditeit- en risicobeleid zijn conservatief.
- De leenportfolio van de AsDB doet het historisch gezien goed. De Bank heeft geen winstmotief en hecht veel waarde aan de AAA-status die de Bank heeft sinds 1994 en die de Bank in staat stelt voordelig te lenen op de kapitaalmarkt. Kredietbeoordelingsbureaus merken de AsDB als betrouwbaar aan: een AAA status met gunstige vooruitzichten ('stable outlook, not on watch') al sinds 2003 onveranderd.
- De Bank heeft een '*Preferred Creditor Status*' (landen verschaffen voorrang aan AsDB bij betaling als zij moeite hebben om aan hun verplichtingen te voldoen) voor zover het gaat om leningen aan de publieke, gereguleerde (netwerk)sectoren en voor verplichtingen van

¹ Het *Multilateral Organisation Performance Network* (MOPAN) evalueerde de AsDB in januari 2011, zie http://www.mopanonline.org/upload/documents/ADB_Final-Vol-I_January_17_Issued1.pdf

² Het Fonds werd in 2011 geëvalueerd in *Multilateral Aid Review* (MAR)² van DFID. De samenvatting van deze evaluatie is te vinden op https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67599/AsDF.pdf

³ Evaluatie van het Australische Ontwikkelingsagentschap uit 2012: http://www.ausaid.gov.au/makediff/ode/Documents/ADB_Scorecard_2012.pdf

overheden richting de publieke sector (bijvoorbeeld bij Public Private Partnerships).

5a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Risico: Zoals bij vraag 5 uitgelegd, is het risico van de garantie zeer beperkt.

Rendement: Het ontwikkelingseffect (rendement) is moeilijk te kwantificeren. Desondanks komt de AsDB uit verschillende onderzoeken naar voren als een zeer effectieve ontwikkelingsinstelling. Het is de vraag of bilaterale inspanningen in Azië en de Stille Oceaan regio hetzelfde of hoger effect sorteren.

5b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

- Waarschijnlijkheid: onwaarschijnlijk (zie vraag 5)
- Impact: zie vraag 5a
- Blootstellingduur: er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.
- Beheersingsmate: zie 5d

5c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

Het callable capital van Nederland in de AsDB is USD 1,59 miljard.

5d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

Nederland is vertegenwoordigd in de twee belangrijkste organen bij de AsDB waar besluitvorming plaatsvindt. Het hoogste orgaan is de Raad van Gouverneurs. Voor Nederland is de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Gouverneur. De Raad van Gouverneurs heeft veel van haar bevoegdheden gedelegeerd aan een Raad van Bewindvoerders die bestaat uit 12 leden (en evenzovele kiesgroepen). Nederland heeft in de kiesgroep de hoedanigheid van adviseur of plaatsvervangend bewindvoerder.

6. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Het inkomen van de Bank (o.a. de rente op verstrekte leningen) wordt op voordracht van de Raad van Bewindvoerders deels toegevoegd aan de reserves van de Bank, terwijl een ander deel gestort wordt in het Fonds. Er wordt derhalve geen premie berekend voor de garantiestelling door lidstaten. Maar omdat de financiële positie van Bank en Fonds worden versterkt, slaat dit ook terug op het Nederlandse aandeel daarin.

7. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Aan de regeling zijn geen verdere uitvoeringskosten verbonden. De uitvoering van deze regeling valt onder de reguliere werkzaamheden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

8. Wat is de einddatum van het risico?

Er is geen einddatum aan deze garantieregeling verbonden.

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

Nederland voert in samenwerking met anderen evaluaties uit van de AsDB. In het kader van MOPAN werd de bank in januari 2011 geëvalueerd. Daarnaast voerde DFID de MAR in maart 2011 uit. Ook voert de AsDB zelf jaarlijks een evaluatie uit: *Development Effectiveness Review*. Deze wordt gemaakt door een apart onderdeel van de bank; *the Independent Evaluation Department*. Deze afdeling wordt weer gecontroleerd door de *Development Effectiveness Committee*. In dit comité zit een afgevaardigde van elke kiesgroep, om de controle zo scherp mogelijk te houden.

MOPAN bestempelt de AsDB als zeer effectief in het doorvoeren van veranderingen; zeker als het gaat om resultaten en organisatorische effectiviteit. De Bank heeft veel aandacht voor het

monitoren van de prestaties en de resultaten in projecten.

De MAR prijst de AsDB voor haar leidende rol tijdens de financiële crisis, het werk in fragiele staten, zoals Afghanistan en de proactieve houding richting klimaatverandering. De Bank scoort erg goed als het gaat om het behalen van internationale doelen (Millennium Development Goals) en het strategische en prestatiegerichte management.

De AusAID prijst de bank ook op bovengenoemde punten, maar vooral ook op transparantie en het nemen van verantwoordelijkheid.