

Vergaderjaar 2007–2008

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 22

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER-
KING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2008

Graag bied ik u hierbij aan het eindverslag van de onderhandelingen over de tiende middelenaanvulling van het Aziatische Ontwikkelingsfonds (AsDF-10).¹ Deze onderhandelingen zijn begin mei 2008 in Madrid afgerond en goedgekeurd door de Raad van Bewindvoerders op 18 juli 2008.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verslag van de tiende middelenaanvulling van het Aziatische Ontwikkelingsfonds (AsDF-10)

Inhoudsopgave

1. Inleiding en samenvatting	2
2. Nederlandse inzet en behaalde resultaten	3
3. Belangrijke thema's en beleidsafspraken	4
4. Financiële aspecten, inclusief Nederlandse bijdrage	6
5. Vervolg	7

1. Inleiding en samenvatting

Het Aziatische Ontwikkelingsfonds (AsDF) werd in 1973 opgericht voor het verschaffen van concessionele leningen en schenkingen aan de armste Aziatische landen (regionale lidstaten). Het doel van het fonds en de Aziatische Ontwikkelingsbank is het bestrijden van de armoede in de Aziatische regio en de Pacific. Het Fonds wordt gefinancierd door terugbetalingen op oude leningen, rentebetalingen en donormiddelen. Elke vier jaar vinden er onderhandelingen plaats over een nieuwe aanvulling van de middelen. De onderhandelingen van de 10e middelenaanvulling van het fonds (AsDF-10) zijn in mei 2008 afgerond en hebben een totaal van SDR¹ 7,1 miljard (± 7,7 mld. euro) opgebracht voor de looptijd van AsDF-10 van januari 2009 tot en met december 2012. Deze 10e middelenaanvulling zal effectief in werking treden zodra de donoren de zgn. *Instruments of Contribution* ter waarde van minimaal 50% van de donormiddelen hebben neergelegd bij het Fonds.

De beschikbare middelen onder AsDF-10 kennen een groei van 50% ten opzichte van AsDF-9. Voor het eerst hebben de regionale donoren nu een groter aandeel dan de niet-regionale donoren. Dit is vooral het gevolg van het feit dat de belangrijkste niet-regionale donoren (VS, VK, Frankrijk, Italië en ook Nederland) hun aandeel hebben laten zakken.

De strategische prioriteiten van AsDF-10 zijn inclusieve groei, duurzame economische groei en regionale coöperatie en integratie. De prioriteiten worden voornamelijk uitgewerkt in die sectoren waar de Bank een comparatief voordeel heeft namelijk: infrastructuur, onderwijs en in mindere mate in de gezondheidszorg, landbouw en financiële sectorontwikkeling. Zowel de prioriteiten als de sectoren lopen grotendeels parallel aan die van de lange termijnstrategie van de Bank die dit jaar is vastgesteld.

De Bank gaat de mate van resultaatbereiking monitoren met behulp van het zgn. resultatenraamwerk. Dit raamwerk is gebaseerd op dat van het zachte leningenloket bij de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (IDA-15 en AfDF-11) maar is breder van opzet. Zo beziet het ook de voortgang op het terrein van de interne hervormingagenda en heeft het zowel indicatoren inclusief basiswaarden, als doelen voor 2012 opgenomen. Jaarlijks zullen de donoren worden geïnformeerd over de voortgang van AsDF-10 en marge van de jaarvergadering door middel van een effectiviteitsrapportage.

Nederland zal 73,1 miljoen euro bijdragen aan AsDF-10 wat een relatief aandeel oplevert van 2,3%. Met deze bijdrage is Nederland de elfde aandeelhouder in dit fonds. De Nederlandse bijdrage is zowel in absolute als relatieve termen gedaald ten opzichte van AsDF-9. Redenen voor deze verlaging zijn de grotere focus binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op Sub-Sahara Afrika en het streven om de regio zelf een groter aandeel te laten innemen in deze middelenaanvulling. Laatstgenoemd argument moet mede gezien worden in het licht van het toenemende

¹ SDR is de rekeneenheid van het IMF welke op basis van een gewogen gemiddelde van de munteenheden van de grootste lidstaten wordt gebruikt en wordt ook door andere internationale financiële instellingen zoals de Aziatische Ontwikkelingsbank gebruikt.
1 SDR = 1,077 euro.

aantal welvarende landen in de Aziatische regio en de aanwezigheid van grote financiële reserves.

2. Nederlandse inzet en behaalde resultaten

Voor het geheel van de AsDF-onderhandelingen heeft Nederland ingezet op de volgende resultaten:

- Een verbeterde hulpeffectiviteit en een daadkrachtig optreden van het AsDF-10, door onder andere een duidelijke focus in de programmering van AsDF-10, gerelateerd aan de lange termijnstrategie van de Bank, het verder doorvoeren van *Managing for Development Results* in de Bank, en het invoeren van een resultatenraamwerk.
- Een herziening van de hervormingsagenda. De hervormingsagenda binnen de bank heeft betrekking op 6 zaken: (i) *Managing for Development Results*, (ii) betere en effectievere bediening van de klanten van de Bank, (iii) de Bank als lerende organisatie, (iv) effectievere partnerschappen (Parijse agenda), (v) verdere verbetering van de transparantie en (vi) beter management. Op veel van deze terreinen is onder AsDF-9 voortgang geboekt. In het resultatenraamwerk is een apart hoofdstuk dat zich richt op de voortgang van de Bank op dit terrein.
- Een duidelijke koppeling tussen de comparatieve voordelen van de Bank en het financiële raamwerk. Gelijktijdig met de onderhandelingen over de 10e middelenaanvulling werd de lange termijnstrategie van de Bank herzien. Dit was een goede kans om de focus van de middelenaanvulling te koppelen aan de lange termijnstrategie. In de uitwerking is deze koppeling dan ook goed te zien.

De Aziatische Ontwikkelingsbank is, gezien haar mandaat en draagvlak in Azië, de effectiviteit van haar operaties onder AsDF-9 en de focus van activiteiten onder AsDF-10, één van de multilaterale instellingen die zeer relevant zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen zoals gepresenteerd in de beleidsbrief «Een zaak van iedereen – Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld» uit oktober 2007 (Kamerstuknummer 31 250, nr. 1).

Zowel in de lange termijnstrategie als binnen AsDF-10 wordt aandacht besteed aan de groei- en verdelingsagenda. De AsDB focust hierbij op infrastructuur, telecommunicatie, investeringen in de gezondheidszorg, onderwijs en sociale zekerheid. Ook heeft ze hierbij oog voor o.a. goed bestuur, wetgeving, goed functionerende financiële en kapitaalmarkten en macro-economische stabiliteit. De groei en verdelingsagenda wordt binnen AsDF vooral ingevuld op landenniveau via regionale coördinatie en integratieprojecten.

Met betrekking tot gender heeft de Bank een beleid sinds de tweede helft van de jaren 90. Dit beleid is recent geactualiseerd in een nieuw *gender action plan 2008–2010*, onder meer uit de veldbezoeken die zijn afgelegd en marge van de tweede en derde ronde van AsDF-10, is gebleken dat gender goed is geïntegreerd in de projecten en programma's van AsDF-10. Vrouwen hebben veelal een leidende rol. Projectleiders zijn goed doordrongen van de noodzaak om gender te integreren binnen de projecten. Zij geven aan dat een leidende rol van vrouwen noodzakelijk is om tot ontwikkeling te komen.

De AsDB toetst al haar projecten, dus ook AsDF projecten, aan strenge milieu-eisen en hanteert duurzame ontwikkeling als dwarsdoorsnijdende prioriteit. Daarnaast financiert de Bank ook projecten die milieubescherming of -regeneratie als primair doel hebben. De AsDB is zich er zeer van

bewust dat de groei in Azië een negatieve invloed heeft op het klimaat. In haar beleid en programma's, ook onder AsDF-10, probeert ze deze trend te keren.

Volgens de internationale regels komen binnen de AsDB elf landen in aanmerking voor de zgn. *Weakly Performing Countries* (WPC) «status»: Afghanistan, Kiribati, Lao PDR, Republic of the Marshall Islands, Nepal, Papua New Guinea, Solomon Islands, Tadjikistan, Timor-Leste, Uzbekistan en Vanuatu. Alleen Kiribati, Republic of the Marschall Islands, Tadjikistan en Uzbekistan zijn geen AsDF-landen. Alleen Afghanistan valt onder het profiel 2 (van fragiele staten) zoals opgenomen in de beleidsbrief. Voor Afghanistan wordt binnen AsDF-10 4,5% van de totale middelenaanvulling gereserveerd.

3. Belangrijke thema's en beleidsafspraken

Strategische operationele focus van AsDF-10

De strategische prioriteiten van AsDF-10 zijn inclusieve groei, duurzame economische groei en regionale coöperatie en integratie. De prioriteiten worden voornamelijk uitgewerkt in die sectoren waar de Bank een comparatief voordeel heeft nl.: infrastructuur, onderwijs en in mindere mate gezondheidszorg, landbouw en financiële sectorontwikkeling. Zowel de prioriteiten als de sectoren lopen grotendeels parallel aan die van de lange termijnstrategie van de Bank.

De operationele keuzes voor AsDF-10 vloeien voort uit consultaties met alle regionale en niet-regionale aandeelhouders en zijn gericht op het behalen van de millenniumdoelstellingen in de Aziatische regio. De bij de onderhandelingen aanwezige ontwikkelingslanden onderschreven de gekozen focus van de Bank. Voor donoren, zoals Nederland, was het van belang dat de Bank selectiviteit betracht door zich te concentreren op gebieden waar het een uitgesproken comparatief voordeel heeft en waar het ook op landenniveau tastbare resultaten kan laten zien.

Verdeling van de AsDF-10 middelen

Er was brede steun voor het behoud van het ook door Nederland gesteunde *Performance Based Allocation* (PBA) systeem als instrument voor een transparante, prestatiegerichte en stabiele allocatie van middelen aan de Aziatische landen bij het fonds. Wel was er enige discussie over het aanbrengen van een zgn. *soft cap* van 14% voor landen als Bangladesh, Pakistan en Vietnam. Dit betekent dat deze landen van de totale allocatie onder PBA maar maximaal 14% krijgen met daarbovenop 50% van de middelen die zij zou hebben gekregen indien zij hoger had gescoord dan 14%. Dit om de prestatiegerichtheid van landen met een *soft cap* niet te ondermijnen.

Onder AsDF-10 wordt in totaal 87% via het PBA-systeem verdeeld. Onder deze 87% valt een aparte PBA-pool van 4,5% voor landen in de Pacific en 10% voor postconflict hulp. Daarnaast wordt onder de 10e middelenaanvulling 10% van de totale middelen gereserveerd voor regionale projecten. De overige 3% wordt gereserveerd voor technische assistentie.

Regionale operaties

Onder de 10e middelenaanvulling wordt 10% van de totale middelen van het fonds gereserveerd voor regionale projecten. Dit is een verdubbeling ten opzicht van de 9e middelenaanvulling. Gezien de grote vraag naar dit type activiteiten, de grote invloed die het heeft op de groei- en verdelings-

agenda en de geschiktheid van deze activiteiten voor het oppakken van regionale publieke goederen, is een verhoging van het percentage te verdedigen.

Gekozen is, in navolging van het zachte leningenloket bij de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (IDA-15 en AfDF-11), voor een verplichte nationale bijdrage. In de praktijk gaven de landen al een bijdrage maar deze is nu formeel vastgelegd. Landen zijn verplicht om nu 50% van de kosten van regionale projecten te financieren uit PBA-middelen. Hier is een maximum aan verbonden van 20% van de totale toegekende PBA-middelen voor een land. Naast de verplichte nationale bijdrage zijn ook de vereisten om in aanmerking te komen voor een regionaal project met IDA en AfDF geharmoniseerd.

Fragiele Staten

De Bank heeft mei 2007 een *Weakly Performing Countries* (WPC) strategie opgesteld mede gebaseerd op het OECD-DAC raamwerk voor operaties in fragiele staten. Aanbevelingen vanuit de *MDB working group on fragile states* van maart 2007 zijn hierin meegenomen. Positieve elementen uit de WPC-strategie zijn de insteek dat WPCs per land verschillen en dat voor deze landen een *tailor made approach* nodig is, de keuze voor een regionale insteek bij het oplossen van de problematiek van WPCs en de focus op het maatschappelijke middenveld.

Volgens de internationale regels komen binnen de AsDB elf landen in aanmerking voor WPC «status»: Afghanistan, Kiribati, Lao PDR, Republic of the Marshall Islands, Nepal, Papua New Guinea, Solomon Islands, Tajikistan, Timor-Leste, Uzbekistan en Vanuatu.¹

De AsDB stelt op dit moment middelen ter beschikking aan fragiele staten en postconflictlanden via het PBA-systeem. Daarnaast bestaan er aparte fondsen gericht voor specifieke landen en regio's (bijv. postconflict assistance Afghanistan). Alleen voor Afghanistan en Timor-Leste wordt een aparte *pool* binnen het PBA-systeem gecreëerd.

De AsDB wil de WPC-strategie implementeren door zich te focussen op drie zaken: (i) versterking van efficiënte partnerschappen, (ii) versterking van de interne capaciteit en (iii) vergroting van de hoeveelheid middelen. Allocatie van AsDF middelen voor leningen en schenkingen aan WPC is gekoppeld aan het PBA-systeem. In het werkprogramma voor 2008–2010 laat de AsDB zijn middelen voor TA voor WPCs toenemen met 20% in vergelijking met de periode 2004–2006 om zorg te dragen voor lange termijn capaciteitsopbouw.

Interne hervormingsagenda

De hervormingsagenda binnen de bank heeft betrekking op zes zaken: (i) *Managing for Development Results*, (ii) betere en effectievere bediening van de klanten van de Bank, (iii) de Bank als lerende organisatie, (iv) effectievere partnerschappen (Parijse agenda), (v) verdere verbetering van de transparantie en (vi) beter management.

Sinds het begin van de onderhandelingen over AsDF-10 is er veel voortgang geboekt met betrekking tot de hervormingsagenda. Het resultatenraamwerk is ontwikkeld, bijeenkomsten zijn binnen de Bank belegd om het voordeel en gebruik van het raamwerk te verduidelijken.

De prestaties op het gebied van *Managing for Development Results* (MfDR) zijn goed. MfDR bestaat binnen de bank uit drie pijlers, nl. (1) het

¹ Alleen Kiribati, Republic of the Marshall Islands, Tajikistan en Uzbekistan zijn geen AsDF-landen.

meer resultaatgericht maken van de *Country Partnership Strategy* (CPS), (2) het intern verbeteren van MfDR en (3) capaciteitsopbouw binnen de *Developing Member Countries* (DMC). Vooral op de eerste en derde pijler is grote vooruitgang geboekt. De Wereldbank wil een deel van de methodiek binnen de AsDB met betrekking tot MfDR overnemen.

Daarnaast is er veel vooruitgang geboekt op het terrein van *Human Resource Management* (HRM). Zo is een groot aantal functies opengesteld voor zowel interne als externe kandidaten, wordt de huidige HR-strategie, mede op basis van ervaringen van medewerkers, periodiek geëvalueerd en zijn in het resultatenraamwerk indicatoren opgenomen om de resultaten op het gebied van HRM te monitoren.

Tijdens de onderhandelingen van de 10e middelenaanvulling is naast de interne hervormingsagenda ook stilgestaan bij de onafhankelijkheid van de evaluatiedienst binnen de bank (OED). Donoren hebben grote nadruk gelegd op het belang van onafhankelijkheid van deze dienst. Nederland heeft samen met de andere kiesgroeplanden de president hier apart aangeschreven. Het is mede door deze aandacht dat de bank besloten heeft de onafhankelijke evaluatiedienst dit jaar extern te laten evalueren.

Effectiviteit van AsDF-10 en het resultatenraamwerk voor AsDF-10

De Bank gaat de mate van resultaatbereiking monitoren door het zgn. resultatenraamwerk. Dit raamwerk is gebaseerd op IDA-15 en AfDF-11, maar is breder opgezet. Zo beziet het ook de voortgang op het terrein van de interne hervormingsagenda en heeft het zowel indicatoren (inclusief basiswaarden) als doelen voor 2012 opgenomen. Jaarlijks zullen de donoren worden geïnformeerd over de voortgang van AsDF-10 en marge van de jaarvergadering door middel van een effectiviteitsrapportage.

4. Financiële aspecten, inclusief de Nederlandse bijdrage

Omvang AsDF-10

De totale omvang van de 10e middelenaanvulling is SDR¹ 7,1 miljard (± 7,7 mld. euro). Dit is een toename van 50% ten opzichte van de vorige middelenaanvulling. Deze toename is voornamelijk toe te schrijven aan een grotere bijdrage van de Bank zelf. Ten opzichte van de 9e middelenaanvulling is de interne bijdrage aan AsDF-10 met 58% gestegen. De totale donorbijdrage is met 26% toegenomen ten opzicht van de vorige middelenaanvulling. Vooral de donoren die hun aandeel gelijk wilden houden (een kleine meerderheid van onder meer Japan, Australië, Zuid Korea en een aantal Scandinavische landen) waren voorstander van een forse budgetverhoging van AsDF. Het gevolg hiervan is dat er een financieringstekort is ontstaan van 10% omdat verschillende niet-regionale donoren (waaronder de VS, VK, Frankrijk, Italië en ook Nederland) hun aandeel juist hebben verlaagd. Het is nog onduidelijk hoe dit financieringstekort zal worden opgevangen. De VS, het VK en Frankrijk hebben aangegeven eventueel, na een positieve evaluatie in 2010, een extra bijdrage te willen geven.

Aandeel van Nederland en andere donoren in AsDF-10

Nederland behoort samen met onder meer de VS, het VK, Frankrijk en Italië tot de landen die een lagere bijdrage geven aan AsDF-10 dan aan AsDF-9. In eurotermen daalt de Nederlandse bijdrage van 80 miljoen naar 73,1 miljoen. Het Nederlandse aandeel zakt van 2,9% (9e aandeelhouder) naar 2,3% (11e aandeelhouder). Redenen voor deze daling zijn de grotere focus binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid op Sub-Sahara Afrika

¹ SDR is de rekeneenheid van het IMF welke op basis van een gewogen gemiddelde van de munteenheden van de grootste lidstaten wordt gebruikt en wordt ook door andere internationale financiële instellingen zoals de Aziatische Ontwikkelingsbank gebruikt.
1 SDR = 1,077 euro.

en het streven de regio zelf een groter aandeel te laten innemen in deze middelenaanvulling. Laatstgenoemd argument moet mede gezien worden in het licht van het toenemende aantal welvarende landen in de Aziatische regio en de aanwezigheid van grote financiële reserves.

De daling van de Nederlandse bijdrage is beperkt in omvang omdat (i) dit de laatste middelenaanvulling is die nog een bijdrage kan leveren aan het behalen van de MDGs in 2015 in de Aziatische regio, (ii) er voldoende voortgang geboekt is op het terrein van de interne hervormingsagenda, (iii) de Bank zich daar inzet waar ze een comparatief voordeel heeft en (iv) ze een goed ontwikkeld resultatenraamwerk heeft opgezet waardoor de ontwikkelingseffectiviteit van AsDF-10 goed gevolgd kan worden.

5. Vervolg

De komende jaren zal de uitvoering van AsDF-10-afspraken door Nederland nauwlettend worden gevolgd. Afgesproken is dat de Bank elk jaar een stand van zaken opmaakt van de voortgang van de werkzaamheden in de zgn. *Development Effectiveness Review* (DER). Deze DER wordt besproken in de Raad van Bewindvoerders en met de donoren en marge van de jaarvergadering.