

Vergaderjaar 2008–2009

**31 700 V**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009**

**31 250**

**Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2008

Met verwijzing naar de beleidsreactie op het rapport «Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding» van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (TK 30 800 V, nr. 110) van 29 juni 2007 treft u in de bijlage, mede namens de minister van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken, een notitie aan over financiële sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders

## **Aanleiding**

In de Kabinetsagenda 2015, de Memorie van Toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken en in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer «Een zaak van iedereen» van 16 oktober 2007<sup>1</sup> is bevordering van economische groei en een rechtvaardige verdeling van de welvaart als één van de vier beleidsintensiveringen geïdentificeerd voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het thema groei en verdeling omvat onder andere bevordering van economische groei door middel van betere toegang van armen en kleine en middelgrote bedrijven tot financiële diensten. Financiële sector ontwikkeling staat hoger op de internationale ontwikkelingsagenda gezien de goede resultaten voor economische groei die meer dan evenredig ten goede komt aan de armen. Meer aandacht voor de positieve rol van financiële instellingen is gerechtvaardigd omdat consumenten en bedrijven met gebruik van hun diensten beter kunnen participeren in economische bedrijvigheid via handel en investeringen. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV)<sup>2</sup> heeft in het rapport «Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding» aanbevolen nader op financiële sector ontwikkeling in te gaan. In de beleidsreactie<sup>3</sup> heeft het kabinet aanvullend beleid aangekondigd voor zowel de zogenaamde *enabling environment* voor de financiële sector als voor de versterking van de positie van individuele financiële instellingen. In deze brief wordt dit beleid toegelicht.

## **Onrust op de wereldwijde financiële markten**

De huidige kredietcrisis die begon in de hypotheekmarkt in de Verenigde Staten en in de daaraan gekoppelde kapitaalmarkt laat zien hoe verweven internationaal opererende banken zijn. In tegenstelling tot recente financiële crises, die vooral ontwikkelingslanden troffen, vinden de huidige problemen in financiële markten hun oorsprong in de Verenigde Staten en, in mindere mate, in Europa. De vraag die rijst is hoe kwetsbaar banken in ontwikkelingslanden zijn als gevolg van deze problemen. Voorsnog vallen er bij banken in ontwikkelingslanden weinig directe negatieve gevolgen te bespeuren. Wel neemt in algemene zin de bereidheid bij Westerse banken af om risicovolle leningen te verstrekken. Commerciële kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden zullen hierdoor naar verwachting afnemen dan wel minder hard groeien<sup>4</sup>. In het algemeen geldt als goed nieuws dat vergeleken met de jaren negentig ontwikkelingslanden beter in staat zijn abrupte externe schokken te verwerken. Dit is te danken aan kleinere tekorten op de betalingsbalans, geringere begrotingstekorten, lagere inflatie en overheidsschuld, grotere buitenlandse reserves en betere algemene macro-economische beleidskaders. Hierdoor is de financieringsbehoefte kleiner geworden en zijn de buitenlandse reserves gegroeid. Met grotere buitenlandse reserves zijn abrupte veranderingen in exporten of importen beter op te vangen<sup>5</sup>. Vanzelfsprekend geldt in omgekeerde zin dat landen met weinig reserves en een open economie snel in een ernstige crisis kunnen geraken wanneer externe kapitaalverschaffers zich abrupt terugtrekken.

<sup>1</sup> Brief van 16 oktober 2007, TK 31 250, nr. 1.

<sup>2</sup> Brief van 8 december 2006, TK 30 800 V, nr. 51.

<sup>3</sup> Brief van 29 juni 2007, TK 30 800 V, nr. 110.

<sup>4</sup> World Bank Global Development Finance report, 2008.

<sup>5</sup> De effecten van buitenlandse reserves op het wisselkoersbeleid worden hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>6</sup> IMF World Economic Outlook, October 2007.

Verder kunnen sterkere lokale banken bedrijven en consumenten beter bijstaan gedurende een economische terugval. Banken zijn immers sneller geneigd de kredietkraan dicht te draaien als de eigen financiële positie onder druk staat. Een IMF publicatie<sup>6</sup> laat zien dat landen met een ontwikkelde financiële sector de schokken uit andere landen beter kunnen opvangen. Veranderingen in internationale kapitaalstromen kunnen immers abrupte en hoge welvaartskosten met zich brengen met een

lagere economische groei en hogere armoede als gevolg. In het recente mede door Nederland gefinancierde rapport van de *Growth Commission* over de oorzaken achter het succes van landen bij hun ontwikkeling wordt het belang van een sterk financieel systeem met adequaat toezicht onderstreept<sup>1</sup>. Vanzelfsprekend is het hiervoor geschetste rooskleurige beeld niet op alle ontwikkelingslanden evenzeer van toepassing en is het ook in een gunstige uitgangspositie onmogelijk immuun te zijn voor langdurige economische neergang bij de voornaamste handelspartners.

Toezicht op het bankwezen is verder een actueel onderwerp mede gezien de implementatie van het Bazel-II akkoord<sup>2</sup>. Ontwikkelingslanden willen graag aansluiten bij dit akkoord om bijvoorbeeld toegang voor hun eigen banken op de internationale kapitaalmarkten te faciliteren, maar dit vergt veel inspanningen. Verder is de standaardbenadering van microleningen binnen Bazel-II problematisch. Microleningen worden verstrekt zonder dat er een onderpand wordt gevraagd. Dit gebrek aan onderpand leidt, binnen de standaardbenadering van het risicogeoriënteerde Bazel II kapitaal-akkoord, tot een relatief hoge kapitaaleis. Dit lijkt niet in verhouding te staan met de goede terugbetalingservaringen met deze leningen. Het Bazel Comité voor banktoezicht zet zich daarom in voor een separaat regime voor microkredietverschaffing.

### **Waarom is armoedebestrijding gebaat bij een sterke financiële sector?**

Een goed functionerende financiële sector is een van de randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de private sector. Financiële instellingen spelen een centrale rol in de economie doordat zij in staat zijn om besparingen om te zetten in productieve leningen en investeringen. De beheersing en afdekking van risico's door financiële instellingen maakt het voor ondernemers en particulieren mogelijk om nieuwe initiatieven te ondernemen. Naarmate de financiële sector beter ontwikkeld is, wordt het voor hen eenvoudiger om lange termijnfinanciering te verkrijgen en om lange termijn risico's af te dekken. Voor huishoudens gaat het dan bijvoorbeeld om hypotheek- en pensioen- en levensverzekeringen en voor bedrijven om de financiering van nieuwe investeringen via banken of door obligatie- en aandelenemissies op de kapitaalmarkt. Zonder aanbod van krediet- en verzekeringsmogelijkheden blijven armen vaker vastzitten in een armoedesituatie. Ook mag niet onvermeld blijven dat een goed functionerende financiële sector het voor de overheid goedkoper maakt om geld aan te trekken voor investeringen in bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg.

Financiële sector ontwikkeling biedt een rechtstreekse impuls aan *armoedevermindering*. Uit onderzoek blijkt dat in landen waar banken meer krediet verstrekken ook een afname van de armoede optreedt, ongeacht of de kredieten direct ten goede zijn gekomen aan het armste deel van de bevolking. Zo leidt een toename van tien procent in de ratio kredietverlening/bruto nationaal product tot een 2,5 tot 3% afname in de armoede<sup>3</sup>. Het inkomen van de armste 20% van de bevolking groeit verder sneller dan het gemiddelde BNP per hoofd van de bevolking in landen met een beter ontwikkelde financiële sector<sup>4</sup>. Een recente studie van de Wereldbank over toegang tot financiële diensten biedt aanvullend bewijs dat ontwikkeling van de financiële sector een goed middel is om armoede te bestrijden<sup>5</sup>. Financiële dienstverleners stellen, wanneer zij goed functioneren, huishoudens en bedrijven in staat om deel te nemen aan economische activiteiten. De centrale rol van financiële instellingen als draaischijf in de economie tussen besparingen en investeringen is cruciaal voor het faciliteren van economische groei. Vandaar dat er een beter ontwikkelde financiële sector bijdraagt aan een hogere economische

<sup>1</sup> The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, Commission on Growth and Development, 2008. Het rapport is te vinden op de website [www.growthcommission.org](http://www.growthcommission.org)

<sup>2</sup> Het Basel II akkoord beschrijft een set minimumstandaarden voor kapitaals-toereikendheid bij banken die centrale banken gebruiken bij hun toezichhoudende taak. Voor de inhoud van het akkoord zie de website [www.bis.org/publ/bcbsca.htm](http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm)

<sup>3</sup> Claessens, «Access to Financial Services: A review of the issues and public policy objectives», 2005; Ross Levine, «Finance and Growth: Theory, evidence and mechanisms», 2005; Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding», nr. 50, 2006.

<sup>4</sup> Beck, Demirgüç-Kunt en Levine, «Finance, Inequality and Poverty: Cross country evidence», World Bank Policy Research paper 3338, 2004.

<sup>5</sup> Demirgüç-Kunt, Beck, Honohan, Finance for All?: policies and pitfalls in expanding access, World Bank, 2008.

groei. Er is zo ook een indirect verband tussen financiële sector ontwikkeling en werkgelegenheidsgroei en afname van inkomensongelijkheid<sup>1</sup>. Ook neemt de omvang van de informele economie af naarmate meer gebruik wordt gemaakt van diensten van financiële instellingen met een in het algemeen positief effect op belastinginkomsten en arbeidsomstandigheden.

Armen zijn zeer gebaat bij het vergroten van de mogelijkheden om te sparen of verzekeringen af te sluiten bijvoorbeeld om in tijden van tegenvallende inkomsten een buffer achter de hand te houden of te sparen voor onderwijs voor de kinderen<sup>2</sup>. Ook bieden financiële diensten de mogelijkheid om deel te nemen aan de economie doordat handel met geldovermakingen vele malen eenvoudiger en veiliger is dan met contanten. Het risicomijdende gedrag vermindert wanneer gespaard wordt en verzekeringen kunnen worden afgesloten. Naast kredietverlening zijn juist dit soort diensten van belang bij financiële sector ontwikkeling<sup>3</sup>.

### **Is er adequate wetgeving en is er sprake van toezicht op de banken?**

De ontwikkeling van infrastructuur voor financiële dienstverlening (bijv. girale betalingssystemen) is de laatste jaren in veel ontwikkelingslanden ter hand genomen. Financiële instellingen functioneren beter in een goed ontwikkeld institutioneel kader<sup>4</sup>. Daarom is in veel landen de onafhankelijkheid en de capaciteit van de centrale bank versterkt om beter in staat te zijn toezicht te houden op het bankwezen. Verslaglegging en openbaarheid van gegevens van banken is afgedwongen door betere regelgeving. Goed financieel toezicht op basis van moderne regelgeving moet voorkomen dat financiële instellingen verkeerde risicoschattingen maken. Grotere transparantie bij verslaglegging door banken moet de mogelijkheden voor politieke toedeling van kredieten verminderen. In algemene zin geldt dat wanneer de transparantie in de financiële sector groter is, de banken sneller kunnen groeien. Het helpt bijvoorbeeld extern kapitaal aan te trekken en draagt bij aan concurrentie in de sector omdat partijen de eigen resultaten kunnen spiegelen aan vergelijkbare spelers. De centrale banken hebben verder een belangrijke rol bij de verlening van bankvergunningen aan voorheen buiten het toezicht vallende microkredietinstellingen. Zo wordt het voor deze instellingen mogelijk betaaldiensten en spaarrekeningen aan te bieden naast microkrediet.

Wetgeving op het gebied van registratie en het opeisen van onderpand biedt bescherming aan zowel kredietverschaffers als hun klanten. Bij het ontbreken hiervan beperken banken zich vaak tot een vaste klantenkring en/of vragen zij onderpand waarvan de waarde de krediet som verre overstijgt. Een ander vereiste voor ruime kredietverlening is een goede informatie-infrastructuur over in een land uitstaande kredieten. Kredietregistratie maakt het voor banken makkelijker leningen te verstrekken omdat verifieerbaar positief en negatief betalingsgedrag is vastgelegd. Dit maakt het eenvoudiger om de risico's van klanten in te schatten. Onderzoek in Argentinië heeft uitgewezen dat het aandeel niet terugbetaalde leningen afneemt van 3,8% naar 2,9% wanneer banken voorafgaand aan de kredietverstrekking over betere informatie over de kredietaanvrager beschikken<sup>5</sup>.

De ontwikkeling van kapitaalmarkten betekent dat grotere bedrijven en overheden lange termijnkapitaal kunnen aantrekken waardoor ook meer ruimte is bij banken voor leningen aan kleinere bedrijven. Obligatiemarkten in lokale valuta komen inmiddels van de grond dankzij nieuwe garantieproducten. Door de ontwikkeling van kapitaalmarkten ontstaat er geleidelijk ook meer interesse van beleggingsfondsen die zich speciali-

<sup>1</sup> Claessens, Feijen, «Financial Sector Development and the Millennium Development Goals, 2006.

<sup>2</sup> Elbers, Gunning en Kinsey, «Growth and Risk: Methodology and Micro-Evidence», World Bank Economic Review, 2007.

<sup>3</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding», nr. 50, 2006.

<sup>4</sup> Lensink, Meesters, «Institutions and Bank Performance: A Stochastic Frontier Analysis», Universiteit Groningen, 2008.

<sup>5</sup> Demirgüç-Kunt, Beck, Honohan, Finance for All?: policies and pitfalls in expanding access, World Bank, 2008.

seren in opkomende markten. Zo ontstaat er ook een geldstroom van particuliere beleggers naar ontwikkelingslanden.

De totstandkoming van wet- en regelgeving ter bestrijding van illegale geldstromen is verder van belang. Toezicht en transparantie in het kapitaalverkeer, in samenhang met een modern belastingsysteem, zijn noodzakelijk om de omvangrijke illegale uitstroom van kapitaal uit ontwikkelingslanden tegen te gaan. Vooral landen met een nog broos financieel systeem zijn kwetsbaar. Naar schatting verdwijnt jaarlijks USD 500 miljard naar buitenlandse bankrekeningen. De Nederlandse regering is actief betrokken bij initiatieven gericht op het tegengaan van illegale geldstromen (o.a. *asset recovery*).

### **Het aantal banken in ontwikkelingslanden neemt toe**

Het aantal banken in ontwikkelingslanden neemt toe, mede door de vestiging van buitenlandse banken. Hierdoor ontstaat er meer concurrentie met als gevolg dat banken geprikkeld worden om nieuwe segmenten aan te boren buiten de gebruikelijke kring van overheid, grotere bedrijven en rijkere klanten. Waar enkele jaren geleden in de meeste ontwikkelingslanden nog maar enkele staatsbanken actief waren met als gevolg hoge kosten en een matige bedrijfsefficiëntie is dankzij privatiseringen en liberalisatie van de financiële sector nu sprake van een toenemend aantal banken en een betere dienstverlening. De lokale banken staan er nu veel beter voor dan in het verleden. Verder spelen in bijna de helft van de Afrikaanse landen buitenlandse banken een rol van betekenis<sup>1</sup>. Ook legt de overheid door de (gedeeltelijke) kwijschelding en aflossing van haar schulden en beter begrotingsbeleid een steeds minder groot beslag op de binnenlandse kredietmarkt. Hierdoor moeten de banken zich meer richten op financiering van de private sector. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen stijgt de ratio uitstaande bankverplichtingen tot het BNP. De gemiddelde ratio voor alle ontwikkelingslanden is nu nog maar 15%. In middeninkomenslanden is deze verhouding al 25%<sup>2</sup>. Liberalisering van de markt is geen doel op zichzelf: het gaat erom dat door middel van eerlijke concurrentie er druk ontstaat om meer klanten op te zoeken, waaronder midden- en kleinbedrijf. Hoewel buitenlands eigendom van financiële instellingen soms op verzet stuit vanwege een te snelle dominantie in een nog weinig ontwikkelde markt, kan het effect ook positief zijn. Buitenlandse instellingen introduceren vaak nieuwe technologieën en vaardigheden. Dit zet de overige lokale banken onder druk om zich ook te moderniseren<sup>3</sup>. Het is voor ontwikkelingslanden wel van belang dominantie door enkele buitenlandse banken te voorkomen aangezien het risico's op importeren van gevolgen van financiële crises op de thuismarkten met zich brengt. In dit verband is het daarom goed dat ook banken in ontwikkelingslanden uitbreiding naar naburige landen zoeken met als gevolg een versterking van de lokale bankensector.

Naast banken kunnen pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen een grotere rol gaan spelen. Aanbieders van verzekeringen beginnen gaandeweg in het kielzog van buitenlandse banken hun weg naar ontwikkelingslanden te vinden in aanvulling op door de overheid opgezette sociale vangnetten. Op termijn kunnen zij de rol van verschaffer van lange termijn financieringsmiddelen (in lokale valuta) gaan spelen zoals dat in ontwikkelde economieën het geval is. Verder kunnen durfkapitalisten als alternatief fungeren voor banken als verstrekkers van risicokapitaal. Participatiefondsen tonen inmiddels meer interesse in risicovolle beleggingen, maar zijn net zoals banken gebaat bij juridische bescherming voor aandeelhouders en de verdere ontwikkeling van kapitaalmarkten. Liberalisering van kapitaalmarkten dient in arme landen overigens altijd gefaseerd te gebeuren.

<sup>1</sup> Honohan, Beck, Making Finance Work for Africa, World Bank 2007, p. 94.

<sup>2</sup> Dit is nog steeds een heel lage verhouding. In ontwikkelde economieën geldt een ratio van 250% als normaal.

<sup>3</sup> Honohan, Beck, Making Finance Work for Africa, World Bank 2007, p. 98.

## Toegang van armen en kleine bedrijven tot financiële diensten is nog beperkt

Op dit moment heeft ongeveer 30% van de bevolking in ontwikkelingslanden toegang tot financiële diensten. In de groep van minst ontwikkelde landen heeft nog maar 10% van de bevolking toegang tot bankrekeningen. Met name de armsten op het platteland zijn in veel landen nog uitgesloten van financiële diensten. Het gaat bij verbeterde toegang tot financiële diensten voor de armen om concrete zaken als de mogelijkheid om bankrekeningen te openen, innovatieve manieren om geld over te maken en toegang tot krediet. Armen hebben geld vaak nog onder de matras, en zijn daardoor zeer gevoelig voor inflatie. Innovatieve technieken zoals mobiel telefoonbankieren leiden tot een vermindering van de transactiekosten van economische activiteiten en derhalve tot een inkomensverbetering voor de armen. In Kenia heeft Vodafone met succes deze techniek geïntroduceerd. Dit zal ook in andere ontwikkelingslanden kunnen zorgen voor introductie van bankdiensten voor grote groepen nieuwe klanten. Goed nieuws is dat juist in fragiele staten met zwakke banken technologisch geavanceerde technieken goed kunnen werken. Het bedrijf Celpay heeft de in Zambia opgedane ervaring kunnen toepassen in D.R. Congo voor bankdiensten per mobiele telefoon<sup>1</sup>. De introductie van een eenvoudige bankrekening in Zuid-Afrika die zonder al te veel administratieve lasten kon worden geopend leidde in korte termijn tot 1,3 miljoen nieuwe rekeninghouders, een toename van 10% op het totale aantal bankrekening in Zuid-Afrika. De overheid speelde hierbij een proactieve rol<sup>2</sup>.

Goedkope en innovatieve wijzen van geldoverboeking in en naar ontwikkelingslanden hebben aan belang gewonnen gezien de groeiende omvang van geldoverdrachten door familieleden in het buitenland<sup>3</sup>. Deze geldoverdrachten vormen een welkome aanvulling voor buitenlandse investeringen en ontwikkelingssamenwerking bij het behalen van de MDG's vooral ook wanneer zij via formele kanalen plaatsvinden<sup>4</sup>. De inkomsten vanuit het buitenland vergroten de koopkracht bij de ontvangers met een direct positief effect op de vermindering van armoede. De ontvangers van geldovermakingen worden steeds vaker gezien als een interessante doelgroep voor financiële dienstverleners bij het aanbieden van spaarproducten, verzekeringen, kredieten, hypotheek en niet in de laatste plaats voor de introductie van innovatieve en goedkope internationale betaalsystemen. Informele geldovermaking (bijv. via «hawala» netwerken) vindt nu nog op grote schaal plaats bij afwezigheid van aantrekkelijke en goedkope formele kanalen voor betalingsverkeer. Door de groeiende geldstromen wordt het voor financiële instellingen en consumenten aantrekkelijker om op een andere wijze naar buitenlandse geldovermakingen te kijken.

Microfinanciering biedt dikwijls soelaas bij de vraag naar krediet van veel mensen en bedrijven die nu uitgesloten zijn van financiële diensten. Naar schatting meer dan een half miljard huishoudens hebben behoefte aan een microkrediet<sup>5</sup>. In de meeste ontwikkelingslanden groeit het aantal microfinancieringsinstellingen sterk. De 3300 in microkrediet gespecialiseerde instellingen gelieerd aan de *Consultative Group to Assist the Poor* hebben tezamen 57,9 miljoen klanten. Tussen 2004 en 2006 is er sprake van verdriedubbeling in geïnvesteerd kapitaal. In 2007 is ongeveer USD 4 miljard door buitenlandse investeerders geïnvesteerd in kredietassociaties, NGO's en andere microfinancieringsinstellingen<sup>6</sup>. Microfinanciering is een welkom alternatief voor informele geldschieters die hoge rentepercentages in rekening brengen. Microfinanciering is een effectief instrument door het bereiken van vele nieuwe klanten en ook efficiënt dankzij gedisciplineerde terugbetaling.

<sup>1</sup> Honohan, Beck, Making Finance Work for Africa, World Bank 2007, p. 157.

<sup>2</sup> Honohan, Beck, Making Finance Work for Africa, World Bank 2007, p. 61.

<sup>3</sup> Lensink, «Internationale inkomensverdeling, groei en migratie», universiteit Groningen, 2008.

<sup>4</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken, «Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding», nr. 50, 2006, p. 55. Zie ook de separate brief aan de Tweede Kamer over migratie en ontwikkeling, van 4 juli 2008, TK 30 573, nr. 11.

<sup>5</sup> ING, A Billion to Gain, a study on global financial institutions and microfinance, 2008.

<sup>6</sup> CGAP, Foreign Capital Investment in Microfinance, 2008.

De bestaande banken in ontwikkelingslanden zijn over het algemeen nog zeer terughoudend met het verstrekken van kleine kredieten door gebrek aan informatie over betaalgedrag van klanten en bedrijven en door de hoge relatieve kosten. Gebrek aan toegang tot krediet wordt veroorzaakt door het hiervoor genoemde gebrek aan concurrentie, maar ook door praktische obstakels zoals geografische afstand tot een bank, onvoldoende gekwalificeerd bankpersoneel, inadequate regelgeving, het ontbreken van identiteitsdocumenten, onderpand of een vaste baan als vereiste voor krediet. Zo laten onderzoeken naar het investeringsklimaat van de Wereldbank zien dat 67% van de bedrijven in Sub-Sahara Afrika een gebrekkige toegang tot financiële diensten als een groot obstakel voor verdere ontwikkeling beschouwt. Vooral het middensegment tussen microkredieten en grotere leningen van commerciële banken aan bedrijven, zogenaamde mesokredieten, wordt in veel landen nog nauwelijks bediend. Kleinere bedrijven melden als voornaamste redenen de bewerkelijke aanvraagprocedures, de zware eisen aan onderpand en de hoge rentepercentages. Deze barrières gelden vooral wanneer er geen goede informatie over de aanvragers beschikbaar is via een kredietregistratiesysteem. De kwaliteit van het project of het betaalgedrag van de klant is in onderontwikkelde financiële markten dan nog te weinig een bepalende factor voor kredietverlening<sup>1</sup>.

### **Uitwerking Nederlandse inzet**

Nederland wil de komende jaren meer nadruk leggen op financiële sectorontwikkeling als onderdeel van de groei en verdelingsagenda. Voor de programma's en activiteiten gelden drie sporen:

1. verbetering van het institutionele kader voor een stabielere financiële sector;
2. vergroting van het aanbod van financiële diensten;
3. verdieping van het aanbod van financiële diensten.

#### **Spoor 1: Verbetering van het institutionele kader voor een stabielere financiële sector**

Bij de vergroting van de stabiliteit van de financiële sector gelden de Wereldbank en het IMF als leidende spelers. In veel lage-inkomenslanden werken zij in het kader van een programmarelatie aan het verbeteren van het macro-economische en financiële sectorbeleid. Gezamenlijk hebben zij het *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP) ontwikkeld, dat sinds 1999 regeringen en centrale banken informeert en ondersteunt op het gebied van financiële sectorontwikkeling. Het accent ligt hierbij op aanbevelingen voor capaciteitsversterking van centrale banken en andere overheidsinstellingen om hun regulerende en toezichtfuncties te ontwikkelen.

Nederland ondersteunt FSAP programma's. Zo is Nederland donor van het *Macroeconomic and Financial Management Institute of Eastern and Southern Africa* (MEFMI). MEFMI heeft als doel het macro-economische en financiële management in 13 ontwikkelingslanden te verbeteren door het geven van technische assistentie aan centrale banken, ministeries van Financiën en andere relevante instellingen. Nederland ondersteunt verder twee regionale expertisecentra voor technische assistentie van het IMF in sub-Sahara Afrika (AFRITAC). Voorts onderhoudt Nederland een nauwe band met de landen waarmee het in IMF/Wereldbank-verband een kiesgroep deelt<sup>2</sup>. De Nederlandsche Bank i.s.m. het ministerie van Financiën biedt technische assistentie voor verscheidene kiesgroepen op het terrein van toezicht op het bankwezen, betalingsverkeer en financiële stabiliteit. Op wereldwijd niveau participeert Nederland ook in diverse *Standard Setting Bodies*, waarin gemeenschappelijke standaarden voor

<sup>1</sup> Demirgüç-Kunt, Beck, Honohan, *Finance for All?: policies and pitfalls in expanding access*, World Bank, 2008, p. 48.

<sup>2</sup> Het gaat om de landen Armenië, Bulgarije, Bosnië-Herzegovina, Cyprus, Georgië, Israël, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne en Roemenië.

toezicht worden ontwikkeld. Opkomende economieën worden bij dit werk in toenemende mate betrokken. Zo participeren zij in de *'Committee's Core Principles Liaison Group'* van het zogenaamde Bazel Comité. In de IMF artikel IV consultaties, die met alle landen worden gehouden, wordt ook steeds meer aandacht besteed aan de stabiliteit en ontwikkeling van de financiële sector. Nederlandse ambassades zijn in de OS-partnerlanden een actieve partner bij de opstelling van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's). Macro-economische stabiliteit via versterking van financiële instituties vormt meer en meer onderdeel van deze PRSP's. Van belang is de opname van relevante indicatoren voor de financiële sector in de bijbehorende *Performance Assessment Frameworks*.

Het Nederlandse beleid zal naast deze multilaterale beleidsdialoog in veel gevallen ook op landenniveau een concrete bijdrage kunnen leveren aan institutionele ontwikkeling door totstandbrenging en implementatie van goede wet- en regelgeving. Kredietverlening is onder andere afhankelijk van de versterking van eigendomsrechten (vooral bevordering landrechten en registratie via kadasters), een onafhankelijk functionerende rechterlijke macht, het voorhanden hebben van arbitragemechanismen en adequate regels voor kapitaalmarkten. Het opzetten van kredietregistratiebureaus in de financiële sector geldt als prioriteit, daar het tot snelle verbetering van de kredietverlening kan leiden. De bevordering van wetgeving voor innovatieve financiële diensten zoals leasing, factoring en vormen van elektronisch bankieren voor betalingen en sparen (o.a. met gebruik van mobiele telefoons) heeft verder prioriteit omdat het banken in staat stelt om op grotere schaal financiële diensten aan te bieden dan via traditionele zekerheden zoals onderpand. Het gaat er vooral om banken in staat te stellen met lage kosten een groter landelijk bereik te realiseren.

#### **Nederlandse ambassades en financiële sector ontwikkeling**

In diverse landen steunt Nederland via ambassadeprogramma's institutionele ontwikkeling in de financiële sector. Doorgaans gaat het om door de betrokken donoren en het ontvangende land geharmoniseerde en gecoördineerde ondersteuning van de financiële sector als onderdeel van een politieke dialoog n.a.v. het PRSP en het *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP). Er is hierbij vooral aandacht voor toegang van armen en kleine bedrijven tot financiële diensten als onderdeel van de prioriteit voor groei en verdeling. Zo is in Zambia grotere toegang tot financiële diensten één van de indicatoren voor het verlenen van begrotingssteun door de buitenlandse donoren. Op deze wijze heeft de Zambiaanse overheid er baat bij om Zambiaanse banken te bewegen aan een grotere klantenkring diensten te verlenen. De vraagkant bij kredietverstrekking komt ook aan bod in deze dialoog met de regering: zo is in Zambia een waardebonnensysteem voor het MKB ondersteund waarbij bedrijven toegang krijgen tot advies bij het opstellen van kredietaanvragen en bedrijfsexpansie. Voor meer informatie zie de website van de Nederlandse ambassade in Zambia: [www.netherlandsembassy.org.zm/index.html](http://www.netherlandsembassy.org.zm/index.html).

Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties en programma's worden vooral geleverd via het Wereldbank Trust Fund *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* (FIRST) en het Nederlandse partnerschapsprogramma met IFC (*Netherlands-IFC Partnership Programme-NIPP*). Het gaat hierbij om institutionele versterking d.m.v. technische assistentie aan publieke en semipublieke organisaties met als uiteindelijke doel grotere toegang tot kredieten en andere financiële diensten te bewerkstelligen voor bedrijfsleven en particulieren. De intentie bestaat dat Nederland ook een bijdrage zal leveren aan het in 2007 door de G-8 gestarte initiatief voor financiële sector ontwikkeling in Afrika, *Making Finance Work for Africa (MFW4A)*. Doel is de samenwerking tussen de voornaamste donoren in deze sector en de Afrikaanse spelers te bevorderen conform de Parijse agenda. Het secretariaat is ondergebracht



bij de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en werkt nauw samen met het hiervoor genoemde FIRST-initiatief.

#### **FIRST**

Het *Financial Sector Reform and Stengthening Initiative* (FIRST) heeft sinds 2002 wereldwijd meer dan 240 op de financiële sector gerichte technische assistentieprojecten ondersteund. Aansprekende resultaten heeft FIRST geboekt bij het opzetten van kredietregistraties in post-conflictlanden zoals Timor-Leste, Rwanda en Angola. Deze bureaus dragen bij aan vertrouwen bij kredietverstrekkers door inzicht in betaalgedrag bij kredietnemers. FIRST biedt ook assistentie bij wet- en regelgeving ter bestrijding van illegale geldstromen en witwaspraktijken (*anti money laundering en combatting the finance of terrorism -AML/CFT*) en de implementatie ervan in operationele richtlijnen voor banken. In de tweede fase die in 2007 van start is gegaan is de ambitie resultaten te laten zien van stabiele financiële systemen voor armoedevermindering en afnemen van de inkomensongelijkheid. Het partnerschap met de Wereldbank, IMF en de IFC is een belangrijke meerwaarde van FIRST dat katalyserend wil zijn voor verdere ontwikkeling van de financiële sector. Nederland heeft voor de eerste fase EUR 6 mln bijgedragen en heeft voor de periode 2007–2012 een bijdrage van EUR 5 mln gereserveerd. Voor meer informatie zie de website [www.firstinitiative.org](http://www.firstinitiative.org)

### **Fragiele staten**

De komende jaren geldt speciale aandacht voor fragiele staten, landen die lijden onder politieke instabiliteit en die te maken hebben gehad met ernstige gewapende conflicten. Bij deze landen gaat het allereerst om snelle economische wederopbouw. Op korte termijn moeten snel resultaten worden geboekt. Binnen de financiële sector gaat het dan vooral om het herstel van betalingssystemen, maar ook om het garanderen van adequaat toezicht op banken. De meeste banken zullen blijven zitten met een portfolio met een groot aandeel oninbare leningen die moeten worden afgeschreven. De centrale bank zal een cruciale rol moeten vervullen bij het toezicht op de sanering en consolidatie van het bankwezen in de fragiele staten. Tenslotte zal in fragiele staten aandacht zijn voor wetgeving die het mogelijk maakt microkredieten te verstrekken. Deze kredieten kunnen in de eerste fase van wederopbouw nuttig zijn voor de ondersteuning van bijvoorbeeld ex-strijders, boeren en vrouwen. Een goed voorbeeld van de aandacht van Nederland voor microfinanciering in een fragiele staat is de bijdrage van EUR 6 mln in Burundi voor een onafhankelijke *Trust* gericht op de opbouw van de financiële infrastructuur alsook op monitoring van microfinancieringsinstellingen. Daarnaast is aan de *Banque Nationale pour le Développement Economique in Burundi* financiering verstrekt voor krediet aan het midden- en kleinbedrijf.

#### **Post-conflictlanden en IFC**

Nederland werkt samen met de IFC via het in 2001 gestarte Nederlandse partnerschapsprogramma met de IFC (*Netherlands-IFC Partnership Programme=NIPP*) voor private sectorontwikkeling in lage inkomenslanden. Speciale aandacht verdient hier de in 2007 opgerichte faciliteit voor post-conflictlanden gelanceerd waardoor de IFC daar meer projecten kan uitvoeren. Nederland zal vanaf 2008 via het NIPP voor post-conflictlanden een jaarlijkse extra bijdrage van EUR 2 mln leveren bovenop het reguliere budget van het partnerschapsprogramma van EUR 10,7 mln per jaar. Hierdoor komt er ruimte voor technische assistentie in post-conflictlanden voor herstel van betalingssystemen, technische assistentie voor lokale banken en microfinanciering. De IFC heeft in Afrika kantoren geopend in Bangui, Freetown, Kinshasa en Monrovia.

Het NIPP richt zich op private sectore ontwikkeling als geheel. Naast de financiële sector (*access to finance*) gelden de thema's wet- en regelgeving, milieu en maatschappelijk verantwoord ondernemen, infrastructuur/publiek private partnerschappen en kennis- en vaardigheden. Meer informatie over de met Nederlandse bijdragen bereikte resultaten is te vinden op de website <http://www.ifc.org/ifcext/about.nsf/Content/Donors>.

Bij dit spoor voor institutionele ontwikkeling geldt uiteraard de aandacht van Nederland voor milieu- en sociale standaarden van de banken zelf. Nederland vindt in dit kader de naleving van de zogenaamde Evenaar-richtlijnen (*Equator principles*) belangrijk en zet zich via de raden van bewind van de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken hiervoor in. Deze richtlijnen<sup>1</sup> zijn door de Wereldbank/IFC ontwikkeld voor de beheersing van de sociale en milieu-aspecten die verbonden zijn aan de financiering van ontwikkelingsprojecten.

De Evenaar-richtlijnen zijn vrijwillige richtlijnen die worden toegepast voor alle projectfinancieringen groter dan USD 10 mln. Ze gelden voor alle industriële bedrijfstakken, dus ook voor gevoelige sectoren als de mijnbouw, olie en gas en bosbouw. De Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) spreekt zijn klanten aan op vervuilend gedrag of slechte arbeidsomstandigheden<sup>2</sup>. Daar waar Nederland als financier van regelingen in de financiële sector betrokken is, zullen de criteria voor maatschappelijk verantwoord ondernemen worden verbreed en aangescherpt op basis van *best practices*.

### Gender en financiële dienstverlening

Vrouwen hebben in de meeste ontwikkelingslanden grotere moeite bankrekeningen te openen of krediet te krijgen dan mannen. Zo heeft in Tanzania 11% van de mannen toegang tot een bank, tegenover 5% van de vrouwen<sup>3</sup>. Dit heeft vaak te maken met ongelijke eigendoms- en erfrechten waardoor het voor vrouwen lastiger is om op gelijke voet economische activiteiten te ondernemen. Vrouwen profiteren wel goed van microkredieten en leaseconstructies aangezien daar geen onderpand is vereist. Kredietverlening aan vrouwen is overigens voor banken gemiddeld veiliger. Vrouwen zijn immers risicomijdender dan mannen en vertonen een betere terugbetalingsdiscipline. Vrouwen besteden tenslotte vaker geld aan gezondheidszorg en onderwijs voor zichzelf en het gezin dan aan consumptie. Om deze redenen is het zinvol om bij technische assistentie aan banken aandacht te besteden aan vrouwen als klanten-segment en te bezien of het aanbod van financiële producten voldoende op deze doelgroep is toegesneden. Discriminatie van vrouwen bij eigendomsen familierecht, verbetering van kredietinformatiesystemen en het vergroten van de toegang van vrouwen tot financiële markten komen aan de orde in de beleidsdialoog met ontwikkelingslanden. Het *Doing Business* rapport van de Wereldbank, dat op landenniveau rapporteert over regelgeving rond ondernemerschap, zal hierover vanaf 2008 voor mannen en vrouwen onderscheiden data opnemen<sup>4</sup>. Met Noorwegen en Zwitserland behoort Nederland verder tot de belangrijkste donoren van *Women's World Banking*.

<sup>1</sup> Voor meer informatie over de beginselen en de aangesloten banken zie de website [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com)

<sup>2</sup> Voor meer informatie zie de website [www.fmo.nl/FMO/documents/ESG/FMO\\_ES\\_Sustainability\\_Policy\\_incl\\_Exclusion\\_List.pdf](http://www.fmo.nl/FMO/documents/ESG/FMO_ES_Sustainability_Policy_incl_Exclusion_List.pdf)

<sup>3</sup> Wereldbank/IFC, «Doing Business: Women in Africa», 2008.

<sup>4</sup> Zie de website [www.doingbusiness.org/Gender/womenentrepreneurs.aspx](http://www.doingbusiness.org/Gender/womenentrepreneurs.aspx)

#### Women's World Banking

De leden van het Women's World Banking (WWB)-netwerk dragen bij aan 50 micro-financieringsinstellingen in 29 landen met het oog op kredietverlening aan vrouwen. WWB ondersteunt met advies en training wereldwijd instellingen die het economische verkeer toegankelijk maken voor vrouwen. Nederland ondersteunt de WWB vanaf de oprichting in 1979. Triodos is lid van het netwerk. Meer informatie is te vinden op de website [www.swwwb.org](http://www.swwwb.org).

## **Spoor 2: Vergroting van het aanbod van financiële diensten**

Vergroting van het aanbod aan financiële diensten in de financiële sector in ontwikkelingslanden ontstaat in de eerste plaats door de toename van het aantal actieve banken. Hiervoor is geschetst hoe door privatisering van staatsbanken en het openstellen van de markten voor internationale instellingen de concurrentie in de financiële sector in veel landen is toegenomen. IFC, EIB en de regionale ontwikkelingsbanken (AsDB, AfDB, EBRD en IDB) richten zich op de vergroting van de concurrentie in de financiële sector. Nederland draagt als aandeelhouder in deze instellingen bij aan deze doelstelling. Deze internationale financiële instellingen (IFI's) assisteren in dit verband ook binnenlandse en buitenlandse banken in ontwikkelingslanden d.m.v. deelnemingen in het aandelenkapitaal of beschikbaarstelling van kredietlijnen (met name voor het midden- en kleinbedrijf). Buitenlandse banken zorgen doorgaans voor introductie van hogere financieel-technische, maar ook milieugerelateerde en sociale standaarden met positieve uitstralingseffecten op alle andere banken in hetzelfde land.

FMO is het Nederlandse loket op het gebied van private sectorfinanciering in ontwikkelingslanden. Van de totale uitstaande portfolio is 58% gericht op de financiële sector<sup>1</sup>. FMO is binnen deze sector een grote speler zowel wat betreft deelname in financiële instellingen alsook vergroting van het aanbod aan financiële diensten. FMO beschikt over een netwerk van ongeveer 100 lokale banken waarmee in ontwikkelingslanden wordt samengewerkt. Via de speciale programma's *Capacity Development* (CD, voor technische assistentie) en het fonds voor hoge risicofinanciering MASSIF<sup>2</sup> wordt geïnvesteerd in de kennis en mogelijkheden van kleine lokale banken die kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf en kleine ondernemers (micro-financiering) willen vergroten.

### **Additionaliteit van financiering als uitgangspunt**

Een belangrijke voorwaarde voor kapitaalverschaffing en technische assistentie door de ontwikkelingsbanken is dat deze additioneel aan private geldstromen moeten zijn en geen substituuut. Wat door de markt opgepakt kan worden, óók in segmenten als microfinanciering, dient aan de markt overgelaten te worden. Donorinvesteringen moeten zich vooral richten op moeilijke, risicovolle sectoren of regio's of op nieuwe en innovatieve producten voor lokale financiële markten. Daarnaast gelden de uitgangspunten van het katalyseren van private middelen (als aanvulling op door deze ontwikkelingsbanken geïnvesteerde middelen) en de bijdrage aan sociale doelstellingen bijvoorbeeld ten aanzien van vrouwen of scholing. Om deze redenen hecht Nederland aan een transparante werkwijze van deze instellingen en aan toepassing van heldere criteria voor investeringen wat betreft ontwikkelingsrelevantie. Eén van de terreinen waar Nederland zal toezien op de additionaliteit van IFI's is microfinanciering. IFI's stellen zowel technische assistentie als kredietlijnen ter beschikking aan microfinancieringsinstellingen en kunnen daarmee in sommige gevallen private geldverschaffers verdringen bij hun potentiële investeringen in microfinancieringsinstellingen.

### **Groter aanbod van microfinanciering**

Nederland zal blijvend aandacht besteden aan microfinancieringsinstellingen ten behoeve van de verbetering van toegang tot financiële diensten. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen diverse typen instellingen: van kleinschalige coöperatieve NGO's tot aan instellingen met een volledige bankvergunning waarbij naast microfinanciering ook andere bankdiensten worden aangeboden. In Nederland hebben achttien organi-

---

<sup>1</sup> FMO jaar verslag 2007, [www.fmo.nl](http://www.fmo.nl)

<sup>2</sup> Meer informatie over de activiteiten van FMO in de financiële sector is te vinden op de website <http://www.fmo.nl/en/sectors/financialsector.php>

saties actief op het gebied van microfinanciering in ontwikkelingslanden zich verenigd in het Nederlands Platform Microfinanciering (NPM). Naast het ministerie zijn NGO's, commerciële banken, FMO en sociale investeerders lid van het platform. Binnen het NPM wordt gesproken over *best practices* voor de diverse segmenten en samenwerking tussen de partijen voor de gehele keten van microfinanciering, d.w.z. van NGO tot commercieel opererende bank. Ook wordt in NPM-verband de hiervoor genoemde additionaliteit van donorfianciering in deze sector nauwlettend gevolgd. NPM-leden realiseerden in 2006 EUR 29 mln aan schenkingen, EUR 390 mln aan leningen, EUR 92 mln aan investeringen en EUR 25 mln aan garanties. Nederland draagt actief bij aan de ontwikkeling van microfinancieringsinstellingen via het reeds genoemde MASSIF-programma van FMO. Een voorbeeld van een activiteit op microfinancieringsterrein is Terrafina, een verband van drie NPM-leden (ICCO, Oikokredit en de Rabobank Foundation) gericht op rurale ontwikkeling in Afrika<sup>1</sup>. Op wereldwijd niveau hebben de donoren die actief zijn op het terrein van microfinanciering zich verenigd in de *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP). CGAP biedt overzichten over activiteiten en ontwikkelingen, doet onderzoek, ontwikkelt *good practices*, verzorgt trainingen en functioneert als netwerk.

Een opvallende – en welkome – trend is overigens dat, gezien het succes van microfinanciering, in toenemende mate commerciële banken, pensioenfondsen (waaronder ABP en PGGM) en particuliere investeerders belangstelling krijgen voor microfinanciering.

Dit stelt multilaterale ontwikkelingsbanken en FMO in staat aandelen aan deze partijen te verkopen en zich te richten op nieuwe markten waar zij meer toegevoegde waarde hebben. Op deze wijze blijft de additionaliteit van deze door de overheid ondersteunde organisaties gewaarborgd. Om particulieren in Nederland te interesseren voor beleggingen in ontwikkelingslanden, en bij instellingen voor microfinanciering in het bijzonder, is de regeling sociaal-ethische beleggingen in het leven geroepen, die een belastingvoordeel biedt voor deze beleggingen. In 2007 investeerden particulieren EUR 70 mln in dit type beleggingen. Het *Holland Financial Centre* kan daarbij ook een rol spelen<sup>2</sup>.

### **Midden- en kleinbedrijf en mesokrediet**

Daarnaast schenkt Nederland veel aandacht aan toegang tot krediet voor het midden- en kleinbedrijf. Het ontbreken van mogelijkheden voor het middensegment in leningen, de zogenaamde mesofinanciering, is in veel ontwikkelingslanden een obstakel voor groei van kleinere en middelgrote bedrijfsleven. Op dit terrein zal als onderdeel van de Schoklandinitiatieven voor verscheidene landen een speciale mesofinancieringsfaciliteit worden ingesteld. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal vanaf 2008 subsidie beschikbaar stellen voor pilot-projecten van Nederlandse organisaties die samenwerken met financiële instellingen in een drietal landen (Georgië, Mozambique en Vietnam). Hierbij kan gedacht worden aan het opleiden van bankpersoneel, het investeren in computersystemen of beschikbaarstelling van risicokapitaal.

Het ministerie van Economische Zaken stelt FMO in staat achtergestelde leningen te bieden aan Nederlands midden- en kleinbedrijf voor investeringen in opkomende markten<sup>3</sup>. Ook biedt het ministerie van Economische Zaken de mogelijkheid aan Nederlandse banken borg te staan voor handels- en investeringsactiviteiten buiten de EU<sup>4</sup>.

Naast de aandacht voor het aanbod aan financiële diensten geldt ook de noodzaak om bedrijven en particulieren in staat te stellen om hiervan gebruik te maken. In de bredere Nederlandse inspanning voor private

---

<sup>1</sup> Voor meer informatie zie de website [www.terrafina.nl](http://www.terrafina.nl)

<sup>2</sup> Voor meer informatie zie de website [www.hollandfinancialcentre.com](http://www.hollandfinancialcentre.com)

<sup>3</sup> Faciliteit Opkomende Markten, zie de website [www.fmo.nl/en/products/ifom.php](http://www.fmo.nl/en/products/ifom.php)

<sup>4</sup> Zie de website [www.senternovem.nl/bbmkb/financiele\\_steuun/index.asp](http://www.senternovem.nl/bbmkb/financiele_steuun/index.asp)

sectorontwikkeling vormen de kennis en vaardigheden van het MKB ook een speerpunt<sup>1</sup>. Zo is assistentie bij het opstellen van bedrijfsplannen van direct belang bij het aanvragen van krediet. De kennis bij veel particulieren over financiële diensten is vaak nog beperkt aanwezig. Banken en andere dienstverleners hebben baat bij campagnes voor financiële alfabetisering omdat potentiële klanten de aangeboden producten dan beter op waarde kunnen schatten. Microfinancieringsinstellingen geven ook geregeld voorlichting over spaar-, verzekerings- en kredietmogelijkheden.

#### Het Schokland akkoord en mesofinanciering

Met het 30 juni 2007 op Schokland getekende akkoord hebben de regering en diverse Nederlandse banken, bedrijfsleven en NGO's zich bereid verklaard een additionele inspanning te leveren om mesofinanciering verder te ontwikkelen. Er zijn subsidiemogelijkheden voor bijvoorbeeld initiatieven en samenwerkingsverbanden waarbij Nederlandse partijen betrokken zijn. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de zogenaamde «brede relatielanden» zoals die zijn benoemd in de brief «Een zaak van iedereen» waar de betrokken Nederlandse ministeries een gezamenlijke aanpak bevorderen vanuit gedeelde lokale en Nederlandse belangen. In 2008 zal een mesofinancieringspilot in rurale gebieden in Vietnam en enkele andere landen worden gestart. Voor meer informatie over het Schokland-mesofinancieringsakkoord zie [www.hetakkoordvanschokland.nl/akkoorden/mesokrediet](http://www.hetakkoordvanschokland.nl/akkoorden/mesokrediet).

### Financiële dienstverlening in rurale gebieden

Gebrek aan krediet raakt vooral ook ondernemers in de rurale gebieden. Bijzondere prioriteit heeft dan ook de verbetering van de financiële dienstverlening op het platteland<sup>2</sup>. De gebrekkige infrastructuur op het platteland betekent dat er vaak geen bankfilialen in de onmiddellijke omgeving zijn te vinden. Juist in de rurale gebieden is toegang tot krediet en bankdiensten een voorwaarde voor hogere productiviteit. Financiële dienstverlening heeft in deze gebieden bij uitstek positieve gevolgen voor economische groei en armoedebestrijding<sup>3</sup>. De hiervoor genoemde organisatie Terrafina is bijvoorbeeld om deze reden vooral in de rurale gebieden actief.

Nederlandse banken spelen in rurale gebieden ontwikkelingslanden een positieve rol. Zo is de Rabobank als aandeelhouder actief betrokken bij de verdere ontwikkeling van rurale banken in China, Mozambique, Paraguay, Rwanda, Tanzania en Zambia. Een aansprekend voorbeeld is de herstructurering van 50 kantoren van de Zambiaanse bank Zanaco waarvoor via de Nederlandse ambassade in Zambia EUR 2 miljoen subsidie beschikbaar is gesteld voor inhuren van technische assistentie en trainingen. Rabobank heeft 49% van het aandelenkapitaal van Zanaco. In 2002 kocht ING het Vysya-netwerk, een Indiaas bedrijf met een landelijk opererend netwerk voor bankdiensten en verzekeringen. Eén van de afdelingen van de bank is de *Agri and Social Banking Unit* speciaal opgericht om leen- en spaarproducten aan te bieden in rurale gebieden.

### Geldovermakingen

Nederland besteedt tenslotte onder dit tweede spoor aandacht voor het bevorderen van concurrentie en daarmee terugdringen van de kosten van geldovermakingen. De door het ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerde website [www.geldnaarhuis.nl](http://www.geldnaarhuis.nl) biedt informatie voor een aantal relevante landen. Voor het overige is de rol van de overheid op dit terrein beperkt: het zijn de financiële instellingen die vooral moeten inspelen op de mogelijkheden binnen dit marktsegment.

<sup>1</sup> Het Nederlandse programma uitzending managers speelt hier een constructieve rol, zie de website [www.pum.nl](http://www.pum.nl)

<sup>2</sup> Zie hiervoor ook de brief van 8 mei 2008 aan de Tweede Kamer inzake landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, TK 31 250, nr. 14.

<sup>3</sup> Claessens, Feijen, «Financial Sector Development and the Millenium Development Goals», 2006.

### Spoor 3: Verdieping van het aanbod van financiële diensten

Speciale aandacht zal binnen een derde spoor worden geschonken aan innovatieve financierings- en risicomanagementinstrumenten. Deze instrumenten beogen nieuwe klantensegmenten in de markt aan te boren. Het gaat hierbij om verdieping van het aanbod door speciaal op armen en midden- en kleinbedrijf toegesneden producten te ontwikkelen. Nederland zal de ontwikkeling van nicheproducten bevorderen zoals leasing, achtergestelde en convertibele leningen, durfkapitaal, hypotheek, verzekeringen en garantiestelling.

Verzekeringen dienen als sociaal vangnet voor armen bij onvoorspelbare risico's als ziekte of natuurrampen. De overheid heeft hier een belangrijke taak via het opzetten van een sociale zekerheidsstelsel. Een aanvullend privaat systeem voor individueel risicomanagement in financiële markten kan voorzien in een belangrijke behoefte juist daar waar de publieke sector niet goed functioneert, zowel voor de arme bevolking als voor de groeiende middenklasse.

Het *Commodity Risk Management* programma van de Wereldbank is een van de door Nederland ondersteunde innovatieve programma's. Dit programma ter afdekking van marktrisico's heeft aan belang gewonnen in het licht van de stijgende prijzen voor voedsel en kunstmest. Relevante partijen in ontwikkelingslanden worden daarbij gewezen op de in de kapitaalmarkt aanwezige mogelijkheden om prijsrisico's van basisproducten via bijvoorbeeld opties af te dekken. Nederland heeft EUR 1,4 mln aan dit programma bijgedragen.

FMO is voornemens via het hiervoor genoemde MASSIF-programma een aandeel te nemen in een wereldwijd fonds voor afdekking van risico's gerelateerd aan natuurrampen. De haalbaarheid van dit ambitieuze *Index Re* programma voor verzekering en herverzekering wordt op dit moment door de Wereldbank en IFC onderzocht.

Nederland heeft op dit terrein het voornemen om naast ziektekostenverzekeringen ook op andere terreinen het gebruik van verzekeringen te ondersteunen. Op dit moment biedt het *Health Insurance Fund* (HIF) op pilotbasis al ziektekostenverzekeringen aan in enkele landen in Afrika waardoor meer mensen beschermd kunnen worden tegen financiële tegenvallers in geval van ziekten. Commerciële verzekeringsbedrijven in Afrika worden gestimuleerd om ziektekostenverzekeringen te ontwikkelen voor lage (informele) inkomensgroepen, die tot nog toe geen ziektekostenverzekering konden nemen. Deze groepen zullen een tijdelijke subsidie ontvangen op hun premiebetaling. Het ontwikkelen van dergelijke verzekeringsystemen draagt bij aan een duurzame infrastructuur van de gezondheidszorg in Afrika. Parallel aan de versterking van de ondersteuning van de verzekeringsbedrijven wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de zorg en uitbreiding van de capaciteit, omdat de beschikbaarheid van goede zorg immers doorslaggevend is bij de bereidheid om een verzekering af te sluiten.

#### **Health Insurance Fund**

Voor een gezonde economie zijn gezonde mensen noodzakelijk. Per jaar zijn er zo'n 100 miljoen mensen die ten gevolge van ziekte en ziektekosten terugvallen onder de armoedegrens. Het *Health Insurance Fund* (HIF) van de Stichting HIF is baanbrekend. Dit project behoort tot de akkoorden getekend op 30 juni 2007 te Schokland. Nigeria is het eerste land waar het HIF in 2007 van start is gegaan. Zo profiteren nu zo'n 30 000 marktvrouwen in Lagos en een rurale gemeenschap in Kwara State van dit initiatief. Goede behandeling bij ziekte stelt mensen in deze groepen in staat om productief te blijven ook ten gunste van de lokale economie. HIV/Aids maakt altijd deel uit van de verzekering. In totaal is een bedrag van EUR 100 mln gereserveerd voor de activiteiten van het HIF in vier à vijf pilotlanden over een periode van 4–5 jaar. Meer informatie is te vinden op de website [www.hifund.org](http://www.hifund.org).

Een vierde programma op dit terrein is het *Currency Exchange Fund* (TCX) voor financieringen in lokale valuta. De lokale kapitaalmarkt wordt hiermee verder ontwikkeld. Bedrijven zijn zo niet meer afhankelijk van schommelingen in de wisselkoers aangezien ze niet langer in buitenlandse valuta hoeven te lenen.

#### **TCX – The Currency Exchange Fund**

Een voorbeeld van een innovatief product is The Currency Exchange Fund (TCX). FMO heeft het initiatief genomen voor de oprichting van dit fonds ter afdekking van lokale valutarisico's in ontwikkelingslanden. TCX maakt lokale valuta transacties mogelijk door middel van een gespreide portefeuille aan derivaten. TCX draagt bij aan het oplossen van de zogenaamde *currency mismatch* (leningen in harde valuta, inkomsten in lokale valuta) en de *maturity mismatch* (kort lenen, lang uitzetten). Op langere termijn helpt TCX lokale kapitaalmarkten en de lokale private sector te ontwikkelen. Een achtergestelde lening van de Nederlandse overheid ter waarde van EUR 50 miljoen heeft een sterk katalyserende invloed gehad op de participatie van een groot aantal (regionale) ontwikkelingsbanken tot een aandelenkapitaal van ruim USD 390 mln. Het TCX Fund N.V. is in Nederland gevestigd. Dit initiatief is een concreet voorbeeld van wat diverse Nederlandse banken en NGO's hebben afgesproken in het kader van het Schokland Akkoorden initiatief van 30 juni 2007. Meer informatie is te vinden op de website [www.tcxfund.com](http://www.tcxfund.com)

### **Tot slot: hoe meten we de resultaten?**

Inspanningen in de financiële sector lenen zich goed voor geavanceerde resultaatmeting. Voor de Nederlandse activiteiten in de financiële sector zal zo goed mogelijk in kaart worden gebracht hoe veel mensen uiteindelijk baat hebben bij deze activiteiten en in welke mate, dat wil zeggen de uiteindelijke *impact* van de projecten. De komende jaren zal systematischer gebruik worden gemaakt van zoveel mogelijk gemeenschappelijke indicatoren voor programma's om de resultaten in termen van armoedebestrijding beter in kaart te brengen. De regering zal conform de bestaande afspraken over programma-evaluaties hier zo veel mogelijk inzicht bieden.

De partnerorganisaties van Nederland in de financiële sector besteden ook steeds meer aandacht aan resultaatmeting. Zo maakt FMO voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van een investering een inschatting van de ontwikkelingsrelevantie voor de economische, milieu- en sociale dimensie. De *Economic Development Impact Score* (EDIS) van FMO is bepalend voor het bereiken van de meerjarige doelstellingen van deze instelling. Op het terrein van technische assistentie loopt IFC voorop bij de inschatting van de positieve effecten van technische assistentie op bijvoorbeeld toegang van armen tot financiële diensten en het creëren van banen als gevolg van betere kredietverstrekking. IFC houdt bijvoor-

beeld bij het ontwerp van de projecten al rekening met resultaat- en impactmeting door toepassing van gemeenschappelijke indicatoren. Zo heeft IFC-assistentie voor de oprichting van kredietbureaus in acht landen geleid tot 9,3 miljoen informatieverzoeken van banken hetgeen geleid heeft tot kredietverlening van in totaal USD 4,7 miljard. Vanzelfsprekend is toerekening van deze positieve effecten bij impactmeting lastig aangezien bijvoorbeeld niet met zekerheid kan worden gesteld of nu juist het gebrek aan informatie over de kredietwaardigheid van de klant doorslaggevend was voor de kredietverlening. Deze toerekening is in algemene zin lastiger wanneer de technische assistentie betrekking heeft op de wet- en regelgeving in de financiële sector en makkelijker wanneer het gaat om verbreding van kredietverlening of inspanningen voor een grotere toegang tot financiële diensten.

**Samenwerkingsverband NFX: leren van eerdere ervaring**

Het Nederlandse samenwerkingsverband voor financiële sectorontwikkeling NFX functioneerde van 2004 tot 2006. Het heeft geleid tot een zestal technische assistentieprojecten op basis van initiatieven die gezamenlijk zijn ontwikkeld door Nederlandse banken en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën. Na een evaluatie in 2006 is besloten deze samenwerking te beëindigen vanwege de uiteenlopende verwachtingen tussen de overheid en de deelnemende banken. De door de overheidspartijen beoogde kennisuitwisseling voor nieuwe kansen voor banken in ontwikkelingslanden en opkomende markten kwam moeizaam van de grond. De banken beoogden vooral een netwerk te creëren met de Nederlandse overheid en hadden uit concurrentie-overwegingen minder oog voor het delen van projectideeën. Door deze uiteenlopende visies leverde dit platform niet de beoogde meerwaarde.



**Financiële sector ontwikkeling in cijfers**

Programma's/voorzienige uitgaven (x 1000 EUR)	2008	2009	2010
<b>Spoor 1 institutionele ontwikkeling:</b>			
African Development Bank/trust fund	140	700	0
IFC/NIPP/financiële sector	2 000	2 000	2 000
FIRST/multidonor trustfund	1 000	1 000	1 000
<b>Spoor 2 vergroting van het aanbod van financiële diensten:</b>			
FMO Capacity Development	10 500	7 900	12 000
FMO MASSIF	19 640	19 140	18 000
Mesofinanciering	0	1 000	1 000
UN Advisorsgroup	296	0	0
Women's World Banking	668	668	501
CGAP	814	370	370
INAFI Micro Finance	46	0	0
Nederlands Platform Microfinanciering	63	66	66
<b>Spoor 3 verdieping van het aanbod van financiële diensten:</b>			
Commodity Risk Management	445	0	0
Stichting Sustainable Agriculture Guarantee Fund	300	300	300
TCX Currency Exchange Fund	12 500	12 500	12 500
Health Insurance Fund	10 397	16 100	18 591
Risicomanagement & pensioenverzekeringen	0	2 000	3 000
<b>Totaal:</b>	<b>58 364</b>	<b>63 745</b>	<b>63 329</b>

**Uitgaven ambassadeprogramma's (x 1000 EUR) 2007 2008**

Bolivia	1 515	1 822
Burkina Faso	248	39
Burundi	1 348	2 694
Colombia	814	241
Egypte	400	800
Indonesie	1 300	1 333
Mali	82	90
Macedonia	0	160
Mozambique	250	400
Nicaragua	77	441
Palestijnse Aut.	764	3 126
Rwanda	940	551
Suriname	0	400
Tanzania	607	949
Vietnam	93	345
Zambia	1 605	1 728
<b>Totaal:</b>	<b>10 045</b>	<b>15 120</b>

MFS-partners (x 1000 EUR)	2007	
Uitgaven deelnemers MFS financiële sector (Cordaid, HIVOS, ICCO, Oxfam Novib)	31 800	
Uitstaande portfolio financiële sector ontwikkelingsbanken <sup>1</sup> (x 1 000 000 EUR)	Bedrag	Aandeel staat
FMO (FMO-A) (2007)	960	51,00%
EBRD (2007)	6 700	2,50%
IFC (2006/2007)	4 320	2,37%
IIC (2007)	453	1,54%
AsDB (2007)	733	1,00%
EIB/ACP-ontwikkelingslanden (2007)	890	4,40%
AfDB (1967–2007)	5 072	1,80%
Wereldbank (IDA/IBRD 1990–2007)	2 9780	2,26/2,09% <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Het gaat om cumulatieve cijfers, de jaartallen tussen de haakjes geven het jaar van de verslaggeving aan.

<sup>2</sup> Nederlands aandeel in IBRD is 2,26% en in IDA 2,09%.