

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

Nr. 135

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2012

Hierbij heb ik het genoegen u, mede namens de minister van Financiën, het rapport «Evaluatie van de schuldverlichting aan de DRC» aan te bieden,¹ alsmede een appreciatie van de bevindingen van de evaluatie. De evaluatie vloeit voort uit een toezegging aan de Tweede Kamer in oktober 2008, en is uitgevoerd in opdracht van de evaluatiediensten van de Nederlandse en Belgische ministeries van Buitenlandse Zaken.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie op de evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst met DRC

De regering onderschrijft de belangrijkste conclusies van het rapport: enerzijds dat de Democratische Republiek van de Congo (DRC) een onhoudbare schuld had, en daarom in aanmerking kwam voor schuldverlichting, anderzijds dat, door duidelijke voorwaarden te stellen aan de schuldverlichting, is bijgedragen aan de ontwikkeling van het land. Nederland heeft zich in de onderhandelingen met DRC en andere crediteuren kritisch opgesteld. Nederland had twijfels of DRC, dat na jaren van conflict kampte met zwak bestuur, corruptie en politieke instabiliteit, op dat moment aan de voorwaarden van het *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC-)initiatief zou kunnen voldoen. Daarnaast zette Nederland vraagtekens bij de bereidheid van de Congolese bestuurders om de veranderingen door te voeren. Zoals het evaluatierapport laat zien heeft Nederland de economische en bestuurlijke risico's goed ingeschat. Het rapport benadrukt het belang van gefaseerde kwijtschelding, waarbij het grootste deel van de schuld pas aan het einde van de rit wordt kwijtgescholden.

Ook gaat het rapport in op de lening van China aan DRC, die in de laatste fase van het HIPC-traject de schuldhoudbaarheid van DRC wederom in gevaar dreigde te brengen. Dit incident illustreert het belang van infrastructurele investeringen, die immers bijdragen aan de ontwikkeling van een land, maar onderstreept daarnaast ook de noodzaak om de schuldhoudbaarheid in lage inkomenslanden niet in gevaar te brengen.

Bijdrage van schuldverlichting aan ontwikkeling

DRC kwam overduidelijk in aanmerking voor schuldverlichting. Naast een onhoudbare schuldenlast voldeed het land ook aan alle andere criteria voor deelname aan het HIPC-initiatief. De schuld dateerde uit de jaren zeventig van de vorige eeuw (het «Mobutu-tijdperk») en was ten gevolge van slecht beheer sterk toegenomen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de schuldverlichtingsovereenkomst met DRC bijgedragen heeft aan de economische ontwikkeling van het land door duidelijke voorwaarden op het gebied van macro-economisch beleid te stellen. Het vooruitzicht op schuldverlichting was voor de Congolese autoriteiten de stimulans om hervormingen door te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van belastinginning en verstandig schuldenmanagement. Deze hervormingen droegen bij aan macro-economische stabiliteit, de kredietwaardigheid van DRC en de aantrekkelijkheid van het land voor buitenlandse investeerders. Op deze manier hielp schuldverlichting mee bij het weer op de rails krijgen van de Congolese economie.

De onderzoekers zijn – terecht – voorzichtig met het toeschrijven van directe resultaten op het gebied van armoedebestrijding aan de schuldverlichtingsovereenkomst. Die resultaten zijn immers afhankelijk van meer dan schuldverlichting alleen. In het rapport wordt verwezen naar andere factoren, die evenals de schuldverlichting hebben bijgedragen aan sociale ontwikkeling in DRC, zoals het vrijkomen van vredesdividend en andere inspanningen van de internationale gemeenschap. Het is overigens ook nog te vroeg de resultaten op het gebied van sociale ontwikkeling in kaart te brengen, want DRC bereikte pas in 2010 het *completion point* van het HIPC-traject.

Het belang van gefaseerde kwijtschelding

In september 2002 kwalificeerde DRC voor deelname aan HIPC en kwam het land in aanmerking voor een eerste schuldbehandeling. Pas in juli 2010 werd het *completion point* van het HIPC-traject bereikt. Het rapport constateert dat DRC langer nodig heeft gehad dan andere HIPC-landen om

aan de voorwaarden van het HIPC-traject te voldoen. Dit kwam omdat DRC in 2006 *off track* raakte. Het IMF gaf in dat jaar aan dat er weliswaar sprake was van economische groei, maar dat de uitvoering van de geplande bestuurlijke hervormingen te wensen overliet en dat de Congolese regering er niet in slaagde het begrotingstekort binnen de perken te houden. Ook kampte DRC met de depreciatie van de Congolese franc, afnemende reserves en toenemende inflatie. Het lukte DRC daarom niet te voldoen aan de voortgangseisen van het IMF-programma. Nederland heeft zich in de gesprekken met DRC en de andere crediteuren steeds kritisch opgesteld. De Nederlandse regering wees al in een vroeg stadium op de fragiele economie, dreigende politieke instabiliteit en het zwakke bestuur. Het gevaar bestond dat de autoriteiten van DRC terug zouden vallen in oude fouten en dat de wil om hervormingen door te voeren ontbrak. Daarnaast was Nederland kritisch over de manier waarop DRC het HIPC-traject doorliep.

Volgens de voorwaarden van het HIPC-traject vindt kwijtschelding gefaseerd plaats; het leeuwendeel van de uitstaande schuld wordt doorgaans pas bij het bereiken van het *completion point* kwijtgescholden. Op deze manier blijven landen gemotiveerd het HIPC-traject tot het eindpunt te blijven volgen. Ook voorkomt deze opzet dat landen onnodig vertraging oplopen bij het doorvoeren van hervormingen. DRC was wat dit betreft evenwel een uitzondering. Al vroeg in het traject werd een groot deel van de schuld, ongeveer 4,6 miljard dollar, kwijtgescholden. De schuld van DRC bestond namelijk hoofdzakelijk uit achterstallige betalingen en boeterentes, die volgens de regels van het HIPC-initiatief al in een vroeg stadium in aanmerking komen voor een schuldbehandeling. In de optiek van de Nederlandse regering zou kwijtschelding van zo'n groot deel van de schulden pas moeten plaatsvinden aan het eind, als een land aan alle voorwaarden heeft voldaan. Nederland heeft er daarom voor gepleit dat bij HIPC-landen met grote betalingsachterstanden de kwijtschelding van de achterstanden beter wordt gefaseerd. Nederland stond destijds met dit standpunt geïsoleerd; later, toen bleek dat DRC halverwege het HIPC-traject *off track* raakte, zagen ook andere landen in dat het de effectiviteit van het HIPC-initiatief ten goede komt als de «beloning» tot het einde wordt bewaard.

China en buitenlandse investeringen

Het rapport gaat uitgebreid in op de onderhandelingen over het pakket van leningen van China aan DRC, bedoeld om verschillende mijnbouw- en infrastructuurprojecten te financieren. Volgens de voorwaarden in het contract zou de Congolese overheid garant staan voor de hele transactie. Het IMF en de crediteuren van de Club van Parijs konden zich niet in deze regeling vinden. Op deze manier zou China namelijk profiteren van de kwijtschelding in het kader van de Club van Parijs en de toegenomen kredietwaardigheid van DRC (*free riding*). Daarnaast zou een nieuwe serie leningen de houdbaarheid van de Congolese schuld opnieuw in gevaar brengen en het bereiken van het *completion point* opnieuw vertragen. Onder druk van het IMF en de crediteuren van de Club van Parijs is de transactie uiteindelijk zo aangepast, dat de houdbaarheid van de Congolese schuld niet substantieel werd aangetast.

De onderzoekers snijden een interessante problematiek aan, die ook op andere schuldverlichtingsinitiatieven van toepassing is. Enerzijds bestond de angst, dat het aangaan van nieuwe, niet-concessionele leningen de houdbaarheid van de schuld van DRC in gevaar zou brengen. Anderzijds zagen ook de crediteuren het belang in van nieuwe leningen om infrastructuurle investeringen te financieren en zo bij te dragen aan economische ontwikkeling van het land. Het IMF en de crediteuren van de Club van Parijs waren er niet op uit de Chinese transactie een halt toe te roepen. De inzet van de partijen richtte zich voornamelijk op het in stand

houden van de schuldhoudbaarheid. In de zomer van 2009 stemde China ermee in de lening, waarop een overheidsgarantie rustte, te verlagen van 9 naar 3 miljard dollar. Daarnaast werd een ander deel van deze overeenkomst, een infrastructuur-project, in omvang gehalveerd. Op deze manier werd de overeenkomst ook voor IMF en crediteuren acceptabel. Dat de uitkomst van de onderhandelingen een «gemiste kans zou zijn», zoals het rapport suggereert, omdat bepaalde voorwaarden in het contract onaangeroerd zouden zijn gelaten, is in de ogen van de regering onjuist. Het IMF en de crediteuren van de Club van Parijs vervulden slechts een beperkte rol in de onderhandelingen met China en hebben gedaan wat in hun macht lag om de voorwaarden van het contract aan te passen. De uitdaging om een goede balans te vinden tussen infrastructurele investeringen met overheidsgarantie enerzijds en schuldhoudbaarheid anderzijds blijft actueel. Momenteel buigen het IMF en de Wereldbank zich samen met alle *stakeholders* opnieuw over het *Debt Sustainability Framework* (DSF). Het DSF is het internationale schuldhoudbaarheidsraamwerk, dat heldere richtlijnen geeft op het gebied van verantwoord (uit)leengedrag voor zowel debiteuren als crediteuren en wordt door Nederland volledig onderschreven. Duidelijk is dat het nieuwe raamwerk rekening zal moeten houden met infrastructuurleningen tegen non-concessionele (commerciële) rentes. Zulke leningen komen in de huidige situatie steeds vaker voor en helpen landen bij het mobiliseren van fondsen voor investeringen in onder andere de transport-, gezondheidszorg- en energiesector. Tot op welke hoogte het DSF zulke leningen moet aanmoedigen is een discussie, waar Nederland actief aan deelneemt.

Conclusie

De regering deelt de bevinding van de evaluatoren dat het HIPC-initiatief slechts enkele deelgebieden van de economie en het bestuur aanpakt en een klein onderdeel is van het bredere proces van wederopbouw. Toch maakt het rapport aannemelijk dat mede dankzij de schuldverlichtingsovereenkomst een basis is gecreëerd voor economische en sociale verbeteringen.

Het is nog te vroeg om de duurzaamheid van de resultaten van de schuldverlichting te beoordelen, DRC heeft immers pas in 2010 het HIPC *completion point* bereikt. Zoals het rapport concludeert zijn er nog een aantal terreinen waar de regering een verbeteringsslag zal moeten maken, onder andere op het gebied van corruptiebestrijding en het algemeen functioneren van de publieke sector. De Congolese regering is nu aan zet en zal moeten toezien dat de positieve ontwikkelingen op het gebied van financieel-economisch bestuur en armoedebestrijding worden voortgezet.