

Vergaderjaar 2023–2024

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 295

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2024

Bij het schriftelijk overleg over de geannoteerde agenda met de inzet voor de Wereldbank Voorjaarsvergadering 2024 heeft uw Kamer verzocht om de tussentijdse evaluatie van de *Resilience and Sustainability Trust* (RST) van het IMF en een reflectie daarop te delen met de Kamer (*Kamerstukken II, 2023/24, 26 234, nr. 289*). Middels deze brief en de bijgevoegde tussentijdse evaluatie voldoe ik aan deze toezegging.

Deze brief gaat eerst in op het doel en ontwerp van de RST. Daarna volgt een korte samenvatting van de tussentijdse evaluatie op basis van de eerste RST-programma's en een appreciatie van het kabinet van deze evaluatie.

De Resilience and Sustainability Trust (RST)

De RST is opgericht in 2022 met als doel het weerbaar maken van economieën van lage- en middeninkomenslanden tegen mogelijke toekomstige betalingsbalansproblemen als gevolg van externe schokken – specifiek klimaatverandering en pandemieën. De landen die hiervoor in aanmerking komen kunnen een (concessionele) lening aanvragen in ruil voor economische hervormingen, bijvoorbeeld op het gebied van de overheidsfinanciën, belastingen, en de regulering van de financiële sector. Deze hervormingen kunnen vervolgens bijdragen aan het mobiliseren van aanvullende (klimaat)financiering.

De leningen vanuit de RST hebben een looptijd van maximaal 20 jaar en een aflossingsvrijeperiode van 10,5 jaar. De rente wordt gebaseerd op het inkomensniveau van het betreffende land. Zoals gebruikelijk bij IMF-financiering is de leenomvang afhankelijk van het quota-aandeel van een land. Voor het vaststellen van de omvang van een RST-programma wordt uitgegaan van 75% van het quota-aandeel van een land. Als het RST-programma zeer ambitieuze hervormingen bevat, kan een land

maximaal 150% van het quota-aandeel aanvragen, met een plafond van SDR 1 miljard (momenteel is dat gelijk aan ca. EUR 1,2 miljard).

De RST wordt gefinancierd door bijdragen van donorlanden aan drie verschillende rekeningen: de leningenrekening, de depositorekening en de reserverekening. Het bedrag op de leningenrekening is het bedrag dat aan leden van het IMF kan worden doorgeleend bij een programma. De reserve- en depositorekeningen zijn voornamelijk bedoeld om de risico's van de uitstaande leningen te dekken. Bij de oprichting was de doelomvang van deze rekening SDR 27,2 miljard (ca. EUR 34,1 miljard). Ten tijde van de tussentijdse evaluatie is daarvan SDR 21,6 miljard (ca. EUR 26,5 miljard) behaald. Nederland is één van negentien landen die de faciliteit hebben gefinancierd.¹

Nederland heeft begin 2023 SDR 1,2 miljard (ca. EUR 1,5 miljard) bijgedragen aan de RST.² Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd, ziet het kabinet gezien de grote vraag naar RST-programma's aanleiding voor een aanvullende bijdrage aan de RST t.w.v. maximaal SDR 1,7 miljard (ca. EUR 2,1 miljard). Hierover wordt u separaat geïnformeerd.³

De voorwaarden voor een lening vanuit de RST zijn (1) een hervormingsagenda van hoge kwaliteit om langetermijnduitdagingen zoals klimaatverandering en pandemieën aan te kunnen pakken, (2) een gelijktijdig breder economisch hervormingsprogramma van het IMF om te garanderen dat de hervormingen voor het RST-programma passen binnen het bredere economische beleid⁴, en (3) houdbare schuld en voldoende terugbetaalcapaciteit van het land.

De hervormingsagenda wordt door het IMF opgesteld in nauwe samenwerking met de autoriteiten van het betreffende land. Het IMF houdt daarbij rekening met de activiteiten die samen met andere ontwikkelingspartners worden uitgevoerd en focust zich specifiek op de gebieden binnen de eigen expertise. Ook helpt het IMF de landen met de implementatie van de hervormingen, bijvoorbeeld door het verlenen van technische assistentie. Dit gebeurt in samenwerking met andere partijen, zoals de Wereldbank, VN-instellingen zoals UNDP en UNEP, de EBRD, het Center for Global Adaptation en de EIB.

Bij de oprichting is afgesproken om in 2024 een tussentijdse evaluatie van de RST uit te voeren om lessen te trekken op basis van de eerste RST-programma's en om eventueel het beleid bij te sturen door kleine aanpassingen door te voeren. In 2026 volgt een uitgebreidere evaluatie, waarbij eventueel grotere beleidswijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

¹ Zie voor het complete overzicht van bilaterale donoren Annex I in de bijgevoegde tussentijdse evaluatie.

² Zie ook het Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid – RST voor een volledig overzicht van de eerder gedane bijdrage.

³ Zoals opgenomen in de «Wijziging van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2024» (Kamerstukken II, 2023/2024, 36 550 XVII, nr. 2) is de verplichte bijdrage aan de reserverekening van de RST opgenomen in de BHOS begroting. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de toezegging aan Hirsch (Kamerstukken II, 2023/2024, 36 410 XVII, nr. 25). De aanpassing van de staatsgarantie aan DNB zal middels de Prinsjesdag suppletoire begroting aan uw Kamer worden voorgelegd.

⁴ Een RST-programma kan niet worden gekoppeld aan noodfinanciering van het IMF, omdat hier minder structurele economische hervormingen aan gekoppeld zijn.

De Raad van Bewind van het IMF heeft op 8 mei jl. de tussentijdse evaluatie van de RST besproken (zie bijlage voor de tussentijdse evaluatie). Sinds de oprichting in oktober 2022 zijn twintig RST-programma's goedgekeurd met een totale omvang van SDR 7,1 miljard (ca. EUR 8,7 miljard⁵). Deze programma's worden in tranches uitbetaald aan de lenende landen. Het complete overzicht van landen met een IMF-programma is opgenomen in tabel 1. Daarnaast hebben 30–35 landen interesse getoond in een RST-programma. Vanwege de grote vraag naar RST-programma's gaat het IMF uit van een aanvullende financieringsbehoefte van SDR 7,2 miljard (ca. EUR 8,9 miljard⁶) tot 2026.

De financiering van de RST wordt door ontvangende landen gebruikt om de begrotingsruimte op de middellange-termijn te vergroten (door zeventien landen) en om buffers aan te leggen voor het geval schokken zich voordoen (door drie landen). Tot nu toe richten alle RST-gerelateerde hervormingen zich op het vergroten van de weerbaarheid tegen klimaatverandering. Het IMF werkt aan een gezamenlijk raamwerk met de Wereldbank en de Wereldgezondheidsorganisatie om RST-programma's gericht op het verbeteren van pandemieparaatheid mogelijk te maken. Op dit moment acht het IMF het gegeven beperkte capaciteit niet haalbaar of opportuun om de hervormingen vanuit de RST-programma's uit te breiden naar andere terreinen (bijv. voedselzekerheid, digitalisering of onderwijs).

Tabel 1 – Overzicht RST-leningen sinds oktober 2022, op volgorde van startdatum RST-programma

Land	Omvang lening in mln. SDR	(EUR)
Costa Rica	554	(682)
Barbados	142	(175)
Rwanda	240	(295)
Bangladesh	1.000	(1.230)
Jamaica	574	(706)
Kosovo	62	(76)
Seychelles	34	(42)
Senegal	243	(299)
Niger	99	(122)
Kenia	407	(501)
Marokko	1.000	(1.230)
Moldavië	129	(159)
Kaapverdië	24	(30)
Benin	149	(183)
Paraguay	302	(372)
Mauritanië	193	(237)
Kameroen	138	(170)
Ivoorkust	976	(1.201)
Tanzania	597	(734)
Madagascar	244	(301)

Het ontwerp van de programma's wordt gebaseerd op analyses van het IMF⁷, de Wereldbank⁸ en de autoriteiten zelf. De hervormingen vanuit de

⁵ O.b.v. SDR-EUR wisselkoers van 3 mei 2024 (1 SDR = 1,23.031 EUR).

⁶ O.b.v. SDR-EUR wisselkoers van 3 mei 2024 (1 SDR = 1,23.031 EUR).

⁷ Het IMF voert verschillende analyses uit die betrekking hebben op de economische impact van klimaatverandering, zoals de *Climate Macroeconomic Assessment Programs* (CMAPs) en de Climate Policy Assessment Tool (CPAT).

RST-programma's zien op zowel klimaatadaptatie en -mitigatie, als op de klimaattransitie van het betreffende land. Hervormingen hebben betrekking op o.a. de integratie van klimaatverandering in het beheer van overheidsinvesteringen en het begrotingsproces, koolstofbeprijzing en de hervorming van subsidieregelingen, de uitbreiding van sociale vangnetten, risicoanalyses en risicomanagement, de energietransitie, vergroening van de financiële sector, en de mobilisatie van aanvullende klimaatfinanciering.

Een aantal voorbeelden van hervormingen zijn het werk dat in Jamaica wordt verricht voor de uitgifte van een groene obligatie, de oprichting van het *Bangladesh Climate and Development Platform* om investeringen in klimaatadaptatie en -mitigatie te mobiliseren⁹ en de (voorbereiding voor) implementatie van koolstofbeprijzing in Kenia, Marokko en Mauritanië.

Het IMF stelt in de evaluatie vast dat landen die een RST-programma aanvragen sterk verschillen in de mate waarin ze klimaatbeleid voeren. Dit verschil tussen landen maakt het lastig om vast te stellen en te vergelijken wat het ambitieniveau van de hervormingsagenda is en welke leningsomvang dit rechtvaardigt. Het IMF stelt dat de kwaliteit en het ambitieniveau van de hervormingen langzaam verbetert maar dat er ruimte is om dit verder aan te scherpen bij toekomstige programma-aanvragen.

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat de samenwerking met andere multilaterale ontwikkelingsbanken (MDB's) cruciaal was in het operationeel maken van de RST. Brede consultaties tussen verschillende stakeholders dragen er volgens betrokken IMF-medewerkers en de autoriteiten aan bij dat een breed gedragen RST-programma tot stand komt. Ook is de samenwerking met partners belangrijk bij het verlenen van technische assistentie. Toch ziet het IMF ruimte om de samenwerking met partners te verbeteren, bijvoorbeeld door beter te coördineren welke hervormingen in een land prioritair zijn. Ook kan de RST bijdragen aan het verder aantrekken van klimaatfinanciering en ook hierbij is goede samenwerking cruciaal.

Op basis van deze evaluatie worden enkele wijzigingen doorgevoerd die ervoor moeten zorgen dat de RST-programma's beter aansluiten bij een breder economisch IMF-programma. Dit betreft o.a. het voorkomen dat bepaalde hervormingen in zowel het RST-programma als in het gelijktijdige bredere economische programma voorkomen en de mogelijkheid dat verschillende economische hervormingsprogramma's elkaar opvolgen zonder dat het RST-programma dan moet worden beëindigd.

Appreciatie van de tussentijdse evaluatie

Nederland heeft de oprichting van het RST vanaf het begin gesteund en heeft daarbij een voorkeur uitgesproken voor een focus op hervormingen die de weerbaarheid tegen klimaatverandering verbeteren. Dat alle programma's tot nu toe focussen op klimaatverandering is daarom in lijn met de Nederlandse prioriteiten. Het kabinet adviseert het IMF om de huidige focus van de RST op klimaat en pandemieparaatheid niet te verbreden omdat een beperktere focus de kwaliteit van IMF-programma's ten goede komt.

⁸ De Wereldbank helpt landen met hun *Country Climate and Development Reports* (CCDR's) om beleidskeuzes op het gebied van klimaatverandering (adaptatie en mitigatie) en bredere ontwikkeling te prioriteren.

⁹ Zie ook: Bangladesh and its Partners are Launching the Bangladesh Climate and Development Platform to Leverage Adaptation and Mitigation Investments (imf.org)

Ook vindt het kabinet het belangrijk dat de RST-gerelateerde hervormingen ambitieus zijn. Dit betekent dat hervormingen op de lange termijn moeten bijdragen aan het weerbaar maken van de economie tegen externe schokken. Dit draagt bij aan een verbeterd investeringsklimaat. De RST heeft daardoor een katalytische werking, omdat de hervormingen additionele financiering (publiek en privaat) kunnen aantrekken. Het kabinet ziet verbetering in het ambitieniveau van de programma's en moedigt het IMF aan om deze stijgende lijn voort te zetten. In dit kader zal het kabinet het IMF verzoeken om tijdens de uitgebreidere evaluatie in 2026 in kaart te brengen wat de katalytische werking van de RST-programma's is en in welke mate de RST heeft bijgedragen aan het mobiliseren van additionele financiering.

Ook is het kabinet van mening dat de hervormingsagenda's zoveel mogelijk moeten passen binnen langdurige nationale strategieën of de *Nationally Determined Contributions* (NDCs). Door hervormingsagenda's aan te laten sluiten op NDCs en andere nationale strategieën, zorgt het IMF dat hervormingen zoveel als mogelijk gestoeld zijn op binnenlandse prioriteiten en een brede, nationale consensus. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat deze langdurige strategieën in lijn zijn met de doelen uit het Parijsakkoord.

Verder acht het Kabinet het van belang dat RST-programma's aansluiten bij de expertise van het IMF en complementair zijn aan het werk van multilaterale ontwikkelingsbanken, de VN-instellingen en andere ontwikkelingspartners. Goede samenwerking tussen het IMF en partners, met name de Wereldbank, is daarom cruciaal voor het succes van de RST. Het kabinet vindt het gebruik van de *Country Climate and Development Reports* (CCDR's) van de Wereldbank, als onderbouwing voor de voorgestelde hervormingen, een voorbeeld van goede synergie tussen de instellingen.

Ik vertrouw erop u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
E. Heinen