

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010

29 237

Afrika-beleid

Nr. 80

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 april 2010

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 27 januari 2010 inzake over kwijtschelding van schulden aan Democratische Republiek Congo (Kamerstuk 32 123 V/29 237, nr. 68).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 april 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De wnd. griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Bommel, H. van (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Waalkens, H.E. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Ferrier, K.G. (CDA), Ormel, H.J. (CDA), voorzitter, Velzen, K. van (SP), Nicolai, A. (VVD), Nerée tot Babberich, F.J.F.M. de (CDA), Haverkamp, M.C. (CDA), Blom, L. (PvdA), Dam, M.H.P. Van (PvdA), Eijsink, A.M.C. (PvdA), Schippers, E.I. (VVD), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Irrgang, E. (SP), Knops, R.W. (CDA), Roon, R. de (PVV), Broeke, J.H. Ten (VVD), Raak, A.A.G.M. van (SP), Voordewind, J.S. (CU), Thieme, M.L. (PvdD), Pechtold, A. (D66), ondervoorzitter, Peters, M. (GL) en Yücel, K. (PvdA).

Plv. leden: Wit, J.M.A.M. de (SP), Vlies, B.J. van der (SGP), Vermeij, R. (PvdA), Omtzigt, P.H. (CDA), Aasted-Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA), Spies, J.W.E. (CDA), Dijk, J.J. van (SP), Miltenburg, A. van (VVD), Hoopen, J. ten (CDA), Jonker, C.W.A. (CDA), Boelhouwer, A.J.W. (PvdA), Arib, K. (PvdA), Leerdam, J.A.W.J. (PvdA), Griffith, L.J. (VVD), Neppérus, H. (VVD), Lempens, P.P.E. (SP), Schermers, J.P. (CDA), Wilders, G. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Ouwehand, E. (PvdD), Koşer Kaya, F. (D66), Vendrik, C.C.M. (GL) en Samsom, D.M. (PvdA).

Zijn er aasgierfondsen betrokken bij de schuldenlast van de DRC? Heeft de DRC schulden bij aasgierfondsen? Zo ja, is bekend om welke fondsen en welke bedrijven het gaat?

De onhoudbare schuldpositie van de DRC is grotendeels opgebouwd in het Mobutu-tijdperk. De vorderingen van Nederland zijn zelfs geheel afkomstig uit deze periode van voor 1997 en hebben betrekking op exporttransacties op het gebied van scheepsbouw, textieldrukkerij en telecommunicatie die destijds onder de zogeheten Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI)-regeling in dekking waren genomen.

In september 2002 kwalificeerde de DRC zich voor het eerst voor schuldverlichting onder het *Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative*. Daarop kwam het land in aanmerking voor een eerste ronde van schuldkwijtschelding, waarbij 67% van de achterstallige schulden en de schuldendienst over het toen lopende jaar werd kwijtgescholden. In juli 2003 bereikte de DRC het zogeheten HIPC-beslispunt (*decision point*), waarbij besloten werd om de schuldendienst voor de periode juli 2003 – maart 2006 voor 90% in drie fasen kwijt te schelden. Het HIPC beslispunt markeert het begin van het HIPC-traject, dat normaal gesproken zo'n drie jaar duurt. Aan dit traject is een IMF-programma verbonden, zodat schuldkwijtschelding wordt gekoppeld aan voorwaarden voor goed sociaal-economisch en financieel beleid. In het geval van de DRC ging het hierbij om een *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*-programma. In 2006 raakte de DRC echter *off track*. Dit hing samen met de depreciatie van de Congolese Franc, grote begrotingsoverschrijdingen, afnemende reserves en toenemende inflatie. Bovendien werd de situatie extra gecompliceerd door een aanbod van China van een omvangrijk pakket van leningen van in totaal USD 9 miljard ten behoeve van mijnbouw- en infrastructuurprojecten. Door de overheidsgarantie op deze lening dreigde de DRC de grenzen van het schuldhoudbaarheidsraamwerk te overschrijden waardoor het land niet meer in aanmerking zou kunnen komen voor schuldkwijtschelding in het kader van HIPC. Uiteindelijk stemde China er in de zomer van 2009 mee in om af te zien van een overheidsgarantie op het mijnbouwgedeelte van de leenovereenkomst en is bovendien een ander deel van deze overeenkomst, een infrastructuurproject, in omvang gehalveerd. Het amendement op het contract is in het afgelopen najaar getekend en het deel van de lening, waarop een overheidsgarantie rust, is daarmee afgenomen van USD 9 miljard naar USD 3 miljard.

Hiermee heeft de lening niet langer een significant negatieve invloed op de schuldhoudbaarheid van de DRC. Dat was één van de voorwaarden voor het PRGF-programma, die nodig is voor schuldkwijtschelding in het kader van HIPC. Dit programma betreft een driejarig samenwerkingsprogramma van het IMF met de Congolese overheid. De IMF-voorwaarden zijn met name gericht op macro-economische stabiliteit en daaraan gerelateerde hervormingen. Bij de behandeling van het PRGF-programma in de IMF-Bestuursraad in december 2009 heeft de Nederlandse bewindvoerder zich kritisch opgesteld en onder meer gewezen op het risico dat gemaakte afspraken (opnieuw) niet worden nagekomen.

In de bijeenkomst van de CvP op 24 en 25 februari jl. is mede op voorspraak van Nederland besloten niet nu reeds te beginnen met de gedeeltelijke kwijtschelding van achterstanden, maar dit besluit te koppelen aan de *reviews* van het PRGF. In juni 2010 vindt de eerste *review* van het PRGF plaats om te bezien of de DRC het programma naar behoren uitvoert en de gemaakte afspraken naleeft. Indien dat het geval is en daarenboven ook de zogeheten *HIPC-triggers* in acht worden genomen, kan de DRC op zijn vroegst eind juni 2010 het HIPC-eindpunt bereiken. De

HIPC-triggers zijn: de succesvolle implementatie van het *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), macro-economische stabiliteit, het benutten van door schuldverlichting gecreëerde ruimte voor armoedebestrijding, het beter onder controle krijgen van overheidsontvangsten en -uitgaven, goed bestuur, het ontwikkelen van een strategie om het onderwijs, de gezondheidszorg en de leefomstandigheden op het platteland te verbeteren en het professionaliseren van het schuldenbeheer. Een specifieke voorwaarde betreffende de oprichting van een *Poverty Action Fund*, is hierbij niet overwogen.

Er zijn twee zogenaamde aasgierfondsen actief in de DRC. Aasgierfondsen zijn internationaal opererende fondsen die vorderingen op ontwikkelingslanden opkopen met als doel deze, middels juridische procedures, voor een zo hoog mogelijk bedrag te innen. Het gaat om een Amerikaans fonds en een Israëliisch fonds.

2

Waarom is de regering overgegaan tot volledige schuldkwijtschelding aan DRC?

De berekeningsmethoden die het IMF en de CvP hanteren voor schuldkwijtschelding verschillen van elkaar omdat het doel van beide methoden verschillend is, en daarmee ook de uitwerking. Het IMF berekent hoe ver een schuld moet worden gereduceerd opdat een land weer een houdbare schuld heeft. Berekend wordt hoeveel geld op een bepaald moment opzij gezet moet worden om de schuld, die zich tot ver in de toekomst uitstrekt, uiteindelijk af te kunnen betalen. Dit wordt gedaan aan de hand van de Netto Contante Waarde (*Net Present Value* -NPV) methode. De omvang van de NPV hangt onder meer af van de voorwaarden die aan een lening verbonden zijn, zoals de hoogte van de rente en de lengte van de looptijd van de lening. Het voordeel van deze methode is dat de contant gemaakte waarde van de schuld kan worden gerelateerd aan economische waarden als exportvolume en nationaal inkomen. Zo kan de drempel worden vastgesteld wanneer een schuldenlast draaglijk c.q. houdbaar wordt. Volgens deze methode zou 80,2 % van de netto contante waarde van de totale schuld van de DRC aan Nederland kwijtgescholden moeten worden. Dit komt neer op een bedrag van USD 216 mln.

Bij de CvP vormen de juridische en contractuele verplichtingen, en daarmee de nominale schuld, de basis voor de onderhandelingen. Deze nominale schuld wordt in opeenvolgende behandelingen deels kwijtgescholden, deels geherstructureerd. In het geval van de DRC zijn vervolgens weer nieuwe achterstanden ontstaan, vermeerderd met nieuwe boeterentes. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een totale schuld in nominale termen van de DRC aan Nederland van EUR 300 mln.

De twee berekeningsmethoden geven zeer verschillende uitkomsten en zijn niet goed tot elkaar te herleiden. Het gaat in feite om verschillende grootheden. De nominale waarde van een schuld ligt vrijwel altijd hoger dan de contante waarde van diezelfde schuld.

Kwijtschelding van 100% van de uitstaande nominale schuld is in lijn met internationale afspraken. Zo hebben de deelnemers aan de G8-top in juli 2005 in Gleneagles/Schotland afgesproken deze kwijtschelding toe te kennen aan landen op het moment dat ze het HIPC-eindpunt bereiken. Dit besluit is in eerste instantie overgenomen door alle EU-landen en vervolgens ook door vrijwel alle andere crediteuren die lid zijn van de Club van Parijs.

3

Was een deel van de lening aan de Democratische Republiek Congo al afgelost?

Zie het antwoord op vraag 1.

4

Wat was het bedrag dat werd geleend aan DRC, wanneer werd dit bedrag (werden deze bedragen) geleend en onder welke voorwaarden? Zijn alternatieven overwogen?

Zie het antwoord op vraag 1.

5

Hoe wordt voorkomen dat het land van wie de schulden worden kwijtgescholden opnieuw (grote) schulden opbouwt?

Nederland beschouwt het internationaal overeengekomen schuldhoudbaarheidsraamwerk (*Debt Sustainability Framework* - DSF) als een belangrijke pijler voor het nationale schuldenbeleid. Het DSF stelt grenzen aan de hoeveelheid harde en zachte leningen die een land kan aangaan. Gebruikmaking van het DSF voorkomt daarmee dat nieuwe grootschalige (commerciële) kredieten worden gegeven aan landen die met onhoudbare schulden te kampen hebben, zodat de schuldencrises, die zich voordeden in de jaren »80 en »90, niet herhaald worden.

Nederland loopt, samen met het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Italië, voorop in de internationale discussie over verantwoord uitleengedrag door crediteuren. Dit is een taai en langdurig onderhandelingsproces, waarbij ook veel zal afhangen van de opstelling van grote exporterende landen als Japan, Duitsland en de Verenigde Staten. In de OESO en in andere relevante internationale fora als de Club van Parijs, de Wereldbank, het IMF en regionale ontwikkelingsbanken en in ontmoetingen met andere bilaterale en commerciële crediteuren roept Nederland op tot verantwoord leengedrag op basis van de uitgangspunten van het DSF. Daarnaast steunt Nederland verschillende activiteiten op het terrein van goed schuldenmanagement in ontwikkelingslanden.

6

Welke temporiserings-scenario's zijn er? Welke andere mogelijkheden? Hoe zien we toe op het proces? Kan de Regering helderheid geven over het proces en de scenario's?

Zie het antwoord op vraag 1.

7

Hoe staat het met de lening van USD 9 miljard van China aan DRC, die moest worden heronderhandeld? Is het amendement dat het gegarandeerde deel doet afnemen tot USD 3 miljard inmiddels wel ondertekend? Indien dat niet het geval is, wat betekent dat dan voor de positie van de Nederlandse regering ten aanzien van de schuldsanering van de DRC? Is dit een voorwaarde?

Zie het antwoord op vraag 1.

8

Wat is het verschil tussen het bedrag dat het IMF als basis neemt, met als basisjaar 2002 en de nominale waarde bij het HIPC eindpunt in 2010 waar de OESO DAC van uit gaat (in dollars en in euro's)?

Zie het antwoord op vraag 2.

9

Wat is het verschil tussen de kwijtschelding, berekend door het IMF, en met het bedrag op basis van het HIPC eindpunt (in dollars en in euro's)?

Zie het antwoord op vraag 2.

10

Hoe verhoudt zich, op basis van de antwoorden op de drie vorige vragen, de schatting van USD 216 mln. tot het bedrag van EUR 300 mln. (in dollars en in euro's)?

Zie het antwoord op vraag 2.

11

Hoe kan een eventuele resterend verschil bij het antwoord onder de vorige vraag verklaard worden?

Zie het antwoord op vraag 2.

12

Wat is de Eurodollar wisselkoers waarmee gerekend wordt?

Zie het antwoord op vraag 2.

13

Welk deel van het verschil tussen de USD 216 miljoen en de EUR 300 miljoen wordt verklaard door het verschil in de hantering van de 80,2% norm door het IMF en de hantering van de 100% norm door Nederland?

Zie het antwoord op vraag 2.

14

Welk deel van het verschil tussen de USD 216 miljoen en de EUR 300 miljoen wordt verklaard door het verschil in de hantering van nominale waarde door de OESO/DAC en de hantering van netto contante waarde door het IMF?

Zie het antwoord op vraag 2.

15

Wat is het verschil tussen de netto contante waarde methode van het IMF en de nominale waarde berekend volgens het OESO DAC (in dollars en in euro's)?

Zie het antwoord op vraag 2.

16

Heeft de kritische opstelling van de Nederlandse bewindvoerder effect gehad op de voorgestelde begroting?

Zie het antwoord op vraag 1.

17

Welke andere EU-donoren zullen bij het HIPC-eindpunt 100% van de uitstaande schulden kwijtschelden? Bij welke overige donoren heeft DRC schulden uitstaan?

Zie het antwoord op vraag 2.

18

Hoeveel van deze schuldenlast is een gevolg van het Mobutu tijdperk en hoeveel is aangegaan na 1997?

Zie het antwoord op vraag 1.

19

Is gezien het hoge corruptieniveau, het niet verstandiger de 80,2% norm van het IMF aan te houden en het geld dat hierdoor vrij komt voor andere doeleinden te gebruiken?

Zie het antwoord op vraag 2.

20

Is het mogelijk de schulden kwijtschelding onder dezelfde voorwaarden kwijt te schelden als in Uganda gedaan is door middel van een Poverty Action Fund gericht op landbouwontwikkeling?

Zie het antwoord op vraag 1.

21

Wordt bij de review van het PRGF in juni 2010 alleen gekeken of DRC het programma uitvoert en de gemaakte afspraken naleeft, of ook of de gemaakte afspraken haalbaar blijken te zijn? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De Congolese regering hanteert een brede definitie van armoedebestrijding, waarbij wordt gekeken naar sectoren als scholing en gezondheidszorg, maar ook naar toegang tot werk, economische zelfstandigheid en fysieke veiligheid. De concrete afspraken om deze brede inzet te implementeren zijn vastgelegd in een PRSP dat sinds 2007 van kracht is. Binnen dit PRSP zijn vijf prioriteitssectoren geïdentificeerd, te weten: kwaliteit van bestuur en beleid, sociale sectoren, economische groei, HIV/AIDS en gemeenschapsontwikkeling. Aan het PRSP zijn twee actieplannen verbonden: een voor de periode 2007–2008 en een voor de periode 2009–2010. Voor het meten van voortgang zijn verschillende meetinstrumenten voorzien. Zo is een nulmeting gehouden in 2006, kort voordat het PRSP van kracht werd. Deze meting wordt thans herhaald en de uitkomsten ervan worden meegenomen bij het opstellen van een zogenaamd «tweede generatie PRSP», dat per 2011 moet ingaan.

Op 8 en 9 maart vond in Kinshasa een *review* plaats van het PRSP over de periode 2007 tot en met 2010. Ondanks dat nog niet alle studies afgerond zijn, komt als algemeen beeld naar voren dat in de sociale sectoren een langzame verbetering zichtbaar is. Gezien de jaren van wanbeheer en oorlog in de DRC was het startniveau zeer laag. Met de lichte verbetering behoort de DRC nog steeds tot de armste landen van de wereld. Uit de *review* kwam ook naar voren dat de vooruitgang op dwarsdoorsnijdende thema's die de verbetering in de sociale sectoren moeten bestendigen, zeer beperkt is. Op dossiers zoals decentralisatie, lokale verkiezingen en hervorming van het ambtenarenapparaat is de afgelopen jaren geen noemenswaardige vooruitgang geboekt.

De overheid stelt op basis van de eerder genoemde *review* nu een voortgangsrapport op. Dit rapport is een van de voorwaarden voor schuldverlichting. De mate van economische stabiliteit wordt daarbij afgemeten aan de hand van een aantal kernindicatoren, zoals inflatie, overheidstekorten, interne en externe schulden en de koersontwikkeling van de lokale valuta. Gezamenlijk met de Wereldbank en het IMF is daarnaast een aantal concrete voorwaarden voor schuldverlichting

opgesteld op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën. Een belangrijk indicator is bijvoorbeeld de aanneming van een nieuwe publieke aanbestedingswet. De huidige wetgeving biedt te veel gelegenheid voor corrupte praktijken. Andere criteria betreffen onder andere het instellen van een nieuw geautomatiseerd systeem voor financieel beheer bij de relevante ministeries om oneigenlijke bestedingen in te perken.

Ten aanzien van de kwaliteit van het Congolese bestuur wordt in het kader van de schuldkwijtschelding met name bekeken of de dienstverlening in de prioritaire sectoren is verbeterd ten opzichte van het begin van het PRSP. Deze evaluaties zijn nog in uitvoering maar zullen beschikbaar zijn voordat de beslissing over schuldkwijtschelding zal worden genomen. Om duurzame vooruitgang te bewerkstelligen binnen de prioritaire sectoren is het belangrijk dat concrete strategieën worden uitgewerkt. Deze dienen in een participatief proces tot stand te komen, waarbij het maatschappelijk middenveld en relevante lokale kennisinstituten worden betrokken.

22

Hoe beoordeelt u de PRSP van de DRC?

Zie het antwoord op vraag 21.

23

Waaruit bestond uw kritische opstelling ten aanzien van de 3-jarige Poverty Reduction and Growth Facility dat door de bestuursraad van het IMF op 11 december 2009 is goedgekeurd? Is de bestuursraad van het IMF de Nederlandse Regering nog tegemoet gekomen in haar kritiek? Zo ja, waarin?

Zie het antwoord op vraag 1.

24

Is de PRGF nu realistischer inzake de voorgestelde begroting en de fiscale discipline in de DRC? Zo ja, kunt u dat toelichten? Zo nee, waarom bent u dan akkoord gegaan met een onrealistische begroting en onrealistische verwachtingen van de fiscale discipline in de DRC?

Zie het antwoord op vraag 21.

25

Waardoor heeft u vertrouwen dat de voorgestelde hervormingen serieus worden uitgevoerd? Als dat niet gebeurt, wat zijn dan de consequenties voor DRC? Zijn er sancties?

Zie het antwoord op vraag 21.

26

Wat behelst het Poverty Reduction Strategy Paper? Wanneer is dat succesvol geïmplementeerd? Wat is «een zekere «mate van macro-economische stabiliteit?

Zie het antwoord op vraag 21.

27

Wat wordt verstaan onder armoedebestrijding? Zijn daar concrete afspraken over gemaakt? Hoe wordt dat gemeten?

Zie het antwoord op vraag 21.

28

Wat verstaat u onder «het beter onder controle krijgen van overheidsontvangsten en -uitgaven»? Wanneer acht u dat hieraan is voldaan? Wanneer is het genoeg? Is dit geconcretiseerd?

Zie het antwoord op vraag 21.

29

Wat is «een zekere mate van goed bestuur»? Wanneer acht u dat bereikt? Wat als dat niet wordt bereikt?

Zie het antwoord op vraag 21.

30

Wat wordt verstaan onder de «ontwikkeling van een «Strategie» om het onderwijs, de gezondheidszorg en de leefomstandigheden op het platteland te verbeteren»? Maakt het nog uit welke strategie?

Zie het antwoord op vraag 21.

31

Kunt u de Kamer concreter informeren over inhoud en consequentie van het PRGF?

Zie het antwoord op vraag 21.