

Beleidsdoorlichting Internationale Financiële Betrekkingen

Ministerie van Financiën

April 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	5
De acht vragen van een beleidsdoorlichting	7
Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?	8
Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?	11
Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?	13
Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?	16
Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering? Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?	20
Case studies	25
Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?	34
Annex I – Samenstelling van de begeleidingscommissie	37

Samenvatting

De algemene doelstelling van de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) is het bevorderen van een financieel-economisch gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. De afdeling Europese Unie (EU) richt zich vooral op de Europese Unie en haar lidstaten, terwijl de afdeling Internationale Economie en Financiële Instellingen (IEFI) zich richt op de internationale financieel-economische ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor de internationale financiële instellingen (IFI's).

De Nederlandse economie wordt vanwege haar grote openheid sterk beïnvloed door internationale economische ontwikkelingen, en in het bijzonder door die in de Europese Unie. Een sterke en evenwichtige wereldeconomie, en met name een sterke Europese economie, is gelet op de toegenomen internationale verwevenheid van groot belang voor de Nederlandse economie. Voor Nederland betekent dit dat de invloed die het kan uitoefenen via internationale en Europese instituties en instellingen van groot belang is. BFB heeft tot taak in nauw overleg met relevante spelers binnen en buiten Nederland op een coherente en effectieve manier zoveel mogelijk invloed uit te oefenen in de instellingen en fora die bepalend zijn voor de Europese en mondiale financieel-economische ontwikkeling (EU, IFI's, G20, OESO). Het zo effectief mogelijk laten functioneren van internationale en Europese instellingen en instituties is dan ook een rode draad in de prioriteiten van de afdelingen EU en IEFI.

De verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inzet voor een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling wordt op een aantal terreinen gedeeld met andere departementen en met DNB. Ook is er veelvuldig sprake van relaties met andere beleidsterreinen. Een belangrijke taak van BFB is dan ook het afstemmen van de verschillende belangen en verantwoordelijkheden. Goede coördinatie is essentieel voor een effectieve Nederlandse inzet en een gedegen representatie van de Nederlandse belangen.

Bij de instrumenten die BFB hiervoor inzet, ligt de nadruk op het gebruik van communicatie-instrumenten. Deze instrumenten kunnen dienen om beleid te initiëren, besluitvorming te beïnvloeden, nationaal of internationaal standpunten af te stemmen, en betrokkenen te informeren.

Vanwege de complexiteit van de beleidsterreinen en het internationale speelveld is het resultaat van de beïnvloeding door BFB in het algemeen niet één op één af te leiden uit de uitkomsten van internationale overleggen of uit de Europese en internationale economische ontwikkelingen. Een kwantitatieve effectmeting is vanwege de aard van de werkzaamheden derhalve niet mogelijk. Met behulp van de case studies en de overige beschreven activiteiten wordt echter wel een goede kwalitatieve indruk gegeven van de effectiviteit en doelmatigheid van de werkzaamheden van EU en IEFI.

De zgn. vitale processen vormen de ruggengraat van het werk van BFB. Het gaat daarbij om essentiële, steeds terugkerende werkzaamheden die vaak door een externe agenda worden

bepaald. Vitale processen vallen niet noodzakelijkerwijs onder de noemer van een specifieke prioriteit maar zijn wel onmisbaar voor het bereiken van de doelstellingen van de directie. Hierbij kan gedacht worden aan het bijwonen van interdepartementale en internationale overleggen, alsmede het voorbereiden van overleggen op ministerieel niveau. Het uitvoeren van deze taken vormt een belangrijk deel van de werkzaamheden van BFB, te meer daar het aantal formatieplaatsen is afgenomen en het aantal internationale vergaderingen is toegenomen.

Uit de case studies blijkt dat BFB via een veelvoud aan instrumenten en kanalen invloed uitoefent op de internationale financieel-economische ontwikkelingen. Vaak worden meerdere instrumenten ingezet die elkaar aanvullen en versterken. Gedurende de afgelopen jaren heeft BFB een aantal maatregelen genomen om bestaande overlap tussen actoren en instrumenten weg te nemen en het ontstaan van overlap zoveel mogelijk te voorkomen. Tijdens de kredietcrisis heeft BFB laten zien dat zij goed in staat was om flexibel en inventief om te gaan met het haar ter beschikking staande instrumentarium in een internationaal-economische omgeving die sterk in beweging was. Mede hierdoor heeft Nederland een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de G20 toppen in 2008 en 2009.

De case studies maken daarnaast duidelijk dat de invloed van Nederland beperkt is. BFB opereert in een internationaal speelveld, waarbinnen moet worden gezocht naar oplossingen die voldoende draagvlak hebben bij landen met zeer uiteenlopende belangen. In deze situaties is het vaak onmogelijk om de Nederlandse inzet volledig te realiseren. Factoren die hebben bijgedragen aan een succesvolle uitkomst zijn het stellen van duidelijke prioriteiten, het vroegtijdig formuleren en uitdragen van een nationaal standpunt, en het vormen van coalities met gelijkgestemde partijen.

Inleiding

Al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, dient periodiek te worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een evaluatie op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen waarin aan de hand van een aantal kernvragen¹ de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaand beleid kan worden onderzocht.

In de Rijksbegroting 2009 is, onder hoofdstuk IXB Financiën, beleidsartikel Internationale Financiële Betrekkingen, weergegeven dat er een beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd van:

- i. de inzet van Nederland bij het bevorderen van een gezonde en stabiele monetaire en budgettaire ontwikkeling van de Europese Unie en haar lidstaten; en
- ii. het internationale financiële en monetaire stelsel en de rol die Nederland daarin speelt.

Binnen het ministerie van Financiën zijn deze onderwerpen belegd bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB). De algemene doelstelling van deze directie is:

- *Het bevorderen van een financieel-economisch gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.*

De werkterreinen waarop deze beleidsdoorlichting ziet zijn binnen BFB belegd bij de afdeling Europese Unie (EU) en de afdeling Internationale Economie en Financiële Instellingen (IEFI). De bovengenoemde algemene doelstelling voor de directie BFB wordt uitgesplitst in twee operationele doelstellingen, te weten:

- *Het bevorderen van een gezonde en stabiele monetaire en budgettaire ontwikkeling van de Europese Unie en haar lidstaten.* Dit is het werkterrein van afdeling EU.
- *Het bevorderen van een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Essentieel daarbij is behoud van de financiële soliditeit en samenhang in het opereren van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's).* Dit is het werkterrein van afdeling IEFI.

Omdat de doelstellingen en de aard van de werkzaamheden van de beide afdelingen sterke overeenkomsten vertonen is gekozen voor één gezamenlijke beleidsdoorlichting.

De beleidsterreinen waarop beide afdelingen werkzaam zijn bestrijken een voornamelijk internationaal speelveld. Nederland is een van de krachten die het veld beïnvloeden. Omdat meerdere spelers nodig zijn om een bepaalde uitkomst te bereiken, is de inzet van de afdelingen EU en IEFI over het algemeen niet één op één te herleiden tot concrete resultaten. Daarnaast moet de tijd die zit tussen de inzet van de instrumenten en het waarnemen van effecten in ogenschouw worden genomen bij het beoordelen van de mate waarin en de wijze waarop het doel wordt bereikt. Deze factoren zijn mede bepalend geweest voor de mogelijkheden en reikwijdte van deze beleidsdoorlichting, en voor de wijze waarop de beleidsdoorlichting is vormgegeven.

¹ Het ministerie van Financiën heeft voorbeeldvragen voor de beleidsdoorlichting opgesteld.

De beleidsdoorlichting zal worden ingevuld aan de hand van de kernvragen die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingvoorschriften². De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de werkzaamheden van de afdelingen EU en IEFI in de periode 2007-2009. In deze periode werd de internationale economische ontwikkeling gedomineerd door de kredietcrisis. In deze beleidsdoorlichting zal niet specifiek worden ingegaan op de oorzaken van de kredietcrisis en het Nederlandse beleid in reactie daarop. De kredietcrisis zal wel ter sprake komen waar er een directe relatie is met de werkzaamheden van de afdelingen EU en IEFI. Deze beleidsdoorlichting bevat geen nieuwe informatie over het beleid zelf, maar gaat in op de uitvoering ervan.

De opstellers van de beleidsdoorlichting zijn veel dank verschuldigd aan de leden van de externe begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting geborgd, en heeft door haar adviezen bovendien een waardevolle bijdrage geleverd aan de inhoud van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de beleidsdoorlichting berust volledig en uitsluitend bij de opstellers.

² Zie Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2010, pp. 62 e.v..

De acht vragen van een beleidsdoorlichting

De Regeling Rijksbegrotingvoorschriften bevat een opsomming van de onderdelen waaruit een beleidsdoorlichting moet bestaan. De regeling geeft verder aan dat onderstaande vragenlijst kan worden gebruikt om deze vaste onderdelen aan de orde te laten komen.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat is de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)
Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
7. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
8. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Hieronder worden deze vragen – voor zover relevant voor de doelstellingen waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft – beantwoord. In het antwoord op vraag 4 zal ook worden ingegaan op de relatie met andere beleidsterreinen (vraag 7).

Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

Wat is de oorzaak van het probleem?

Volgens de missie van het ministerie van Financiën heeft hij als taak het bewaken van de schatkist en het werken aan een financieel gezond en welvarend Nederland. Het werken aan een financieel gezond en welvarend Nederland is deels een nationale aangelegenheid, maar kent ook een sterke internationale dimensie. De internationale dimensie is van groot belang voor een kleine, open economie als Nederland. Deze internationale dimensie is het werkterrein van de directie BFB.

De openheid van de Nederlandse economie blijkt onder andere uit de omvang van de handels- en investeringsstromen met het buitenland. De uitvoer bedraagt ruim 70% van het bbp, terwijl de invoer goed is voor ruim 60% van het bbp. Mede door de gunstige ligging van Nederland en de kwalitatief goede infrastructuur zijn de belangrijkste handelspartners de EU lidstaten: ongeveer 80% van de goederenexport gaat naar andere EU landen en 70% van de importen komt vanuit die landen. Hiermee is Nederland de zevende handelsnatie ter wereld. Ook in de omvang van internationale investeringsstromen komt het open karakter van de Nederlandse economie tot uitdrukking. Wereldwijd zijn er slechts vier landen die – in absolute termen – meer buiten de eigen landsgrenzen hebben geïnvesteerd dan Nederland. Ook als het gaat om inkomende buitenlandse directe investeringen staat Nederland mondiaal in de top 10.³

De Nederlandse economie is in vergelijking daarmee relatief klein. Gemeten naar bbp (in USD) is de Nederlandse economie de zestiende economie ter wereld, en vertegenwoordigt Nederland 1,4% van de wereldwijde productie. Ter vergelijking: de economie van de VS is goed voor 24% van de mondiale productie, en die van Duitsland voor 6%.

De combinatie van grote openheid en een relatief beperkt belang in de wereldeconomie maakt dat de Nederlandse economie sterk beïnvloed wordt door internationale economische ontwikkelingen, en in het bijzonder door die in de Europese Unie. De toegenomen globalisering biedt kansen voor de Nederlandse economie, maar brengt ook risico's met zich mee. Nederland profiteert van de toegenomen internationale handel. Tijdens de economische crisis bleek echter dat de Nederlandse economie, na jarenlang te hebben geprofiteerd van de groeiende internationale handel, ook de nadelige gevolgen ondervond van de plotselinge sterke krimp van de wereldhandel. Volgens de meest recente cijfers van het CPB (Centraal Economisch Plan, maart 2010) nam de relevante wereldhandel in 2009 met 12,7% af. Dit leidde tot een sterke terugloop van de uitvoer van goederen met 9,6%.

Deze afhankelijkheid geldt ook op het niveau van de Europese Unie. Enerzijds profiteert Nederland van de interne markt⁴, de euro en de harmonisatie van regelgeving. Anderzijds brengt een

³ Bronnen: CIA World Factbook en UNCTAD.

⁴ Zie bijvoorbeeld CPB (2008), 'The Internal Market and the Dutch Economy', CPB Document 168.

gezamenlijke munt ook met zich mee dat Nederland minder speelruimte heeft en mede afhankelijk wordt van het beleid van andere eurolanden. Zo kan onevenredig expansief begrotingsbeleid van een (grote) lidstaat in de EMU leiden tot een toename van de geaggregeerde vraag, wat de inflatieverwachtingen doet oplopen. Dit kan de ECB er toe aanzetten de rente te verhogen om prijsstabiliteit in de eurozone te waarborgen. Dit kan niet alleen in de lidstaat zelf, maar ook in andere lidstaten binnen de EMU leiden tot hogere rentebetalingen op de staatsschuld. Ook kunnen economische hervormingen in andere EU lidstaten via diverse kanalen (o.a. handel, investeringen) invloed hebben op de Nederlandse economie.

Een sterke en evenwichtige wereldeconomie, en in het bijzonder een sterke Europese economie, is dus van groot belang voor de Nederlandse economie. Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland. Door financiële en economische globalisering is wereldwijd de economische verbondenheid tussen landen toegenomen, en de consequenties daarvan zijn dus ook op internationaal niveau merkbaar. Vanwege de toegenomen verwevenheid van regio's, landen en sectoren, wordt het steeds belangrijker om op internationaal niveau afspraken te maken die bijdragen aan een evenwichtige mondiale financieel-economische ontwikkeling. Internationale coördinatie is nodig omdat er sprake kan zijn van internationale spill-overs, waarbij het nationale beleid van het ene land een positief of juist negatief effect heeft op andere landen. Landen kiezen meestal voor beleid dat de nationale belangen het beste dient, en houden daarbij niet noodzakelijkerwijs voldoende rekening met het effect van die keuze op andere landen of op de internationale economische ontwikkeling. Daarom worden er internationale afspraken gemaakt over onder andere financieel toezicht en internationale handel. Ook komt het voor dat landen bij hun beleidskeuzes vooral op de korte termijn gericht zijn, en de mogelijke nadelige effecten op de lange termijn onvoldoende meewegen. Deze lange termijn nadelige effecten kunnen grensoverschrijdend zijn, en kunnen de internationale financieel-economische stabiliteit in gevaar brengen.

De recente economische crisis heeft dit eens te meer duidelijk gemaakt. Door de verwevenheid van internationale kapitaal- en goederenstromen zijn de financiële en economische gevolgen van deze crisis wereldwijd voelbaar. Het kwam voor velen als een verrassing dat de problemen op de Amerikaanse huizenmarkt uiteindelijk hebben geleid tot een mondiale financiële crisis en een diepe mondiale recessie. Dit impliceert dat het belang van internationaal overleg en het maken van internationale afspraken – tussen Europese landen, maar ook op mondiaal niveau (bijvoorbeeld in G20 verband) – alleen maar is toegenomen. Werken aan een financieel gezond en welvarend Nederland betekent dus in toenemende mate werken aan een gezonde mondiale financieel economische ontwikkeling en een stabiele budgettaire en monetaire ontwikkeling met name in de Europese Unie en haar lidstaten.

Een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling kan alleen tot stand worden gebracht wanneer alle landen daaraan hun bijdrage leveren. In multilaterale instellingen en overlegfora worden daarom afspraken gemaakt over beleidsterreinen waar sprake is van substantiële grensoverschrijdende economische effecten. Voor een relatief klein land als Nederland betekent dit dat het, naast het voeren van een nationaal financieel-economisch beleid dat bijdraagt

aan een evenwichtige Europese en mondiale economie, vooral is aangewezen op de invloed die het kan uitoefenen via internationale en Europese instituties en instellingen. Nederland is mede daarom lid van de E(M)U en aandeelhouder van verschillende internationale financiële instellingen (IFI's), en neemt deel aan verschillende vormen van internationaal overleg (bijvoorbeeld in OESO of G20 verband).

De IFI's spelen ook een belangrijke rol bij de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden. Via de IFI's kan de internationale gemeenschap bijdragen aan het oplossen en voorkomen van crisissituaties in deze landen, en wordt de economische ontwikkeling van deze landen gestimuleerd. Nederland hecht hier grote waarde aan, mede omdat een stabiele ontwikkeling van deze landen bijdraagt aan een evenwichtige financieel-economische situatie.

De afdelingen EU en IEFI hebben tot taak de besluitvorming in de relevante internationale fora en instellingen zo effectief mogelijk te beïnvloeden. Het belang van deze functie is, gelet op de toegenomen internationale verwevenheid en de afnemende nationale beleidsruimte, onverminderd groot.

Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

Er zijn verschillende redenen waarom de Rijksoverheid de aangewezen partij is om zich in te zetten voor een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.

In de eerste plaats gaat het om een nationaal belang. Een evenwichtige ontwikkeling van de mondiale en Europese economie draagt bij aan een financieel gezond en welvarend Nederland. De afspraken die in internationale fora worden gemaakt dienen dus in het lange termijn belang te zijn van de gehele Nederlandse economie, en niet slechts van enkele specifieke groepen of partijen. De Rijksoverheid is het beste in staat om dit nationale belang te dienen. In de tweede plaats is het bij internationale afspraken van belang waar de afspraken over gaan, wie de afspraken maakt, en hoe ze worden uitgevoerd. Taken en verantwoordelijkheden die op een intergouvernementeel of supranationaal niveau moeten worden belegd, dienen ook daadwerkelijk op dat niveau te worden belegd. De Rijksoverheid ziet erop toe dat dit op een goede manier gedaan wordt. Verder geldt dat bindende afspraken tussen soevereine staten alleen kunnen worden gemaakt door de regeringen van die staten. Op het niveau van nationale overheden wordt hierover onderhandeld en besloten. Ten slotte worden in internationaal verband vaak afspraken gemaakt die moeten worden vertaald in nationale wet- en regelgeving, of die anderszins nationale consequenties hebben. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving van internationale afspraken en verdragen ligt uiteindelijk bij de Rijksoverheid.

Bij internationale financiële instellingen geldt bovendien dat nationale overheden aandeelhouders zijn, en dat ook de kosten en de financiële risico's die hiermee gemoeid zijn neerslaan bij de Rijksoverheid. De verantwoordelijkheid voor het beleid van de internationale financiële instellingen is daarom ook belegd op het niveau van het Rijk.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inzet voor een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling in eerste instantie bij BFB/EU en BFB/IEFI ligt, wordt deze verantwoordelijkheid op een aantal terreinen gedeeld met andere departementen. Vooral met het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt op het terrein van de EU en als het gaat om de internationale financiële instellingen nauw samengewerkt. Bij deze gedeelde verantwoordelijkheid wordt overlap zoveel mogelijk voorkomen. Waar het gaat om de Nederlandse positie ten aanzien van de Wereldbank heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een leidende rol bij onderwerpen die sterk gerelateerd zijn aan ontwikkelingssamenwerking. BFB/IEFI richt zich vooral op de vragen rond de strategie en de financiële stabiliteit van de Wereldbank instellingen en de stabiliserende rol van de Wereldbank.

Een andere belangrijke speler op het terrein van Europese en mondiale financieel-economische ontwikkelingen is De Nederlandsche Bank (DNB). Naast haar verantwoordelijkheden op het gebied

van monetair beleid en financieel toezicht, heeft DNB ook een taak op het gebied van internationale financiële stabiliteit. Als gevolg hiervan is het Nederlandse beleid ten aanzien van het IMF een gezamenlijke verantwoordelijkheid van DNB en het ministerie van Financiën. Ten aanzien van de rol van het IMF in ontwikkelingslanden heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een medeverantwoordelijkheid.

De gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat afstemming nodig is om de verschillende deelbelangen en –verantwoordelijkheden te vertalen in een nationaal standpunt. De afdelingen IEFI en EU zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke en procesmatige coördinatie van de Nederlandse inbreng op financieel-economisch terrein in Europese en internationale fora. Goede coördinatie is essentieel voor een effectieve Nederlandse inzet en een gedegen representatie van de Nederlandse belangen.

Wat betreft de verantwoordelijkheid van de Europese Unie geldt dat zij exclusief bevoegd is ten aanzien van het monetaire beleid voor de lidstaten waar de euro is ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het monetaire beleid voor het eurogebied ligt sinds 1 januari 1999 bij de Europese Centrale Bank (ECB). Op andere terreinen waarop BFB/EU en BFB/IEFI actief zijn, heeft de Europese Unie geen exclusieve verantwoordelijkheid.

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De algemene doelstelling van de afdelingen IEFI en EU is het bevorderen van een financieel-economisch gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Hieronder wordt een financieel economische ontwikkeling verstaan die gepaard gaat met houdbare en stabiele economische groei, en die macro-economische en financiële instabiliteit tot een aanvaardbaar niveau beperkt. Deze algemene doelstelling is geconcretiseerd in een operationele doelstelling voor elke afdeling. De doelstelling van de afdeling EU is het bevorderen van een gezonde en stabiele monetaire en budgettaire ontwikkeling van de Europese Unie en haar lidstaten. De doelstelling van de afdeling IEFI is het bevorderen van een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Essentieel daarbij is behoud van de financiële soliditeit en samenhang in het opereren van de Internationale Financiële Instellingen (IFI's). Internationale financiële instellingen beïnvloeden internationale financieel-economische ontwikkelingen. Goed beleid van deze instellingen draagt bij aan een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling en de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden.

Deze doelstelling wordt verder geoperationaliseerd door op een coherente manier zoveel mogelijk invloed uit te oefenen in de instellingen en fora die bepalend zijn voor de Europese en mondiale financieel-economische ontwikkeling. Het zo effectief mogelijk laten functioneren van internationale en Europese instellingen en instituties middels solide inhoudelijke en procesmatige inbreng is dan ook een rode draad in de prioriteiten van de afdelingen EU en IEFI. Hierbij is de afdeling EU verantwoordelijk voor de Nederlandse inbreng op financieel-economisch terrein binnen de E(M)U, terwijl de afdeling IEFI verantwoordelijk is voor de Nederlandse inbreng binnen de internationale financiële instellingen (IFI's) en internationale overleggen.

Nederland acht een evenwichtige economische ontwikkeling van lage- en middeninkomenlanden van groot belang voor een houdbare ontwikkeling van de mondiale economie. De internationale financiële instellingen spelen hierbij een belangrijke rol. Deze instellingen bieden ondersteuning aan landen bij het voorkomen of tegengaan van financieel-economische instabiliteit, armoedebestrijding en het stimuleren van economische ontwikkeling. Een van de doelstellingen van de afdeling IEFI is om deze instellingen deze rol zo goed mogelijk te laten vervullen. IEFI zet zich daarom onder andere in voor een gezonde financiële positie van deze instellingen.

Gedurende de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2007-2009) hebben de afdelingen EU en IEFI deze doelstellingen vertaald naar de volgende prioriteiten:

EU-begroting. Naast de jaarlijkse onderhandelingen over de EU-begroting, speelde in deze periode ook het debat over de hervorming van de EU-begroting. In 2006 is afgesproken dat de Europese Commissie in 2008/2009 met een mededeling zou komen over de EU-begrotingsevaluatie. De herziening biedt de kans op een inhoudelijk debat over grondige beleidshervormingen en een toekomstgerichte EU-begroting. BFB/EU heeft hierbij ingezet op modernisering van de EU-uitgaven,

waaronder een marktgerichter landbouwbeleid en structuurfondsen die zich richten op de armste lidstaten.

Stabiliteits- en groeipact. De moeilijke economische en financiële omstandigheden van de laatste jaren hebben hun weerslag op de overheidsfinanciën van de lidstaten van de Europese Unie. Aangezien Europees begrotingstoezicht in het kader van het Stabiliteits- en groeipact beoogt bij te dragen aan een gezond economisch en budgettair beleid, gold het Pact als een prioriteit voor BFB/EU. Daarbij was het van belang een duidelijke strategie te formuleren wat betreft de correctieve arm van het pact, die toeziet op het redresseren van overheidstekorten wanneer de Europese tekortnorm van 3% is overschreden en die onderdeel vormt van tijdige en gecoördineerde exit strategieën.

Financiering internationaal klimaatbeleid. Europees en internationaal beleid op het terrein van duurzame energie en klimaatverandering heeft in potentie omvangrijke budgettaire en financieel-economische gevolgen. De Europese besluitvorming hierover vindt voor een belangrijk deel plaats in de Ecofin Raad. EU en IEFI hebben zich er voor ingezet dat in de afspraken die hierover in Europees en internationaal verband worden gemaakt rekening wordt gehouden met de budgettaire en financieel-economische gevolgen.

Adequate quotaformule en governance bij IMF en Wereldbank. In september 2006 is afgesproken dat er een nieuwe IMF quotaformule moest komen. Nederland heeft zich ingezet voor een quotaformule die de effectiviteit en legitimiteit van het IMF vergroot. De interne governance (inclusief het management) van de instellingen diende effectiever, efficiënter en representatiever te worden, met een grotere aandacht voor de mechanismen waarmee de verschillende besluitvormingsorganen ter verantwoording kunnen worden geroepen. De inbreng van ontwikkelings- en transitielanden in de Wereldbank moest worden versterkt, met maatregelen die kosteneffectief zijn. Het stemaandeel en de inbreng van Nederland als open economie met een grote financiële sector en als belangrijke Wereldbank donor mocht door deze aanpassingen niet al te zeer verwateren.

Strategie internationale financiële instellingen. De afdeling IEFI zette in op een optimale benutting van kapitaal door de diverse internationale financiële instellingen (IMF, Wereldbank, maar ook EBRD en EIB). Een belangrijk criterium hierbij was de toegevoegde waarde van de instellingen ten opzichte van de markt en elkaar. De omvang van het kapitaal van deze instellingen en de wijze waarop dit kapitaal wordt ingezet dienden hierbij aan te sluiten.

Schuldhoudbaarheid, schulden en schuldverlichting in LIC's. Inzet van Nederland was het stimuleren van wijdverbreide toepassing en naleving van het schuldhoudbaarheidsraamwerk ten einde nieuwe onhoudbare schuldposities van lage-inkomenslanden te voorkomen.

Kredietcrisis. De kredietcrisis heeft geleid tot een forse extra inspanning van EU en IEFI. Hierbij was de inzet van BFB gericht op een Europees of internationaal gecoördineerd antwoord op de kredietcrisis en de economische gevolgen daarvan. De afdelingen IEFI en EU hebben zich – samen

met de directie Financiële Markten – gericht op het bevorderen van een gecoördineerde aanpak van herkapitalisatie van banken en depositogarantie en het internationaal trekken van lessen uit de financiële crisis en de noodzakelijke hervorming van het internationale financiële stelsel.

Het stellen van prioriteiten impliceert dat andere werkzaamheden minder aandacht hebben gekregen. Verderop in dit rapport (p.16) worden enkele voorbeelden gegeven van werkzaamheden die zijn beëindigd of op een minder intensieve manier worden uitgevoerd.

Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In de bestuurskundige literatuur⁵ worden veelal drie typen van instrumenten onderscheiden, te weten regelgevende instrumenten, communicatie instrumenten en financiële instrumenten. Deze drie typen instrumenten worden alle door EU en IEFI gebruikt. Van de drie typen instrumenten die hier worden onderscheiden, maken EU en IEFI verreweg het meeste gebruik van de communicatie-instrumenten.

Regelgevende instrumenten

In algemene zin gaat het hierbij om internationale afspraken en verdragen, EU wetgeving, en de implementatie van internationale afspraken in nationale wetgeving. De afdelingen EU en IEFI hebben weliswaar geen eigen regelgevende instrumenten, maar maken wel gebruik van dit type instrumenten, doordat zij bijdragen aan de totstandkoming van bijvoorbeeld EU wetgeving en internationale afspraken.

Als voorbeeld kan het huidige Eigen Middelenbesluit worden genoemd. Daarin worden de modaliteiten van de financiering van de EU-begroting geregeld, zoals overeengekomen door de Europese Raad in december 2005 tijdens de onderhandelingen over de EU-meerjarenbegroting 2007-2013. In het Eigen Middelenbesluit zijn bijvoorbeeld ook specifieke kortingen voor een aantal lidstaten (onder andere de korting op de Nederlandse afdrachten van gemiddeld 1 miljard per jaar) en de Britse korting (het systeem van VK-compensatie) opgenomen. BFB/EU heeft, in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, de onderhandelingen namens Nederland gevoerd. Deze onderhandelingen vonden in Brussel plaats in de Raadswerkgroep Eigen Middelen, met uiteindelijke besluitvorming in de Ecofin raad. Ratificatie door het Nederlandse Parlement heeft plaatsgevonden in oktober 2008.

Daarnaast is BFB ook betrokken bij de totstandkoming van diverse andere (EU) wetgeving, ook al is het ministerie van Financiën niet het eerstverantwoordelijke ministerie. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon, waar het ministerie van Buitenlandse Zaken de leiding had. BFB/EU is dan eerste aanspreekpunt voor het ministerie van Financiën, vertegenwoordigt het ministerie tijdens interdepartementale bijeenkomsten en houdt, uiteraard, met name de bepalingen in de gaten die betrekking hebben op het werkterrein van het departement (bijvoorbeeld de EU-financiën, fiscaliteit en comitologie).

Een voorbeeld van een regelgevend instrument op het terrein van de afdeling IEFI zijn de Articles of Agreement van het IMF en de Wereldbank. Zo vereiste de in 2008 overeengekomen herziene quotaformule van het IMF een aanpassing van de Articles of Agreement. Deze aanpassing moet door de aangesloten landen worden geratificeerd.

⁵ F.J.C. van der Doelen, De gereedheidskist van de overheid: een inventarisatie, in J. Bressers, P. de Jong, P.J. Klok en A. Korsten (red.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen: Van Gorcum 1993, p.21.

Communicatie instrumenten

Deze instrumenten, die kunnen dienen om beleid te initiëren, besluitvorming te beïnvloeden, nationaal of internationaal standpunten af te stemmen, en betrokkenen te informeren, worden door beide afdelingen veelvuldig ingezet. Een substantieel deel van het werk van beide afdelingen bestaat uit het bijwonen van interdepartementale en internationale overleggen, alsmede het voorbereiden van overleggen op ministerieel niveau.

Interdepartementale coördinatie- en overlegstructuren

BFB/EU vertegenwoordigt het ministerie van Financiën in de interdepartementale coördinatiestructuren t.a.v. EU coördinatie in Den Haag, zoals de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC), het instructieoverleg voor de Permanente Vertegenwoordiging (PV-instructie) en de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo). Daarnaast adviseert, informeert en bereidt BFB/EU bijeenkomsten voor waarbij de Minister van Financiën of de Thesaurier-generaal spreken over EU gerelateerde zaken, bijvoorbeeld in de Ministerraad, de Raad voor Internationale en Europese Zaken (RIEZ) of de Coördinatie Commissie op Hoogambtelijk Niveau (CoCoHan).

Naast deze interdepartementale afstemmingsstructuren speelt BFB EU een belangrijke rol bij de EU-begroting en de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie. Hoewel deze post wordt opgevoerd op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is het ministerie van Financiën betrokken bij de onderhandelingen over de meerjarenbegroting en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor Nederlandse afdrachten en ontvangsten.

Ook speelt BFB een rol bij beleidsontwikkeling van andere departement of DG's binnen Financiën waar het EU of mondiale financiële vraagstukken betreft. Hierbij kan gedacht worden aan klimaatfinanciering, ad hoc interdepartementale bijeenkomsten over kostenoverschrijdingen bij Europese projecten of de ontwikkeling van de nieuwe Lissabon strategie, maar ook intern bijvoorbeeld bij de directie Financiële Markten ten aanzien van financieel toezicht op Europees niveau.

Brusselse overleggen, waaronder de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin Raad)

De Minister van Financiën vertegenwoordigt Nederland in de Ecofin Raad. De voorbereiding van de Minister en de Nederlandse coördinatie van de Raad vallen onder de verantwoordelijkheid van BFB. Deze voorbereiding geschiedde in nauwe samenwerking met het Directoraat-generaal Fiscale Zaken, de directie Financiële Markten en betrokken departementen.

Ook de vergaderingen in Brussel die de Ecofin Raad inhoudelijk voorbereiden, zoals het Economisch en Financieel Comité (EFC), worden door BFB/EU voorbereid. Namens Nederland gaat de Thesaurier-generaal naar het EFC, dikwijls bijgestaan door een medewerker van BFB/EU.

Ook met de financiële afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging Nederland bij de Europese Unie te Brussel wordt nauw contact onderhouden. Zij vertegenwoordigt Nederland in een reeks Brusselse Raadswerkgroepen zoals het Begrotingscomité en de Groep Financieel Raden. Daarnaast onderhoudt de PV contacten met counterparts van de andere lidstaten in Brussel, met de Europese Commissie en met het Europees Parlement. Ook het postennetwerk speelde een belangrijke rol in het onderhouden van bilaterale contacten met andere lidstaten.

Tevens worden op diverse onderwerpen nauwe contacten met andere lidstaten onderhouden. Dit kan in de vorm van ad hoc coalities, maar ook op basis van gestructureerde bijeenkomsten. Als voorbeeld van het laatste kunnen bijeenkomsten dienen met gelijkgezinde lidstaten ten aanzien van de EU-begroting. Deze gelijkgezinde lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk) hechten net als Nederland sterk aan begrotingsdiscipline en, op sommige terreinen ook aan uitgavenhervormingen.

Internationale overleggen

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het vertolken en behartigen van de belangen van Nederland als aandeelhouder van de Wereldbank (samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken) en als gouverneur van de internationale financiële instellingen. Dit gebeurt veelal door het voorbereiden en bijwonen van diverse internationale overleggen. Zo neemt de minister van Financiën (samen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de president van De Nederlandsche Bank) deel aan de (voor)jaarsvergadering van IMF en Wereldbank. Daarnaast neemt de minister deel aan de jaarlijkse bijeenkomst van de Board of Governors van de EBRD. BFB/IEFI bereidt deze vergaderingen voor door interdepartementale afstemming in Nederland, door onderhandelingen en afstemming op internationaal niveau, en door het voorbereiden van de inbreng van de minister tijdens de vergadering.

In deze categorie vallen ook de bijeenkomsten van de G20 die Nederland in 2008 en 2009 bijwoonde. In deze bijeenkomsten werden belangrijke besluiten genomen over de aanpak van de economische crisis. BFB/IEFI heeft ook bij (de voorbereiding van) deze bijeenkomsten voortdurend de Nederlandse belangen bepleit. Dit gebeurde bijvoorbeeld door het verspreiden van een position paper waarin het Nederlandse standpunt werd uiteengezet.

Met het oog op de Nederlandse invloed in IMF en Wereldbank investeert Nederland veel in de relatie met kiesgroeplanden. BFB/IEFI organiseert (mede) het jaarlijkse kiesgroepoverleg, waarin met de kiesgroeplanden de belangrijkste onderwerpen op het gebied van de instellingen worden besproken. Met deze overleggen beoogt BFB/IEFI de relatie met de kiesgroeplanden te versterken en een goede inhoudelijke standpuntbepaling te bevorderen.

Financiële instrumenten (contributies aan internationale organisaties etc.)

Nederland levert een financiële bijdrage aan verschillende internationale financiële instellingen in de vorm van kapitaal of garanties.⁶ De internationale besluitvorming over deze financiële bijdragen is mede bepalend voor het beleid van deze instellingen. Daarnaast heeft Nederland op basis van zijn financiële bijdrage stemrecht in de diverse instellingen, waarmee het beleid van die instellingen kan worden beïnvloed.

Overlap

Bij de inzet van instrumenten wordt onnodige overlap zoveel mogelijk voorkomen. Hiertoe zijn afspraken gemaakt over een betere werkverdelingen met partners (zowel binnen als buiten het departement). Zo wordt bij het voorbereiden van internationale vergaderingen waar zowel Financiën als DNB aan deelnemen nauw samengewerkt met DNB. Hoewel beide instellingen in veel

⁶ Zie p. 33 e.v. voor een overzicht van de financiële bijdragen aan internationale financiële instellingen.

gevallen hun eigen specifieke inbreng hebben bij deze vergaderingen, wordt indien mogelijk de voorbereiding van een agendapunt door of Financiën of DNB gedaan. Verder hielden tot voor kort binnen Financiën zowel de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) als BFB/EU zich bezig met het in beeld brengen van de gevolgen van nieuwe Commissievoorstellen voor de nationale begroting. Deze taak is door EU afgestoten, en ligt nu volledig bij de IRF.

De inzet van het instrumentarium wordt zo gekozen dat de invloed van Nederland zo groot mogelijk is. Dit betekent dat er in veel gevallen wordt gekozen voor de inzet van meerdere instrumenten, juist omdat die elkaar aanvullen. Zo werd bijvoorbeeld in het nationale circuit het Nederlandse standpunt in interdepartementale gremia geformuleerd. Dit standpunt werd vervolgens uitgedragen in bijvoorbeeld de Ecofin Raad of de jaarvergadering van het IMF. De verschillende instrumenten werden als zodanig benut op verschillende momenten en in verschillende fora in het beleidsvormingsproces.

Voor concrete voorbeelden van deze instrumenten en de manier waarop ze worden ingezet op de diverse dossiers waarop EU en IEFI werkzaam zijn, wordt verwezen naar de vier case studies in de volgende paragraaf.

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Bedrijfsvoering

De formatieruimte van de afdelingen EU en IEFI heeft zich in de onderzochte periode als volgt ontwikkeld:

Omvang formatie IEFI en EU (in fte's)

	2007	2008	2009
IEFI	15	12,5	12,5
EU	15	15	15

Het grootste deel van de inkrimping in het kader van de taakstelling heeft plaatsgevonden in 2008. Bij het vormgeven van deze taakstelling is gekozen voor het zoveel mogelijk behouden van de invloed die kan worden uitgeoefend in Europese en mondiale financieel-economische beleidsdiscussies en instituties. Zo zijn de taken met betrekking tot de regionale ontwikkelingsbanken beëindigd en deels overgedragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast zijn er duidelijker prioriteiten gesteld. Zo is deelname aan interdepartementale overleggen die geen onderdeel uitmaken van vitale processen teruggebracht, en worden internationale economische analyses meer gefocust op systeemrelevante landen en onderwerpen.

Vitale processen

De werkzaamheden die met het oog op de operationele doelstellingen van de beide afdelingen worden uitgevoerd, worden onderscheiden in zogenoemde vitale processen en prioriteiten. De vitale processen vormen de ruggengraat van het werk bij BFB. Het gaat daarbij om essentiële, steeds terugkerende werkzaamheden die vaak door een externe agenda worden bepaald en die centraal staan bij het risicomanagement van de directie. Vitale processen vallen niet noodzakelijkerwijs onder de noemer van een specifieke 'prioriteit' maar zijn wel onmisbaar voor het bereiken van de doelstellingen van de directie. Het niet doen van deze activiteiten kan bovendien leiden tot financiële en/of andere risico's. Door voldoende aandacht te besteden aan deze activiteiten en processen worden de financiële belangen behartigd, continuïteit en betrouwbaarheid gewaarborgd en, zoals aangegeven, financiële en andere risico's beperkt.

Voorbeelden van vitale processen, zoals deels ook al genoemd in de vorige paragraaf, zijn:

- De voorbereiding van internationale vergaderingen van de minister en hoge ambtenaren (zoals de Thesaurier-generaal). Deze voorbereiding bestaat bijvoorbeeld uit het schrijven van inhoudelijke dossierbijdragen, het coördineren en afstemmen van dossiers voor alle onderwerpen op Financiën gebied en het maken van krachtenveldanalyses. Bij het voorbereiden van een internationale vergadering zijn doorgaans meerdere medewerkers van EU en/of IEFI betrokken. Vanwege de kredietcrisis en in verband met de Nederlandse

deelname aan de G20 toppen is het aantal vergaderingen dat door BFB moet worden voorbereid de laatste jaren toegenomen.

- De vormgeving en het uitdragen van Financiën standpunten inzake (de financiële consequenties van) EU-beleidsterreinen van andere departementen. Dit vindt plaats in diverse interdepartementale overleggen.
- Het monitoren en analyseren van mondiale financieel-economische ontwikkelingen. Actuele kennis van de ontwikkelingen in de wereldeconomie en in de grote economische blokken is essentieel om minister en Thesaurier-generaal goed beslagen ten ijs te doen komen. Daarnaast houden enkele medewerkers van IEFI zich bezig met het analyseren van landen die van belang zijn met het oog op het risico dat de Staat loopt uit hoofde van de exportkredietverzekeringen.

Een groot deel van de inzet bij IEFI en EU wordt ingezet op deze vitale processen. Het onderscheid tussen vitale processen en prioriteiten is overigens niet altijd even duidelijk. Zo is de analyse van internationale economische ontwikkelingen een van de vitale processen, maar wordt dit vaak ingezet om prioriteiten te formuleren, te onderbouwen en uit te dragen. Ook wordt bij de voorbereiding van internationale vergaderingen rekening gehouden met de bijdrage die een vergadering kan leveren aan de prioriteiten van BFB. In veel gevallen ondersteunen de vitale processen dus de prioriteiten van BFB.

Effectiviteit

Het effect van het werk van de afdelingen IEFI en EU is lastig te meten. Een integrale kwantitatieve effectmeting is niet realistisch, omdat dit vereist dat kan worden vastgesteld hoe de mondiale en Europese financieel-economische situatie zou zijn geweest zonder de beïnvloeding door IEFI en EU, en of de daadwerkelijke financieel-economische situatie ten opzichte daarvan een verbetering is of niet. Wel kan vanuit een meer kwalitatieve benadering een beeld worden geschetst van de effectiviteit van EU en IEFI. Er is daarom in deze beleidsdoorlichting gekozen voor een beschrijving van de werkzaamheden en resultaten op enkele specifieke onderwerpen. De keuze van onderwerpen is gebaseerd op de eerder beschreven prioriteiten die de beide afdelingen in de afgelopen jaren hebben gesteld voor hun werkzaamheden. Naast een beschrijving op hoofdlijnen van de resultaten op deze prioriteiten, worden vier onderwerpen meer in detail uitgewerkt in *case studies*. Deze *case studies* geven een zo concreet mogelijk beeld van de manier waarop BFB internationaal invloed heeft uitgeoefend en wat het resultaat daarvan is geweest.

Prioriteiten

Hieronder wordt kort ingegaan op de effectiviteit van de werkzaamheden van EU en IEFI op de belangrijkste prioriteiten.

EU-begroting. In een van onderstaande cases wordt ingegaan op de jaarlijkse onderhandelingen over de EU-begroting. Daarnaast heeft BFB/EU zich actief opgesteld bij het opstellen van de Nederlandse visie op de begrotingsevaluatie, omdat de herziening kansen biedt op een serieuze hervorming van de begroting. Deze visie werd in april 2008 ingediend bij de Commissie. De actieve rol bleek onder andere uit initiatie van en participatie in interdepartementale overleggen, het

samen met de directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken organiseren van een seminar over de herziening, als ook het veelvuldige contacteren en bezoeken van gelijkgezinde lidstaten. Daarbij stond voor BFB/EU het moderniseren van de EU-begroting centraal, waaronder een marktgericht gemeenschappelijk landbouwbeleid met een lager budget en het richten van structuur- en cohesiefondsen op de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. Tevens dient het systeem van eigen middelen te worden hervormd, met als uitgangspunten eenvoud, transparantie en billijkheid.

Een groot deel van de uitgangspunten van BFB/EU zijn uiteindelijk in de Nederlandse visie terecht gekomen. Echter op het terrein van vooral het gemeenschappelijk landbouwbeleid had BFB/EU verder willen gaan qua hervorming dan interdepartementaal mogelijk bleek.

Tot op heden is tot teleurstelling van Nederland en ook van BFB/EU de Europese Commissie nog niet gekomen met haar mededeling over de EU-begrotingsevaluatie. Nederland heeft via bilaterale contacten en via gezamenlijk optreden met andere lidstaten geprobeerd druk te houden op de Europese Commissie. De verwachting is echter dat de Europese Commissie pas rond de zomer 2010 haar mededeling zal uitbrengen. Aangezien begin 2011 de onderhandelingen over de EU meerjarenbegroting 2014-2020 beginnen, is de kans klein dat er nog een grondige discussie over hervormingen plaatsvindt als afzonderlijk proces.

Stabiliteits- en groeipact. De economische crisis heeft er voor gezorgd dat bijna alle lidstaten de 3%-tekortnorm in 2009 of 2010 overschrijden. Desondanks heeft Nederland samen met andere lidstaten weten te bereiken dat de principes van het Pact overeind zijn gebleven en dat geloofwaardige afspraken zijn gemaakt over het terugdringen van de tekorten. In een van onderstaande cases wordt nader ingegaan op deze prioriteit.

Financiering internationaal klimaatbeleid. BFB/EU en BFB/IEFI zijn nauw betrokken geweest bij de nationale en internationale discussie over de financieel-economische aspecten van het Europese klimaat- en energiepakket en een nieuw mondiaal klimaatakkoord. Dit gebeurde zowel door interdepartementaal overleg als door veelvuldig overleg met EU collega's. De consequente inzet van Financiën en Nederland voor het zoveel mogelijk veilen van emissierechten in het Europese emissiehandelssysteem heeft er aan bijgedragen dat het gratis weggeven van de emissierechten wordt uitgefaseerd. Dit bevordert de doelmatigheid van het klimaatbeleid. In de onderhandelingen over een nieuw internationaal klimaatverdrag heeft Nederland een leidende rol gespeeld in de discussie over de financiering van klimaatbeleid en gepleit voor betrokkenheid van de Ecofin Raad. De Ecofin Raad heeft een belangrijke rol gespeeld in de standpuntbepaling van de EU op dit punt, waardoor er voldoende aandacht was voor de budgettaire en economische gevolgen van internationaal klimaatbeleid. De minister van Financiën heeft in de Ecofin Raad voortdurend gepleit voor een ambitieuze EU positie op dit onderwerp. BFB heeft de minister hierin ondersteund. Mede hierdoor had de EU op dit onderwerp een concreet uitgewerkte positie in de onderhandelingen.

Adequate quotaformule en governance bij IMF en Wereldbank. BFB heeft een actieve rol gespeeld in het beïnvloeden van de strategische discussies over de governance van het IMF en de

Wereldbank. Nederland heeft succesvol ingezet op de voordelen van de gemengde kiesgroep⁷ en het meewegen van de omvang van donorbijdragen aan de Wereldbankgroep⁸ bij het bepalen van de stemverhoudingen. Verder is bereikt dat het vrijwillig opgeven van de Nederlandse stoel in de Raad van Bewindvoerders niet aan de orde was. Op de onderhandelingen over de nieuwe IMF quotaformule en de uitkomst daarvan wordt nader ingegaan in een van onderstaande cases. Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat de discussie over de bestuursstructuur en de stemverhoudingen binnen de Wereldbank nog niet zijn afgerond. Door afspraken die in G20 verband zijn gemaakt, heeft deze discussie een nieuwe impuls gekregen. Het is nog niet duidelijk wat dit uiteindelijk zal betekenen voor de Nederlandse positie.

Strategie internationale financiële instellingen. Bij de EBRD is in 2008 met succes gepleit voor het instellen van leenplafonds, zodat de kapitaalpositie een meer duurzaam karakter kreeg. De discussie over de mogelijkheid van uitkeringen uit de reserves aan de aandeelhouders van de EBRD is mede door de gevolgen van de financiële crisis niet afgerond. De activiteiten van de IFI's zijn als gevolg van de financiële crisis fors uitgebreid. Dit is mede mogelijk gemaakt door middelenuitbreidingen en kapitaalverhogingen. Nederland heeft zich ingezet voor een uitbreiding van de rol van de IFI's in de crisis, binnen de grenzen van wat Nederland vanuit het oogpunt van financiële soliditeit aanvaardbaar acht. De crisis heeft een nieuw licht geworpen op de gewenste rol en omvang van deze instellingen op de langere termijn (zie ook onder 'Kredietcrisis'). De discussie hierover is op dit moment nog in volle gang.

Schuldhoudbaarheid, schulden en schuldverlichting in LIC's. Financiën heeft zich de afgelopen jaren, samen met Buitenlandse Zaken, ingezet voor een toekomstgericht schuldenbeleid dat is gericht op het voorkomen van nieuwe onhoudbare schulden. Specifiek heeft BFB zich daarbij ingezet voor toepassing van het Debt Sustainability Framework (DSF) door *alle* crediteuren. In OESO verband hebben exportkredietverzekeraars hierover afspraken gemaakt. Bilaterale crediteuren die geen lid zijn van de Club van Parijs en private (commerciële) crediteuren blijven echter nog steeds achter. BFB blijft zich ervoor inzetten dat achterblijvende crediteuren worden aangesproken, hetzij bilateraal, hetzij door multilaterale instellingen. Schuldhoudbaarheid en budgettaire discipline in de EU komen aan de orde in de case study over het Stabiliteits- en groeipact.

Kredietcrisis. Nederland heeft op mondiaal en Europees niveau ingezet op een gecoördineerde aanpak van de problemen in de financiële sector en de reële economie. In oktober 2008 is mede op Nederlands aandringen besloten tot een gezamenlijke Europese aanpak van de problemen in de financiële sector. Daarnaast heeft Nederland een snelle, flexibele en pragmatische reactie van de IFI's gestimuleerd en mede mogelijk gemaakt. De IFI's hebben daardoor een belangrijke rol gespeeld bij het bestrijden van de gevolgen van de financiële crisis. Het IMF heeft leningen verstrekt aan een groot aantal landen die als gevolg van de crisis in betalingsproblemen waren gekomen. Dit werd mogelijk gemaakt door een forse middelenuitbreiding van het IMF en

⁷ Een gemengde kiesgroep, zoals de Nederlandse, bevat zowel donorlanden als landen die van de instellingen lenen.

⁸ Hierbij gaat het om bijdragen aan International Development Association (IDA) en ontwikkelingsfondsen.

aanpassingen van het instrumentarium. Nederland heeft internationaal en in EU verband gepleit voor een belangrijke rol van het IMF, en in de EU een voortrekkersrol vervuld om de hiervoor benodigde middelenuitbreiding mogelijk te maken. Ook de Europese Investeringsbank (EIB) heeft vergaande maatregelen genomen om de krapte in de kredietmarkt op te vangen, die neerkomen op een stijging van het jaarlijkse uitleenvolume van ca. 30%. De European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) heeft in het kader van de crisis het uitleenvolume voor 2009 met €1 mld. verhoogd tot €7 mld. In al deze gevallen was BFB primair of gedeeltelijk verantwoordelijk voor de Nederlandse inzet.

De internationale coördinatie van de crisismaatregelen vond voor een belangrijk deel plaats op de bijeenkomsten van de ministers van Financiën en regeringsleiders van de G20, en ook in de EU. In een van onderstaande cases wordt hier nader op ingegaan.

Case I: Stabiliteits- en Groeipact

De huidige economische crisis heeft de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) onder druk gezet. Conform de regels van het SGP behoren lidstaten hun overheidstekorten onder de 3% van het BBP te houden. Indien dit niet het geval is, is er sprake van een buitensporig tekort, en moeten lidstaten laten zien wat ze gaan doen om dit alsnog te realiseren. De economische crisis heeft er voor gezorgd dat bijna alle lidstaten deze 3%-norm in 2009 hebben overschreden of verwachten te overschrijden in 2010. Dit is deels het gevolg van de diepe impact van de economische crisis op de nationale begrotingen, onder andere als gevolg van omvangrijke stimuleringsmaatregelen. Echter, dit is deels ook te wijten aan het feit dat veel lidstaten in goede tijden niet voldoende maatregelen hebben genomen om budgettaire buffers op te bouwen.

Europees begrotingstoezicht in het kader van het SGP beoogt bij te dragen aan een gezond economisch en budgettair beleid in de lidstaten. Gezonde overheidsfinanciën in de lidstaten zijn een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle Europese Monetaire Unie, aangezien ongedisciplineerd budgettair beleid kan leiden tot negatieve externe effecten. Een voorbeeld hiervan is dat ongedisciplineerd budgettair beleid in een lidstaat kan leiden tot een hogere vraag en hogere (verwachte) inflatie in deze lidstaat, waardoor de ECB genoodzaakt kan zijn de rente voor het gehele eurogebied te laten stijgen. Dit kan leiden tot hinder voor alle lidstaten in de eurozone middels een appreciatie van de euro, hogere rentebetalingen op de staatsschuld en de verdringing van private investeringen. Het is daarom belangrijk dat lidstaten op Europees niveau hun budgettair beleid coördineren. Niettemin zijn het primair de lidstaten zelf die hier concreet invulling aan moeten geven middels het voeren van budgettair beleid conform de regels van het SGP, en met het aanspreken en corrigeren van andere lidstaten wanneer het gevoerde budgettair beleid niet in lijn is met de SGP-afspraken.

Nu zoveel lidstaten de tekortnorm van het SGP hebben overschreden, is het noodzaak dat in Europa geloofwaardige afspraken worden gemaakt om de buitensporige tekorten te redresseren. De Nederlandse inzet tijdens de recente discussies over het SGP was tweeledig. Ten eerste heeft Nederland ervoor gepleit om gebruik te maken van de flexibiliteit die het SGP biedt. Op deze manier wordt geprobeerd te voorkomen dat lidstaten onnodig vroeg fors op de budgettaire rem moeten gaan staan, met als risico dat pril herstel de kop in wordt gedrukt. Ook is zo tijd gewonnen om goede budgettaire exit-strategieën te kunnen formuleren. Ten tweede heeft Nederland zich ingezet voor een gedifferentieerde aanpak van de buitensporige tekorten in de EU-lidstaten, zowel qua start, snelheid als omvang van de gevraagde consolidatie-inspanning. Hiermee wordt immers recht gedaan aan de sterk verschillende startposities, vooruitzichten en risico's in de afzonderlijke lidstaten. Ook kunnen negatieve budgettaire spillovers tussen lidstaten hiermee worden geminimaliseerd.

Buiten Nederland

BFB/EU heeft via een aantal routes concreet handen en voeten gegeven aan de bovenstaande inzet. Dit is voornamelijk op EU-niveau gebeurd. Zo is de bovenstaande lijn consistent en consequent uitgedragen in de ambtelijke voorportalen van de Ecofin Raad. Ook zijn door BFB/EU bilaterale gesprekken gevoerd met onder andere functionarissen van de Commissie, van ministeries van Financiën van andere lidstaten en van de Europese Centrale Bank om deze lijn uit te dragen en om hier ook draagvlak voor te vinden. Zo is het contact met Duitsland bijvoorbeeld erg behulpzaam geweest; niet alleen zijn de economische ontwikkelingen en de ontwikkelingen van de overheidsfinanciën in Nederland en Duitsland vergelijkbaar, ook bevinden Nederland en Duitsland zich vaak in hetzelfde kamp wat betreft de opstelling ten opzichte van het SGP.

Binnen Nederland

Daarnaast is BFB-EU ook binnen Nederland aan de slag gegaan met de bovengenoemde inzet. In de interdepartementale contacten is zorgvuldig aandacht besteed aan het afstemmen van de Nederlandse positie. De meest direct betrokkenen waren de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid als ook De Nederlandsche Bank. Tevens is binnen het ministerie van Financiën aandacht besteed aan de in te zetten lijn en de communicatie daarover. Immers, de gemaakte afspraken in het kader van het SGP hebben invloed op het nationale begrotingsproces, en vice versa.

De bovenstaande Nederlandse inzet is goed vertaald in het pakket van aanbevelingen die in het kader van de buitensporigtekortprocedures in december 2009 voor veel lidstaten in de Ecofin Raad zijn besproken en geaccordeerd.⁹ Het akkoord gaan met deze aanbevelingen door de lidstaten is een belangrijke stap voor het redresseren van de bestaande buitensporige tekorten. Niettemin is dit slechts een eerste stap, en zal de naleving van de aanbevelingen van de Ecofin Raad de komende jaren cruciaal zijn voor de terugkeer naar houdbare overheidsfinanciën in de Europese lidstaten.

Case II: Druk op de Financiële Perspectieven

Tijdens de Europese Raad in december 2005 werd een akkoord bereikt over de meerjarige financiële kaders voor de jaren 2007-2013. Deze meerjarenbegroting, ook wel de financiële perspectieven genoemd, verdeelt de EU-uitgaven in een aantal categorieën, zoals structuurfondsen, landbouw en extern beleid, en geven per categorie een jaarlijks plafond voor zeven jaar.

Uitgangspunt voor NL is dat deze plafonds gerespecteerd worden. Er moet voldoende ruimte (marge) zijn voor onvoorziene uitgaven tussen de vastgestelde financiële perspectieven plafonds en de jaarbegrotingen. Tevens moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat er geschoven wordt met middelen tussen de verschillende categorieën.

⁹ Meer informatie: Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 23-11-2009, *Notitie toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact*.

De afgelopen jaren hebben er echter in elke jaarlijkse begrotingsprocedure voorstellen van de Europese Commissie op tafel gelegen die voor grote druk op de financiële perspectievenplafonds hebben gezorgd. Tijdens de onderhandelingen over de EU-jaarbegroting van 2008 betrof het problemen rond het Galileo-project, een jaar later een landbouwfonds voor ontwikkelingslanden ter grootte van € 1 miljard (hoge voedselprijzen destijds), en bij de begroting 2010 ging het om een economisch herstelplan met maatregelen ter bestrijding van de economische crisis met een omvang van € 5 miljard.

Om deze financieel omvangrijke projecten en programma's te financieren stelde de Europese Commissie voor om de plafonds van de financiële perspectieven op te hogen. De marge voor onvoorziene uitgaven was namelijk onvoldoende voor deze projecten. Hogere plafonds betekent hogere nationale afdrachten aan de EU-begroting. Voor Nederland geldt daarbij een afdrachtpercentage van grofweg 5%, dus ten aanzien van het economisch herstelplan van € 5 miljard ongeveer € 250 miljoen. Het Europees Parlement, samen met een groot deel van de Raad, steunde de Europese Commissie in haar voorstellen voor meer middelen. Besluitvorming in de Raad geschiedt met gekwalificeerde meerderheid.

Om tegengewicht te bieden aan de voorstellen van de Europese Commissie, het Europees Parlement en een groot deel van de lidstaten, heeft de afdeling EU van BFB op de volgende wijze een rol gespeeld:

Binnen Nederland

- Departementale afstemming. Afhankelijk van onder andere de financiële omvang en politieke gevoeligheid vindt eerst afstemming plaats met andere directies binnen Financiën, zoals de Inspectie der Rijksfinanciën en Begrotingszaken, en/of de minister.
- Interdepartementale afstemming. In nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken (beleidsverantwoordelijk departement voor de jaarlijkse EU-begroting) en, afhankelijk van het onderwerp, andere departementen als Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vindt een Nederlandse standpuntinname plaats. Dit standpunt wordt vastgelegd in een kaderinstructie/CoCo tekst en wordt vervolgens vastgesteld door de Ministerraad.

Buiten Nederland:

- Brussel. Het vastgelegde Nederlandse standpunt wordt in Brussel ingebracht in het Begrotingscomité. In dit comité zitten de begrotingsattachés van de lidstaten. Vanwege de uiteenlopende standpunten tussen de lidstaten werd geen overeenstemming bereikt in het Begrotingscomité. Het onderwerp werd vervolgens voorgelegd aan Coreper, waarin de ambassadeurs van de lidstaten bij de EU aan tafel zitten.
- Voornamelijk met een zevental lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk) die, net als Nederland, begrotingsdiscipline hoog in het vaandel hebben staan, vindt continue overleg plaats. Waar mogelijk wordt deze groep op bepaalde dossiers uitgebreid met andere lidstaten. Op bovenstaande voorstellen

die druk gaven op de financiële perspectieven plafonds vond dan ook veelvuldig overleg plaats. Dit zorgde voor afgestemde standpunten in vergaderingen in Brussel.

Uiteindelijk moest de Europese Commissie onder druk van enkele lidstaten, waaronder Nederland, met aangepaste financieringsvoorstellen komen. De Europese Commissie stelde uiteindelijk een verschuiving voor binnen de financiële perspectieven (tussen uitgavencategorieën en jaren) alsook het ombuigen van middelen binnen bestaande programma's. Nederland is geen voorstander van het schuiven tussen uitgavencategorieën. Indien er in een bepaald jaar in een bepaalde categorie geld over is (onderuitputting), dan dient dit terug te vloeien naar de lidstaten. Echter, Nederland heeft uiteindelijk toch ingestemd. Gezien de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid bleek een striktere begrotingslijn niet haalbaar. Mede door de Nederlandse inzet is wel bereikt dat het totaalplafond van de financiële perspectieven voor 2007-2013 niet is opgehoogd.

Case III: Nederlandse bijdrage aan de G20 toppen

Vanaf de G20-top in Washington DC in november 2008 is de G20 uitgegroeid tot een van de belangrijkste internationale economische fora. De G20 heeft een centrale rol gespeeld bij het coördineren van crisismaatregelen, en de besluiten van de G20 sindsdien hebben grote invloed gehad op de hervormingen in de financiële sector en op de effectiviteit van de internationale financiële instellingen. Nederland vond het daarom van groot belang om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de G20. Het zorg dragen voor een zo optimaal mogelijke positionering van Nederland in de G20, zowel institutioneel als inhoudelijk, vormde de afgelopen anderhalf jaar derhalve een belangrijke prioriteit van de afdeling IEFI. Hierin werd – vanwege het grote belang en vanwege het brede spectrum aan onderwerpen dat werd besproken – nauw samengewerkt met andere departementen, met name Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken.

Binnen de acties die door de afdeling IEFI in 2008 en 2009 zijn ondernomen (die alle vallen binnen de categorie communicatie-instrumenten) kunnen vier functies worden onderscheiden: lobby voor de positie van Nederland in de G20, beïnvloeden van de G20 agenda, inhoudelijke voorbereiding van vergaderingen en een schakel vormen inzake G20 met de rest van Financiën en andere departementen. In deze case study wordt ingegaan op de inhoudelijke inbreng van Nederland. Binnen de verschillende functies lopen de acties door elkaar heen. Zo moet worden bedacht dat een kwalitatief goede inhoudelijke inzet ook onderdeel uitmaakt van de lobbystrategie voor de positie van Nederland in de G20. De verschillende instrumenten kunnen elkaar dus versterken.

De volgende acties kunnen worden onderscheiden:

Schrijven position papers

Het besluitvormingsproces van de G20 is relatief weinig geïnstitutionaliseerd. Dit biedt mogelijkheden om door het vroegtijdig onder de aandacht brengen van onderwerpen en standpunten de agenda en de uitkomst te beïnvloeden. Om hier op in te spelen zijn in de vroege voorbereiding position papers geschreven over onderwerpen die Nederland van belang acht(te). Er

zijn onder andere position papers geschreven over herkapitalisatie van de financiële sector, monetaire en budgettaire exit-strategieën, klimaatfinanciering, en houdbare en duurzame economische groei. Daarnaast heeft IEFI samen met andere departementen een non paper geschreven, waarin onder andere werd ingegaan op de hervorming van internationale financiële instellingen, en het creëren van de juiste prikkels voor financiële instellingen. In dit non-paper, werd onder andere gepleit voor een overkoepelende rol van het IMF op het gebied van mondiale financiële stabiliteit, en maatregelen op het gebied van beloningen en het verbeteren van het crisisinstrumentarium van toezichhouders. Door middel van het verspreiden van deze papers (onder andere via het postennet van Buitenlandse Zaken) is getracht deze onderwerpen op de G20 agenda te krijgen en de Nederlandse positie op deze onderwerpen kracht bij te zetten en hiermee de uiteindelijke afspraken over deze onderwerpen te beïnvloeden.

Onderhouden contacten met belangrijke counterparts

Vervolgens hebben bilaterale gesprekken met counterparts van G20 landen plaatsgehad. Tijdens dergelijke gesprekken werd onder andere gesproken over welke gemeenschappelijke belangen Nederland en andere G20 landen hebben en hoe er op bepaalde dossier samen opgetrokken kan worden. De bezoeken hadden vaak tevens tot doel Nederlandse betrokkenheid bij de G20 te bepleiten. Deze bilaterale gesprekken hebben zowel telefonisch plaatsgevonden als en marge van andere internationale vergaderingen (bijvoorbeeld in het Europese circuit) waar de G20 counterparts regelmatig worden getroffen. Waar nodig zijn er ook specifiek met dit doel reizen ondernomen. Zo heeft de minister in juni 2009 een bezoek gebracht aan de Amerikaanse minister van Financiën Geithner. Daarnaast zijn er op hoog ambtelijk niveau gedurende 2008 en 2009 meerdere keren bezoeken gebracht aan het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, en toenmalig EU-voorzitter Zweden, en is in december 2009 een bezoek gebracht aan aantredend G20-voorzitter Zuid-Korea. Deze bezoeken zijn een effectief middel gebleken om inhoudelijke standpunten in te steken bij andere partijen.

Deze bezoeken en gesprekken hebben eraan bijgedragen dat Nederland in 2009 bij de toppen in London en Pittsburgh aanwezig is geweest evenals bij de voorbereidende vergaderingen, en dat de minister van Financiën werd uitgenodigd voor de top in St. Andrews.

Daarnaast hebben de afdelingen IEFI en EU gebruik gemaakt van beïnvloeding van de uitkomsten van de G20 via het beïnvloeden van de gezamenlijke positie van de Europese Unie. Door te lobbyen in Europese hoofdsteden en bij de Europese Commissie heeft Nederland geprobeerd de Nederlandse positie te laten terugkomen in het Europese standpunt. Mede door aandringen van Nederland heeft de EU tijdens de G20 top in Pittsburgh het standpunt ingenomen dat het aantal stoelen in de IMF Board niet hoeft te worden teruggebracht.

Dossier voorbereiden en bijwonen bijeenkomsten

Nederland is in 2009 aanwezig geweest bij twee G20 bijeenkomsten van regeringsleiders en drie G20 bijeenkomsten van ministers van Financiën en centrale bankiers, alsmede enkele voorbereidende bijeenkomsten op hoog ambtelijk niveau. Het samenstellen van de dossiers voor ministers van Financiën bijeenkomsten is gecoördineerd door de afdeling IEFI en een groot deel

van de inhoudelijke bijdragen is ook geleverd door de afdeling IEFI samen met de directie Financiële Markten (FM) . De dossiers voor bijeenkomsten zijn gecoördineerd vanuit Buitenlandse Zaken, een groot deel van de inhoudelijk bijdragen is wederom geleverd door IEFI en FM.

Resultaten

Door vroegtijdig een goed onderbouwd Nederlands standpunt te bepalen en uit te dragen heeft Nederland invloed kunnen uitoefenen op zowel de G20 agenda als de uitkomsten van de bijeenkomsten. Nederland heeft bijvoorbeeld, net als een aantal andere landen, aandacht gevraagd voor houdbare en duurzame economische groei en het belang van de juiste prikkels in de financiële sector. Deze onderwerpen zijn op de agenda gekomen en dit heeft geleid tot internationale afspraken om ontwikkelingen hieromtrent te monitoren.

Op het gebied van houdbare economische groei is Nederland er door het vroegtijdig kenbaar maken van zijn standpunt in geslaagd om de richting van de discussie vooraf te beïnvloeden. Zo is, mede door de position paper die IEFI heeft geschreven over houdbare en duurzame economische groei, tijdens de G20 top in Pittsburgh een 'framework for growth' overeengekomen. Dit biedt een kader voor internationale coördinatie van het economisch beleid, waardoor het ontstaan van nieuwe onevenwichtigheden kan worden voorkomen.

Nederland heeft verder een belangrijke rol kunnen spelen bij het agenderen van het onderwerp beloningen op de agenda van de G20. De minister van Financiën heeft onder andere met zijn Amerikaanse collega Geithner gesproken over het Herenakkoord, en een brief aan zijn Europese collega's gestuurd waarin hij hen informeert over de Code Banken en de daarin vastgelegde hervormingen van het beloningsbeleid in de financiële sector. BFB heeft het initiatief genomen tot een gezamenlijke brief over dit onderwerp door de minister president en de minister van Financiën, gericht aan alle regeringsleiders en ministers van Financiën van de G20 landen.

Nederland pleitte al in een vroeg stadium voor het tijdig formuleren en communiceren van exit strategieën. Hoewel dit onderwerp mede hierdoor op de agenda van de G20 bijeenkomsten is gekomen, is er in de G20 weinig concrete voortgang geboekt op dit onderwerp. Dit is deels te wijten aan een onvoldoende heldere boodschap – het voorbereiden van exit strategieën werd verward met de daadwerkelijke exit – en aan het feit dat het onvoldoende duidelijk was hoe de G20 dit onderwerp inhoudelijk invulling zou moeten geven. Om een dergelijk pleidooi te laten slagen moet de inhoudelijke invulling dus nog verder worden uitgewerkt en helderder worden geformuleerd.

Case IV: Hervorming stemgewichten en quota IMF

In de jaren 2006 tot en met 2008 heeft er een aanzienlijke hervorming van de stemgewichten en het quota van het IMF plaatsgevonden. Nederland is met een stoel in de Raad van Bewindvoerders, een belangrijke speler in het IMF. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de gehele internationale gemeenschap om de effectiviteit en legitimiteit van het IMF te bewaken, zodat deze

instelling voldoende mandaat heeft zijn werkzaamheden uit te voeren. Deze hervormingen waren daarom een belangrijke prioriteit voor de afdeling IEFI.

De stemgewichten in het IMF hangen af van het quotum dat een land is toegewezen. In principe worden de quotaverhoudingen in het IMF, en daarmee de stemverhoudingen, bepaald door een formule. Deze formule geldt daarmee als referentiepunt. In de praktijk verschillen de daadwerkelijke stemverhoudingen echter van de uitkomsten uit de quotaformule, omdat er niet genoeg quotaverhogingen plaatsvinden en omdat quotaverhogingen, tot 2008, zelden plaatsvonden op basis van de quotaformule. De formule die werd gebruikt voor de hervormingen van 2006 tot en met 2008, was bovendien complex en reflecteerde volgens velen niet voldoende het economisch gewicht van landen in de wereld. De snel groeiende opkomende economieën zagen hun snelle economische ontwikkeling niet terugkomen in een verhoging van hun stemaandeel in het IMF en de armste landen hadden volgens sommigen te weinig zeggenschap. Dit alles zorgde voor een breed gedeeld idee dat er behoefte was aan een fundamentele herziening van de quotaformule en –verhoudingen.

Nederland steunde deze herziening, omdat het de legitimiteit van het IMF zou versterken. Nederland was ook bereid om hiervoor in redelijke mate stemgewicht in te leveren ten gunste van de ontwikkelingslanden en opkomende economieën. Maar tegelijk wilde Nederland de eigen positie en die van de kiesgroep niet te veel ondermijnen. Nederland heeft daarom ingezet op een nieuwe formule die economisch hout snijdt, en in lijn is met de doelstellingen van het IMF. Nederland vond daarom dat de nieuwe quotaformule een groter gewicht toe moest kennen aan het BBP van een land én een belangrijk gewicht zou moeten bevatten voor de openheid van een land, zowel op het gebied van handel als op het gebied van kapitaal. Bovendien was Nederland, vanwege het gunstige effect op het stemgewicht van ontwikkelingslanden, een groot voorstander van een verhoging van de basisstemmen. Verder was Nederland voorstander van het opnemen van een zgn. compressiefactor in de formule. Deze factor zorgt ervoor dat kleine landen een relatief groter stemaandeel krijgen dan grote landen.

De besluitvorming rond deze hervorming heeft plaatsgevonden in twee rondes. Tijdens de jaarvergadering van het IMF in september 2006 in Singapore werd een eerste ronde van ad hoc quotaverhogingen afgesproken. Ook werd een principeakkoord bereikt dat een meer omvattende quotaverhoging nodig was. In april 2008 is uiteindelijk ingestemd met een definitief pakket hervormingsmaatregelen waarvan de quotaverhoging een belangrijk deel uitmaakte. In Nederland is het Ministerie van Financiën, samen met De Nederlandsche Bank verantwoordelijk voor de Nederlandse positie binnen het IMF. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is medeverantwoordelijk voor zaken die ontwikkelingslanden betreffen.

Om tot een bevredigend resultaat te komen heeft BFB met DNB een overleg georganiseerd met de kiesgroeplanden om binnen de Nederlandse kiesgroep overeenstemming te bereiken over een aantal principes voor de nieuwe quotaformule. Bovendien heeft BFB een quotamodel dat was ontwikkeld door de ECB zo aangepast dat daarmee simulaties gedaan konden worden met verschillende mogelijke nieuwe formules. Zo kon er adequaat gereageerd worden op voorstellen en

werd het gemakkelijker onze positie te bepalen en een eigen onderhandelingsstrategie te ontwikkelen.

Om deze strategie kracht bij te zetten, medestanders te vinden en tegenstanders te bewerken, zijn er vervolgens gesprekken gevoerd met veel verschillende partijen. Naast met potentiële bondgenoten zoals de G4 (naast Nederland bestaande uit België, Zwitserland en Zweden), legde BFB ook contact met minder gelijkgezinde landen, zoals China, India en Rusland. Deze gesprekken werden gebruikt om te peilen hoe deze landen in de discussie stonden en om aan te geven dat Nederland zich constructief opstelde en niet simpelweg het proces wilde frustreren. Tot slot is er veelvuldig contact gezocht met de IMF-staf.

De discussie vond overigens niet alleen binnen het IMF plaats, maar ook in andere internationale fora (G7/8, G20, EU). Hierbij heeft BFB zich in zijn strategie met name gericht op het bereiken van EU consensus. Dit was met name van belang omdat hiermee tegenwicht kon worden geboden aan de VS en de opkomende economieën, die andere variabelen in de formule belangrijk vonden. Ook in deze fase bleek het mogelijk op één lijn te komen binnen de EU, op een manier die recht deed aan de Nederlandse positie.

In de Europese discussies heeft Nederland zich keer op keer hard gemaakt voor het opnemen van een compressiefactor in de formule. Dit was van belang voor Nederland, de Nederlandse kiesgroep en lage-inkomenslanden. De Nederlandse nadruk op dit punt is een belangrijke reden geweest waarom deze factor telkens in het EU-standpunt terugkeerde en uiteindelijk ook in de nieuwe quotaformule is beland. Een tweede punt waar Nederland de nadruk op heeft gelegd is het belang van de factor "openheid", waarbij Nederland vond dat zowel met openheid voor handel als met openheid voor kapitaal rekening gehouden moest worden. Het belang van deze variabelen is zowel in Europese context als in gesprekken met IMF-staf veelvuldig benadrukt. Omdat vrijwel alle EU-landen hierbij gebaat waren, is het belang van openheid voor handel in het EU-standpunt opgenomen. Daarom is op dit punt veelvuldig bij het IMF gelobbyd. Uiteindelijk heeft openheid voor handel een gewicht van 30% gekregen. Dit is aanzienlijk lager dan in de oude formule, maar nog wel in de orde van grootte die voor Nederland aanvaardbaar was. De factor openheid voor kapitaal is uiteindelijk niet opgenomen in de formule. Hoewel Nederland hier wel voor heeft gepleit, was als snel duidelijk dat er onvoldoende draagvlak bestond voor het opnemen van deze factor. Nederland heeft er echter voor gekozen om dit te blijven inbrengen, zodat het kon worden gebruikt als wisselgeld in de onderhandelingen.

Een belangrijk succes is geweest dat voorkomen is dat het Nederlandse exportcijfer gecorrigeerd is voor wederuitvoer en handel binnen het eurogebied. Dit zou ertoe hebben geleid dat Nederland lager zou scoren op "openheid". De correctie voor wederuitvoer had specifiek betrekking op Nederland. Nederland heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat een dergelijke correctie onzinnig en oneerlijk is. Het keer op keer benadrukken van dit standpunt en de bijbehorende argumenten heeft ertoe geleid dat Nederland niet gecorrigeerd is voor wederuitvoer. Ook de correctie voor handel binnen het eurogebied is door actief lobbyen van Nederland en andere eurolanden uiteindelijk niet doorgevoerd.

In april 2008 is uiteindelijk met een definitief hervormingspakket ingestemd door de Raad van Gouverneurs. Besloten is tot een nieuwe quota formule, die simpeler en transparanter is. De formule is niet perfect, maar de beste reflectie van economisch gewicht waarover consensus kon worden bereikt. Aan de andere kant bleef het economisch gewicht van Nederland in de wereld voldoende gereflecteerd in de nieuwe formule, onder andere omdat voldoende gewicht werd toegekend aan de openheid van een economie. Nederland kon de uitkomst steunen; deze impliceert een kleine daling van het stemgewicht van 2,17% naar 2,08%. Ten slotte is besloten dat stoelen die uit meer dan 19 landen bestaan een extra plaatsvervangend bewindvoerder mogen aanstellen, wat speciaal de vertegenwoordiging van de Afrikaanse stoelen heeft vergroot. Nederland vond dit een belangrijk punt.

Een aantal van deze hervormingen vroeg om wijzigingen in de IMF statuten en moest dus door een meerderheid van de IMF-lidstaten geratificeerd worden. Dit proces loopt nog, ook in Nederland.

Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de budgettaire gevolgen van het beleidsartikel internationale financiële betrekkingen. In tabel 1 staan de gerealiseerde openstaande garantieverplichtingen per jaar (deze worden jaarlijks opgenomen in de saldibalans van het jaarverslag IXB). In tabel 2 staan de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per jaar. De betalingsverplichtingen zijn niet opgenomen. De betalingsverplichtingen leiden tot uitgaven die in tabel 2 zijn opgenomen. Hoewel de beleidsdoorlichting betrekking heeft op de periode 2007-2009, worden ter informatie ook de gegevens voor de jaren 2005 en 2006 getoond. Bij de budgettaire gevolgen wordt onderscheid gemaakt tussen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten.

Tabel 1 – Garantieverplichtingen
Standen per 31 december, bedragen x €1000

	2005	2006	2007	2008	2009
Garantieverplichtingen	23 467 653	22 409 644	21 387 772	21 092 836	37 722 017
w.v. Multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen	11 818 959	11 380 674	10 974 679	10 381 871	13 120 754
w.v. DNB: IMF en kredietfaciliteiten BIS	10.840.694	10 220 970	9 605 093	9 902 965	23 376 263
w v Garantie EU betalingsbalans steun	808 000	808 000	808 000	808 000	1 225 000

Garantieverplichtingen

De garantieverplichtingen vloeien voort uit de onderhandelingen over financiële bijdragen aan internationale financiële instellingen. De garantieverplichtingen hebben betrekking op het zogenaamde garantiekapitaal van de internationale financiële instellingen (het deel van de verplichting dat waarschijnlijk niet tot betaling komt) en op garantieovereenkomsten tussen de Staat en DNB (onder meer uit hoofde van de Nederlandse deelneming in IMF en deelneming in de door de BIS te verstrekken kredietfaciliteiten). De garantieovereenkomst tussen de Staat en DNB met betrekking tot de Nederlandse deelneming in het IMF houdt in dat de Staat eventuele verliezen van DNB, geleden uit hoofde van haar beheer van de deelneming, zal vergoeden. De omvang van de deelneming – en daarmee van de garantie – is gebaseerd op o.a. het IMF-quotum, de SDR-allocaties, en de New Arrangements to Borrow (NAB). De omvang van deze garantieverplichtingen wordt mede bepaald door de wisselkoers van de euro. Dit leidde in 2008 tot een toename van deze post van ruim €450 mln, en in 2009 tot een afname van ruim €775 mln. Deze schommelingen in de verplichtingen zijn beleidsmatig niet te beïnvloeden.

Garantiestelling uit hoofde van garantiekapitaal geldt voor onbepaalde tijd. Slechts indien de banken in ernstige financiële problemen zouden komen, kan om storting van het garantiekapitaal van de lidstaten worden gevraagd. Deze garanties zijn echter nog nooit ingeroepen. BFB stelt zich ook als doel te voorkomen dat garanties ooit zullen worden ingeroepen door eraan bij te dragen dat de tot haar werkterrein behorende instellingen een zo gezond mogelijk financieel beleid voeren.

Gedurende de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2007-2009) hebben zich enkele belangrijke wijzigingen voorgedaan. In de eerste plaats werden in 2008 de verplichtingen van de regionale ontwikkelingsbanken en ontwikkelingsfondsen overgedragen naar de begroting van Buitenlandse Zaken. Hiermee was een garantieverplichting van bijna €640 mln gemoeid.¹⁰

In de tweede plaats heeft de financiële crisis geleid tot een forse toename van de garantieverplichtingen in 2009. Met het oog op de rol van IFI's bij het bestrijden van de gevolgen van de kredietcrisis heeft Nederland bijgedragen aan kapitaal- en middelenverhogingen van een aantal IFI's (EIB, IMF), en steunt het waar nodig kapitaalverhogingen bij andere IFI's. Deze kapitaal- en middelenverhogingen hebben deze instellingen in staat gesteld om een belangrijke rol te spelen in de aanpak van de crisis. In april 2009 is tijdens de G20-top in Londen besloten tot een uitbreiding van de New Arrangements to Borrow (NAB) tot \$500 mld. Omdat een dergelijke ophoging een aanpassing van deze noodfaciliteit vergt en deze ophoging dus pas met vertraging gerealiseerd kan worden, werd afgesproken dat de leden van het IMF eerst \$250 miljard via bilaterale leningen beschikbaar zouden stellen aan het IMF. De EU heeft in dit verband besloten een lening van €75 mld. beschikbaar te stellen. Vanwege het grote belang dat Nederland hecht aan de rol van het IMF bij het bestrijden van de gevolgen van de kredietcrisis, was Nederland bereid om haar deel aan deze lening bij te dragen. Nederland heeft daarom in oktober 2009 een leenovereenkomst getekend van €5,31 miljard.¹¹ Daarom is de garantie jegens DNB uit hoofde van IMF met dit bedrag verhoogd. Verder is tijdens de London Summit afgesproken ter waarde van \$250 mld Special Drawing Rights (SDR) toe te wijzen aan de leden. Het SDR tegoed van Nederland is hierdoor toegenomen met €4,47 mld. Ook dit heeft geleid tot een hogere Nederlandse verplichting en een verhoging van de garantie.

Daarnaast hebben de lidstaten van de Europese Investeringsbank Bank (EIB), waaronder Nederland, besloten tot een vervroegde kapitaalverhoging. Daarmee krijgt de EIB de financiële ruimte om, in reactie op de financiële crisis, het uitleenvolume in 2009 en 2010 met ca. €15 mld per jaar (ongeveer 30% van het huidige jaarlijkse uitleenvolume) te verhogen. Het kapitaal van de EIB is met €67,6 mld opgehoogd tot €232,4 mld. De garantieverplichting van Nederland is hierdoor toegenomen met €2,9 mld tot €9,9 mld.

De vraag naar middellange termijn financiële assistentie middels de EU betalingsbalansfaciliteit is toegenomen. Ten einde aan deze behoefte te voldoen is een verhoging van deze betalingsbalans faciliteit van €12 mld naar €25 mld overeengekomen in de Europese Raad. De garantie die is opgenomen uit hoofde van de EU-betalingsbalansfaciliteit is daarom verhoogd naar €1225 mln.

¹⁰ Hiermee werd ook een betalingsverplichting van €448 mln overgedragen.

¹¹ Naar verwachting wordt binnenkort een akkoord bereikt over een definitieve uitbreiding van de NAB tot \$600 mld. De reeds beschikbaar gestelde bilaterale leningen zullen dan in de NAB worden doorgerold. Nederland zal daardoor bovenop haar bilaterale lening nog ongeveer €3,9 mld stand-by beschikbaar stellen aan de NAB faciliteit.

Tabel 2 – uitgaven en ontvangsten
Bedragen x €1000

	2005	2006	2007	2008	2009
Uitgaven	325 906	51 709	141 874	118 634	98 151
Multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen	323 246	49 085	139 350	115 662	95 370
Apparaatuitgaven	2 660	2 624	2 524	2 972	2 781
Ontvangsten	1 361	844	59 488	18 630	12 338
Programmaontvangsten	1 361	844	59 488	18 630	12 338

Uitgaven

De uitgaven aan multilaterale ontwikkelingsbanken en –fondsen hebben betrekking op aangegane betalingsverplichtingen, die – net als garantieverplichtingen – voortvloeien uit onderhandelingen over financiële bijdragen aan internationale financiële instellingen. Het grootste deel van de betalingsverplichtingen betreft betalingen inzake de vol te storten aandelen in de multilaterale banken en Europese financiële instellingen (EIB, EBRD) en inzake de door Nederland verstrekte bijdragen aan de middelenaanvullingen van de concessionele fondsen van die banken. De openstaande betalingsverplichtingen komen gespreid over een aantal jaren tot betaling, conform met de banken en instellingen getroffen betalingsregelingen. Naast de verplichtingen betreffende internationale financiële instellingen heeft een klein deel van de betalingsverplichtingen ook betrekking op apparaatuitgaven.

Ontvangsten

De ontvangsten betreffen grotendeels de ontvangst van de Europese Investeringsbank (EIB) van het aan Nederland toekomende saldo op de zogenaamde speciale rekeningen bij de EIB. Dit betreft aflossingen op leningen in het kader van het Europese Ontwikkelingsfonds.

Annex I

Samenstelling van de begeleidingscommissie:

dr. A.M. Lejour	Centraal Planbureau
drs. R. Pauli	De Nederlandsche Bank
drs. M.D.A.M. Timmerman	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Vanuit het Ministerie van Financiën hebben C. Dijkstra MSc en drs. ing. H.J. Heeres de totstandkoming van dit rapport begeleid.