

Vergaderjaar 2009–2010

32 049 (R1891)

Goedkeuring van de op 28 april 2008 en 5 mei 2008 te Washington totstandgekomen wijzigingen van de Overeenkomst betreffende het Internationale Monetaire Fonds (Trb. 2009, 17)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 april 2010

Op 23 februari 2010 hebben de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel, voorlopig verslag uitgebracht.

De regering heeft kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties en kan in antwoord daarop het navolgende onder de aandacht brengen.

1. Wijzigingsprocedure

De leden van de fractie van de SP stellen allereerst een vraag over de goedkeuringsprocedure van de verdragswijzigingen, met verwijzing naar de driemaanden-termijn, genoemd in het advies van de Raad van State.

De driemaanden-termijn waarvan sprake is, is de tijd die zit tussen het doen van de officiële mededeling door het IMF dat een verdragswijziging door een voldoende aantal leden is aanvaard, en het van kracht worden van die wijziging. Dit is bepaald in artikel XXVIII, lid c, van het IMF oprichtingsverdrag (de geconsolideerde tekst en de Nederlandse vertaling van het verdrag zijn gepubliceerd in Trb. 1977, 40). Een dergelijke termijn van drie maanden – of korter – is puur bestemd voor voorbereiding van de implementatie van de verdragswijziging in het eigen land. Regeringen of parlementen wordt dus niet genoodzaakt om in die drie maanden enige spoedprocedure te voltooien.

De periode die in de lidstaten van het IMF wèl gebruikt kan worden voor een parlementaire goedkeuringsprocedure, is de tijd die ligt tussen de formele vraag van het IMF aan alle leden, of de door de Raad van Bestuur goedgekeurde wijziging door hen kan worden aanvaard, en de eerdergenoemde officiële mededeling van het IMF. Pas wanneer de voorgestelde wijziging door drie vijfde van de leden, die samen 85 procent van het totale stemmenaantal bezitten, is aanvaard, kan ingevolge artikel XXVIII,

lid a, van het IMF-verdrag die officiële mededeling worden gedaan, en begint de eerdergenoemde termijn van drie maanden te lopen.

Uit het voorgaande volgt dat er in Nederland ruim voldoende tijd is voor een normale parlementaire goedkeuringsprocedure, of dat nu een stilzwijgende procedure of een uitdrukkelijke, bij wet, is. Bij verdragen als de onderhavige zijn immers vrijwel alle landen van de wereld partij. Bij het IMF-verdrag zijn thans 186 landen aangesloten – en daarmee lid van het IMF. Voordat drie vijfde van dat aantal landen zijn nationale procedures heeft voltooid, die ook nog eens 85% van het aantal stemmen hebben – een sterk gekwalificeerde meerderheid dus – gaan er doorgaans jaren voorbij.

Ter illustratie kan nog dienen het voorbeeld van de vorige, vierde wijziging van het IMF-verdrag. Deze wijziging werd op 23 september 1997 door de Raad van Bestuur aangenomen, en op 9 november 1998 in Nederland parlementair goedgekeurd (zie Kamerstukken 26 244); de inwerkingtreding van deze wijziging vond vervolgens pas plaats op 10 augustus 2009 (zie Trb. 2009, 190, rubriek G).

De reactie van de kant van de regering op de bewuste opmerking van de Raad van State is inderdaad beknopt in het nader rapport. De reden daarvoor ligt in het feit dat de Raad bij de goedkeuring van de vierde IMF-wijziging een positieve opmerking over de procedure maakte, terwijl zich bij de onderhavige wijzigingen precies dezelfde situatie voordoet. Bovendien – en belangrijker – gaat de Raad met zijn opmerking over het onderwerp besluiten van een internationale organisatie met verdragskarakter, in tegen het sinds jaar en dag gevestigde verdragsbeleid van het Koninkrijk in deze, zoals uiteengezet door de regering en vastgelegd door de wetgever bij de behandeling van het ontwerp voor de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (zie Kamerstukken 21 214, nader rapport en nr. 3, blz. 13). Dit punt van verdragsbeleid houdt het volgende in.

Wijziging van een verdrag gebeurt door een nieuw verdrag of, conform het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, op enige andere overeengekomen wijze. Dit laatste komt in de praktijk neer op wijziging van een verdrag door een besluit van een internationale organisatie – meestal gaat het dan om het oprichtingsverdrag van die organisatie. Dergelijke besluiten of resoluties kunnen «pure» besluiten zijn en worden dan ook vrijwel direct van kracht. Voor het van kracht worden van zo'n besluit kan echter ook nog een nadere rechtshandeling van de verdragspartijen vereist zijn, de «aanvaarding» in het onderhavige geval. Dit zijn dan geen pure besluiten meer in de zin van artikel 92 van de Grondwet, maar besluiten met verdragskarakter die ingevolge artikel 91 van de Grondwet aan parlementaire goedkeuring worden onderworpen.

In sommige gevallen bepaalt het oprichtingsverdrag van een internationale organisatie, bijvoorbeeld ILO, IMO, Wereldbank, ITU, dat een verdragswijziging niet pas van kracht wordt als alle partijen de wijziging hebben aanvaard, maar al nadat het grootste deel van de partijen die wijziging heeft aanvaard. Zo'n procedure is bedoeld om het functioneren van de organisatie niet te laten frustreren doordat enkele leden om niet-inhoudelijke redenen een wijziging niet tijdig formeel zouden aanvaarden (bij het vereiste van aanvaarding door alle leden), of doordat meerdere verdragsregimes tegelijkertijd van toepassing zouden zijn (bij inwerkingtreding van een wijziging alleen voor die leden die de wijziging hebben aanvaard).

In een dergelijk geval heeft het besluit in kwestie bij het van kracht worden dus weer hetzelfde effect en dezelfde status als de zgn. pure

besluiten; in het Nederlandse constitutioneel systeem kan dit niet anders betekenen dan dat zo'n besluit dan vanaf het moment van vankrachtworden een besluit is in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

Tenslotte kan er nog op worden gewezen dat als de regering bij de goedkeuring van het IMF-verdrag (of thans, met het oog op toekomstige wijzigingen van dat verdrag) aan het parlement een algemene machtiging voor het aanvaarden van verdragswijzigingen zou hebben gevraagd, en de Staten-Generaal zouden die machtiging hebben gegeven, dat dan zou dat betekenen dat het parlement zich niet meer per geval zou hebben kunnen uitspreken over verdragswijzigingen. Hetzelfde geldt voor een machtiging gegeven voor het geval dat de verdragswijziging al van kracht zou worden nog voordat de parlementaire goedkeuring zou zijn gegeven. In de huidige constructie kan het parlement zich in alle gevallen uitspreken over een specifieke verdragswijziging, ook in het – onwaarschijnlijke – geval dat een verdragswijziging in werking zou treden nog voordat de parlementaire procedure zou zijn afgerond; die wordt immers gewoon voortgezet, zoals in de toelichtende nota thans expliciet – naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State – is gesteld.

2. Vergroting stemrecht kleine lidstaten

De leden van de SP-fractie vragen of er geen ingrijpender wijziging ten behoeve van de vergroting van het stemrecht van de kleine lidstaten wenselijk was geweest.

De voorgestelde wijziging ten aanzien van het vergroten van het stemrecht van de kleine lidstaten is tweeledig. Het aantal basisstemmen is allereerst verdrievoudigd en ten tweede vastgelegd. Het eerste levert een aanzienlijke verhoging van de stemgewichten van de lage inkomenslanden als groep op, hun stemaandeel stijgt met bijna 16%, van 8,1% naar 9,4%. Voor de kleinste landen is het effect logischerwijs het grootst, wat kan oplopen tot een stijging in het stemaandeel van 136% (Bhutan).

De tweede wijziging, het vastleggen van het aantal basisstemmen op 5,502%, voorkomt dat de basisstemmen bij toekomstige quota-verhogingen verwateren. Dit is voor de armste landen een belangrijke verzekering dat zij bij een volgende ronde het stemaandeel niet weer enorm zien terugvallen.

De Regering is dus wel degelijk van mening dat deze twee maatregelen een concrete bijdrage leveren aan het verbeteren en beschermen van de stemaandelen van de armste landen. Maar de Regering is het eens met de SP-fractie dat we er voor moeten waken dat dit stemaandeel ook bij volgende quota-herzieningen op peil blijft. Hiervoor zal Nederland dan ook pleiten.

3. Beleggingsmandaat

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering als reden voor verruiming van het beleggingsmandaat aanvoert dat het IMF daarmee in lijn komt met andere internationale financiële instellingen. De leden van de SP-fractie vragen welke instellingen hier bedoeld worden en waarom het IMF daarmee in lijn zou moeten zijn.

Het feit dat het beleggingsmandaat van het IMF met de wijzigingen meer in lijn komt met het mandaat van andere internationale financiële instellingen is niet een reden op zich voor een verruiming. Het IMF merkt hier zelf ook over op dat het nuttig is te kijken naar andere instellingen, maar dat de financiële structuren verschillen en er dus differentiatie kan

zijn in het gewenste beleggingsmandaat. De beleggingsmandaten van de Wereldbank, de Inter-American Development Bank (IADB) and de Bank for International Settlements (BIS) zijn door het IMF geanalyseerd om zo tot een geschikt nieuw beleggingsmandaat voor het IMF te komen. Daarnaast heeft het IMF gekeken naar de Zwitserse Centrale Bank en naar een pensioenfonds uit Noorwegen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de wenselijkheid dat het IMF de aandelenmarkt op gaat en hoe risicovoller beleggen in lijn is met het mandaat van het IMF.

Het wordt wenselijk geacht dat het IMF de aandelenmarkt op kan omdat het IMF hiermee een hoger rendement kan halen op zijn beleggingen. Dit hogere rendement kan worden gebruikt als inkomstenbron en op deze wijze kan het IMF de afhankelijkheid van de marges op uitstaande leningen verminderen. Zo kan er een einde gemaakt worden aan de vreemde situatie dat het IMF niet genoeg inkomsten heeft om de lopende organisatie-kosten te dekken op een ogenblik dat de wereldeconomie in een goede staat verkeert en er dus (bijna) geen IMF leningen uitstaan. De Regering is van mening dat dit in lijn is met het mandaat van het IMF, omdat een belangrijk onderdeel van dit mandaat is dat lidstaten het vertrouwen hebben dat het IMF voldoende middelen tot zijn beschikking heeft om aan de vraag van lidstaten te voldoen. Tot slot is het goed op te merken dat ondanks dat met de wijzigingen het beleggingsmandaat is uitgebreid, het Fonds een conservatieve belegger zal blijven.

De leden van SP-fractie willen weten waaruit blijkt dat het College van Bewindvoerders voldoende in staat is om beleggingsbeslissingen te nemen en hoe wordt voorkomen dat niet-publieke informatie toch wordt benut om tot een beslissing te komen.

De wijziging behelst dat het College van Bewindvoerders de mogelijkheid krijgt het management van het IMF, dat verantwoordelijk is voor het resultaat van de beleggingen, te controleren en hierop af te rekenen. Het College van Bewindvoerders zal met de wijzigingen alleen de mogelijkheid krijgen de randvoorwaarden, de kaders, de toegestane producten en de te nemen risico's te bepalen en zal geen invloed krijgen op de daadwerkelijk te maken individuele beleggingskeuzes. Het IMF management zal het samenstellen van de exacte beleggingsportefeuilles voor het Fonds blijven beleggen bij externe beheerders, die geen toegang hebben tot niet-openbare IMF- informatie. De externe beheerders zijn momenteel de vermogenbeheerders van de Wereldbank¹, de Bank for International Settlements (BIS) en twee private partijen. Deze partijen worden afgerekend op het beleggingsresultaat van de betreffende portefeuille. Met deze wijzigingen krijgt echter het College van Bewindvoerders nu de mogelijkheid om via randvoorwaarden, kaders, productkeuze en de te nemen risico's, de samenstelling van beleggingen te beïnvloeden, als deze bijvoorbeeld teleurstelt. Hiermee krijgen de leden van het IMF via het College van Bewindvoerders directer invloed op de beleggingen, maar dan wel zodanig dat gewaarborgd is dat de onafhankelijkheid en de expertise niet in het geding komt.

Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie naar de inzichten van de regering aangaande het effect van substitutie van beleggingen in staatsobligaties door beleggingen in aandelen op de prijzen van beide.

De Nederlandse staatsschuld is momenteel € 286 miljard. De totaal nominale waarde van de uitstaande staatsschuld van alle EU-27 landen tezamen in juni 2009 was € 6.756 miljard (EFC Cub-Committee on EU-Government Bonds and Bills Markets 2009). De omvang van de

¹ Ook bij de Wereldbank hebben deze vermogensbeheerders geen toegang tot niet-publieke Wereldbank-informatie.

portfolio van vastrentende producten van het IMF is momenteel ongeveer SDR 6 miljard, Tegen de wisselkoersen van 15 maart 2010 is dit gelijk aan € 5,4 miljard en dus ongeveer 0,01% van de gehele grootte van de EU-27 staatsobligatiemarkt. Als het IMF haar gehele portfolio van vastrentende producten in EU-27 staatsobligaties zou hebben geïnvesteerd en deze zou substitueren met aandelen, zou dit door de beperkte grootte van de portfolio geen wezenlijk effect hebben op de staatsobligatiemarkt (en dus de financieringskosten van EU-27 overheden). Het feit dat het IMF niet alleen in EU-27 staatsobligaties investeert maar dit wereldwijd doet, beperkt het effect van een eventuele substitutie nog verder. Een (overigens geleidelijke) afbouw van IMF-posities in staatsobligaties zal geen wezenlijk effect hebben op de financieringskosten van overheden.

4. Appreciatie huidige IMF cq. Bretton Woods instellingen

De leden van de SP-fractie vragen voorts om een appreciatie van de regering van het IMF zoals het op dit moment functioneert, in het licht van de kritieken uit het verleden op de Washington Consensus en op basis van het boek van Joseph Stiglitz «*Globalization and its discontents*». Ook willen de leden van de SP-fractie weten hoe de regering aankijkt tegen meer pluriformiteit in deze instellingen.

Zoals de leden van de SP-fractie zelf al aangeven, kan worden erkend dat de «*one-size-fits-all*» beleidsaanbevelingen van het IMF ten tijde van de Azië crisis en de overgang van de voormalige Sovjet-Unie van het communisme naar het kapitalisme niet het gewenste effect hebben gehad voor de ontwikkeling van de landen in deze regio's. De regering is van mening dat hieruit lessen getrokken zijn en dat de rol van het IMF in de huidige crisis van een heel andere orde is.

Stiglitz heeft kritiek op de Washington Consensus. Hij erkent dat globalisering op zichzelf positief is, maar maakt zich zorgen over het effect op ontwikkelingslanden. Specifiek is zijn kritiek op de Bretton Woods instellingen dat er te veel naar economische groei wordt gestreefd en er te weinig aandacht is voor volledige werkgelegenheid, ongelijkheid en armoedebestrijding. Bovendien moeten volgens hem de ontwikkelingslanden meer stem krijgen in deze instellingen.

We moeten ons realiseren dat landen bij het IMF aankloppen voor betalingsbalanssteun en de belangrijkste taak van het IMF is om de internationale monetaire en financiële stabiliteit te waarborgen. Om het land zo snel mogelijk weer op eigen benen te kunnen laten staan, is economische groei essentieel en ook Stiglitz erkent dat «*reductions in poverty cannot be attained without robust economic growth*». Het IMF heeft echter in vergelijking tot het verleden duidelijke aanpassingen gedaan in het beleid, waarbij IMF-programma's meer op afzonderlijke gevallen toegesneden (*tailor-made*) zijn en zich daarbij vooral richten op en zich tevens beperken tot die beleidsaanpassingen die nodig zijn om de crisis het hoofd te bieden. Voor de armste landen betekent dit dat er rekening gehouden wordt met de behoeften van de meest kwetsbaren door sociale vangnetten te ontwikkelen en te versterken. Dit houdt in dat sociale uitgaven worden beschermd en indien nodig worden verhoogd en de structurele hervormingen zo worden vormgegeven dat de armsten worden beschermd. Bovendien werkt het IMF op dit gebied nauw samen met de Wereldbank. Daarnaast is het IMF op dit ogenblik meer flexibel met betrekking tot het begrotingsbeleid en meer flexibel ten aanzien van inflatie, in het licht van de stijgende voedsel- en energieprijzen in 2008. Tot slot heeft het IMF onlangs het instrumentarium voor de armste landen herzien, om dit meer aan te laten sluiten op de behoefte van deze landen.

Verschuivingen in de stemverhoudingen van de Bretton Woods instellingen staan voortdurend op de agenda van deze instellingen. De wijzigingen die in 2008 zijn afgesproken, en nu voor liggen in uw Kamer, zijn dus nog niet geratificeerd, maar intussen wordt al weer gesproken over de volgende ronde aanpassingen. Hierbij is het doel om de stemgewichten zoveel mogelijk in lijn te brengen met het economisch gewicht van landen in de wereld, waarbij het stemgewicht van de armste landen beschermd moet worden. Naar verwachting zal deze ronde weer een verschuiving van enkele procentpunten stemgewicht ten gunste van ontwikkelingslanden opleveren.

De regering is van mening dat het IMF in de huidige crisis de juiste daadkracht toont. Er wordt in de IMF-programma's meer aandacht besteedt aan de meest kwetsbaren van de samenleving en veel meer naar landenspecifieke factoren gekeken.

De leden van de SP-fractie vragen of de Regering van mening is dat de missie van Wereldbank en IMF onderhand duidelijk onderscheidend zijn geformuleerd en of dit in de praktijk ook beter werkt.

Op 23 februari 2007 is door een door Pedro Malan geleide *External Review Committee* een rapport uitgebracht over de relatie tussen de Wereldbank en het IMF. De belangrijkste conclusie van dit rapport was dat een nauwe samenwerking tussen de twee instituties cruciaal is. Het rapport bouwde voort op een verdrag uit 1989, waarin de verantwoordelijkheden van beide instituties, maar ook hun overlap, waren gedefinieerd. Het IMF en de Wereldbank hebben aan de hand van de aanbevelingen van Malan een implementatierapport opgesteld. Afgesproken werd dat de communicatie tussen de IMF en Wereldbank staf versterkt moet worden. De landenteams van de Wereldbank en het IMF zullen meer moeten samenwerken en de beoordeling van de samenwerking tussen beide instituties zal moeten worden meegenomen in evaluaties, om zo deze samenwerking te stimuleren.

De Regering is van mening dat de Wereldbank en het IMF op de gebieden waar er overlapping is van activiteiten, op het ogenblik goed samenwerken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit voorbeelden als het gezamenlijke *Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative*, het *Financial Sector Assessment Program (FSAP)* en de schuldhoudbaarheid-analyses van lage-inkomenslanden.

De leden van de SP-fractie leggen tot slot ook een link naar de WTO en de Doha-ronde.

Opgemerkt moet worden dat het karakter van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) wezenlijk verschilt van dat van het IMF en de Wereldbank. Als verdragsorganisatie heeft ieder WTO-lid een gelijke stem. De regulering van de internationale handel is daarom een uitkomst van een overleg waarin ontwikkelingslanden een gelijke stem hebben. Specifiek kan worden opgemerkt dat de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) clausules bevat die ter voorkoming of verlichting van kritieke tekorten tijdelijke beperkingen van de vrijhandel toestaan omwille van de voedselzekerheid. Het standpunt van de Nederlandse regering is overigens, dat handelsbeperkende maatregelen per saldo over het algemeen niet bijdragen aan grotere voedselzekerheid van landen.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen