

Toetsingskader DRIVE garantiefaciliteit 2022 (update 2025)

Dit Toetsingskader betreft een verlenging van de 2015 DRIVE (Development Relevant Infrastructure Investment Vehicle) garantiefaciliteit (Dgf) waarbij een uitbreiding plaatsvindt met het oog op klimaatrisico's die met publieke infrastructuur kunnen samenhangen; zie bijlage 2 voor een vergelijkend overzicht van beide Toetsingskaders.

Een update in 2025 is nodig omdat de budgetperiode in het toetsingskader uit 2022 achterhaald is. Deze update betreft het corrigeren van die budgetperiode met het oog op rechtmatige besteding van de middelen.

Dgf is onderdeel van het private sectorontwikkeling programma voor duurzame inclusieve publieke infrastructuur in partnerlanden (ontwikkelingslanden) zoals ondersteund via het budget van de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) van het Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) van MinBuZa. Dgf is onderdeel van DRIVE. Dgf heeft een functie om aanvullend te zijn t.o.v. bestaande verzekeringen waar deze bestaande verzekeringen geen dekking kunnen bieden. Hier heeft Dgf een tweeledige functie:

- (1) aanvullend zijn waar een garantieverlening voor exporttransacties door reguliere EKV of door DGGF3 niet mogelijk blijkt; hier aangeduid met Dgf-A;*
- (2) garanties bieden waar reguliere transactie- of investeringsverzekeringen geen dekking bieden met name voor klimaatrisico's die kunnen samenhangen met de levering en beheer van groene oplossingen voor infrastructuur; hier aangeduid met Dgf-G.*

Hieronder is met de term "regeling" bedoeld de DRIVE garantiefaciliteit (Dgf) als geheel, d.w.z. de gecombineerde Dgf-A + Dgf-G.

Vanwege het feit dat Dgf vanuit het DRIVE-budget van DDE wordt bekostigd wordt voor Dgf-A en Dgf-G een samenhangend toetsingskader opgesteld. In verhouding tot de reguliere EKV betreft Dgf een garantiefaciliteit van beperkte omvang (EUR 275 miljoen), waarbij complementariteit en bijdragen aan vernieuwende aanpak van infrastructuur voorop staan.

De achtergrond van de beperkte inzet van Dgf tot nu toe (aanvankelijke implementatieproblemen DRIVE; covid-19; Myanmar) en de redenen voor verlenging worden in het onderstaande toegelicht (zie met name onderstaand blok voor toelichting op beperkte inzet Dgf tot nu toe).

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

In ontwikkelingslanden (OS-landen) is functionerende en toegankelijke infrastructuur één van de randvoorwaarden voor het ontstaan van een private sector die ondernemerschap, buitenlandse handel en investeringen mogelijk maakt en door inclusieve duurzame groei mensen in lage- en middeninkomenslanden in staat stelt te voorzien in hun eigen levensonderhoud.

Het probleem dat DRIVE en Dgf adresseren is de beperkte middelen voor infrastructuur voor financiering en voor projectontwikkeling in verhouding tot de behoefte in de partnerlanden. In de Theory of Change voor privatesectorontwikkeling (PSD) van DDE is het volgende opgemerkt over de rol van infrastructuur:

"Goede fysieke en digitale infrastructuur is van vitaal belang voor het functioneren van de economie en vooral voor handel.¹ Zo kunnen bijv. boeren makkelijker en sneller via begaanbare wegen voedsel naar de (lokale) markt brengen en zijn goed functionerende elektriciteits- en watervoorzieningen belangrijk voor industriële productie.² Toegang tot markten, de verkoop van lokale producten, en handel is sterk

¹ Literature review: Poverty-related impacts of roads investments, Ti-Up, August 2010 (Quest document number 2761812)

² [watandmacr5.pdf \(who.int\)](#)

afhankelijk van toegankelijke havens en luchthavens.³ Daarnaast bevordert toegang tot internet handel voor lage- en middeninkomenslanden en vooral voor het MKB (diensteneconomie).⁴ Ook is er een positieve link te vinden tussen toegang tot elektriciteit en productiviteit in lage- en middeninkomenslanden.⁵ We ondersteunen daarom landen in planning, aanleg en onderhoud van infrastructuur. Dat doen we door hun financiële ondersteuning te bieden om projecten te ontwikkelen, de begroting rond te krijgen en projecten met succes uit te voeren, waarbij we ook Nederlandse bedrijven in staat stellen hun kennis en ondernemerschap in te brengen. We bevorderen publiek-private allianties in de ontwikkeling van infrastructuur. Via multilaterale inzet dragen we bij aan digitale infrastructurele ontwikkelingen. Infrastructurele verbeteringen dragen daarmee ook bij aan hogere productiviteit⁶ en zorgen voor structurele verbeteringen van de randvoorwaarden voor succesvol ondernemerschap en meer en beter werk.”

Het probleem van ontoereikende publieke infrastructuurvoorzieningen in de partnerlanden is o.a. door Covid-19 meer actueel geworden. NL kan met name vanuit de niche van middelgrote infrastructuurprojecten en waar mogelijk vanuit de context van NL kunde en expertise duurzame (bijv. groene) oplossingen bieden voor deze uitdagingen. Hiervoor is DRIVE (*Development Relevant Infrastructure Investment Vehicle*) beschikbaar. DRIVE voorziet partneroverheden van een schenking ter gedeeltelijke bekostiging (tot 50% van de projectkosten).

Met deze gedeeltelijke bekostiging door DRIVE blijft een vraag hoe de resterende kosten van het project gefinancierd worden, bijv. uit bijdragen vanuit de begroting van de ontvangende overheid, een lening van een commerciële bank aan de partneroverheid of een lening vanuit een IFI. M.b.t. de restfinanciering kunnen garanties een rol spelen om veilig te stellen dat een aannemer voor geleverd werk wordt betaald of dat een commerciële bank terugbetaald wordt bij een lening aan de partneroverheid.

Dgf biedt via het Dgf-A deel dekking voor de commerciële en politieke risico's, waar de reguliere EKV (bijv. omdat het land in een slechtere risicocategorie is terecht gekomen) en waar de garantie via de DGGF3-faciliteit niet beschikbaar zijn. Vanwege de verslechtering van de macro-economische situatie dreigen vele OS-partnerlanden in een slechtere risicocategorie terecht te komen. DGGF3 is inzetbaar voor transactie waarbij NL MKB-bedrijven zijn betrokken met transacties onder EUR 30 miljoen. Terwijl in de afgelopen periode de reguliere EKV en DGGF3 veelal de behoefte aan EKV-dekking konden bieden is de verwachting dat Dgf-A de komende periode zeker nodig zal zijn.

Hoewel een formele evaluatie nog niet kon plaatsvinden (zie ook vraag 12), worden m.b.t. dit geactualiseerde Dgf Toetsingskader lessen meegenomen die zijn geleerd in de uitvoering van DRIVE en ORIO.

DRIVE is een voortzetting van het ORIO-programma (dat weer door ORET werd voorafgegaan). Sinds eind 2021 is DRIVE vernieuwd om rekening te houden met lessons learned uit de evaluatie van ORIO van maart 2020 en praktische problemen met de uitvoering van DRIVE in de eerste fase. Zulke problemen hadden onder meer betrekking op onzekerheid over de restfinanciering, beperkte benutting van de ontwikkelkracht van NL bedrijven en beperkte samenhang met PSD- en andere NL programma's.

Anders dan bij ORIO is bij DRIVE de projectontwikkeling losgekoppeld van de projectimplementatie, waardoor meer flexibel met projectvoorstellen kan worden omgesprongen. Reeds uitontwikkelde projecten komen voor ondersteuning uit DRIVE in aanmerking terwijl nog te ontwikkelen projecten via D2B worden ondersteund. De projectontwikkeling is budgettair en qua besluitvorming losgekoppeld van de aanleg van de infrastructuur,

³ [\(PDF\) Infrastructure and Trade \(researchgate.net\)](#)

⁴ [02-international-trade-version-2_REVISED.pdf \(brookings.edu\)](#)

⁵ [The nexus between access to electricity and labour productivity in developing countries - ScienceDirect](#)

⁶ [Assessing the Impact of Infrastructure on Economic Growth and Global Competitiveness \(core.ac.uk\)](#)

waardoor het besluit tot inzet van de ontwikkelfaciliteit niet langer een beslag legt op het investeringsbudget van DRIVE.

Er is gepoogd de onzekerheid m.b.t. restfinanciering te verminderen door aan bedrijven een grotere rol te geven bij het arrangeren van de financiering van projecten. De inzet was verder om via subsidies het bedrijfsleven bij projecten te betrekken. Een bedrijf kon als aanvrager van subsidie in overleg treden met de overheid en een rol spelen bij de ontwikkeling van het project.

In de eerste fase van DRIVE bleek het subsidietraject lastig. Het bleek dat RVO met de betrokken overheid het gehele project diende te ontwikkelen. Restfinanciering kon niet geregeld worden via een bedrijf dat betrokken werd via directe gunning of via het winnen van een tender. Deze problemen hebben de uitvoering van DRIVE enigszins vertraagd waarbij de huidige covid-pandemie een extra probleem heeft veroorzaakt. Verder deed zich de bijzondere situatie voor dat diverse kansrijke DRIVE-projecten in Myanmar (waarvoor een EKV nodig zou zijn), door de politieke situatie zijn gestopt. Tegen deze achtergrond is tot nu toe Dgf zeer beperkt benut.

In de aanpassing van DRIVE met ingang van 2022 staat het schenkingsarrangement met de partneroverheid centraal (zoals ook al het geval was bij de ORIO-regeling). Het regelen van restfinanciering is de taak van de ontvangende overheid. Ontvangende overheden hebben steeds meer behoefte aan oplossingen voor restfinanciering omdat hun fiscale situatie o.a. door covid verergerd. Oplossingen met financiering uit het kernkapitaal van Invest International zijn inzetbaar bij betrokkenheid van NL bedrijven. Oplossingen kunnen soms gevonden worden door PPP-contractvormen (*public private partnerships*) waarbij een gedeeltelijke private bekostiging mogelijk wordt (bijv. via gebruikersheffingen). Samenwerking met multilaterale instellingen (WB, EIB) of met partijen als AFD kan ook een oplossing bieden. Per project zal een geschikte oplossing gezocht moeten worden.

Midden 2020 is via een Kamerbrief ([KAMERBRIEF Beleidsreactie evaluaties toekomst bilaterale infrastructuurprogramma's 10-07-2020.pdf \(buzaservices.nl\)](#)) een actualisatie van het DRIVE programma aangekondigd. In het kader hiervan beoogt DRIVE een sterkere programmatische samenhang met het bredere OS-instrumentarium. DRIVE zet in op vergroening en wil beter PPP-mogelijkheden benutten.

Deze ambities creëren voor aannemers additionele vereisten bij het leveren van infrastructuur, nl. vaker verantwoordelijkheid nemen voor langjarig beheer van de infrastructuur en blootstelling aan (moeilijk in te schatten) klimaatrisico's. Aanleg van infrastructuur is dan niet zozeer een *exporttransactie* als wel een *investeringsactie* door de aannemer(s). Hier poogt het tweede aanvullende deel (Dgf-G) een antwoord te bieden.

Met een comittering van EUR 150 miljoen en een kasbudget van ca. EUR 100 miljoen per jaar voor de periode 2023-2027 is DRIVE een belangrijk instrument in het bilaterale ontwikkelingsbeleid. Dit kasbudget biedt gezien de benutting in de afgelopen periode voldoende ruimte voor stortingen in een risicovoorziening en voor betalingen van evt. claims.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De NL overheid heeft zich gecommitteerd aan de Sustainable Development Goals (SDGs). NL wil bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen, o.a. SDG 8 (werkgelegenheid en leefbare lonen). Daarvoor is privatesectorontwikkeling nodig en publieke infrastructuur is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van dat doel.

Zoals onder 1) beschreven blijven de middelen voor infrastructuur in lage- en middeninkomenslanden ver achter bij de behoefte. De NL overheid rekent het zich aan om bij te dragen aan bekostiging van publieke infrastructuur in partner OS-landen. Via de ORIO- en DRIVE programma's is de afgelopen jaren een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van infrastructuur.

Ten aanzien van de werking van deze programma's werden knelpunten geconstateerd zoals de (verzekering van de) restfinanciering. Dgf-A dient om zulke knelpunten te adresseren waar de reguliere EKV en DGGF3 niet inzetbaar zijn.

Een belangrijk aanvullend knelpunt treedt op vanwege de NL inzet op groene oplossingen voor publieke infrastructuurvoorzieningen. Dgf-G dient ter afdekking van klimaatrisico's die bij het realiseren van groene infrastructuuroplossingen een blokkade opwerpen voor de uitvoerende bedrijven en de partneroverheid in het OS-land (zie ook bijlage 1).

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of

De additionaliteit t.o.v. de markt van DRIVE is startvoorwaarde voor een DRIVE-project. Met een DRIVE-schenkingsarrangement is een gedeeltelijke bekostiging van het project mogelijk. Vervolgens is verzekering van de rest-financiering nodig als dit geregeld wordt via een lening aan de partneroverheid, bijv. door een NL bank. De risico's die met de realisatie en financiering van zulke infrastructuur samenhangen zijn niet met instrumenten uit de markt af te dekken; daarom Dgf-A. Vervolgens treden extra risico's op als er – zoals de NL inzet is – er innovatieve toepassing van groene oplossingen voor publieke infrastructuur dient plaats te vinden; daarom Dgf-G. Voor zowel Dgf-A als Dgf-G geldt dat de markt nu geen oplossing biedt:

Dgf-A biedt additioneel aan de markt een oplossing voor het veiligstellen van ontbrekende restfinanciering. Als er binnen het budget van de ontvangende overheid geen middelen zijn en geen IFI (bijv. EIB, Wereldbank; of een partij als AFD) beschikbaar is voor restfinanciering kan een bank een lening geven aan de ontvangende overheid.

In dat geval is voor deze bank (meestal) afdekking nodig voor met name de politieke en de commerciële risico's voor het geval de ontvangende overheid de lening niet terug kan betalen. In geval dat het om een transactie gaat waarbij een NL bedrijf binnen het infrastructuurproject een levering doet en een NL bank de lening aan de overheid verleent, kan de reguliere EKV een dekking bieden aan de bank. Hierbij gelden de EKV-kredietplafonds en de voorwaarden m.b.t. landenrisico-categorie als een mogelijke beperking.

In het geval dat de reguliere EKV niet inzetbaar is en het gaat om een transactie met een NL MKB-bedrijf onder EUR 30 miljoen, is DGGF3 beschikbaar ter afdekking van het politieke/commerciële risico voor de bank. Bij DGGF3 kan gewerkt worden buiten de beperkingen die gelden m.b.t. reguliere EKV (kredietplafond/landencategorie).

Dgf-A biedt een mogelijkheid voor afdekking van risico bij restfinanciering van DRIVE-projecten in gevallen waar reguliere EKV en DGGF3 niet beschikbaar zijn. Bij dergelijke DRIVE-projecten dient de afweging gemaakt te worden of enerzijds de lening aan de ontvangende overheid past binnen de gewenste schuldhoudbaarheid en anderzijds de ontwikkelings-impact van het DRIVE-project voor het betreffende land en de beoogde doelgroepen.

Zoals aangegeven, Dgf-A fungeert als een aanvullende verzekering voor exporttransacties. Premies + DRIVE-stortingen in de risicovoorziening en evt. aanvullingen uit het DRIVE kasbudget dienen om de uitvoeringskosten en de schades te kunnen dekken. Voor premies (tariefstelling) wordt aangesloten bij internationale afspraken in OESO-verband. Met het oog op de schuldhoudbaarheidspositie van het ontvangende land wordt per specifiek geval van een claim op het ontvangende land nagegaan of wordt ingezet op inning van deze schuld via de Club van Parijs of wordt ingezet op (gedeeltelijke) kwijtschelding van deze schuld.

Dgf-G zal dekking bieden m.h.o.o. andersoortige risico's die spelen bij infrastructuurontwikkeling met inzet op groene oplossingen (zie bijlage 1). Dgf-G komt in beeld vanwege klimaatrisico's die invloed kunnen hebben op de investeringsverplichting die een consortium op zich moet nemen om de infrastructuur te realiseren en meerjarig te beheren. Terwijl bijv. voor boeren er al regenverzekeringen in de markt zijn, biedt de markt voor klimaatrisico's in de vorm van bijv. veranderende zeestromingen of ziektes van koraalriffen nog geen dekking.

De rol van lokale *contractors* (aannemers) en de inzet van een lokale vestiging (bijv. via een *Special Purpose Vehicle, SPV*) van de partijen die deelnemen in zo'n consortium zijn geen nieuwe elementen in de voorziening van infrastructuur, maar zijn binnen DRIVE tot nu toe niet toegepast. Vooral bij nog niet eerder toegepaste groene oplossingen is een regeling onvermijdelijk waarbij de opdrachtgever (de ontvangende overheid) en het consortium dat de infrastructuur gaat realiseren langdurig met elkaar verbonden zijn. Een SPV wordt voor dit doel meestal per project opgericht met de deelnemende partijen in het consortium als aandeelhouder. Betalingen voor de infrastructuurvoorzieningen (soms in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding) door de ontvangende overheid vinden dan via de SPV plaats. Klimaatrisico's die dan kunnen opkomen bij toepassing van groene oplossingen zijn nu nog niet via de markt af te dekken. Dgf-G biedt hiervoor een mogelijkheid. Zonder die mogelijkheid zijn regelingen tussen opdrachtgevers en aannemers voor het realiseren van de groene oplossingen niet mogelijk; en zijn dus de beoogde groene oplossingen niet mogelijk.

Bijlage 1 schetst een kader voor een Dgf-G regeling/polis die per geval vastgesteld zal worden.

b) *het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd t.o.v. andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.*

Als alternatief zou DRIVE met een schenking van 100% van de waarde van het project de gehele bekostiging kunnen doen. Dan zou er qua financiering van de projectkosten geen risico zijn, zodat Dgf-A niet nodig zou zijn. Echter, zo'n 100% bekostiging roept de vraag op of dan de noodzakelijke *commitment* van de ontvangende overheid gewaarborgd is. Zonder dit commitment kan bijv. lange termijn onderhoud van de infrastructuur in gevaar komen. Infrastructuur is complex en dient de uitkomst te zijn van een samenspel van diverse partijen, belangengroepen en diverse ministeries, regio's, enz.. Een volledig door een enkele donor bekostigd project biedt zelden een basis om dit samenspel op een adequate wijze te laten plaatsvinden.

Voor wat betreft de klimaatrisico's is een alternatief instrument ook niet inzetbaar. Bijv. in het geval van 100% schenking, blijft er een risico dat door klimaatverandering de uitvoerders niet aan de eisen tegemoet kunnen komen. Een "open-check" zou voor DRIVE leiden tot onvoorspelbare verplichtingen. De Dgf-G biedt een basis om ervoor te zorgen dat de betrokken partijen (met name uitvoerders en ontvangende partneroverheid) maximaal samenwerken ook ter voorkoming van schade.

4. *Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?*

Zoals hierboven gesteld, DRIVE en Dgf zijn additioneel aan de markt. Additionaliteit geldt ook voor de reguliere EKV en DGGF3. Door de beschikbaarheid van Dgf-A zal in principe het beroep op de reguliere EKV en DGGF3 niet verminderd worden. De recente Dgf transactie voor Guinee illustreert dit¹. Zonder deze dekking was dit project niet mogelijk geweest.

Vanwege de toenemende begrotingsproblemen voor steeds meer ontvangende landen zal zich vaker de situatie voordoen dat de reguliere EKV niet inzetbaar is. Waar het dan gaat om grotere transacties (zoals in Guinee) is er behoefte aan de aanvulling die Dgf-A m.b.t. de reguliere EKV en DGGF3 biedt. Zonder Dgf-A kan dan het beleidsdoel (bevordering publieke infrastructuur) minder goed gerealiseerd worden.

Dgf leidt er niet toe dat risico's die vanuit andere risico-regelingen gedekt worden, verminderen.

Er is (afgezien van reguliere EKV en DGGF3) geen andere regeling voor de risico's die door Dgf worden gedekt zodat de introductie van Dgf niet zal leiden tot een verminderde inzet van andere risicoregelingen.

Dgf dient om de *beleidsrisico's* te verminderen: de door de NL overheid gestelde beleidsdoelen zouden zonder een Dgf niet (of minder) gehaald worden. Deze doelen betreffen de voorziening van inclusieve groene infrastructuuroplossingen in partnerlanden die private sector ontwikkeling t.b.v. met name SDG 8 ondersteunen.

Vanwege de gewenste vergroening van het buitenland instrumentarium ontstaat er een situatie dat zonder afdekking van klimaatrisico's het gewenste doel niet of nauwelijks te realiseren is. In deze zin is Dgf-G een uitvoeringsconsequentie van het gekozen beleid om in te zetten op vergroening.

De effectiviteit van Dgf (en de hopelijk beperkte inroeping van garanties) zal mede afhangen van de nieuwe setting van waaruit DRIVE en D2B worden uitgevoerd, nl. Invest International. Hierdoor is er nu een enkel loket, waar voor individuele transacties de componenten (i) schenking, (ii) restfinanciering (eventueel uit het zgn. kernkapitaal van Invest International), en (iii) risico-afdekking beter gecoördineerd kunnen worden. De effectiviteit van de risicoregeling hangt verder samen met de uitvoering van flankerende maatregelen voor vergroening van het buitenland instrumentarium.

Voor deze uitvoeringsprocessen is een verbetering gerealiseerd door de oprichting van Invest International. Naar verwachting zal dit de effectiviteit van de risicoregeling verhogen (met als uitkomst een verminderd beroep op de garanties).

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Net als bij de DRIVE garantiefaciliteit van 2015 wordt een jaarlijks kredietplafond van EUR 55 miljoen voorgesteld voor 2023-2027 (periode van 5 jaar). Dit geldt niet als een cumulatief plafond (niet benut plafond in voorafgaand jaar telt niet op bij plafond van volgend jaar). Totaalplafond is dus EUR 275 miljoen.

Voor het schenkingsdeel van DRIVE zonder terugbetalingsverplichting geldt uiteraard geen risico.

Voor garanties en verzekeringen geldt dat het budgettaire risico bestaat uit het verschil tussen de op enig moment uitstaande garanties en de omvang van de risicovoorziening voor Dgf.

Stortingen in de risicovoorziening (incl. de bodemstorting van EUR 12,5 miljoen van 2015) vinden plaats volgens de ratio 1:3 voor de uitstaande garanties. Stortingen in de risicovoorziening vinden plaats uit het DRIVE-budget. Hiermee is het budgettaire risico voor de Staat beperkt. Het DRIVE budget (ad EUR 150 miljoen per jaar met kasbudget van ca. EUR 100 miljoen per jaar) is de bron voor stortingen (incl. premies).

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

De doelstelling van DRIVE is het mogelijk maken van (middelgrote) publieke infrastructuur in lage- en middeninkomenslanden die bijdraagt aan het ontwikkelen van een private sector ter plaatse en ondersteunend is aan de speerpunten water, voedselzekerheid en Seksuele Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), en de doelstellingen van de minister op het terrein van klimaatrelevante investeringen. Tevens moet DRIVE (i) bijdragen aan oplossingen van de problemen m.b.t. restfinanciering, (ii) inzet van NL kennis en kunde bij de zgn. *global challenges* bevorderen; (iii) bijdragen aan programmatische samenhang.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsrisico's en rendement (of beleidsimpact) en financieel risico en rendement. Financieel is het rendement van een schenking aan een ontvangende overheid nihil: de schenking legt direct beslag op het beschikbare budget en revolveert niet. Echter de realisatie van infrastructurele projecten in de minst ontwikkelde landen c.q. fragiele staten heeft beleidsmatig de hoogste impact. Daarbij geldt dat realisatie van groene oplossingen voor infrastructuur (bijv. kustbescherming) ook als innovatie een meerwaarde opleveren voor milieu, klimaat en kennisontwikkeling.

Beleidsmatig en financieel geeft garantieverstrekking veruit het hoogste rendement vanwege het hefboomeffect : met een beperkte financiële inzet kan een veelvoud aan activiteiten worden gerealiseerd, afhankelijk van de gehanteerde hefboom. Het financiële risico is bij garanties ook het hoogst.

Dgf-G garanties betreffen een andersoortig risico dat speelt bij – potentieel - risicovolle projecten. Hiervoor dienen afspraken te worden gemaakt met uitvoerders als Invest International en Atradius DSB op basis van de afwegingen zoals geschetst in bijlage 1.

Dgf-A garanties worden verstrekt op leningen aan overheden. Bij een goede portefeuillespreiding kan het risico relatief laag gehouden worden. In de situatie dat de risicovoorziening niet volstaat om een eventuele *default* te dekken wordt het kasbudget van DRIVE aangesproken

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Invest International maakt bij uitvoering van DRIVE net als de reguliere EKV en DGGF gebruik van lokale kennis en expertise, bij onder meer Nederlandse ambassades, (Nederlandse) bedrijven ter plekke, ontwikkelingsbanken zoals FMO en commerciële banken, investeringsfondsen, NGO's en kennisinstellingen om een goede en fijnmazige inschatting van risico's en rendementen te kunnen maken.

De blootstellingsduur is (periode dat garanties geldig zijn) is gekoppeld aan de transacties. Deze periode is gemiddeld 7 jaar na afgifte van de polis. Dat betekent dat de blootstellingsduur tot 2034 is (7 jaar na 2027).

Zoals bekend is onder de reguliere EKV en DGGF3 de aanvragende exporteur gedekt tot 98% voor politieke risico's en voor 95% op commerciële risico's. De aanvragende bank is gedekt voor dezelfde percentages op de lening die een ontvangende overheid bij de bank afsluit. Dit zal ook zo gelden voor Dgf-A. Voor het commerciële risico is dit percentage (5%) gangbaar. Met dit percentage hebben de commerciële partijen voldoende *skin in the game* om zorgvuldig met risico's om te gaan. Voor het politieke risico (2%) hanteert ADSB ook een dergelijke percentage. Deze percentages zijn internationaal gangbaar. Bij hogere percentages zouden de commerciële partijen uiteraard meer *skin in the game* hebben (hetgeen welkom lijkt), maar is de verwachting dat leningen niet meer zullen plaatsvinden.

Het risico van exportkredietverzekeringen die via DRIVE onder Dgf-A worden verstrekt, zijn in principe lager dan de risico's verbonden aan garanties of verzekeringen die via het DGGF worden verstrekt, aangezien niet private partijen de debiteur zijn in een te verzekeren project/transactie maar overheden. Overheden zijn meer afhankelijk van een goede reputatie op de internationale (kapitaal-)markten en zijn minder geneigd leningen niet terug te betalen.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Ter beheersing van de risico's en ter compensatie van de *mismatch* in de tijd tussen inkomsten en uitgaven wordt, net als bij DGGF3, een risicovoorziening aangehouden. Bij de start van DRIVE in 2015 is een bodemstorting in de reserve gedaan van EUR 12,5 miljoen en werd een ratio van 1:4 gekozen voor de verhouding tussen risicovoorziening enerzijds en anderzijds uitstaande garanties en verzekeringen. Vanwege de diverse doelen die ten grondslag liggen aan deze nieuwe versie Dgf wordt voorgesteld een veilige ratio te hanteren voor de vervolgstortingen in de reserve bij het aangaan van garanties, nl. 1:3. De risicovoorziening zal dus jaarlijks worden aangevuld vanuit premieontvangsten plus een dotatie vanuit de BHOS/DDE-begroting om tot de verhouding 1:3 te komen. Dit gebeurt op basis van de prognoses van de uitvoerder voor de te verstrekken garanties en het bedrag aan uitstaande garanties en verzekeringen.

Het risico wordt verder beperkt door een jaarlijks garantieplafond ad EUR 55 miljoen per jaar. Dat wil zeggen dat maximaal EUR 55 miljoen per jaar aan Dgf garanties en verzekeringen mag worden aangaan. Dit plafond werkt op jaarbasis en werkt dus niet cumulatief.

De risicovoorziening mag op basis van de prognoses van de uitvoerder voor het komende half jaar conform de hefboom worden aangevuld en dient uiterlijk een jaar na het verstrekken van een garantie of verzekering bijgevuld te zijn tot het benodigde bedrag dat volgt uit de vastgestelde hefboom. Daarnaast wordt de reserve aangevuld als deze onder de minimumgrens van EUR 12,5 miljoen zakt. Dit gebeurt uiterlijk in het jaar nadat de reserve onder deze grens is uitgekomen.

De budgettaire verantwoordelijke minister (MinBHOS) zal de uitvoering van Dgf beleggen bij Atradius DSB en Invest International. Atradius DSB heeft een uitstekende staat van dienst. Invest International is nieuw en op basis van wetgeving ingericht om effectieve uitvoering van deze regelingen (DRIVE en Dgf) mogelijk te maken. Daartoe zijn ook interne en externe *compliance* maatregelen genomen op basis van *best banking practices*.

Invest International en Atradius DSB zijn als uitvoerders voor activiteiten namens de minister van BHOS aan een Monitoring- en Evaluatiekader (M&E-kader) onderhevig, waardoor ook hun risico-inschatting aan evaluatie onderhevig is. Beide uitvoerders dienen dus aandacht aan o.a. risico-inschatting te besteden.

Van de uitvoerders wordt in M&E-kader gevraagd ieder kwartaal een uitvoeringsrapportage op te leveren. Op basis van deze rapportages kunnen door het ministerie aanwijzingen gegeven worden aan de uitvoerders. Ook los van deze rapportages heeft de minister van BH&OS als opdrachtgever te allen tijden het recht om aanvullende en dwingende aanwijzingen te geven aan deze uitvoerders.

M.b.t. Dgf-G is het van belang te benadrukken dat reguliere uitvoeringsrisico's verbonden aan aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur niet door Dgf-G gedekt zullen worden. Dgf-G is additioneel en biedt dekking voor klimaatrisico's waarvoor bestaande instrumenten niet inzetbaar zijn. Dit geldt voor alle risico's die kunnen worden afgedekt met bestaande regelingen, instrumenten of producten.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

Bij Dgf-A zullen er in principe geen complexe risico's zijn. Politieke en commerciële risico's zijn op basis van geaccepteerde methodologie te rubriceren en (zo veel mogelijk) te kwantificeren. Hiervoor is bij ADSB en andere partijen (incl. OESO) kennis en expertise opgebouwd.

Bij Dgf-G zullen complexe risico's aan de orde komen. Zoals in bijlage 1 opgemerkt wordt al bij de opstelling van de polis (garantieovereenkomst) de inzet van expert-panels voorzien. Belangrijk is dat binnen het DRIVE programma en partner-programma's zoals *Develop to Build* (eveneens van DDE en eveneens door Invest International uitgevoerd) er budget is om zulke expertise te mobiliseren. Het is voorzien dat wat betreft onafhankelijke expertise de inzet van expertinstellingen zoals de Commissie MER een optie is. De Commissie MER is voor bekostiging van zulke inzet voorzien van een budget vanuit DGIS.

Vanwege de complexiteit van de risico's kunnen in geval van schadebetalingen de risicovoorziening en betaalde premies onvoldoende zijn. Er zal daarom jaarlijks worden getoetst of de omvang van de risicovoorziening nog in verhouding staat tot het uitstaande risico. Indien noodzakelijk zal de risicovoorziening vanuit de BHOS begroting worden aangevuld. Ongeacht het uitstaande risico zal de omvang van de risicovoorziening altijd EUR 12,5 miljoen bedragen.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

De premie voor Dgf-A is afhankelijk van de risico-inschatting. Voorgesteld wordt Dgf-A op basis van marktconforme percentages, of een afgeleide daarvan, te verstrekken. Onder andere de risicoklasse van het land speelt mee. De OESO heeft minimumpremies bepaald op basis van de risico's van de landenklasse en afnemersklasse. De voor Dgf-A in rekening gebrachte premie zal volgens deze regels kostendekkend en marktconform zijn.

De kostendekkendheid van Dgf-G premies is moeilijker in t-e schatten. Aangezien Dgf-G een innovatief garantie-instrument is (en premies nog moeilijk in te schatten zijn) is marktconformiteit ook moeilijk te beoordelen. Hierbij is het goed op te merken dat het de komende jaren mogelijk om slechts 1-2 transacties zal gaan (die uiteraard binnen het jaarlijkse garantiëplafond van EUR 55 miljoen zullen vallen).

Zoals bij 5b opgemerkt: Het DDE-infra/DRIVE budget zal de budgettaire ruimte bieden voor Dgf. Specifiek voor DRIVE is het budget EUR 150 miljoen per jaar (voor 2023-2027) met kasbudget van ca. EUR 100 miljoen per jaar.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Dgf-A heeft de vormgeving van EKV-polissen zoals standaard door Atradius DSB worden afgegeven.

Dgf-G zal fungeren als een onderdeel van het schenkingsarrangement dat door Invest International in het kader van een DRIVE-project wordt vastgesteld. Condities, afbakening van risico's, dekking van schade, procedures voor oproeping van de garantie, enz. zullen per garantiëverlening specifiek worden opgesteld, waar nodig met inschakeling van een onafhankelijk expert-panel.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

Uitgaand van een ingangsdatum per 1 juli 2022 zou deze datum tot en met 30 juni 2027 zijn. Omdat dit midden in een begrotingsjaar zou zijn, wordt voorgesteld dat de horizonbepaling geldt tot en met 31 december 2027.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Uitgangspunt is dat Dgf-A wordt uitgevoerd door Atradius DSB. Voor de uitvoeringskosten wordt aangesloten bij de samenwerkingsovereenkomst tussen Atradius DSB en het ministerie van Buitenlandse Zaken, welke een addendum is bij de overeenkomst tussen Atradius DSB en het ministerie van Financiën. Aangezien het om een zeer beperkt aantal transacties zal gaan, ligt het niet voor de hand dat de uitvoeringskosten aanzienlijk toenemen.

Uitgangspunt is dat Dgf-G wordt uitgevoerd door Invest International. Uitvoeringskosten van Invest International i.v.m. de uitvoering van regelingen voor DDE (incl. DRIVE en Develop to Build) worden door DDE vergoed. Omdat een Dgf-G moet passen binnen een DRIVE-schenkingsarrangement met de partneroverheid, is het niet de verwachting dat Dgf-G leidt tot substantiele extra uitvoeringskosten voor Invest International.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Het DRIVE programma wordt in overleg met de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) geëvalueerd, hetgeen kan leiden tot een besluit omtrent de voorzetting, aanpassing of stopzetting van het programma. Onderdeel van deze evaluatie is ook het garantieplafond en de omvang van de risicovoorziening.

Bij aanvang van Dgf in 2015 was een evaluatie voorzien, die als zodanig nog niet is uitgevoerd. Er was voorzien dat een evaluatie van Dgf onderdeel zou worden van een DRIVE-evaluatie. Mede omdat de voorganger van DRIVE (het ORIO-programma) pas in 2020 is geëvalueerd en er nog maar een beperkt aantal DRIVE-transacties is afgerond, is de DRIVE evaluatie in overleg met IOB nu gepland voor 2023. In dat kader wordt een evaluatie van Dgf al zo goed meegenomen worden. Een evaluatie van Dgf wordt in ieder geval na 5 jaar (dus in 2027) ingepland, waarbij de verwachting is dat er dan voldoende transacties zijn geïmplementeerd.

Voor DRIVE wordt een monitoring- en evaluatiekader (M&E-kader) vastgelegd dat beoordeelt in hoeverre DRIVE de gestelde doelen bereikt. De monitoring- en steekproefsgewijze evaluatie van projecten zal worden uitgevoerd door Invest International zelf, die daarvoor externe partijen in kan huren. De evaluatie op programmaniveau wordt uitgevoerd door IOB op basis van o.a. de resultaten van de monitoring en projectevaluatie. Dit M&E-kader zal borgen dat relevante informatie op gestructureerde wijze wordt verzameld zodat een deugdelijke evaluatie mogelijk is.

Bijlage 1: Toelichting op aanvullende risico's die afdekking behoeven om groene oplossingen voor infrastructuur mogelijk te maken

Naast de afdekking van commerciële en politieke risico's voor transacties die niet via de reguliere EKV en ook niet via het DGGF3 loket mogelijk zijn, is er ter bevordering van de toepassing van groene oplossingen voor infrastructuur ook een afdekking van aanvullende risico's wenselijk. Dgf is beschikbaar voor dit zgn. niet-exportkredietverzekeringsdeel (zgn. Dgf-G). Hiervoor worden de volgende opmerkingen gemaakt:

1. Zoals ook in Nederland al gebruikelijk zal bij innovatieve infrastructuuroplossingen – en zeker bij toepassing van minder bekende groene oplossingen – de uitvoerende partij een meerjarige verantwoordelijkheid krijgen voor beheer van de infrastructuur. Daarvoor zal naar verwachting per project een consortium van uitvoerende partijen (bijv. lokale en NL aannemers) een SPV (*special purpose vehicle* bedrijf) ter plekke oprichten. Verzekeringen die daarvoor nodig zijn, zijn minder gericht op export en meer op afdekking van investeringsrisico's die op de SPV zullen rusten.
2. De volgende risico's kunnen door Dgf worden afgedekt:
 - a. Extreme condities die zich voordoen in het projectgebied met negatieve effecten op de werken van het project en het functioneren daarvan en die buiten de ontwerpcondities van de het project vallen. Voorbeelden zijn extreem weer condities (storm, regenval, droogte, temperaturen), golfslag, aardbeving, tsunami's,
 - b. Meer geleidelijke veranderingen in de fysieke omgeving van of situatie binnen het projectgebied met negatieve effecten op de werken van het project en het functioneren daarvan die niet voorzien waren (konden worden) bij het ontwerpen en maken van het werk (effecten van klimaatverandering, veranderingen in stroomgebied, extra wateronttrekking, verandering in stroming of sedimenttransport enz.).
 - c. Bij innovatieve projecten waar natuurlijke processen belangrijke rol spelen in de werken: volledige onvoorziene processen (bijvoorbeeld ziekten en plagen) die leiden tot ernstige tekortkomingen van het functioneren van de werken.
 - d. Risico's met een force majeure karakter (b.v. oorlog of oorlogsdreiging, terrorisme, pandemie) waardoor beheer en onderhoud niet goed mogelijk is of tot veel hogere kosten leidt en/of waardoor directe inkomsten van het project wegvallen.
3. De volgende risico's worden niet door Dgf afgedekt:
 - a. Reguliere uitvoeringsrisico's verbonden aan aanleg, beheer en onderhoud.
 - b. Risico's die op vergelijkbare wijze kunnen worden afgedekt met bestaande regelingen, instrumenten of producten voor garanties en verzekering van risico's. (Dgf is additioneel).
4. Condities en specifieke risico's zullen naar verwachting per project geïdentificeerd worden, waar mogelijk via een expert-panel dat voor betrokken partijen op ad-hoc basis gevormd zal worden.
5. De beprijzing van de risico's zal van geval tot geval moeten worden vastgesteld, waar nodig op basis van de conclusies van het expert-panel. Daarbij is van belang dat de betrokken partijen in het uitvoerend consortium voldoende skin in the game moeten hebben en bestaande *best practices* van bijv. beheer koraalriffen moeten hanteren.
6. Per project zal vastgesteld worden hoe een eventueel uit te keren claim op Dgf voor de begunstigde zal worden vormgegeven.
7. Voor het EKV-deel van Dgf is ADSB de voor de hand liggende uitvoerder. Voor het Dgf-G-deel is Invest International de voor de hand liggende uitvoerder. Voor Dgf-G is een one-stop-shop idee (één due diligence op de klimaattechnologierisico's) van belang in combinatie met de kennis van het project (Invest International structureert mee op de inhoud van het project). Een garantie op basis van het Dgf-G-deel moet meegenomen worden in de schenkingsovereenkomst die Invest International met de partneroverheid sluit.

Bijlage 2: DRIVE Garantiefaciliteit (Dgf) / Toetsingskader vergelijkend overzicht 2015 – 2022

Aspect	Toetsingskader 2015	Toetsingskader 2022
Risico's	DRIVE-EKV: Commerciele en politieke risico's bij leningen aan een overheid in een OS-partnerland in samenhang met een DRIVE-schenking/subsidie voor infrastructuurproject in partnerland; aanvullend aan de reguliere EKV en waar - vanwege grootte van de transactie - DGGF3 niet beschikbaar is. DRIVE-RVO: RVO kan in principe via garanties andersoortige risico's afdekken	Dgf-A: Commerciele en politieke risico's bij leningen aan een overheid in een OS-partnerland in samenhang met een DRIVE-schenking voor infrastructuurproject in partnerland; aanvullend aan de reguliere EKV en waar - vanwege grootte van de transactie - DGGF3 niet beschikbaar is. Dgf-G: risico's die door klimaatverandering invloed hebben op de groene oplossingen die een (NL) partij aan een partneroverheid aanbiedt, en die in huidige bestel niet afdekbaar zijn (bijv. via bestaande regenverzekering)
Jaarlijks plafond	EUR 55 mln (niet cumulerend)	EUR 55 mln (niet cumulerend)
Bodemstorting bij aanvang	EUR 12.5 mln in 2015	Wordt zo gehandhaafd (dus geen extra bodemstorting in 2022)
Ratio reserves / garanties	1 : 4	1 : 3 (veiliger ratio m.h.o.o. op de dekking van klimaat risico's)
Premies	DRIVE-EKV: OESO minimumpremies op basis van landen- en afnemersklasse. DRIVE-RVO: afgelopen periode niet aan de orde gekomen	Dgf-A: OESO minimumpremies op basis van landen- en afnemersklasse. Dgf-G: op basis van ad-hoc beoordeling, zoals inschakeling expert-panel
Uitvoerder	DRIVE-EKV: ADSB DRIVE-RVO: RVO	Dgf-A : ADSB Dgf-G : Invest International (II) omdat verwachting is dat de garantie onderdeel moet zijn van het schenkingsarrangement dat II sluit met de partneroverheid in het OS-land.
Uitvoeringskosten	Voor DRIVE-EKV: op basis van samenwerkingsovereenkomst tussen ADSB en MinBuZa (=addendum bij overeenkomst ADSB-MinFin). DRIVE-RVO : niet aan de orde gekomen	Dgf-A: op basis van samenwerkingsovereenkomst tussen ADSB en MinBuZa (=addendum bij overeenkomst ADSB-MinFin). Verwachting is dat er een beperkt aantal transacties zal komen. Dgf-G: nog nader te bepalen in overleg tussen II en MinBuZa
Evaluatie	Zou plaatsvinden in kader van een evaluatie DRIVE. Evaluatie van DRIVE vond nog niet plaats. ORIO (voorloper van DRIVE) evaluatie vond plaats in 2020 maar bood geen kader voor evaluatie van DRIVE garantiefaciliteit	Evaluatie van DRIVE wordt nu in overleg met IOB gepland voor 2023.