

Vergaderjaar 2019–2020

26 234

Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 234

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2020

Hierbij informeren wij u over de uitkomsten van de onderhandelingen over de 19^e middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA19) voor de periode 2020–2023, welke in december 2019 zijn afgerond en waarvan het eindrapport op 11 februari 2020 formeel is vastgesteld¹. IDA is het Wereldbankonderdeel dat leningen met gunstige voorwaarden en, in sommige gevallen, schenkingen verstrekt aan de 76 armste landen die geen of beperkte toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Het concessionele karakter van IDA-financiering vereist dat de middelen elke drie jaar worden aangevuld door donorlanden. Dit gebeurt op basis van giften en zachte leningen van donoren aan IDA. Aan de middelenaanvulling ging een onderhandelingstraject vooraf. De Tweede Kamer is op 4 oktober jl. geïnformeerd over de Nederlands inzet (Kamerstuk 26 234, nr. 228) en de resultaten die IDA tot nu toe heeft bereikt.

De onderhandelingen speelden zich af tegen een achtergrond van een stagnerende afname van extreme armoede in de wereld en een steeds groeiende concentratie ervan in fragiele staten die weinig weerbaar zijn bij crises. Hierdoor zal het een grote uitdaging zijn om de *Sustainable Development Goals* (SDG's) in 2030 te halen. Dit wordt verder bemoeilijkt door de toenemende schuldenproblematiek in veel van de IDA-landen. In deze context is een belangrijke rol weggelegd voor verantwoorde en concessionele financiering. IDA speelt als 's werelds grootste bron van concessionele financiering en als belangrijkste ontwikkelingspartner van de allerarmste landen een essentiële rol bij het verder uitbannen van extreme armoede, het behalen van de SDG's en het uitvoeren van de

¹ Het volledige rapport van de onderhandelaars met onder meer de beleidstoezeggingen en het financiële raamwerk voor IDA19 is bijgevoegd (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl) en tevens te vinden via: <http://documents.worldbank.org/curated/en/168381581627783430/Additions-to-IDA-Resources-Nineteenth-Replenishment-Ten-Years-to-2030-Growth-People-Resilience>.

klimaatafspraken. IDA speelt bovendien een belangrijke rol in de internationale OS-architectuur als het gaat om financiële slagkracht, beleidsdialoog, lokale aanwezigheid en het bevorderen van donorcoördinatie op landenniveau. In verschillende *donor rankings* en evaluaties² springt IDA er al jaren uit als effectief en transparant kanaal voor ontwikkelingsamenwerking.

Voor Nederland is IDA een belangrijke partner voor het realiseren van BHOS-prioriteiten. Als invloedrijke donor is Nederland in staat geweest om de afgelopen jaren sterke convergentie te bewerkstelligen tussen het Nederlandse BHOS-beleid en prioriteiten van IDA. Nederland hecht dan ook aan een IDA met voldoende financiële slagkracht ter ondersteuning van de SDG's. Vanuit dit perspectief kijkt Nederland terug op een succesvolle middelenaanvulling, in termen van zowel de totale beschikbare financiering voor de armste en meest kwetsbare landen, als de thematische prioriteiten en de beleidstoezeggingen. In deze brief lichten wij achtereenvolgens het financieringspakket, de thematische prioriteiten van IDA19 en de Nederlandse bijdrage aan IDA19 toe.

1. Financiering

Er is een financieringspakket overeengekomen van USD 82 miljard voor de periode 2020–2023. Dat is USD 7 miljard meer dan bij de vorige, 18^e middelenaanvulling drie jaar geleden, een stijging van 3% in reële termen. Hiervan is USD 53 miljard bestemd voor Afrika. De uitbreiding van de financiële middelen voor IDA19 komt proportioneel het meeste toe aan fragiele staten en (post-) conflictgebieden (FSC's), met een stijging van de totale financiering voor FSC's met USD 4 miljard (27%) naar in totaal USD 18,7 miljard. Dat is een stijging van 11% per capita in reële termen. Met het totaalpakket verwacht IDA de komende drie jaar onder meer de volgende resultaten te zullen bereiken: verbeterde toegang tot water voor 25–35 miljoen mensen, basisgezondheidsdiensten voor 220–370 miljoen mensen, dekking van 30–40 miljoen mensen door sociale vangnetten, financiële diensten voor 3–4 miljoen mensen, 35–50 miljoen mensen voorzien van nieuwe of verbeterde toegang tot elektriciteit en extra 10 gigawatt aan hernieuwbare energie.

De USD 82 miljard bestaat voor USD 73,8 miljard uit concessionele financiering. Dit deel stijgt met USD 10 miljard ten opzichte van IDA18. Niet-concessionele financiering neemt af naar USD 5,7 miljard, met name vanwege de afschaffing van transitieondersteuning voor landen die van IDA naar IBRD (het meer marktconforme bancaire loket van de Wereldbankgroep) zijn overgegaan. Deze ondersteuning zal met IBRD-middelen gebeuren, zoals tijdens de kapitaalverhoging in 2018 is afgesproken. Binnen het concessionele deel vormen de landenallocaties nog steeds het belangrijkste aandeel. Financiering via speciale thematische loketten wordt eveneens uitgebreid, zo worden de loketten voor vluchtelingen en regionale samenwerking verruimd. Het speciale loket voor private sectorfinanciering, waarmee financiering door de Wereldbank-onderdelen *International Financial Corporation* (IFC) en het *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) voor IDA-landen wordt gemobiliseerd, wordt vanwege goede eerste resultaten onder IDA18 gecontinueerd onder IDA19.

² Zie o.a. het *Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN)*, *The World Bank Institutional Assessment Report* (<http://www.mopanonline.org/assessments/worldbank2015-16/>).

Tabel 1: IDA19 financieringspakket: bestemmingen

USD, mld.	IDA19	IDA18
Totale financiering klantlanden	82	75
1. Concessionele financiering	73,8	63
a) Landenallocaties	60,5	52,4
w.v. FSC's	18,7	14,7
b) Speciale loketten	13,3	11,1
w.v. loket voor vluchtelingen	2,2	2
w.v. loket voor regionale samenwerking	7,6	5
w.v. crisisresponsloket	2,5	3
2. Niet-concessionele financiering	5,7	9
3. Private sectorloket	2,5	2,5

Dit financieringspakket wordt mogelijk gemaakt door schenkingsbijdragen van donoren, interne middelen en terugbetalingen en schuldfinanciering. De totale schenkingsbijdragen van donoren bedragen USD 27,4 miljard en bestaan uit partnerbijdragen (USD 23,5 miljard) en bijdragen ten behoeve van het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) die een separaat traject volgen (USD 3,9 miljard)³. Partnerbijdragen bestaan op hun beurt uit kernbijdragen en bijdragen in het kader van multilaterale schuldverlichting door IDA, namelijk het *Highly Indebted Poor Countries* initiatief (HIPC) en *arrears clearance* operaties. Tot interne middelen behoren overhevelingen van onder eerdere IDA-ronden niet gebruikte middelen en de bijdrage die het Wereldbankonderdeel voor middeninkomenslanden International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) vanuit een deel van het netto-inkomen doet aan IDA⁴ (USD 0,9 miljard). Verder ontvangt IDA rente- en terugbetalingen van uitstaande leningen, waarvan met name de versnelde terugbetaling door Vietnam een financiële opsteker betekent voor IDA19. Daarnaast wordt extra ruimte voor financiering gecreëerd doordat het renterisico dat IDA loopt op een meer adequate manier zal worden afgedekt. Waar IDA voorheen een financiële buffer hiervoor moest aanhouden, zal vanaf IDA19 het renterisico door IDA via de markt door middel van zogenaamde renteswaps worden afgedekt. Tot slot vormt de marktfinanciering het grootste deel van de schuldfinanciering, dat IDA vanaf IDA18 ophaalt via het uitgeven van obligaties. Ook betaalt een deel van donoren hun bijdragen door middel van concessionele partnerleningen, welke ook onder schuldfinanciering worden gerekend.

³ Bij de besluitvorming over het MDRI in 2006 hebben donorlanden afgesproken om IDA en de African Development Bank (AfDB) volledig te compenseren voor de schulden die zij in handen hebben van landen die HIPC-afsluiting naderen. Donorlanden zijn verplichtingen aangegaan voor de periode 2007–2044, waarbij de MDRI-kosten regelmatig worden geactualiseerd. Donoren hebben destijds afgesproken dat formele toezeggingen door middel van *Instruments of Commitment* in ieder geval tien jaar vooruit moeten worden gedaan. Zij zullen via een afzonderlijk traject worden gevraagd toezeggingen te formaliseren voor de periode 2029–2031.

⁴ Tot IDA19 deed IFC dat ook, maar als onderdeel van het kapitaalverhogingspakket is afgesproken dat bijdragen uit het netto-inkomen van IFC aan IDA vanaf IDA19 worden opgeschort.

Tabel 2: IDA19 financieringspakket: bronnen

USD, mld.		IDA19	IDA18
Totale middelen		82	75
1.	Schenkingsbijdragen van donoren	27,4	27,2
	w.v. reguliere partnerbijdragen	23,5	23,1
	w.v. kernbijdragen	22,3	21
	w.v. bijdragen HIPC en arrears clearance	1,1	2,1
	w.v. bijdragen compensatie MDRI	3,9	4,1
2.	Interne financiering	1,7	1,7
	w.v. overheveling middelen uit eerdere IDA-ronden	0,8	1,1
	w.v. bijdragen uit netto-inkomen IBRD	0,9	0,6
3.	Schuldfinanciering en terugbetaling van leningen	52,9	46,1

2. Thematische prioriteiten

Het overkoepelende thema van IDA19 luidt *Tien Jaar tot 2030: Groei, Mensen en Weerbaarheid*. De Nederlandse ontwikkelingsprioriteiten worden nadrukkelijk gereflecteerd in de thematische focus van IDA19, die overeenkomt met die van IDA18: fragiliteit, gender, klimaatverandering, bestuur en instituties en werkgelegenheid en economische transformatie. Nederland heeft ingezet op de voortzetting en verdieping hiervan, aangezien deze sterk in lijn zijn met de BHOS-prioriteiten en de eerste resultaten van IDA18 op deze thema's positief zijn⁵. Ook de speciale loketten voor vluchtelingen, private sectorontwikkeling, regionale samenwerking en crisisrespons zullen onder IDA19 worden gecontinueerd en versterkt. Met deze prioriteiten vormt het aanpakken van grondoorzaken van vluchtelingenstromen een integraal onderdeel van het IDA beleid. Daarnaast zal IDA19 een aantal voor Nederland belangrijke nieuwe, dwarsdoorsnijdende thema's in het beleid en operaties verweven: het benutten van kansen die technologie biedt, het versterken van schuldhoudbaarheid en de aandacht voor degenen die leven met een handicap. Tot slot is de integrale inzet op het gebied van menselijk kapitaal (onderwijs en zorg) versterkt – in overeenstemming met het *Human Capital Project* van de Wereldbankgroep⁶, met bijzondere aandacht voor vrouwen en jongeren. Een voorbeeld hiervan is meer nadruk op het versterken van vaardigheden en digitalisering, om zo de kansen voor jongeren en vrouwen op de arbeidsmarkt te vergroten. Onderstaand lichten wij een aantal voor Nederland belangrijke thema's in meer detail uit.

Gezien de toenemende concentratie van armoede in fragiele staten en (post-) conflictgebieden (FSC's) zal IDA, mede op verzoek van Nederland, de inzet in deze regio's verder intensiveren met meer financiële middelen, lokaal personeel en een uitgebreide, toegespitste FSC-strategie. Naast de flink toegenomen financiering voor FSC's gaat inhoudelijk extra aandacht uit naar het adresseren van de context-specifieke oorzaken en onderliggende factoren van fragiliteit, conflictpreventie, continuïteit van betrokkenheid gedurende een conflict, en de regionale dimensie van conflict. Er worden regionale programma's ontwikkeld voor de Sahel, de Hoorn van Afrika en de regio van het Tsjaadmeer. Daarnaast zal juist in deze gebieden de inzet van IDA uitgaan naar verbetering van de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, ook voor mensen met een handicap.

Gender en ontwikkeling is eveneens een belangrijk focusthema binnen IDA19, dat voortbouwt op eerder behaalde resultaten onder IDA18 en gebruikmaakt van inzichten uit het *Human Capital Project*⁷. De inzet van

⁵ Zie ook Kamerstuk 26 234, nr. 228.

⁶ Zie ook Kamerstuk 26 234, nr. 216.

⁷ Zie ook Kamerstuk 26 234, nr. 233.

IDA is vooral gericht op het wegnemen van obstakels voor meer en betere banen, het vergroten van invloed van vrouwen op besluitvorming, verbeterde toegang tot zorg en het versterken van eigendomsrecht voor vrouwen. Ook zal IDA klantlanden ondersteunen in het versterken van preventie en accountability van gender-gerelateerd geweld.

IDA19 verhoogt verder de ambitie op klimaat door meer te investeren in hernieuwbare energie en in klimaatadaptatie en weerbaarheid. Zo zal IDA klantlanden assisteren bij het verhogen van hun klimaatambitie en het implementeren van hun nationale actieplannen op het gebied van klimaat onder het Parijsakkoord. Ook heeft IDA19 speciale aandacht voor biodiversiteit door landen bij te staan bij de implementatie van hun strategieën en actieplannen op dit terrein. Om de weerbaarheid van ecosystemen en gemeenschappen tegen klimaat-gerelateerde schokken te versterken, investeert IDA in de ontwikkeling van betere risicoanalyses en -management door klantlanden. Tevens zal ten minste 30% van alle IDA-financiering in 2021–2023 mede ten goede komen aan klimaatdoelen, waarvan minstens de helft aan klimaatadaptatie.

Tot slot hebben Nederland en andere donoren zich met succes ingezet voor schuldhoudbaarheid als een belangrijk aandachtsgebied in IDA19, gegeven de oplopende schuldenproblematiek in IDA-landen. IDA19 komt hieraan ten eerste tegemoet door de introductie van het nieuwe *Sustainable Development Financing Policy (SDFP)*, waarmee de prikkels voor klantlanden om duurzaam en transparant leenbeleid te voeren worden versterkt. Verder zullen klantlanden via technische assistentie structureel worden bijgestaan bij het versterken van hun schuldenmanagement en -rapportages, het vergroten van binnenlandse overheidsopbrengsten en het tegengaan van (internationale) belastingontduiking, terrorismefinanciering en witwassen. Ook zal de Wereldbank samen met het IMF en andere Internationale Financiële Instellingen (IFI's) nog intensiever de dialoog voeren met niet-traditionele en bilaterale crediteuren om het schuldenprobleem verder in te dammen. Tot slot komt er op initiatief van Nederland onder IDA19 meer aandacht voor de rol van lokale valutafinanciering bij het mitigeren van schuldenproblematiek en het versterken van economische weerbaarheid van klantlanden.

3. Nederlandse bijdrage

Nederland heeft een financiële bijdrage van EUR 825 miljoen aan IDA19 toegezegd. Hiervan is EUR 796,7 miljoen, de zogenaamde kernbijdrage, afkomstig van de begroting van het Ministerie van Financiën (IX). Overige EUR 28,3 miljoen is afkomstig van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII) en betreft een bijdrage ten behoeve van HIPC en *arrears clearance* operaties. Hiervoor zijn donoren, inclusief Nederland, onder IDA14 een verplichting aangegaan. Met deze bijdragen worden IDA-leningen in uitzonderlijke situaties kwijtgescholden. De HIPC-bijdragen worden traditioneel gebaseerd op aandelen onder IDA13. Voor Nederland is dat 2,87%.

De Nederlandse bijdrage aan IDA19 zal verspreid over 6 jaar (2021–2026) worden betaald. Dit is een versneld betaalschema ten opzichte van het standaard betaalschema van IDA van 9 jaar. Hiermee komt sneller financiering voor SDG's beschikbaar en ontvangt Nederland extra krediet in de vorm van aandeel en stemgewicht. Zowel de hoogte van deze bedragen als het betaalaritme passen binnen de hiervoor begrote stelposten op beide begrotingen.

Hiermee wordt het Nederlandse kernaandeel binnen IDA19 in lijn gebracht met gemiddelde aandeel bij de meeste recente voorgaande IDA15-IDA18 rondes (2,87%). Door het versneld betalen van de IDA19-bijdrage en het bijbehorende krediet komt het totale aandeel van Nederland in IDA19 op 2,93%. Nederland heeft drie jaar geleden EUR 747,6 miljoen bijgedragen aan IDA18 en heeft toegezegd deze verspreid over negen jaar te betalen. Dit resulteerde in een aandeel van 2,71%.

Tabel 3: Nederlandse bijdrage aan IDA19

	IDA19			IDA18	
	Begroting	Aandeel	EUR, mln.	Aandeel	EUR, mln.
1. Kernbijdrage	FIN (IX)	2,87%	796,7	2,69%	690,3
2. Compensatie HIPC	BHOS (XVII)	2,87%	23,2	2,87%	57,3
3. Compensatie <i>arrears clearance</i>	BHOS (XVII)	2,87%	5,1	2,87%	0,0
TOTAAL (incl. krediet voor versneld betalen)		2,93%	825,0	2,71%	747,6

In totaal hebben 52 donoren bijgedragen aan IDA19, dat is vier meer dan aan IDA18. Naast Nederland heeft een aantal andere grote traditionele donoren (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Canada, België) hun bijdrage aanzienlijk verhoogd. Verder heeft een aantal opkomende donoren verrast met een flinke toename ten opzichte van IDA18, waaronder China (verdubbeling en daarmee de positie van 6^e donor), Zuid-Korea, Saoedi-Arabië en India. Deze ambitieuze bijdragen compenseerden ruimschoots de ten opzichte van IDA18 verlaagde bijdragen van de VS en Australië, de relatief vlakke bijdragen van Duitsland en Japan (dat desondanks de VS passeerde) en ongunstige wisselkoersontwikkelingen (voor o.a. het VK, Zweden en Noorwegen). Nederland blijft daarmee met plek 9 nog altijd een belangrijke top 10 donor.

Daarbij is het goed aan te tekenen dat als gevolg van de veranderende verhoudingen in de wereldeconomie Nederland op lange termijn een deel van het stemgewicht binnen de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) – het Wereldbankonderdeel voor middeninkomenslanden – zal moeten inleveren om ruimte te maken voor opkomende economieën. Dit is afgesproken bij de periodieke herziening van de stemverhoudingen en toegepast bij de recente kapitaalverhoging voor de IBRD (Kamerstuk 26 234, nr. 208). De bijdragen aan IDA mitigeren dit effect, omdat zij – naast het economische gewicht – voor 20 procent het aandeel bepalen waarop IBRD-leden op termijn recht zullen hebben.

Tabel 4: Aandeel top 10 donoren aan IDA17-IDA19

	IDA19		IDA18		IDA17	
	Positie	Aandeel	Positie	Aandeel	Positie	Aandeel
VK	1	12,07%	1	12,97%	1	13,00%
Japan	2	10,00%	3	10,31%	3	10,01%
VS	3	9,31%	2	12,51%	2	11,13%
Duitsland	4	5,62%	4	5,83%	4	6,05%
Frankrijk	5	5,06%	5	4,86%	5	4,91%
China	6	3,72%	11	1,94%	19	0,86%
Canada	7	3,45%	6	3,36%	6	3,71%
Zweden	8	3,02%	7	3,08%	7	3,46%
Nederland	9	2,93%	8	2,71%	8	2,81%
Zwitserland	10	2,12%	9	2,14%	9	2,30%

4. Tot slot

Gezien de hierboven beschreven mondiale uitdagingen en de unieke rol en comparatieve voordeel van IDA om deze samen met ontwikkelingslanden het hoofd te bieden, zijn wij verheugd over het overeengekomen ambitieuze beleidspakket voor IDA19 dat in lijn is met de Nederlandse en BHOS-prioriteiten en het overeenkomstige financieringspakket. Dit resultaat versterkt niet alleen de centrale positie van IDA in de internationale financieringsarchitectuur voor ontwikkeling, het is ook een belangrijk signaal van multilaterale versterking: ondanks tegenvallende steun van enkele grote traditionele donoren, weten verschillende andere traditionele en nieuwe donoren de handen ineen te slaan en zowel het geld als de inhoudelijke ambities bijeen te brengen.

De significante Nederlandse bijdrage aan IDA weerspiegelt het streven van het kabinet om – ondanks de mondiale uitdagingen en beperkte voortgang op een aantal SDG's – vast te houden aan de ambitie van het behalen van de SDG's in het afgesproken jaar 2030. Voor de armste landen blijft NL hierbij een cruciale rol zien voor IDA. Daarnaast versterkt deze bijdrage de Nederlandse positie, niet alleen binnen IDA als een top 10 donor, maar ook binnen de Wereldbank als geheel als een invloedrijke, betrouwbare partner die bereid is samen met andere landen verantwoordelijkheid te nemen.

Nederland zal blijven toezien op het functioneren van de Wereldbank en op de implementatie van de overeengekomen afspraken onder IDA19. Halverwege deze IDA19-periode (najaar 2021) vindt een tussentijdse evaluatie plaats (de *Mid-Term Review*) om de voortgang te bespreken. Zoals gebruikelijk zal de Tweede Kamer over de uitkomsten hiervan worden geïnformeerd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra