

Vergaderjaar 2009–2010

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING EN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2010

Hierbij zenden we u, zoals gebruikelijk, het verslag van de *Mid Term Review* (MTR) van IDA (*International Development Association*). IDA is het onderdeel van de Wereldbank dat concessionele leningen en schenkingen verstrekt aan de armste landen in de wereld. Tijdens de MTR, die van 18 tot 20 november jl. plaatsvond in Washington DC, werd de voortgang in de uitvoering van IDA-15 (de 15e middelenaanvulling van IDA) besproken en werd een aantal onderwerpen verder uitgediept. Het verslag is een vervolg op het d.d. 27 maart 2008 verzonden verslag (Kamerstuk 26 234, nr. 79) van de IDA-15 onderhandelingen, die in december 2007 zijn afgerond. Aan de onderwerpen die tijdens de MTR aan de orde kwamen, wordt in het onderstaande kort aandacht besteed.

Voortgang IDA-15

De MTR van IDA-15 stond mede in het teken van de mondiale financiële en economische crisis. De eerste ochtend bestond uit presentaties van de ministers van Financiën van Rwanda (Musoni) en Burkina Faso (Bembamba) over de impact van de crisis op lage inkomenslanden. Zij gaven aan in welke gevallen IDA effectief is en waar volgens hen verbeteringen nodig zijn. Er werd aangegeven dat er op het gebied van coördinatie tussen verschillende donoren en instellingen (bilateraal en multilateraal) nog verbetering nodig is. Zo zijn er hoge kosten verbonden aan de verschillende vereisten en voorwaarden. Een terugkerende klacht was ook het hoge aantal missies dat deze landen te verwerken hebben.

Crisis Response Window

Er was brede steun onder IDA Deputies en vertegenwoordigers van klantlanden voor het opzetten van een tijdelijke, zogenaamde Crisis Response Window (CRW) binnen IDA-15. Via dit loket zullen extra concessionele middelen ter beschikking komen voor de IDA-landen die hard door de crisis worden geraakt. Allocatie van middelen vindt plaats op basis van de

impact van de crisis en de kwetsbaarheid van landen hiervoor. Voor de financiering van het CRW worden bestaande middelen binnen IDA gebruikt. Nederland riep IDA-donoren op vrijwillige bijdragen aan de CRW te committeren. Vanaf januari 2010 tot juni 2011 (einde van IDA-15) zal gebruik kunnen worden gemaakt van de CRW.

Ook is er gesproken over het opzetten van een permanente crisisfaciliteit binnen IDA, om ook in de toekomst IDA-landen te ondersteunen bij het verwerken van externe schokken. Ten aanzien van een permanente crisisfaciliteit bestond echter nog een aantal vragen en Management stelde voor de discussie over een permanente crisisfaciliteit tijdens de middelenaanvulling van IDA-16 voort te zetten. O.a. de VS vroeg zich af in hoeverre er een trade-off bestaat tussen crisisresponse en lange termijn ontwikkeling. Ook benadrukte een aantal landen dat een crisisfaciliteit binnen de bestaande hulparchitectuur moet passen.

MDRI: netting out en de financing gap

Management gaf aan dat *netting out*¹ van *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) tot gevolg heeft dat voor een aantal MDRI-landen, met name post-conflict landen en fragiele staten, vanaf IDA-19 de reguliere IDA-allocatie substantieel zal afnemen. Om deze nadelige effecten tegen te gaan stelde Management voor *netting out* af te schaffen. Hoewel een aantal landen zich voorstander toonde van het afschaffen van *netting out*, was de meerderheid, waaronder Nederland, tegen volledige afschaffing, met name vanwege de principes – waaronder *equity of treatment* – die aan *netting out* ten grondslag liggen. Het merendeel van de donoren was van mening dat de Bank andere opties zou moeten uitwerken zodat het punt tijdens de middelenaanvulling van IDA-16 verder besproken zou kunnen worden. Management zal tijdens IDA-16 dan ook nieuwe opties presenteren om de negatieve effecten van *netting out* te verminderen.

Ook werd besproken op welke wijze het MDRI financieringsstekort voor de IDA-15 periode ondervangen zou moeten worden. Management stelde voor 85 procent van de *qualified commitments* van compensatiebijdragen van donoren voor MDRI te gebruiken. *Qualified commitments* zijn «zachte» verplichtingen die, anders dan *unqualified commitments* of «harde» verplichtingen, juridisch gezien nog moeten worden bekrachtigd. Management gaf de voorkeur aan deze optie aangezien op dit moment alle landen die hun MDRI *commitments* hebben geleverd, hun betalingsverplichtingen ook volledig zijn nagekomen.

Bij een grote meerderheid van IDA *Deputies*, waaronder Nederland, was er steun voor het gebruik van 85 procent van de *qualified commitments*. Enkele landen gaven als argument dat dit ook bij de African Development Bank plaatsvindt (waar dezelfde groep donoren dit heeft goedgekeurd). Wel werd er opgemerkt dat dit niet betekent dat landen niet hun uiterste best moeten doen *unqualified commitments* te verstrekken, wanneer dit mogelijk is binnen de nationale begrotingsregels. Een aantal landen gaf aan dat ook duidelijk moet zijn dat gebruik van *qualified commitments* niet voor reguliere IDA *commitments* geldt, maar slechts voor MDRI. Besloten is het voorstel van Management te accepteren, waarbij met de genoemde bezwaren rekening zou worden gehouden. Ook is besloten een periodieke *review* te houden.

Ontwikkelingseffectiviteit van IDA

Tijdens de onderhandeling over de middelenaanvulling van IDA-15 spitste de discussie zich toe op twee deelonderwerpen: harmonisatie en *alignment* (H&A) en resultaatmeting. In het kader van H&A presenteerde de

¹ MDRI *netting out* houdt in dat de IDA-allocatie van MDRI-landen gereduceerd wordt met het bedrag dat aan schuldaflossing wordt kwijtgescholden. De compenserende donorbijdragen die IDA ontvangt worden herverdeeld over *alle* IDA-landen d.m.v. het op prestatie gebaseerde allocatiesysteem. Hierdoor profiteren alle IDA-landen van de extra middelen die door schuldkwijtschelding vrijkomen – het zogenaamde *equity of treatment* principe.

Bank tijdens de IDA-15 MTR een voortgangsverslag op basis van het Parijs en Accra *Action Plan*. De discussie werd ingeleid door de *Independent Evaluation Group* (IEG), het onafhankelijke evaluatieorgaan van de Wereldbank. IEG constateerde dat de prestaties van de IDA projecten in 2008 waren toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. Van alle projecten die in 2008 afgesloten waren kreeg 81% van IEG de beoordeling *moderately satisfactory, satisfactory of highly satisfactory*. Beter sectorbeleid van de Bank en verbeterde omstandigheden in de IDA-landen werden als belangrijkste redenen voor de vooruitgang genoemd. De minst goed presterende projecten waren die op het gebied van gezondheid en voeding, publieke sector versterking en financiële en private sector ontwikkeling.

IDA *Deputies* toonden zich positief over de vooruitgang die door de Bank is gemaakt. De toegenomen focus van de Bank op steun bij implementatie werd verwelkomd, met name de steun bij het versterken van landensystemen door middel van capaciteitsopbouw. Zij spoorden de Bank echter wel aan meer aandacht te besteden aan eigenaarschap van klantlanden. Dit zou gepaard moeten gaan met verdere decentralisatie en prikkels voor medewerkers van de Bank voor het opzetten van goede monitoring en evaluatiesystemen.

De Bank rapporteerde ook over de opzet van een systeem van resultaatmeting dat het mogelijk maakt IDA *outcomes* te meten en te aggregeren. Met name in de «lastige» sectoren als sociale zekerheid, publieke sector hervorming, geweldsvoorkoming etc. was het moeilijk indicatoren te vinden die overal geldig zijn en betekenis hebben. Voortgang in deze sectoren was veel meer contextspecifiek, waarbij het streven naar aggregerbare resultaten ten koste zou gaan van een goede monitoring op landen en op projectniveau en het verzamelen van goede informatie voor Bank management.

IDA *Deputies* toonden zich in het algemeen positief over dit systeem waarbij de focus meer ligt op *outcomes* dan *outputs*, en meer *baseline data* wordt gebruikt. Zij gaven wel aan dat onder meer op het terrein van statistische capaciteitsopbouw in ontvangende landen en de toerekening aan IDA van bereikte resultaten (attributieprobleem) verdere verbeteringen mogelijk zijn. Zij benadrukten het belang van het aantonen van concrete resultaten, behaald met IDA-middelen. Voortgang in de verbetering van interne controlesystemen werd toegejuicht, IDA *Deputies* wezen op de noodzaak hiermee fraude en corruptie tegen te gaan.

IDA's rol in post-conflict- en fragiele staten

De Bank gaf aan dat het beleid van IDA in fragiele staten is gericht op het flexibel kunnen optreden en de interventie zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van en situatie in het ontvangende land. Zo werden de traditionele IDA-instrumenten (advies, technische assistentie, financiering) aangepast aan de zwakke capaciteit van de ontvanger. In het algemeen lag het zwaartepunt van IDA-interventies in fragiele staten bij het opbouwen van de capaciteit van de publieke sector (in het bijzonder de openbare financiën), het financieren van (sociale) infrastructuur en het ondersteunen van de VN en andere organisaties die leidend zijn ten aanzien van de consolidatie van vrede en veiligheid.

IDA *Deputies* benadrukten het belang van samenwerking en partnerschappen met andere partijen (zoals de *multi donor trust funds*), in het bijzonder met de VN. Zij gaven aan dat fragiele staten tot één van de hoogste prioriteiten behoort (moet behoren) van de Bank en dat er nog grote uitdagingen zijn, zoals het aantrekken en plaatsen van gekwalifi-

ceerd personeel in deze gebieden. Zij stelden dat indicatoren in het systeem voor het alloceren van middelen aan de fragiele staten op basis van prestatie, scherper toegesneden dienden te worden op de situatie in die landen. Er was brede steun voor de voorstellen van management om de periode van de exceptionele steun voor post-conflict en *re-engagement* landen te verlengen.

Nederland vroeg daarnaast ook aandacht voor de politieke context waarin IDA moet opereren in fragiele staten en voor het afleggen van verantwoording (accountability) van de autoriteiten ten opzichte van de eigen bevolking. Nederland gaf aan dat een flexibele inzet van IDA-middelen nodig is en dat het werken in fragiele staten gepaard gaat met het nemen van risico's, maar dat het van belang is daarbij zorgvuldig te monitoren op de uitvoering en maatregelen te nemen om corruptie tegen te gaan. Nederland steunde de activiteiten van de Wereldbank voor de ontwikkeling van indicatoren op het gebied van vredes- en staatsopbouw.

Klimaatverandering

De Bank benadrukte IDA's platformrol bij de activiteiten op het gebied van klimaatverandering. Als gevolg van de kwetsbaarheid van IDA-landen voor de gevolgen van klimaatverandering, is binnen IDA veel aandacht besteed aan adaptatie (o.a. door vasthouden van water, onderzoek op het terrein van landbouw en voorbereiding op rampen) en mitigatie (o.a. beheer van bossen en duurzaam landgebruik). Hierbij kwam de noodzaak aan de orde van internationaal additionele financiering om te voorkomen dat de vergrote aandacht voor klimaatverandering ten koste gaat van te bereiken ontwikkelingsdoelstellingen. IDA's platformrol bestond uit het *mainstreamen* van klimaatverandering in ontwikkelingsprojecten, het multisectorale perspectief van IDA, de financiële middelen en de *leveraging power*, en de kennisbasis en (de kwaliteit van) beleidsadvisering.

In hun reacties brachten IDA *Deputies*, waaronder Nederland, naar voren dat IDA een belangrijke rol te spelen heeft om IDA-landen te ondersteunen in hun streven zich aan te passen aan klimaatverandering. *Deputies* wezen wel op de UNFCCC Klimaattop in Kopenhagen in december 2009 en de noodzaak de complementaire rol van IDA ten opzichte van het GEF en andere actoren goed in het oog te houden, de proliferatie van fondsen en instrumenten te voorkomen en duidelijkheid te krijgen over de architectuur van klimaatfinanciering. *Deputies* steunden de activiteiten om klimaat te *mainstreamen* en de integratie van risico's van klimaatverandering in *Country Assistance Strategies*. Daarnaast wezen meerdere *Deputies* op het belang van internationaal additionele middelen voor IDA's werk op het terrein van klimaatverandering. Nederland en Denemarken bepleitten hoge investeringen in schone energie. Nederland wees ook op de goede resultaten van de Bank op het gebied van duurzaam landgebruik en het beheer van bossen en vroeg de Bank haar competitieve voordeel op dit gebied uit te bouwen.

Gender

Naar aanleiding van een presentatie over de voortgang van het Gender Action Plan (GAP) van de Bank, toonden veel IDA *Deputies* zich tevreden met de behaalde resultaten bij het *mainstreamen* van gender in activiteiten in IDA-landen. Deze positieve trend zou nog kunnen worden versterkt in economische en sociale sectoren, met name op het gebied van *women's empowerment*. Met gender werd meer en meer rekening gehouden in projectvoorstellen, maar toezicht op implementatie was voor verbetering vatbaar. Het analytische werk was verder verbeterd, maar *Deputies* wezen op het belang van het verzamelen van *sex-disaggregated*

en gender-relevante statistieken om toe te zien op voortgang op het gebied van gendergelijkheid. Veel IDA-*Deputies* spraken de zorg uit dat genderactiviteiten worden gefinancierd door een *trust fund* (dat in december 2010 sluit), in plaats van uit de reguliere begroting. Er was brede ondersteuning voor gender als thema voor het *World Development Report* in 2012.

Vooruitblik naar IDA-16

Tijdens de MTR werd ook vooruit gekeken naar de onderhandelingen over de middelenaanvulling van IDA-16, die in 2010 in 4 rondes zullen plaatsvinden. Hoewel Nederland er voorstander van zou zijn het proces van middelenaanvulling te versnellen, vormen de begrotingscycli van verschillende landen hiervoor een belemmering. Naar verwachting zullen de onderhandelingen voor IDA-16 dan ook in december 2010 worden afgerond.

Management van de Bank vroeg aandacht van donoren voor de grote hoeveelheid *trust funds* binnen de Wereldbank. Door het grote aantal zijn deze fondsen moeilijk te managen door de Bank. Bovendien zouden de operaties die met deze *trust funds* worden gefinancierd, veel beter aan moeten sluiten bij de reguliere IDA-operaties. Nederland gaf aan dit probleem te onderschrijven. Management stelde voor dit onderwerp op de agenda te zetten voor IDA-16.

Onderwerpen voor de onderhandelingen voor IDA-16 worden in de loop van december geïdentificeerd. Een aantal landen pleitte ervoor de nadruk te leggen op zaken als operationele effectiviteit en minder aandacht te besteden aan verticale thema's. In ieder geval zullen de langere termijn financiële soliditeit en de plaats van IDA in de internationale hulparchitectuur aan de orde komen. Veel *Deputies*, waaronder Nederland, vroegen specifieke aandacht voor versterking van de stem van klantlanden tijdens IDA-16.

Over de uitkomsten van de onderhandelingen over IDA-16 zult u na afloop worden geïnformeerd.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

De minister van Financiën,
W. J. Bos