

Vergaderjaar 2017–2018

26 234

Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 208

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2018

Uw Kamer heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking verzocht de Kamer te informeren over de laatste stand van zaken van de onderhandelingen over de mogelijke aanvullende kapitaal-inleg door aandeelhouders in de Wereldbankgroep-onderdelen *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD – voor middenin-komenslanden) en *International Finance Corporation* (IFC – private sectorpoot)¹. Gezien de gedeelde verantwoordelijkheid voor de Wereld-bankgroep (WBG) met de Minister van Financiën en het feit dat de kapitaal-inleg van Nederland in de Wereldbankgroep afkomstig is van de begroting van het Ministerie van Financiën is deze brief medeondertekend door de Minister van Financiën.

In deze brief gaat het kabinet achtereenvolgens in op:

- (i) waarom binnen de Wereldbankgroep wordt gesproken over uitbreiding van de financiële capaciteit;
- (ii) wat de noodzaak is voor het uitbreiden van financiële capaciteit van de IBRD en IFC;
- (iii) waarover wordt gesproken in de onderhandelingen over een kapitaalverhoging;
- (iv) wat daarbij de Nederlandse inzet is;
- (v) hoe het krachtenveld eruit ziet en;
- (vi) hoe het verdere besluitvormingsproces loopt.

¹ De IBRD en IFC vormen samen met de *International Development Association* (IDA – voor lage inkomenslanden), de *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA – voor het verzekeren van politieke risico's) en *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID – voor het bemiddelen bij investeringsgeschillen) de Wereldbankgroep.

Achtergrond onderhandelingen over uitbreiding financiële capaciteit van de Wereldbankgroep

Bij de jaarvergadering in 2015 hebben de Gouverneurs van de Wereldbankgroep een tijdpad, de zogenaamde *Lima Roadmap*, afgesproken om in 2016 een visie te vormen op de lange termijnrol die de Wereldbankgroep in het veranderende ontwikkelingsfinancieringslandschap moet spelen, om vervolgens in 2017 te bezien of de Wereldbankgroep voldoende financieel geëquipeerd is om deze rol te vervullen.

In 2016 bereikten de aandeelhouders van de Wereldbankgroep overeenstemming over de visie op de rol die de Wereldbankgroep tot 2030 moet spelen. Deze visie wordt door de Bank de *Forward Look* genoemd. In de *Forward Look* formuleert de Bank de ambitie om een leidende rol te blijven spelen in de ontwikkelingsarchitectuur en een belangrijke uitvoerder te zijn van de ontwikkelingsagenda tot 2030 (Duurzame Ontwikkelingsdoelen, SDGs) en de internationale klimaatkoorden. De kerntaak van de Wereldbankgroep blijft om samen met klantlanden te bekijken hoe extreme armoede uitgebannen kan worden en gedeelde welvaart bevorderd kan worden. In de *Forward Look* zijn voor de Wereldbankgroep vier aanvullende prioriteiten geformuleerd:

- 1) het vergroten van de ondersteuning voor fragiele staten;
- 2) een leidende rol op het gebied van mondiale publieke goederen zoals klimaat, private sectorontwikkeling en mobilisatie van private financieringsstromen
- 3) versterkte focus op private sectorontwikkeling en mobilisatie van private financieringsstromen; en
- 4) mede op aandringen van Nederland een operationele verbeterslag zodat de Bank nog slagvaardiger en effectiever kan gaan opereren (*Better Bank-agenda*).

Uw kamer is in het verslag van de jaarvergadering van de Wereldbankgroep in 2016 (Kamerstuk 26 234, nr. 194) geïnformeerd over de besluitvorming inzake de *Forward Look*.

Nederland is positief over de *Forward Look*, omdat de toegenomen focus op fragiliteit, klimaat en private sector ontwikkeling en mobilisatie nauw aansluit op de Nederlandse prioriteiten in het internationale beleid. De WBG wordt meer actief op het snijvlak van humanitaire interventies en structurele ontwikkelingsprogramma's, vooral daar waar door langdurige humanitaire crises ontwikkelingsresultaten teniet dreigen te worden gedaan. De Bank zet ook sterker in op ondersteuning van de problemen bij langdurige vluchtelingensituaties. De ondersteuning van de Bank voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in bijvoorbeeld Jordanië, Somalië en Zuid-Sudan is in 2017 verder toegenomen. Uitbreiding van steun naar Irak wordt momenteel voorbereid. De WBG is daarnaast van alle multilaterale instellingen de grootste investeerder in klimaat, zowel op het gebied van mitigatie als adaptatie, en ligt op schema om voor 2020 28% van de jaarlijkse commiteringen te besteden aan klimaat. De WBG heeft de *Financing for Development Agenda* intern vertaald naar een stapsgewijze benadering, de *Cascade approach* genaamd, om de private sector meer te betrekken bij de financiering van ontwikkelingsprojecten. Het uitgangspunt bij deze benadering is dat bij elk ontwikkelingsproject bekeken wordt of duurzame financiering door de private sector mogelijk is. Wanneer dit niet mogelijk is, wordt bezien of de Bank eventuele investeringsbarrières kan wegnemen door het ondernemersklimaat te bevorderen of door het inzetten van risico-instrumenten. Schaarse publieke financiering wordt op deze manier alleen ingezet waar dit het meest noodzakelijk is, terwijl private financiering wordt ingezet als hefboom voor duurzame ontwikkeling en economische groei.

De afgelopen jaren hebben ook in het teken gestaan van een lastige reorganisatie en bezuinigingsoperatie die President Kim in zijn eerste termijn heeft ingezet. Onder President Kim zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd binnen de Bank. Zo heeft hij thematische *Global Practices* ingericht waardoor kennis beter benut wordt. Daarnaast is een nieuw raamwerk voor aanbestedingen tot stand gekomen en zijn nieuwe *Safeguards* – waarborgen om te zorgen dat de impact van projecten op mens en milieu geminimaliseerd wordt – aangenomen. Het kabinet is van mening dat door deze reorganisatie en bezuinigingsoperatie de Bank er nu beter voorstaat. De effectiviteit en relevantie van de Wereldbankgroep voor het Nederlandse beleid blijkt ook uit de positieve beoordeling van de Wereldbankgroep en IFC in de multilaterale scorekaart uit 2017 (bijlage Kamerstuk 33 625, nr. 251)

Noodzaak tot uitbreiden financiële capaciteit

De Wereldbankgroep bestaat uit vier onderdelen die financiering verstrekken voor ontwikkeling. De *International Development Association* (IDA), het onderdeel dat hoofdzakelijk gesubsidieerde leningen en schenkingen verstrekt aan overheden voor lage inkomenslanden, wordt elke drie jaar door donoren van additionele financiële middelen voorzien. In december 2016 zijn de onderhandelingen over de 18^e middelenaanvulling afgerond. Deze hebben erin geresulteerd dat IDA voor de periode medio 2017 t/m 2020 de financiering met 45% heeft kunnen vergroten ten opzichte van de periode daarvoor (Kamerstuk 26 234, nr. 195). De *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), het onderdeel van de Wereldbankgroep dat garanties verstrekt aan private ondernemingen tegen politieke risico's, heeft in 2016 eveneens de capaciteit kunnen vergroten doordat aandeelhouders hebben ingestemd met het ophogen van de statutaire garantielimit. De vraag of na het vaststellen van de *Forward Look* het ook noodzakelijk is om de financiële capaciteit van de Wereldbankgroep te vergroten focust zich daarom op de overige twee onderdelen: de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en de *International Finance Corporation* (IFC). Meer informatie over de financieringsstructuur en de Nederlandse bijdragen aan de verschillende onderdelen van de Wereldbankgroep Groep is opgenomen als bijlage bij het verslag van de Wereldbankgroep Jaarvergadering 2017 (Kamerstuk 26 234, nr. 207).

De IBRD en IFC zijn efficiënte mechanismen om financiering voor ontwikkeling te genereren. De IBRD en IFC worden dankzij de kapitaalinjectie, in het geval van IBRD bijbehorende garantstelling, van de aandeelhouders door de kredietbeoordelaars beoordeeld als solide financiële instelling met een *triple A*-kredietwaardering. Deze garantie kan pas worden opgevraagd als de IBRD zich in ernstige liquiditeitsproblemen zou bevinden. De kans hierop is minimaal, vanwege de preferentiële status die IBRD geniet bij zijn debiteuren, en gezien het conservatieve prudentiële beleid en de solide buffers die de IBRD aanhoudt om de risico's te dekken.

De solide kredietwaardering stelt de IBRD en IFC in staat om op basis van ingelegd kapitaal door aandeelhouders voordelig additionele fondsen op de kapitaalmarkt te lenen door zelf obligaties uit te geven, en deze middelen vervolgens samen met het eigen vermogen tegen gunstige voorwaarden te investeren in ontwikkelingsprojecten en programma's. Door deze hefboomwerking, de revolverende werking en het genereren van eigen netto-inkomsten, kunnen IBRD en IFC ieder jaar substantiële bedragen aan gunstige financiering uitzetten in ontwikkelingslanden (respectievelijk ongeveer USD 21 en 18 miljard in 2017) met een relatief beperkte historische kapitaalinjectie van alle aandeelhouders tezamen (USD 16,1 miljard voor IBRD en 2,6 miljard voor IFC). Daarnaast investeren in

veel van de projecten van de IBRD en IFC zijdelings ook andere investeerders, vooral bij IFC met name uit de particuliere sector, in lijn met de ambitie van de *Financing for Development* agenda, waarbij de private sector een belangrijke motor is voor het financieren en genereren van duurzame economische groei. Daarmee genereert elke geïnvesteerde dollar van IBRD 5 dollar aan investeringen, en is deze factor bij IFC 1 op 20. Tenslotte is uit het netto-inkomen van de betrokken instellingen sinds hun oprichting meer dan EUR 20 miljard afgedragen aan IDA, het fonds voor de allerarmste landen.

IBRD en IFC lopen op dit moment echter, gegeven het geëigende prudentiële beleid van deze ontwikkelingsbanken, tegen de limieten van hun financieringsmogelijkheden aan. Een nieuwe kapitaalleg in zowel de IBRD als IFC zou tegemoetkomen aan bestaande en nieuwe ontwikkelingsuitdagingen.

Hoewel alternatieve financieringsstromen in volume toenemen en middeninkomenslanden steeds meer eigen middelen genereren via bijvoorbeeld belastinginkomsten en *remittances*, is financiële ondersteuning van de IBRD aan middeninkomenslanden nog steeds van belang voor het uitbannen van extreme armoede in 2030, het bereiken van gedeelde welvaart en het behalen van de SDGs en de klimaatafspraken. Beide instellingen krijgen daarbij steeds meer te maken met fragiele klantlanden. Middeninkomenslanden blijven kwetsbaar voor crises of exogene schokken met risico van olievlekwerking naar de armste landen. De Wereldbankgroep heeft becijferd dat meer dan 70% van de mensen die in extreme armoede leven zich bevinden in middeninkomenslanden (*pockets of the poor*). Tegelijkertijd is het zo dat middeninkomenslanden, waartoe ook landen als Jordanië, Libanon en Irak behoren, 60% van de vluchtelingen wereldwijd opvangen. Daar staat tegenover dat middeninkomenslanden worden gezien als belangrijke motor voor regionale en mondiale economische groei, innovatie en kennisontwikkeling. Omdat de landen de transitie naar schonere technologieën in veel gevallen nog niet hebben doorlopen, zijn zij verantwoordelijk voor 58% van de mondiale CO₂-uitstoot. De jaarlijkse behoefte aan investeringen in infrastructuur ten behoeve van inclusieve en duurzame economische groei in middeninkomenslanden overstijgt momenteel de 1000 miljard dollar. Slechts 20% daarvan wordt op dit moment door de private sector afgedekt. Ook de vraag naar investeringen in huisvesting, onderwijs en gezondheid is in deze landen groot.

In middeninkomenslanden, maar ook in de armste landen en in fragiele staten is voor IFC een belangrijke rol weggelegd in het mobiliseren van privaat kapitaal om investeringen waar te maken die de private sector zonder steun van IFC niet op zou pakken vanwege de hoge investeringsrisico's. Om maximaal bij te dragen aan de gestelde ambities, betoogt de Bank dat IFC daarom meer kapitaal nodig heeft. Vooral de katalytische rol van IFC is hierin belangrijk: om privaat kapitaal te mobiliseren is een zekere mate van *skin in the game* benodigd, waarmee IFC een deel van het investeringsrisico op zich neemt. Vooral nu IFC – onder andere naar Nederlandse wens – meer gaat doen in de armste landen en fragiele staten, zal het risicoprofiel van de investeringen stijgen. Om op korte termijn voldoende buffers op te bouwen om deze risico's en additionele kosten effectief te dekken is een hogere kapitaalleg nodig. De aandeelhouders hebben sinds 1991 geen substantieel bedrag meer ingelegd in IFC.

Onderhandelingen over een kapitaalverhoging

In de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbankgroep is sinds de jaarvergadering van 2016 gesproken over uitbreiding van de financiële capaciteit van de IBRD en IFC. Om antwoord te geven op de vraag of, en zo ja, hoeveel extra kapitaal inleg van aandeelhouders noodzakelijk is, neemt de Bank verschillende ambitieniveaus voor een gemiddeld jaarlijks leenvolume van 2019 t/m 2030 als startpunt. Daaruit volgt vervolgens een kapitaalbehoefte om deze ambitieniveaus waar te maken. Deze kapitaalbehoefte kan deels ingevuld worden door het nemen van interne financiële maatregelen door de IBRD en IFC om de kapitaalbasis te versterken. Het verschil tussen de geïdentificeerde kapitaalbehoefte en de extra kapitaal aangroei als gevolg van interne kapitaalversterkende maatregelen – het kapitaalgat – zal vervolgens opgevuld moeten worden door de kapitaal inleg van aandeelhouders.

De Bank heeft zowel voor de IBRD als IFC verschillende scenario's doorgerekend. Zonder kapitaalverhoging zou het gemiddelde jaarlijkse leenvolume van de IBRD uitkomen op 21 miljard dollar per jaar. Hiermee zou het jaarlijks uitleenvolume ruim een derde lager komen te liggen dan het historisch gemiddelde van nominaal 28 miljard dollar per jaar. Dit zou de operationele slagkracht van de IBRD fors verminderen, waardoor het een minder grote bijdrage kan leveren aan o.a. de SDGs en de klimaatdoelstellingen. Bij IFC komend de jaarlijkse eigen investeringen zonder aanvullende kapitaal inleg of andere financiële maatregelen in 2030 uit op USD 14 miljard per jaar, waarmee IFC 9 miljard aan private sector middelen weet te mobiliseren. Om IFC een grotere rol te laten spelen in private sectorontwikkeling en mobilisatie van private financieringsstromen heeft ook IFC verschillende scenario's gepresenteerd om die de financiële slagkracht van IFC kunnen vergroten.

Onderstaande tabel vat de bandbreedte samen van de verschillende scenario's die de Wereldbankgroep heeft gepresenteerd voor IBRD en IFC, de daarbij behorende jaarlijkse uitleenvolumes en de maximaal benodigde kapitaal inleg van aandeelhouders.

Voorgelegde scenario's kapitaalverhoging IBRD en IFC (in dollars)

Scenario	Uitleenvolume per jaar 2019–30	Totaal maximaal benodigde kapitaal inleg aandeelhouders
IBRD		
Geen extra kapitaal	21 mld.	n.v.t.
Minimale kapitaalverhoging	28 mld.	5 mld.
Maximale kapitaalverhoging	42 mld.	20 mld.
IFC		
Geen extra kapitaal	14 mld.+ 9 mld. mobilisatie	n.v.t.
Minimale kapitaalverhoging	25 mld. + 23 mld. mobilisatie	7 mld.
Maximale kapitaalverhoging	30 mld. + 30 mld. mobilisatie	10 mld.

De benodigde kapitaal inleg van aandeelhouders kan echter ook voor een deel worden opgevangen door het nemen van interne kapitaalversterkende maatregelen door de IBRD en IFC. Daarbij zijn er grofweg vier mogelijkheden:

1. Verlagen van operationele uitgaven. Tevens kunnen enige kostenbesparingen worden gerealiseerd wanneer de nu lopende herziening van beloningsmethodiek tot lagere salarisniveaus leidt.
2. Verhogen van inkomsten (alleen mogelijk voor de IBRD) door de renteopslag te verhogen, bijvoorbeeld voor leningen met langere looptijden of voor relatief rijkere landen.
3. Het verlagen of afschaffen van de bijdrage die IBRD en IFC doen aan IDA uit hun netto inkomen.
4. Het verder optimaliseren van de balans van de IBRD en IFC en bezien of het mogelijk is om een grotere risicobereidheid te accepteren door met de bestaande kapitaalbasis meer uit te gaan lenen, met behoud van de hoogste kredietbeoordeling.

Ten aanzien van de mogelijkheden op het punt van balansoptimalisering is – mede op aandringen van Nederland – in 2017 een extern onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek concludeert dat er op dit moment geen ruimte is om met hetzelfde kapitaal meer te gaan uitlenen. Hierbij wordt gewezen op de noodzaak van een voldoende conservatief prudentieel beleid van een ontwikkelingsbank die in belangrijke mate afhankelijk is van haar goede reputatie op de kapitaalmarkt (AAA-kredietwaardering).

Wanneer aandeelhouders besluiten tot een kapitaalverhoging draagt elke aandeelhouder in principe proportioneel aan zijn aandeel bij aan de kapitaalverhoging. In het geval van Nederland is dit 2,05% en 2,19% voor respectievelijk IBRD en IFC. Dit heet een algemene kapitaalverhoging. Daarnaast speelt binnen de Bank ook de vraag of de aandeelhoudersverhoudingen aangepast moeten worden en ontwikkelingslanden en opkomende economieën meer inspraak moeten krijgen. Dit kan gerealiseerd worden door een zogeheten selectieve kapitaalverhoging, waarbij een deel van de aandeelhouders de ruimte krijgt om meer kapitaal in te leggen en zo het aandeel te laten groeien. Een deel van de kapitaalleg om de scenario's voor uitbreiding financiële capaciteit te realiseren zou ook via een selectieve kapitaalverhoging ingevuld kunnen worden. Om te bepalen welke aandeelhouders ondervertegenwoordigd zijn binnen de Bank en dus mee mogen doen met de selectieve kapitaalverhoging om in aandeel te groeien is in 2016 een formule tot stand gekomen die als richtsnoer dient om te bepalen welke landen onder- of oververtegenwoordigd zijn. Daarbij wordt bekeken naar het economisch gewicht van landen in de wereldeconomie en de bijdragen die landen doen aan IDA. Vervolgens wordt bekeken op welk aandeel (en dus stemrecht) landen volgens de formule recht zouden hebben en wat het verschil is met het daadwerkelijke aandeel, om te kunnen bepalen welke landen dus oververtegenwoordigd of ondervertegenwoordigd zijn. Uit deze formule volgt dat Nederland oververtegenwoordigd is binnen de Bank. Wanneer wordt besloten om een deel van de kapitaalverhoging in de vorm van een selectieve kapitaalverhoging uit te voeren zal dit er daarom toe leiden dat de Nederlandse financiële bijdrage in de totale kapitaalleg lager wordt. Nederland zal daarvoor wel aan relatief aandeel, en daarmee stemgewicht inleveren.

De discussie over extra financiële capaciteit voor de IBRD en IFC vindt plaats in de Raad van Bewindvoerders, waarin Nederland – mede dankzij haar eigen kapitaalleg – een stoel inneemt namens een bredere kiesgroep, wiens wensen NL ook mee moet nemen in de inzet tijdens de vergaderingen. De gesprekken in de Raad van Bewindvoerders gaan over het gewenste ambitieniveau en de daarbij passende hoogte van een kapitaalverhoging. Daarnaast wordt gesproken over de gewenste mix van interne kapitaalversterkende maatregelen, een selectieve kapitaalverhoging en een algemene kapitaalverhoging.

Omdat er nog geen overeenstemming is over wat het ambitieniveau zou moeten zijn en hoe de mix van deze maatregelen eruit moet zien is een eventueel Nederlands aandeel in een kapitaalverhoging voor de IBRD en de IFC op dit moment nog niet vast te stellen. Voor zowel de IBRD als de IFC wordt in de scenario's ervan uitgegaan dat de kapitaalleg groten-deels door middel van een algemene kapitaalverhoging zal worden inbetaald. Het Nederlandse aandeel in de totale kapitaalleg van aandeelhouders komt daarmee in de buurt van het huidige Nederlandse aandeel in de IBRD en IFC, respectievelijk 2,05% en 2,19%. De eventuele kapitaalleg in de IBRD en IFC is afkomstig van de begroting van het Ministerie van Financiën, maar is tevens aan te merken als *Official Development Assistance* (ODA) en zal daarom ingepast moeten worden binnen het ODA-plafond.

Nederlandse inzet

Nederland heeft in de gesprekken over het uitbreiden van financiële capaciteit van de IBRD en IFC ingezet op twee voorwaarden. Ten eerste moet voorafgaand aan een kapitaalverhoging een gedegen toekomstvisie worden vastgesteld, en de Bank moet uitvoering geven aan de operationele verbeterlagen om slagvaardiger en effectiever te gaan opereren (*Better Bank-agenda*). Ten tweede moeten eerst interne kapitaalversterkende maatregelen worden uitgeput voordat aandeelhouders gevraagd kan worden extra kapitaalleg te voldoen. Het kabinet is positief over de mate waarin de Bank tegemoetkomt aan deze twee voorwaarden. Zoals eerder in deze brief is beschreven, is de *Forward Look* naar tevredenheid afgerond. De Bank is daarnaast responsief geweest op de *Better Bank-agenda*, door nieuwe *Safeguards* aan te nemen en in te zetten op het de-bureaucratiseren van de eigen organisatie. Daarnaast zijn interne kapitaalversterkende maatregelen onderdeel van het pakket. In deze context heeft de Bank uitgebreid onderzoek laten doen naar de toereikendheid van het beschikbare kapitaal om de ambities waar te maken, alsmede de mogelijkheden voor het vergroten van inkomsten als gevolg van prijsverhogingen.

Hoewel Nederland tevreden is over hoe responsief de Bank is geweest ten aanzien van de twee door Nederland gestelde voorwaarden blijft Nederland in de onderhandelingen inzetten op de volgende punten:

- De extra financiële capaciteit die gegenereerd wordt moet zoveel mogelijk tot besteding komen in landen waar ontwikkelingsfinanciering het schaarsst is. Dat betekent voor de IBRD dat de omvang van financiële ondersteuning voor minder welvarende middeninkomenslanden, de *Lower Middle Income Countries* (LMICs), sterker moet groeien dan voor rijkere middeninkomenslanden, de *Upper Middle Income Countries* (UMICs), die in toenemende mate toegang hebben tot de kapitaalmarkten. Bovendien ziet Nederland graag dat er striktere projectcriteria worden gehanteerd voor deze UMICs, om te borgen dat de financiering van de IBRD substantiële meerwaarde biedt, bijvoorbeeld door sterkere focus op klimaatrelevante investeringen. Tot slot ziet Nederland graag dat er een meer vastomlijnd graduatietraject in de IBRD wordt vormgegeven, dat ervoor zorgt dat rijkere middeninkomenslanden op termijn geen beroep meer doen op de financiering van de IBRD. Binnen de IFC zet Nederland erop in dat IFC meer dan voorheen gaat investeren in de armste landen en in fragiele staten, omdat hier de opgave voor private sectorontwikkeling het grootst is en de omvang van private financieringsstromen nog het schaarsst.
- Eventuele kapitaalleg moet ook bijdragen aan vergroete aandacht voor fragiele staten, conflictpreventie en bevordering van stabiliteit, onder andere in de grensregio's van Europa, waaronder de focuslanden van dit kabinet.

- De Wereldbankgroep is één van de grootste financiers van klimaatprojecten in ontwikkelingslanden, en is goed op stoom om hier per 2020 28% van haar jaarlijkse commiteringen aan toe te wijden. Nederland zet erop in dat de Bank stappen zet om de portfolio nog verder te vergroenen.
- Nederland blijft inzetten op verdere uitvoering van afgesproken maatregelen van de bank om nog slagvaardiger en efficiënter te opereren (de *Better Bank-agenda*), bijvoorbeeld door nog meer staf te decentraliseren naar de ontwikkelingslanden zelf.
- Verdergaande interne financiële maatregelen zijn onderdeel van de scenario's die de Bank heeft gepresenteerd. Hoewel de afgelopen jaren al diverse interne maatregelen zijn genomen (o.a. kostenbesparingen, instellen van een begrotingsanker, lagere IDA-afdrachten en prijsverhogingen) kan het wat Nederland betreft alleen tot een kapitaalverhoging komen wanneer een significant deel van de kapitaalbehoefte door de Bank zelf wordt gegenereerd door interne kapitaalversterkende maatregelen. Nederland is daarbij van mening dat de IBRD in ieder geval voldoende interne kapitaalversterkende maatregelen moet nemen om het historisch gemiddelde leenvolume vol te houden.
- Nederland zet daarbij voornamelijk in op verdere kostenbesparingen, waaronder de herziening van de salarismethodiek, en het verhogen van inkomsten, waarbij rijkere landen liefst een hogere prijs gaan betalen voor het beleidsadvies en de leningen van de IBRD. Gezien het belang van voldoende steun voor de allerarmste landen is Nederland geen voorstander van het verder verlagen of afschaffen van de afdrachten van de IBRD en IFC aan IDA.
- Financiële duurzaamheid van de Bank: indien het tot een kapitaalverhoging komt, moet dit een eenmalig besluit zijn waarna de Bank in de verdere toekomst – of in ieder geval tot 2030 – over voldoende financiële slagkracht beschikt, ook in periodes van mondiale economische tegenwind wanneer de Bank een anticyclische rol wil spelen.
- Versterking van de capaciteit van IFC zou bij voorkeur gelijktijdig moeten plaatsvinden met die van de IBRD. Dit acht Nederland van belang om invulling te geven aan de eerder beschreven *cascade approach* van de Wereldbankgroep, waarbij – waar mogelijk en opportuun – projecten (mede) worden gefinancierd en gedragen door de particuliere sector.
- Nederland onderkent dat het nodig is om (beperkt) ruimte te maken voor vergrote inspraak van ontwikkelingslanden en opkomende economieën. Het lijkt dan ook acceptabel wanneer door middel van een eventuele selectieve kapitaalverhoging extra aandelen worden gekocht door landen in deze groep. Aanpassing van de aandeelhoudersverhoudingen dient echter in beheersbare stappen plaats te vinden, waarbij de belangen van Nederland, inclusief blijvende representatie in de Raad van Bewindvoerders, geborgd blijven.

Krachtenveld

Binnen de Raad van Bewindvoerders bestaan uiteenlopende opvattingen over een aantal belangrijke zaken. Naast de vraag welk ambitieniveau de Bank moet nastreven spitst de discussie zich toe op (i) de vraag of de portfolio van de IBRD en IFC zich meer moet richten op landen waar financiering het schaarsst is, (ii) of gelijktijdig een kapitaalverhoging voor de IBRD en IFC noodzakelijk is, (iii) hoe de kapitaalbehoefte ingevuld kan worden, waarbij met name het verlagen of afschaffen van de netto inkomensafdrachten aan IDA een twistpunt is, en (iv) of de prijzen op leningen kunnen worden verhoogd, met name voor de rijke middeninkomenslanden.

Lenende landen, onder leiding van de grote opkomende economieën, zijn uitgesproken voorstander van een grotere IBRD en IFC. Zij wijzen daarbij op de grote financiële noden van ontwikkelingslanden en zien uitbreiding van financiële capaciteit als enige logische stap om te zorgen dat de Wereldbankgroep haar relevantie behoudt. Deze landen sturen met name aan op extra kapitaalleg van aandeelhouders. Daarnaast zijn deze landen voorstander van een grotere selectieve kapitaalverhoging, om zo meer ruimte te maken voor een verschuiving in de aandeelhoudersverhoudingen. De meeste West-Europese landen zijn ook voorstander van een kapitaalverhoging voor de IBRD en IFC, zij het in een wat beperktere omvang dan de lenende landen. Deze Europese landen stellen daar voorwaarden tegenover, met focus op verschillende kanten van het spectrum van hierboven genoemde discussiepunten. De VS zijn het meest kritisch op een kapitaalverhoging. Zij zijn van mening dat de IBRD nog teveel investeert in landen die al voldoende capaciteit hebben om zichzelf te financieren – vooral China – en dat de private sector-strategie van de Bank zich eerst moet bewijzen voordat een kapitaalverhoging voor de IFC aan de orde kan zijn.

Besluitvormingsproces

In de *Lima Roadmap* was afgesproken dat de opties voor het uitbreiden van de financiële capaciteit bij de jaarvergadering in 2017 overwogen moesten worden. Inmiddels is gebleken dat er meer tijd nodig is om tot overeenstemming te komen. De onderhandelingen vinden plaats in de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbankgroep. De Bank stuurt daarbij aan op een voorstel voor een kapitaalverhoging tijdens de aanstaande voorjaarsvergadering (19-21 april). Door de nog bestaande verschillen in opvattingen is het echter niet ondenkbaar dat de besluitvorming mogelijk verder worden doorgeschoven, naar de jaarvergadering later dit jaar (12–14 oktober).

Een besluit tot een kapitaalverhoging voor de IBRD en IFC vraagt om instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de Raad van Gouverneurs. Voor de IBRD is 75% van het stemgewicht nodig om tot een besluit over een kapitaalverhoging te komen, bij de IFC is dat 80%. Geen enkel land kan besluitvorming binnen de IBRD blokkeren (VS-aandeel is 16,25%). De VS hebben als enige een veto voor de IFC (VS-aandeel is 22,19%). Indien een besluit tot een kapitaalverhoging tot stand komt, kan elk land individueel nog besluiten om wel of niet de aan dat land toegewezen kapitaalleg te voldoen in ruil voor nieuwe aandelen. Indien een land besluit niet mee te doen met een kapitaalverhoging heeft dit wel tot gevolg dat het totaal opgehaalde kapitaal iets lager is en het relatieve aandeel van het betreffende land verwatert en het land daarmee aan stemgewicht en invloed inlevert.

Uw Kamer zal worden geïnformeerd over de inzet van het kabinet bij de voorjaarsvergadering en de jaarvergadering, waar eventuele besluitvorming over de kapitaalverhoging zal moeten plaatsvinden. Indien tijdens de voorjaarsvergadering of jaarvergadering er overeenstemming wordt bereikt over een kapitaalverhoging, zal de Raad van Gouverneurs door middel van een resolutie gevraagd worden hier officieel mee in te stemmen, waarbij een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is. Hierna zullen aandeelhouders de individuele verplichting tot extra kapitaalleg moeten aangaan, waarbij aandeelhouders ook de mogelijkheid hebben om niet deel te nemen met de consequentie dat hun relatieve kapitaalaandeel dan verwatert en zij invloed inleveren.

Indien er overeenstemming wordt bereikt over besluitvorming zal uw Kamer in de verslagen van de voorjaarsvergadering en jaarvergadering

worden geïnformeerd over hoe het kabinet het uiteindelijke akkoord beoordeelt en of het voornemens is in te stemmen met de resolutie, deel te nemen aan een kapitaalverhoging en hiervoor de budgettaire ruimte te reserveren. Indien het kabinet wil deelnemen aan de kapitaalverhoging, zal Nederland naar verwachting in 2019 de verplichting aan de IBRD en IFC moeten afgeven. Vanaf 2020 kan Nederland dan de kapitaalinleg naar verwachting over een periode van vijf jaar voldoen. In de desbetreffende jaren zullen binnen het ODA-budget hiervoor middelen gereserveerd moeten en dit zal in de reguliere begrotingsbesluitvorming worden meegenomen.

Tot slot

Het kabinet beoordeelt de Wereldbankgroep als een relevant, efficiënt en effectief instrument voor het realiseren van de ontwikkelingsagenda tot aan 2030 en de BHOS- en klimaatdoelen van dit kabinet. Het kabinet heeft daarom een positieve grondhouding t.a.v. de voorstellen van de Bank om de financiële capaciteit te vergroten. Uiteindelijke steun voor een aanvullende kapitaalinleg zal worden beoordeeld op basis van de mate waarin de Wereldbankgroep tegemoet is gekomen aan de Nederlandse positie en belangen. Voorafgaande aan de voorjaarsvergadering in april zal uw Kamer nader worden geïnformeerd over het verloop van de onderhandelingen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag[Ondertekenaar 4]

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra