

Vergaderjaar 2012–2013

26 234

Vergaderingen interim Committee en Development Committee

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2013

Hierbij heb ik het genoegen u, mede namens de Minister van Financiën, het rapport *Working with the Worldbank; Evaluation of Dutch World Bank policies and funding (2000–2011)* aan te bieden, alsmede een appreciatie van de bevindingen van de evaluatie.¹

De evaluatie vloeit voort uit het feit dat de laatste IOB-evaluatie van de Nederlandse inzet bij de Wereldbank en de kwaliteit van de Bank als partner in het Nederlands ontwikkelingsbeleid in 1999 is gepubliceerd. De Wereldbank heeft zich sindsdien verder ontwikkeld en is een belangrijke multilaterale partner geworden in het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In de periode 2000–2011 heeft Nederland 5,3 miljard euro van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget uitgegeven via de Wereldbank en de International Finance Corporation (IFC).

De evaluatie is uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in maart 2013 een onderzoek afgerond naar de Nederlandse samenwerking met de Wereldbank over de periode 2000–2011.

Achtergrond en doelstelling

De Wereldbank (Groep) is een van de hoofdspelers in de internationale architectuur voor ontwikkelingssamenwerking en veruit de belangrijkste financier van landenprogramma's op het gebied van armoedebestrijding. Daarnaast is de Wereldbank een belangrijk kennis- en adviescentrum op het gebied van ontwikkelingsvraagstukken.

De IOB studie heeft als doel een overzicht te bieden op de Nederlandse samenwerking met de Wereldbank, en de kwaliteit van de Wereldbank als ontwikkelingspartner over het afgelopen decennium. De studie beschrijft de bredere institutionele samenwerking met de Bank en meer in detail de samenwerking rondom het arme landenloket IDA en de verschillende fondsen (*trust funds*) bij zowel de Wereldbank als IFC (de private sectortak).

De studie baseert zich grotendeels op de evaluatieresultaten en bevindingen van de *Independent Evaluation Group* (IEG), de vermaarde interne en onafhankelijke evaluatiedienst van de Wereldbank. Daarnaast hebben de onderzoekers enkele landen- en programma *case studies* uitgevoerd en betrokkenen bij de Wereldbank/IFC, in Nederland en op ambassades geïnterviewd. De studie gaat niet in detail in op de financiering van de zogeheten *Financial Intermediary Funds*, zoals het *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, omdat de Wereldbank daarin slechts een secretariaatsrol speelt, en evenmin op onderdelen van de Wereldbank Groep waar Nederland minder intensief bij betrokken is, zoals MIGA en ICSID.

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

De studie concludeert dat de Wereldbank over het afgelopen decennium kwalitatief is verbeterd en een relevantere en effectievere partner voor Nederland is geworden. De studie stelt ook vast dat de Nederlandse fondsen over het algemeen goed zijn besteed. Ik verwelkom en onderschrijf deze positieve uitkomsten. De onderzoekers noemen ook enkele aandachtspunten, waar ik nader op in zal gaan.

De studie beschrijft kort de geleidelijke omslag die Wereldbank al sinds de jaren 90 heeft gemaakt van de «Washington Consensus» naar een benadering meer gericht op armoedebestrijding. Deze lijn, ingezet onder president Wolfensohn, is de afgelopen jaren onder leiding van president Zoellick voortgezet. De nieuwe president Kim heeft te kennen gegeven de focus op armoedebestrijding en inclusieve groei te zullen bestendigen. Na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 heeft de Wereldbank adequaat gereageerd door de leningen aan arme- en middeninkomenslanden fors te intensiveren en zo een belangrijke anticyclische rol te vervullen. Vooral het leenvolume van het loket voor de allerarmste landen, IDA, heeft een grote groei doorgemaakt. Vanwege de hoge effectiviteit van IDA heeft Nederland, momenteel achtste contribuant, een belangrijke financiële bijdrage aan IDA geleverd en als invloedrijke donor de inhoudelijke agenda mede vorm gegeven. Zodoende is de agenda van de Wereldbank in toenemende mate de focusgebieden van het Nederlandse beleid gaan reflecteren.

De belangrijkste conclusies van de studie worden hieronder toegelicht, en ik zal waar relevant ingaan op kritische punten en conclusies en enkele onderliggende bevindingen.

Bevindingen

- IOB concludeert dat de Wereldbank over de gehele breedte effectiever is gaan opereren. Wereldbank projecten scoorden volgens IEG aanzienlijk hoger dan in het voorgaande decennium. Het feit dat er de laatste jaren op sommige terreinen weer van een lichte daling sprake is, kan mede worden verklaard door de soms moeizame voortgang in fragiele staten. Dit is zeker een punt van zorg en aandacht, en ik zal dit tijdens de Voorjaarsvergadering bij de president van de Wereldbank aan de orde stellen.
- IOB constateert dat veel van de Nederlandse prioriteiten op het terrein van armoedebestrijding (inclusief de Millenniumdoelen, gender en landbouw), de benadering van fragiele staten en klimaatverandering, onderdeel zijn geworden van het Wereldbank, i.c. IDA-beleid. De Wereldbank heeft duidelijke stappen gezet op het terrein van *results-based management*, monitoring en evaluatie en het verbeteren van financieel management, rapportages en het vergroten van transparantie naar de buitenwereld. De Wereldbank loopt voorop op het toegankelijk maken van data, projectgegevens en kennis. Ik deel de conclusie van IOB dat er steeds meer convergentie van beleid is tussen Nederland en de Bank. De sterkere focus in het beleid van de Bank die Nederland door de jaren heen bepleitte op onder meer armoede, gender, duurzaamheid, goed bestuur, anticorruptie, fragiele staten en post-conflict, werd grotendeels gerealiseerd in het afgelopen decennium.
- IOB constateert ook een aantal tekortkomingen in het Wereldbankbeleid. De uitvoering van Wereldbank projecten is in sommige gevallen nog onvoldoende door een onrealistische opzet, gebrekkige consultatie met *stakeholders* en onvoldoende begeleiding. Ook op het terrein van harmonisatie en *alignment* kan de bank nog een slag maken. De beperkte aanwezigheid van de Bank in kleinere (Afrikaanse) IDA-landen trok in de onderzochte periode een wissel op de effectiviteit van de door de Bank gesteunde activiteiten, vooral in complexe fragiele situaties en post-conflict landen. Hoewel de recente versterking van de kantoren in IDA-landen dit probleem vermindert, zal ik het belang van delegatie en afstemming op blijven brengen in mijn gesprekken met de Wereldbank en tijdens de IDA17-onderhandelingen.
- De onderzoekers concluderen dat landen-specifieke *trust funds* van de Wereldbank belangrijk zijn geweest om tot een meer geharmoniseerde aanpak te komen op prioritaire thema's in het Nederlandse bilaterale beleid. Dit werkte vooral in situaties waar Nederland beperkte capaciteit beschikbaar had en waar de Wereldbank goed was georganiseerd, en waar tevens politieke- en/of financiële risico's speelden. In Indonesië, Ethiopië en Afghanistan werden zo substantiële resultaten bereikt met Nederlandse steun via *trust funds* beheerd door de Wereldbank. Maar in Zuid-Soedan liep de uitvoering ernstige vertraging op door zwakke personele inzet en strenge procedures van de Bank.
- IOB is kritischer over de niet-landen-specifieke *trust funds* en stelt terecht dat Nederland heeft bijgedragen aan de sterke uitbreiding van dit type fondsen. Sommige *trust funds* die Nederland steunde, droegen bij aan verandering van de focus van de Bank op armoede, gender, fragiele staten en private sector. Veel van deze fondsen misten echter een behoorlijk monitoring- en evaluatiesysteem om een goede beoordeling van hun effecten te kunnen maken. De groei van *trust funds* is aanleiding geweest voor een kritisch IEG rapport en er is een

initiatief gestart om tot consolidatie te komen. Nederland is nauw bij dit initiatief betrokken. Samen met de Wereldbank heeft Nederland in juni 2011 een conferentie georganiseerd om tot een betere aanpak te komen. Het onderbrengen van *trust funds* bij overkoepelende *umbrella* faciliteiten, uitfasering van het *Bank-Netherlands Partnership Program* (bij de Wereldbank), en de hervorming van het *Netherlands-IFC Partnership Program* passen hierin.

- De laatste conclusie van IOB betreft de constatering dat Nederland in de tweede helft van het decennium de grote financiële betrokkenheid bij de Wereldbank niet heeft gekoppeld aan eenzelfde professionele betrokkenheid. Deze conclusie deel ik niet. Zowel op politiek- als op ambtelijk niveau is er een goede dialoog tussen Nederland en de Bank. Zoals de studie aangeeft, is er tussen Nederland en de Bank steeds meer convergentie van beleid op het terrein van armoedebestrijding. Tegelijkertijd heeft het Nederlandse ontwikkelingsbeleid een scherpere sectorfocus gekregen. Sinds 2007 heeft Nederland zich juist vaker aangesloten bij landen-specifieke (meestal multi-donor) *trust funds* en zijn de niet-landen-specifieke *trust funds* op hun retour. Ik ben van plan om dit beleid (aansluiting bij relevante multi-donor *trust funds* en tegengaan van verdere fragmentatie) voort te zetten. Professionele capaciteit is voor deze inzet, alsmede voor de IDA17 onderhandelingen, in voldoende mate beschikbaar.

Aandachtspunten

De studie doet enige suggesties voor de toekomstige samenwerking met de Wereldbank. Ik onderschrijf deze in grote lijnen, maar wil tegelijkertijd ook benadrukken dat op een aantal terreinen al de nodige voortgang is geboekt.

- Voor de Nederlandse inzet in IDA17 is een beknopte strategie voor de onderhandelingen opgesteld. Daarin zijn gewenste resultaten opgenomen en wordt ingegaan op mogelijke gezamenlijke standpunten met gelijkgezinde donoren.
- Conform de ingezette koers gericht op *trust fund* consolidatie onderschrijf ik de notie om te komen tot een verdere beperking van het aantal geoormerkte *trust fund* bijdragen. In overeenstemming met de door de Wereldbank ingezette *road map* worden *trust fund* bijdragen in principe beperkt tot multi-donor landenfonds en/of zogeheten paraplu-fonds om verdere fragmentatie te voorkomen. Deze verantwoordelijkheid is binnen het ministerie duidelijk belegd.
- Ik onderschrijf eveneens dat de *trust funds* die Nederland ondersteunt, effectief dienen te worden benut. Ik spreek hier over een optimale uitwisseling van kennis en ervaringen binnen de afgesproken kaders en over bevordering van synergie tussen *trust funds* en bilaterale programma's. De opzet van het door Nederland recentelijk gesteunde *Water Partnership Program* (WPP) past hierin.
- De effectiviteit van de inzet van de Wereldbank in fragiele staten, en in het bijzonder in partnerlanden, is een constant terugkerend punt in de beleidsdialoog. Sinds de publicatie van het *World Development Report* 2011 over conflict, veiligheid en ontwikkeling is de Wereldbank serieus aan de slag met de aanbevelingen om tot een verbeterde fragiele staten inzet te komen en heeft het de nodige voortgang geboekt. Dit blijft onderwerp van aandacht in de discussies met de Wereldbank en ik zal het ook tijdens de Voorjaarsvergadering aan de orde stellen.
- Uit de IOB evaluatie blijkt dat de kwaliteit van de interne organisatie van het private sector loket, IFC, sterk is gegroeid in het afgelopen decennium. De suggestie van IOB om eerst het NIPP te evalueren alvorens over te gaan tot verdere Nederlandse financiering van de *advisory services* van IFC neem ik niet over. Eerdere NIPP evaluaties alsmede positieve beoordelingen van de effectiviteit van IFC door IEG

en in *scorecards* van enkele bilaterale donoren (VK, Australië), geven mij voldoende vertrouwen in deze partner.

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken doet monitoring en evaluatie activiteiten conform het Wereldbanksysteem voor resultaatgerichte monitoring en evaluatie. Kennisuitwisseling met de Wereldbank (en andere internationale organisaties) is van groot belang geweest voor de introductie van principes van *quality-at-entry* en *management-for-results*. De uitwerking bij Buitenlandse Zaken vereist uiteraard wel maatwerk en wordt afgestemd met posten en directies.

Tot slot

Ik zie het IOB-rapport als een aanmoediging voor het nauw betrekken van de Wereldbank bij mijn beleid. De Wereldbank is een partner bij de verwezenlijking van mijn grootste ambitie: het uitbannen van extreme armoede in één generatie. Ik wil dit vormgeven via IDA en via multi-donor landenfondsen en/of paraplu-fondsen die zijn gericht op de speerpunten voor ontwikkelingssamenwerking. Ik verwacht wel dat iets terug van de Bank. Realistische programma's, goede consultatie en heldere rapportage over resultaten op de speerpunten. Daar zal ik de Wereldbank aan houden.