

Vergaderjaar 2016–2017

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 195

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2017

Hierbij informeren wij u over de uitkomst van de onderhandelingen voor de middelenaanvulling van IDA18 die in december 2016 zijn afgerond¹. De *International Development Association* (IDA) is het onderdeel van de Wereldbankgroep dat concessionele leningen en schenkingen verstrekt aan de armste landen in de wereld. Elke drie jaar worden onderhandelingen gevoerd over de middelenaanvulling van dit fonds. IDA18 loopt van 2017 tot en met 2020. Uw Kamer is op 27 september 2016 geïnformeerd over de Nederlands inzet (Kamerstuk 26 234, nr. 191).

De middelenaanvulling van IDA18 vond plaats in het jaar nadat de internationale gemeenschap afspraken heeft gemaakt over ambitieuze doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, vastgelegd in de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs), en het Klimaatakkoord van Parijs. De afgelopen decennia zijn belangrijke resultaten geboekt en is het aantal mensen dat in extreme armoede leeft sterk gedaald. Extreme armoede is nu in toenemende mate geconcentreerd in landen waar fragiliteit en conflict, klimaatverandering en onvoldoende arbeidsmogelijkheden als gevolg van demografische ontwikkelingen bedreigingen vormen voor ontwikkeling. In deze context zijn de doelstellingen van de Bank om extreme armoede uit te bannen en gedeelde welvaart te bereiken onverminderd relevant. IDA speelt als 's werelds grootste bron van concessionele financiering een essentiële rol in het stimuleren van economische groei en ontwikkeling in de armste landen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Onderhandelingsresultaat

Het kabinet kijkt terug op een succesvolle middelenaanvulling. Donoren zijn tijdens de laatste onderhandelingsronde op 14–15 december 2016 in Indonesië een financieel pakket overeengekomen van USD 75 miljard voor de armste landen voor de periode 2017 tot en met 2020. Nederland heeft invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van de onderhandelingen, onder andere door het organiseren van drie coördinatiebijeenkomsten in EU+-verband (EU, plus Zwitserland, IJsland, Noorwegen, VS, Canada, Australië en Japan).

De Nederlandse ontwikkelingsprioriteiten worden nadrukkelijk gereflecteerd in de gekozen thematische focus van IDA18: fragiliteit, gender, klimaatverandering, *governance* en werkgelegenheid. Met de bijeengebrachte middelen zal de Bank zich onder meer inzetten voor duurzame ontwikkeling, jeugdwerkgelegenheid, gelijke kansen voor meisjes, betaalbare reproductieve gezondheidszorg en arbeidsparticipatie van vrouwen. Geschat wordt dat de Bank met de bijeengebrachte middelen de komende drie jaar toegang tot water biedt aan 45 miljoen mensen, basisgezondheidsdiensten aan 400 miljoen mensen, financiële diensten aan 4–6 miljoen mensen, leerkrachten opleidt voor meer dan 300 miljoen kinderen, veilige kraamzorg verzorgt voor 11 miljoen vrouwen en een extra 5 Gigawatt levert aan hernieuwbare energie. IDA. De komende drie jaar verdubbelt IDA bovendien de inzet in landen die getroffen zijn door fragiliteit of conflict. Het aandeel van de IDA18-middelen dat wordt besteed in fragiele staten is daarmee groter dan tijdens IDA17.

IDA18 legt een grotere nadruk op private sectorontwikkeling en het aantrekken van private investeringen voor ontwikkeling. IDA gaat in de armste, meer risicovolle landen nauwer samenwerken met de twee private sectoronderdelen van de Wereldbank – de *International Financial Corporation* (IFC) en de *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) – om in die landen meer private investeringen aan te trekken. Daarnaast zal IDA haar inzet op *Domestic Resource Mobilization* (DRM) vergroten door landen te helpen in hun streven om een belastingopbrengst van tenminste 15 procent van het Bruto Nationaal Product te bereiken. Hiermee draagt de Bank bij aan de *Financing for Development Agenda*, de financieringsagenda voor de Duurzame Ontwikkelingsdoelen. Deze aanpak is in lijn met het Nederlandse beleid om de inkomsten van ontwikkelingslanden te verbreden van traditionele donormiddelen naar nationale publieke inkomsten en private investeringen, om op die manier de transitie van hulp naar handel te stimuleren.

Met de focus op armoedebestrijding en gedeelde welvaart vervult IDA een belangrijke rol bij het tegengaan van grondoorzaken van irreguliere migratie. In lijn met de Nederlandse inzet creëert de Bank een apart loket van USD 2 miljard om steun te bieden aan zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen (opvang in de regio). Verder zal IDA extra middelen reserveren voor landen die worden getroffen door crises. Het instrumentarium om weerbaarheid en crisisrespons in ontwikkelingslanden te versterken wordt uitgebreid. Op deze manier tracht IDA te voorkomen dat ontwikkelingswinsten teniet worden gedaan door exogene schokken, zoals natuurrampen, pandemieën of economische crises. Onder andere worden *Catastrophe Deferred Drawdown Options* (CAT-DDOs²) beschikbaar gesteld en het bestaande *Crisis Response Window* uitgebreid.

² *Catastrophe Deferred Drawdown Options* zijn kredietlijnen waar landen gebruik van kunnen maken na de uitbraak van een crisis, indien ze van tevoren hebben aangetoond te beschikken over adequaat beleid om rampenrisico's te verminderen.

De belangrijkste innovatie onder IDA18 is dat IDA deze doelstellingen zal verwezenlijken door naast donorbijdragen voor het eerst ook financiering uit de kapitaalmarkt aan te trekken. Dit gebeurt met het over de afgelopen middelenaanvullingen ingelegde kapitaal als onderpand en op basis van haar pas verkregen *triple A*-status. Nederland ondersteunt deze stap naar de kapitaalmarkt van harte, omdat het IDA's *value for money* sterk vergroot. IDA kan hiermee het totale financiële pakket significant uitbreiden, waardoor er aanzienlijk meer financiering beschikbaar komt om de armste landen te ondersteunen in het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en hun doelstellingen in het kader van het Klimaat-akkoord, waarvan het jaarlijkse investeringsgat op 2.500 miljard wordt geschat.³ IDA kan additionele leningen verstrekken tegen iets hogere rentepercentages aan graduerende landen die de armoedegrens ontstijgen. Zo zal IDA deze landen, die nog onvoldoende belastinginkomsten kunnen genereren om teruglopende ODA te compenseren, helpen in hun transitie naar middeninkomensland. Voor donoren betekent deze innovatie dat IDA voor elke nieuw ingelegde dollar in plaats van twee nu drie dollar kan verstrekken aan ontwikkelingslanden.

2. Nederlandse bijdrage

Het kabinet beoordeelt internationale organisaties op effectiviteit en relevantie voor het Nederlandse beleid – met name de speerpunten water, voedselzekerheid, vrouwenrechten en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), veiligheid en rechtsorde. In de internationale *donor rankings*, IOB-evaluatie en de multilaterale scorecards scoort IDA hoog op effectiviteit en transparantie.⁴ De Wereldbank is een voorloper op het gebied van toegankelijkheid van data, projectgegevens en kennis (hoogste categorie *International Aid Transparency Initiative*). Het *Center for Global Development* en *Brookings Institution* zien IDA als één van de leidende verstrekkers van ontwikkelingsfinanciering.⁵

Voor Nederland is IDA een belangrijke ontwikkelingspartner. Als invloedrijke donor is Nederland in staat geweest om de afgelopen jaren sterke convergentie te bewerkstelligen tussen het Nederlandse BHOS-beleid en prioriteiten van de Bank. IDA heeft grote *convening power*, tracht fragmentatie van ontwikkelingsinspanningen tegen te gaan door partijen op zowel nationaal als internationaal niveau samen te brengen en vervult een belangrijke kennisfunctie. De financiering van IDA is vraaggestuurd en grotendeels ongeoormerkt, waarbij IDA de financiële slagkracht heeft om daadwerkelijk effectieve ontwikkelingsresultaten te realiseren. IDA17 heeft onder andere toegang tot schoon drinkwater geboden aan 50 miljoen mensen, essentiële gezondheidszorg geleverd aan 413 miljoen mensen en 205 miljoen kinderen gevaccineerd. Ongeveer 18 procent van de IDA17-envelop (ongeveer 7,2 miljard dollar) is naar fragiele staten gegaan. Over de resultaten tijdens IDA17 bent u in de inzetbrief reeds geïnformeerd (Kamerstuk 26 234, nr. 191).

Als gevolg van de ambitieuze Duurzame Ontwikkelingsdoelen, het Klimaatakkoord en uitdagingen als fragiliteit en de vluchtelingenproblematiek is de vraag naar concessionele financiering toegenomen. Om hier een belangrijke bijdrage aan te leveren heeft de Bank voor IDA18 aangestuurd op een financieel pakket van USD 75 miljard – een groei van

³ UNCTAD. *World Investment Report 2014. Investing in the SDG's: an action plan.*

⁴ Zie *Multilaterale Scorecard: Wereldbank*, 19 juni 2015 en IOB-rapport *Working with the Worldbank; Evaluation of Dutch World Bank policies and funding (2000–2011)*, april 2013 (Kamerstuk 26 234, nr. 134).

⁵ Nancy Birdsall and Homi Kharas, *The Quality Of Official Development Assistance (quODA)*, 7 oktober 2014.

40 procent ten opzichte van IDA17, dat een omvang kende van USD 52 miljard. Doordat IDA voor het eerst in haar geschiedenis naar de kapitaalmarkt gaat is het mogelijk om dit financiële pakket te realiseren met gelijkblijvende donormiddelen. Deze donormiddelen blijven echter onverminderd nodig vanwege het concessionele karakter van IDA. Een deel van de financiering van IDA wordt immers geschonken of tegen zeer lage rentes uitgeleend en terugbetalingen van klantlanden zijn onvolgende om de schuldfinanciering uit de markt volledig terug te betalen. *Rating agencies* hebben aangegeven dat gelijkblijvende steun van donoren noodzakelijk is voor het behoud van de *triple A*-status van IDA.

Het kabinet heeft besloten om de totale Nederlandse bijdrage aan IDA op hetzelfde niveau te houden als IDA17. Dit is gebaseerd op een aandeel van 2,71 procent. Het continueren van de Nederlandse bijdrage komt neer op een totale bijdrage van EUR 748 miljoen voor de periode van 2017 tot en met 2020. Deze betaling zal over negen jaar worden verspreid en is inclusief de verplichting die Nederland in het verleden is aangegaan in het kader van het *Highly Indebted Poor Countries*-initiatief (HIPC). De HIPC-bijdrage wordt traditioneel gebaseerd op de aandelen van IDA13. Het aandeel van Nederland hierin bedraagt 2,87 procent en komt neer op EUR 57 miljoen. Om de totale bijdrage aan IDA constant te houden ten opzichte van IDA17 en daarmee het totale financiële pakket van USD 75 miljard mogelijk te maken, bedraagt de Nederlandse *core*-bijdrage EUR 690 miljoen. De bovenstaande verplichtingen vallen binnen de daarvoor bestemde ruimte op de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) (Kamerstuk 34 550 IX) en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) (Kamerstuk 34 550 XVII) waarmee de Staten-Generaal hebben ingestemd.

Tabel 1: Nederlandse bijdrage aan IDA18

	IDA18		IDA17 ¹	
	Begroting	Aandeel	EUR	EUR
1.1 Core-bijdrage (incl. credits door versneld inbetalen)	IX	2,69%	690,28	681,91
1.2 Compensatie schuldverlichting HIPC	XVII	2,87%	57,31	51,66
1.3 Overig	XVII	2,87%	n.v.t.	14,02
1.4 Compensatie schuldverlichting MDRI	XVII	2,87%	n.v.t.	n.v.t.
TOTAAL		2,71%	747,59	747,59

¹ Onder IDA17 heeft Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid om versneld in te betalen, waardoor de financiële bijdrage van EUR 726,98 extra credits opgehoogd is tot een totale bijdrage van EUR 747,59 miljoen. Deze extra credits weerspiegelen het financiële voordeel dat IDA heeft van het vroegtijdig ontvangen van de Nederlandse bijdrage. Onder IDA18 zouden deze extra credits substantieel lager liggen. Het financiële voordeel van het versneld inbetalen voor IDA is onder IDA18 veel beperkter omdat IDA nu tegen lage tarieven kan lenen als gevolg van de wereldwijde lage rentes op de kapitaalmarkt.

Bij de besluitvorming over het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) in 2006 zijn verplichtingen aangegaan voor de volledige periode waarover MDRI van toepassing is, van 2007 tot 2044.⁷ Donoren hebben destijds afgesproken dat formele toezeggingen door middel van *Instruments of Commitment* in ieder geval tien jaar vooruit moeten worden gedaan (zogenaamde *ten-year rolling commitments*). Donoren zijn derhalve gevraagd om naast de *core*-bijdrage en compensatie voor HIPC, tevens toezeggingen te formaliseren voor de periode 2026–2028. Het gaat om een totaalbedrag van USD 4,1 miljard. Nederland zal (voor het aandeel van

⁷ <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/35765.pdf>.

2,87 procent, wat neerkomt op EUR 121,64 miljoen) het reeds aangegeane *Instruments of Commitment* aanpassen. Omdat dit een toezegging is die reeds is aangegaan in 2006, is deze verplichting niet opgenomen in bovenstaande tabel.

Naast Nederland hebben de meeste donoren (alle G7-landen, Zweden, Australië, België en Noorwegen) gehoor gegeven aan het verzoek van de Bank om de bijdrage voor IDA18 constant te houden ten opzichte van IDA17. Een aantal opkomende economieën is verwelkomd als nieuwe donor (Algerije, Pakistan en Iran) of heeft besloten om de bijdrage te verhogen (China en Indonesië). Nederland blijft de achtste donator (zie tabel 2).

Als gevolg van de veranderende verhoudingen in de wereldeconomie zal Nederland op termijn een deel van het stemgewicht binnen de Bank moeten inleveren om ruimte te maken voor opkomende economieën. De bijdragen aan IDA mitigeren dit effect, omdat zij worden meegewogen in de zogeheten dynamische formule, die een belangrijke rol zal spelen in de bepaling van het aandeel waarop individuele aandeelhouders recht hebben. Uw Kamer is hierover reeds geïnformeerd in de Kamerbrief over de Nederlands inzet (Kamerstuk 26 234, nr. 191).

Tabel 2: Aandeel top 10 donoren aan IDA18 en IDA17

		IDA18	IDA17
1	Verenigd Koninkrijk	12,97%	13,00%
2	Verenigde Staten	12,51%	11,13%
3	Japan	10,31%	10,01%
4	Duitsland	5,83%	6,05%
5	Frankrijk	4,86%	4,91%
6	Canada	3,36%	3,71%
7	Zweden	3,08%	3,46%
8	Nederland	2,71%	2,81%
9	Zwitserland	2,14%	2,30%
10	Italië	2,06%	2,14%

3. Financieringspakket IDA18

Het uiteindelijke financieringspakket van IDA18 bestaat uit drie verschillende bronnen: schenkingsbijdragen van donoren, interne middelen en schuldfinanciering (leningen van donoren aan IDA of financiering door IDA verkregen op de kapitaalmarkt). De Bank heeft er rekening mee gehouden dat in de afgelopen drie jaar vrijwel alle grote munteenheden (onder meer de Euro, Britse Pond, Japanse Yen en Canadese Dollar) zijn gedeprimeerd ten opzichte van de Amerikaanse Dollar. In dollars komt dit uit op een verlaging van de schenkingsbijdrage van partners met 11% tot een totale omvang van USD 27,2 miljard. Tabel 3 geeft een uitgesplitst overzicht van het financieringskader van IDA18.

Tabel 3. Financieringspakket van IDA18

	IDA18		IDA17	Verschil	
	EUR	USD	USD	USD	
<i>in miljard</i>					
1. Schenkingsbijdrage van partners					
1.1 Core-bijdrage	18,8	21,0	22,8		
1.2 Compensatie HIPC-kosten	1,8	2,1	2,2		
1.3 Overig			1,0		
1.4 Compensatie MDRI-kosten	3,6	4,1	4,5		
Totaal	24,2	27,2	30,6	- 3,4	- 11%
2. Interne financiering					
2.1 Terugbetalingen van leningen	17,8	19,9	14,3		
2.2 Bijdragen uit netto inkomen IBRD en IFC	0,5	0,6	3,2		
2.3 Overheveling van middelen uit eerdere IDA-ronden	1,0	1,1	0,6		
Totaal	19,3	21,6	18,1	3,5	19%
3. Schuldfinanciering					
3.1 Concessionele Partner Leningen (excl. schenkingselement)	3,5	3,9	3,5		
3.2 Marktfinanciering	19,9	22,3	0,0		
Totaal	23,4	26,2	3,5	22,8	656%
TOTAAL	66,9	75,0	52,1	22,9	44%

De bijdragen van interne middelen stijgen onder IDA18 tot een totaal van USD 21,6 miljard. Tot interne middelen worden rente- en terugbetalingen van uitstaande leningen gerekend. Andere onderdelen van de Wereldbankgroep – de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en de *International Finance Corporation* (IFC) – dragen een deel van het netto-inkomen bij aan IDA (USD 0,6 miljard). Deze bijdrage is lager dan onder IDA17, omdat het netto-inkomen van deze onderdelen onder druk staat als gevolg van de wereldwijde lage rentes.

Het totale pakket van IDA kan sterk groeien doordat IDA voor het eerst USD 22,3 miljard aan financiering uit de markt zal aantrekken. Naast marktfinanciering zal IDA18 voor een deel gebruik blijven maken van de onder IDA17 geïntroduceerde donorleningen. Vijf landen zullen onder IDA18 leningen verstrekken aan IDA, hetgeen netto USD 3,9 miljard aan extra beschikbare donormiddelen zal opleveren.

4. Tot slot

Met een succesvolle achttiende middelenaanvulling bestendigt IDA haar positie in de internationale ontwikkelingsfinancieringsarchitectuur. Het continueren van een significante Nederlandse bijdrage betekent tevens dat IDA de komende jaren een belangrijke partner blijft voor het Nederlandse beleid. De bijdrage van Nederland draagt bij aan de sterke positie die Nederland heeft binnen de Wereldbank en het behoud van de permanente zetel van Nederland in het dagelijks bestuur van de Bank. Als invloedrijke donor zal Nederland toezicht blijven houden op het functioneren van de Wereldbank en op de implementatie van de overeengekomen afspraken onder IDA18.

Halverwege deze IDA18-periode vindt de zogenaamde *Mid-Term Review* plaats om de voortgang in de uitvoering te bespreken. Zoals gebruikelijk zal de uw Kamer over de uitkomsten hiervan worden geïnformeerd.

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

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem