

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum	Uw brief (Kenmerk)	Ons kenmerk
10 oktober 2007		BFB 2007-1469M

Onderwerp
Onderhandelingen over 15e middelenaanvulling van de *International Development Association*

Geachte voorzitter,

Graag bieden wij u hierbij een brief aan over de vijftiende middelenaanvulling van de *International Development Association*, onderdeel van de Wereldbank-groep.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

de minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

Wouter Bos

Bert Koenders

Inleiding

Dit jaar vinden de onderhandelingen over de vijftiende middelenaanvulling van de *International Development Association*, IDA-15, plaats. IDA is het onderdeel van de Wereldbank-groep dat concessionele leningen en schenkingen aan de armste landen in de wereld verstrekt. Eens in de drie jaar worden onderhandelingen gevoerd over de noodzakelijke aanvulling van dit fonds. De middelenaanvulling geschiedt op basis van beleidsafspraken tussen de donorvertegenwoordigers (de IDA-*deputies*) en de Wereldbank. Gedurende de onderhandelingsrondes over de middelenaanvulling worden beleidsonderwerpen besproken, die in de optiek van de *deputies* en IDA-management in de komende jaren een rol in het IDA-beleid moeten spelen. In maart dit jaar zijn de IDA-15 onderhandelingen van start gegaan.¹ Er hebben inmiddels twee rondes plaatsgevonden, in Parijs (5-6 maart jl.) respectievelijk Maputo (29-30 juni jl.). En marge van de IMF/WB Jaarvergadering zal op 23 oktober een (extra) IDA-15 beleidsvergadering plaatsvinden. Vervolgens zal de derde ronde in Dublin plaatsvinden op 12-13 november, waarna de vierde en afsluitende ronde in Berlijn ofwel in december ofwel begin volgend jaar zal zijn.

De IDA-15 besprekingen kunnen niet los worden gezien van de bredere Wereldbank context: kort geleden is een nieuwe WB-president, Robert Zoellick, aangetreden, die heeft toegezegd een nieuwe middellangetermijnstrategie voor de Wereldbank-groep als geheel te zullen presenteren. In deze context is nu, halverwege de IDA-15 onderhandelingen, een opportuun moment aangebroken om u te informeren over het verloop van de eerste twee rondes en over de overwegingen die een rol zullen spelen bij het bepalen van de hoogte van de toekomstige Nederlandse bijdrage aan IDA-15.

Het algemene verloop van de rondes: inclusiviteit, transparantie en Europese samenwerking

De vijftiende middelenaanvulling wordt gekenmerkt door inclusiviteit en transparantie: vertegenwoordigers van lenende landen nemen actief deel aan de discussies. Bovendien vond, voorafgaand aan de tweede ronde, een overleg plaats tussen de IDA-*deputies* en Afrikaanse opinieleiders. Het plaatsen van alle vergaderstukken alsmede de conclusies ("Chairman's Summary") van elke vergadering op de website van IDA² draagt bij aan een grotere openheid over de totstandkoming van het IDA-beleid. Een positieve ontwikkeling is de goede samenwerking tussen de Europese donorlanden (de EU-Lidstaten plus landen zoals IJsland, Noorwegen en Zwitserland), die gezamenlijk het grootste deel van IDA financieren. Voorafgaand aan elke ronde vindt een Europees overleg plaats waarbij de verschillende agenda-onderwerpen worden doorgesproken met als doel om zoveel mogelijk samen op te treden. Dit heeft geresulteerd in gezamenlijke Europese verklaringen over een aantal belangrijke onderwerpen tijdens zowel de eerste als de tweede ronde³, die duidelijk invloed hadden op het verloop en de uitkomsten van de discussies.

¹ Over de onderhandelingen over de veertiende middelenaanvulling en de Nederlandse deelname hierin werd in april 2005 verslag gedaan (Kamerstuk 26 234 nr. 42 van 5 april 2005).

² <http://go.worldbank.org/U94WRYNMQ0>

³ Over de inhoudelijke beleidsonderwerpen die tijdens de middelenaanvulling besproken zouden moeten worden, over de rol van IDA in de internationale hulparchitectuur en over het financieel raamwerk voor IDA-15.

Onderwerpen van discussie

Tijdens de eerste twee rondes waren de hoofdonderwerpen:

- De rol van IDA in de internationale hulparchitectuur, in het bijzonder haar rol in fragiele staten;
- De ontwikkelingseffectiviteit van IDA;
- IDA's *Performance-Based Allocation (PBA) System*;
- IDA's financiële capaciteit op de lange termijn en het financieel raamwerk voor IDA-15;
- Een systematische aanpak van de betalingsachterstandenproblematiek van IDA-landen.

De rol van IDA in de internationale hulparchitectuur

De laatste jaren is meer Official Development Assistance (ODA) ter beschikking gekomen. Ditzelfde geldt voor financiering uit particuliere bronnen zoals filantropische instellingen (b.v. de Gates Foundation).

Tegelijkertijd is de internationale hulparchitectuur steeds complexer geworden, met een sterke proliferatie en fragmentatie van hulpkanalen en een steeds hogere mate van oormerken van de verschillende fondsen. De toename van ontwikkelingshulp is positief, doch de fragmentatie is nadelig voor de in het kader van de Verklaring van Parijs⁴ nagestreefde harmonisatie en *alignment* en brengt hoge kosten met zich mee voor zowel donoren als ontvangers. Deze boodschap werd overtuigend gebracht door Richard Manning, voorzitter van de OESO *Development Assistance Committee* tijdens de eerste onderhandelingsronde in Parijs. In zijn visie zou IDA, om effectief in te kunnen spelen op deze en andere ontwikkelingen, uit moeten gaan van de eigen sterktes:

- het feit dat de hulp afkomstig van IDA volledig ongebonden is;
- het beperkte oormerken van fondsen;
- het kunnen opereren op grote schaal, op basis van een strategische visie; en
- de goede kwaliteit en de grote expertise van de IDA-staf.

In hun interventies richtten de IDA-*deputies* zich vooral op de rol van IDA binnen de internationale hulparchitectuur. Zij legden daartoe het accent op onder meer:

- het belang van het boeken van (meetbare) resultaten door IDA, vooral op landenniveau;
- de vraag hoe het comparatieve voordeel en de toegevoegde waarde van IDA ten opzichte van andere donoren en instellingen aangetoond kan worden;
- de vraag in welke sectoren en landen IDA actief moet zijn: moet IDA optreden als 'gap filler' - daar actief zijn waar andere donoren niet of onvoldoende actief zijn, complementair aan andere donoren - of zou IDA zich juist moeten richten op datgene waar zij het beste in is, en als gevolg daarvan wellicht in veel meer landen en/of sectoren actief zijn?; en
- de wens tot verdergaande decentralisatie van IDA: het verplaatsen van staf naar en het delegeren van bevoegdheden aan de landenkantoren, om IDA dichter bij haar klanten te brengen.

In een discussiestuk voor de tweede ronde heeft IDA-management geprobeerd in te gaan op deze vraagstukken. Hierbij worden het huidige "Country-Based Development Model" en IDAs sterktes - onder meer haar omvang, mondiale reikwijdte, hoge niveau van kennis, deskundigheid en ervaring, en

⁴ Paris Declaration on Aid Effectiveness, maart 2005,

flexibiliteit van optreden - als uitgangspunt genomen. Management stelt dat IDA een tweeledige rol heeft: naast het beschikbaar stellen van financiering, kennis en beleidsadvies aan cliënten om hen te ondersteunen in hun ontwikkeling, treedt IDA ook op als platform voor het verstrekken van hulp door andere donoren. Als platform kan IDA, met haar brede kennis en netwerk, verschillende vormen van hulp (traditionele bilaterale ODA, nieuwe donoren, verticale fondsen) samenbrengen zodat zij op gezamenlijke, geïntegreerde en effectieve wijze kunnen bijdragen aan het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen.

Daarnaast wordt in het stuk ingegaan op IDA's rol op landen- en regionaal niveau, haar rol m.b.t. wereldwijde prioriteiten, en de toekomstige uitdagingen voor IDA (complementariteit in de verhouding tot verticale fondsen, voldoende sectorale financiering, klimaatverandering, harmonisatie & *alignment*). De IDA-*deputies* onderschreven het grote belang van IDA in de internationale hulparchitectuur, steunden de visie van de tweeledige rol en benadrukten dat de "platform" rol door de toegenomen fragmentatie van de internationale hulp steeds belangrijker wordt. Daarnaast waren de *deputies* van mening dat IDA selectiever te werk zou moeten gaan, gebaseerd op haar comparatieve voordelen, en nauw zou moeten samenwerken met andere spelers zoals de Verenigde Naties, de regionale ontwikkelingsbanken, de EU en bilaterale donoren. Ook benadrukten zij dat de discussie niet los kan worden gezien van het opstellen van de middellangetermijnstrategie van de Wereldbank-groep waar momenteel aan wordt gewerkt in andere Bankfora. Daarnaast merkten meerdere IDA-*deputies* op dat elementen als de relatieve zwaktes van IDA en de comparatieve voordelen van andere spelers ontbraken in het onderliggende stuk.

Nederland bracht naar voren dat IDA zich dient te richten op het bieden van toegevoegde waarde, o.a. door het financieren van die activiteiten die niet door de markt worden gefinancierd. Er dienen concrete beslissingen te worden genomen over de taakafbakening van IDA ten opzichte van andere spelers. Extra inspanningen op nieuwe terreinen (zoals klimaatverandering) zouden moeten samengaan met minder inspanningen op andere terreinen. Naast prioriteiten zouden ook posterioriteiten benoemd moeten worden. Daarnaast is het van belang dat IDA in haar activiteiten en programma's in ontwikkelingslanden voldoende rekening houdt met nationale politieke processen, in het bijzonder het betrekken van nationale parlementen, om zodoende te zorgen voor voldoende draagvlak en 'ownership'.

Sommige onderwerpen gerelateerd aan IDA's rol in de internationale hulparchitectuur zullen nog onderwerp van bespreking zijn tijdens de derde ronde, zoals IDA's rol op het gebied van schuldhoudbaarheid en de effectiviteit van IDA (zie hieronder). Daarnaast zou Nederland graag zien dat het idee van IDA als platform voor andere donoren nader wordt uitgewerkt ("hoe denkt IDA deze samenbindende rol te gaan versterken?").

IDA's rol in fragiele staten

Het beleid van IDA in fragiele staten is er op gericht om flexibel op te kunnen treden en de interventie zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van en situatie in het ontvangende land. Zo dienen de traditionele IDA-instrumenten (advies, technische assistentie, financiering) te worden aangepast aan de zwakke capaciteit van de ontvanger. In het algemeen ligt 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. In het afgelopen jaar is er reeds op het terrein van de fragiele staten een aantal beleids-, organisatorische en procedurewijzingen doorgevoerd bij de Wereldbank/IDA om de benodigde flexibiliteit mogelijk te maken, o.a. gebaseerd op een evaluatie van het onafhankelijke evaluatiekantoor van de Wereldbank (*Independent Evaluation Group*, IEG) en op de ervaringen tot dusverre. De besprekingen in IDA-15 kader richtten zich dan ook niet op grote beleidsaanpassingen, maar op een nadere verfijning van de benadering om nog beter in te kunnen spelen op de behoeften van fragiele staten. Zo deed management enkele voorstellen inzake de criteria voor het in aanmerking komen voor en de richtlijnen voor het bepalen van “re-engagement” allocaties. Ook stelde zij voor om de looptijd van bepaalde fragiele staten allocaties te verlengen. De IDA-*deputies* verwelkomden de eerdere aanpassingen en de voorstellen voor verfijning en steunden het belang dat IDA-management hecht aan samenwerking en partnerschappen met andere partijen, in het bijzonder met de VN. Zij erkenden dat het systeem voor het alloceren van middelen aan de fragiele staten, gebaseerd op het *Performance-Based Allocation* stelsel maar met gebruik van indicatoren die beter zijn toegesneden op de situatie in die landen, in het algemeen goed werkt. 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 aandacht voor de politieke context waarin IDA moet opereren in fragiele staten en voor de verantwoordelijkheid (*accountability*) van de autoriteiten t.o.v. de eigen bevolking. Nederland steunde voorts IDA-management w.b. het streven om het bestaande PBA-systeem, dat voor fragiele staten is aangepast, niet te ondermijnen.

Vanwege de reeds bereikte grote mate van overeenstemming zal dit onderwerp naar verwachting niet meer terugkomen in de resterende rondes van IDA-15, maar pas bij de Mid-Term Review van IDA-15 (2010). Dan zal onder andere stil worden gestaan bij de resultaten van de wijzigingen aangaande de allocaties voor fragiele staten, de samenwerking met de VN en andere actoren, de implementatie van de DAC-principes voor goede internationale betrokkenheid bij fragiele staten, en het aanpassen van de WB landenstrategieën voor fragiele staten.

De ontwikkelingseffectiviteit van IDA

Het evaluatiekantoor IEG presenteerde tijdens de eerste ronde de lessen die getrokken kunnen worden uit de jaarlijkse “Annual Review of Development Effectiveness” rapporten. Vervolgens ging IEG nader in op een paper over de relatie tussen goede Country Performance Ratings respectievelijk Country and Policy Institutional Assessment (CPIA)-scores en verschillende indicatoren voor vooruitgang op ontwikkelingsgebied, zoals de Human Development Index. In het paper wordt overtuigend aangetoond dat er een duidelijke relatie ligt. Dit betekent dat het alloceren van IDA-middelen o.b.v. CPIA-scores (dus het belonen van betere prestaties met meer middelen) er voor zorgt dat de middelen terecht komen bij landen die op langere termijn een hoger ontwikkelingsniveau bereiken. Een punt van zorg is dat vooruitgang in sommige Afrikaanse landen langzamer verloopt dan elders.

Deze presentatie leidde tot een discussie tussen de IDA-*deputies*, waarbij een aantal landen pleitte voor een groter gewicht voor behoefte in het allocatiesysteem, en anderen (waaronder Nederland) het huidige systeem juist als goed bestempelden en geen reden zagen voor fundamentele wijziging.

Laatstgenoemden wezen er op dat op de bijzondere uitdagingen in Afrika reeds wordt ingespeeld, o.a. door het fragiele statenbeleid (zoals gebruik van prestatie-indicatoren die beter op deze landen zijn toegesneden, langere looptijd van speciale allocaties). Dit onderwerp zal terugkomen tijdens de derde ronde, wanneer zal worden gesproken over het allocatiesysteem voor IDA-15. In die ronde zullen ook andere elementen van effectiviteit worden besproken, zoals voortgang op het gebied van harmonisatie en *alignment*, het meten van resultaten, decentralisatie en *ownership*.

IDA's Performance-Based Allocation System

Tijdens de eerste ronde is gesproken over mogelijke vereenvoudiging van het PBA-stelsel, dat als intransparant en ingewikkeld werd gezien, vooral door ontvangende landen. Bovendien hadden zij last van sterk fluctuerende allocaties als gevolg van volatiliteit in de Country Performance Ratings (CPRs). Management deed een aantal technische voorstellen ten aanzien van de PBA formule en de methode voor het opstellen van CPRs. Vrijwel alle IDA-*deputies*, waaronder Nederland, bleken voorstander van vereenvoudiging van de PBA formule. Ook de voorgestelde stappen ter vermindering van de volatiliteit van de CPRs konden op brede steun rekenen. IDA management zal, in lijn met de voorkeur uitgesproken door de IDA-*deputies* en na verder overleg met de andere multilaterale ontwikkelingsbanken, terugkomen bij de *deputies* met concrete voorstellen tot (verdere) vereenvoudiging van het PBA-systeem. De maatregelen ter vermindering van de volatiliteit zullen al met onmiddellijke ingang worden geïmplementeerd.

IDA's financiële capaciteit op de lange termijn en het financieel raamwerk voor IDA-15

Tijdens de eerste ronde gaf de financieel manager van IDA een overzicht van de lange termijn gevolgen van schuldkwijtschelding en het verlenen van schenkingen door IDA. Hij schatte de totale kosten van IDA-schuldverlichting op USD 53,6 miljard (Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC): USD 17,2 mrd.; Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): USD 36,4 mrd.). Om de financieringscapaciteit van IDA in reële termen gelijk te houden, zodat zij in staat is om in de toekomst evenveel te doen voor arme landen als nu, zijn drie zaken nodig. Ten eerste dienen donoren IDA te compenseren voor het mislopen van inkomsten (rente en aflossing) als gevolg van HIPC- en MDRI-schuldkwijtschelding, zoals eerder door hen is toegezegd. Ten tweede dienen zij IDA te compenseren voor de kosten van de IDA-schenkingen. Tenslotte dienen zij bovenop deze compensatie hun "reguliere" bijdrage aan IDA jaarlijks met de inflatie (ca. 2 % nominaal) te laten stijgen (de afgesproken MDRI baseline).

De IDA-*deputies* erkenden de grote financiële gevolgen van met name het MDRI en herbevestigden de noodzaak van volledige compensatie van de kosten van schuldkwijtschelding om IDAs financiële capaciteit om arme landen te ondersteunen op peil te houden. Nederland en anderen drongen sterk aan op het nakomen door donoren van hun aangegane verplichtingen jegens IDA om te voorkomen dat andere arme landen hiervan het slachtoffer worden. Daarnaast riepen meerdere donoren op tot het aanboren van financieringsbronnen anders dan traditionele donorbijdragen, zoals nieuwe donoren, het beschikbaar komen van middelen als gevolg van graduatie, en hogere bijdragen aan IDA vanuit andere

onderdelen van de Wereldbank-groep (IBRD en IFC).

Hoewel Nederland en andere landen zich terughoudend toonden m.b.t. het (op grote schaal) gebruik maken van met name IFC-reserves en IBRD-reserves, zette deze oproep zich sterker voort tijdens de tweede ronde, waar management drie verschillende financiële scenario's voor IDA-15 presenteerde. In elk van deze scenario's zijn ook de kosten van het verlengen van de looptijden van de allocaties voor fragiele staten (zie hierboven) en de kosten van het financieren van achterstanden (zie hieronder) meegenomen. Dit zijn elementen die ten tijde van IDA-14 nog niet speelden. Ook de (aanzienlijke) kosten van compensatie voor het MDRI zijn in de scenario's meegenomen.

Management zet in op een scenario waarin IDA in nominale termen met 20% groeit ten opzichte van de oorspronkelijke omvang van IDA-14 (voordat werd besloten tot het MDRI): een totaalbedrag van SDR 26,3 miljard (USD 39,3 mrd.), ten opzichte van SDR 21,9 miljard (USD 32,05 mrd.) voor het oorspronkelijke IDA-14 loket⁵. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het vergelijken van deze twee bedragen niet geheel juist is, daar het twee verschillende grootheden betreft. In het bedrag voor IDA-15 zijn substantiële nieuwe elementen opgenomen die niet in het bedrag voor IDA-14 zitten, zoals hierboven beschreven. Bovendien is geen rekening gehouden met inflatie (ca. 7,3 % voor 2004-2006).

Het totaalbedrag wordt deels gefinancierd door donoren en deels met eigen middelen van de Wereldbank. In het 20% nominale groei scenario is USD 31,8 miljard benodigd van donoren⁶ en komt USD 7,5 mrd. van de eigen middelen (bijdragen uit het netto inkomen van de Wereldbank-groep en gebruik van interne middelen). Het bedrag dat de Wereldbank kan bijdragen uit eigen middelen is substantieel lager dan tijdens voorgaande middelenaanvullingen; dit komt door het wegvallen van terugbetalingen van leningen als gevolg van de MDRI-kwijtschelding. Dit betekent dus een extra belasting voor donoren, maar één die zij vrijwillig zijn aangegaan toen zij "dollar-for-dollar" compensatie van de schuldkwijtschelding beloofden.

De meerderheid van de IDA-*deputies* uitte nog geen duidelijke mening t.a.v. de financiële scenario's. Hoewel er brede steun bestond voor schaalvergroting van IDA was het nog te vroeg om het nu al over een specifieke financiële doelstelling voor IDA eens te worden. De meningen verschilden over de verdeling van de financieringslasten tussen donoren en de eigen middelen van de Wereldbank (o.a. IFC en IBRD). Nederland heeft in dit stadium nog geen voorkeur uitgesproken voor één van de mogelijke scenario's (nominale groei van respectievelijk 10, 20 of 30 %), maar achtte het 20 % groeiscenario op zichzelf wel realistisch. Daarnaast benadrukte Nederland dat donorcontributies voor de compensatie voor de MDRI-kosten, HIPC en schenkingen additioneel dienen te zijn aan de "reguliere" IDA-contributie. Ter indicatie: onder het 20% groei scenario zou de Nederlandse bijdrage aan IDA-15 (uitgaande van een gelijkblijvend aandeel van 2,8%) ca. € 710 miljoen bedragen, waarvan € 584 mln. aan "reguliere" bijdrage, € 49 mln. aan HIPC kosten, € 46,5 mln. aan MDRI kosten, en € 30,5 mln. voor de kosten van achterstanden. Het bedrag dat Nederland uiteindelijk zal betalen zal nog worden beïnvloed door de

⁵ met de invoering van het MDRI is het IDA-14 raamwerk aangepast en bedraagt nu SDR 22,7 mrd.

⁶ Dit bedrag is als volgt opgebouwd: "reguliere" IDA-donorbijdragen USD 22,1 mrd., compensatie voor HIPC-kosten USD 2,2 mrd.,

uiteindelijke omvang van IDA-15, een eventueel structureel tekort, de SDR-euro wisselkoers, het aantal jaren waarover de betaling wordt uitgesmeerd, en de besluitvorming inzake de hoogte van het Nederlands aandeel.

Donoren waren het er over eens dat het structurele financieringstekort in IDA (thans 18,5%) zou moeten worden teruggebracht (in Nederlandse visie zou dit zo klein mogelijk moeten zijn). Dit kan op verschillende manieren. Ook was de meerderheid van de *deputies* waaronder Nederland voor afschaffing van de clause waaronder landen hun contributie aan IDA kunnen achterhouden indien de grootste donor (met een aandeel van ten minste 20%) niet aan zijn betaalverplichtingen voldoet. De clause heeft zijn beoogde doelstellingen - solidariteit tussen de donoren en druk op de grootste aandeelhouder om te betalen - niet behaald.

De discussie zal worden voortgezet tijdens de derde IDA-15 vergadering. Voorafgaand hieraan zal IDA management meer gegevens beschikbaar stellen die de voorgestelde groei van IDA kunnen onderbouwen. Ook zullen scenario's voor eventueel hogere bijdragen vanuit IBRD en IFC netto inkomen worden voorbereid.

Een systematische aanpak van de betalingsachterstandenproblematiek van IDA-landen

Het vraagstuk hoe om te gaan met de langdurige betalingsachterstanden van IDA-landen bij de internationale financiële instellingen, waardoor zij zijn uitgesloten van nieuwe financiering en HIPC-schuldverlichting, staat sinds enige tijd op de internationale agenda. Nederland pleit samen met gelijkgezinde landen sinds het begin van de discussie hierover voor een algemeen beleidsraamwerk dat geldt voor alle landen met achterstanden, om gelijke behandeling en een eerlijke lastenverdeling te verzekeren. Tijdens de tweede ronde van IDA-15 deed IDA-management een voorstel voor een dergelijk algemeen beleidsraamwerk. Tijdens de eerste ronde had zij al (onverwacht) de kernelementen van het raamwerk gepresenteerd. Bij die vergadering had echter nog een aanvaring plaatsgevonden tussen de G7 enerzijds en een andere groep landen waaronder Nederland anderzijds. De G7 wilde een ad hoc oplossing voor de achterstanden van Liberia bereiken zonder te wachten op de formulering van het algemene beleid. Ook verschilden de meningen over de financiering van de kosten (door donoren dan wel door de Wereldbank zelf).

In het voorstel voor de tweede ronde bleek aan de voornaamste wensen van Nederland en de gelijkgezinden tegemoet gekomen: het beleidsraamwerk geldt voor alle landen met achterstanden (waaronder Liberia), de gelijke behandeling van landen is verzekerd, en de kosten worden meegenomen in de IDA-15 enveloppe, waardoor alle IDA-donoren bijdragen. Er was brede steun voor de voorstellen van management ten aanzien van de criteria waaronder landen in aanmerking komen, het gebruik van exceptionele IDA-allocaties om de achterstanden op te lossen, en het openstellen van het HIPC Trust Fund voor bijdragen van bilaterale donoren en vanuit IBRD netto inkomen. Daarnaast benadrukten de IDA-*deputies* het belang van nauwe samenwerking met andere multilaterale crediteuren: de WB zou alleen tot kwijtschelding van achterstanden moeten kunnen overgaan wanneer hiertoe een uitgebreide

overeenkomst met andere instellingen is bereikt. De *deputies* stemden in met de door management voorgestelde grotere flexibiliteit m.b.t. het gebruik van schenkingen voorafgaand aan de kwijtschelding van achterstanden, maar verzochten management wel om de criteria voor gebruik van dit middel te verduidelijken. Nederland vond ook dat hier zeer voorzichtig mee om moest worden gegaan, aangezien de prikkel voor een land om zich in te spannen om zijn achterstanden op te lossen immers minder groot wordt als het daarvoor al schenkingen krijgt. Ook werd management verzocht om de mogelijkheid van voorwaardelijke kwijtschelding van achterstanden (de kwijtschelding wordt pas onherroepelijk wanneer het land het HIPC-beslispunt bereikt) te onderzoeken; hetgeen management zal doen. Als gevolg van het oplossen van achterstanden zal het netto inkomen van de IBRD toenemen; veel *deputies* vroegen om deze “winst” af te dragen aan IDA. Op aandringen van o.a. Nederland zal dit definitief worden besloten op het moment dat de jaarlijkse allocatie van IBRD's netto inkomen wordt besproken door de IBRD Raad van Bewind. Nederland wees tenslotte nog op de noodzaak meer aandacht te besteden aan potentieel *free rider*-gedrag van commerciële crediteuren, om te voorkomen dat deze profiteren van de kwijtschelding van achterstanden door de IFI's.

Verdere besluitvorming over dit onderwerp zal plaatsvinden in de WB Raad van Bewind.

Overwegingen bij het bepalen van de hoogte van de Nederlandse bijdrage aan IDA-15

Nederlandse inzet in de IDA-15 onderhandelingen

Nederland beoogt de volgende resultaten in de IDA-15 middelenaanvulling. De mate waarin deze resultaten zullen worden bereikt hangt af van het verloop van de vergaderingen en de mogelijkheden om steun voor de Nederlandse inzet te verkrijgen van gelijkgezinde landen.

- Een heldere afbakening van IDAs rol in de internationale hulparchitectuur, inclusief haar rol in fragiele staten. Hierbij hebben IDAs rol in het behoud van schuldhoudbaarheid in lage-inkomenslanden en het vraagstuk van langdurige betalingsachterstanden van ontwikkelingslanden bij de internationale financiële instellingen onze bijzondere aandacht.
- Verdere verbetering van de effectiviteit van IDA op landenniveau, waaronder samenwerking en coördinatie met andere spelers en voortgang op het gebied van harmonisatie en *alignment*. Gerelateerd hieraan is het stelsel voor de allocatie van middelen (*Performance-Based Allocation System*) en de ontwikkelingsresultaten die hiermee behaald worden.
- Versterkte financiële inzet met behoud van soliditeit: een niveau van middelen behorend bij de rol die IDA speelt in het internationale systeem. Tegelijkertijd dienen donoren hun beloftes inzake de reguliere bijdrage en de compensatie voor de kosten van schuldkwijtschelding (*Heavily Indebted Poor Countries* initiatief en *Multilateral Debt Relief Initiative*) en schenkingen na te komen, om de financieringscapaciteit van IDA op peil te houden.

Verschillende factoren spelen een rol bij de bepaling van de Nederlandse bijdrage aan IDA-15:

1. De appreciatie van IDA als effectief kanaal voor Nederlandse ontwikkelingshulp in het algemeen;

2. De uitkomst van de beleidsdiscussies in IDA-15 en de mate waarin de bovenstaande door Nederland nagestreefde resultaten kunnen worden behaald;
3. Het oordeel over het functioneren van de Wereldbank-groep als geheel.

Ad 1.

IDA heeft een aantal kenmerken en sterktes waardoor zij een zeer effectief kanaal is voor de verstrekking van ODA.

1. IDA is de grootste verstrekker van multilaterale ontwikkelingshulp en kan daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de MDG's. Zij kan bovendien bogen op een substantiële reserve aan financiële middelen. Deze financiële middelen kunnen op verschillende wijze worden verstrekt (schenkingen, leningen, cofinanciering, garanties, e.d.), waarmee effectief kan worden ingespeeld op de wensen en behoeften van de ontvangende landen.
2. IDA zelf is een uitstekend voorbeeld van harmonisatie en *alignment* conform de Verklaring van Parijs. Een groot aantal donoren schaart zich via IDA achter gemeenschappelijke doelstellingen, die via volledig geharmoniseerde IDA-procedures verwezenlijkt worden.
3. De Wereldbank-groep, waar IDA deel van uitmaakt, heeft een zeer hoog niveau van kennis, deskundigheid en ervaring in huis, wat zich vertaalt in de kwaliteit van haar beleidsadviezen en in innovaties op het gebied van ontwikkelingsdenken. Advies en kennis kunnen ook tezamen met de eerdergenoemde financiering worden ingezet, waarbij de verschillende elementen van het pakket elkaar versterken.
4. IDA heeft een mondiaal bereik (vormgegeven door een groot aantal lokale kantoren), wat haar in staat stelt om kennis en ervaringen opgedaan in één land/regio te benutten in een ander land/regio. Dit geldt ook voor inzichten, kennis en ervaring opgedaan door andere onderdelen van de Wereldbank-groep, zoals de International Finance Corporation, die gespecialiseerd is in de ontwikkeling en ondersteuning van de particuliere sector. Daarnaast kan IDA grensoverschrijdende, regionale en mondiale vraagstukken adresseren, zoals grensoverschrijdende projecten en *global public goods*. Bovendien zijn bij de verstrekking van IDA's hulp politieke motieven grotendeels afwezig; IDA kan de "donorwezen" bedienen waar andere donoren minder of geen aandacht aan besteden.
5. IDA is aanwezig in vrijwel alle sectoren, waardoor zij responsief kan zijn ten aanzien van de uiteenlopende wensen van haar klanten.
6. IDA heeft de capaciteit om mensen, landen en organisaties rond de tafel te krijgen om afspraken te maken m.b.t. beleid, programma's en/of concrete projecten (zgn. "convening power").

Het is de combinatie van deze kenmerken die IDA een unieke speler maakt in de internationale hulparchitectuur en haar in staat stelt om een tweezijdige rol te spelen: die van verstrekker van directe financiering en kennis/advies aan cliënten en die van platform voor effectieve hulpverlening door andere actoren (basis/coördinerende rol).

Naast deze algemene kenmerken heeft IDA bepaalde voordelen die IDA-hulp complementair maakt aan de hulp die Nederland bilateraal verstrekt. Ten eerste biedt IDA door haar mondiale aanwezigheid Nederland de kans om bij te dragen aan ontwikkeling in arme landen waar Nederland geen bilaterale relatie mee heeft (niet-partnerlanden) maar die wel van belang zijn. Ten tweede biedt het samenbundelen van middelen van een groot aantal donoren (*pooled funding*) de mogelijkheid om projecten of programma's te financieren die te groot zijn voor Nederland alleen (of een paar bilaterale donoren). Ten derde heeft IDA door haar grote deskundigheid en de steun van zijn aandeelhouders een

groter moreel gewicht dan individuele donoren: een sterke positie ten opzichte van de ontvangende landen en andere spelers zoals commerciële bedrijven of private investeerders. IDA kan zaken gedaan krijgen die Nederland alleen niet voor elkaar krijgt. Voorbeelden zijn het ondersteunen van een hervormingsgezinde regering in het weerstaan van tegenstand van deelbelangen, het overtuigen van bilaterale en commerciële crediteuren dat zij proportioneel bij moeten dragen aan het HIPC-initiatief, het breed geaccepteerd krijgen van het schuldhoudbaarheidsraamwerk, en het bevorderen van de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Ad 2.

Middelenaanvullingen zijn dé momenten voor aandeelhouders om het beleid van de desbetreffende instelling te beïnvloeden. Voor Nederland zullen de uitkomsten van de beleidsdiscussies die in IDA-15 kader worden gevoerd dan ook medebepalend zijn voor de Nederlandse bijdrage aan IDA-15. Per onderwerp wordt bekeken in hoeverre de Nederlandse inzet behaald is en hoe de uitkomst bijdraagt aan de drie na te streven resultaten.

- Ten aanzien van de rol van IDA in de internationale hulparchitectuur valt het eindoordeel nog niet te geven. De discussie is nog niet afgerond. Het is de vraag of de duidelijkheid die Nederland nastreeft over de rol en prioriteiten van IDA volledig bereikt kan worden. Wel kan gesteld worden dat de uitkomst van de discussie over *fragiele staten* bevredigend is; het resultaat ten aanzien van de financiering van *achterstanden* kan ronduit een succes genoemd worden. De door Nederland bepleitte gelijke behandeling van landen en eerlijke lastenverdeling is een feit; door het besluit om de kosten via IDA-15 te financieren worden deze verdeeld over alle IDA-donoren. De rol van IDA op het gebied van *schuldhoudbaarheid* zal tijdens de derde ronde aan de orde komen. Nederland is van mening dat de Wereldbank samen met het IMF leidend zou dienen te blijven op dit terrein, maar wel nauwer samen dient te werken met andere instellingen (b.v. met de regionale ontwikkelingsbanken bij het opstellen van schuldhoudbaarheidsanalyses) en actiever zou kunnen optreden richting andere crediteuren die het schuldhoudbaarheidsraamwerk nog niet toepassen in hun financieringsbeslissingen.
- De effectiviteit van IDA, inclusief onderwerpen als harmonisatie en *alignment* en IDA's allocatiestelsel, zal onderwerp van gesprek zijn tijdens de derde ronde. Voor Nederland is het van belang dat het principe van beloning naar prestatie centraal blijft staan in het allocatiestelsel. Nederland is ook voorstander van behoud van het relatieve gewicht van *governance* in de PBA-formule. Daarnaast is de mate van voortgang die is gemaakt bij het implementeren van de afspraken in de Verklaring van Parijs inzake de effectiviteit van de hulp een belangrijke graadmeter; wát er gedaan dient te worden op het gebied van harmonisatie en *alignment* is helder, het gaat nu om het tijdig en consequent uitvoeren van de gemaakte afspraken. Uiteraard is dit niet alleen aan IDA, maar ook aan de andere donoren die de Verklaring hebben ondertekend.
- De financiële soliditeit van IDA is voor Nederland van groot belang. Niet alleen dringt Nederland er voortdurend op aan dat donoren hun verplichtingen jegens IDA nakomen (o.a. compensatie voor schuldkwijtschelding) om IDA's financieringscapaciteit op peil te houden, ook dient de omvang van IDA-15 voldoende te zijn om IDA in staat te stellen haar rol in de wereld te spelen. Gezien de door de internationale gemeenschap toegezegde verhoging van de ODA met USD 50 miljard per jaar en in

het bijzonder de verdubbeling van de hulp aan Afrika, IDA's bewezen capaciteiten en haar inspanningen op het gebied van resultaten ligt een reële groei van IDA voor de hand. Nederland acht de inzet van Management, SDR 26,3 mrd. ofwel 20% groei t.o.v. IDA-14, dan ook realistisch. In de 20% is geen rekening gehouden met de inflatie. Bovendien bevat het bedrag nieuwe elementen t.o.v. het oorspronkelijke IDA-14 raamwerk, zoals de kosten van achterstanden. Wel is de opbouw van het bedrag met name beredeneerd vanuit de huidige situatie (beleid en activiteiten) en het voortzetten daarvan.

Ad 3.

Ons oordeel over de Wereldbank-groep in zijn algemeenheid is positief. De eerder genoemde voordelen van IDA gelden in grote mate ook voor de overige onderdelen van de groep. Daarnaast is de WB-groep door haar structuur goed toegerust om in te spelen op de behoeften, wensen en kenmerken van een divers cliëntèle: de publieke sector in zowel midden-inkomenslanden (IBRD) als lage-inkomenslanden (IDA) alsmede de particuliere sector (IFC). Wel zouden de verschillende onderdelen van de groep nog beter en nauwer samen kunnen werken, b.v. een heldere rolverdeling tussen IBRD/IDA en IFC op het gebied van klimaatverandering.

Zoals eerder gesteld zal president Zoellick een nieuwe middellangetermijnstrategie voor de WB presenteren, waarschijnlijk zal hier tijdens de Jaarvergadering (22 oktober) al enige indicatie van worden gegeven. Nederland kijkt uit naar de door Zoellick te presenteren strategie en de daaropvolgende discussie met de aandeelhouders. De Wereldbank heeft behoefte aan een visie voor de komende 10-20 jaar die recht doet aan de veranderde context waarin zij opereert en die helder aangeeft hoe zij haar mandaat, lange termijn economische ontwikkeling en armoedebestrijding, op de meest effectieve manier ten uitvoering zal brengen. In de discussie zullen mogelijk ook elementen als het management en de organisatiestructuur van de Bankgroep aan de orde komen. Nederland zal de discussie met interesse volgen, hier actief aan deelnemen en het verloop van de discussie (die overigens vooralsnog niet zal zijn afgerond) betrekken in de bepaling van de Nederlandse bijdrage aan IDA-15.

- o -