

Vergaderjaar 2021–2022

26 234

Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 262

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2022

Hierbij informeren wij u over de uitkomsten van de onderhandelingen over de vervroegde 20^e middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA20) voor de periode 2022–2025. De onderhandelingen zijn in december 2021 afgerond en met de goedkeuring van het eindrapport (*IDA20 Deputies Report*) op 17 februari 2022 formeel vastgesteld¹.

IDA is het Wereldbankonderdeel dat leningen met gunstige voorwaarden en schenkingen verstrekt aan de 76 armste landen in de wereld die geen of beperkte toegang hebben tot de kapitaalmarkt. Het concessionele karakter van IDA-financiering vereist dat donorlanden de middelen elke drie jaar aanvullen met giften. De Tweede Kamer is in de aanloop van de eerste onderhandelingsronde voor deze middelenaanvulling in juni geïnformeerd.² Op 22 oktober jl. is de Tweede Kamer vervolgens geïnformeerd over de resultaten van de derde onderhandelingsronde en de Nederlandse inzet (Kamerstuk 26 234, nr. 261) voor de laatste onderhandelingsronde.

In deze brief lichten wij (1) het financieringspakket, (2) het beleidspakket en (3) de Nederlandse bijdrage aan IDA20 toe.

¹ Het volledige rapport van de onderhandelaars met onder meer de beleidstoezeggingen en het financiële raamwerk voor IDA20 is bijgevoegd en tevens te vinden via: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/163861645554924417/ida20-building-back-better-from-the-crisis-toward-a-green-resilient-and-inclusive-future>

² Kamerstuk 26 234, nr. 248 (verslag Jaarvergadering Wereldbank 2020), Kamerstuk 26 234, nr. 250 (geannoteerde agenda Voorjaarsvergadering Wereldbank 2021), Kamerstuk 26 234, nr. 252 (beantwoording gestelde vragen Schriftelijk Overleg Voorjaarsvergadering 2021), Kamerstuk 26 234, nr. 256 (geannoteerde agenda jaarvergadering 2021 en verslag voorjaarsvergadering 2021)

Aanleiding

De mondiale COVID-19-crisis vraagt om een respons van mondiale instellingen. De Wereldbankgroep is hierbij een centrale speler. Nederland is sinds de start in 1960 bij IDA betrokken en een vaste donor bij de driejaarlijkse middelenaanvullingen. Door het naar voren halen van financiële middelen van IDA19 voor de COVID-19-crisisrespons, onder meer voor de aanschaf van vaccins, ontstond een tekort aan middelen voor het laatste jaar van IDA19 (2021–2023). IDA-landen zijn hard geraakt door de COVID-19-pandemie waardoor zij nog meer een beroep op externe financiering moeten doen en IDA meer schenkingen en concessionele financiering aan deze landen heeft verstrekt om hun schuldkwetsbaarheid niet verder te laten oplopen. De financieringslast van de directe COVID-19-crisisrespons bemoeilijkt het weerbaar maken van IDA-landen voor toekomstige pandemieën en het halen van de *Sustainable Development Goals* (SDG's) in 2030. Tegen deze achtergrond hebben donoren in 2021 gezamenlijk besloten de middelenaanvulling voor IDA20 één jaar naar voren te halen. Nederland heeft hierbij ingezet op een ambitieus financieringsscenario voor IDA20 gezien de grote negatieve impact van de COVID-19-pandemie op lage-inkomenslanden en het ongelijke economische herstel van deze landen ten opzichte van ontwikkelde economieën. Tegelijkertijd is het wenselijk dat na de COVID-19-crisis het IDA20 pakket wordt ingezet voor lange-termijndoelen, zoals de vergroening van economieën en de ontwikkeling van menselijk kapitaal.

IDA speelt als 's werelds grootste bron van concessionele financiering en als belangrijkste ontwikkelingspartner van de allerarmste landen een essentiële rol bij de respons op de coronacrisis en het economische herstel erna. In verschillende *donor rankings* en evaluaties³ springt IDA eruit als een effectief en transparant kanaal voor ontwikkelingssamenwerking.

Voor Nederland is IDA historisch een belangrijke partner voor het realiseren van BHOS-prioriteiten. Als invloedrijke donor is Nederland in staat geweest om de afgelopen jaren sterke convergentie te bewerkstelligen tussen het Nederlandse BHOS-beleid en de prioriteiten van IDA. Nederland hecht dan ook aan een IDA met voldoende financiële slagkracht. Vanuit dit perspectief kijkt Nederland terug op een succesvolle middelenaanvulling, zowel als het gaat om de totale beschikbare financiering voor de armste en kwetsbaarste landen, als de thematische prioriteiten en de beleidstoezeggingen die aansluiten bij de Nederlandse inzet.

1. Financieringspakket IDA20

Er is een financieringspakket overeengekomen van USD 93 miljard voor de periode 2022–2025. Dat is USD 11 miljard meer dan bij de vorige middelenaanvulling (IDA19) twee jaar geleden, een stijging van 13%. Dit bedrag bestaat voor USD 84,3 miljard uit concessionele financiering: dit deel stijgt met USD 10,5 miljard ten opzichte van IDA19. De uitbreiding van de financiële middelen komt onder andere ten goede aan fragiele staten en (post-) conflictgebieden (FCS) met een stijging van de totale financiering voor FCS van USD 7,5 miljard naar USD 8,8 miljard, een stijging van 17%.

³ Zie o.a. het *Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), The World Bank Institutional Assessment Report* (<http://www.mopanonline.org/assessments/worldbank2015-16/>).

Tabel 1: IDA20 financieringspakket: bestemmingen

USD, miljard	IDA19	IDA20
Totale financiering klantlanden	82,0	93,0
w.v. concessionele financiering	73,8	84,3
I. Landenallocaties	60,5	62,8
w.v. FCS	7,5	8,8
II. Speciale loketten	20,5	30,2
w.v. loket voor regionale samenwerking	7,6	7,9
w.v. loket voor vluchtelingen	2,2	2,4
w.v. crisisresponsloket	2,5	3,3
w.v. scale-up window – leningen met korte looptijd (nieuw)	0,0	7,8
w.v. scale-up window – regulier	5,7	6,3
w.v. private sectorloket	2,5	2,5
III. Arrears Clearance	1,0	0,0

De belangrijkste veranderingen binnen het IDA20 financieringspakket ten aanzien van eerdere middelenaanvullingen zijn:

- 1) Balansoptimalisatie: een verlaagde kapitaalrisico waardoor IDA minder kapitaal hoeft aan te houden als buffer om renterisico's af te dekken. Hierdoor kan kapitaal worden ingezet voor het creëren van USD 5 miljard aan extra financiering binnen IDA20. Dit is wenselijk omdat op deze manier met dezelfde hoeveelheid kapitaal een groter leenvolume aan klantlanden kan worden bereikt. Deze maatregel heeft geen invloed op de financiële stabiliteit van IDA.
- 2) Selectievere inzet van concessionele financiering: nieuwe financiële producten (renteloze leningen met een looptijd van 50 jaar en kortdurende leningen voor landen die een houdbare schuldenpositie hebben⁴) leiden tot een lager gebruik van kapitaal terwijl hiermee nog steeds concessionele financiering wordt verstrekt. Door deze innovaties kan nog eens USD 9 miljard aan extra financiering worden verstrekt.

Beide veranderingen in het financieringspakket zorgen ervoor dat donoren naar verhouding minder financiering hoeven in te brengen en dat voor elke ingelegde euro door donoren een viervoud aan financiering door IDA verstrekt kan worden.

Deze extra financiering komt vooral terecht bij de speciale thematische loketten met daarbij veel aandacht voor de COVID-19-crisisrespons door een 31% toename van het crisisresponsloket en het loket voor regionale samenwerking (o.a. financiering voor COVID-19-vaccins, diagnostisering en behandelingen). Het speciale loket voor private-sectorfinanciering (sinds IDA18), waarmee financiering door de *International Financial Corporation* (IFC) en het *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) voor IDA-landen wordt gemobiliseerd, wordt voortgezet.

Het totale financieringspakket wordt mogelijk gemaakt door schenkingsbijdragen van donoren, interne middelen en terugbetalingen alsmede de uitgifte van obligaties.

Onderdeel van de interne middelen is deze keer een overheveling van USD 11 miljard van middelen die niet ingezet zijn tijdens de verkorte looptijd van IDA19. De totale bijdrage van donoren (USD 23,5 miljard) bestaat voor het grootste gedeelte uit schenkingen. Een deel van de donorbijdragen bestaat uit bijdragen in het kader van multilaterale schuldverlichting door IDA. Dit laatste betreft naheffingen voor schuld-kwijtschelding onder het *Highly-Indebted Poor Countries* initiatief (HIPC)

⁴ Volgens het IMF-World Bank Debt Sustainability Framework (DSF) for low-income countries

en *arrears clearance*⁵. Daarnaast is er sprake van een beperkte bijdrage (USD 1,8 miljard) ten behoeve van een ander schuldkwijtscheldingstraject, het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI)⁶.

Tot slot vormt marktfinanciering het grootste deel van de schuldfinanciering. Hierbij wordt vanaf IDA18 financiering opgehaald via het uitgeven van obligaties. Eerdergenoemde innovaties leiden ertoe dat IDA in staat is een groter gedeelte te financieren met marktfinanciering. Als laatste kiezen aan aantal andere donoren ervoor de bijdragen te betalen door middel van «concessionele partnerleningen», welke ook onder schuldfinanciering worden gerekend.

2. Beleidspakket IDA20

Het thema van IDA20 is: «*Building Back Better from the Crisis: Toward a Green, Resilient and Inclusive Future*». Met het totaalpakket verwacht IDA de komende drie jaar onder meer de volgende resultaten te bereiken: verbeterde toegang tot water voor 13–20 miljoen mensen, basisgezondheidsdiensten voor 285–430 miljoen mensen, en 35–50 miljoen mensen voorzien van nieuwe of verbeterde toegang tot elektriciteit.

IDA20 sluit in grote mate aan op de Nederlandse ontwikkelingsprioriteiten, zoals blijkt uit de thematische focus van het beleidspakket: menselijk kapitaal, klimaatverandering, fragiliteit, werkgelegenheid, gendergelijkheid en economische transformatie. Dwarsdoorsnijdende onderwerpen, die in elk thema gereflecteerd worden, zijn: crisisparaatheid (*crisis preparedness*), bestuur en instituties, schulden en technologie. Hiermee bouwt IDA20 voort op de prioriteiten van IDA19 door deze te versterken en voegt IDA20 hieraan een focus toe op menselijk kapitaal als thema en crisisparaatheid en bestuur en instituties als dwarsdoorsnijdende thema's. Nederland is bijzonder tevreden met onderstaande afspraken:

Klimaat

IDA verhoogt de ambitie op klimaat. Deze stappen sluiten aan op het klimaatbeleid van de Wereldbankgroep als geheel (*Climate Change Action Plan 2021–2025*) en zij zijn in een aantal gevallen hierop een aanvulling: (1) IDA brengt alle financiering per juli 2023 in lijn met de doelen van het akkoord van Parijs waarvoor de multilaterale banken een selectiviteitsraamwerk ontwikkelen, (2) gemiddeld 35% van de investeringen heeft zogenaamde *climate co-benefits*, wat wil zeggen dat de financiering een positieve bijdrage levert aan het opbouwen van klimaatweerbaarheid of het tegengaan van emissies, (3) IDA verleent technische ondersteuning aan nationale klimaatplannen en klimaatstrategieën voor de lange termijn van klantlanden (*National Determined Contributions* - NDC's en *Long-Term Strategies* – LTS's), (4) IDA ondersteunt minimaal 50 landen bij een klimaattransitie en (5) IDA20 kent resultaatdoelstellingen op *clean cooking* en toegang tot elektriciteit.

⁵ Bij IDA20 is ervoor gekozen de bijdragen voor operaties voor *arrears clearance* toe te voegen aan het totale financieringspakket. Indien landen die met achterstallige betalingen («in arrears») voortgang laten zien, worden deze middelen ingezet om deze achterstallige betalingen kwijt te schelden.

⁶ Bij de besluitvorming over het MDRI in 2006 hebben donorlanden afgesproken om IDA en de African Development Bank (AfDB) volledig te compenseren voor de schulden die zij in handen hebben van landen die HIPC-afsluiting naderen. Donorlanden zijn verplichtingen aangegaan voor de periode 2007–2044, waarbij de MDRI-kosten regelmatig worden geactualiseerd. Donoren hebben destijds afgesproken dat formele toezeggingen door middel van *Instruments of Commitment* in ieder geval tien jaar vooruit moeten worden gedaan. Zij zullen via een afzonderlijk traject worden gevraagd toezeggingen te formaliseren voor de periode 2029–2031.

Gender

IDA20 kent een separate beleidsdoelstelling over seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Daarnaast is de aandacht voor gender in het gehele beleidspakket geïntegreerd.

Menselijk kapitaal

Als gevolg van de pandemie is gezondheidszorg een belangrijk aspect van het beleidspakket. Alle IDA-landen worden ondersteund bij het versterken van inclusieve gezondheidszorgsystemen.

IDA20 zet ook sterk in op onderwijs met specifieke aandacht voor de leerachterstanden als gevolg van COVID-19. Daarnaast worden in 20 landen de achterstanden in het onderwijs verminderd. Ook is er aandacht voor alfabetisering en het verminderen van barrières tussen het primaire en secundaire onderwijs voor meisjes.

Schulden

IDA kent sinds IDA19 een streng schuldenbeleid (*Sustainable Development Finance Policy* – SDFP) en scherpt dit binnen IDA20 verder aan door een doorlopende positieve prikkel te creëren voor IDA-landen om aan afspraken over schuldentransparantie en -management te voldoen. Wanneer IDA-landen zich niet aan de afspraken houden, kan de financiering door IDA gekort worden. Ook zal IDA binnen IDA20 bijdragen aan het verbeteren van de coördinatie tussen crediteuren door concrete doelen en resultaten te formuleren, bijvoorbeeld bij de focus op het delen van data. Daarnaast zal IDA 50 landen helpen bij het opstellen van schuldenrapportages, een verdubbeling ten opzichte van IDA19. Wat Nederland betreft blijft de verslechterde schuldensituatie van IDA-klantlanden een zorg en heeft Nederland daarom met gelijkgestemde donoren gepleit voor aanscherping van het SDFP binnen IDA20, aansluitend op bredere internationale initiatieven, zodat de prikkels voor klantlanden om een duurzaam en transparant leenbeleid te voeren, worden versterkt.

Leningen in lokale valuta

IDA introduceert binnen IDA20 een pilot voor financiering in lokale valuta aan klantlanden. Nederland heeft zich hiervoor ingezet: leningen in lokale valuta kunnen een positieve impact hebben op de schuldhoudbaarheidspositie van landen omdat er geen sprake is van wisselkoersrisico. In deze pilot zal IDA in klantlanden de nadruk leggen op leningen in lokale valuta. Daarnaast is het positief dat de pilot tijdens de tussentijdse evaluatie besproken wordt met de mogelijkheid om deze verder uit te breiden.

Samenwerking met partners

Nederland stelt dat samenwerking van de Wereldbank met andere partners, en specifiek VN-organisaties, belangrijk is om de gestelde doelen van IDA20 te bereiken en om meer impact te hebben op de korte- en lange-termijnontwikkelingen binnen de klantlanden. Het is daarom positief dat het IDA20-pakket expliciet refereert aan deze samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van *Integrated National Financing Frameworks*. IDA heeft daarnaast toegezegd om bij de tussentijdse evaluatie te rapporteren over de samenwerking met andere partners.

3. Nederlandse bijdrage IDA20

Nederland heeft een financiële bijdrage van EUR 846,1 miljoen aan IDA20 toegezegd. Hiervan is EUR 829,8 miljoen aan ODA-middelen, de kernbijdrage, afkomstig van de begroting van het Ministerie van Financiën (begrotingshoofdstuk IX). Met deze bijdrage heeft Nederland hetzelfde stemaandeel van 2,94% als bij IDA19. De overige EUR 16,3 miljoen is afkomstig van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) en betreft een bijdrage voor HIPC en *arrears clearance* operaties. Hiervoor zijn donoren, inclusief Nederland, onder IDA14 een verplichting aangegaan. Met deze bijdragen worden IDA-leningen in uitzonderlijke situaties kwijtgescholden. De HIPC-bijdragen worden traditioneel gebaseerd op aandelen onder IDA13. Voor Nederland is dat 2,87%.

De Nederlandse bijdrage aan IDA20 zal verspreid over 7 jaar (2023–2029) worden betaald. Dit is een versneld betaalschema ten opzichte van het standaard betaalschema van IDA van 9 jaar. Zowel de hoogte van deze bedragen als het betaalaritme passen binnen de hiervoor begrote stelposten op beide begrotingen. De overeengekomen Nederlandse bijdrage als onderdeel van het financieringspakket voor IDA20 wordt verwerkt in de eerste suppletoire begroting van 2022 van de ministeries van Financiën (kernbijdrage) en Buitenlandse Zaken (voor HIPC-schuldverlichting en *arrears clearance*).

Tabel 2: Vergelijking samenstelling NLse bijdrage onder IDA19 en IDA20

	IDA19			IDA20	
	Begroting	Aandeel	EUR, miljoen	Aandeel	EUR, miljoen
1. Kernbijdrage	FIN (IX)	2,87%	796,7	2,94%	829,8
2. Compensatie HIPC	BHOS (XVII)	2,87%	23,2	2,87%	9,1
3. Compensatie <i>arrears clearance</i>	BHOS (XVII)	2,87%	5,1	2,87%	7,2
TOTAAL		2,94%¹	825,0	2,94%	846,1

¹ Door het versneld betalen van de IDA19-bijdrage en het bijbehorende krediet komt het totale aandeel van Nederland in IDA19 op 2,94%.

In totaal dragen 47 donoren bij aan IDA20, waarvan – naast de traditionele donoren – twee nieuwe donoren (Kroatië en Marokko) en drie teruggekeerde donoren (Algerije, Mexico en Rusland). Traditionele donoren als Japan, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Italië hielden net als Nederland hun aandeel (nagenoeg) gelijk. Het Verenigd Koninkrijk verlaagde de bijdrage vanwege brede bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking met 55%. De Verenigde Staten en de Scandinavische en Baltische landen verhoogden de bijdrage daarentegen. De Verenigde Staten verhoogden hun bijdrage zelfs met USD 300 miljoen. De grootste percentuele verhoging kwam van Saudi-Arabië: in plaats van de verwachte USD 400 miljoen, proportioneel aan de bijdrage onder IDA19, werd nu USD 700 miljoen bijgedragen. China verhoogde zijn proportionele bijdrage met bijna 0,2%.

De percentueel hogere bijdragen van deze donoren is echter niet voldoende om het financieringsgat van USD 1,9 miljard veroorzaakt door de lagere bijdrage van het Verenigd Koninkrijk volledig op te vullen. Nederland behoudt als negende donor een belangrijke positie binnen IDA.

Tabel 3: Aandeel top 10 donoren in vergelijking met IDA19

Positie	Donor	Bijdrage IDA20 (USD, miljoen)	Aandeel totale donorbijdragen IDA20	Aandeel totale donorbijdragen IDA19
1	Verenigde Staten	3.500	10.18%	9,31%
2	Japan	3.439	10.00%	10,00%
3	Duitsland	1.933	5.62%	5,62%
4	Verenigd Koninkrijk	1.860	5.41%	12,07%
5	Frankrijk	1.740	5.06%	5,06%
6	China	1.330	3.87%	3,72%
7	Canada	1.132	3.29%	3,45%
8	Zweden	1.080	3.14%	3,02%
9	Nederland	1.009	2.94%	2,94%
10	Zwitserland	725	2.11%	2,12%

Tot slot

Gezien de hierboven beschreven mondiale uitdagingen en de unieke rol en comparatieve voordelen van IDA om deze samen met ontwikkelingslanden het hoofd te bieden, zijn wij verheugd over het overeengekomen ambitieuze beleidspakket voor IDA20. Dit resultaat versterkt niet alleen de centrale positie van IDA in de internationale financieringsarchitectuur voor ontwikkeling, het is ook een belangrijk signaal van multilaterale samenwerking.

De significante Nederlandse bijdrage aan IDA is een uitdrukking van het belang dat Nederland toekent aan de rol van IDA, niet alleen bij het bereiken van lange-termijn doelen als de SDG's, maar ook bij het bestrijden van de COVID-19-crisis en het bevorderen van het herstel van deze landen na de crisis. Daarnaast bestendigt deze bijdrage de Nederlandse positie, niet alleen binnen IDA als een top 10 donor, maar ook binnen de Wereldbankgroep als geheel als een invloedrijke, betrouwbare partner die bereid is samen met andere landen verantwoordelijkheid te nemen voor een vervroegde middelenaanvulling.

Nederland zal blijven toezien op het goede functioneren van de Wereldbank en op de implementatie van de overeengekomen afspraken onder IDA20. Halverwege deze IDA19-periode (najaar 2023) vindt een tussentijdse evaluatie plaats (de *Mid-Term Review*) om de voortgang te bespreken. Zoals gebruikelijk zal uw Kamer over de uitkomsten hiervan worden geïnformeerd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag