Geannoteerde Agenda voor de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de vergadering van het Development Committee (DC) van de Wereldbank

Jaarvergadering 12-18 oktober 2026, Bangkok

Aanleiding

De Jaarvergadering van de Wereldbankgroep vindt plaats van 12 tot 18 oktober 2026 in Bangkok. De minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking vertegenwoordigt het Koninkrijk in het *Development Committee*, het hoogste overlegorgaan van de Wereldbank. Het kabinet benut deze gelegenheid om het strategisch partnerschap met de Wereldbankgroep te versterken.

De vergadering vindt plaats in een internationale context waarin de rol van recht en regels onder druk staat. Gewapende conflicten, geopolitieke en economische onzekerheid, hoge schuldenniveaus en toenemende klimaatschokken beperken de mogelijkheden van landen om te investeren in duurzame ontwikkeling. Tegelijkertijd staan publieke ontwikkelingsbudgetten wereldwijd onder druk. Deze omstandigheden onderstrepen het belang van effectieve multilaterale samenwerking en sterke internationale financiële instellingen om schaarse ontwikkelingsmiddelen effectief en doelmatig in te zetten. Het kabinet zet daarbij in op een op waarden gebaseerd en realistisch buitenlandbeleid, waarin diplomatie, handel en ontwikkelingssamenwerking in samenhang worden ingezet.

Het centrale thema van de Jaarvergadering is *Mobilizing Private Capital, Creating Jobs*. De mobilisatie van privaat kapitaal vormt de derde pijler van de bredere banenstrategie van de Wereldbankgroep, naast investeringen in de noodzakelijke fundamenten als infrastructuur en menselijk kapitaal en het versterken van het beleids- en ondernemingsklimaat. Deze agenda sluit aan bij de inzet van het kabinet op duurzame en inclusieve groei, gelijkwaardige economische partnerschappen en het bijeenbrengen van publieke en private financiering. Daarnaast zal het kabinet aandacht vragen voor regionale ontwikkelingen en wederopbouw, en voor de financiële en institutionele fundamenten van duurzame ontwikkeling, waaronder klimaatweerbaarheid.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de agenda van de jaarvergadering en de inzet van het kabinet.

Strategisch belang van de Wereldbankgroep

Multilaterale ontwikkelingsbanken zijn steeds belangrijker geworden voor lage-inkomenslanden en lagere middeninkomenslanden. Inmiddels komt meer dan de helft van alle langlopende financiering aan deze landen van deze banken. De Wereldbankgroep behoort met circa USD 120 miljard aan nieuwe financiële toezeggingen in 2025 tot de grootste multilaterale ontwikkelingsfinanciers en ondersteunt meer dan 180 landen. Haar onderscheidende meerwaarde ligt in de combinatie van financiering, beleidsadvies en private kapitaalmobilisatie binnen landenprogramma's.

Voor het Koninkrijk is de Bank een strategische partner voor stabiliteit, duurzame ontwikkeling, handel en welvaart. Als belangrijk onderdeel van de internationale financiële architectuur draagt de Bank bij aan het aanpakken van grensoverschrijdende uitdagingen, het versterken van instituties en het creëren van economisch perspectief. Daarnaast kan het Koninkrijk via de Bank de relaties met landen in het mondiale Zuiden versterken en ontwikkelings-, handels- en kennisbelangen in samenhang behartigen. De samenwerking biedt ook kansen om de expertise van Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en investeerders te verbinden aan de prioriteiten van ontwikkelingslanden.

Het Koninkrijk heeft binnen de Bank substantiële invloed als voorzitter van een kiesgroep van dertien landen[1]. Als vaste vertegenwoordiger van de kiesgroep levert Nederland de bewindvoerder in de Raad, die de belangen van de hele kiesgroep behartigt.

[1] De kiesgroeplanden zijn Armenië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Georgië, Israël, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Roemenië en Oekraïne.

Banen en mobilisatie privaat kapitaal

De banenstrategie van de Wereldbankgroep bestaat uit drie samenhangende pijlers: investeringen in fundamenten zoals infrastructuur en menselijk kapitaal, een goed beleids- en ondernemingsklimaat en de mobilisatie van privaat kapitaal. Tijdens de afgelopen twee vergaderingen stonden de eerste twee pijlers centraal. Tijdens deze Jaarvergadering ligt de nadruk op de derde pijler: het mobiliseren van private investeringen voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid.

Het kabinet verwelkomt deze focus. De financieringsbehoefte in ontwikkelingslanden is aanzienlijk en kan niet uitsluitend met publieke middelen worden gedekt. De Bank kan haar eigen financiering, kennis en risicodragende capaciteit inzetten om investeringen mogelijk te maken die anders niet of onvoldoende tot stand zouden komen. Tegelijkertijd kunnen private investeringen alleen duurzaam opschalen wanneer de eerste twee pijlers voldoende op orde zijn. De inzet op private kapitaalmobilisatie mag investeringen in infrastructuur, menselijk kapitaal, instituties en een goed ondernemingsklimaat daarom niet verdringen.

Het kabinet steunt de opschaling van private kapitaalmobilisatie door de Wereldbankgroep. Mobilisatie kan de reikwijdte van publieke middelen vergroten en aanvullende financiering beschikbaar maken voor productieve investeringen. De Wereldbankgroep is door haar schaal, landenkennis en hoge standaarden goed gepositioneerd om publieke en private financiering samen te brengen. Daarbij moet de Bank haar interne werkwijzen en prikkels zo inrichten dat de mogelijke betrokkenheid van private investeerders al bij de ontwikkeling van projecten wordt meegewogen, bijvoorbeeld door hier concrete doelstellingen voor medewerkers aan te verbinden.

Private kapitaalmobilisatie blijft echter een middel en geen doel op zich. Niet alleen de hoeveelheid gemobiliseerd kapitaal is relevant, maar vooral de vraag welke investeringen daardoor mogelijk worden en welke ontwikkelingsresultaten zij opleveren. Het kabinet zal daarom aandacht vragen voor additionaliteit, duurzame werkgelegenheid en het bereiken van landen en sectoren die commerciële financiers niet vanzelf bedienen. Een sterke nadruk op mobilisatie mag er immers niet toe leiden dat de activiteiten van de Bank te zeer verschuiven naar relatief eenvoudige projecten en markten met een gunstiger risico-rendementsprofiel. De eigen financiering van de Bank voor risicovollere markten en projecten met een hoge ontwikkelingsimpact moet wat het kabinet betreft ten minste op het huidige peil blijven.

De Wereldbankgroep kan privaat kapitaal op verschillende manieren mobiliseren. Bij directe cofinanciering investeren de Bank en private partijen vanaf de start gezamenlijk in een project, waardoor meer financiering beschikbaar komt en risico's worden gedeeld. Daarnaast gebruikt de Bank steeds vaker portefeuille-instrumenten, waarbij bestaande leningen worden gebundeld en verkocht of een deel van het kredietrisico wordt overgedragen aan private investeerders. Daarmee kan de Bank haar investeerdersbasis verbreden en balansruimte vrijmaken voor nieuwe financiering. Deze instrumenten kunnen mogelijk gevolgen hebben voor de inkomsten, het risicoprofiel en de ontwikkelingsimpact van de Bank. Het kabinet zal daarom inzetten op een gebalanceerde aanpak, waarbij beide manieren van mobilisatie verder ontwikkeld worden. Daarbij zal het kabinet zich inzetten voor een evenwichtige aanpak en transparantie over de meerwaarde, de vrijgekomen leenruimte, de wijze waarop deze wordt ingezet en de risico's die bij de Bank achterblijven.

Ongeacht het gekozen instrument zal het kabinet benadrukken dat de Wereldbank niet alleen moet rapporteren over gemobiliseerde bedragen, maar ook over de investeringen en ontwikkelingsresultaten die daarmee tot stand komen. De leningen van de Bank moeten aantoonbaar bijdragen aan duurzame banen, weerbaarheid en toegang tot essentiële voorzieningen, waaronder water, voedsel en gezondheidszorg. Daarbij is aandacht nodig voor lokale economische toegevoegde waarde, het bereiken van achtergestelde groepen en de kwaliteit van werkgelegenheid, in lijn met de ILO-agenda voor waardig werk en de fundamentele arbeidsnormen.

Nederland beschikt, mede dankzij een lange traditie van betrokkenheid bij ontwikkelingsfinanciering, over grote institutionele beleggers en gespecialiseerde ontwikkelingsfinancieringspartijen die kunnen bijdragen aan deze agenda. Zo maakt ILX het mogelijk dat pensioenfondsen via multilaterale ontwikkelingsbanken investeren in ontwikkelingslanden. TCX ondersteunt financiering in lokale valuta en beperkt daarmee valutarisico's voor lokale ondernemingen en overheden. Frontclear draagt bij aan de ontwikkeling van

lokale kapitaalmarkten. Cardano Development ontwikkelt financieringsoplossingen voor markten en doelgroepen die voor reguliere investeerders moeilijk bereikbaar zijn. Het kabinet zal verkennen hoe de samenwerking tussen deze Nederlandse partijen en de Wereldbankgroep verder kan worden versterkt.

Fundamenten voor duurzame groei en investeringen

Macro-economische, financiële en institutionele fundamenten

Schuldhoudbaarheid, macro-economische stabiliteit en gezonde financiële markten zijn belangrijke voorwaarden voor duurzame investeringen en banen. Veel lage inkomenslanden kampen echter met hoge schuldniveaus, met forse rentebetalingen tot gevolg. Deze rentebetalingen beperken de budgettaire ruimte voor investeringen in bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs.

Nederland zet zich daarom actief in voor internationale schuldhoudbaarheid en vraagt blijvend aandacht voor schuldentransparantie en preventie van onhoudbare schulden. Zo draagt Nederland bij aan de ontwikkeling door de Wereldbank van een systeem waarin schuldendata van crediteuren en debiteuren worden gekoppeld, om zo ontbrekende data te kunnen identificeren. Verder steunt Nederland het werk van het IMF en de Wereldbank om schuldbeheer in klantlanden te verbeteren o.a door financiële steun aan de IMF-capaciteitsopbouw programma's. Tot slot pleit Nederland binnen de Bank voor blijvende aandacht voor efficiënte binnenlandse inkomstenmobilisatie, zowel via belastingheffing als het aantrekken van private investeringen. Hierbij geldt dat rechtszekerheid, voorspelbare regelgeving, transparantie en verantwoordelijke instituties essentiële voorwaarden blijven voor private investeringen.

Klimaat als macro-economisch fundament

Klimaatverandering vormt een direct risico voor economische ontwikkeling en financiële stabiliteit. Droogte, overstromingen, extreme hitte en zeespiegelstijging raken de productiviteit, voedsel- en energiezekerheid, infrastructuur en overheidsfinanciën. Deze klimaatschokken kunnen ook de schuldhoudbaarheid van kwetsbare landen verder onder druk zetten. De Hormuz-crisis onderstreept daarnaast hoe belangrijk de energietransitie kan zijn voor economische stabiliteit, juist in Wereldbank klantlanden.

Klimaatweerbaarheid en betrouwbare, duurzame energievoorziening zijn daarom belangrijke voorwaarden voor investeringen, economische groei en werkgelegenheid. Het kabinet acht het dan ook van belang dat klimaatrisico's integraal worden meegewogen in landenstrategieën, investeringsbesluiten en schuldhoudbaarheidsanalyses. Hiertoe moet de Bank klimaat en ontwikkeling geïntegreerd blijven benaderen.

Het kabinet verwelkomt de verlenging van het *Climate Change Action Plan* (CCAP), waarmee het overkoepelende klimaatkader van de Wereldbankgroep behouden blijft. De verlenging betreft een compromis tussen de Verenigde Staten en een grote groep aandeelhouders die pleitte voor voortzetting van het klimaatbeleid. Met de verlenging zijn de kwantitatieve doelstellingen voor klimaatfinanciering vervallen, waaronder het eerder in het CCAP opgenomen doel om gemiddeld 35% van de financiering aan klimaatactie toe te rekenen en de later aangekondigde ambitie van 45% voor het boekjaar 2025.

Het overkoepelende klimaatraamwerk van de Bank, inclusief het in lijn brengen van operaties met het Parijs Akkoord, blijft evenwel behouden en de Bank blijft rapporteren over klimaatfinanciering en over resultaten op het gebied van uitstoot en klimaatweerbaarheid. Daarnaast zal de onafhankelijke evaluatiedienst van de Bank de uitvoering en impact van het CCAP beoordelen en zal de Bank haar werk op gebied van klimaatadaptatie, biodiversiteit en vervuiling verder ontwikkelen. Het kabinet zal erop toezien dat de Bank haar klimaatambitie in de praktijk vasthoudt, substantiële klimaatfinanciering blijft verstrekken en transparant rapporteert over de bereikte resultaten. Het kabinet pleit voor onverminderde aandacht voor de omvang, additionaliteit en kwaliteit van klimaatfinanciering. Daarbij is van belang dat de rapportage voldoende vergelijkbaar blijft met eerdere jaren, zodat aandeelhouders kunnen volgen hoe de omvang en samenstelling van de klimaatfinanciering zich ontwikkelen.

Het kabinet hecht eraan dat de Wereldbank haar investeringen in lijn houdt met het Akkoord van Parijs en dat investeringen niet bijdragen aan fossiele afhankelijkheid. Daarbij moet de Bank landen die hun klimaat- en energietransitie willen versnellen ondersteunen bij de uitwerking van concrete transitiepaden en investeringsprogramma's. In lijn met het door Nederland en Colombia georganiseerde Santa Marta-initiatief zal het kabinet de Bank oproepen haar kennis, financiering en mobiliserende rol in te zetten voor onder meer elektrificatie, versterking van elektriciteitsnetten ten behoeve van de inpassing van hernieuwbare energie, het bereiken van universele toegang tot moderne energie via Mission300, en sociaal en economisch verantwoorde afbouw van fossiele afhankelijkheden. De Wereldbank dient deze inzet ook zichtbaar te verbinden met het internationale klimaatproces en COP31.

Regionale ontwikkelingen en fragiele regio's

De Wereldbankgroep speelt een belangrijke rol in landen en regio's die worden geconfronteerd met conflict, economische schokken en wederopbouw. De Bank kan schade- en behoefteanalyses uitvoeren, beleidsadvies en technische assistentie bieden en via leningen, garanties en trustfondsen financiering mobiliseren voor herstel en wederopbouw. In situaties waarin overheden beperkt functioneren, kan de Bank waar nodig gebruikmaken van alternatieve uitvoeringskanalen, zoals VN-organisaties. Dankzij haar ervaring met aanbestedingen, fiduciaire waarborgen en programmamanagement kan de Wereldbank bijdragen aan een transparante en doelmatige uitvoering.

Bij de uitvoering hecht het kabinet aan een eerlijk en transparant aanbestedingsraamwerk, waarin kwaliteit en duurzaamheid voldoende worden meegewogen en sprake is van een gelijk speelveld. Nederland heeft zich binnen de Wereldbank actief ingezet voor verbetering van de aanbestedingsregels en blijft toezien op de implementatie daarvan. Dit biedt ook Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen kansen om hun expertise in te zetten bij door de Wereldbank gefinancierde projecten.

Oekraïne

De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne vormt een directe bedreiging voor de veiligheid en vrijheid van Europa. Daarom zet het kabinet de militaire en financiële steun aan Oekraïne meerjarig en onverminderd voort. Sinds de grootschalige invasie in 2022 is de Wereldbankgroep een centrale partner bij het ondersteunen van de Oekraïense overheid, het in stand houden van essentiële publieke diensten en het ontwikkelen van herstel en wederopbouwprojecten. Volgens de meest recente *Rapid Damage and Needs Assessment* bedraagt de geraamde wederopbouwbehoefte voor de komende tien jaar USD 588 miljard.

Nederland heeft via de Wereldbank en andere internationale kanalen bijgedragen aan noodsteun, herstel en wederopbouw in Oekraïne. Alleen al via de Wereldbank heeft Nederland in totaal EUR 465 miljoen gecommitteerd, gericht op onder andere energiezekerheid, infrastructuur, voedselzekerheid en technische assistentie. Zo heeft het kabinet EUR 45 miljoen beschikbaar gesteld in 2026 voor wederopbouwsteun via de *Special Program for Ukraine Recovery* (SPUR) 2.0, een speciale crisisfaciliteit voor Oekraïne, en EUR 10 miljoen ten behoeve van de private sector. Donormiddelen worden door de Bank vermenigvuldigd via kapitaalmarktfinanciering, waardoor de impact van bijdragen significant wordt vergroot. De Wereldbank levert daarnaast belangrijke kennis en technische ondersteuning voor hervormingen die aansluiten bij het EU-toetredingsproces. Nederland draagt ook actief bij aan de internationale donorcoördinatie en neemt als lid deel aan de *Ukraine Donor Platform*, waarin Oekraïne, donoren en internationale financiële instellingen de financiële steun, hervormingen en prioriteiten voor herstel en wederopbouw op elkaar afstemmen.

Het kabinet zal blijven benadrukken dat effectieve monitoring, donorcoördinatie en sterke fiduciaire waarborgen nodig zijn om middelen doelmatig, transparant en in lijn met de hervormingsdoelen van Oekraïne in te zetten. Daarbij hecht het kabinet aan versterking van democratische en rechtsstatelijke instituties in Oekraïne. Gezien het blijvende belang van een betrouwbare energievoorziening zal het kabinet de Wereldbank daarnaast oproepen haar steun aan het herstel en de verdere versterking van een weerbaar en toekomstbestendig Oekraïens energiesysteem voort te zetten en waar nodig op te schalen.

Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen dragen via door de Wereldbank gefinancierde programma's en aanbestedingen al bij aan het herstel van Oekraïne, onder meer op het gebied van gezondheidszorg en essentiële infrastructuur. Voortbouwend op deze ervaringen zal het kabinet samen met Oekraïne en de Wereldbank blijven verkennen waar Nederlandse kennis, investeringen en oplossingen verdere meerwaarde kunnen bieden voor herstel en wederopbouw.

Palestijnse Gebieden

De humanitaire, maatschappelijke en infrastructurele schade in Gaza is zeer groot. Volgens de meest recente Interim Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA) van de Wereldbank, de EU en de VN wordt de totale herstel- en wederopbouwbehoefte geraamd op meer dan USD 71 miljard**.** Het kabinet acht een actieve rol van de Wereldbankgroep in herstel en wederopbouw in de Palestijnse Gebieden wenselijk, gelet op haar ervaring met schadeanalyses, herstelprogramma's en fiduciaire waarborgen. Daarbij is het van belang dat Palestijnse instituties en essentiële publieke dienstverlening zoveel mogelijk in stand worden gehouden.

Het kabinet acht directe Palestijnse betrokkenheid bij herstel- en wederopbouw cruciaal. De Palestijnse Autoriteit verkeert tegelijkertijd in een zeer kwetsbare financiële positie. Het kabinet verwelkomt de voortgang die de Palestijnse Autoriteit onder moeilijke omstandigheden boekt met haar hervormingsagenda en onderstreept het belang van verdere stappen. Een sterke, hervormde en democratisch gelegitimeerde Palestijnse Autoriteit is namelijk noodzakelijk voor een duurzame tweestatenoplossing en voor toekomstig bestuur en wederopbouw.

In juli is het *Team Gaza Initiative* gelanceerd. Binnen dit initiatief brengen de Europese Commissie, vijftien partnerlanden (waaronder Nederland), de Europese Investeringsbank en de Wereldbank EUR 883,6 miljoen aan grotendeels reeds beschikbare of toegezegde financiering bijeen en werken zij aan betere internationale coördinatie van het vroege herstel. Het kabinet spreekt waardering uit voor de betrokkenheid van de Bank bij het *Team Gaza Initiative* en volgt de verdere operationalisering van het initiatief nauwgezet.

Syrië

De jarenlange oorlog in Syrië heeft grote schade toegebracht aan woningen, infrastructuur, publieke voorzieningen en instituties. De Bank raamt de herstel- en wederopbouwbehoefte op USD 140 tot 345 miljard. Het kabinet ondersteunt internationale inspanningen die bijdragen aan herstel, stabilisatie en duurzame economische ontwikkeling, en aan de voorwaarden voor een inclusieve politieke transitie. Daarbij zijn Syrisch eigenaarschap, respect voor de internationale rechtsorde en betrokkenheid van lokale en maatschappelijke actoren van belang. De Nederlandse wederopbouwinzet richt zich momenteel onder meer op ontmijning, *transitional justice*, hervorming van de veiligheidssector en steun aan het Syria Recovery Trust Fund.

Syrië heeft recent opnieuw toegang gekregen tot IDA-financiering en kan binnen IDA21 naar verwachting circa USD 1 miljard ontvangen, afhankelijk van de voortgang met noodzakelijke hervormingen. Tegelijkertijd bedraagt de huidige, vraaggestuurde projectpijplijn van de Wereldbank circa USD 1,4 miljard, onder meer voor infrastructuur, landbouw en water, gezondheidszorg, onderwijs en betalingssystemen. Aanvullende cofinanciering kan helpen het verschil tussen de voorziene projecten en de beschikbare IDA-financiering te overbruggen.

Het kabinet zet zich daarom in voor de oprichting van een nieuw fonds binnen de Wereldbank voor herstel en wederopbouw in Syrië. Nederland is bereid hieraan zelf bij te dragen, afhankelijk van de verdere vormgeving en omvang van het fonds. Tijdens de Jaarvergadering zal het kabinet dit initiatief bespreken met het management van de Wereldbank en andere aandeelhouders. Waar de behoeften in Syrië aansluiten bij Nederlandse expertise, wil het kabinet deze actief inzetten, met name op het gebied van landbouw, voedselzekerheid en water.

De Wereldbank is door haar kennis, uitvoeringscapaciteit en hoge sociale, milieu- en fiduciaire standaarden goed gepositioneerd om deze wederopbouw op transparante en verantwoorde wijze te ondersteunen. Het

kabinet zal erop toezien dat daarbij rekening wordt gehouden met geldende sancties, risico's op misbruik van middelen en lokale conflictverhoudingen, en dat de inzet nauw wordt afgestemd met de Verenigde Naties en andere internationale partners.

International Development Association (IDA)

IDA is het onderdeel van de Wereldbank dat de armste landen ondersteunt met schenkingen en financiering tegen zeer gunstige voorwaarden. Tijdens de Jaarvergadering wordt een update verwacht over de besteding van middelen uit de eenentwintigste middelenaanvulling van IDA (IDA21) en de behaalde ontwikkelingsresultaten. Deze update vormt de aanloop naar de tussentijdse evaluatie van de driejarige uitvoeringsperiode van IDA21.

Het kabinet hecht eraan dat IDA21 wordt uitgevoerd conform het in 2025 overeengekomen beleids- en financieringskader. Bij de beoordeling zal het kabinet in het bijzonder letten op de behaalde resultaten, het bereik van de armste en meest kwetsbare landen en prioritaire afspraken uit dit rapport op het gebied van economische ontwikkeling, water, voedselzekerheid, gezondheid, adaptatie, schuldbeleid en belastinginning. Ook zal tijdens de Jaarvergadering worden besproken hoe de financieringscapaciteit en ontwikkelingsimpact van IDA op langere termijn kunnen worden gewaarborgd.

Vooruitkijkend blijft het kabinet zich binnen IDA inzetten langs drie samenhangende lijnen. Ten eerste richt de inzet zich op duurzame economische ontwikkeling en werkgelegenheid, onder meer door versterking van de private sector. Ten tweede zijn verantwoord schuldbeheer, efficiënte belastinginning en sterke, inclusieve en verantwoordelijke instituties nodig om ontwikkeling duurzaam te financieren en noodzakelijke hervormingen uit te voeren. Ten derde blijft het kabinet aandacht vragen voor weerbaarheid en essentiële voorzieningen, waaronder water, voedselzekerheid, gezondheid en klimaatadaptatie. IDA-programma's moeten daarbij aansluiten bij de prioriteiten en omstandigheden van klantlanden. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de Bank de financiële prikkels die IDA-financiering biedt, benut om landen aan te zetten tot noodzakelijke beleidshervormingen. Een sterkere koppeling van financiering aan beleidshervormingen kan de ontwikkelingsimpact verder vergroten, mits daarbij voldoende rekening wordt gehouden met de nationale context en de gevolgen voor kwetsbare groepen.