

Nr. 242 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2020

Hierbij informeer ik u, mede namens de minister van Financiën, over de Nederlandse inzet bij de Jaarvergadering van de Wereldbankgroep ('de Bank').

Wegens de COVID-19-crisis beperkt de Jaarvergadering zich tot een virtuele bijeenkomst van het *Development Committee* (DC) op 16 oktober, het forum van (plaatsvervangend) Gouverneurs van de Bank. Ondergetekende is voor het Koninkrijk lid van dit comité.

Op de agenda van het DC staan de volgende twee onderwerpen: (1) update van de respons van de Bank op de COVID-19-crisis en (2) schuldhoudbaarheid, in het bijzonder de implementatie en de mogelijke verlenging van het *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI).

Ook informeer ik u over de laatste stand van zaken met betrekking tot drie institutionele ontwikkelingen met betrekking tot (1) de *Voting Rights Review* van de *International Development Association* IDA, (2) de *Shareholding Review* van de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en de *International Finance Corporation* (IFC) en (3) de verantwoordingmechanismen van de Bank.

Na de Jaarvergadering zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van het DC.

1. Respons van de Wereldbankgroep op COVID-19

De pandemie heeft een mondiale recessie veroorzaakt die in grotere mate dan tijdens de *Global Financial Crisis* opkomende markten en lage-inkomenslanden raakt. De Bank benadrukt de ernst van de sociaaleconomische impact van de crisis, vooral op het armste en meest kwetsbare deel van de bevolking. Volgens de Bank zullen mogelijk 90 miljoen meer mensen in extreme armoede leven dan was voorspeld vóór de crisis. De impact van de crisis zal volgens de Bank nog jarenlang gevoeld worden: toenemende honger, 1,6 miljard leerlingen die geraakt worden door de tijdelijke sluiting van scholen, onzekerheid over het voortbestaan van een groot aantal banen en toenemende instabiliteit in fragiele landen. De COVID-19-crisis heeft ook impact op wereldwijde financieringsstromen en het vermogen van landen om de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) en de klimaatdoelen van het Akkoord van Parijs te behalen. Steunpakketten en -maatregelen moeten zodanig worden vormgegeven dat landen in lijn met de uitgangspunten van *Building Back Better* sterker uit de crisis komen, met een focus op vergroening van de economie en inclusieve groei.

Vanaf het begin van de COVID-19-crisis heeft de Bank proactief, robuust en tijdig landen ondersteund in hun aanpak van de gezondheidsgevolgen en sociaaleconomische gevolgen van de pandemie. Ter verlichting van de directe

humanitaire impact van de pandemie hebben meer dan 100 landen via de *Fast Track COVID-19 Facility* (FTCF) van de Bank financiële steun ontvangen. Via dezelfde faciliteit hebben de IFC en het *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) steun aan de private sector verleend. Voor de periode tot en met juni 2021 heeft de Bank in zijn geheel een steunpakket voor sociaaleconomisch herstel van in totaal USD 160 miljard aangekondigd. Daarvan is in de afgelopen maanden USD 45 miljard gecommiteerd. Dit is een recordbedrag in vergelijking met uitgaven in voorgaande jaren. Nederland heeft de inzet van de Bank verwelkomd en is positief over de omvang en de snelheid waarmee deze tot stand is gekomen.

Mede als reactie op het Nederlandse aandringen tijdens de Voorjaarsvergadering in april 2020 op groen, duurzaam en inclusief herstel, presenteerde de Bank in mei 2020 het document *Saving Lives, Scaling-Up Impact and Getting Back on Track - World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper*¹ om aanvulling te geven aan de strategie voor *Building Back Better*. Dit document zet de strategische kaders uit voor het steunpakket van USD 160 miljard. De aanpak van de Bank stoelt op vier pijlers: (1) het redden van levens die door COVID-19 worden bedreigd, (2) het beschermen van de armste en kwetsbaarste delen van de bevolking via sociale vangnetten, (3) het versterken van de economie en de private sector door steun aan bedrijven bij reorganisaties en digitalisering, en (4) het versterken van beleid en instituties voor een weerbaar herstel. Bij alle pijlers ligt de nadruk in de eerste plaats op duurzame financiële stabiliteit en sociaaleconomisch herstel, digitalisering en duurzame economische groei en banen. Voor inclusieve groei en gedeelde welvaart zijn hervormingen nodig die economieën productiever en weerbaarder maken.

De Bank houdt hierbij vast aan eerder overeengekomen raamwerken voor ontwikkelingsdoelstellingen zoals de SDG's en de Parijse klimaatagenda. Nederland is positief over de strategie van de Bank, maar benadrukt dat de Bank selectief moet zijn in het gebruik van haar middelen door duidelijk te kiezen voor een groen, duurzaam en inclusief herstel en door zich daarbij vooral te richten op de landen met de hoogste noden, zoals fragiele staten en conflictgebieden. Het steunpakket biedt kansen om te investeren in sectoren die bijdragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie en om steun aan sectoren die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen, uit te faseren. Investerings van de Bank in menselijk kapitaal en kennis blijven cruciaal vanwege de impact van COVID-19 op zorgverlening en onderwijs. De positie van meisjes en vrouwen verdient hierbij speciale aandacht.

De huidige COVID-19-crisis laat zien dat investeren in gezondheid een belangrijke voorwaarde is voor duurzame economische groei. Om ervoor te zorgen dat mensen kunnen worden gevaccineerd, ook in de armste landen ter wereld, is op mondiaal niveau duurzame en op solidariteit gebaseerde financiering nodig. Tegelijkertijd moeten bestaande gezondheidssystemen worden versterkt om nu en in de toekomst meer veerkracht te bieden. Daarbij spelen grotere efficiëntie, innovatieve financiering, betere coördinatie op landenniveau en samenwerking met eindgebruikers van de zorg een belangrijke rol. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is de extra steun die Nederland in het kader van de COVID-19-respons aan de *Global Financing Facility for Every Woman Every Child* heeft gegeven. Nederland

¹ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf>

kijkt uit naar de plannen van de Bank voor het faciliteren van toegang tot een COVID-19-vaccin voor de armste landen.

Mede op aandringen van Nederland en andere Europese landen werkt de Bank aan een aanpassing van landenprogramma's. Zij moeten meer zijn toegespitst op herstel van de impact van COVID-19 en voorts de beperkte middelen zo effectief en efficiënt mogelijk benutten. Nederland moedigt de Bank in dit kader aan om haar samenwerking met de VN, ontwikkelingsorganisaties en het maatschappelijk middenveld te intensiveren. Deze samenwerking is van wezenlijk belang voor de agenda *Leave No-One Behind*: de ambitie om verbeteringen te realiseren voor hen die het meest achtergesteld zijn. Omdat structurele armoede, ongelijkheid en uitsluiting als gevolg van de COVID-19-crisis zijn verergerd, vraagt Nederland opnieuw aandacht voor het verbeteren van kwaliteit en inclusiviteit van bestuur.

De vraag naar externe en concessionele financiering zal de komende jaren toenemen als gevolg van de diepgaande impact van COVID-19. Vooral voor landen die sterk afhankelijk zijn van contact gebonden industrieën en financiële transfers van (arbeids-)migranten is de financieringsbehoefte acuut. De Bank benadrukt dat de beschikbare financiering vanuit de Bank de komende jaren onvoldoende zal zijn. Als basis voor verdere discussie over de financiële capaciteit stelt de Bank voor om een *assessment* uit te voeren van de behoeften van landen in een post-COVID-19 context en daarin ook de schuldhoudbaarheidsanalyses van de Wereldbank en het IMF mee te nemen om vervolgens de uitkomsten daarvan te vergelijken met het beschikbare kapitaal van de Bank.

In afwachting hiervan dringt Nederland aan op een optimaal gebruik van het bestaande kapitaal van de Bank, selectiviteit in allocatie en het aanboren van andere financieringsbronnen. Ook is Nederland voorstander van samenwerking van de Bank met andere (VN-)instellingen op landenniveau, via gezamenlijke programmering en elkaar aanvullende aanpak.

2. Schuldhoudbaarheid

De COVID-19-pandemie heeft de schuldenproblematiek in zowel lage-inkomenslanden als in opkomende economieën verergerd. De financieel-economische impact van de pandemie confronteert veel landen met oplopende begrotingstekorten en betalingsbalansproblemen. Door afwaardering van lokale valuta, afname van boven al genoemde transfers van migranten en daling van inkomsten uit export, grondstoffen en toerisme lopen bestaande overheidsschulden verder op. In een substantieel aantal landen dreigt hierdoor een schuldencrisis te ontstaan, met potentieel vergaande gevolgen voor de sociaaleconomische situatie, de veiligheid en de stabiliteit in deze landen en in de omliggende regio's.

Om de toegenomen liquiditeitsbehoefte te verlichten is in mei op initiatief van de Bank en het IMF door de G20 en de Club van Parijs een betalingsmoratorium voor lage-inkomenslanden ingesteld van mei tot en met eind 2020, het zogenaamde *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI). De Bank speelt een belangrijke rol in onder andere de monitoring van de besteding van vrijgekomen gelden ten behoeve van de crisisrespons. Nederland heeft zich aan het DSSI gecommitteerd en verleent uitstel

van betaling op officiële bilaterale schulden aan landen die daarvoor in aanmerking komen en een aanvraag tot uitstel hebben ingediend.

Deelname van de multilaterale ontwikkelingsbanken (MDB's), met inbegrip van de Wereldbankgroep, aan het betalingsmoratorium is besproken op internationaal niveau. Uiteindelijk is hiervan afgezien vanwege de mogelijke negatieve effecten op de kredietbeoordeling van de desbetreffende banken. Een mogelijke afwaardering zou de capaciteit van MDB's, waaronder de Bank, om grote volumes financiering te verstrekken onder druk zetten. Nederland is van mening dat de banken in staat moeten zijn om de functies te vervullen waarvoor ze zijn opgericht, zoals het verschaffen van anticyclische financiering, zeker ten tijde van een wereldwijde economische crisis. Wel heeft Nederland de banken opgeroepen om te zorgen voor substantiële positieve netto-financieringsstromen aan DSSI-landen en wordt met interesse uitgekeken naar de voorstellen van de Bank om additionele liquiditeit te verschaffen aan lage-inkomenslanden bovenop de reeds toegezegde financiering.

De Bank en het IMF hebben verlenging bepleit van het DSSI. Nederland ziet als positief effect van verlenging een bijdrage aan crisisherstel van landen met grote liquiditeitsproblemen. Verlenging is geen oplossing voor lage-inkomenslanden waar liquiditeitsproblemen zich vertalen naar solvabiliteitsproblemen. Nederland vindt het van groot belang dat hiervoor structurele oplossingen worden gezocht. Een structurele oplossing kan bijvoorbeeld herstructurering van schuld zijn. Daarbij zijn gerichte en snelle oplossingen cruciaal om langdurige onduidelijkheid en negatieve impact op het economisch herstel te voorkomen. Voor Nederland is een eerlijke verdeling van de lasten tussen crediteuren onderling een vereiste. Zo doen private crediteuren nu niet mee aan het DSSI en loopt er een discussie met China over de precieze reikwijdte van het DSSI. Voor Nederland is prioritair dat uiteindelijk alle crediteuren meewerken aan structurele oplossingen om te zorgen dat de lasten bij eventuele herstructureringen eerlijk verdeeld worden.

Nederland benadrukt het belang van het voorkomen van snel oplopende schulden. Capaciteitsversterking op het gebied van schuldmanagement kan daarbij helpen. Ook is transparantie ten aanzien van schulden nodig om onzekerheid, risico's en asymmetrie in de informatievoorziening voor betrokken partijen te verkleinen. De Bank speelt op beide vlakken een belangrijke rol, daarin gesteund door Nederland. Nederland moedigt daarnaast het vergroten van het aanbod van schuldinstrumenten met een gebalanceerde risicoverdeling tussen crediteur en debiteur aan, zoals leningen in lokale valuta.

3. Institutionele onderwerpen

IDA Voting Rights Review

Tijdens de Jaarvergadering in 2019 werd mede op verzoek van Nederland besloten tot een herziening van het kader voor de berekening van IDA-stemrechten. Het kader voor de bepaling van stemrechten is de afgelopen 50 jaar niet gewijzigd en reflecteert daarom wat Nederland betreft onvoldoende wereldwijde ontwikkelingen, zoals de toetreding van nieuwe donorlanden, de veranderde positie van een aantal ontvangende landen en de recente toetreding van IDA tot de kapitaalmarkt. Nederland heeft deze herziening dan ook verwelkomd en zet in op

een eenvoudiger en eerlijker systeem, waarbij het stemrecht van IDA-klantlanden wordt beschermd en dat van niet-klantlanden op uniforme wijze wordt behandeld. De Bank presenteerde in aanloop naar de Jaarvergadering een interim-voortgangsrapport aan de Gouverneurs met een samenvatting van de lopende discussies en zal opnieuw rapporteren aan de Voorjaarsvergadering in 2021. De Raad van Bewindvoerders (de 'Board') wil uiterlijk in november 2021 komen tot een consensus over de voorliggende opties voor een nieuw stemrecht kader.

IBRD en IFC Shareholding Review

De *Board* beraadt zich over de herziening van het stemrecht van aandeelhouders van de IBRD en de IFC. Doel van de vijfjaarlijkse herziening is om te komen tot een rechtvaardige en eerlijke verdeling van stemrecht tussen de verschillende categorieën van landen en om te voorkomen dat het stemrecht van de armste landen vermindert. Voor de bepaling van het stemaandeel worden zowel het bruto binnenlands product als de bijdrage aan de IDA-middelenaanvullingen meegenomen. Deze uitkomst wordt vervolgens vergeleken met de daadwerkelijke verhoudingen na de laatste kapitaalverhoging van 2018 om zo te bepalen welke landen onder- of oververtegenwoordigd zijn.

Op dit moment liggen drie opties voor om onder- en oververtegenwoordiging te adresseren: (i) geen verdere aanpassingen, zolang nog niet alle contributies aan het betalingsmoratorium zijn overgemaakt als afgesproken bij de laatste kapitaalverhoging van twee jaar geleden; (ii) aanpassing van stemrecht via toewijzing van nog niet toegedeelde aandelen; (iii) uitgifte en verdeling van nieuwe aandelen.

Nederland is van mening dat, zolang de huidige kapitaalverhoging niet volledig is gerealiseerd en een nieuwe kapitaalverhoging niet aan de orde is, er geen noodzaak is voor wijzigingen.

Verantwoordingsmechanismen

In het voorjaar is de herziening van het verantwoordingsmechanisme van IBRD/IDA (het *Inspection Panel*) afgerond na een onderhandelingsperiode van drie jaar. Het Inspectiepanel biedt bescherming aan partijen die schade ondervinden van Wereldbank-projecten, vooral op sociaal- of milieugebied. Nederland hecht veel belang aan een goed functionerend en onafhankelijk opererend Inspectiepanel en heeft zich met andere donorlanden ingezet voor versterking en uitbreiding van de bevoegdheden van het Panel.

De hervormingen betreffen onder meer het toezicht van het Panel op de uitvoering van actieplannen voor het herstel van door Wereldbank-projecten veroorzaakte schade, het expliciet maken van de adviesrol van het Panel in zijn mandaat, de mogelijkheid van onafhankelijke bemiddeling en de verlenging tot 15 maanden van de periode waarbinnen na afloop van een project een klacht kan worden ingediend. Voor deze uitbreiding van het mandaat is het *Accountability Mechanism Secretariat* opgericht, dat het Inspectiepanel en de bemiddelingstak ondersteunt en hun beider onafhankelijkheid waarborgt. Nederland verwelkomt het bereikte compromis en ziet nauw toe op de operationalisering van het bereikte akkoord.

Tevens vinden gesprekken plaats over de herziening van het klachtenmechanisme van IFC/MIGA (*Office of the Compliance Advisor/Ombudsman* CAO) op basis van een externe evaluatie die eerder dit jaar werd uitgevoerd. Nederland blijft zich hierbij inzetten voor het behoud van de onafhankelijkheid van de verantwoordingsmechanismen ten opzichte van het Wereldbankmanagement en de *Board*, het betrekken van het maatschappelijk middenveld en het effectief functioneren van de verantwoordingsmechanismen van IBRD/IDA en IFC/MIGA.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag