



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie

“Het mandaat van België binnen de Wereldbank”

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op de uitoefening van het mandaat van de vertegenwoordigers van België binnen de Wereldbankgroep. Het is goedgekeurd door de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling tijdens de vergadering van 14 januari 2016.

Oorspronkelijke taal van dit document: Frans

2. Omschrijving van het probleem

02. De wereldbankgroep profileert zich als een bron van financiële en technische hulp voor de ontwikkelingslanden. De groep stelt zich tot doel om een eind te maken aan extreme armoede en een gedeelde welvaart te bevorderen door middel van de vijf instellingen binnen de groep, namelijk de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (IBRD), de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA), de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC), het Multilateraal Agentschap voor Investeringsgaranties (MIGA) en het Internationaal Centrum voor Beslechting van Investeringsgeschillen (ICSID). De IBRD en de IDA zijn instellingen die zich toelagen op de overheidssector, de interventies van de IFC en het MIGA spitsten zich toe op de privésector.

03. In zijn jaarrapport van 2015 vermeldt de groep dat hij bijna 60 miljard Amerikaanse dollar (USD) aan leningen, giften, participaties of garanties heeft toegekend aan zijn leden of aan privébedrijven. Door de interventies van de IDA behoorde de Wereldbank in 2015 bij de tien belangrijkste multilaterale donoren, net na de Europese Unie. De Wereldbank wordt grotendeels gefinancierd door de bijdrage van haar aandeelhouders: dat zijn 188 landen, waaronder België.

04. De Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking van 19 maart 2013¹ voorziet dat België de duurzame menselijke ontwikkeling (art. 3), de mensenrechten (art. 4), de Waardig Werk Agenda van de Internationale Arbeidsorganisatie (art. 5) en de beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling (art. 8) bevordert. Die principes worden ook benadrukt op het niveau van de Europese Unie en de Organisatie van de Verenigde Naties. Zij moeten richting geven aan de acties van België binnen de Wereldbankgroep, conform de verplichtingen die voor België voortvloeien uit de ratificering van diverse internationale instrumenten voor de bescherming van de mensenrechten, zoals onder andere het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft al meermaals beklemtoond dat de lidstaten van internationale financiële instellingen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden binnen die instellingen rekening zouden moeten houden met hun verplichtingen ten opzichte van het

¹ Mon. b., 12.4.2013, p. 22563.



Verdrag². Dit is des te belangrijker omdat de Wereldbank een van de belangrijkste begunstigden is van de Belgische multilaterale hulp³. België heeft trouwens een grote invloed binnen de Wereldbank.

05. In de praktijk blijkt echter dat sommige beleidslijnen en bepaalde projecten van de Wereldbankgroep afbreuk doen aan de principes die worden verdedigd in de Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en die behoren tot de internationale verbintenissen van België. Het voorliggende advies identificeert enkele van die beleidslijnen en toont aan dat ze incoherent zijn op het vlak van ontwikkeling en mensenrechten. Het legt de zwakke punten bloot van de Belgische betrokkenheid binnen de instelling, onder andere op het vlak van transparantie. Het formuleert ook een aantal aanbevelingen om een grotere overeenstemming tussen dit mandaat en de Belgische verbintenissen te garanderen.

3. Aanbevelingen

1. De coherentie met de doelstellingen op het vlak van ontwikkelingssamenwerking moet een doorslaggevend criterium worden voor de deelname van België aan de Wereldbank.

1.1. De minister van Ontwikkelingssamenwerking zou een diepgaande evaluatie moeten vragen van de strategische krachtlijnen en de praktische werking van de Wereldbank vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de Belgische internationale verbintenissen, met name op het vlak van mensenrechten en duurzame ontwikkeling. De resultaten van die evaluatie, die binnen een redelijke termijn moet worden uitgevoerd, moeten vervolgens worden voorgelegd en besproken in het federale parlement.

1.2. Indien deze evaluatie de risico's van incoherentie bevestigt die verder in dit advies worden vastgesteld, zou de federale overheid daaruit gevolgen moeten trekken en het engagement van België, ook op financieel vlak, binnen de Wereldbank moeten herbekijken en een deel van het budget moeten verschuiven naar andere multilaterale instellingen die meer op de lijn zitten van de doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Die evaluatie zou bijzondere aandacht moeten besteden aan de FIC en aan de projecten die zij ondersteunt via de tussenkomst van onafhankelijke financiële structuren.

1.3. In een context van structurele daling van de officiële ontwikkelingshulp, die alle actoren van de ontwikkelingssamenwerking treft, lijkt het ons des te noodzakelijker om onze verbintenissen binnen de Wereldbank opnieuw te beoordelen.

2. De besluitvormingsprocessen moeten transparanter worden gemaakt om de coherentie te garanderen tussen de standpunten die België inneemt binnen de Wereldbank en zijn nationale en internationale verbintenissen.

² Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten: le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint? n°14/2000 (Art. 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten), E/C.12/20000/4, § 39. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Le droit à l'eau, n° 15/2002 (Art. 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten), E/C.12/2002/11, § 36.

³ OESO (2015), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Paris : OCDE, p. 46.



- 2.1. De prioriteiten voor de Belgische vertegenwoordigers bij de Wereldbank moeten worden bepaald door de betrokken minister. Die prioriteiten moeten worden omgezet in een **werkplan** voor een bepaalde periode.
- 2.2. Dat plan moet worden voorgelegd aan en goedgekeurd door het parlement. Landen als Groot-Brittannië en Ierland hebben al een dergelijke aanpak ontwikkeld ten aanzien van hun parlement⁴.
- 2.3. Het werkplan moet **richtsnoeren** bevatten over bepaalde domeinen die België nauw aan het hart liggen zoals het bevorderen van de voedselveiligheid, de mensenrechten en waardig werk.
- 2.4. Het werkplan en de richtsnoeren veronderstellen ook **hearings** met de verschillende Belgische afgevaardigden bij de Wereldbank.
- 2.5. Die hearings moeten openstaan voor de civiele samenleving en helpen om een beter zicht te krijgen op het beleid binnen de Wereldbank en de gevolgen daarvan.
- 2.6. De **uitvoering** van dit werkplan moet regelmatig worden geëvalueerd door middel van een jaarlijkse hearing van de minister in het parlement. Daarbij moeten ook de Belgische bestuurders en de verschillende betrokken ministers worden uitgenodigd.
- 2.7. Het parlement moet ook, zoals in Nederland, vooraf worden geïnformeerd over de verklaringen die zullen worden afgelegd bij de twee belangrijkste jaarlijkse vergaderingen van het IMF en de Wereldbank.
- 2.8. Voor de volgende Belgische bijdragen aan de IDA zou het relevant zijn om een mandaat te hebben dat het bedrag en de voorwaarden van de toekomstige bijdragen aangeeft.
- 2.9. Al deze procedures moeten worden vastgelegd in de Wet betreffende de Ontwikkelingssamenwerking. Dit zou een gestructureerde en transparante dialoog garanderen en zou het ontstaan bevorderen van een echt maatschappelijk debat over de mate waarin de internationale doelstellingen en verbintenissen van België te verzoenen vallen met het beleid dat België mee helpt formuleren binnen de Wereldbank.

3. De ministeriële bevoegdheid moet worden overgedragen om de beleidscoherentie te versterken.

- 3.1. Om historische redenen is de minister van Financiën de bevoegde minister met betrekking tot de Wereldbank. Omdat het aspect 'ontwikkeling' centraal staat in het werk van de bank, zou een overdracht van de bevoegdheid naar het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking niet alleen kunnen zorgen voor meer coherentie in het Belgische beleid, maar de Wereldbank ook doeltreffender kunnen maken met betrekking tot de door haar vooropgezette doelstellingen.
- 3.2. Deze overdracht valt ook te rechtvaardigen omdat de Belgische financiering van de Wereldbank op het budget staat van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.
- 3.3. In afwachting van die bevoegdheidsoverdracht moet het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking meer systematisch en formeel betrokken worden bij de

⁴ 'The UK Engagement with the World Bank Group' verschijnt elk jaar in oktober. Het toont de evolutie van de nagestreefde doelstellingen over een periode van 12 maanden. Voor meer info zie: Departement of International Development (2014). UK engagement with the World Bank Group 2014/15, gevonden op https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/361616/UK-engagement-World-Bank-Group.pdf. Voor Ierland zie: Bretton Woods Agreement (1999). Gevonden op <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/act/4/enacted/en/pdf>



opvolging van het beleid van de Wereldbank. Over deze samenwerking moet een akkoord worden opgesteld met bindende bepalingen voor een effectief toezicht vanuit het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.

4. Verantwoording van de aanbevelingen

4.1. Ernstige incoherenties op het vlak van ontwikkeling

4.1.1. De niet-toepassing van de safeguards

06. Als internationale rechtspersoon is de Wereldbank niet enkel gebonden door de regels die voortvloeien uit haar statuten of uit de internationale verdragen waarbij zij als partij optreedt, maar ook door alle toepasselijke regels van het algemeen internationaal recht⁵.

07. Zij mag geen maatregelen nemen waardoor de lenende staat zich niet kan houden aan zijn eigen nationale en internationale verplichtingen op het vlak van de mensenrechten⁶.

08. Bovendien is zij als gespecialiseerd agentschap van de VN gebonden door de algemene doelstellingen en principes van het Handvest van de Verenigde Naties, zoals onder andere respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden⁷.

09. De Wereldbank heeft voor zichzelf een aantal instrumenten voorzien die bedoeld zijn om de negatieve sociaaleconomische gevolgen die voortvloeien uit haar projecten, te beperken. Zij heeft onder andere een reeks sociale en milieunormen goedgekeurd, *safeguards* genoemd.

10. De safeguards moeten ervoor zorgen dat de projecten die de Wereldbank uitvoert een sociaal en ecologisch leefbare ontwikkelingsaanpak helpen bevorderen en niet nadelig zijn voor de omwonende bevolking. Die safeguards omvatten bindende maatregelen die de Wereldbank en het lenende land moeten naleven in het kader van projecten die steun krijgen van de IBRD en de IDA.

11. Maar we moeten vaststellen dat de toepassing van die safeguards tekortschiet. Extern onderzoek wijst op 'systematische fouten' bij de toepassing. Op basis van drie interne rapporten over projecten die gedurende twintig jaar eventueel hebben geleid tot hervestiging als gevolg van het verplaatsen van bevolkingsgroepen, heeft de Wereldbank in maart 2015 zelf toegegeven dat "het toezicht op die projecten vaak weinig of niet gedocumenteerd was, dat de toepassing van de beschermende maatregelen niet voldoende werd opgevolgd en dat het hoge risico van sommige projecten voor de omwonende bevolking niet voldoende was geëvalueerd".⁸

⁵ Internationaal Gerechtshof, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, advies van 20 december 1980, CIJ Rec. 1980, para 37, pp. 89-90.

⁶ Commissie voor Internationaal Recht. (2011). *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la CDI à sa 63^{ème} session (A/66/10, para. 87), art. 16.

⁷ Handvest van de Verenigde Naties, artikel 57, 63, 1(3) en 55(3).

⁸ Wereldbank (2015). *La Banque mondiale reconnaît des failles dans les politiques de réinstallation, et annonce un plan d'action pour y remédier*. Beschikbaar op <http://www.banquemoniale.org/fr/news/press-release/2015/03/04/world-bank-shortcomings-resettlement-projects-plan-fix-problems>



12. Volgens ernstig internationaal onderzoek op basis van documenten van de Wereldbank zouden de projecten van de bank sinds 2004 3,4 miljoen mensen hebben getroffen die uit hun woning of van hun grond werden verdreven of beroofd werden van hun bron van inkomsten⁹.

13. Van 2009 tot 2013 heeft de Wereldbank 50 miljard dollar geïnjecteerd in projecten die omwille van als “onomkeerbaar of zonder precedent” beschouwde sociale en milieugevolgen geklasseerd zijn als “projecten met het hoogste risico” – twee keer meer dan in de loop van de vijf voorgaande jaren¹⁰.

14. Eind 2012 startte de Wereldbank een procedure om de safeguards volledig te herzien. Hoewel die procedure de raadpleging van allerlei actoren voorziet en de bank officieel wil werken aan een verdere versterking van haar normen, die zij reeds als “hoog” beschouwt, past deze oefening in een bredere poging tot modernisering van de instelling om te komen tot enerzijds een grotere operationele doeltreffendheid en anderzijds een grotere competitiviteit op de financieringsmarkt.

15. De twee eerste versies die deze herzieningsprocedure heeft opgeleverd (achtereenvolgens voorgesteld op 30 juli 2014 en 1 augustus 2015) veroorzaakten evenwel ernstige bezorgdheid bij bepaalde stafmedewerkers van de Wereldbank en actoren uit de civiele samenleving, die menen dat het nieuw voorgestelde kader de bescherming van gemeenschappen en het milieu verzwakt¹¹.

16. Uit bezorgdheid over de procedure tot herziening van de safeguards van de Wereldbank schreven de 28 speciale rapporteurs en deskundigengroepen van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in december 2014 een brief aan de voorzitter van de Wereldbank. Daarin betreurden de onafhankelijke deskundigen dat de voorgestelde herziening geen enkele verwijzing naar respect voor en bevordering van de mensenrechten bevat. Zij uitten ook hun bezorgdheid omdat het ontwerp vanuit het oogpunt van de mensenrechtennormen enkele belangrijke stappen achteruitzet¹².

17. Het rapport van 4 augustus 2015 van de Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede aan de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties schetste een uitzonderlijk kritisch beeld van de plaats van de mensenrechten in de acties van de Wereldbank, en vooral in haar safeguards. Dit rapport omschrijft de aanpak van de Wereldbank op het vlak van mensenrechten als incoherent en contraproductief¹³.

18. Deze situatie is zowel problematisch voor de Wereldbank als voor de landen die aandeelhouder zijn. De lidstaten van de Wereldbank hebben immers verplichtingen op het vlak van de mensenrechten die zij moeten naleven, zelfs wanneer ze in internationale organisaties zetelen. België moet zich dus houden aan zijn verplichtingen op het vlak van de mensenrechten, ook wanneer het optreedt in het kader van de Wereldbank. De Belgische staat wordt dus juridisch aansprakelijk wanneer de Wereldbank beslissingen neemt.

4.1.2. De niet-toepassing van de prestatienormen (performance standards)

⁹ICIJ (2015). How the World Bank Broke Its Promise to Protect the Poor. Te raadplegen via <http://www.icij.org/project/world-bank/how-world-bank-broke-its-promise-protect-poor>

¹⁰ Ibid.

¹¹Human Rights Watch. (2015). *World Bank: Dangerous Rollback in Environmental, Social Protections*. Te raadplegen via <https://www.hrw.org/news/2015/08/04/world-bank-dangerous-rollback-environmental-social-protections>

¹²Brief van 28 speciale rapporteurs gemandateerd door de Verenigde Naties aan de voorzitter van de Wereldbank, 12 december 2014. Te raadplegen via <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf>

¹³Verslag van de Speciale Rapporteur voor extreme armoede en de mensenrechten aan de Algemene Vergadering (A/70/274), 4 augustus 2015. Te raadplegen via http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/274



19. De instelling voor privéleningen van de Wereldbank, de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC), wordt op haar beurt verondersteld een aantal ‘prestatienormen’ na te leven, die dezelfde doelstellingen hebben als de safeguards, namelijk “de ecologische en sociale gevolgen van de projecten vermijden, verzachten of minimaliseren”.¹⁴ Maar de IFC laat nog een zorgwekkender beeld zien dan haar tegenhangers voor leningen aan de overheid (IDA en IBRD).

20. Dit is grotendeels te wijten aan het financieel model van de IFC, die steeds meer een beroep doet op financiële tussenpersonen – handelsbanken, privébeleggingsfondsen en hefboomfondsen – die efficiënter zouden zijn bij het toewijzen van kapitaal, het mobiliseren van privégeld of het bereiken van kleine en middelgrote ondernemingen. Daarbij eist de IFC van haar cliënten dat ze haar eigen ‘prestatienormen’ naleven, die sociale en milieucriteria omvatten. Maar zij vraagt diezelfde cliënten om toe te zien op de naleving van die criteria in de projecten die ze financieren.

21. Dit systeem om de ontwikkelingsimpact van de leningen van de IFC te meten, is ruim onvoldoende. Volgens een rapport van de onafhankelijke evaluatiegroep van de Wereldbank (Independent Evaluation Group – IEG) baseert het systeem zich op cijfers die worden overgemaakt door de financiële instelling die cliënt en tussenpersoon is van de IFC en die betrekking hebben op de samenstelling van haar eigen portefeuille, zoals het aantal toegekende leningen aan een doelsegment van de economie en de kwaliteit van die portefeuille. De IFC “heeft slechts een beperkte kennis van de resultaten voor de uiteindelijk begunstigden”.¹⁵

22. Bovendien blijkt dat verscheidene projecten die zijn gefinancierd door de IFC zonder dat zij de gevolgen ervan echt heeft kunnen beoordelen, hebben geleid tot ernstige schendingen van de mensenrechten – landroof, repressie, willekeurige arrestaties of moorden om de protestbewegingen tegen bepaalde projecten het zwijgen op te leggen.

23. In andere gevallen heeft de IFC met volle kennis van zaken duidelijk overmatig hoge risico’s genomen. Het geval van de firma Dinant illustreert dit. Deze Hondurese palmolieproducent was de derde grootste cliënt van de Hondurese bank Ficohsa, waarin de IFC in 2011 70 miljoen dollar investeerde. In 2010 was Dinant betrokken bij een grondconflict waarbij zes boeren werden gedood door de privéveiligheidsdiensten van het bedrijf. Uit het daaropvolgende onderzoek van de CAO (*Compliance Advisor Ombudsman*) van de Wereldbank bleek dat de IFC de investering in Ficohsa had goedgekeurd ook al wist ze van de problemen in verband met de activiteiten van Dinant.

24. De gebrekkige controle van de IFC op de sociale en milieugevolgen van haar leningen aan financiële tussenpersonen is des te zorgwekkender omdat dit type leningen sinds de crisis van 2008 voortdurend is toegenomen. Het vertegenwoordigt 62% van de leningen van de IFC, die op hun beurt 50% van de activiteiten van de Wereldbankgroep vormen.¹⁶

4.1.3. De Wereldbank en de landbouw en voedselzekerheid

25. De sector van de landbouw en de voedselzekerheid verdient een specifieke toelichting. De strategie van de Wereldbank voor deze sector geeft voorrang aan de inschakeling van commerciële bedrijven in de waardeketen en de bevoorrading van de internationale markten.

¹⁴ Independent Evaluation group. (2008). *Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, DC: World Bank

¹⁵ IEG. (2013). *Assessing the Monitoring and Evaluation Systems of IFC and MIGA Biennial Report on Operations Evaluation*. Te raadplegen op http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/broe_eval.pdf

¹⁶ Oxfam (2015). *The suffering of the others*, Oxford: Oxfam GB, p. 2.



26. Maar dat model van landbouwontwikkeling heeft vaak negatieve gevolgen voor de familiale landbouw, de voedselzekerheid en het grondbeheer, drie hoofdprioriteiten voor de Belgische ontwikkelingsamenwerking¹⁷.

27. Die vrees wordt nog versterkt door de herziening van de indicatoren van het rapport *Doing Business* tegen 2016. Sinds 2002 publiceert de Wereldbank elk jaar dit rapport met een rangschikking van de landen volgens ondernemingsklimaat en faciliteiten voor investeerders.

28. In de sector van de landbouw stimuleert de verbetering van het ondernemingsklimaat regelmatig de inbeslagname van grond, vooral in landen met een zwak bestuur. Zo hebben bijvoorbeeld de hervormingen waardoor de Filipijnen hun positie in dit klassement konden verbeteren, de kans geboden aan 'investeerders' in dit land om monoculturen te ontwikkelen ten nadele van de plaatselijke gemeenschappen, die van hun voorouderlijke grond zijn verdreven.

29. De Wereldbank promoot haar landbouwmodel ook via het opstellen van analysekaders en referentie-indicatoren voor beleidsmakers, met name het *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) op het gebied van grond en *Enabling the Business of Agriculture* voor de landbouwsector.

30. Maar die referentiekaders zijn niet altijd afgestemd op de internationale normen op het vlak van grondbeheer of verantwoorde landbouwinvesteringen¹⁸. Op nationaal vlak past de Wereldbank haar analysekaders toe door regeringen aan te moedigen de landbouwketens te privatiseren, wat nadelig kan zijn voor kleine producenten¹⁹, en door de oprichting van kantoren voor investeringsbevordering.

31. Sinds de voedselcrisis van 2007-2008 heeft de Wereldbank duidelijk haar investeringen in de landbouwsector verhoogd. Die toename is vooral gebeurd via de privéarm (IFC), die grote agro-industriële projecten financiert²⁰.

32. Ondanks de vele internationale rapporten over hun problematische sociale en milieueffecten blijft de Wereldbank steun verlenen aan de ontwikkeling van dit type landbouwbedrijven, vooral in zwart-Afrika, dat volgens haar analyses "beschikt over meer dan de helft van de niet-gebruikte landbouwgrond ter wereld"²¹.

4.1.4. De Wereldbank en waardig werk

¹⁷ DGD. (2010). *Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid* van de Belgische ontwikkelingsamenwerking. Die nota roept op tot steun aan "de familiale landbouw om zo bij te dragen tot meer voedselzekerheid voor de bevolking en een duurzame economische groei die waardige arbeidsplaatsen oplevert."

¹⁸ Monsalve Suárez, S., & Brent, Z.W. (2014). Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests. In *Keeping Land Local: Reclaiming Governance from the Market* (pp. 45–61). Te raadplegen via <http://focusweb.org/landstruggles> De 'Principes pour un investissement agricole responsable qui respecte les droits, les moyens d'existence et les ressources' werden in september 2010 voorgesteld door de Wereldbank en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), het Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD) en de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD). Zij werden herzien door het Comité voor de Wereldwijde Voedselzekerheid (CFS), dat op 15 oktober 2014 de 'Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires' voorstelde. Gevonden op <http://www.fao.org/3/a-au866f.pdf>

¹⁹ Brief van de VN Rapporteur over het Recht op Voedsel en de Onafhankelijke Deskundige van de VN over Buitenlandse Schuld aan de voorzitter van de Wereldbank, 9 oktober 2012.

²⁰ De investeringen van de IFC zijn meer dan verdubbeld tussen 2006-2008 en 2010-2012. Zie Wereldbankgroep, 'Agriculture Action Plan 2013-2015'.

²¹ Wereldbank. (2013). *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*. Washington, DC: World Bank.



33. Het *World Development Report 2013: Jobs* opgesteld door de Wereldbank formuleert de aanbeveling om de ontwikkelingsstrategieën te herzien vanuit de invalshoek van werkgelegenheid. Het rapport stelt ook met kracht dat alle vormen van werk moeten samengaan met de rechten die vermeld staan in de fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie²² en moeten worden geschraagd door een betere toegang tot sociale zekerheid. Die stelling stemt overeen met de Belgische standpunten zoals die worden verdedigd in de Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking van 13 maart 2013.

34. Hetzelfde rapport wijst erop dat het idee dat de Wereldbank lang heeft uitgedragen dat de reglementering van de arbeidsmarkt een belemmering zou vormen voor groei, niet te staven valt met empirische bewijzen.

35. Hoewel dit een positieve evolutie is, blijft de Wereldbank met haar beleid en de publicatie van andere rapporten de deregulering van werk aanmoedigen. En hoewel het rapport *Doing Business* sinds 2009 niet langer de indicator van aanwerving van werknemers bevat, blijven de auteurs van dit rapport gegevens in verband met deze indicator publiceren in een bijlage, die ook commentaren bevat die een deregulering van de arbeidsmarkt ondersteunen.

36. Ook een rapport dat de Wereldbank in 2014 publiceerde in het kader van haar doelstelling om de welvaart te laten delen met de 40% minst begoeden, bevatte een aanbeveling voor steeds flexibeler arbeidsmarkten²³.

37. Naast de belangrijke rol die de Wereldbank zou moeten spelen bij het bevorderen van waardig werk, met het garanderen van de internationale arbeidsrechten en -normen als integraal onderdeel daarvan, zou de bank moeten nagaan of het respect voor die normen ook wordt gegarandeerd in de uitvoering van haar eigen beleid en in de door haar genomen maatregelen.

38. Zowel bij de herziening van de safeguards als op het vlak van waardig werk stellen we in dit verband een daling van de normen vast in de safeguards van de bank, die ook geldt voor het garanderen van de arbeidsrechten en de sociale dialoog.

39. Zoals hierboven vermeld zou het nieuwe safeguardskader een milieu- en sociale norm bevatten (*Environmental and Social Standard 2: Labor and Working Conditions - ESS 2*) die duidelijk minder ver zou gaan dan de beschermingsmaatregelen voor de werkneemsters en werknemers die zijn voorzien door andere multilaterale ontwikkelingsbanken en ook binnen de Wereldbankgroep zelf, door de IFC.

40. De ESS2-norm eist respect voor specifieke verbodsbepalingen met betrekking tot dwangarbeid, kinderarbeid en discriminerende praktijken, maar in verband met vakbondsvrijheid en het recht op collectieve onderhandelingen voorziet de norm enkel dat de door de bank gefinancierde projecten daar rekening mee moeten houden wanneer de nationale wetgeving die rechten erkent. Dit wijst erop dat de projectverantwoordelijken van de Wereldbank repressieve maatregelen zouden kunnen

²² De fundamentele arbeidsnormen zijn internationaal erkende fundamentele mensenrechten voor alle werkneemsters en werknemers ter wereld, ongeacht het ontwikkelingspeil van het land. Zij staan omschreven in de conventies van de IAO en hebben betrekking op de vakbondsvrijheid en het recht op collectieve onderhandelingen (conventies nr. 87 en 98), de opheffing van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid en beroep (conventies nr. 100 en 111), de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid (conventies nr. 29 en 105) en de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid, inclusief de ergste vormen ervan (conventies nr. 138 en 182).

²³ Wereldbank (2014). *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals*. Washington, DC: World Bank.



nemen tegen werknemers die proberen hun vakbondsvrijheid uit te oefenen, behalve als dat recht expliciet wordt beschermd door de nationale wetgeving.

41. Ten slotte voorziet de norm ook om te breken met de precedenten en de praktijk van de IAO door een afzonderlijke en beperkte categorie van rechten in te stellen voor overheidsambtenaren die binnen een project werken. Meer bepaald zou die categorie geen enkel recht omvatten op informatie over de arbeidsvoorwaarden, op een mechanisme voor klachtenbehandeling, op vakbondsvrijheid en evenmin op bescherming tegen discriminerende praktijken.

42. Indien de ontwerp-norm ESS2 over werk en arbeidsvoorwaarden in zijn oorspronkelijke vorm zou worden goedgekeurd, zou de Wereldbank hiermee ongeveer tien jaar terugkeren in de tijd, dat wil zeggen naar de periode vóór 2002, toen zij de fundamentele arbeidsnormen begon te ondersteunen. Het ontwerp vermeldt geen enkele keer de IAO, de acht fundamentele IAO-conventies, noch de fundamentele arbeidsprincipes en -rechten. Bovendien geeft de Wereldbank voor het eerst sinds 2002, via het milieu- en sociaal kader van Norm ESS2, te verstaan dat zij het concept van fundamentele arbeidsnormen als één onscheidbaar geheel verwerpt.

43. In deze context moeten we de vraag stellen of België, in het kader van zijn actie binnen de Wereldbank, rekening houdt met zijn internationale verbintenissen en de Wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking van 19 maart 2013, en de daarin opgenomen eis tot beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling.

4.2. België in het besluitvormingsproces van de Wereldbank

4.2.1. Het besluitvormingsproces van de Wereldbank

44. De Wereldbank heeft twee belangrijke besluitvormingsorganen. De Raad van Gouverneurs is de hoogste instantie voor besluitvorming. Deze raad vergadert twee keer per jaar tijdens een voorjaars- en een najaarsvergadering. De Raad van Gouverneurs heeft echter een belangrijk deel van zijn bevoegdheden overgedragen aan de Raad van Bestuur.

45. De Raad van Bestuur is dus in de praktijk het belangrijkste besluitvormingsorgaan binnen de Wereldbank. Deze raad vergadert twee keer per week en neemt beslissingen over de financiering van projecten en over beleidsteksten (energiebeleid, safeguards, enzovoort).

46. De Raad van Bestuur telt 25 bestuurders, die uitvoerend directeur worden genoemd. Deze raad wordt voorgezeten door de voorzitter van de Wereldbank. Elke uitvoerend directeur vertegenwoordigt een groep van landen die aandeelhouder zijn bij de Wereldbank, hoewel bepaalde landen, omwille van hun grote stemmenaantal (dat afhangt van hun financiële bijdrage aan de bank), een eigen bestuurder hebben²⁴.

47. De beslissingen worden bij consensus genomen tijdens formele en voorafgaande informele besprekingen. Die besprekingen worden, zoals alle beslissingen die binnen deze raad worden genomen, conform de regels van de Wereldbank niet openbaar bekendgemaakt.

²⁴ De landen die een eigen bestuurder hebben, zijn de Verenigde Staten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, China, Rusland, Japan en Saoedi-Arabië.



4.2.2. Het gewicht van België binnen de Wereldbank

48. België maakt deel uit van een van de belangrijkste landengroepen binnen de Wereldbank, op basis van de weging van de stemmen binnen de instelling. De groep telt nog negen andere landen²⁵.

49. België vervult de rol van uitvoerend directeur voor de Raad van Bestuur voor de periode 2014-2018. Het levert ook twee van de zeven adviseurs van zijn groep. Het land heeft ook een Belgische afgevaardigde binnen de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA). Die afgevaardigde is meestal een hooggeplaatst ambtenaar van het ministerie van Financiën. Deze laatste onderhandelt over de middelen die België aan deze instelling toekent.

50. De regels voor de weging van de stemmen variëren van de ene instelling tot de andere, maar zijn vooral afhankelijk van het kapitaal dat wordt ingebracht bij de betreffende instelling. Bij het Multilateraal Agentschap voor Investeringsgaranties (MIGA) leveren België en zijn kiesgroep de tweede grootste bijdrage. Bij de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (IBRD) en de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC) komt de groep van België op de derde plaats. Van 2014 tot 2022 heeft ons land zich ertoe verbonden om de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA) een recordbedrag van 379,58 miljoen euro toe te kennen²⁶. Wat het stemmenpercentage binnen de IDA betreft, bekleedt België de zevende plaats²⁷.

4.2.3. De manier waarop België standpunten inneemt binnen de Wereldbank

51. We moeten een duidelijk onderscheid maken tussen de standpunten van de landengroep waar België deel van uitmaakt en de standpunten van België binnen die groep.

Het besluitvormingsproces binnen de kiesgroep

52. In theorie overleggen de lidstaten over de standpunten die de uitvoerend directeur in naam van de groep inneemt over een dossier of project.

53. De standpunten van de groep worden voorbereid in samenwerking met de uitvoerend directeur en zijn team, bestaande uit vertegenwoordigers van verscheidene landen uit de kiesgroep. Gezien het grote aantal dossiers en projecten speelt de uitvoerend directeur in de praktijk een belangrijke rol bij het bepalen van het standpunt van zijn of haar groep. Wanneer het gaat om dossiers die gevoelig en/of belangrijk zijn voor landen uit de groep, zal de directeur langer met hen overleggen.

²⁵ De groep waartoe België behoort, EDS 10, omvat tien landen. Het gaat om de volgende landen: België, Turkije, Oostenrijk, Hongarije, Wit-Rusland, Luxemburg, Slovenië, de Tsjechische Republiek, Slowakije en Kosovo.

²⁶ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 april 2014 betreffende de bijdrage van België aan de zeventiende wedersamenstelling van de middelen van de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA 17). Te raadplegen op http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2015041608

²⁷ Wereldbank (2015). *Shareholding review report to governors*, pp. 58, 62, 66, 70. Washington, DC: World Bank. Te raadplegen op <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007%28E%29Shareholding.pdf>



54. In de praktijk mag elk land zijn bijdragen over een dossier bezorgen aan de uitvoerend directeur. Meestal levert een land een bijdrage als een punt op de agenda zijn aandacht trekt. Indien een land geen specifieke bijdrage levert, wordt het punt overgelaten aan het oordeel van de directeur alleen.

55. Wat de communicatie over de standpunten van de groep van België binnen de Raad van Bestuur betreft, moet onze vertegenwoordiger zich houden aan de afspraken over vertrouwelijkheid en de regels die gelden binnen de Wereldbank. Hij of zij mag dus geen enkele van de besprekingen binnen de Raad van Bestuur waarin hij of zij zetelt bekendmaken.

56. Toch mag een individuele kiesgroep of een land (als het geen deel uitmaakt van een kiesgroep) zijn standpunt bekendmaken als het dat wenst en als de kiesgroep daartoe beslist.

57. Met betrekking tot de safeguards die de negatieve sociale en milieugevolgen van de door de Wereldbankgroep gefinancierde activiteiten moeten beperken, hebben sommige kiesgroepen omwille van het gevoelige onderwerp trouwens beslist om hun standpunt publiek bekend te maken.

De standpunten van België

58. Juridisch gezien is de deelname van België aan de Wereldbank een bevoegdheid van de minister van Financiën. Maar in de praktijk hebben de Belgische vertegenwoordigers en vooral de uitvoerend directeur voor minder gevoelige dossiers vaak de vrijheid om de Belgische standpunten te bepalen, die vervolgens door de Belgische vertegenwoordigers, en vooral door de uitvoerend directeur, worden omgezet in standpunten die moeten worden verdedigd binnen de kiesgroep²⁸.

59. Maar de financiële bijdragen van België staan op het budget van Ontwikkelingssamenwerking.²⁹

60. De administratie van Financiën kan over bepaalde dossiers overleg plegen met andere administraties, zoals met de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD). In de praktijk plegen de directies Financiën en Ontwikkelingssamenwerking regelmatig overleg, vooral over de herfinanciering van de IDA, de instantie voor steun aan landen met het laagste inkomen.

61. Dit overleg tussen deze twee administraties is belangrijk omdat de Wereldbank de dubbele opdracht heeft om een eind te maken aan extreme armoede en een gedeelde welvaart en meer rechtvaardigheid te bevorderen in de ontwikkelingslanden.

62. Ondanks het belang van het aspect ontwikkeling, gebeurt dit overleg niet systematisch of in een formeel kader. En de uiteindelijke beslissing over de Belgische standpunten, zelfs in verband met de IDA, komt niet toe aan specialisten op het vlak van ontwikkeling maar aan de FOD Financiën.

²⁸ In België behoort de vertegenwoordiging bij de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de regionale ontwikkelingsbanken uitsluitend tot de bevoegdheid van het ministerie van Financiën. Dat is altijd zo geweest. Dit alleenrecht is vastgelegd in het koninklijk besluit betreffende de voogdij van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Internationale Ontwikkelingsassociatie, de Aziatische Ontwikkelingsbank, het Aziatisch Ontwikkelingsfonds, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en het Afrikaans Ontwikkelingsfonds, van 12 november 2001, op voorstel van de toenmalige minister van Financiën.

²⁹ Zie art. 3 van het koninklijk besluit van 12 november 2001.



Transparantie en verantwoording van de Belgische standpunten

63. De Wereldbank is een ontwikkelingsbank. Zij wordt dus gefinancierd met overheidsgeld. België heeft er een niet te verwaarlozen gewicht. We hebben dus het recht om binnen deze internationale instelling een transparant beleid te verwachten en een verantwoordingsplicht van de mandatarissen tegenover de Belgische bevolking, via het parlement en andere kanalen. In werkelijkheid blijkt dit aspect voor verbetering vatbaar.

64. De Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt slechts gedeeltelijk geïnformeerd over het Belgisch beleid binnen de Wereldbank. Parlementaire vragen over het beleid van de Wereldbank krijgen meestal geen duidelijk antwoord.

65. De herziening van de safeguards is een van de meest drastische beleidsherzieningen binnen de Wereldbank van de laatste 25 jaar. Veel landen hebben hun standpunt hierover openbaar bekendgemaakt³⁰. België heeft daar niets rond gedaan, ook al zijn er de voorbije drie jaar een groot aantal parlementaire vragen over gesteld.

66. De weigering van België zou gerechtvaardigd worden door de regels van zijn kiesgroep. België zou het standpunt van zijn groep niet mogen meedelen zonder instemming van de negen andere landen. Maar dat argument kan nooit rechtvaardigen waarom ons land weigert om de standpunten van België zelf bekend te maken³¹.

67. Het ministerie van Financiën legt elke drie jaar de bedragen voor de IDA vast door ze te vermelden in een wet. Het parlement wordt echter niet tijdig genoeg geïnformeerd over de problemen en prioriteiten in verband met deze bijdrage. Het wordt gewoon geïnformeerd over het bedrag dat wordt toegekend op het moment dat de wet wordt gestemd. In theorie zouden de parlementairen een debat kunnen vragen of de wet afwijzen, maar dat gebeurt nooit.

68. Bij de organisaties van de civiele samenleving bestaat er sinds enkele jaren een overleg tussen de koepels van de ontwikkelings-ngo's en de ministeries en kabinetten van de FOD Financiën en Ontwikkelingssamenwerking. Dit overleg heeft twee keer per jaar plaats op het moment van de voorjaars- en najaarsvergadering van de Wereldbank.

69. De Belgische uitvoerend directeur heeft ook de gewoonte om wanneer hij naar België komt een bijeenkomst te houden met de ngo's vóór de voorjaars- en najaarsvergadering³². Die bijeenkomst biedt ook de mogelijkheid om punten te bespreken die de spelers uit de civiele samenleving belangrijk vinden. De ministeries zijn ook bereid om te luisteren en staan open voor bijdragen van de ngo's, maar vaak krijgen die geen informatie over wat er met hun aanbevelingen gebeurt.

³⁰ Wereldbank, Herziening van de safeguards:
https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/german_position_on_safeguards.pdf;
https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/nordic_baltic_comments_of_27_feb_2015.pdf ;
https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/french_non-paper_on_safeguards.pdf ;
https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/final_statement_eds18_-_vf.pdf

³¹ Tijdens een vergadering met de Europese uitvoerend directeurs in mei 2015, benadrukte de Belgische uitvoerend directeur dat hij het standpunt van de kiesgroep niet mocht meedelen, maar dat het de nationale regeringen vrij staat om dat te doen.

³² Omwille van budgettaire beperkingen bij de kiesgroep, is het gevaar groot dat deze bijeenkomsten vanaf 2015 zullen worden beperkt tot één per jaar.



70. Bovendien komt het niet zelden voor dat de civiele samenleving geen enkel – of uitsluitend een mondeling – antwoord krijgt met betrekking tot de standpunten van België in specifieke dossiers. Dat was het geval voor de herziening van de safeguards van de Wereldbank.³³

Olivier De Schutter
Voorzitter van de Adviesraad
inzake beleidscoherentie

Bogdan Vanden Berghe
Vicevoorzitter van de Adviesraad
inzake beleidscoherentie

Secretariaat:

Rudy De Meyer – Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel. Tel.: 02/5361164

Rachel De Plaen – Handelskaai 9, 1000 Brussel. Tel.: 02/2501236

info@ccpd.abco.be

<http://www.ccpd-abco.be/>

³³ Een kleine uitzondering wordt gemaakt voor het Belgisch standpunt over de herziening van de *safeguards* op de [Website EDS10](#), geraadpleegd op 13 juli 2015.