

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2021

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2020

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2021 (hoofdstuk XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (Kamerstuk 35 570 XVII, nrs. 1 en 2) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 3.064,1 miljoen aan uitgaven, € 1.573,3 miljoen aan verplichtingen en € 56,7 miljoen aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Internationale klimaatfinanciering
- Gevolgen coronacrisis voor de BHOS begroting
- Invest International
- Brexit en Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister voor BHOS.

1 Internationale klimaatfinanciering

In ons verantwoordingsonderzoek (VO) BHOS van 2018 (Bijlage bij Kamerstuk 35 200 XVII, nr. 2) en 2019 hebben we aandacht besteed aan internationale klimaatfinanciering. In ons VO 2018 hebben we de Minister aanbevolen te zorgen voor inzicht in de hefboom tussen publieke en private klimaatfinanciering. Dat wil zeggen de hoeveelheid publiek geld die is ingezet om het private deel te mobiliseren. Ook in het VO 2019 hebben we een aanbeveling gedaan over deze hefboom: *Gebruik de berekeningen van en inzichten in de hefboom van investeringen al gedurende de looptijd bij de besluitvorming rond nieuwe (investerings)ac-*

tiviteiten. Voor een goede afweging omtrent inzet van publiek geld vinden wij het van belang om deze hefboom mee te wegen, naast factoren als klimaatimpact, focusregio/-land of kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep. De Minister liet in haar reactie weten deze aanbeveling ter harte te nemen.

De Minister gaf aan dat er in 2019 een indicator voor gemobiliseerde private financiering is ingevoerd.¹ In het wetgevingsoverleg van 8 juli 2020 gaf de Minister aan dat deze mee wordt genomen in de jaarlijkse resultatenrapportage.² Dit zou betekenen dat de resultaten van deze indicator vanaf mei 2021 online worden gepubliceerd via www.osresultaten.nl.

2 Gevolgen coronacrisis voor de BHOS begroting

Over de financiële gevolgen en bereikte resultaten van de getroffen steunmaatregelen legt het kabinet verantwoording af in de jaarverslagen. Net als bij de kredietcrisis van de jaren 2008–2011 onderzoekt de Algemene Rekenkamer de publieke verantwoording van de steunmaatregelen. Met onze webpublicatie Coronarekening (www.rekenkamer.nl/coronarekening) brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen. Deze ontwerp-begroting bevat een overzicht van de voor dit hoofdstuk relevante steunmaatregelen die de Minister heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen.

De Nederlandse uitgaven aan ontwikkelingshulp bestaan uit ODA (officieel erkende financiering ontwikkelingssamenwerking) en non-ODA (uitgaven voor internationaal beleid). Het ODA-budget op de BHOS begroting is gekoppeld aan het Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Door de economische gevolgen van de coronacrisis daalt het BNI. Dit betekent dat ook het budget voor ontwikkelingshulp in principe zal dalen. De Minister voor BHOS en het kabinet nemen diverse maatregelen om dit te voorkomen:

- Het BHOS budget wordt ondanks een terugval van het BNI voor 2020 en 2021 gestabiliseerd. Dit gebeurt via een kasschuif van € 464 miljoen op de BHOS begroting en € 350 miljoen uit de algemene middelen.
- Daarnaast worden kwetsbare landen ondersteund in het bestrijden van de coronacrisis.³ Het gaat om € 111,3 miljoen binnen de BHOS begroting en € 150 miljoen uit de algemene middelen.

Tabel 1 geeft een overzicht van deze budgettaire maatregelen. Maatregelen binnen de begroting worden gefinancierd door verminderde uitgaven elders op de BHOS begroting. In tabel 1 is te zien dat de kasschuif zorgt voor een verlaging van de BHOS begroting in 2023, 2024 en 2025. Wijzigingen in het budget van 2020 worden verwerkt in de 2^e suppletoire begroting 2020.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 35 470 XV, nr. 2.

² Kamerstuk 35 470 XVII, nr. 22.

³ Kamerstukken 33 625 en 25 295, nr. 320.

Tabel 1 De gevolgen van de coronacrisis voor de BHOS begroting

Jaar	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Begrote uitgaven in € mln.</i>						
Binnen de BHOS begroting						
Reguliere noodhulpbudget	11,3					
Eerste respons	90	10				
Kasschuif	40	272	152	– 46	– 164	– 254
Algemene middelen toegevoegd aan BHOS begroting						
Compensatie terugval BNI daling 2020	350					
Coronacrisis steunpakket	150 ¹					
Totaal	641,3	282	152	– 46	– 164	– 254

¹ De Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie geven € 11 miljoen van de € 150 miljoen uit.

3 Invest International

Op 14 juli 2020 heeft de Minister de machtigingswet voor de oprichting van Invest International naar de Tweede Kamer verstuurd (Kamerstuk 35 529). Invest International wordt een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling. In de ontwerpbegroting staat dat Invest International het internationale verdienvermogen van Nederlandse bedrijven een «nieuwe impuls» moet geven. Invest International krijgt een eenmalige injectie van € 833 miljoen en € 9 miljoen structureel. Ook gaan enkele regelingen over vanuit de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dit zijn:

- Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdelen «Investeren Nederlands mkb» en «Exporteren Nederlands mkb»);
- Dutch Trade and Investment Fund (DTIF);
- het Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE), Develop2Build (D2B);
- Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprogramma (ORIO).

De Minister voor BHOS heeft over de machtigingswet op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. In onze brief inzake de oprichting van Invest International hebben we voor 4 onderwerpen aandacht gevraagd en 5 aanbevelingen gedaan.⁴ We willen u als kamer op enkele van deze punten wijzen.

Eén van de redenen om Invest International op te richten is de één loket gedachte: het bundelen van specifieke kennis en expertise binnen één organisatie. Ook beoogt het kabinet meer synergie te genereren door het combineren van verschillende taken binnen 1 organisatie. Wij wijzen erop dat dit ons inziens op gespannen voet staat met de scheiding van werkzaamheden en een gecontroleerde informatiestroom (*Chinese Walls*). Synergie kan alleen ontstaan door bundeling van krachten en niet wanneer er Chinese muren nodig zijn tussen de activiteiten.

Invest International wordt een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon met de Staat en de Nederlandse Financieringsmaatschappij (FMO) als aandeelhouders. De Staat zal de meerderheid (51%) van de stemgerechtigde aandelen houden, maar voor belangrijke besluiten is een 2/3 meerderheid vereist. FMO heeft in deze gevallen met een minderheidsaandeel van 49% de facto een vetorecht. We weten hierdoor niet wat het gevolg zou zijn bij een eventueel toekomstig verschil van inzicht tussen de Staat en FMO, bijvoorbeeld over het voortbestaan van de organisatie.

Ten behoeve van het uitoefenen van het budgetrecht is het van belang dat het kabinet de Staten-Generaal voorziet van een compleet overzicht van de verschillende geldstromen uit de diverse begrotingen die vanuit de Staat naar Invest International gaan. Daarbij is het van belang dat ook

⁴ Algemene Rekenkamer, Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake oprichting Invest International, 16 februari 2020 (Bijlage bij kamerstuk 35 529, nr. 5).

inzichtelijk wordt gemaakt welke bestaande financieringsinstrumenten van het Rijk en/of fondsen waarin het Rijk participeert straks aan Invest International worden overgedragen en wat de financiële gevolgen zijn. Hetzelfde geldt voor de roerende zaken en vermogensrechten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, die aan Invest International worden toegerekend. Het valt ons op dat de Tweede Kamer de door het kabinet reeds toegezegde documenten niet heeft ontvangen bij het wetsvoorstel.

4 Brexit en Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)

Brexit wordt in de ontwerpbegroting van BHOS aan de orde gesteld. Zo is de Minister voor BHOS samen met de Minister van EZK verantwoordelijk voor de aansturing van de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA). Met het oog op brexit is er een toenemende interesse van internationale bedrijven om activiteiten naar Nederland te verschuiven of zich in Nederland te vestigen.⁵ De NFIA is één van de partijen die zich bezig houdt met het Nederlandse vestigingsklimaat. Vanuit de BHOS begroting is er tussen 2016 en 2020 € 1 mln. per jaar extra beschikbaar gemaakt voor de NFIA ten behoeve van de brexit opdracht.

Op 17 april 2020 heeft de Minister van EZK, mede namens de Minister voor BHOS, u geïnformeerd over de externe evaluatie van de NFIA over de periode 2010–2018.⁶ De conclusie van de evaluatie is dat de NFIA een economisch legitieme taak verricht en dat het waarschijnlijk is dat zij daarbij grotendeels doeltreffend werkt. Door het ontbreken van financiële detailgegevens is de doelmatigheid moeilijk te beoordelen. Eén van de aanbevelingen gaat over het verbeteren van de prestatiemeting. De targets van de NFIA zijn op basis van het aantal bevestigde projecten, de som van het verwachte aantal banen na 3 jaar en de som van de verwachte investeringsbedragen van de betreffende bedrijven na 3 jaar. In de evaluatie is onderzoek gedaan naar de realisatie van deze verwachtingen. Daaruit blijkt dat de gerealiseerde investeringsniveaus lager zijn en ook de gerealiseerde banencreatie is meestal lager dan de verwachting. De aanbeveling is om ook de realisaties onderdeel te maken van de afspraken met de betrokken partners.⁷ De Minister doet in de Kamerbrief op deze aanbeveling uit de evaluatie geen toezegging.⁸

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Ons Verantwoordingsonderzoek over 2020 wordt op 19 mei 2021 gepubliceerd.
Algemene Rekenkamer.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

⁵ Netherlands Foreign Invest Agency, resultaten 2017, p 4.

⁶ Kamerstuk 32 627, nr. 415.

⁷ Dit betreft aanbeveling 3 uit de evaluatie.

⁸ Kamerstuk 32 627, nr. 415, p 21.