

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten mee bij de ontwerpbegroting 2024 (hoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (Kamerstuk 36 410 V).

In deze brief gaan we nader in op de volgende onderwerpen:

- Herstel en Veerkrachtfaciliteit (Coronaherstelfonds);
- Europese Vredesfaciliteit;
- Op te richten Oekraïne Faciliteit;
- Intensiveringen postennet;
- Factsheet Brede Welvaart;
- Opvolging van onze eerdere aanbevelingen.

Herstel en Veerkrachtfaciliteit (Coronaherstelfonds)

Om EU-lidstaten te helpen van de coronacrisis te herstellen heeft de EU in 2021 de *Herstel en Veerkrachtfaciliteit* (HVF) opgericht.¹ Daarin wordt € 672,5 miljard beschikbaar gesteld, deels als subsidies en deels als leningen. De gelden moeten voor eind 2026 besteed zijn. Om voor de gelden in aanmerking te komen, hebben alle lidstaten een Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) ingediend bij de Europese Commissie (EC).²

Op 4 oktober 2022 werd het Nederlandse HVP door de EC goedgekeurd.³ Op basis hiervan ontvangt Nederland € 4,7 miljard aan subsidies. Het HVP is in 2023 aangevuld met € 735 miljoen vanuit *REPowerEU*. Dat zijn

¹ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit.

² Op dit moment heeft de Commissie in totaal € 106 miljard aan subsidies en € 47 miljard aan leningen uitbetaald. Zie het online «scoreboard» besteding HVF-gelden van de Commissie. Geraadpleegd 29 augustus 2023.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/10/definitief-nederlands-herstel-en-veerkrachtplan>.

EU-gelden die na de Russische inval in Oekraïne worden ingezet om de afhankelijkheid van Russische energiebronnen versneld af te bouwen.⁴ Daarvoor heeft Nederland op 6 juli 2023 een bijgesteld HVP ingediend.⁵ Na goedkeuring door de EC is in totaal € 5,4 miljard beschikbaar. Nederland maakt via periodieke betaalverzoeken aanspraak op deze gelden. De gelden zullen als ontvangsten binnenkomen op de begroting van BZ.⁶

Aandachtspunten

1. *Vertraagde uitvoering Nederlands HVP.*
Nederland diende als laatste EU-lidstaat een HVP in. In de begroting 2023 van BZ stond dat Nederland in de zomer van 2023 het eerste betaalverzoek zou indienen, voor € 1,5 miljard.⁷ Dat is uitgesteld tot eind 2023, waardoor de gelden pas in 2024 beschikbaar komen. Dit is een budgettaire tegenvaller voor Nederland in 2023, waarvoor elders dekking moet worden gevonden. Voor 2024 staat ook een volgend betaalverzoek gepland, van € 1,35 miljard. Het risico is dat het laat ingediende plan en de vertraging bij de betaalverzoeken op gespannen voet staan met de rechtmatige en effectieve besteding van de gelden.
2. *Mogelijke budgettaire tegenvallers bij niet behaalde mijlpalen en doelstellingen.*
De Europese Commissie keert HVF-gelden uit op basis van behaalde *mijlpalen en doelstellingen*. Het Nederlandse plan bevat maatregelen die uitvoeringsrisico's met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld de Woningbouwimpuls.⁸ Het niet (volledig) behalen van mijlpalen en doelstellingen kan leiden tot lagere betalingen met als gevolg budgettaire tegenvallers.
3. *Controle en verantwoording.*
De Commissie moet kunnen steunen op de controle en verantwoording van de EU-lidstaten bij de ingediende betaalverzoeken. Daartoe is een stringent systeem opgelegd aan de lidstaten. Het is nog niet bekend of het Nederlandse controle- en verantwoordingssysteem op tijd (volledig) aan de eisen van de Commissie kan voldoen. Een aantal maatregelen waarvoor Nederland de komende jaren geld ontvangt, is gestart vanaf 2020. Dat roept de vraag op of het nu nog mogelijk is om op de juiste wijze verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de besteding van die gelden.

Europese Vredesfaciliteit

In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 stond een passage over de Europese Vredesfaciliteit (EVF). Uit de EVF worden gemeenschappelijke kosten voor EU-missies en -operaties gefinancierd, alsook steunmaatregelen aan derde landen. Het totaalbudget van de EVF is, vanwege de steun aan Oekraïne, het afgelopen jaar gegroeid van € 5,69 miljard naar € 12,04 miljard (in lopende prijzen) voor de periode 2021–2027.⁹ Dit komt neer op een Nederlandse bijdrage van bijna € 713 miljoen voor de hele periode.¹⁰ Vorig jaar schreven wij dat de externe controle in het besluit van de Europese Raad tot oprichting van de

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3669.

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1966.

⁶ Zie tabel 2 (Belangrijkste ontvangstenmutaties t.o.v. vorig jaar) en artikel 3.11 in de ontwerpbegroting 2024.

⁷ Kamerstuk 36 200 V, nr. 2, p. 45.

⁸ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1966.

⁹ Zie tabel 1 (Belangrijkste uitgavenmutaties t.o.v. vorig jaar) en artikel 3.5 in de ontwerpbegroting 2024 voor de Nederlandse bijdrage.

¹⁰ Dit bedrag is gebaseerd op de in 2023 geldende verdeelsleutel bij de Europese Unie, volgens welke de Nederlandse bijdrage 5,92% is.

EVF is geregeld via een onafhankelijk *college of auditors*, en niet via de Europese Rekenkamer. In het EVF *college of auditors* zit op voordracht van de Algemene Rekenkamer ook een Nederlands lid.

De inzet van publieke middelen vraagt om publieke verantwoording. Voor de 27 nationale parlementen die de EVF controleren, vormen de jaarrekeningen en jaarverslagen van de EVF hierbij een essentieel hulpmiddel, alsook de rapporten van het *college of auditors*. Daarom heeft uw Kamer het afgelopen jaar 2 moties aangenomen waarin openbaarmaking van deze documenten wordt bepleit.¹¹ De Minister van BZ heeft aangegeven dat de herziening van het EVF-raadsbesluit in 2024, waarvoor het proces in gang is gezet, een geschikt moment is om standaard openbaarmaking van deze verantwoordingsstukken te bewerkstelligen.¹²

Op te richten Oekraïne Faciliteit

Op 25 augustus 2023 heeft de Tweede Kamer een BNC-fiche¹³ ontvangen over het voorstel van de EC om een Oekraïne Faciliteit op te richten, die «kan voorzien in zowel herstelbehoeften op korte termijn als wederopbouw en modernisering van Oekraïne op middellange termijn».¹⁴ Omdat de Oekraïne Faciliteit wordt gefinancierd vanuit het Meerjarig Financieel Kader van de EU (MFK), komt de parlementaire controle bij het Europees Parlement te liggen en niet bij de 27 nationale parlementen, zoals het geval is bij de Europese Vredesfaciliteit. Om de Oekraïne Faciliteit te kunnen financieren (maximaal € 50 miljard, in lopende prijzen, waarvan een deel bestaat uit leningen), is tegelijkertijd een aanpassing van de MFK-verordening voorgesteld.

Aandachtspunt: onafhankelijke externe controle en transparante verantwoording

In haar voorstel benadrukt de EC dat een onafhankelijk auditcomité wordt opgericht dat «verslag uitbrengt aan de Commissie» over eventueel financieel wanbeheer. Het auditcomité zou volgens het voorstel moeten zorgen voor «een regelmatige dialoog en samenwerking met de Europese Rekenkamer». De rol van de Europese Rekenkamer als onafhankelijke externe controleur, die de uitgaven vanuit het MFK controleert en hierover rapporteert aan het Europees Parlement, wordt echter nauwelijks genoemd. De taakverdeling tussen de Europese Rekenkamer en het op te richten auditcomité behoeft naar onze mening toelichting. Het is ook zaak dat de verantwoording over de uitgaven vanuit de Oekraïne Faciliteit openbaar is. De Tweede Kamer kan de Minister van BZ vragen om verduidelijking op dit punt.

Intensiveringen postennet

In onze verantwoordingsonderzoeken 2018 en 2019 hebben wij onderzoek gedaan naar extra geld voor het postennet. Dit is het Nederlandse netwerk van meer dan 150 ambassades, consulaten en andere vertegenwoordigingen in het buitenland. Na een periode van bezuinigingen, werd tussen 2018 en 2021 extra geld vrijgemaakt om het postennet te versterken. De intensiveringen liepen toen op tot € 65 miljoen structureel per jaar vanaf 2021. In onze onderzoeken over 2018 en 2019 concludeerden wij dat deze versterking van het postennet volgens planning verliep, maar dat de

¹¹ Motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1884) en motie van de leden Jasper van Dijk en Omtzigt (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1907).

¹² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2609.

¹³ BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CONSIL:ST_10899_2023_INIT.

informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de plannen beperkt was. Met deze conclusie in gedachten heeft de Minister van BZ uw Kamer op 19 mei 2021 geïnformeerd over de resultaten van de intensivering in de periode 2018–2021.¹⁵

Aandachtspunt: informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Na 2021 is de lijn van intensivering voor het postennet doorgezet. Het extra geld dat in de periode 2022–2025 beschikbaar wordt gesteld, loopt op van € 17 miljoen in 2022 tot € 52 miljoen structureel per jaar vanaf 2025. De extra gelden zijn niet te koppelen aan één specifiek beleidsartikel op de ontwerpbegroting, waardoor uw Kamer niet automatisch inzicht krijgt in de inzet van de beschikbaar gestelde middelen en de beoogde doelen.

Factsheet Brede Welvaart

Verder willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de «Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023», passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door het CBS. In de Monitor Brede Welvaart wordt gekeken naar het beleidsartikel «Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden». Het CBS heeft dit momenteel slechts nader uitgewerkt in de indicator «universitair studenten uit niet-EER-landen».

Voortgangsmeter: opvolging van onze eerdere aanbevelingen

In veel van onze onderzoeken doen we aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Bijvoorbeeld over hoe beleid doeltreffender of doelmatiger kan worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer monitort of deze aanbevelingen worden opgevolgd. Gelijktijdig met deze brief publiceren we hierover (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). In de periode 2017–2022 zijn 18 aanbevelingen gedaan op het terrein van BZ. Hiervan heeft 89% tot een actie geleid, zoals bijvoorbeeld onze aanbevelingen op het vlak van de reisadviezen in het verantwoordingsonderzoek 2019. Dat is hoger dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel. Bij 67% aanbevelingen zijn na publicatie toezeggingen gedaan door de bewindspersoon. Dat is hoger dan het rijksbrede gemiddelde van 52%.

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

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg

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

¹⁵ Kamerstuk 32 734, nr. 51.