

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 11 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE ALGEMENE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft ten behoeve van het Wetgevingsoverleg over het onderdeel Ontwikkelingssamenwerking van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2016 bijgevoegde notitie gemaakt.

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft per emailprocedure van 23 november besloten deze notitie openbaar te maken.

Hierbij bied ik u deze notitie aan.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

¹ i.v.m. enkele tekstuele correcties

Notitie over de begroting BuHa-OS 2016 (onderdeel OS)

I. Aanleiding, doel en opzet notitie

In de procedurevergadering (PV) van 24 september 2015 heeft de algemene commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking besloten tot een rapporteurschap voor de begroting BuHa-OS 2016. In de PV van 1 oktober 2015 is vervolgens besloten tot het houden van een wetgevingsoverleg (WGO) waarbij de leden Taverne (VVD) en Smaling (SP) gezamenlijk het rapporteurschap op zich nemen. Besloten is dat het BOR ter ondersteuning van de rapporteurs een notitie zal opstellen. Deze treft u bijgaand aan.

In de PV van 1 oktober jl. is ook besloten dat de rapporteurs namens de commissie zullen rapporteren over het onderdeel ontwikkelingssamenwerking (OS) van de begroting BuHa-OS. Dit aan de hand van de zes vragen uit de «handreiking controle begroting en verantwoording».² Deze notitie beperkt zich daarom tot OS en volgt de structuur en opbouw van de zes vragen van de handreiking.

Deze notitie is, in afstemming met de beide rapporteurs, opgesteld ten behoeve van het WGO op 23 november a.s. Suggesties voor mogelijke vragen zijn cursief in boxteksten opgenomen³. In de PV van 29 oktober jl. is besloten dat de rapporteurs, mede op basis van deze notitie, hun inbreng aan de commissie zullen presenteren.

II. Kernpunten

Toetsing van de begroting BuHa-OS langs de lat van de vragen uit de «Handreiking» laat zien dat de begroting in een aantal opzichten een bijzonder karakter heeft. Dit hangt ten dele samen met de bijzondere aard van het OS-terrein en met keuzes die in het verleden gemaakt zijn ten aanzien van de inrichting van de begroting. Vanuit het perspectief van informatievoorziening komt het BOR tot een relatief groot aantal potentiële mogelijkheden tot verbetering van begroting (en jaarverslag) in de toekomst.

Onderstaand de bevindingen, conclusies en aanbevelingen op basis van de toetsing aan de zes vragen uit de «Handreiking».

A. Bevindingen

1. De begroting BuHa-OS zelf geeft geen inzicht in welke budgetten beschouwd worden als ontwikkelingssamenwerking (ODA). Ook de HGIS-nota die hiervoor geraadpleegd zal moeten worden, geeft niet op het niveau van programma's en instrumenten inzicht in wat ODA en wat non-ODA is.
2. De begroting BuHa-OS geeft ook geen inzicht in de totale omvang van de ODA en/of de gerealiseerde en voorziene ontwikkelingen daar in.
3. Doelen in de begroting zijn vaak abstract en niet «SMART» geformuleerd; streefwaarden ontbreken in de begroting.
4. Er is relatief veel aandacht voor de «rol en verantwoordelijkheid van de Minister» (meer dan 20% van de tekst van de toelichting per artikel),

² Deze handreiking is opgesteld voor de Tweede Kamer op basis van de ervaringen van rapporteurs in de commissie OCW. De handreiking biedt alle commissies een kader dat gebruikt kan worden voor de beoordeling van zowel de begroting als het jaarverslag. Op www.tweedekamer.nl is tevens een verkorte versie te vinden, de controlekaart, waarin de 6 vragen zijn opgenomen: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D16468&did=2014D16468>.

³ Antwoorden op de schriftelijke vragen over de begroting zijn bij het uitgaan van deze notitie nog niet ontvangen. Wel is in deze in de notitie bij sommige onderwerpen verwezen naar de nummers van de vragen die er over gesteld zijn.

- maar dit zijn vooral lange opsommingen zonder dat de directe relatie met programma's of instrumenten wordt gelegd.
5. In tegenstelling tot andere begrotingen bevat de begroting BuHa-OS geen prestatiegegevens. Behalve cijferstaatjes, zijn nergens prestatie- of effectindicatoren opgenomen; zelfs geen toelichtende tabellen, grafieken of diagrammen.
 6. Artikelen en (sub)artikelen zijn, conform de rijksbrede begrotingsvoorschriften, meerjarig (2015–2020) opgenomen, maar van de onderliggende instrumenten en programma's wordt in de begroting niet aangegeven hoe het zit met het budget voor de jaren 2017–2020. Dit beperkt de uitoefening van het budgetrecht en roept de vraag op hoe de begrotingsbedragen na 2016 dan zijn onderbouwd.
 7. De begrotingstechnische toerekening van kosten van eerstejaars asielopvang aan OS is complex en niet duidelijk in de begroting opgenomen. In hoeverre deze geraamde kosten en eventuele mutaties daarin de omvang en invulling van de ODA-uitgaven in 2016 kunnen beïnvloeden is niet helder.
 8. Subartikel 5.2 is een beleidsartikel (voor armoedebeleid) dat gebruikt wordt als een niet-beleidsartikel, namelijk voor het parkeren van budgetten in het kader van de verrekening van de BNI-mutaties. Dit vermindert het zicht van de Kamer op de feitelijke uitgaven voor armoedebeleid.
 9. In de begroting is wel aandacht voor effecten van beleid, maar effectindicatoren zijn niet opgenomen in de begroting. Het vele effectonderzoek dat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking gedaan wordt staat weliswaar in een bijlage opgesomd, maar wat de resultaten zijn en of evaluaties en effectstudies gevolgen hebben gehad voor de begroting 2016 wordt amper vermeld.
 10. Resultaten van eerdere beleidsdoorlichtingen zijn niet herkenbaar in de begroting terug te vinden en aangekondigde beleidsdoorlichtingen worden nogal eens uitgesteld.

B. Conclusies

1. De begroting BuHa-OS is wat betreft de grote lijnen van beleid en beleidsprioriteiten helder (= beleidsagenda). In de verdere concrete uitwerking (= begrotingstoelichting) is de begroting BuHa-OS echter, ook in vergelijking met andere begrotingen, weinig informatief en kent enkele beperkingen (geen inzicht in omvang/ontwikkeling van de ODA; geen inzicht in meerjarige budgetten op instrumentniveau, tijdelijk «parkeren» van geld op een beleidsartikel).
2. De begroting BuHa-OS is weinig toegespitst en afrekenbaar en daarmee geen goede basis voor het jaarverslag over 2016 waarbij de Tweede Kamer kan beoordelen of beloofde prestaties zijn geleverd, doelen zijn gerealiseerd, streefwaarden zijn gehaald en veronderstelde effecten zijn bereikt.
3. In de begroting ligt sterk de nadruk op de omvang en verdeling van geldstromen, niet op te leveren prestatie en te bereiken effecten. Resultaten van uitgevoerde effectstudies of lessen uit evaluaties zijn beperkt terug te vinden in de begroting.

C. Aanbevelingen

1. De commissie BuHa-OS zou kunnen overwegen om – in navolging van de vaste commissies OCW, IenM, SZW en VWS – een traject te starten om met gebruikmaking van een roulerend rapporteurschap de komende jaren de kwaliteit en bruikbaarheid van de begroting en het jaarverslag op een hoger plan te krijgen en beter te laten aansluiten bij de informatiewensen van de commissie.

2. De Minister zou gevraagd kunnen worden de volgende verbeteringen voortaan in de begroting door te voeren:
 - a) een meerjarig overzicht van alle in de begroting opgenomen budgetten (dus ook voor de instrumenten binnen de subartikelen ramingen opnemen t/m 2020 i.p.v. t/m 2016).
 - b) de «rol en verantwoordelijkheid van de Minister» kort en kernachtig in de begroting uiteenzetten en bij de toelichting op de artikelen meer aandacht besteden aan SMART geformuleerde doelen, streefwaarden, prestatiegegevens en effectindicatoren.
 - c) opnemen van een afzonderlijk begrotingsartikel «nominaal en onvoorzien» waarop de geparkeerde gelden voor BNI-mutaties worden verantwoord.⁴
 - d) opstellen (met betrokken collega-ministers) van een rijksbrede meerjarige overzichtsconstructie voor alle kosten van asiel en migratie, waarin ook duidelijk wordt welk deel van deze uitgaven tot ODA worden gerekend.
3. De Minister zou gevraagd kunnen worden om in de begroting en het jaarverslag meer aandacht te besteden aan de resultaten van uitgevoerd effectonderzoek en de gevolgen die dat heeft voor het beleid.
4. Als startpunt kan de Minister gevraagd worden in een brief uiteen te zetten welke evaluaties en effectstudies er de afgelopen twee jaar zijn verschenen, of en hoe deze aan de Kamer zijn aangeboden, in welke concrete gevallen dit tot beleidsbijstellingen geleid heeft en -meer in het algemeen- wat de rode draden en lessen zijn uit recent uitgevoerde evaluaties.
5. Daarnaast kan de bestaande website, waar nu al de activiteiten en budgetten van de begroting BuHa-OS inzichtelijk worden gemaakt, wellicht ook uitgebreid worden met informatie over gepland en verricht effectonderzoek op het niveau van de genoemde activiteiten en programma's. Mogelijk kunnen daarbij ook effectindicatoren per activiteit worden weergegeven. De Kamer krijgt op deze manier beter inzicht in de effecten van verschillende activiteiten en het is voor de Kamer makkelijker om bij het jaarverslag vast te stellen of beoogde effecten zijn gehaald.

Nadere toelichting

De «Handreiking controle begroting en verantwoording» vormt het uitgangspunt voor deze notitie. Het onderwerp van deze notitie, ontwikkelingssamenwerking, is getoetst aan de hand van de hoofdvragen van de handreiking⁵:

- 1) Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
- 2) Welke doelen zijn gepland?
- 3) Welke prestaties zijn gepland?
- 4) Wat gaat het kosten?
- 5) Wat wordt gezegd over doeltreffendheid en doelmatigheid van geraamde uitgaven?

Deze vragen vormen ook de paragraafindeling van deze notitie. Ten aanzien van vraag 5 is niet gekeken naar rechtmatigheid. Dat is een aspect dat vooral centraal staat (en door accountants en AR getoetst wordt) bij

⁴ Deze aanbeveling kan de Kamer zelf ook per direct en rechtstreeks effectueren met een begrotingsamendement dat voorziet in een nieuw begrotingsartikel op de begroting BuHa-OS 2016 onder gelijktijdige overheveling van de BNI-middelen van het artikel armoedebeleid naar dit nieuwe niet-beleidsartikel.

⁵ De Handreiking kent 6 vragen, waarvan de laatste luidt: welke conclusies kunnen worden getrokken? Antwoord op deze zesde vraag is opgenomen aan het begin van de notitie onder de kernpunten.

het jaarverslag. Op verzoek van de rapporteurs is vooral aandacht besteed aan het aspect doeltreffendheid.

In de notitie staat steeds informatievoorziening aan de Tweede Kamer centraal.

1. Beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen

1.1 Afbakening OS in begroting niet gegeven

Het BOR is door de commissie gevraagd de notitie specifiek te richten op Ontwikkelingssamenwerking (OS). Hier doet zich een eerste probleem voor: de begroting BuHa-OS geeft geen exact inzicht in welke budgetten onder OS vallen. Aangenomen is dat onder OS de uitgaven voor «Official Development Assistance», officiële ontwikkelingshulp, ofwel ODA wordt verstaan. De Begroting BuHa-OS maakt echter geen onderscheid in ODA en non-ODA: niet op het niveau van instrumenten, noch op het niveau van (sub)beleidsartikelen.

Voor een overzicht over welke artikelen en subartikelen op de begroting BuHa-OS (en de rest van de Rijksbegroting) als ODA aangemerkt worden, is de Kamer aangewezen op een ander document: de HGIS-nota.⁶ Op p. 33 van de HGIS-nota is de BuHa-OS-begroting uitgesplitst naar ODA en non-ODA.

Op basis van dat overzicht kan vastgesteld worden dat op alle artikelen van de BuHa-OS begroting 2016 ODA uitgaven voorkomen, maar tevens dat geen enkel artikel volledig ODA is. Sommige subartikelen zijn wel volledig ODA. Omdat het budgetrecht van de Tweede Kamer zich echter richt op artikelniveau (en niet op subartikelen) autoriseert de Tweede Kamer met het aannemen van de begroting OS in feite ODA en non-ODA door elkaar heen, zonder exact te weten hoe de verdeling binnen de artikelen over de instrumenten is.

- *Waarom wordt in de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking geen inzicht gegeven in welke budgetten voor Ontwikkelingssamenwerking worden besteed?*
- *Kan de Minister volgend jaar in de begroting zelf, voor zowel artikelen en subartikelen (zoals nu afzonderlijk gebeurt in de HGIS-nota) maar óók voor de onderliggende budgetten op de subartikelen, aangeven of ze ODA (Official Development Assistance) of non-ODA zijn?*

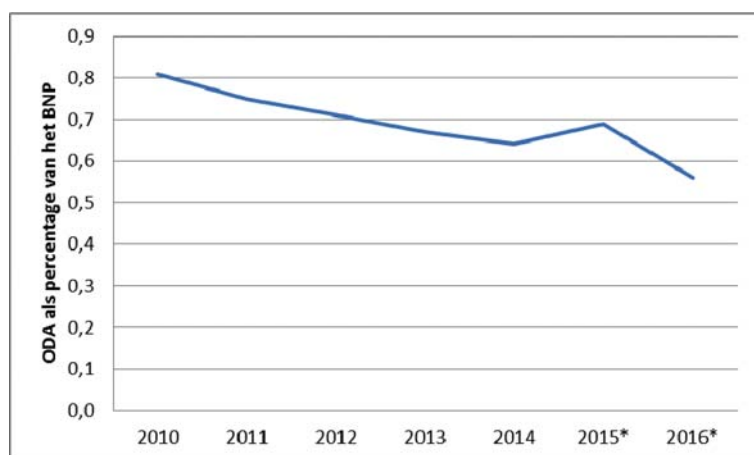
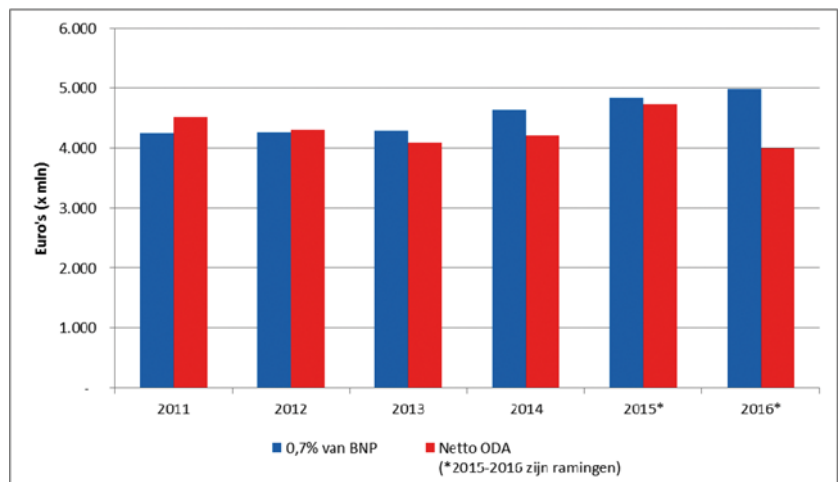
1.2 Beeld op hoofdlijnen: de ODA-uitgaven

De «Handreiking controle begroting en jaarverslag» begint met de vraag naar de hoofdlijnen van het beleidsterrein, waaronder de vraag naar ontwikkelingen in nationaal en internationaal verband en ontwikkelingen door de tijd.

Een beeld op hoofdlijnen voor OS zou kunnen beginnen met een eenvoudig meerjarig overzicht van de omvang van de OS, zowel in relatie tot de ODA-norm als in relatie tot voorgaande jaren. De begroting BuHa-OS biedt echter geen inzicht in de omvang en ontwikkeling van de OS. Ook hiervoor is de Kamer aangewezen op de HGIS-nota. De Algemene Rekenkamer begint haar «aandachtspunten bij de begroting BuHa-OS» met deze constatering en heeft zelf, op basis van de cijfers op p. 35 van de HGIS-nota, een inzichtelijk grafisch overzicht opgesteld⁷:

⁶ Kamerstuk 34 301, nr. 2

⁷ Kamerstuk 34 300-XVII, nr. 5



- Kan de Minister voortaan in de begroting OS – net als in de aandachtspuntenbrief van de Algemene Rekenkamer – een overzicht van de ODA opnemen met ontwikkelingen in de tijd?
- Kan de Minister daarbij ook cijfers presenteren hoe Nederland het in vergelijking met andere (EU-)landen doet?

2. Geplande doelen

2.1 Doelen algemeen, streefwaarden ontbreken

Per beleidsartikel wordt in de begroting de algemene doelstelling en de rol en verantwoordelijkheid die de Minister heeft voor het bereiken van de betreffende doelstellingen gegeven. De algemene doelstelling die per beleidsartikel wordt gegeven is echter behoorlijk globaal. Ter illustratie wordt bij artikel 2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water de volgende doelstelling gegeven:

«Een toename van voedselzekerheid; verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie; en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het

tegengaan van klimaatverandering en een vergrote weerbaarheid van de bevolking tegen onafwendbare klimaatverandering.»⁸

In de verdere toelichting op deze doelstelling in de begroting wordt niet aangegeven voor welk gebied, op welke termijn, voor welke termijn, voor hoeveel mensen, met welke middelen en via welke kanalen deze doelstellingen bereikt dienen te worden. De doelstellingen in de BuHa-OS begroting zijn niet afrekenbaar geformuleerd en streefwaarden ontbreken in de begroting. Het is daarmee lastig voor de Kamer om straks in het jaarverslag vast te stellen of doelen zijn bereikt.

- *Waarom bevat de begroting BuHa-OS geen doelen voorzien van streefwaarden?*
- *Ziet de Minister mogelijkheden om in de begroting doelen voortaan meer SMART⁹ te formuleren en waar mogelijk ze te voorzien van streefwaarden, zodat beleid controleerbaar en in het jaarverslag afrekenbaar wordt?*

2.3 Beschrijving verantwoordelijkheid Minister: weinig inzicht, veel papier

Naast de algemene doelstelling bevat ieder beleidsartikel een toelichting op de «rol en verantwoordelijkheid van de Minister». Waar dit in de meeste begrotingen vaak een korte uiteenzetting betreft van de directe betrokkenheid van de Minister bij een bepaald beleidsterrein, zijn het in de begroting BuHa-OS veelal paginalange opsommingen met algemeen geformuleerde activiteiten. Meer dan 20% van alle pagina's die toelichting moeten geven op de artikelen zijn gewijd aan lange opsommingen over de verantwoordelijkheid en rol van de Minister. Niettemin wordt per beleidsartikel niet duidelijk wat er precies gaat gebeuren (prestatiegegevens), wat bereikt moet worden (streefwaarden) en welke effecten beoogd worden (indicatoren).

Box 1. Voorbeelden «rol en verantwoordelijkheid» Minister in begroting BuHa/OS

Voorbeeld artikel 1. Duurzame handel en investeringen:
Onder het kopje stimuleren staat o.a. de volgende globale omschrijving van de rol van en verantwoordelijkheid van de Minister: «*Het bevorderen van clusterwijze samenwerking van bedrijven op buitenlandse markten*» (p.29) en «*Het stimuleren van goede fysieke infrastructuur en logistiek*» (p.30).

Voorbeeld artikel 2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid:
Onder zowel het kopje stimuleren als regisseren wordt dezelfde abstracte doelstelling genoemd: «*Inzet van Nederlandse deskundigheid en technologie bij het realiseren van de ontwikkelingsdoelstellingen*» (p.39).

Voorbeeld artikel 3. Sociale vooruitgang:
Bij beleidsartikel 3 heeft de Minister enkel een financierende en stimulerende rol. Ook bij deze rollen is de doelstelling niet operationeel: «*Het bijdragen aan structurele armoedebestrijding en bevorderen van inclusieve groei en ontwikkeling door de mogelijkheden en kansen te vergroten van mannen en vrouwen in ontwikkelingslanden*» (p.45).

⁸ Kamerstuk 34 000-XVII, nr. 2, p.39

⁹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden

Voorbeeld artikel 4. Vrede en veiligheid voor ontwikkeling:

Onder het kopje stimuleren: «*Verbeterde opvang van vluchtelingen in de regio en vergroten van paraatheid voor tijdige en effectieve rampenrespons*» (p.51).

Voorbeeld artikel 5. Versterkte kaders voor ontwikkeling:

Onder het kopje stimuleren: «*Internationaal en nationaal een bijdrage leveren aan de implementatie en monitoring van de nieuwe Duurzame Ontwikkelingsagenda en de Financing for Development agenda, onder andere door multilaterale organisaties te stimuleren de uitvoering gezamenlijk op te pakken*» (p.56).

In de toelichting op de financiële instrumenten worden de subartikelen nader toegelicht. De subartikelen hebben in hun naamgeving vaak iets van een concrete doelstelling, zoals bijvoorbeeld: «2.1 Toename van voedselzekerheid», «2.2 Verbeterd waterbeheer, drinkwater en sanitatie», «3.1 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan de verspreiding van HIV/aids» en «4.3 Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie».

Samenwerkingsverbanden met verschillende organisaties en landen worden hier nader toegelicht. Concrete indicatoren hoe vast te stellen of de doelstellingen bereikt zijn ontbreken ook hier. Daarmee ontbreekt ook de koppeling tussen de rol en verantwoordelijkheid van de Minister en de toelichting op de subartikelen.

- *Wat is de reden dat in de begroting zo uitvoerig en in algemene zin wordt stilgestaan bij «rol en verantwoordelijkheid Minister»?*
- *Is het mogelijk om de mogelijke rollen en verantwoordelijkheden van de Minister eenmalig uiteen te zetten, maar dan juist per subartikel en instrument steeds aan te geven (met verwijzing) wat in dat specifieke geval de rol en verantwoordelijkheid van de Minister is en welke bijbehorende indicatoren moeten vaststellen of de doelstellingen bereikt zijn?*

2.3 Internetsite ter ondersteuning van begroting en verantwoording

In de beleidsagenda van de begroting BuHa-OS gaat de Minister in op de prioriteiten voor het begrotingsjaar 2016. Op pagina 3 van de beleidsagenda wordt verwezen naar een webpagina waarmee inzicht wordt gegeven in de budgetten en activiteiten voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.¹⁰ Op deze site kunnen overheden, hulporganisaties en burgers zien hoeveel Nederland aan hulp besteedt in een land of aan een project. Voor 2016 wordt enkel het budget per subartikel gegeven.

Deze site is erg informatief en geeft de mogelijkheid om op artikelniveau, subartikelniveau en zelfs programmaniveau te zien hoeveel was geraamd en hoeveel daadwerkelijk is uitgegeven. In een aantal gevallen wordt ook op een wereldkaart geprojecteerd in welke landen OS-middelen vooral zijn besteed.

Voor terugblikken is de site een uitkomst en bruikbare aanvulling op het jaarverslag. Zeker als er op termijn – naast informatie over budgetten – ook informatie over resultaten en bereikte effecten aan wordt gekoppeld.

¹⁰ <http://public.tableau.com/profile/ministerie.van.buitenlandse.zaken#!/vizhome/RijksbegrotingHoofdstukXVII/HoofdstukXVII>

Voor het lopende jaar 2015 daarentegen staan soms verwarrende bedragen in de kolom «voorgenomen uitgaven».

Voor het begrotingsjaar 2016 heeft de site vooralsnog weinig meerwaarde omdat in de toelichting staat dat er alleen budgetten worden getoond die door de Kamer zijn geautoriseerd. Het zou handig zijn als op de site ook de voorgenomen uitgaven voor 2016 en 2017 staan, of in ieder geval die programma's die al vastgelegd zijn. Dat geeft de Kamer inzicht in de budgetflexibiliteit van de begroting. De site zou dus een hulpmiddel kunnen zijn om inzicht te bieden wat er in de toekomst al aan uitgaven is verplicht.

De bruikbaarheid van de site zou nog kunnen toenemen indien behalve budgetgegevens er per subartikel of programma ook prestatiegegevens, effectindicatoren en uitgevoerde effectstudies gelinkt zouden worden.

- *Is het denkbaar dat de website waar de Minister in de beleidsagenda naar verwijst (public.tableau.com) in de toekomst niet alleen wordt voorzien van budgetinformatie, maar ook van de voor dat programma beschikbare prestatiegegevens en effectinformatie (indicatoren, evaluaties)?*
- *Zou via deze website ook voortaan inzicht geboden kunnen worden in welke programma's al zijn geaccordeerd (m.a.w. welke juridische verplichtingen al zijn aangegaan en wat dus de budgetflexibiliteit van de nieuwe begroting per artikelonderdeel is)?*

3. Geplande prestaties

3.1 Begroting bevat geen prestatiegegevens

In voorgaande paragraaf is al uiteengezet dat de doelstellingen weinig operationeel zijn en streefwaarden ontbreken. Hetzelfde geldt voor prestatiegegevens. De begroting BuHa-OS is de enige begroting binnen de Rijksbegroting waarin geen enkele grafiek, tabel of diagram is opgenomen die iets zegt over beleidsprestaties of -effecten. Wel worden beleidsvoornemens en beleidsdoelen in woorden enigszins operationeel gemaakt.

Box 2. Voorbeeld artikel 3

Onder artikel 3. Sociale vooruitgang valt «Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan de verspreiding van HIV/Aids» (artikel 3.1). De tweede doelstelling die onder dit subartikel wordt beoogd is:

«Een groeiend aantal mensen krijgt toegang tot aidsremmers, voorbehoedmiddelen en andere levensreddende middelen voor een goede seksuele gezondheid: een ruimere keuze en beter aanbod van voorbehoedmiddelen, een verbeterd aanbod van medische middelen om moedersterfte en problemen op het gebied van seksuele gezondheid te voorkomen en het wegnemen van cultureel bepaalde en kennis gerelateerde obstakels die vrouwen verhinderen voorbehoedmiddelen te gebruiken. Daarnaast stelt Nederland een verhoogde bijdrage van EUR 50 mln ter beschikking aan GAVI, het internationale initiatief dat de toegang tot vaccins verbetert voor kinderen in de armste landen.»¹¹

¹¹ Kamerstuk 34 000-XVII, nr. 2, p.48–49

Uit de doelstelling blijkt globaal wat de Minister wil doen («een groeiend aantal mensen»; «een ruimere keuze»; «een beter aanbod»). Maar het ontbreekt aan kengetallen en streefwaarden om te meten of deze doelstelling wordt gehaald. Uit deze doelstelling blijkt bijvoorbeeld niet hoeveel mensen en welke mensen toegang krijgen tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere levensreddende middelen, waar en hoe deze mensen toegang krijgen en welke uiteindelijke absolute afname van aids en moedersterfte beoogd wordt. Prestatiegegevens, die zicht geven op wat er concreet met bijvoorbeeld de extra € 50 miljoen wordt gedaan, ontbreken.

3.2 Sturing vooral op verdeling van middelen

De beleidsinformatie op het terrein van OS is (in de begroting) vooral sterk gericht op allocaties van middelen (de kanalen): welke budget is er voor welk programma, voor welk land, voor welke (hulp)organisatie. Prestatiegegevens zijn daarmee vooral budgettaire overzichten. Een voorbeeld is te vinden in bijlage 7 van de HGIS-nota, waar de beleidsdoelstelling inzake klimaatbeleid (ook ODA) louter financieel is geformuleerd als: «internationale klimaatfinanciering». De omvang van het budget lijkt een doel op zich: «*Nederland streeft er naar om in 2016 EUR 350 miljoen aan publieke klimaatrelevante uitgaven voor ontwikkelingslanden te realiseren en 200 miljoen private klimaatfinanciering te mobiliseren.*»¹² De beleidsinformatie die vervolgens wordt gegeven is een tabel met verdeling van middelen over de verschillende artikelen. Daarbij dient overigens wel bedacht te worden dat de verhouding tussen financiering uit publieke en private middelen ook een doel op zich is en past in het licht van het politieke vraagstuk hoe internationale klimaatfinanciering te realiseren. Dit neemt niet weg dat informatie inzake beleidsinhoudelijke doelstellingen ontbreekt. De beleidsprestatie is in de HGIS-nota geformuleerd in termen van het verdelen van geld. Beleidsprestaties in de vorm van te ondernemen acties of te behalen effecten, zoals tonnen te reduceren CO₂-uitstoot of hectaren te sparen oerwoud, worden niet gegeven.

4. Kosten en dekking

4.1 Meerjarig inzicht in budgetten ontbreekt

De begroting BuHa-OS bevat geen informatie over de toedeling van beschikbare budgetten binnen de verschillende subartikelen. Of en hoe het budget in 2017 en verder doorloopt binnen de programma's en instrumenten op een subartikel vermeldt de begroting niet.

Box 3. Artikel 4 als voorbeeld

Op p. 52 en 53 van de begroting BuHa-OS 2016 is de tabel met de budgetverdeling van artikel 4 «Vrede en veiligheid voor ontwikkeling» gegeven. Dit artikel kent 4 subartikelen: 4.1 humanitaire hulp, 4.2 internationale veiligheid, 4.3 rechtsontwikkeling, wederopbouw, etc. en 4.4 noodhulpfondsen. Onderstaand is weergegeven wat in de begroting (niet) te vinden is over de budgetten 2017 e.v. voor bijvoorbeeld subartikel 4.1. Of Nederland bijvoorbeeld ook in 2017 opnieuw € 33 miljoen bijdraagt aan het UNHCR Wereldvoedselprogramma (of meer of minder) vermeldt de begroting niet. Wel dat in 2017 in totaal € 205,0 miljoen geraamd wordt voor subartikel 4.1.

¹² Kamerstuk 34 301, nr. 2, p. 45

Beleidsartikel 4 Vrede en veiligheid voor ontwikkeling								
Bedragen in EUR 1.000		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen		567.816	659.121	543.709	443.019	445.782	281.782	281.782
Uitgaven:								
Programma-uitgaven								
totaal		572.894	708.571	544.571	544.571	404.571	414.571	414.571
waarvan juridisch verplicht				64%				
4.1	Humanitaire hulp	224.096	315.017	205.017	205.017	205.017	205.017	205.017
	Bijdragen (inter)nationale organisaties							
	UNHCR		33.000	33.000				
	Wereldvoedselprogramma		36.000	36.000				
	UNRWA		13.000	13.000				
	Noodhulpprogramma's		233.554	123.017				

Een ander voorbeeld: voor subartikel 4.3 (op p. 53) geldt dat in 2017 € 189,6 mln.; in 2018 € 199,5 mln. en daarna € 209,6 mln. geraamd. Waar deze budgetten aan uitgegeven worden is niet weergegeven.

4.3	Rechtsstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	248.774	223.554	189.554	189.554	199.554	209.554	209.554
	<i>Bijdragen (inter)nationale organisaties</i>							
	landenprogramma's legitieme en capabele overheid		2.777	1.085				
	Landenprogramma's functionerende rechtsorde		92.064	98.394				

Zo laat de begroting wel zien dat bijvoorbeeld de bijdrage «Landenprogramma's functionerende rechtsorde» in 2016 wordt verhoogd. In 2015 is de geraamde bijdrage voor dit landenprogramma € 92 miljoen en in 2016 loopt dit op naar € 98,4 miljoen. Relevante informatie zou dus zijn hoe de doorloop in 2017 en verdere jaren is: Is hier sprake is van een structurele stijging? Of loopt het budget in 2017 weer terug? Loopt het ook in 2018 en 2019 nog door?

De gekozen presentatiewijze in de begroting BuHa-OS van instrumenten (dus de onderverdeling binnen subartikelen) beperkt het budgetrecht van de Tweede Kamer. De autorisatiefunctie van de begroting is weliswaar gericht op het begrotingsjaar 2016, maar de allocatiefunctie en informatie-functie van de begroting zijn ermee gediend als de Kamer ook kan zien of programma's ook in 2017 doorlopen en hoe de in de begroting opgenomen € 2,4 miljard in 2018 en 2019 is verdeeld over de verschillende subartikelen.

Ramingen op subartikelniveau verschaffen veel informatie over de looptijden en kosten van bepaalde projecten. Het is voor de Kamer nu niet inzichtelijk hoe budgetten na 2016 die zijn toegedeeld aan instrumenten en programma's – vooralsnog – neerslaan. Ook andersom geredeneerd kan de Kamer dus niet nagaan hoe het begrotingsbedrag in 2017 t/m 2019 (van zo'n € 2,6 miljard in 2017 en € 2,4 miljard in 2018 en 2019 – zie p. 19) is onderbouwd.

De vraag rijst hoe de totale begroting onderbouwd is, zolang de Minister nog niet weet wat er aan onderliggende programma's wordt besteed. Dit doet vermoeden dat de begroting vooral tot stand komt door het jaarlijks verdelen en toedelen van het beschikbare budget en niet op het vooraf onderbouwen van het in de toekomst nodig geachte budget. Dit blijkt ook uit antwoorden op vragen die eerder over deze thematiek zijn gesteld (zie box 4).

Box 4. Vragen van de commissie over meerjarencijfers op instrumentniveau

Bij de feitelijke vragen over de ontwerpbegroting 2015 van BuHa-OS heeft de Kamer al eens aan de Minister gevraagd waarom de budgettaire gegevens voor 2016 tot en met 2019 niet inzichtelijk zijn gemaakt in de tabellen omtrent budgettaire gevolgen van beleid. Het antwoord van de Minister was het volgende:

«De budgettaire gevolgen van beleid worden sinds de MvT 2013 in een aangepaste tabelvorm gepresenteerd. De Tweede Kamer is hierover op 1 juni 2012 middels Kamerstuk 33 000, nr. 149 geïnformeerd. Het aantal activiteiten en het aantal financiële instrumenten binnen de BHOS-begroting is aanzienlijk. Daarnaast zijn in sommige gevallen de instrumenten nog niet bekend omdat de programma's pas na het verschijnen van de begroting worden gestart. Gezien deze complexiteit kunnen de instrumenten alleen voor het voorliggende begrotingsjaar en het lopende jaar worden gepresenteerd.»¹³

Dat het complex is dat ten tijde van het opstellen van een begroting nog niet bekend is of bepaalde toekomstige uitgaven doorgaan, lijkt een «probleem» waar alle ministers en begrotingen mee te maken hebben. Financiële informatie die in ieder geval altijd gegeven zou kunnen worden bij de instrumenten, is het meerjarige bedrag waarvan al wel zeker is dat het besteed gaat worden. Dat geeft de Kamer namelijk inzicht of bepaalde programma's structureel zijn en het geeft de Kamer inzicht in de budgetflexibiliteit (zie ook hierna: paragraaf 4.2).

- *Kunt u toelichten waarop de raming van de meerjarige budgetten (dus voor de jaren 2017 en verder) is gebaseerd?*
- *Hoe wordt de hoogte van deze bedragen berekend als nog niet bekend is of de onderliggende programma's doorgaan?*
- *Is het mogelijk om in de begroting voortaan niet alleen te laten zien wat in totaal per subartikel meerjarig beschikbaar is (hetgeen nu al gebeurt) maar dan tenminste bij de onderliggende instrumenten aan te geven welke bedrag daarvan al is ingevuld (dus uitgaven waarvan al bekend is dat ze doorlopen in latere jaren)?*

4.2 Budgetflexibiliteit

Voor de Kamer is het relevant om kennis te hebben in welke mate de budgetten in de begroting bij aanvang van het begrotingsjaar 2016 al juridisch vastliggen. Dit bepaalt de zogenaamde budgetflexibiliteit. Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften moet per artikel in een percentage worden aangegeven hoeveel procent van het artikel al juridisch verplicht is en moet daarbij een toelichting worden gegeven. De toelichting zou inzicht moeten bieden waarom bepaalde budgetten niet meer alternatief aanwendbaar zijn en al op voorhand belegd zijn. Voor de Kamer is dat inzicht van belang in het kader van de allocatiefunctie: is er nog te herschikken en te herprioriteren en is er nog ruimte voor begrotingsamendementen?

Juist omdat bij de begroting BuHa-OS het zwaartepunt ligt op vele programma's en activiteiten met uiteenlopende tijdshorizonnen en juist omdat de begroting (nog) geen meerjarig inzicht daarin biedt, zou de Kamer om een aanvullend en gedetailleerder inzicht in de budgetflexibiliteit kunnen vragen voor deze begroting. Dit is vorig jaar ook gedaan en gebeurd. Bij de ontwerpbegroting 2015 is namelijk de feitelijke vraag

¹³ Kamerstuk 34 000-XVII, nr. 5, p. 46

gesteld om in tabelvorm van alle beleidsartikelen én uitgesplitst per artikelonderdeel (subartikel) aan te geven welk percentage juridisch verplicht is en welk percentage niet juridisch verplicht is.¹⁴ De Minister heeft vervolgens een overzicht van de juridische verplichtingen per artikelonderdeel aan de Kamer gestuurd. Dit overzicht is niet opgenomen in de BuHa-OS begroting 2016. Het voortaan standaard opnemen van dit overzicht in de begroting zou de informatiewaarde van de begroting voor de Kamer vergroten.

Ook voor de begroting 2016 zijn vragen over budgetflexibiliteit gesteld (i.c. de vragen 121 en 189).

- *Is het mogelijk om voortaan, net als bij de begroting 2015, de budgetflexibiliteit ook per subartikel weer te geven, dan wel in de toelichting op het totale artikel te vermelden?*

4.3 Gevolgen asielopvang voor begroting en ODA niet duidelijk

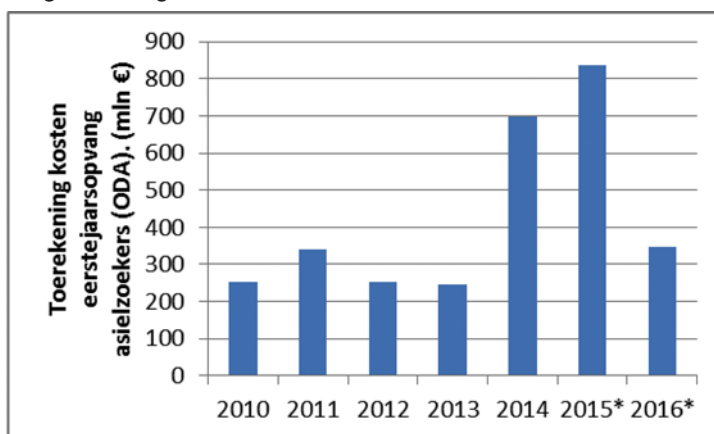
In de al eerdere genoemde «aandachtpuntenbrief» van de Algemene Rekenkamer is het tweede punt van aandacht de kosten van asielopvang en de invloed daarvan op de ODA-omvang. Eerstejaarsopvang van asielzoekers uit zogenaamde DAC-landen wordt namelijk gefinancierd uit ODA-middelen. Op dit beleidsterrein is het voor de Kamer lastig om een helder beeld te krijgen van waar de budgetten zitten, waar het naar toe gaat en hoe optredende tegenvallers in de raming van dekking worden voorzien. Dit komt doordat uitgaven op dit beleidsterrein over meerdere begrotingen is verdeeld (VenJ-begroting, BuHa-OS, asielreserve), ramingen gedurende het jaar sterk kunnen wijzigen en er daardoor gedurende het jaar geschoven wordt met budget via vaak ingewikkelde technische constructies als kasschuiven en het inzetten van een eindejaarsmarge (zie tabel 1). Jaarlijks leidt dit bij budgettaire nota's en de betreffende (suppletoire) begrotingen tot veel schriftelijke vragen.

Box 5. Algemene Rekenkamer: kosten eerstejaars asielopvang

De Algemene Rekenkamer constateert dat ondanks de voorgenomen bezuinigingen in de jaren 2014 en 2015 het ODA-budget toeneemt. Dit is mede een gevolg van de huidige migratieproblematiek: de toerekening aan ODA van kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit de DAC-landen. De begroting 2016 biedt geen inzicht in de uitgaven aan eerstejaarsasielopvang in meerjarig perspectief. De Algemene Rekenkamer heeft wel een overzichtstabel gemaakt:

¹⁴ Kamerstuk 34 000-XVII, nr. 5, p. 7

Figuur 1. Uitgaven aan asiel¹



¹ Kamerstuk 34 300-XVII, nr. 5

Op basis van deze figuur kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de raming voor 2016. De Rekenkamer stelt: «In de HGIS-nota is voor 2016 € 347 miljoen begroot voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Dit is gezien de huidige migratieproblematiek een opvallende daling ten opzichte van de uitgaven in 2014 (€ 697 miljoen) en verwachte uitgaven 2015 (€ 836 miljoen).»

De meest actuele cijfers die aan de Tweede Kamer zijn gemeld over de ODA-gerelateerde kosten voor asiel staan voor het jaar 2015 in de 1e suppletoire begroting 2015 BuHa-OS (Voorjaarsnota 2015) en voor het jaar 2016 in bijlage 8 van de HGIS-nota. Op basis daarvan heeft het BOR onderstaande tabel opgesteld, waarbij de gegevens voor 2015 afkomstig zijn uit een antwoord van de Minister op feitelijke vragen bij de 1e suppletoire begroting BuHa-OS 2015.

Tabel 1. Dekking uitgaven asiel (x EUR mln.)

Dekking	2015 ¹	2016 ²
Oorspronkelijke reservering voor asielopvang 2015	297	
Kasschuif BNP-macromeevallers 2016–2020	345	
Kasschuif niet verplichte ODA-middelen 2020	30	
Restant 375 miljoen eenmalig extra middelen 2014	35	
EJM 2014 BuHa-OS, non-ODA	24	
Asieltoerekening		347
Migratie en ontwikkeling		9
Bijdrage UNHCR		33
Bijdrage UNRWA		7
Bijdrage WFP		27
Totaal	731	423

¹ Kamerstuk 34 210-XVII, nr. 3, p.4 (antwoord op vraag 9)

² Kamerstuk 34 301, nr. 2, p. 47–49

De HGIS-nota bevat een aparte bijlage: *Bijlage 8. Internationale inspanningen op asiel en immigratie 2016*. Deze geeft echter geen samenhangend inzicht in de totale kosten van asiel en migratie, respectievelijk in de – vaak complexe – dekking van deze kosten indien er budgetverhogingen nodig zijn.

Voor de Tweede Kamer zou het behulpzaam zijn indien er een vaste overzichtconstructie wordt opgesteld, die inzicht biedt in het geheel van asieluitgaven op verschillende begrotingen en binnen de zogenaamde

«asielreserve» én die dan ook inzicht biedt in de ODA-toerekening daarbinnen. Hier is al eerder naar gevraagd (zie box 6).

Box 6. Overzichtsconstructie van alle uitgaven asiel/migratie

Bij de feitelijke vragen over de Miljoenennota 2016 zijn vragen gesteld over de ODA-toerekening en een overzichtsconstructie voor alle asieluitgaven.¹⁵ Ten aanzien van de kosten van noodhulp en opvang in de regio werd het volgende overzicht gegeven:

Antwoord op vraag 38

Op de begroting van BHOS zijn de volgende bedragen opgenomen:

x mln.	2014	2015	2016	2017	Cumulatief
Noodhulpfonds (art 04.04)	100	170	150	150	570
Extra bijdrage noodhulp		110			110
Reguliere uitgaven met enige relatie opvang in de regio	200	200	200	200	800
Totaal	300	480	350	350	1.480

Noodhulp wordt onder andere ingezet voor het ledigen van de meest acute noden van vluchtelingen in de regio. Daarnaast worden er uit de reguliere begroting uitgaven gedaan, die o.a. ten goede komen aan opvang in de regio. Het gaat daarbij om ca. 200 mln. per jaar. Voor de periode 2014–2017 gaat het derhalve om ca. 1,5 mld. De geraamde uitgaven 2016 en 2017 zijn nog geheel voor dit doel beschikbaar.

Het antwoord op een groot aantal andere vragen over de kosten(toerekening) van asiel/migratie begint als volgt en illustreert de complexiteit:

Antwoord op vragen 39, 41, 149, 150, 155, 167, 169 en 188

De uitgaven voor asiel/migratie zijn geraamd op de begrotingen van BHOS en VenJ. Voor de begroting van BHOS zie antwoord op vraag 38.

Algemeen

Op de V&J begroting staan de uitgaven van de opvang van asielzoekers door het COA. De eerstejaarsopvang van asielzoekers kan worden toegerekend aan ODA, dus aan de BHOS begroting. Hierbij geldt dat tot en met 2015 de ODA-toerekening plaatsvindt in het jaar van asielaanvraag. Het verschil tussen de ODA-toerekening en de werkelijke uitgaven maakt onderdeel uit van de asielreserve van VenJ.

Het antwoord laat zien dat «kan worden» toegerekend en dat het verschil tussen de toerekening en de werkelijke uitgaven dan «onderdeel uitmaakt van de asielreserve».

¹⁵ Kamerstuk 34 300, nr. 45, p. 17

Tot slot is ook de vraag gesteld om voortaan in een overzichtsconstructie alle uitgaven asiel-gerelateerde uitgaven (asiel/noodhulp/opvang in de regio) te presenteren. In het antwoord wordt daar niet op ingegaan maar verwezen naar de twee afzonderlijke bronnen waar de Kamer deze informatie uit moet halen:

Vraag 35

Kunt u voortaan in een overzichtsconstructie alle uitgaven aan asiel-gerelateerde uitgaven (asiel/noodhulp/opvang in de regio) presenteren?

Antwoord op vraag 35

In de HGIS-nota (Kamerstuk 34 301, nr. 2) is met ingang van dit jaar een nieuwe bijlage opgenomen, bijlage 8, waarin inzicht wordt gegeven in de internationale inspanningen op het terrein van asiel en migratie. In de begroting van V&J is op artikel 37 zichtbaar hoeveel jaarlijks wordt uitgegeven aan opvang van vluchtelingen in Nederland.

Een overzichtsconstructie geeft niet alleen bij iedere (suppletoire) begrotingsronde een overzicht van alle kosten en dekking ten opzichte van de vorige (suppletoire) begroting, maar in het geval van OS ook inzicht in de vraag of budgetverhogingen ten laste of ten gunste van ODA worden gefinancierd. In het eerste geval zou sprake zijn van verdringing van andere ODA-uitgaven omdat asieluitgaven gedekt moeten worden binnen de beschikbare ODA-middelen. In tweede geval zou sprake zijn van vergroting van de ODA omdat extra geld voor asiel ook leidt tot grote ODA-toerekening en daarmee stijging van het BBP-percentages ODA.

- *Kan de Minister uitleggen wat er is veranderd in de ODA-toerekening van de kosten van eerstejaars asielopvang en wat het precies betekent dat het verschil tussen de toerekening en de werkelijke uitgaven onderdeel uitmaakt van de asielreserve?*
- *Hoe kan de Kamer zien en volgen in welke mate kosten voor asiel en migratie worden bekostigd e/o toegerekend aan de BuHa-OS-begroting en welke gevolgen dat heeft voor de omvang van de ODA en de daarbinnen voorziene uitgaven?*
- *Is het mogelijk om de Kamer standaard bij iedere (suppletoire) begroting ook te informeren door middel van een afzonderlijke overzichtsconstructie waarin (de wijzigingen in) alle rijksuitgaven voor asiel en migratie in samenhang worden gepresenteerd en toegelicht?*

4.4 BNI-mutaties: armoedebudget is een «parkeerartikel»

In de begroting 2016 van BuHa-OS is op het artikelonderdeel overig armoedebelasting (5.2) een negatief bedrag opgenomen waar wijzigingen van het totale ODA-budget als gevolg van BNI-mutaties worden verwerkt evenals aanpassingen in de toerekeningen (eerste-jaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen). Doordat deze reeks op dit artikelonderdeel is geboekt kan de Kamer niet meer zien wat er feitelijk naar armoedebelasting gaat.

Figuur 2. Artikelonderdeel 5.2 in de begroting 2016 van BuHa-OS¹

5.2	Overig armoedebeleid	82.652	- 109.524	- 93.166	- 218.480	50.289	38.615	107.484
	<i>Bijdragen (inter)nationale organisaties</i>							
	Kleine activiteiten posten en cultuur en ontwikkeling		12.011	10.776				
	Voorlichting op het terrein van ontwikkelingssamenwerking		9.350	4.250				
	Schuldverlichting Unesco		48.667	50.940				
			4.400	4.400				
	nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen		- 183.952	- 163.532				

¹ Kamerstuk 34 300-XVII, nr. 2, p. 57–58

Bij de begrotingsbehandeling 2015 heeft de Minister aangegeven dat «*de resterende BNP-korting conform gebruikelijke systematiek geparkeerd staat op artikel 5.2 en in de loop van het jaar wordt ingevuld.*»¹⁶ Het parkeren van een resterende korting is kennelijk «gebruikelijke systematiek». De vraag is of dit ook de meest transparante en geëigende systematiek is.

Wat betreft de transparantie van deze oplossing valt op dat de budgettaire standen van het artikel een vertekend beeld geven: voor armoedebeleid is in 2016 een bedrag van minus € 93 miljoen beschikbaar. En in 2017 minus € 218,5 miljoen, maar in 2018 weer plus € 50,2 miljoen. Kortom, wat de Minister daadwerkelijk gaat uitgeven voor armoedebeleid wordt vertroebeld door de minreeksen die ook op dit beleidsartikel staan geparkeerd. Dit staat nog los van de vraag wat de gevolgen voor de begroting 2016 zijn nu er nog een tekort van € 163,5 miljoen staat geparkeerd op artikel 5.

Wat betreft de geëigendheid van deze oplossing valt op dat andere hoofdstukken binnen de Rijksbegroting die met dit type uitgaven te maken hebben hiervoor een apart niet-beleidsartikel benutten. De vraag rijst waarom de begroting BuHa-OS, net als vrijwel alle andere begrotingen, niet simpelweg een artikel «Nominaal en onvoorzien» bevat. Op het niet-beleidsartikel «nominaal en onvoorzien» worden technische reeksen, taakstellingen en geparkeerde middelen geboekt (zie box 7). Dat voorkomt dat het zicht op de reguliere beleidsuitgaven wordt vertroebeld.

Box 7. Voorbeelden van artikelen «Nominaal en onvoorzien» op andere begrotingen

De begroting BuHa-OS 2016 kent de uitzonderlijke figuur dat één van de artikelen een negatieve in plaats van positieve stand heeft. In feite kent de begroting 2016 dus bij aanvang nog een te dekken tekort, in afwachting van een nog in te vullen oplossing voor een geparkeerde minreeks.

Helemaal uitzonderlijk is dit niet, ook de begroting VWS 2016 kent een negatief artikel als gevolg van het parkeren van een interne taakstelling (een zogenaamde taakstellende onderuitputting). Echter, deze is wel op het daarvoor bestemde artikel nominaal en onvoorzien geplaatst (Kamerstuk 34 300-XVI, nr. 2, p. 114):

¹⁶ Kamerstuk 34 000-XVII, nr. 5, p.7

Niet-beleidsartikel 11 Nominaal en onvoorzien

1. Inleiding

Dit niet-beleidsartikel heeft een technisch-administratief karakter. Vanuit dit artikel vinden overboekingen van loon- en prijsbijstellingen naar de loon- en prijsgevoelige artikelen binnen de begroting plaats. Ook worden er taakstellingen of extra middelen op dit artikel geplaatst die nog niet aan de beleidsartikelen zijn toegeedeeld.

2. Tabel budgettaire gevolgen van beleid

Begrotingsuitgaven (bedragen x € 1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen	0	- 45.616	- 14.967	2.058	2.687	2.706	2.706
Uitgaven	0	- 45.611	- 15.009	2.074	2.646	2.706	2.706
1. Loonbijstelling	0	673	673	673	673	673	673
2. Prijsbijstelling	0	1.746	1.715	1.710	1.682	1.701	1.701
3. Onvoorzien	0	0	0	0	0	0	0
4. Taakstelling	0	- 48.030	- 17.397	- 309	291	332	332
Ontvangsten	0	5.400	5.000	0	0	0	0

Bovenstaande informatie is bedoeld voor de Staten-Generaal. Aan dit overzicht kunnen geen rechten worden ontleend.

Bij BuHa-OS is ook denkbaar dat de te parkeren BNI-middelen in de toekomst per saldo positief zijn en ook dan dus eerst nog geparkeerd worden in afwachting van definitieve verdeling. Ook deze figuur is terug te vinden in de begroting 2016 van Defensie, wederom op het artikel nominaal en onvoorzien (Kamerstuk 34 300-X, nr. 2, p. 82):

2.3.4. Niet-beleidsartikel 12: Nominaal en onvoorzien

Artikel 12 Nominaal en onvoorzien (bedragen x € 1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verplichtingen en uitgaven	0	76.023	153.484	178.628	228.979	282.725	356.568
Loonbijstelling							
Prijsbijstelling							
Nader te verdelen	0	76.023	63.484	55.628	52.979	56.525	83.988
Verhogen Defensiebudget ten behoeve van het versterken van de basisgereedheid van de krijgsmacht			90.000	123.000	176.000	226.200	272.600
Onvoorzien							
Totaal uitgaven	0	76.023	153.484	178.628	228.979	282.725	356.568

- *Waarom worden «nog te verdelen middelen» op de BuHa-OS begroting geparkeerd op beleidsartikel 5 en niet – zoals bij andere begrotingen – op een niet-beleidsartikel «nominaal en onvoorzien»?*
- *Kan de Minister dat in de toekomst aanpassen?*¹⁷
- *Kan gesteld worden dat de door de Kamer te autoriseren begroting BuHa-OS 2016 in feite nog «een gat» van € 163,5 miljoen kent zo lang niet duidelijk is hoe en waar de op artikel 5 geparkeerde minreeks wordt ingevuld binnen de begroting?*

5. Doeltreffendheid en doelmatigheid

5.1 Wel aandacht voor effecten, maar weinig informatie in begroting

In eerdere paragrafen 2 en 3 is al gesteld dat de begroting weinig meetbare doelen, streefwaarden en prestatiegegevens bevat. De doelstellingen van de verschillende beleidsartikelen zijn weliswaar veelal geformuleerd in termen van effecten, maar effect-indicatoren zijn

¹⁷ In beginsel kan de Kamer dit zelf ook per direct en rechtstreeks effectueren met een begroting-samendement dat voorziet in een nieuw begrotingsartikel op de begroting BuHa-OS 2016 onder gelijktijdige overheveling van de BNI-middelen van het artikel armoedebeleid naar dit nieuwe niet-beleidsartikel.

vervolgens niet afzonderlijk in de begroting opgenomen. De focus in de begroting is sterk gericht op geldstromen en verdeling van budget. Niettemin ziet de Minister het bereiken van bepaalde effecten wel degelijk als haar rol en verantwoordelijkheid, zo blijkt ook uit de begroting. In box 8 worden enkele voorbeelden gegeven.

Box 8. Voorbeelden rol van verantwoordelijkheid Minister bereiken effecten

Op pagina 31 onder het kopje: «rol van verantwoordelijkheid Minister»:

Het invulling geven aan beleidscoherentie voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking door bij beleid vooraf en achteraf te letten op de effecten op ontwikkelingslanden.

Op pagina 52 onder het kopje: «rol van verantwoordelijkheid Minister»:

Innovatie bij noodhulporganisaties om efficiënter en effectiever te werken en om de onderlinge coördinatie te versterken.

Ook de Kamer heeft aantoonbaar interesse in de resultaten en effecten van OS-beleid. Dit blijkt uit het feit dat beleidsdoorlichtingen en andere rapporten/evaluaties van het IOB soms een actieve schriftelijke e/o mondelinge behandeling krijgen. Maar ook over de begroting 2016 zijn vragen gesteld over de effectiviteit van beleid (zie box 9 voor enkele voorbeelden).

Box 9. Belangstelling voor effecten van beleid

Vraag 94 (p.7):

Kan een overzicht worden gegeven van welke bedrijven een beroep op het DGGF hebben gedaan en van de resultaten die dit heeft opgeleverd?

Vraag 100 (p.9):

Wat wordt er concreet met de uitkomsten van de ex-ante en ex-post screenings gedaan, wanneer deze uitwijzen dat Europees of Nederlands beleid schadelijk uitpakt voor lage- en middeninkomenslanden? Zijn er voorbeelden te noemen van dergelijk ex-post screenings? Aan de hand van welke indicatoren zal het ministerie vooraf en achteraf de effecten van beleid op ontwikkelingslanden meten?

Vraag 155 (p.11):

Welke bijdrage levert Nederland concreet aan het terugdringen van ontbossing en duurzaam landschapsbeheer, welke resultaten worden daarvan verwacht en op welke wijze worden deze gemonitord?

Vraag 221 (p. 15):

Waaraan zijn de middelen uit het Noodhulpfonds in 2015 besteed? Wat is het effect van deze bijdragen geweest? Graag een toelichting.

Hoewel er veel evaluatieonderzoek (en i.h.b. effectonderzoek) gedaan wordt, met name door het IOB, is de relatie van de uitkomsten daarvan met de begrotingsstukken nog beperkt. Als bijvoorbeeld effectindicatoren worden opgenomen in de begroting is achteraf makkelijker te toetsen of de vooraf-geformuleerde doelstellingen bereikt zijn.

Een andere mogelijkheid is om ook de programmering en uitkomsten van effectonderzoek nadrukkelijker te ontsluiten en te koppelen aan begroting

en jaarverslag. Op hoofdlijnen in de begroting en jaarverslag en wellicht op meer detailniveau op de website.

Uitbreiding op dit punt van de reeds bestaande website is een goede mogelijkheid voor verdere verdieping om twee redenen:

- 1) Op de website kan op projectniveau de effectindicatoren worden gegeven aangezien de site al op projectniveau het budget en het uitgegeven bedrag inzichtelijk maakt.
- 2) Als in de begroting ook op projectniveau alle effectindicatoren gegeven zouden worden, wordt de begroting omvangrijk en minder goed leesbaar. Dit maakt de website een bruikbaar instrument voor verdere verdieping op de informatie die op hoofdlijnen al in de begroting is opgenomen.

- *Is de Minister bereid om in de toekomst in begroting en jaarverslag ook effectindicatoren met bijbehorende streefwaarden op te nemen, opdat de Kamer óók in de begrotingscyclus een relatie kan leggen tussen te autoriseren budgetten en te bereiken effecten?*
- *Ziet de Minister mogelijkheden om de bestaande website die inzicht geeft in budgetten, in de toekomst ook uit te breiden met informatie over effectonderzoek (zoals voorgenomen en uitgevoerd effect-onderzoek; effectindicatoren per programma)?*

5.2 Programmeren en leren van effect-onderzoek

Effecten worden dus wel gemeten. Er is zelfs een vrij omvangrijk en gedegen systeem van evaluaties, veelal uitgevoerd door de onder het ministerie ressorterende IOB. Bijlage 4 van de begroting geeft een mooi overzicht per artikel van het uitgevoerde evaluatie-onderzoek (zie p. 79–82). Dit overzicht is overigens niet te vinden op de website van het IOB.

Echter, dit is alleen een opsomming van welke studies er zijn. De belangrijkste bevindingen en resultaten van deze evaluaties en beleidsdoorlichtingen zijn niet in de begroting opgenomen. Evenmin is in de begroting herkenbaar terug te vinden of resultaten van evaluaties of effectonderzoek ook gebruikt zijn bij de opstelling van de begroting 2016 of aanleiding hebben gegeven tot beleidswijzigingen.

In de begroting wordt enkel over evaluaties en beleidsdoorlichtingen gesproken in termen van programmering. Nog uit te voeren en afgeronde evaluaties en beleidsdoorlichtingen worden benoemd in de begroting. Per beleidsartikel wordt echter niet aangegeven in hoeverre conclusies van afgeronde evaluaties en beleidsdoorlichtingen tot eventuele aanpassingen van het beleid hebben geleid.

Bij de planning en programmering van beleidsdoorlichtingen zijn voor de Kamer ook nog verbetermogelijkheden. Geplande beleidsdoorlichtingen lijken nogal eens in de tijd door te schuiven. Bij de schriftelijke vragen over de begroting is hiervoor ook aandacht gevraagd. Vraag 78 richt zich op een toelichting van de Minister op de vertraging van de doorlichting van de artikelen 2.3 en 3.2. Vraag 79 richt zich op nog niet geplande beleidsdoorlichtingen. De essentie van het rijksbrede systeem van beleidsdoorlichtingen is immers dat ieder beleidsartikel maximaal eens in de 7 jaar integraal wordt doorgelicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven die op het artikel worden gedaan.

- *Ziet de Minister mogelijkheden om in de begroting niet alleen uitgevoerde evaluatie op te sommen, maar – indien relevant en*

van toepassing – ook kort weer te geven wat er met onderzoeksresultaten en aanbevelingen is gedaan in het beleid?

- Kan in bijlage 4 van de begroting BuHa-OS, het overzicht van evaluatie per artikel, voortaan ook melding worden gemaakt van de evaluaties die zijn vertraagd of niet doorgaan en wat daarvan de reden is?*
- Wie bepaalt op basis waarvan de planning en prioriteitsstelling in onderzoeken naar effecten van ontwikkelingssamenwerking?*
- Kan de Tweede Kamer daar ook invloed op uitoefenen?*