

- 34550 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van
Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2017
- 34550 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2017
- Nr. 5 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (Kamerstuk 34550 V, nr. 1) en bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (Kamerstuk 34550 XVII, nr. 1). De begroting van het Ministerie van BZ omvat € 8880 miljoen aan uitgaven, € 8,7 miljard aan verplichtingen en € 0,7 miljard aan ontvangsten. De begroting van de minister voor BHOS omvat € 2,2 miljard aan uitgaven, € 1,3 miljard aan verplichtingen en € 0,1 miljard aan ontvangsten.

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

- ODA¹ uitgaven in 2017 € 1 miljard lager dan 0,7%;
- Kosten asielopvang zijn van invloed op ODA;
- ontwikkeling en verantwoording geldstromen voor noodhulp en opvang in de regio.

Bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van BZ vragen we aandacht voor meer transparantie over EU-afdrachten.

1 Open data in de IATI-standaard

De minister voor BHOS publiceert al enkele jaren, naast de begroting, financiële gegevens als open data in de IATI-standaard (International Aid Transparency Initiative - ontwikkeld in 2008). Die standaard biedt ook de mogelijkheid om resultaatinformatie van projecten te vermelden en daar wordt

¹ Officiële ontwikkelingssamenwerking, ofwel 'Official Development Assistance'

wereldwijd langzamerhand meer gebruik van gemaakt, ook door de minister voor BHOS zelf.

We waarderen deze beschikbaarstelling van open data, omdat deze de verantwoordingslasten beperkt en organisaties onderling vergelijkbaar maakt op kosten en resultaat.

De Algemene Rekenkamer heeft op 9 september 2016 een ‘accountability hack’ georganiseerd, om met open data geldstromen en prestaties van de overheid in kaart te brengen. Een van de onderwerpen was ontwikkelingssamenwerking. Een team heeft een idee uitgewerkt op basis van IATI-data, dat resulteerde in een scorekaart van de organisaties die binnen IATI publiceren. Het is een poging om de kwaliteit van de IATI-rapportages per land en organisatie te berekenen en te visualiseren.²

2 ODA uitgaven in 2017 € 1 miljard lager dan 0,7%

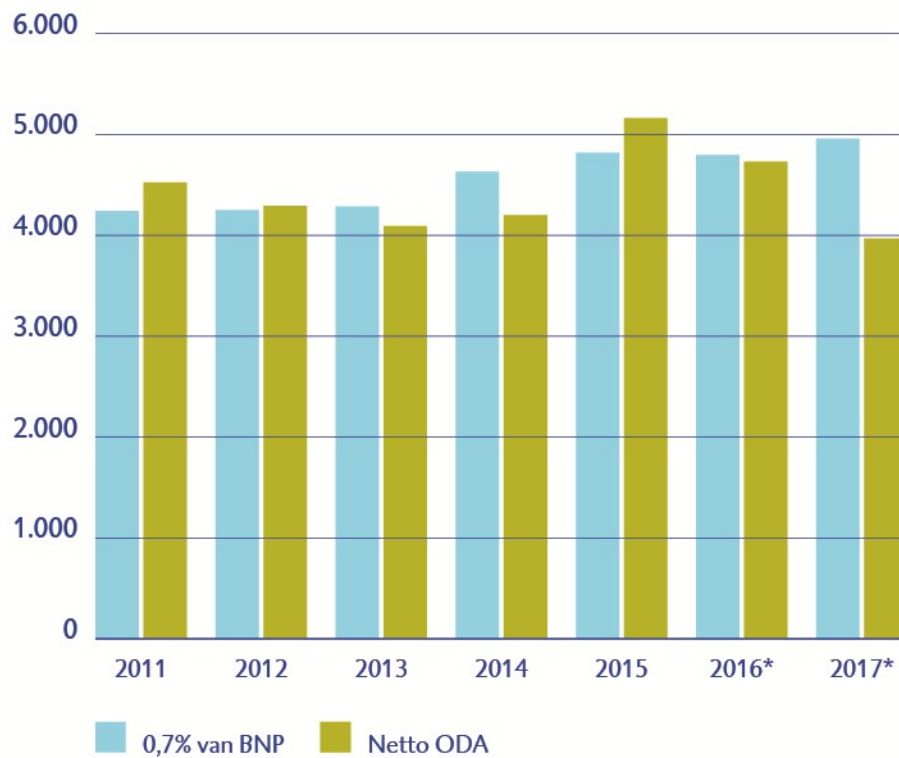
De OESO-donorlanden hebben afgesproken 0,7%, van hun bruto nationaal product (bnp) te besteden aan ODA. Dit is een inspanningsverplichting. Nederland heeft, als een van de weinige OESO-donorlanden jarenlang aan deze norm voldaan. In onze begrotingsbrief BHOS 2016 concludeerden wij dat door opeenvolgende bezuinigingen de 0,7%-norm is losgelaten. Hierdoor is Nederland in 2013 en 2014 onder de 0,7%-norm uitgekomen, dit is voor het eerst sinds 1974.³

In figuur 1 laten we het verschil zien tussen de verwachte ODA gebaseerd op de 0,7%-norm en de gerealiseerde ODA-uitgaven (de budgetten voor 2016 en 2017 betreffen ramingen). In 2017 komt dit neer op een verschil van bijna € 1 miljard als gevolg van de taakstellingen van het huidige en het vorige kabinet.

² <https://bedatadriven.github.io/iatiscore/about.html>

³ <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

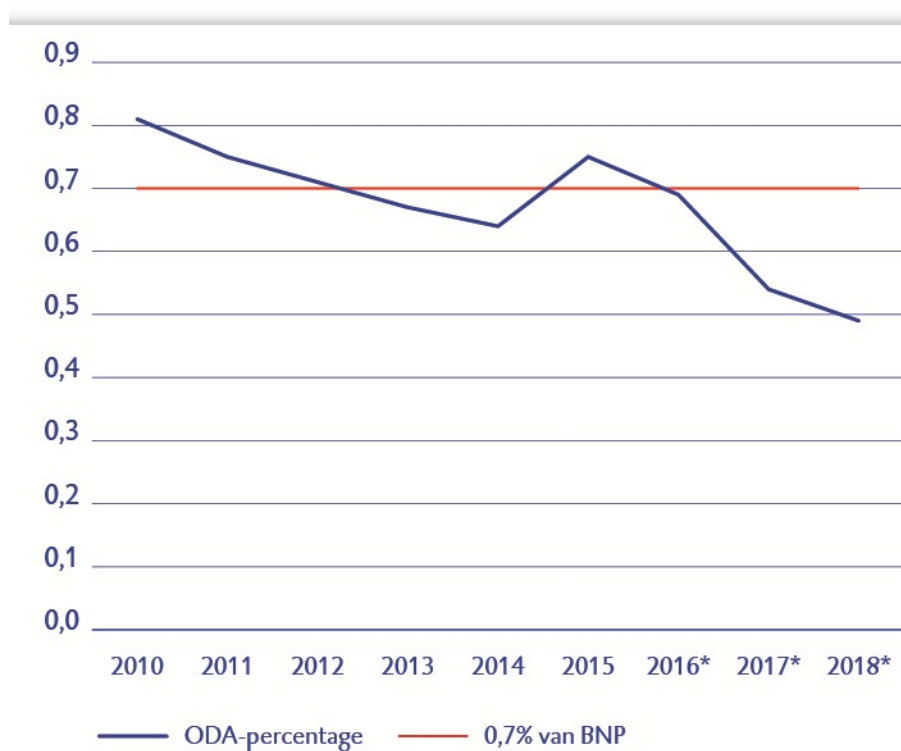
Figuur 1 Ontwikkelingen ODA-budget 2011-2017, in miljoenen euro's



* De gegevens voor 2016 en 2017 zijn ramingen

In figuur 2 geven we de ontwikkeling van het ODA-percentages door de jaren heen weer. In 2016 komt het ODA-percentages naar verwachting op 0,69% en in 2017 0,56%.

Figuur 2 Ontwikkeling ODA-percentages als percentage van het BBP, 2010-2018

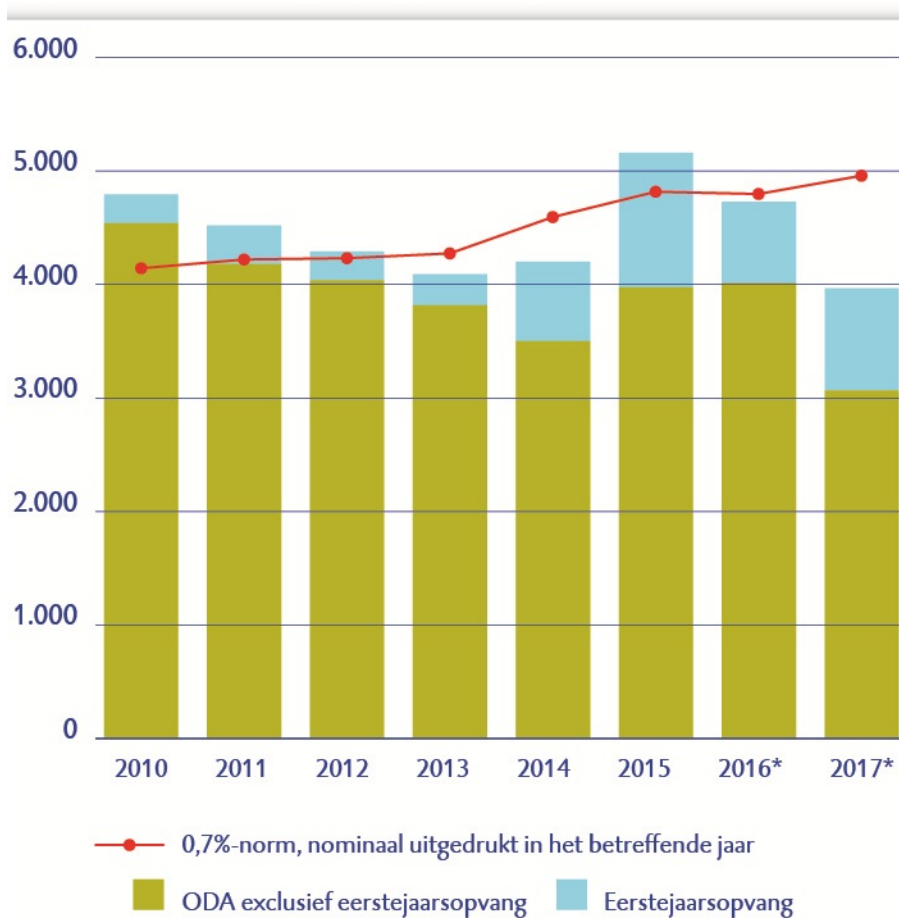


* De gegevens voor 2016 -2018 zijn ramingen

3 Kosten eerstejaarsopvang asielzoekers zijn van invloed op ODA

We hebben dit jaar ook gekeken naar de verhouding tussen de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers en de rest van het ODA-budget. De minister voor BHOS coördineert de uitgaven aan ODA binnen de HGIS.⁴ De kostenontwikkeling hiervan over acht jaren is samengevat in figuur 3.

Figuur 3 Netto ODA-uitgaven per jaar, in miljoenen euro's



* De gegevens voor 2016 en 2017 zijn ramingen

⁴ De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) (Kamerstuk 34551, nrs. 1 en 2) is een budgettaire constructie binnen de rijks begroting. De HGIS bundelt de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid en illustreert zo de onderlinge samenhang.

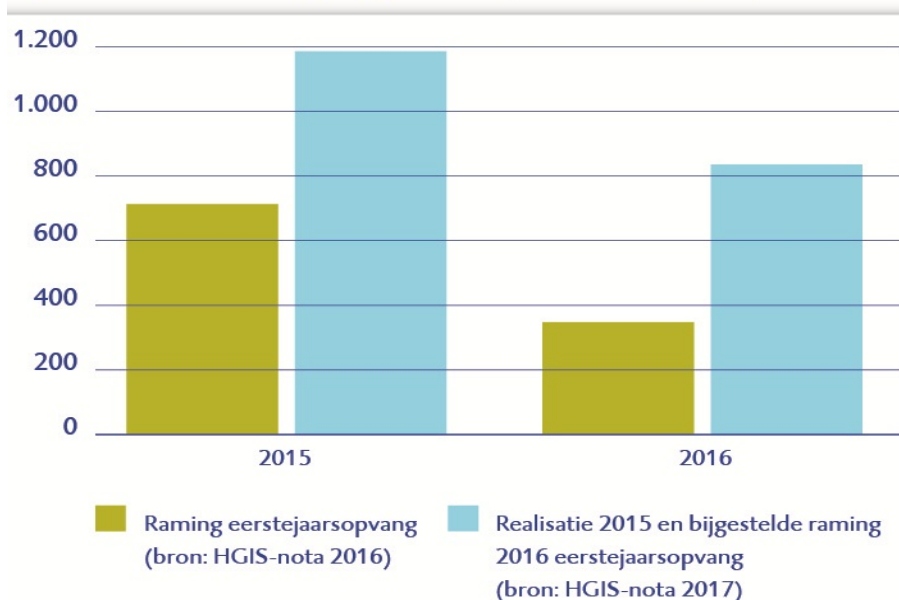
We zien dat de ODA-uitgaven in euro's vanaf 2015 weer zijn gestegen en niet alleen doordat de kosten voor de opvang van eerstejaars asielzoekers stijgen, er is onder meer € 43 mln. extra uit het noodhulpfonds gebruikt. Ook de 0,7%-norm is in 2015 weer gehaald. In dit jaar heeft Nederland 0,75% van zijn bruto nationaal product besteed aan ontwikkelingssamenwerking. In 2017 zien we het ODA-budget weer sterk afnemen. Exclusief de kosten voor de opvang van eerstejaars asielzoekers daalt het budget van € 4 miljard naar € 3,1 miljard. Deze daling wordt voor een groot deel verklaard doordat een eenmalige uitgave is weggevallen voor opvang in de regio van € 260 miljoen in 2016. Daarnaast is het noodhulpfonds uitgeput. In 2017 is hieruit nog € 57 miljoen ter beschikking, tegen € 200 miljoen in 2016.

Verder hebben we gekeken naar het verschil tussen de raming en realisatie van de opvangkosten voor eerstejaars asielzoekers (zie figuur 4)⁵. De raming voor 2015 uit de HGIS-nota 2015 van € 297 miljoen was gedurende het jaar al bijgesteld naar € 836 miljoen. Dekking hiervoor is gevonden door het aanwenden van een deel van de eindejaarsmarge, het aanwenden van de bnp-macromeevaller en het inzetten van niet juridisch verplichte ruimte binnen ODA. De realisatie bleek uiteindelijk nog hoger te liggen, namelijk op € 1186 miljoen. Het verschil van € 350 miljoen tussen raming en realisatie is gedekt uit de onderuitputting van de verschillende departementen. Zonder dit verschil was de 0,7%-norm in 2015 net niet gehaald, de ODA-uitgaven zouden zijn blijven steken op 0,697%. Ook in 2016 is de raming van de opvangkosten al naar boven bijgesteld, van € 347 miljoen⁶ naar € 713 miljoen. Hiervoor wordt de ruimte binnen het ODA-budget als gevolg van hogere economische groei (bni-bijstelling) uit de jaren 2016–2020 ingezet als dekking. Dat betekent wel dat deze BNI-ruimte niet inzetbaar is voor nieuwe programma's en niet inzetbaar is om te salderen met de doorwerking van een negatieve BNI-ontwikkeling, zo geven de ministers van Financiën en BHOS zelf aan.

⁵ Zie ook brief ministers van Financiën en BHOS, asieluitgaven uit de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Kamerstuk 34550 XVII, nr. 4.

⁶ In zijn brief gebruikt de minister de basisraming uit de Miljoenennota 2015, deze wijkt af van de door ons gebruikte raming uit de HGIS-nota 2016.

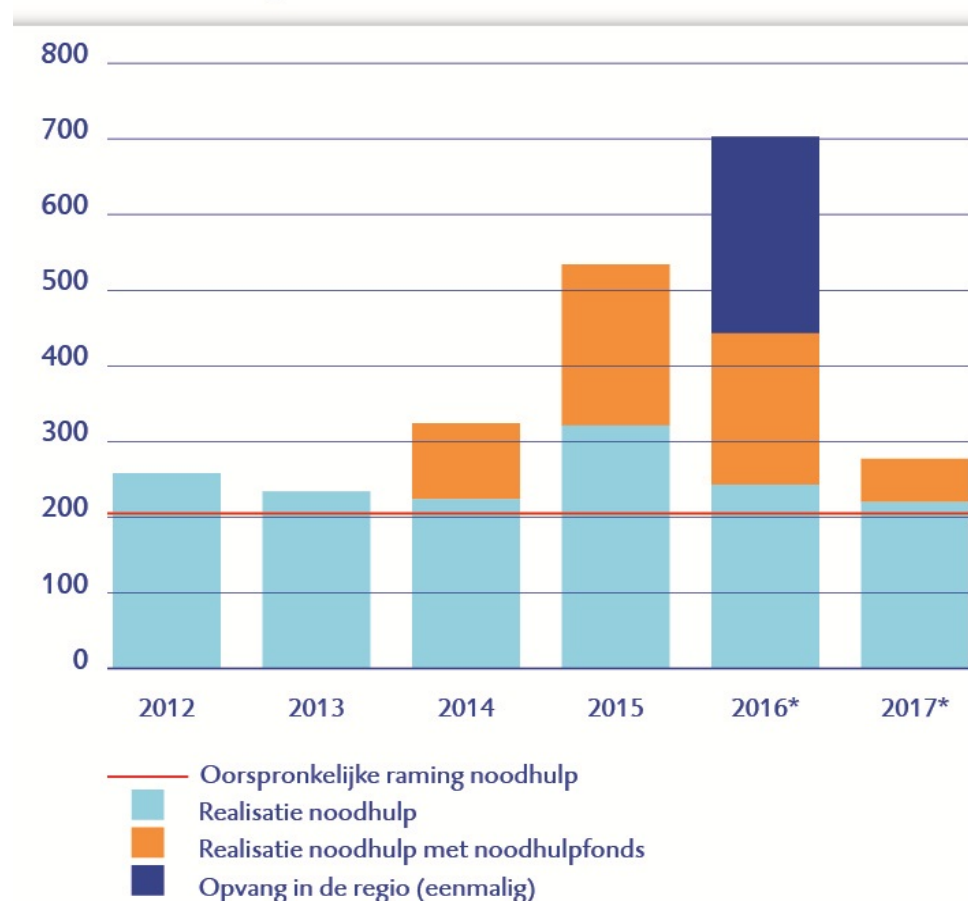
Figuur 4 Kosten voor de opvang van eerstejaarsasielzoekers, in miljoenen euro's



4 Ontwikkeling en verantwoording geldstromen voor noodhulp en opvang in de regio

Tussen 2013 en 2016 zijn de bestedingen voor noodhulp en opvang in de regio bijna verdubbeld. Niet het budget voor humanitaire hulp is daarbij structureel verhoogd, maar wel de incidentele middelen en de uitgaven van het noodhulpfonds, dat een looptijd had van 2014 tot en met 2017. Wij hebben de ontwikkeling van deze bestedingen in kaart gebracht en samengevat in figuur 5.

Figuur 5 Bestedingen voor noodhulp en opvang in de regio tussen 2012 en 2017, in miljoenen euro's



* De gegevens voor 2016 en 2017 zijn ramingen

De uitgaven voor noodhulp worden verantwoord c.q. begroot op artikelonderdeel 4.1 Humanitaire hulp, en de uitgaven voor het noodhulpfonds op artikelonderdeel 4.4 Noodhulpfonds.

Voor opvang in de regio heeft de minister voor BHOS voor 2016 en 2017 eenmalig € 259,9 miljoen ter beschikking gesteld, wat ze heeft verantwoord c.q. begroot op artikel 4.3 'Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie'.⁷

⁷ Totale uitgaven op artikelonderdeel 4.3 zijn in 2017 begroot op € 191,7 mln.

Verder worden op andere artikelen, zoals op artikel 5⁸, wel thema overstijgende uitgaven gedaan die ook indirect noodhulp en opvang in de regio ten goede komen.

5 Meer transparantie over EU-afdrachten

De afdrachten aan de Europese Unie (EU) vormen het grootste deel van de uitgaven op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In artikel 3 Europese samenwerking, worden de EU-afdrachten voor 2017 geraamd op € 7,5 miljard (84,3% van de totale begroting).

Toegevoegde waarde van verantwoording en controle

In verschillende rapportages hebben wij afgelopen jaren gevraagd de verantwoording en controle over de EU-afdrachten te versterken, en meer transparantie te creëren door verantwoording over en controle op:

- de systematiek van de EU-afdrachten;
- de mutaties van EU-afdrachten;
- de onderliggende uitvoeringssystemen (vooral die in Nederland zijn ingericht) en hoe deze functioneren.

Als de EU-afdrachten hoger of lager zijn dan begroot, heeft dit namelijk invloed op de mogelijkheden om middelen alternatief te besteden.

EU-afdrachten opnemen in begrotingshoofdstuk IX Financiën

Over de EU-afdrachten hebben we in ons onderzoek geconstateerd dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Financiën en BZ diffuus is⁹ en niet aansluit op de begrotingsverantwoordelijkheid.¹⁰ Daarom is het te overwegen - gezien de huidige inrichting van het stelsel, waarbij de taken zijn belegd bij de minister van Financiën - om de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën.

⁸ Totale uitgaven op artikel 5 zijn in 2017 begroot op een negatief bedrag van € 109,6 mln. Dit is het gevolg van een negatief begroot bedrag van € 331,7 mln. Dit bedrag staat op artikelonderdeel 5.4 als 'Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen' geboekt.

⁹ De artikelsgewijze toelichting in de begroting van het Ministerie van BZ over de afdrachten stelt het Ministerie van Financiën op, de Ministeries van Financiën en EZ hebben het voortouw bij de beantwoording van Kamervragen over de EU-afdrachten en de Ministeries van Financiën en EZ zijn verantwoordelijk voor tijdige afdracht en eventuele boetes bij te late afdracht. (Rapport bij de Nationale Verklaring 2013, Kamerstuk 33532, nr. 6)

¹⁰ *EU-trendrapport 2011* (Kamerstuk 32624, nr. 2), rapporten bij de EU-Lidstaatverklaring 2011 (Kamerstuk 33249, nr. 2), de Nationale Verklaring 2013 en 2014 (Kamerstuk 33869, nr. 4) en de begrotingsbrief BZ 2015.

6 Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 verwachten we voor de minister voor BHOS over de drie fondsen die bij FMO onder beheer zijn te publiceren en voor de minister van BZ over het gedetineerdenbeleid.

Tot slot willen wij u wijzen op onze publicatie *Inzicht in publiek geld*.¹¹ In deze publicatie hebben wij een oproep gedaan aan politieke partijen, kabinet, aan uw Kamer, wetenschappers, journalisten en andere betrokkenen en deskundigen. Wij nodigen iedereen uit om zich te bezinnen op de vraag: wat is er nodig om het parlement van morgen inzicht te geven in de mate waarin toekomstige regeringen zinnig, zuinig en zorgvuldig met publiek geld omgaan? Hierbij gaat het om thema's zoals:

- duidelijkheid over 'wie' waarover verantwoording aflegt en aan 'wie';
- aanpassing van informatievoorziening en toepassing van nieuwe technologieën;
- zicht op de resultaten van beleid.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. (Kees) Vendrik,
wnd. president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris

¹¹ Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld; Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, 13 juli 2016. Kamerstuk 31 865, nr. 86.