

Vergaderjaar 2017–2018

34 950 V

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2017

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 3

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2017 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

B. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN (SLOTVERSCHILLEN)

1. Voorstel van wet

Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de uitgaven op de begrotingsstaat 2017 van Buitenlandse Zaken (V) met EUR 24 miljoen te verlagen en de ontvangsten te verhogen met EUR 21 miljoen. Een groot deel van de verlaging van de uitgaven wordt veroorzaakt door een bijstelling van de afdrachten aan de Europese Unie en uitgaven voor VN-contributies aan crisisbeheersingsoperaties. De belangrijkste mutaties worden hierna toegelicht per beleidsartikel.

2. Leeswijzer

De voorliggende Slotwet bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de tweede suppletoire begroting 2017 van Buitenlandse Zaken. Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Comptabiliteitswet van 2016 dienen de opmerkelijke verschillen tussen de oorspronkelijke en huidige raming te worden toegelicht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de financiële instrumenten. Ook is omschreven welke ondergrens gehanteerd moet worden, waarboven een uitgavenmutatie moet worden toegelicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige en technische mutaties. Op verplichtingenniveau worden mutaties groter dan 10% ten opzichte van de vorige stand, op artikelniveau toegelicht.

Toelichting per beleidsartikel

Beleidsartikel 1: Versterkte internationale rechtsorde en versterking van mensenrechten

Uitgavenmutaties:

Beleidsartikel 1.2: Bescherming en bevordering van mensenrechten (+ EUR 2,4 miljoen)

De extra middelen zijn ingezet voor de eerste tranche betalingen van nieuwe activiteiten die voortkwamen uit de *call for proposals* 2017 binnen het mensenrechtenfonds. Dit gold met name op het gebied van de prioritaire thema's LHBTI (lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender en intersekse personen), vrijheid van journalisten en vrijheid van religie en levensovertuiging. De noodzaak voor extra inzet op deze mensenrechtenthema's werd in het regeerakkoord onderschreven. Deze mutatie is in de jaarlijkse decemberbrief aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 34 775 V, nr. 41).

Verplichtingenmutaties:

Beleidsartikel 1: Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten (+ EUR 7,2 miljoen)

De realisatie op de verplichtingen voor versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten is hoger uitgevallen dan eerder geraamd. De mutatie bestaat uit een saldo van bijstellingen. Ten eerste is het verplichtingenbudget voor goed functionerende instellingen met een breed draagvlak lager dan voorzien, omdat de Nederlandse bijdrage voor de VN lager is uitgevallen. Hier staat tegenover dat additionele verplichtingruimte nodig was voor nieuwe activiteiten voortkomend uit de *call for proposals* 2017 binnen het mensenrechtenfonds. De verhoging van het verplichtingenbudget betekende alleen voor 2017 een ophoging van het kasbudget. Meerjarig zijn geen additionele

middelen nodig. Deze mutatie is in de jaarlijkse decemberbrief aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 34 775 V, nr. 41).

Beleidsartikel 2: Veiligheid en stabiliteit

Uitgavenmutaties:

Beleidsartikel 2.2: Bestrijding en terugdringing van internationaal terrorisme en andere vormen van internationale criminaliteit (–/– EUR 3,7 miljoen)

De uitgaven zijn lager uitgevallen dan eerder geraamd omdat een aantal contracten op het terrein van contra-terrorisme in 2017 nog niet waren ondertekend door de contractpartij waardoor betalingen zijn doorgeschoven naar 2018. Daarnaast viel de bijdrage aan het Anti-Terrorisme Instituut lager uit omdat het jaarplan slechts gedeeltelijk kon worden goedgekeurd. De vervolgbetaling aan het instituut viel daardoor ook lager uit.

Beleidsartikel 2.4: Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde (–/– EUR 13,7 miljoen)

Betalingen voor VN-crisisbeheersingsoperaties zijn lager uitgevallen dan initieel geraamd. De financiering van VN-crisisbeheersingsoperaties is afhankelijk van de in VN-verband overeengekomen mandaten en de hierbij behorende budgetten. Op basis hiervan is de Nederlandse bijdrage over 2017 afgenomen.

Verplichtingenmutaties:

Beleidsartikel 2: Veiligheid en stabiliteit (–/– EUR 40,0 miljoen)

De realisatie op de verplichtingen voor veiligheid en stabiliteit is lager uitgevallen dan eerder geraamd. De mutatie bestaat uit een saldo van bijstellingen. De jaarlijks verplichte bijdragen aan de NAVO in 2017 vielen hoger uit dan geraamd, vooral vanwege een verplichte extra Nederlandse bijdrage aan de bouw-, verhuis- en aanlegkosten voor het nieuwe NAVO-hoofdkwartier. Daarnaast werd de lagere realisatie op het verplichtingenbudget vooral veroorzaakt door lager aangegane verplichtingen voor VN-crisisbeheersingsoperaties en de landenprogramma's veiligheid voor mensen (Stabiliteitsfonds). Laatstgenoemde komt onder meer doordat de verlenging van de bijdrage aan ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*) is doorgeschoven naar 2018, hetgeen geen gevolgen heeft gehad voor de uitputting van de kasuitgaven in 2017 die op het gewenste niveau was. Het verplichtingenbudget voor Shiraka – onderdeel van het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) – is toegenomen. Dit kwam omdat enkele contracten meerjarig zijn afgesloten waardoor het verplichtingenbudget van 2017 extra werd belast. Dit zorgt niet voor een wijziging in de begrote kasuitgaven voor latere jaren.

Beleidsartikel 3: Europese samenwerking

Uitgavenmutaties:

Beleidsartikel 3.1: Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie die haar burgers vrijheid, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt (–/– EUR 21,0 miljoen)

De EU-afdrachten en de ontvangsten samen bepaalden de netto afdrachten aan de EU. Een combinatie van factoren (nacalculatie 2016, vertraging cohesiebeleid, opwaartse bijstelling, Spring forecast bijstelling etc.) was van invloed op de netto afdracht. De Nederlandse afdrachten in 2017 vielen uiteindelijk lager uit dan begroot doordat in 2017 ook de

Nederlandse korting op het BNI-deel voor 2014–2016 met terugwerkende kracht in één keer verrekend is. De Nederlandse korting voor 2017 is verwerkt in de BNI-afdracht.

Verplichtingenmutaties:

Beleidsartikel 3: Europese (–/– EUR 21,9 miljoen)

De lagere realisatie op het verplichtingenbudget is veroorzaakt door de daling van afdrachten aan de EU.

Beleidsartikel 4: Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen

Uitgavenmutaties:

Beleidsartikel 4.3: Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur (–/– EUR 1,8 miljoen)

De uitgaven voor bekendheid met Nederlandse cultuur waren lager dan voorzien. Enerzijds heeft de motie Van Veen tot vertraging geleid bij de goedkeuring van het Internationaal Cultuurbeleid 2017–2020 en de start van de uitvoering van dit beleid. De motie Van Veen richtte zich tegen één van de drie hoofddoelstellingen van het internationaal cultuurbeleid en resulteerde erin dat het beleid voor deze doelstelling met vertraging en slechts met vier in plaats van de voorziene zeven landen kon worden uitgevoerd. Anderzijds omdat niet gestart kon worden met één van de subsidieregelingen van het Internationaal cultuurbeleid 2017–2020 als gevolg van de kabinetswisseling.

Verplichtingenmutaties:

Beleidsartikel 4: Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen (–/– EUR 11,4 miljoen)

De verplichtingen binnen het artikel Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen zijn op een aantal subartikelen afgenomen. De politieke besluitvorming over de culturele samenwerking Nederland en België heeft niet plaatsgevonden in 2017, waardoor de subsidie voor Huis de Buren in Brussel slechts voor één jaar is verlengd. Door het uitstel van de goedkeuring van de subsidie voor doelstelling 2 van het Internationaal Cultuur Beleid 2017–2020 zijn ook minder verplichtingen aangegaan. De daling van het verplichtingenbudget voor publieksdiplomatie is voornamelijk veroorzaakt doordat in voorgaande jaren de aangeane verplichting was verlaagd, omdat de opdracht in plaats van meerjarig eenjarig werd toegekend.

Ontvangstenmutaties:

Beleidsartikel 4.10: Op basis van eigen verantwoordelijkheid consulaire dienstverlening bieden aan Nederlanders in het buitenland (+ EUR 4,0 miljoen)

De consulaire ontvangsten op paspoorten en inburgeringsexamens waren hoger door een algehele toename in aanvragen en examens dan was voorzien. De toename van de inburgeringsexamen was onder meer gerelateerd aan de toename in gezinsherenigingen. Deze mutatie is in de jaarlijkse decemberbrief aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 34 775 V, nr. 41).

Beleidsartikel 4.20: Samen met (keten)partners het personenverkeer regelen (+ EUR 8,6 miljoen)

De consulaire ontvangsten voor visa waren hoger door een toename van visa-aanvragen wereldwijd, waarbij de absolute aantallen aanvragen uit

India, Rusland en Indonesië duidelijk waren toegenomen. Deze mutatie is in de jaarlijkse decemberbrief aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 34 775 V, nr. 41).

Niet-beleidsartikel 7: Apparaat

Uitgavenmutaties:

Artikel 7: Apparaat (+ EUR 17,4 miljoen)

Het budget voor apparaatsuitgaven is toegenomen ten opzichte van de stand zoals gemeld in de tweede suppletoire begroting. Dit wordt in belangrijke mate bepaald doordat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2017 is verhuisd naar de Rijnstraat in Den Haag. Omdat de verhuisdatum later viel dan oorspronkelijk gepland, diende voor een langere periode dubbele huurlasten te worden betaald. Daarnaast zijn de ICT uitgaven toegenomen door extra kosten voor digitale verbindingen met vertegenwoordigingen in het buitenland. Ten tijde van het opstellen van de Tweede Suppletoire Begroting was de precieze hoogte van deze tegenvallers nog niet bekend en daarmee ook niet duidelijk welke rekeningen hiervoor eind 2017 of begin 2018 zouden worden ontvangen. Inmiddels is vast komen te staan dat de betalingen nog in 2017 zijn verricht. Deze mutatie is in de jaarlijkse decemberbrief aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 34 775 V, nr. 41).

Verplichtingenmutaties:

Artikel 7: Apparaat (+ EUR 22,9 miljoen)

De verplichtingen zijn, analoog aan de uitgaven, toegenomen vanwege additionele uitgaven voor personele en materiele kosten. Daarnaast heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2017 een nieuwe inkoopmodule geïmplementeerd als onderdeel van het vernieuwde SAP-systeem voor de financiële administratie. Met deze inkoopmodule is een centraal contractenregister gerealiseerd. Om optimaal van dit contractenregister gebruik te kunnen maken is besloten om contracten (met uitzondering van huur en vast personeel) vast te leggen voor de gehele looptijd, en deze niet meer jaarlijks bij te stellen zoals voorheen gebruikelijk was binnen de kas-verplichtingenadministratie. Dit betekent een technisch mutatie in de verplichtingenstand die anders in latere jaren zou worden opgenomen.

Ontvangstenmutaties:

Artikel 7: Apparaat (+ EUR 1,7 miljoen)

De ontvangsten zijn verder toegenomen ten opzichte van de tweede suppletoire begroting als gevolg van het gegeven dat het ministerie werkt met een vooraf vastgestelde wisselkoers ten opzichte van buitenlandse valuta (*corporate rate*). Deze koers werd met de presentatie van de begroting vastgesteld en voor het hele jaar gehanteerd. Omdat bij betalingen in buitenlandse valuta gedurende het jaar een verschil ontstaat als gevolg van de werkelijk geldende koers, ontstaat een saldo.