

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII) voor het jaar 2026

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2026

Deze brief is een vervolg op de Kamerbrief (Kamerstuk 36 800-XVII, nr. 16) van december jl. over revolverende fondsen en de reactie hierop van de rapporteurs van de Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (2025Z22061/2025D53268). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Ram over een heldere exit-strategie voor revolverende fondsen (Kamerstuk 36 725 XVII, nr. 39) en de motie Ram en Hirsch over een betere informatievoorziening (Kamerstuk 36 725-XVII, nr. 38).

In december heeft mijn voorganger uw Kamer een voorstel gedaan voor de elementen van een exit-strategie voor de revolverende fondsen die vanuit de begroting voor BHOS worden gefinancierd. Deze exit-strategie zal voor nieuwe fondsen bij oprichting worden opgesteld en contractueel vastgelegd. Voor bestaande fondsen moet implementatie binnen bestaande contractuele afspraken gebeuren. Mijn voorganger heeft in december aangegeven uw Kamer te informeren over de mogelijkheden hiertoe en de tijdspanne daarvoor. De rapporteurs van de commissie BHOS hebben daarnaast een aantal zaken genoemd, waaronder duidelijke afspraken over de wijze waarop het fonds bij beëindiging wordt uitgefaseerd, de afspraken in het kader van de begrotingsregels en onderwerpen voor betere informatievoorziening, die hierbij zijn meegenomen. Dit is ook besproken in een werksessie met de rapporteurs en de Algemene Rekenkamer (AR) op 2 april jl. Ik wil de rapporteurs en de AR bedanken voor de nuttige uitwisseling hierover tijdens de afgelopen periode.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op revolverende fondsen als beleidsinstrument voor BHOS, de uitwerking van de elementen van een exit-strategie, het proces van implementatie voor bestaande fondsen, de verbetering van de informatievoorziening en het terugvloeien van middelen naar de begroting bij de beëindiging van een revolverend fonds.

Revolverende fondsen bij BHOS

Revolverende fondsen zijn voor het kabinet een belangrijk instrument voor het behalen van de beleidsdoelen op het terrein van BHOS. Momenteel worden veertien revolverende fondsen vanuit artikel 1 en 2 van de BHOS-begroting gefinancierd. Deze fondsen zijn belangrijk voor het realiseren van beleidsdoelen met behulp van de private sector, op de terreinen van onder meer handel en ontwikkelingssamenwerking, klimaat en voedselzekerheid. Ook dragen ze bij aan het versterken van de financiële sector in partnerlanden en het verbeteren van toegang tot financiering, een belangrijk onderdeel van de economische partnerschappen waar Nederland op inzet.

Inzet van revolverende fondsen is op projecten waar sprake is van een op termijn rendabel bedrijfsmodel. De focus is hierbij op projecten waarvoor onvoldoende financiering in de markt beschikbaar is, maar waarbij wel de verwachting is dat de investering wordt terugbetaald.

Doordat middelen uit een revolverend fonds meerdere keren kunnen worden ingezet, wordt met hetzelfde budget meer ontwikkelingsimpact bereikt; terugvloeiende middelen kunnen opnieuw worden ingezet om duurzame lokale marktontwikkeling en private investeringen structureel te versterken. Revolverende fondsen kunnen ook private financiering mobiliseren, bijvoorbeeld door het aantrekken van private financiers die zonder betrokkenheid van de overheid niet in het fonds geïnvesteerd zouden hebben.

Uitwerking elementen exit-strategie

In mijn brief van december jl. heeft mijn voorganger aangegeven voor revolverende fondsen meer eenduidige exit-strategieën te gaan hanteren, met heldere einddata en wegingsmomenten, en duidelijke afspraken met uitvoerders over wat er gebeurt bij eventuele beëindiging van een fonds en het terugvloeien van middelen.

Het kabinet gaf daarbij reeds aan dat het hanteren van de exit-strategieën niet betekent dat een fonds op de einddatum perse beëindigd wordt. De opzet van een fonds kost tijd en een fonds bereikt meer impact en wordt doelmatiger naarmate er meer investeringsrondes plaatsvinden. Om die redenen heeft het de voorkeur een fonds te verlengen voor een extra investeringsperiode wanneer het goede resultaten behaalt en bijdraagt aan de BHOS-beleidsdoelen.

Voor de bestaande revolverende fondsen zijn de elementen van de exit-strategie deels reeds opgenomen in de afspraken met de uitvoerders. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen fondsen en in de precieze afspraken die zijn gemaakt. De afgelopen periode zijn deze elementen op basis van *best practices* uitgewerkt en zijn de elementen getoetst op uitvoerbaarheid. Daarnaast is gekeken in hoeverre bestaande fondsen al dan niet voldoen, en wat de mogelijkheden en tijdspanne zijn voor eventuele aanpassingen om bestaande afspraken zo veel mogelijk in lijn te brengen met bovenstaande elementen.

Einddatum

De meeste fondsen hebben een einddatum, maar het gebruik ervan verschilt. Voor een deel van de fondsen is de einddatum het moment waarop de investeringsperiode beëindigd is, voor een ander deel zijn op dat moment ook de uitstaande investeringen al afgewikkeld en betalingen terug in het fonds gestort. Er is besloten de einddatum eenduidig toe te

gaan passen: het betreft de datum waarop de financieringsportefeuille is afgewikkeld en alle middelen van de uitvoerder teruggevloeid moeten zijn naar BHOS indien het fonds niet verlengd zou worden.

Wegingsmomenten en besluitvorming

Ook de wegingsmomenten voor besluitvorming over het continueren dan wel beëindigen van een fonds worden meer eenduidig gemaakt. Na de investeringsperiode vindt zo'n wegingsmoment plaats. Besluitvorming over het continueren dan wel beëindigen vindt plaats op basis van onder andere de gerealiseerde en verwachte effectiviteit, de efficiëntie van het fonds (waaronder financiële duurzaamheid) en aansluiting bij BHOS-beleidsdoelstellingen. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de eindevaluatie en eventuele informatie uit tussentijdse evaluaties. Wanneer wordt besloten tot het continueren van een fonds, wordt de einddatum verlengd om een nieuwe investeringsperiode mogelijk te maken. Wanneer wordt besloten het fonds te beëindigen, vindt afwikkeling plaats.

Afspraken bij beëindiging

Bij een besluit tot beëindiging, moet de fondsbeheerder voor de einddatum het fonds afwickelen en resterende middelen terugstorten naar de BHOS-begroting. Met de uitvoerder worden hierover duidelijke afspraken gemaakt. Ook over de termijn waarop en het ritme waarin deze middelen terugvloeien naar BHOS worden afspraken gemaakt met een fondsbeheerder, die mede afhankelijk zijn van het aflopen van uitstaande investeringen en de afwikkeltermijn van het fonds. Voor afwikkeling van de portefeuille moet rekening worden gehouden met de looptijd van de uitstaande investeringen. Een jaar voor de einddatum doet de fondsbeheerder een voorstel over hoe er omgegaan wordt met resterende activa, die op dat moment nog niet afgewikkeld zijn¹. De uitvoerder ontvangt op basis hiervan uiterlijk 6 maanden voor de einddatum instructies van het ministerie over wat er moet gebeuren met de resterende activa.

Ter illustratie: IDH Farmfit Fund

Het IDH Farmfit Fund voldoet aan de hierboven beschreven exit-strategie. Dit publiek-privaat fonds van EUR 100 miljoen is opgericht in 2019 met als doel duurzame impact voor kleinschalige boeren en risicoreductie in de landbouwketen te bewerkstelligen. Het fonds is mogelijk gemaakt door een subsidie van BHOS (in de vorm van een zogenaamde *first-loss* bijdrage) van EUR 50 miljoen. De einddatum van het fonds is 1 juli 2034. De investeerders hebben in 2025 gezamenlijk besloten de investeringsperiode niet te verlengen na 2026. De op dat moment uitstaande investeringen worden over een langere periode terugbetaald. De fondsmanager zal per juli 2031 beginnen met het terugbetalen aan BHOS. Op de einddatum van 1 juli 2034 moet het fonds zijn afgewikkeld en moeten overgebleven middelen aan het ministerie zijn terugbetaald.

Proces van implementatie bestaande fondsen

Voor de veertien bestaande BHOS-fondsen moet implementatie gebeuren binnen bestaande contractuele verplichtingen, tussen overheid en de uitvoerder, en in sommige gevallen ook met andere investeerders, waardoor de ruimte hiervoor per fonds verschilt:

¹ Hierbij behoort verkoop van op dat moment nog uitstaande aandelenbelangen aan derden tot de mogelijkheid.

- Zes zijn volledig in lijn met de hierboven beschreven elementen, deze fondsen behoeven sowieso geen aanpassing².
- Drie fondsen zijn niet volledig in lijn met de beschreven systematiek³, maar kennen een eigen systematiek die beëindiging mogelijk maakt. Zo is voor DGGF1 en DTIF publicatie in de Staatscourant mogelijk, waarna beëindiging binnen zes tot twaalf maanden plaatsvindt en afspraken met de uitvoerders kunnen worden gemaakt over afwikkeling.
- Vier fondsen zijn nog niet volledig in lijn en kunnen binnen de contractuele afspraken, aan het einde van de investeringsperiode, worden aangepast⁴. Dit zal de komende drie tot vier jaar plaatsvinden.
- Bij het PIDG-fonds is implementatie van de hierboven beschreven exit-strategie niet mogelijk, onder meer omdat meerdere donoren betrokken zijn.

Verbetering informatievoorziening

De rapporteurs hebben gevraagd hoe de Tweede Kamer bij begroting en verantwoording inzicht krijgt in de resultaten van revolverende fondsen. Revolverende fondsen zijn slechts een type instrument dat ten behoeve van de beleidsdoelstelling onder artikel 1 en 2 van de BHOS-begroting wordt gezet. Verantwoording over de resultaten vindt in beginsel plaats als onderdeel van de reguliere begrotings- en verantwoordingssystematiek.

Vanwege de bijzondere aard van de fondsen, wordt er door middel van de factsheets als bijlage bij de memorie van toelichting van de BHOS-begroting over de individuele fondsen verdere informatie verstrekt. De factsheets zullen per Ontwerpbegroting 2027 worden aangevuld om deze informatievoorziening verder te verbeteren. Ten aanzien van de exit-strategieën zal naast de einddatum ook het einde van de investeringsperiode (en daarmee het wegingsmoment) worden opgenomen. De factsheets zullen ook worden gebruikt om de Tweede Kamer te informeren over de afwegingen en informatie die aan besluiten voor het continueren of beëindigen van revolverende fondsen ten grondslag hebben gelegen. Daarnaast hebben de rapporteurs gevraagd naar de mate waarin een fonds revolveert en inzicht in de uitvoeringskosten.

De mate van revolverendheid zal in evaluaties van de fondsen worden meegenomen. Wanneer zo'n evaluatie leidt tot een aanpassing van de revolverendheidsdoelstelling, wordt dit opgenomen en toegelicht in de factsheets. Het is niet zinvol gerealiseerde revolverendheid op te nemen in de jaarlijkse factsheets; de gerealiseerde revolverendheid hangt sterk af van de fase van het fonds: in de eerste jaren is hierover nog niets te zeggen omdat de portefeuille dan nog wordt opgebouwd en voor latere fasen heeft dit duiding.

Informatie over uitvoeringskosten wordt niet opgenomen in de factsheets, omdat de toegevoegde waarde niet opweegt tegen de kosten. Doordat uitvoeringskosten verschillen per sector, investeringsgrootte en bredere strategie van het fonds geven ze slechts beperkt een indicatie van de doelmatigheid van een fonds. Daarnaast is het rapporteren hierover complex. In sommige gevallen zijn er meerdere financiers voor verschillende onderdelen van een fonds en is het maar beperkt mogelijk om te herleiden welke uitvoeringskosten over het door het Ministerie financierde

² Dutch Fund for Climate and Development (DFCD); AGRI3; IDH Farmfit Fund; Climate Investor One (CIO); GAFSP en One Acre Fund

³ Dutch Good Growth Fund 1, Dutch Good Growth Fund 2, Dutch Trade and Investment Fund.

⁴ Mobilizing finance for Forests (MFF); Access to Energy Fund (AEF); Building Prospects (BP) & MASSIF

gedeelte worden betaald. Het komt daarnaast voor dat een fonds via een opdracht is aanbesteed en dat informatie over uitvoeringskosten marktgevoelig is en niet publiek gemaakt kan worden.

Tenslotte hebben de rapporteurs gevraagd naar de aansluiting van de cijfers over revolverende fondsen bij de begroting en het jaarverslag en naar het gedeelte van het totale fondsvermogen dat niet geïnvesteerd is. Dit zal vanaf de Ontwerpbegroting 2027 in de factsheets worden opgenomen en toegelicht.

Terugvloeien van middelen bij beëindiging

In de Kamerbrief van 15 december 2025 is mijn voorganger ingegaan op de wijze waarop middelen terugvloeien naar de BHOS-begroting. De rapporteurs hebben in hun brief van 18 december 2025 gevraagd nader in te gaan op onder meer de verschillende financiële opties bij beëindiging van een fonds en de afspraken in het kader van de begrotingsregels.

De non-ODA en ODA-ontvangsten die terugvloeien uit een revolverend fonds zullen als niet-belastingontvangst inzichtelijk gemaakt worden op de BHOS-begroting, in lijn met de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Omdat het jaarlijks uitgavenplafond van de begrotingen wordt vastgesteld op basis van de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten), kunnen deze ontvangsten opnieuw worden ingezet om – al dan niet nieuwe – uitgaven te bekostigen. Er ontstaat dus budgettaire ruimte onder het uitgavenplafond. Deze ruimte wordt in de regel ingezet om activiteiten te bekostigen op de BHOS-begroting. Een zittend kabinet kan ook anders beslissen over de inzet.

Uit de richtlijnen van de *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) volgt dat ontvangsten die voortvloeien uit eerdere ODA-uitgaven als ODA-ontvangsten worden gerapporteerd. Dat is dan ook de onder dit kabinet gebruikelijke werkwijze. Dat betekent ook dat een ODA-ontvangst optreedt bij het beëindigen van een revolverend fonds dat eerder met ODA is gefinancierd. Omdat de jaarlijkse Nederlandse ODA-prestatie – zoals verantwoord in de HGIS-stukken – wordt berekend door de jaarlijkse ODA-ontvangsten van de jaarlijkse ODA-uitgaven af te halen, kan er een effect optreden op de Nederlandse ODA-prestatie indien ODA-ontvangsten niet opnieuw worden ingezet voor ODA. Dit negatieve effect kan voorkomen worden door de vrijvallende ODA-middelen in lijn met de ODA-prioriteiten in hetzelfde jaar van de ontvangst opnieuw in te zetten. Dan is er additionele financiële inzet mogelijk ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking.

Indien de ODA-ontvangsten in hetzelfde jaar opnieuw worden ingezet voor ODA, zal de ODA-prestatie gelijk blijven. De ODA-uitgaven stijgen dan immers even hard als de ODA-ontvangsten. Voor de rapportage op de ODA-prestatie in de HGIS-stukken en in de statistische rapportage daarover aan de OESO-DAC is er daarmee geen effect. Dat neemt dus niet weg dat er wél additionele financiële inzet mogelijk is ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking. Indien ODA-ontvangsten niet opnieuw worden ingezet voor ODA in het desbetreffende jaar, dan daalt de Nederlandse ODA-prestatie in dat jaar. De reden hiervoor is dat er dan voor de ODA-ontvangsten geen nieuwe uitgaven in hetzelfde jaar tegenover staan. Uw Kamer wordt conform de reguliere begrotingssystematiek geïnformeerd over de budgettaire verwerking van ontvangsten die optreden bij het beëindigen van een revolverend fonds. Via het reguliere

begrotingsproces kan uw Kamer hier tevens het budgetrecht over uitoefenen.

Conclusie

Graag benadruk ik nogmaals mijn erkentelijkheid naar de rapporteurs voor hun aandacht voor revolverende fondsen. Mede hierdoor hebben we stappen gezet in meer eenduidige exit-strategieën en het verbeteren van de informatievoorziening rondom revolverende fondsen. De voortgang hierop zal te volgen zijn in de factsheets bij de memorie van toelichting.

De Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.W. Sjoerdsma