Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T [070] 342 42 30
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 3 oktober 2019

BETREFT Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Geachte mevrouw Arib,

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De begroting omvat € 3.079.086 aan uitgaven, € 2.888.779 aan verplichtingen en € 79.288 aan ontvangsten.

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

- Revolverende fondsen.
- Dutch Fund for Climate and Development.
- Internationale klimaatfinanciering.
- Naar een toekomstbestendige begroting.
- Opvolging aanbevelingen.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de minister voor BHOS.

Op deze pagina staat een onjuistheid. De geel gearceerde zin moet luiden: De begroting omvat € 3.079 miljoen aan uitgaven, € 2.889 miljoen aan verplichtingen en € 79 miljoen aan ontvangsten.

UW KENMERK

ONS KENMERK 19006622R

BIJLAGEN

1 Revolverende fondsen

Op 16 april 2019 is het rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* aangeboden aan de Tweede Kamer. In een revolverend fonds stort de overheid publiek geld dat dient om projecten met een maatschappelijk doel te financieren. Het idee van revolverende fondsen is dat de opbrengsten terugvloeien naar het fonds om opnieuw ingezet te worden, dan wel terugvloeien naar het Rijk. Het Rijk gebruikt steeds vaker revolverende fondsen en de omvang, zowel in aantal fondsen als financieel belang, groeit. Uit ons onderzoek blijkt dat revolverende fondsen op veel aspecten variëren en dat er geen specifieke regelgeving bestaat voor het inzetten van rijksmiddelen via revolverende fondsen. Er is geen minister die het totaalbeeld heeft en die kennisuitwisseling over sturing en verantwoording zou kunnen stimuleren.

We concluderen dat het parlement geen goed (overkoepelend) beeld krijgt van het rijksgeld dat wordt ingezet voor revolverende fondsen, dat de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken in de huidige vorm niet goed aansluiten bij de langdurige looptijd van revolverende fondsen en dat ministers bij de start van een fonds niet altijd specifieke afspraken maken met het parlement over de informatievoorziening. Daarnaast zien we dat er geen sprake is van een systematische (rijksbrede) werkwijze om meerjarige financiële doelstellingen te bepalen en te monitoren voor revolverende fondsen. We zien ook dat ministers niet altijd duidelijke afspraken maken over de looptijd en beëindiging van fondsen en over de eventuele vorderingen van het Rijk op ingelegde gelden.

De minister voor BHOS financiert 7 revolverende fondsen, waaraan zij eind 2017 € 1,78 miljard had toegezegd. Het gaat hierbij om de fondsen Acces to Energy Fund (AEF), Dutch Good Growth Fund (DGGF), Dutch Trade and Investment Fund (DTIF), Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP), Infrastructure Development Fund (IDF), MASSIF en Private Infrastructure Development Group (PIDG). Deze fondsen hebben als overkoepelend doel om micro- en mkb-bedrijven in minder ontwikkelde landen en in Nederland te stimuleren. In de ontwerpbegroting is niet altijd vermeld welke fondsen revolveren. Als de minister in dit jaar of in de komende jaren een subsidiebijdrage voorziet aan een revolverend fonds, dan is dit vermeld in het subsidieoverzicht (bijlage 3 in de ontwerpbegroting). De opbrengsten van de fondsen komen soms terug bij de minister voor BHOS. Zo staan de geschatte ontvangsten van DGGF op begrotingsartikel 1.30. Bij andere fondsen worden de ontvangsten gebruikt om opnieuw te investeren (AEF en MASSIF). De minister voor BHOS heeft in de Kamerbrief van 4 juni 2019 laten weten dat de informatie over de inzet van

revolverende fondsen en de hiermee behaalde resultaten op dit moment nog enigszins versnipperd is.[1] Zij zegt toe te onderzoeken hoe de informatieverschaffing over revolverende fondsen beter gestroomlijnd kan worden. In het wetgevingsoverleg van 20 juni 2019 heeft de minister toegezegd om in het jaarverslag van BHOS over 2019 een overzicht op te nemen van de revolverende fondsen en te zorgen voor een verbeterd inzicht.[2]

Op 27 juni 2019 hebben we een werkconferentie georganiseerd: Revolverende fondsen in zicht. In verschillende workshops en denksessies hebben we meerdere kernadviezen en verzoeken aan de minister van Financiën in kaart gebracht. Deze adviezen hebben we overhandigd aan het Ministerie van Financiën:

- Breng de voor- en nadelen van een kader van het financiële instrument revolverend fonds in kaart.
- Deel en bundel actief de beschikbare kennis over revolverende fondsen.
- Breng periodiek verslag uit over de doelmatigheid van de verschillende revolverende fondsen van het Rijk.
- Stel minimumeisen aan verantwoording die revolverende fondsen afleggen aan de minister en het parlement.

We blijven de minister van Financiën aanmoedigen om de voortrekkersrol te vervullen op het gebied van revolverende fondsen.

2 Dutch Fund for Climate and Development

In het regeerakkoord is afgesproken dat er binnen de begroting voor BHOS een nationaal klimaatfonds wordt ingesteld voor klimaatadaptatie en –mitigatie in ontwikkelingslanden. In november 2018 informeerde de minister de Tweede Kamer over de inrichting van het nationaal klimaatfonds, dat hernoemd is tot het Dutch Fund for Climate and Development (DFCD). Het versnelde traject van dit fonds kreeg vorm via verhoging van het Access to Energy Fund (AEF) met € 40 miljoen in 2018.

In 2019 is het reguliere traject van het DFCD van start gegaan. Dit deel van het fonds zal in de periode tot 2022 worden gevuld tot een totaal € 160 miljoen.[3] In mei 2019 werd bekend dat de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), samen met Climate Fund Managers, ontwikkelingsorganisatie SNV en het Wereldnatuurfonds het DFCD gaat beheren. De minister voor BHOS heeft de Tweede Kamer laten weten dat het DFCD gevuld

[1] Kamerbrief 4 juni 2019, ' Nadere reactie op het rapport *Zicht op revolverende fondsen bij het Rijk* van de Algemene Rekenkamer'.
[2] Verslag van een wetgevingsoverleg 20 juni 2019, *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018*, vastgesteld 12 juli 2019 35 200 XVII.
[3] Kamerbief 19 november 2019, *Dutch Fund for Climate and Development (DFCD)*.

wordt met € 160 miljoen: € 40 miljoen per jaar tot 2022. In de begroting staat echter dat de subsidies aan het DFCD ook na 2022 gewoon doorlopen. Ook in de jaren 2023 en 2024 krijgt het fonds € 40 miljoen per jaar toebedeeld.

Uit het banksaldo en de investeringen van AEF in 2018 blijkt dat dit fonds nog geen kans heeft gezien de € 40 miljoen uit te geven aan klimaatprojecten in 2018 (*Jaarverslag FMO-AEF*[4]). Ook het consortium zal waarschijnlijk niet onmiddellijk alle middelen kunnen uitgeven aan klimaatprojecten, het opbouwen van een pijplijn aan projecten die voldoen aan de voorwaarden van de minister kost tijd.

3 Internationale klimaatfinanciering

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 BHOS hebben we aandacht besteed aan internationale klimaatfinanciering. De in totaal verwachte uitgaven aan internationale klimaatuitgaven staan niet in de begroting van BHOS, maar zijn opgenomen in bijlage 7 van de nota *Homogene Groep Internationale Samenwerking* (HGIS-nota). De ontwerpbegroting van BHOS geeft slechts beperkt inzicht in de publieke klimaatuitgaven, namelijk alleen de uitgaven op artikel 2.3 (klimaatverandering). De klimaatuitgaven op andere beleidsartikelen zijn niet als zodanig zichtbaar in de ontwerpbegroting. Hierdoor is het lastig voor de Tweede Kamer om een totaaloverzicht te krijgen van alle klimaatuitgaven van BHOS. Daarom hebben we de minister voor BHOS aanbevolen om op zijn minst te verwijzen naar de HGIS-nota. Die aanbeveling heeft zij opgevolgd: in de ontwerpbegroting 2020 wordt nu verwezen naar de HGIS-nota 2020 voor het totaaloverzicht van de verwachte internationale klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. In de HGIS-nota 2020 staat nu ook per begrotingsartikel welk aandeel van de middelen klimaatrelevant is. Daarnaast wordt er inzicht gegeven in de verdeling van de middelen over mitigatie en adaptatie.

Onze aanbeveling uit het verantwoordingsonderzoek BHOS 2018 (mei 2019) om te berekenen hoeveel publiek geld de minister heeft ingezet om private klimaatfinanciering te mobiliseren (de zogenaamde 'hefboom'), volgt zij niet op. Zij geeft aan dat het onder meer zeer complex is om de hefboom goed te berekenen. Maar daardoor is het lastig om een goede en inzichtelijke afweging te maken van de inzet van publiek geld. En wij zien bij het AEF en IDF dat het wel mogelijk is om de hefboom te berekenen. Beide fondsen berekenen de hefboom van het door hen privaat gekatalyseerde kapitaal,[5] en beide ontvangen ook publieke klimaatgelden van BHOS en worden beheerd door de FMO.

[4] https://aef.fmo.nl/2018/reports/ar2018/annual-accounts/balance-sheet
[5] https://buildingprospects.fmo.nl/2018/reports/ar2018/at-a-glance

4 Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2) Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd. Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

5 Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd
[link: https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter].
Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de minister voor BHOS hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2013-2018 23 aanbevelingen aan de minister voor BHOS gedaan. Op 6 aanbevelingen heeft de minister een toezegging gedaan, op 17 aanbevelingen (74%) heeft de minister geen toezegging gedaan. Het ministerie heeft op 9 aanbevelingen zonder toezeggingen wel actie ondernomen.

Een voorbeeld is het onderzoek *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking* (2014). Hierin hebben we onder andere de minister aanbevolen om een volledigere overzicht van de geldstromen naar ontwikkelingslanden te presenteren aan de Tweede Kamer. Vanaf de HGIS-nota 2019 zien we dat de indeling is gewijzigd van bijlage 5 (De geplande Official development assistance (ODA)-uitgaven BHOS-begroting per regio). Hier staat nu naast de landenbudgetten een inschatting per regio van uitgaven vanuit de centrale budgetten. Dit overzicht zien we ook terug in de HGIS-nota 2020. Hierdoor is de verschuiving van budget naar de focusregio's beter te volgen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer
Ons verantwoordingsonderzoek over 2019 wordt op 20 mei 2020 gepubliceerd.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. E. (Ewout) Irrgang,
wnd. president

drs. S.A.L. (Bas) Wakkerman RA MGA,
wnd. secretaris