

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2022

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2022 (begrotingshoofdstuk XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (Kamerstuk 35 925 XVII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 3,3 miljard aan uitgaven, € 3,7 miljard aan verplichtingen en € 51,6 miljoen aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

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

- De begroting BHOS in 2022 (kasschuif en het verdeelartikel 5.4)
- Fragmentatie van activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking
- De corona-activiteiten in 2022
- De oprichting van staatsdeelneming Invest International en onze opmerkingen uit het onderzoek naar revolverende fondsen

1. De begroting BHOS in 2022 (kasschuif en het verdeelartikel 5.4)

Een bijzonderheid aan het begrotingshoofdstuk BHOS is dat de omvang van het ODA-budget is gekoppeld aan de omvang van het bruto nationaal inkomen (bni) van ons land. ODA staat voor officiële ontwikkelingshulp en internationaal zijn afspraken gemaakt welke uitgaven hier onder vallen. De koppeling aan het bni maakt dat het BHOS-budget schommelt. Deze

schommelingen worden opgevangen op begrotingsartikel 5.4; ook wel het verdeelartikel genoemd. Naar het verdeelartikel hebben we in ons verantwoordingsonderzoek 2020 onderzoek gedaan.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2020 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)* (Kamerstuk 35 830 XVII, nr. 2) waarin we rapporteren over de uitkomsten van ons verantwoordingsonderzoek hebben we de werking van het verdeelartikel beschreven en in een figuur weergegeven; zie figuur 1 hieronder. Naast het effect op de BHOS-begroting door schommelingen in het bni worden op het verdeelartikel ook de eventuele toenames of afnames van ODA-uitgaven op andere begrotingen verwerkt. Dit zijn bijvoorbeeld de uitgaven voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Tot slot wordt de overprogrammering via het verdeelartikel verwerkt. De Minister voor BHOS programmeert namelijk meer activiteiten dan er budget beschikbaar is. Dit doet de Minister om onderuitputting van de BHOS-begroting te voorkomen. De ervaring leert namelijk dat projecten en programma's regelmatig vertraging oplopen, waardoor de uitgaven pas later plaatsvinden of sommige geplande projecten niet doorgaan.

Figuur 1 – Grafische weergaven van de 3 oorzaken voor schommelingen in het BHOS-budget

3 oorzaken voor schommelingen in het BHOS-budget

Dit is een schematische weergave. De verhoudingen weerspiegelen niet de financiële omvang.

ODA-budget

Gebaseerd op 0,7% van het *bni* (bruto nationaal inkomen) minus € 1,4 miljard*



- 1 Stijging of daling van het ODA-plafond door schommelingen in het bni.
 - 2 Stijgende of dalende overige ODA-uitgaven en toerekeningen die niet door de minister voor BHOS gemaakt worden. Bijvoorbeeld de toerekening van de kosten van de eerstejaarsopvang asielzoekers.
 - 3 Extra projecten die de minister voor BHOS uitvoert omdat ze anticipeert op lopende projecten die vertragen of niet doorgaan.
- E** Effect: Het effect is dat de lopende projecten zo min mogelijk worden geraakt. Uiteindelijk leidt meer budget wel tot het uitvoeren van meer projecten en minder budget tot bezuinigingen.

*Kabinet Rutte II heeft besloten om € 1,4 miljard te korten op het ODA budget

In de ontwerpbegroting BHOS 2022 zien we een toename van de middelen op het verdeelartikel. Deze middelen – waarvoor nog een bestemming moet worden gevonden – lopen flink op. Van € 19,5 miljoen in 2022 tot € 984,2 miljoen in 2026. Dit is ongeveer een derde van de BHOS-begroting en is duidelijk hoger dan voorgaande jaren. In de ontwerpbegroting schrijft de Minister dat deze toename komt door een lager dan verwachte toerekening voor eerste jaarsopvang van asielzoekers en door een hogere groeiraming van het bni door het Centraal Planbureau. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de Minister de kasschuif uit 2020 voor de jaren 2021 tot en met 2025 terug kan draaien. Deze kasschuif was vorig jaar nodig omdat de raming het bni als gevolg van de corona-crisis toen juist naar beneden werd bijgesteld.

2. Terugdringing fragmentatie activiteiten ontwikkelings samenwerking is weerbarstig

De zogenoemde fragmentatie van activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is geen nieuw probleem. Al in 2010 concludeerde de

Algemene Rekenkamer dat er een stapeling is van doelen, instrumenten, prestaties en effecten. De samenhang is onduidelijk en dit belemmert de transparantie en een goede verantwoording, zo schreven wij toen.¹

Ook tijdens de huidige kabinetsperiode voert de Minister voor BHOS een programma uit met als doel het aantal activiteiten juist te verminderen en zo te zorgen voor minder fragmentatie van activiteiten over landen, programma's en uitvoerders. Dit programma heet *Minder, beter en flexibeler*. De Minister heeft als doelstelling om begin 2022 het aantal activiteiten met gemiddeld een kwart te hebben verminderd ten opzichte van begin 2019. Dit om meer impact te hebben en effectiever te zijn.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 constateerden we dat het terugdringen van fragmentatie van activiteiten weerbarstig is en niet snel gaat. In ons onderzoek signaleerden we hiervoor diverse oorzaken, zoals de wens om bestaande contracten niet open te breken. Een andere oorzaak die wij signaleerden is de thematische inrichting van de BHOS-begroting. Thema's hebben de neiging om in de loop van de tijd te verbreden. Ook kan een nieuw kabinet of een nieuw parlement nieuwe prioriteiten toevoegen, waardoor het aantal thema's of activiteiten groeit. Daarnaast is het voor medewerkers soms lastig om afscheid te nemen van bestaande activiteiten of programma's. De Minister zal hier alert op moeten zijn wil hij zijn doelstelling voor 2022 halen.

3. Onduidelijk hoeveel de Minister in 2020 uitgeeft aan corona-activiteiten

In ons verantwoordingsonderzoek BHOS over 2020 constateerden we dat de corona-activiteiten (tijdelijk) leiden tot extra activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en daarmee tot extra fragmentatie. Uit ons onderzoek bleek dat de Minister € 258,4 miljoen heeft uitgegeven aan 56 corona-activiteiten in 2020. Hiervan is € 140,5 miljoen gedekt uit de algemene middelen.² De overige uitgaven zijn binnen de BHOS-begroting gefinancierd.

In 2022 worden er geen algemene middelen toegevoegd aan de BHOS-begroting voor corona-activiteiten. Dat betekent niet dat er geen corona-activiteiten worden uitgevoerd door de Minister voor BHOS, maar dat alle corona-activiteiten binnen de BHOS-begroting gefinancierd worden. Welk bedrag hiermee gemoeid is, wordt uit de ontwerpbegroting niet duidelijk. In de ontwerpbegroting van vorig jaar verstrekke de Minister hier nog wel informatie over.

4. Begroting biedt geen inzicht in rendement revolverende fondsen, wel nieuw fonds opgericht: Invest International

In 2019 hebben wij onderzoek gedaan naar revolverende fondsen van het Rijk. Het gaat hierbij om fondsen waarin het Rijk publiek geld stort om projecten met een maatschappelijk doel te financieren. Het idee van revolverende fondsen is dat opbrengsten terugvloeien naar het fonds, waardoor het geld opnieuw ingezet kan worden voor het financieren van andere projecten. In ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* concluderen we onder meer dat de informatie over de inzet van revolverende fondsen en de hiermee behaalde resultaten versnipperd is en dat de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken in de huidige vorm niet goed aansluiten bij de langdurige looptijd van revolverende

¹ Kamerstuk 32 500 V, nr. 6.

² Het steunpakket op het terrein van BHOS bedroeg in totaal € 150 miljoen. Hiervan is € 9,5 miljoen uitgegeven door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.

fondsen. We bevelen de Minister van BHOS onder andere aan om het parlement jaarlijks beter en zorgvuldiger te informeren over het rendement van revolverende fondsen en de bereikte resultaten. Hoewel de Minister hier toen geen toezeggingen over heeft gedaan is hij in het jaarverslag wel meer informatie gaan verstrekken over revolverende fondsen. Zo is met ingang van het jaarverslag 2019 van de Minister een overzicht opgenomen van alle revolverende fondsen op het terrein van BHOS met daarin informatie over onder meer omvang, bijdrage en uitgangspunt voor de revolveerbaarheid van de verschillende fondsen. In dit overzicht wordt echter nog geen inzicht gegeven in het rendement van deze fondsen.

Inzicht in de prestaties en rendementen is ook van belang bij oprichting van nieuwe revolverende fondsen. De Eerste Kamer heeft op 13 juli 2021 ingestemd met het wetsvoorstel voor de oprichting van Invest International. Invest International wordt in samenwerking met de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor ontwikkelingslanden (FMO) opgericht en moet, additioneel aan de markt, het Nederlandse bedrijfsleven gaan helpen om projecten in het buitenland te ontwikkelen en te financieren. Voor de investeringstaak ontvangt Invest International een eenmalige kapitaalinjectie van € 833 miljoen van de Minister van Financiën. Voor de ontwikkeltaak ontvangt het een structureel budget van € 9 miljoen uit de BHOS begroting. Het is de bedoeling dat de investeringenportefeuille van Invest International een revolverend karakter heeft. Dit betekent dat de opbrengsten van investeringen terugvloeien naar Invest International om ingezet te worden voor nieuwe investeringen.

Naast de bovengenoemde ontwikkeltaak en investeringstaak gaat Invest International de internationale financieringsregelingen uitvoeren die nu nog worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Bij de uitvoering van deze drie taken moet Invest International nauw samen gaan werken met FMO, RVO en Invest NL. De samenwerkingsovereenkomsten hiervoor zijn echter nog niet vastgesteld.

Op dit moment doen wij vervolgonderzoek naar de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen. Op basis van bestaande evaluaties beoordelen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze fondsen. Alle revolverende fondsen die onder de Minister voor BHOS vallen en waarbij een evaluatie is uitgevoerd, worden in dit onderzoek betrokken. In juni 2022 verwachten we de resultaten van dit vervolgonderzoek te publiceren.

5. Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 (Kamerstuk 31 865, nr. 192) concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

6. Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidscausussen in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2015–2020 5 onderzoeken uitgevoerd op het terrein van de Minister voor BHOS. Dit leidde tot 13 aanbevelingen waarvan op 39% een toezegging is gedaan door de Minister. Het valt op dat het de Minister met dit percentage toezeggingen onder het rijksbrede gemiddelde van 62% zit. Op 8 aanbevelingen is geen toezegging gedaan door de Minister. Het betreft onder meer aanbevelingen uit ons onderzoek naar revolverende fondsen waaraan we in deze brief naar hebben gerefereerd.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister voor BHOS, een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris