

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2019

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2018

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2019 (hoofdstuk XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De begroting omvat € 3.096,1 miljoen aan uitgaven, € 1.921,3 miljoen aan verplichtingen en € 79,7 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In de ontwerpbegroting worden onder andere de plannen uit het regeerakkoord en de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming verwerkt. Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Zicht op resultaat extra geld kabinet-Rutte III;
2. Wijziging indeling begroting BHOS;
3. Informatievoorziening verlenging revolverende fondsen.

1. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra publieke uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord gemeld dat de plannen voor extra uitgaven nader uitgewerkt en onderbouwd moeten worden voor zover dat nodig is. Pas als deze plannen voldoende doelmatig, concreet en evalueerbaar zijn, wordt het geld aan de begroting toegevoegd. Tot die tijd staat het geld op een zogenoemde aanvullende post. De Miljoenennota 2019 (bijlage 16) (Kamerstuk 35 000, nr. 2) geeft de actuele stand van die post weer. Over het proces van toekenning van de extra uitgaven, de mogelijkheid om de verwerking van de extra uitgaven in de begroting te kunnen volgen en de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven, hebben wij op 26 september 2018 een rapport uitgebracht (*Zicht op extra geld kabinet-*

Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we een of meerdere intensiveringen geselecteerd. Voor de Minister voor BHOS is dit: *Intensivering ODA*¹, in totaal € 1 miljard voor 4 jaar.

Financiering intensivering ODA

De Minister voor BHOS voorziet voor 2018–2021 € 1,8 miljard aan extra uitgaven. Naast € 1 miljard aan incidentele extra middelen worden de extra uitgaven ook deels gefinancierd door de correctie op de «kasschuiven» door het vorige kabinet. In 2022 worden de voorziene structurele extra uitgaven zelfs vrijwel alleen gefinancierd uit de gecorrigeerde kasschuif. Daarnaast kan de Minister extra uitgaven dekken uit het nog niet gealloceerde budget op artikel 5.4 *Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen*.

Wat is die correctie op kasschuiven? In de jaren 2014–2017 heeft BHOS budget van toekomstige jaren (2018–2022) via zogenoemde kasschuiven naar voren gehaald. BHOS heeft dit gebruikt voor extra uitgaven in de afgelopen jaren aan (voornamelijk) extra kosten voor eerstejaarsopvang van asielzoekers ten laste van het ODA budget.² Het kabinet corrigeert voor deze kasschuiven. Hierdoor komt het budget voor ontwikkelingssamenwerking in 2022 weer op het niveau van 0,7% van het BNI – € 1,4 miljard.

De intensivering ODA is als volgt toegevoegd aan de begroting en meerjarenraming:

	2018	2019	2020	2021	2022	Struct.
Intensivering ODA (extra volgens startnota)	400	300	200	100	0	0
Ruimte door correctie kasschuiven		118	304	331	475	
Toegekend in begroting tot dusver	429	473	493	493	490	490
<i>Waarvan op Art 1.1</i>						
<i>Bestrijding Kinderarbeid-IMVO contracten</i>	12	11	11	11	8	8
<i>Waarvan op Art 1.3</i>						
<i>Versterking private sector</i>	35	35	35	35	35	35
<i>Waarvan op Art 2.3</i>						
<i>Klimaat</i>	40	60	80	80	80	80
<i>Waarvan op Art 3.1</i>						
<i>Gezondheidszorg</i>	10	10	10	10	10	10
<i>Waarvan op Art 3.4¹</i>						
<i>Onderwijs</i>	29	29	29	29	29	29
<i>Waarvan op Art 4.1</i>						
<i>Humanitaire hulp</i>	165	165	165	165	165	165
<i>Waarvan op Art 4.2</i>						
<i>Opvang in regio</i>		153	153	153	153	153
<i>Waarvan op Art 4.3</i>						
<i>Veiligheid en rechtsorde</i>	113	10	10	10	10	10
<i>Waarvan op Art 5.3</i>						
<i>Migratie</i>	25					
<i>Nog toe te kennen</i>	0	0	0	0	0	0

¹ Naast € 29 miljoen per jaar voor onderwijs op de BHOS ontwerpbegroting (artikel 3.4) is er € 1 miljoen toegevoegd aan de BZ-ontwerpbegroting (artikel 2.5). Daarmee is er in totaal € 30 miljoen per jaar voor onderwijs, conform BHOS-nota.

¹ ODA staat voor Official Development Aid, een internationale definitie van officieel erkende ontwikkelingssamenwerking.

² Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en (hoofdstuk XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstukken 34 550 V en 34 550 XVII, nr. 5); en informatie in Voorjaarsnota 2014 (Kamerstuk 33 940, nr. 1), Voorjaarsnota 2015 (Kamerstuk 34 210, nr. 1), Voorjaarsnota 2016 (Kamerstuk 34 485, nr. 1) en Miljoenennota 2017 (Kamerstuk 34 550, nr. 1) en Kamerstuk 34 551, nr. 3, vraag 16.

Besteding van de extra middelen

Namens het kabinet licht de Minister voor BHOS in haar beleidsnota *Investeren in perspectief*³ toe hoe zij de extra middelen (€ 1 miljard) de komende 4 jaar wil besteden. In de tabel hiervoor is dit nader uitgewerkt. Van deze intensivering is via een nota van wijziging op 11 november 2017⁴ alvast € 190 miljoen, bedoeld voor 2018, toegekend aan artikel 4 *Vrede en veiligheid voor ontwikkeling*. Hiervan is € 50 miljoen bestemd voor opvang in de regio en € 140 miljoen voor noodhulp. In de voorjaarsnota 2018 van BHOS⁵ zijn alle extra middelen verdeeld over alle artikelen en verwerkt in de meerjarenraming, zoals in de voorgaande tabel is vermeld. In de ontwerpbegroting BHOS 2019 licht de Minister de intensiveringen voortvloeiend uit het regeerakkoord opnieuw toe, en verwijst zij ook naar haar beleidsnota en de voorjaarsnota 2018.

Verwerking in begroting

De extra middelen voor BHOS voor de maatregelen van het kabinet Rutte III zijn verwerkt in de ontwerpbegroting BHOS 2019. De Minister gebruikt de extra middelen om bestaand beleid te intensiveren. Uit de ontwerpbegroting wordt niet duidelijk of er concrete doelen moeten worden bereikt met de extra middelen.

De Minister heeft in de ontwerpbegroting 2019 2 nieuwe indicatoren opgenomen voor het opvang-in-de-regio beleid, zodat er nu 17 indicatoren zijn voor de begroting BHOS. Voor de ontwerpbegroting 2020 wil de Minister nog extra indicatoren voor het onderdeel Buitenlandse Handel opnemen.

De Minister rapporteert de resultaten van haar beleid in de jaarverslagen, in een aparte resultatenrapportage en via open data (www.osresultaten.nl). In ons verantwoordingsonderzoek 2017 over BHOS⁶ merkten wij op dat de Minister in haar jaarlijkse resultatenrapportage de bereikte resultaten veelal op een hoog aggregatieniveau en thematisch presenteert. In hoeverre in de resultatenrapportage zichtbaar is in welke mate de extra middelen bijdragen aan de resultaten, moet nog blijken bij publicatie in 2019 en latere jaren.

2. Wijziging indeling begroting BHOS

De Minister voor BHOS beschrijft in de beleidsnota *Investeren in perspectief* een aantal wijzigingen in de indeling van haar ontwerpbegroting vanaf 2019. Wij gaan hier in op de gevolgen van 2 wijzigingen.

Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking

In de ontwerpbegroting 2019 worden de uitgaven voor opvang in de regio gecombineerd met de uitgaven voor migratie en ontwikkeling op een nieuw subartikel 4.2 *Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking*. Op deze manier wil de Minister de integrale migratie-agenda een duidelijke plaats geven in de BHOS-begroting.

In ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2017⁷ hebben wij de opvang-in-de-regio middelen onderzocht. Onze conclusie was dat deze middelen uit

³ Investeren in Perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland, BHOS, 18 mei 2018 (Kamerstuk 34 952, nr. 1)

⁴ Tweede nota van wijziging, Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 11

⁵ Memorie van toelichting, Kamerstuk 34 960 XVII, nr. 2

⁶ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 BHOS, 16 mei 2018 (Kamerstuk 34 950 XVII, nr. 2)

⁷ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 BHOS, 16 mei 2018

verschillende onderdelen van de begroting komen, wat de verantwoording erover bemoeilijkt. Onze aanbeveling was om deze middelen transparanter te begroten en te verantwoorden. Het creëren van dit subartikel zien wij als een stap in de goede richting voor de verantwoording over deze geldstroom. De 2 nieuwe indicatoren voor het opvang-in-de-regio beleid zullen naar verwachting ook bijdragen aan het inzicht in de effectiviteit van deze geldstroom.

Dutch Good Growth Fund

De Minister meldt in de beleidsnota ook dat het Dutch Good Growth Fund (DGGF) wordt opgenomen onder subartikel 1.3 *Versterkte private sector en arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden*. Dit omdat het DGGF bijdraagt aan de groei van werk en inkomen in ontwikkelingslanden en daarmee volgens de Minister volledig past binnen de beleidsdoelstelling van subartikel 1.3.

Wij merken op dat dit de transparantie in de uitgaven aan DGGF niet vergroot. Tot en met 2018 heeft het DGGF immers een eigen subartikel 1.4, waardoor de uitgaven aan dit fonds goed te volgen zijn. Door het DGGF onder te brengen in subartikel 1.3, met zowel in 2016 en 2017 totale uitgaven van meer dan € 300 miljoen, wordt het DGGF minder zichtbaar en navolgbaar voor de Tweede Kamer.

3. Informatievoorziening verlenging revolverende fondsen

De subsidieovereenkomst voor het Infrastructure Development Fund (IDF) loopt af per 31 december 2018. IDF is een van de 3 revolverende fondsen van BHOS die gericht zijn op de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden. De Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) beheert deze 3 revolverende fondsen. Naast het IDF, voor langetermijnfinanciering van infrastructuurprojecten, zijn dit:

- het Access to Energy Fund (AEF), dat is gericht op duurzame energie;
- MASSIF, dat is gericht op versterking van de financiële sector.

De Minister heeft op 9 juli 2018⁸ een evaluatie van IDF over de periode 2002–2016⁹ naar de Tweede Kamer gestuurd. De evaluatie stelt dat «the performance of IDF in general has been satisfactory» en bevat aanbevelingen over:

- monitoring en evaluatie: die vereisen meer aandacht, ook voor implementatie van geleerde lessen;
- additionaliteit: hernieuwde focus op lage inkomenslanden;
- revolverendheid: tijdig deelname aan projecten beëindigen;
- management: meer aandacht voor due diligence, projectmonitoring en rapportages.

De Minister eindigt haar brief als volgt: «*Het Ministerie zal nu in gesprek gaan met FMO over een mogelijke verlenging van het fonds en eventuele verhoging van het beschikbare kapitaal. De aanbevelingen van de evaluatie zullen hierbij worden meegenomen.*»

Wij brengen op basis van ons onderzoek 2 punten onder uw aandacht. Ten eerste is de Minister dit keer (ruim) op tijd met de informatievoorziening over de verlenging en het toesturen van de evaluatie van IDF. Dit is een verbetering ten opzichte van de verlenging van MASSIF in 2016, waarbij de Kamer op 10 december 2016 de evaluatie van MASSIF over de

⁸ Brief Minister Kaag «Evaluatie van het Infrastructure Development Fund», 9 juli 2018 (Kamerstuk 33 625, nr. 264).

⁹ Evaluation of the Infrastructure Development Fund, Final Report Volume 1 – Main Report, May 2018, Study conducted by ADE

jaren 2006–2014 ontving en tegelijk werd geïnformeerd over de verlenging met 10 jaar (en verhoging) van MASSIF na 31 december 2016.¹⁰

Ons tweede punt betreft de opmerking van de Minister in de ontwerpbegroting 2019 (p. 41): «Door het behaalde succes van het Infrastructure Development Fund (IDF) fonds, zowel financieel (revolverendheid) als qua impact (het aantal banen dat is gecreëerd) is het plan om het IDF te vernieuwen en op te schalen, waarbij vooral meer geïnvesteerd zal worden in de focusregio's.»

Dit betekent dat de Minister het IDF (gestort vermogen eind 2017 € 354,5 miljoen) voor 10 jaar wil verlengen en tegelijk de bijdrage verhoogt. Dit is (impliciet) verwerkt in de ontwerpbegroting 2019 zodat de Tweede Kamer de evaluatie en de verlenging en verhoging van deze bijdrage mee kan nemen bij de begrotingsbehandeling.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we over BHOS nog in het voorjaar van 2019 het onderzoek naar revolverende fondsen bij het Rijk te publiceren.

Algemene Rekenkamer

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

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

¹⁰ Kamerstuk 33 625, nr. 238