

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2023

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2023

Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 3 november 2022 (Handelingen II 2022/23, nr. 18, items 4 en 8) is door uw Kamer de motie 36 200 XVII, nr. 32 aangenomen, ingediend door het lid van der Graaf c.s. Tevens gaat deze brief in op de toezegging aan het lid Hammelburg gedaan tijdens het debat van 6 juli jl. over de wijziging van de begrotingsstaat van BHOS samenhangende met de Voorjaarsnota.¹ Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, opvolging aan beide.

Ik ga in deze brief op de volgende onderdelen in. Allereerst wordt de Nederlandse ODA-systematiek uiteengezet, waarbij ik ook in ga op de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan en de werking van het zogenaamde verdeelartikel. De grote fluctuaties in de asielinstroom zorgen niet alleen voor uitdagingen in de migratieketen, maar maakt ook de ODA-toerekening onvoorspelbaarder. Hieronder worden de parameters die van invloed zijn op de hoogte van het ODA-budget uiteengezet en de opties die hiermee samenhangen om fluctuaties binnen het ODA-budget te beperken, waaronder sturen op de asielinstroom.

1. De Nederlandse ODA-systematiek

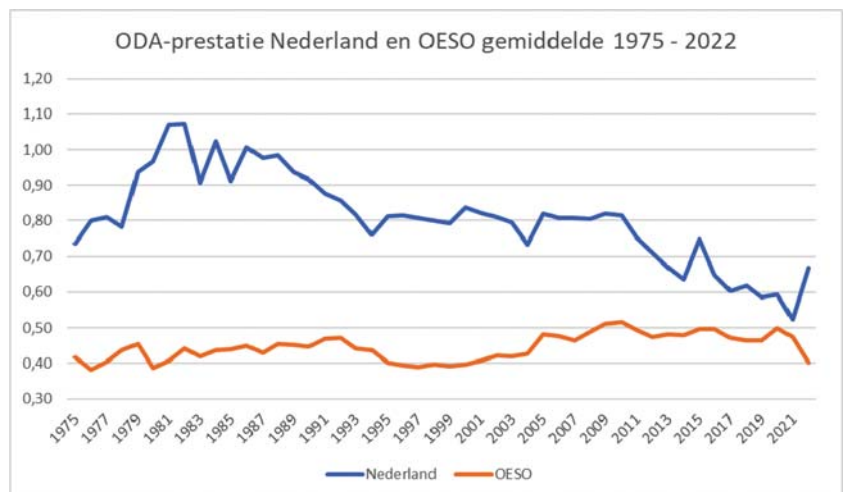
De internationale definitie van officiële ontwikkelingssamenwerking (*Official Development Assistance*, ODA) bepaalt de doelen, instrumenten en voorwaarden om uitgaven als ontwikkelingssamenwerking te kwalificeren. De huidige definitie van ODA is in 1972 afgesproken binnen het *Development Assistance Committee* van de Organisatie voor

¹ Handelingen II 2022/23, nr. 103, item 59.

Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC).² Het hoofdoel van ODA is de verbetering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden. De internationale afspraak om te streven naar een minimum percentage van 0,7% van het bruto nationaal inkomen (BNI) is vastgelegd in de VN-resolutie 2626 (XXV) welke is aangenomen op 24 oktober 1970.³ Door het formuleren van een gezamenlijke internationale definitie en gezamenlijke richtlijnen is het mogelijk om de uitgaven van donorlanden op het gebied van ontwikkelings samenwerking uniform te meten en te kunnen vergelijken. De 31 DAC leden kunnen enkel ODA-uitgaven rapporteren bij de OESO die voldoen aan de definitie en richtlijnen die door de OESO-landen zijn vastgesteld. Donorlanden zijn echter niet verplicht alle uitgaven die als ODA kwalificeren ook als zodanig te rapporteren.

In de periode 1975–2012 en in 2015 behaalde Nederland de internationale norm om minimaal 0,7% van het BNI aan ODA te besteden. Vanaf 2013 is het Nederlandse ODA-budget weliswaar nog steeds gekoppeld aan de ontwikkeling van het BNI, maar vormt de 0,7% geen zelfstandige doelstelling meer. In de verschillende regeer- en coalitieakkoorden zijn daarover afspraken gemaakt. In onderstaande figuur is de realisatie van de Nederlandse ODA-prestatie vanaf 1975 weergegeven, afgezet tegen het OESO-gemiddelde.

Figuur 1: ODA-prestatie van Nederland en het OESO-gemiddelde in % van het BNI vanaf 1975 t/m 2022



De kern van de Nederlandse ODA-systematiek, welke door het kabinet wordt gehanteerd, wordt hieronder beschreven. De systematiek gaat uit van een jaarlijks totaal ODA-budget (in jargon, het ODA-plafond) dat is gekoppeld aan de (verwachte) BNI-ontwikkeling. Het kabinet stelt in de Startnota vast wat het uitgangspunt van de hoogte van het ODA-budget is. De Tweede Kamer wordt jaarlijks op Prinsjesdag geïnformeerd over het meerjarige ODA-budget en de berekening daarvan middels bijlage 6 van de HGIS-nota, en de realisatie van de ODA-prestatie in bijlage 5 van het HGIS-jaarverslag.

Het totale ODA-budget is verdeeld over verschillende departementale begrotingen. Daarnaast geldt een vaste toerekening binnen het ODA-budget van EU-afdrachten. Dit is zichtbaar in bijlage 2 van de

² ODA history of the 0,7 target.

³ International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade», UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 October 1970, paragraph 43.

HGIS-nota. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is de coördinerend Minister voor ontwikkelingssamenwerking en daarmee ook voor het totale ODA-budget. Vakministers met ODA-budget op de departementale begroting zijn verantwoordelijk voor uitgaven vanaf de eigen begroting. Voor 2023 is de opbouw van het ODA-budget in tabel 1 weergegeven. De Minister voor BHOS is verantwoordelijk voor de totale ODA-uitputting.

Tabel 1: Verdeling ODA-budget 2023

| | |
|---|--------------|
| Stand Voorjaarsnota 2023 (x EUR 1 miljoen) | 2023 |
| Totaal ODA budget | 6.434 |
| <i>waarvan</i> | |
| BHOS | 3.358 |
| Buitenlandse Zaken | 1.492 |
| <i>wv. Apparaat</i> | <i>346</i> |
| <i>wv. EU-toerekening</i> | <i>863</i> |
| <i>wv. EOF</i> | <i>100</i> |
| <i>wv. Programma</i> | <i>183</i> |
| Financiën | 308 |
| Asieltoerekening (JenV en OCW) | 1.186 |
| <i>wv. JenV</i> | <i>1.149</i> |
| <i>wv. OCW</i> | <i>37</i> |
| Overig (OCW, LNV, IenW, overig JenV) | 90 |

1.1 Macro-economische bijstellingen en wijzigingen van het ODA-budget

Het ODA-budget wordt twee keer per jaar gewijzigd op basis van macro-economische bijstellingen van het BNI (zowel volume- als prijsontwikkeling). Dit gebeurt op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) in het voorjaar en de Meerjarige Economische Verkenning (MEV) in het najaar. De meerjarige effecten van deze macro-economische bijstellingen op het ODA-budget worden in de eerste suppletore begroting (CEP), de BHOS-begroting (MEV) en in de tweede suppletore begroting (MEV) gepresenteerd.

Tabel 2: technische verwerking macro-cijfers

| | Lopende jaar (t) | t+1 en verder |
|------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| CEP | 1 ^e suppletore begroting | 1 ^e suppletore begroting |
| MEV | 2 ^e suppletore begroting | Begroting t+1 |

Begrotingsmutaties vanwege macro-economische bijstellingen worden als mee- of tegenvallers verwerkt op het verdeelartikel 5.4 van de BHOS-begroting (het bufferartikel, zie verder deel 1.4 van deze brief). Dit betekent dat als het BNI van Nederland volgens het CPB hoger uitkomt dan in een eerdere raming verwacht, ook het ODA-budget meestijgt. Andersom daalt het ODA-budget bij een verlaging, ten opzichte van de eerdere raming. Door de koppeling aan het BNI kent het ODA-budget normaliter een groei van jaar op jaar. Bij economische (nominale) krimp is dat niet het geval. De definitieve vaststelling van het BNI van het achterliggende jaar in het voorjaar daarna, leidt niet meer tot aanpassing

van het budget. Een hoger dan verwacht BNI doet de ODA-prestatie (i.e. het ODA-percentage) in dat specifieke jaar zakken ten opzichte van de vorige raming en omgekeerd.

Het totale ODA-budget kan verder wijzigen door tussentijdse besluitvorming van het kabinet. Zo heeft het kabinet in 2022 en 2023 aanvullend budget beschikbaar gesteld vanwege de oorlog in Oekraïne. De uitgaven ten behoeve van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne zijn volgens de richtlijnen van de OESO/DAC ook te kwalificeren als ODA. Het kabinet heeft besloten om vanuit het ODA-budget eenmalig EUR 150 miljoen ter beschikking te stellen. Dit is slechts een beperkt deel van de totale uitgaven voor deze opvang, dat nu niet aan ODA is toegerekend.

Bij het bepalen van de ODA-prestatie van Nederland vormt het ODA-budget de grootste factor, maar het is niet de enige. Er kunnen ook uitgaven bij de ODA-prestatie worden gerekend die geen onderdeel zijn van het ODA-budget. Een voorbeeld hiervan is het kwijtschelden van schulden aan ontwikkelingslanden uit hoofde van de exportkredietverzekeringen (EKV). Deze schulden zijn ontstaan door investeringen of leveringen van Nederlandse bedrijven aan bedrijven in ontwikkelingslanden, waarvoor de Nederlandse overheid uit hoofde van de EKV garant staat. Als de ontvangende partij niet betaalt, resulteert deze constructie in een schuld van de overheid van het ontwikkelingsland aan de Nederlandse overheid. In multilateraal verband (de Club van Parijs) kan besloten worden tot schuldkwijtschelding. In dat geval wordt het effect daarvan achteraf aan de ODA-prestatie toegevoegd.

1.2 Asieltoerekening eerstejaarsopvang

In 1988 is door het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) besloten dat eerstejaars opvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden, die op de OESO/DAC lijst voor ODA-ontvangende landen staan, als ODA mag worden gerapporteerd.⁴ In 1992 is dat voor de eerste keer gedaan door vijf donoren, waaronder Nederland. De Kamerbrief «Vreemdelingenbeleid» uit 2015 van mijn ambtsvoorganger geeft duiding aan de richtlijnen van de OESO/DAC en maakt vertaalslag naar de Nederlandse praktijk.⁵ Bij de Voorjaarsnota 2010 besloot het Kabinet, op advies van de 13^e studiegroep begrotingsruimte, om asiel niet meer als generaal dossier te verwerken en om de volledige eerstejaars asielopvang aan ODA toe te rekenen.⁶ In 2019 is de richtlijn van OESO-DAC voor de toerekening verduidelijkt wat vanaf dat jaar leidde tot aanpassing van de toerekening.⁷ Tegelijkertijd is een verbetering van de toerekeningssystematiek doorgevoerd wat leidde tot een transparantere en schokbestendiger toerekening.

Binnen het Nederlandse systeem wordt de toerekening van eerstejaarsopvang van vluchtelingen in de kern berekend op basis van de gemiddelde COA-bezetting in een jaar waarbij per persoon wordt bijgehouden hoeveel tijd deze zich in de opvang bevindt (met een maximum van een jaar). Deze bezetting vermenigvuldigd met de overeengekomen COA-kosten (die jaarlijks worden geïndexeerd) voor de eerstejaarsopvang per vluchteling bepaalt de uiteindelijke asieltoerekening aan ODA in een jaar. Hieronder vallen ook uitgaven zoals de uitgaven voor onderwijs, gezondheid en huisvesting/onderdak. Daarnaast wordt de subsidie voor Vluchtelingen Werk Nederland volledig aan ODA toegerekend, voor de

⁴ OESO/DAC lijst voor ODA-ontvangende landen.

⁵ Kamerstuk 19 367, nr. 2079.

⁶ Kamerstuk 32 395, nr. 1.

⁷ Kamerstuk 35 210, nr. 1.

rechtsbijstand en de tolken van de IND wordt 80% toegerekend aan ODA. De uiteindelijke ODA-bijdrage in een jaar wordt op basis van nacalculatie berekend, waardoor ODA alleen betaalt voor de werkelijk gebruikte eerstejaarsopvang. De nacalculatie van jaar t wordt verwerkt in begrotingsjaar t+1 in de eerste suppletoire begroting. Als er onvoorziene ontwikkelingen zijn, kan het kabinet besluiten van deze systematiek af te wijken.

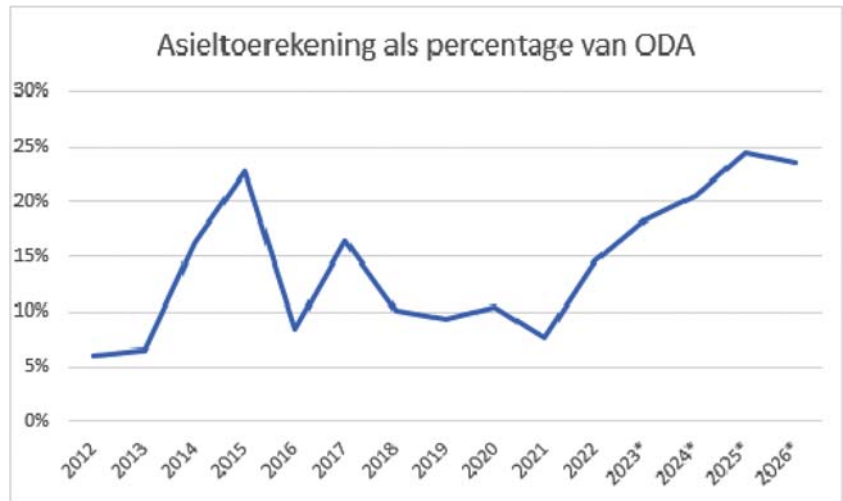
Voor de berekening van de gemiddelde bezetting stelt het Ministerie van Justitie en Veiligheid met haar partners twee keer per jaar een Meerjaren Productie Prognose (MPP). De MPP beoogt een gemeenschappelijk toekomstbeeld voor de migratieketen en haar partners te geven op strategisch niveau en dient als één van de bronnen voor de begrotingscyclus. De MPP wordt periodiek bijgesteld op basis van de inzichten, onzekerheden en aannames die op dat moment van kracht zijn voorafgaand aan de reguliere momenten in de begrotingscyclus: Rijksbegroting, de voorjaarsnota en de najaarsnota. Deze bijstellingen van de MPP worden in februari/maart en september opgeleverd. Hierover zijn afspraken met o.a. het Ministerie van Financiën gemaakt. De MPP wordt dus op cyclische wijze samengesteld en daarbij continu verbeterd. Het prognosticeren van de instroom naar Nederland is een complex proces, waarbij rekening gehouden moeten worden met een veelvoud aan externe factoren.

Bij deze prognoses bestaan meer onzekerheden naar gelang er verder in de tijd wordt gekeken. Gezien het feit dat het traject voor de aankomende MPP al loopt, het maken van een prognose complex is en de nodige nauwkeurigheid vereist, kan de MPP niet zomaar versneld worden. Een eventuele versnelling zal dan ten koste gaan aan de kwaliteit van de prognoses. Voor meer informatie omtrent (de totstandkoming van) de MPP verwijs ik naar het gepubliceerde protocol.⁸

Indien deze prognose na een periodieke bijstelling naar boven wordt bijgesteld, stijgt de raming voor de kosten voor de eerstejaarsopvang, en daarmee de ODA-toerekening ook. Bij een MPP die naar beneden wordt bijgesteld, geldt dit vice versa. Het kabinet heeft besloten de hogere uitgaven aan reguliere eerstejaarsopvang conform overeengekomen systematiek binnen de kaders van het ODA-budget in, met uitzondering van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. In onderstaande figuur wordt zichtbaar gemaakt wat het percentage is van de kosten voor eerstejaarsopvang van vluchtelingen in relatie tot het totale ODA-budget. De jaren 2023 en verder betreffen een prognose. De asieltegenvaller als gevolg van de meest recente MPP is tot en met 2026 ingeboekt.

⁸ Zie protocol MPP.

Figuur 2: Asieltoerekening als percentage van het ODA-budget. *prognose waarbij de recente asieltegevallen t/m 2026 is ingeboekt.



1.3 Andere fluctuaties

Naast de fluctuaties in het BNI en de asieltoerekening zijn er ook andere factoren die effect hebben op het totaal van het ODA-budget of delen daarvan. Naast de budgetten op de BHOS-begroting staan er ODA-budgetten op andere begrotingen (zie tabel 1). Bijstellingen op ODA-budgetten van andere departementen worden ook verwerkt via het verdeelartikel 5.4 op de BHOS-begroting op de reguliere begrotingsmomenten. Als een ODA-budget op een ander departement deels niet wordt besteed, leidt dit tot een positieve mutatie op het verdeelartikel en vice versa. Dit zijn veelal technische bijstellingen die via de HGIS-nota worden verwerkt. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage vanuit het ODA-budget aan het apparaatsbudget van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Loon- en Prijsbijstelling daarop die via het verdeelartikel wordt verwerkt.

Daarnaast is een deel van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie toerekenbaar aan ODA. In het huidige coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is de ODA-toerekening van de EU-afdrachten vastgesteld op EUR 863 miljoen per jaar. Dit is een vast bedrag dat onderdeel is van het ODA-plafond en meetelt in de Nederlandse ODA-prestatie.

1.4 Werking verdeelartikel 5.4

Mede vanwege het fluctuerende ODA-budget en om de inzichtelijkheid van de BHOS begroting te verbeteren is met ingang van begrotingsjaar 2017 het artikelonderdeel 5.4 (Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen) gecreëerd, ook wel het «verdeelartikel» of «bufferartikel» genoemd.⁹ BHOS verwerkt BNI-fluctuaties op dit artikelonderdeel. Daarnaast verwerkt BHOS op dit verdeelartikel asiel fluctuaties, bijstellingen op ODA-budgetten van andere departementen en tot slot kan hier overprogrammering worden geregistreerd. Overprogrammering houdt in dat er meer programma's of bijdragen worden gepland dan waarvoor budget beschikbaar is. Om de kabinetsdoelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking te behalen en tot volledige uitputting van ODA-middelen te komen werkt BHOS met een overprogrammering.

⁹ Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 62.

De uitvoering van het beleid leert dat bijvoorbeeld (geo)politieke ontwikkelingen en uitvoeringsmogelijkheden in de landen waarin programma's worden uitgevoerd gedurende het jaar kunnen leiden tot vertragingen in de uitputting van de ODA-middelen. Indien er sprake is van overprogrammering is dat zichtbaar als een negatieve stand op het verdeelartikel. Sinds de coronapandemie is er geen gebruik gemaakt van overprogrammering op het verdeelartikel. Hiervoor zijn twee redenen: ten eerste had de economische onzekerheid ten tijde van en direct na de coronapandemie grote fluctuaties in de macro-economische prognoses tot gevolg. Ten tweede was er onzekerheid ten aanzien van de asieluitgaven na de coronapandemie. Dit vroeg om een voorzichtige benadering, wat heeft geresulteerd in een relatief ruime buffer op het verdeelartikel vanaf 2021.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het kabinet beoogt uiteraard een doelmatig en doeltreffend OS-beleid te voeren. De Algemene Rekenkamer bevestigt een doelmatig en doeltreffend BHOS-beleid in het meest recente rapport over begrotingsjaar 2022.¹⁰ Het verwerken van BNI-fluctuaties, asielfluctuaties en technische bijstellingen op ODA-budgetten via het verdeelartikel 5.4 vergroot de doelmatigheid van het langjarig OS-beleid. Het verdeelartikel bevordert de doelmatigheid omdat wijzigingen in het totaal van het ODA-budget of in separate onderdelen ervan (zoals uitgaven aan eerstejaarsopvang vluchtelingen) niet direct leiden tot aanpassing van het budget van de lopende BHOS-programma's die door het parlement zijn geautoriseerd. Dit zorgt voor zoveel mogelijk rust in de uitvoering van het beleid en daarmee een doelmatige en doeltreffende uitvoering van OS-programma's en uitgave van Nederlandse ODA-middelen. Dit biedt bijvoorbeeld in belangrijke mate (financiële) zekerheid aan meerjarige programma's en de realisatie van de daarin vastgelegde doelen en resultaten waarmee de overheid zich ook betrouwbaar toont.

Voorwaarde voor een goede werking van deze systematiek is wel dat de fluctuaties niet te groot zijn ten opzichte van de opgebouwde buffer. Als een negatieve bijstelling veel groter is dan het saldo op het verdeelartikel, zal een ombuiging binnen het ODA-budget aan de orde zijn. Maar ook in dat geval zal de buffer een belangrijk deel van de schok dempen. Een eventuele grote positieve mutatie in de tweede helft van een lopend begrotingsjaar, zoals bij de MEV, wordt vaak besteed door bestaande programma's en (multilaterale) partners van extra middelen te voorzien.

Wanneer er geen verdeelartikel zou bestaan, zou iedere positieve dan wel negatieve mutatie direct gevolgen hebben voor de budgetten op de beleidsartikelen van de BHOS-begroting en daarmee op de OS-programma's. Het langjarig plannen van beleid is daarmee minder goed gewaarborgd en dientengevolge minder doelmatig en doeltreffend en zal dus ook tot minder beleidsresultaten leiden. De Algemene Rekenkamer heeft in het verantwoordingsonderzoek 2020 het bufferartikel als volgt schematisch weergegeven.

¹⁰ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 BHOS, Bijlage bij Kamerstuk 36 360 XVII, nr. 2.

Figuur 3: Illustratie werking verdeelartikel 5.4, overgenomen van het Verantwoordingsonderzoek 2020 van de Algemene Rekenkamer.¹



¹ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bijlage bij Kamerstuk 35 830 XVII, nr. 2.

2. Parameters ODA-systematiek

De ODA-systematiek kent enkele parameters die de omvang van het ODA-budget en de ODA-prestatie beïnvloeden. De keuzes die daarin worden gemaakt, zijn een politieke afweging met het oog op de realisatie van het voorgenomen beleid. Eventuele eenmalige ophogingen van het ODA-budget zoals die de afgelopen jaren zijn voorgekomen als gevolg van een kabinetsbesluit, zijn reeds uitzonderingen binnen de huidige systematiek en daarom niet in dit overzicht meegenomen.

1) Beperken kosten eerstejaars asielopvang

Maatregelen gericht op het beperken van de kosten voor eerstejaars asielopvang zorgen voor een lagere ODA toerekening. Een van de opties is het treffen van maatregelen om te sturen op de instroom. Daarnaast wordt ingezet op het verder op orde brengen van de asielopvang. De inzet is dat deze maatregelen bijdragen aan een doelmatiger opvang en lagere kosten voor ODA.

2) Uitgaven eerstejaars asielopvang in Nederland

Er zijn verschillende modaliteiten denkbaar op welke wijze eerstejaarsopvang van vluchtelingen kan worden gefinancierd. De uitgaven die als ODA kwalificeren kunnen bijvoorbeeld volledig betaald worden uit het bestaande ODA-budget (dit is de huidige systematiek waartoe het kabinet besloten heeft, met uitzondering van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne), maar ook in het geheel niet of slechts gedeeltelijk.

In de huidige systematiek worden stijgingen en dalingen van de uitgaven voor de eerstejaarsopvang vluchtelingen uit ontwikkelingslanden – via het bufferartikel – opgevangen binnen het beschikbare ODA-budget, uitzonderingen daargelaten. ODA-budget dat hieraan wordt uitgegeven kan niet worden ingezet voor andere doelen op de BHOS-begroting. Daardoor ontstaat fluctuatie van het budget dat aan OS-programma's kan worden uitgegeven.

Varianten hierin zijn bijvoorbeeld een nader vast te leggen plafond voor de toerekening aan ODA van uitgaven voor eerstejaarsopvang of dat de uitgaven voor eerstejaarsopvang geheel buiten het ODA-budget worden gehouden. Ook in dat laatste geval kunnen deze uitgaven als ODA-uitgaven gerapporteerd worden aan de OESO waardoor ze ook meegenomen worden bij het berekenen van de Nederlandse ODA-prestatie (zie ook parameter 4). Effect van beide varianten is dat het budget dan op een van de begrotingsmomenten elders op de Rijksbegroting moet worden gevonden om de uitgaven aan eerstejaarsopvang te dekken en dat de ODA-prestatie mogelijk meer zal fluctueren.

Aangaande de ODA-toerekening eerstejaarsasielopvang en de doelmatigheid van de asielketen zijn in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) nummer 14 in april 2020 twee beleidsopties uitgewerkt om de doelmatigheid van de asielketen te verhogen.¹¹ Uitgangspunt van beide opties is dat één ministerie zowel beleids- als budgetverantwoordelijk is. Optie 1 betreft het centreren van de verantwoordelijkheden bij het Ministerie van JenV. Het ODA-budget wordt in deze variant eenmalig structureel verlaagd waarmee het losknippen van de budgettaire relatie tussen ODA en de asielrekening budgetneutraal wordt opgelost. Het budget dat op de begroting van JenV staat wordt ook niet meer toegekend aan het ODA-budget op de BHOS-begroting. Dit kan nog wel gerapporteerd worden als ODA, als onderdeel van de Nederlandse ODA-prestatie.

Tegenvallers daarboven moeten op de JenV begroting worden gecompenseerd dan wel generaal. Het rapport stelt daarvoor het instellen van een reserve voor. Optie 2 betreft een grootschalige reorganisatie van de asielketen naar Buitenlandse Zaken. Hier zitten ook nadelen aan, zoals de vraag of de kosten van een reorganisatie opwegen tegen de potentiële doelmatigheidswinst.

3) Mate van koppeling aan de economische ontwikkelingen

In Nederland is het ODA-budget conform besluit van het kabinet gekoppeld aan de ontwikkeling van het BNI (zowel volume- als prijsontwikkeling) waarmee *top down* een totaal ODA-budget (het plafond) wordt vastgesteld dat meebeweegt met de conjunctuur. De basis hiervoor is de genoemde VN-norm van 0,7% van het BNI. Deze koppeling is niet wettelijk vastgelegd, maar is het resultaat van politieke afspraken. In het huidige coalitieakkoord is opgenomen dat met de verhoging van het ODA-budget bewogen wordt naar de internationale norm. Een mogelijk alternatief is het voor een kabinetsperiode vastleggen van de omvang van het ODA-budget. Effect hiervan is dat het budget minder fluctueert, terwijl de ODA-prestatie als percentage van het BNI meer zal fluctueren.

¹¹ BMH 14 Naar een wendbare migratieketen.

4) Manier van bijstellen

Het ODA-budget in Nederland volgt de (verwachte) ontwikkeling van het BNI. Dit resulteert in fluctuaties van het budget gedurende het uitvoeringsjaar, terwijl de feitelijke vaststelling van het BNI pas plaatsvindt in het voorjaar van het daarop volgende uitvoeringsjaar. Het is mogelijk hier varianten op te ontwikkelen waarbij het budget met een vertraging de feitelijke BNI-ontwikkeling volgt. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor het CEP of de MEV (of beide) enkel de jaren $t+x$ worden bijgesteld, niet het lopende jaar (t). Effect hiervan is meer budgettaire rust in het uitvoeringsjaar, maar grotere budgettaire sprongen in de jaren daarna. Tevens kan dit leiden tot een grotere afwijking van de geprognosticeerde ODA-prestatie in het voorjaar en de uiteindelijk behaalde ODA-prestatie op het eind van het jaar.

5) Top-down of bottom-up systematiek

De Nederlandse systematiek is dat er een ODA-plafond (het ODA-budget) wordt vastgesteld door het kabinet op grond van een berekening. Daarbinnen wordt een aantal toerekeningen en uitgaven gefinancierd. Dit zorgt ervoor dat een verschuiving op een van de uitgaven/toerekeningen altijd leidt tot verdringing elders. Bij het overschrijden van dit plafond, door bijvoorbeeld onverwacht hogere kosten voor eerstejaarsopvang, moet er een keuze worden gemaakt of om het in de ODA uitgaven in te passen, of om het ODA-budget (en dus de ODA-prestatie) te verhogen met generale middelen. Het is als alternatief ook mogelijk om een al dan niet aan het BNI gekoppeld ODA-budget vast te stellen dat zich alleen richt op Nederlandse OS-inspanningen in het buitenland terwijl andere budgetten (bv asieltoerekening en de EU-toerekening) daar als resultante bij worden opgeteld om de totale Nederlandse ODA-prestatie te bepalen, een zogenaamde bottom-up benadering. De koppeling tussen vrij inzetbaar budget voor OS-programma's en de gerealiseerde ODA-prestatie wordt daarmee losser.

Tot slot

Het kabinet erkent dat elke systematiek voor- en nadelen heeft en dat elke systematiek het resultaat is van verschillende perspectieven en belangen en de gekozen systematiek betreft grotendeels een politieke keuze. Voorop staat dat het kabinet doelmatigheid en doeltreffendheid voorwaardelijk acht bij de besteding van middelen. De beschreven parameters en de richtlijnen vanuit de OESO/DAC tegen elkaar afwegende is het kabinet van mening dat de huidige Nederlandse werkwijze met de buffer passend is bij de ODA-systematiek zoals beschreven in deel 1 van deze brief. Daarin is een balans gevonden waarbij het ODA-budget is gekoppeld aan de ontwikkeling van het BNI, waardoor het budget over de langere termijn gemiddeld toeneemt, terwijl fluctuaties in de uitgaven voor eerstejaarsasielopvang binnen het ODA-budget worden opgevangen. Als er onvoorziene ontwikkelingen zijn, kan het kabinet besluiten daarvan af te wijken. Uiteraard ben ik bereid om, als die behoefte bestaat, een technische briefing te faciliteren over de ODA-systematiek.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher