

36 600 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat van
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII)
voor het jaar 2025

Nr. 4 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XVII) van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

De ontwerpbegroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp omvat € 3.598 miljoen aan uitgaven, € 3.687 miljoen aan verplichtingen en € 53,2 miljoen aan ontvangsten.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Actualiteit van onderzoeken Algemene Rekenkamer
2. Doelen en kengetallen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda

1. Actualiteit van onderzoeken Algemene Rekenkamer

Graag brengen wij u een aantal onderzoeken van de Algemene Rekenkamer onder de aandacht. Dit doen wij omdat de resultaten van deze onderzoeken relevant zijn binnen de huidige ontwikkelingen binnen Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO).

Werkwijze indicatoren

In 2024 hebben we 2 rapporten gepubliceerd, *Resultaten tellen* over de Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden en het *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* waarin we rapporteerden over de opvang van vluchtelingen in de regio. In beide rapporten concludeerden we dat de huidige werkwijze met indicatoren niet goed werkt en een beperkt beeld van de werkelijkheid geeft.

We hebben 3 problemen gesignaleerd met het tellen van resultaten:

1. Er zijn problemen met het eenduidig en goed tellen van resultaten. We zien dat instructies niet helder zijn, dat de instructie niet goed wordt toegepast en dat er geen controle is voordat de cijfers worden ingevoerd.
2. We zagen dat wat er geteld wordt niet altijd past bij het beleid en bij de gestelde doelen.
3. Er waren (waardevolle) resultaten die niet geteld worden of moeilijk te tellen zijn.

Duidelijke doelstellingen en goede indicatoren zijn belangrijk omdat de minister uw Kamer daarmee een goed beeld kan geven van de behaalde resultaten van het beleid en van de effectiviteit van het uitgegeven geld. Vervolgens kan hiervan geleerd en, waar nodig, nog bijgestuurd worden.

Naar aanleiding van onze rapporten is een traject ingezet met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met rapporteurs Ram en Hirsch uit de Vaste Kamercommissie BHO om het inzicht in de bereikte resultaten te verbeteren. De rapporteurs hebben hiertoe 5 verbetervoorstellen gedaan aan de minister voor BHO¹ met betrekking tot onder andere de vereenvoudiging en verbetering van de indicatoren. De minister voor BHO geeft in reactie hierop aan dat *“Het kabinet kan zich in algemene zin vinden in de verbetervoorstellen en zal deze vijf punten uitwerken in een plan van aanpak dat met de Kamer gedeeld zal worden voor de eerste procedurevergadering na het reces.”*²

Aandacht voor terugdringen fragmentatie ontwikkelingsactiviteiten

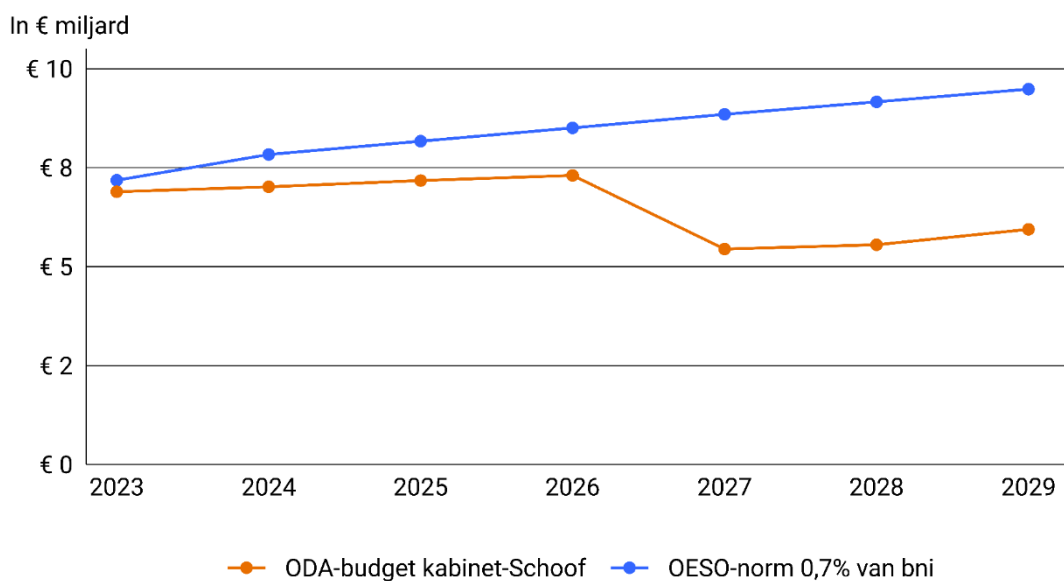
In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* (mei 2023) rapporteerden wij over de uitvoering van het ‘Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid’. Dit plan betrof 10 aanbevelingen die zijn gedaan door een werkgroep onder de werktitel *Werken aan Impact: minder-beter-flexibeler*. Met dit programma wilde het ministerie in 3 jaar (2019 – 2022) de impact van het OS-beleid vergroten door de fragmentatie van de OS-activiteiten terug te dringen en te investeren in monitoren, evalueren en leren. Kleine projecten brengen een relatief hoge werklast met zich mee.

¹ & ² Verslag schriftelijk overleg vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d.1 juli 2024 kst-36560-XVII-9

Versnippering van projecten maakt het daarom lastiger om toekomstbestendige impact te realiseren.

De komende jaren bezuinigt de minister voor BHO op het Official Development Assistance (ODA) budget. Het ODA budget wordt berekend met de OESO-norm; 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni). Sinds het kabinet-Rutte II neemt Nederland 0,7% van het bni minus een korting van € 1,4 miljard als uitgangspunt voor de berekening van het ODA-budget. In het kabinet-Schoof is besloten om verder te bezuinigen op het ODA budget oplopend tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Naast geld voor ontwikkelingshulp mogen verschillende uitgaven toegerekend worden aan het ODA-budget. Dit zijn uitgaven zoals de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland, een deel van de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie (EU) en een deel van de apparaatskosten van het Ministerie van Buitenlandse zaken. Nederland zit al een aantal jaar onder 0,7% van het bni. In 2023 was het ODA percentage € 6,9 miljard (0,66%). Met de bezuinigingen van het nieuwe kabinet zakt Nederland de komende jaren verder onder de norm van 0,7%. Dit loopt verder terug tot € 5,5 miljard (0,42%) in 2028. Zie figuur 1 voor het verloop van het ODA budget in de komend jaren.

Figuur 1 *Ontwikkeling ODA-budget kabinet-Schoof ten opzichte van de Budget ODA zakt komende jaren verder onder de OESO-norm*



OESO-norm

Met de aankomende bezuinigingen is het belangrijk dat de minister aandacht blijft houden voor het terugdringen van fragmentatie. Fragmentatie zorgt voor hogere administratieve lasten, een hogere werkdruk en bemoeilijkt het behalen van toekomstbestendige resultaten. De ontwerpbegroting wordt gekenmerkt door terughoudendheid in het maken van beleidskeuzes met als reden dat het regeerprogramma ten tijde van het opstellen van de ontwerpbegroting nog niet vastgesteld. We zien dat de bezuinigingen als gevolg daarvan pro rata zijn verdeeld over de verschillende beleidsartikelen in de ontwerpbegroting van BHO. We attenderen op het belang van het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes als gevolg van de voorgenomen bezuinigingen, om te zorgen dat de fragmentatie niet toeneemt en ten koste gaat van de effectiviteit en impact van de activiteiten.

2. Doelen en kengetallen

In de Staat van de Rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (Kamerstuk 36 560, nr. 5) (29 mei 2024) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in haar begroting formuleert. Dat is nu niet het geval.

Geen BHO resultaatindicatoren, vooruitlopend op nieuwe systematiek 2025

In de begroting BHOS 2024 had de minister een tabel opgenomen met begrotingsindicatoren, die de streefwaardes en resultaten van beleid weergaven. Wij constateren dat deze tabel in de ontwerpbegroting BHO 2025 niet langer is opgenomen. Dat geldt niet alleen voor de tabel, maar ook de indicatoren zelf.

De minister schrijft in haar ontwerpbegroting dat zij werkt aan een nieuwe verantwoordingssystematiek, die in het voorjaar van 2025 zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer, en ingevoerd wordt bij de verantwoording over 2025 in 2026. Omdat nog niet bekend is hoe de nieuwe systematiek er precies uit ziet, en of deze voldoet aan de wensen van de Tweede Kamer, is het opvallend dat de minister afscheid heeft genomen van de begrotingsindicatoren zonder dat er een alternatief is. Over 2025 kan uw Kamer op deze manier namelijk

niet beoordelen of de BHO doelen zoals die gesteld zijn in de ontwerpbegroting 2025 uiteindelijk ook worden behaald.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.

De begroting van BHO bevat verplichtingen en uitgaven en is omgeven met financiële risico's (waaronder misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies). De grootste uitgaven in de begroting betreffen bijdragen aan (inter-)nationale organisaties en subsidies aan ontwikkelingsorganisaties. De bijdragen aan internationale organisaties betreffen meestal internationale of bilaterale overeenkomsten waarvoor overeenkomsten zijn gesloten betreffende jaarlijkse contributie. Er gelden hier ook meer gestandaardiseerde afspraken over verantwoording, controle en toezicht. De financiële risico's in relatie tot de verantwoording en rechtmatigheid zijn hier beperkt.

Het risico op fouten in de verantwoording of rechtmatigheid is groter bij subsidies (inclusief de bijdrage aan agentschappen die regelingen uitvoeren). De focus ligt bij BHO op het bereiken van resultaten, en niet op de gebruikte instrumenten. BHO werkt dan ook niet met afzonderlijke subsidieregelingen, maar met een brede subsidieregeling, aangevuld met thematische subsidiebeleidskaders. Het beoordelen van de resultaten vergt daardoor wel de nodige aandacht, omdat de gebruikte instrumenten (zoals subsidies en bijdragen) voor hetzelfde onderdeel van jaar tot jaar kan verschillen of dat meerdere instrumenten tegelijkertijd worden ingezet. Zie ook de toelichting bij het subsidieoverzicht in bijlage 4 van de Memorie van Toelichting. Bij de verplichtingen betreft een deel van het budget de inzet van het instrument Garanties. Hieraan zijn inherent financiële risico's verbonden die adequaat zijn toegelicht in de begroting bij de risicoregelingen.

Verdeelartikel 5.4 is een buffer om financiële risico's BHO op te vangen

Verdeelartikel 5.4 uit de ontwerpbegroting wordt ingezet om fluctuaties (financiële risico's) op te vangen. De minister gebruikt dit artikel voor de volgende 3 redenen:

1. schommelingen in het geraamde bni;
2. mutaties op overige ODA-uitgaven (met name eerstejaarsopvang asielzoekers);

3. overprogrammering.

Zo is als gevolg van de extra toestroom van asielzoekers een ombuiging van totaal € 3,5 miljard in de periode 2023 t/m 2026 op de BHO begroting via dit artikel opgevangen. Als deze schommelingen zorgen voor een positief bedrag op artikel 5.4, dan verstrekt de minister meer budget aan de programmalijnen die daarmee extra activiteiten kunnen uitvoeren. Als deze schommelingen zorgen voor een negatief bedrag op artikel 5.4, dan moet de minister bezuinigen op de lopende programma's. De minister moet er immers voor zorgen dat het saldo van artikel 5.4 aan het eind van een jaar, in begrotingstermen bij de Slotwet, nagenoeg nul is. In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2020 BHOS* hebben wij het gebruik van dit instrument geïllustreerd aan de hand van figuur 2.

Figuur 2 Grafische weergave van de 3 oorzaken voor schommelingen in het BHOS-budget

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

Bezuinigingen en andere financieringsvormen kan leiden tot meer risico's

De minister voor BHO staat aan de vooravond van forse bezuinigingen op zowel het beleid als op het ambtenarenapparaat. De aangekondigde bezuinigingen zullen een grote impact hebben op het beleid van de minister voor BHO en van het Ministerie van BZ (waar BHO gebruik van maakt). In de ontwerpbegroting 2025 is voor € 297 miljoen aan ODA bezuinigingen ingeboekt. Mede in relatie tot de taakstelling op personeel is al gesproken over het opheffen van ambassades. Het fors bezuinigen kan betekenen dat de uitvoering van beleid van de minister voor BHO (strategisch gericht op meerjarige inzet van instrumenten voor veiligheid, diplomatie, handel, noodhulp etc.) stagneert en dat er risico's ontstaan die later alsnog moeten worden opgelost.

Om bestaand beleid niet in gevaar te brengen kiest de minister voor BHO in de toekomst mogelijk andere vormen van financiering zoals revolverende fondsen. Het intensiever gebruik maken van revolverende fondsen is een mogelijkheid om bezuinigingen op te vangen. Het principe van revolverende fondsen is dat opbrengsten terugvloeien naar het fonds, waardoor het geld opnieuw ingezet kan worden. Voor u als Kamer is dan van belang dat vooraf goed afgesproken wordt over hoe u jaarlijks wordt geïnformeerd over de resultaten van deze fondsen. Uit ons onderzoek *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk (2019)* blijkt dat er een reëel risico is dat u het zicht op publiek geld verliest zodra het vanuit de begroting aan een fonds buiten het Rijk wordt gedoteerd.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eens per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft de SEA voor BHO op de volgende 2 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Uit de SEA blijkt dat voor alle

begrotingsartikelen komende jaren evaluaties uitgevoerd gaan worden. De minister maakt inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties worden afgedekt. Daartoe is er geen formele verplichting, maar zo heeft de Tweede Kamer wel een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. Het is positief dat, omdat de thema's dekkend zijn, voor BHO 100% van de uitgaven wordt afgedekt met evaluaties.

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten
Wij vinden de periodieke rapportage naar de beleidscoherentie en effecten op voedselzekerheid, water en klimaat in ontwikkelingsland uit de SEA van bijzonder belang. Dit gezien het traject dat is ingezet om het inzicht in de bereikte resultaten te verbeteren en in het bijzonder gezien het 5^e verbetervoorstel van de rapporteurs, zie paragraaf 2 van deze brief. Voor het beoordelen van de effectiviteit en doelmatigheid is het van belang dat de periodieke rapportages van voldoende niveau zijn. Deze rapportage wordt naar verwachting in het najaar van 2024 gepubliceerd. Wij geven aan uw Kamer de suggestie mee om deze periodieke rapportage uit te diepen bij het debat over de verantwoording van de minister voor BHO over 2024. Om zo een beter gesprek over de verantwoording te voeren en over de resultaten die de minister al dan niet heeft bereikt.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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