

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) 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 V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 35 000 V, nr. 1). De begroting omvat € 9.977 miljoen aan uitgaven, € 9.743 miljoen aan verplichtingen en € 460 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 die voortkomen uit onze onderzoeken en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- zicht op resultaat extra geld kabinet-Rutte III;
- aanbevelingen van ons Mali-onderzoek;
- de berekening van de nettobetalingspositie van een EU-lidstaat.

Los van de begrotingsbehandeling willen wij u nog wijzen op het volgende aandachtspunt:

- gedetineerdenbegeleiding.

We sluiten deze brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek(en) van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1. Zicht op extra geld kabinet-Rutte III

In het regeerakkoord zijn omvangrijke intensiveringen in de vorm van extra uitgaven aangekondigd (bijna € 9 miljard in 2019). Ook is in het regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) 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 (Kamerstuk 35 000, nr. 2)(bijlage 16) 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-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*) (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 63).

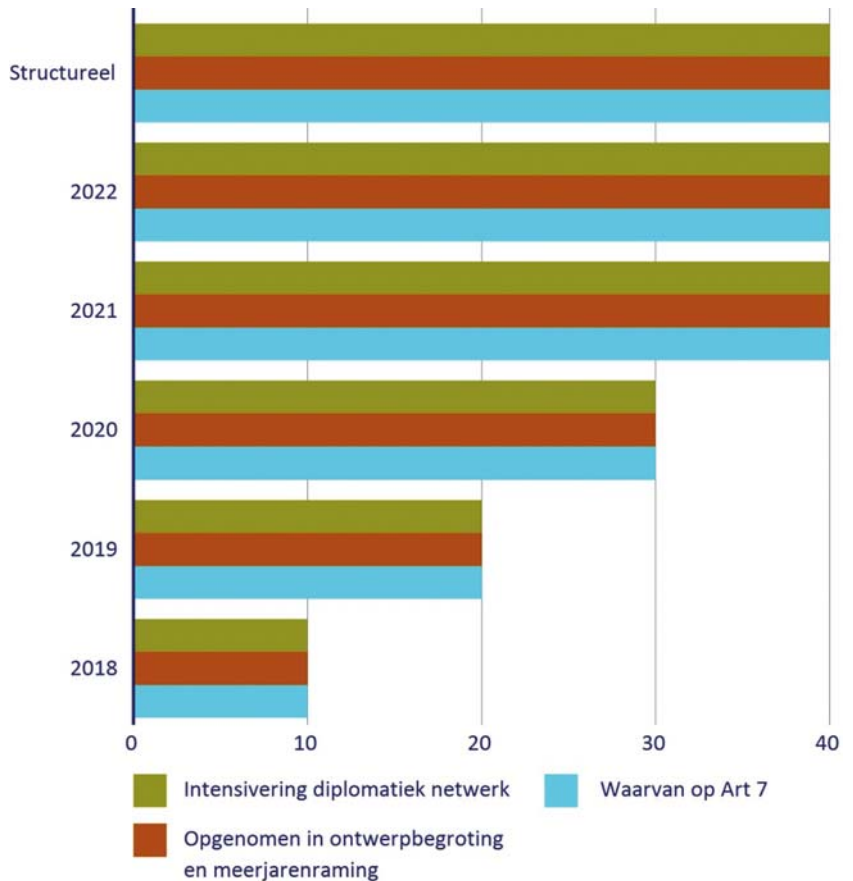
Hierna gaan we in op de beleidsmatige onderbouwing van de extra uitgaven in de ontwerpbegroting 2019. Per begrotingshoofdstuk hebben we één of twee intensiveringen geselecteerd. Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn dit de intensiveringen «diplomatiek netwerk (postennet)» en «cybersecurity». In de bijlage is een tabel opgenomen waarin staat op welke wijze de intensiveringen diplomatiek netwerk en cybersecurity zijn opgenomen in de ontwerpbegroting en meerjarenraming

Intensivering diplomatiek netwerk

De Minister heeft aangegeven in het najaar van 2018 een afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer te sturen over de invulling van de intensivering in het diplomatieke netwerk vanaf 2019. De ontwerpbegroting zelf gaat op de intensivering vanaf 2019 verder niet in. In de aangekondigde brief zal de Minister de Tweede Kamer ook nader informeren over de stand van zaken rond het «24/7 Loket Buitenland», waar Nederlanders in het buitenland bij een «one stop shop» terecht kunnen voor alle dienstverlening en producten van de rijksoverheid.

Het verstrekken van de extra informatie over de ontwikkelingen van het diplomatieke netwerk vanaf 2019 kan ons inziens de controlerende rol van de Tweede Kamer het beste versterken wanneer de Kamer de aanvullende informatie ontvangt voorafgaand aan de begrotingsbehandeling en deze dus in samenhang met de ontwerpbegroting kan bespreken.

Intensivering diplomatiek netwerk (postennet) in miljoenen euro's



(bron: ontwerpbegroting BZ 2019)

De ontwerpbegroting licht de intensivering van het postennet in 2018 toe met een verwijzing naar de postennetbrief¹. In deze brief staat gedetailleerd hoe de intensivering voor 2018 door de Minister wordt ingevuld, met een onderbouwing en een verwijzing naar de verschillende beleidsstukken waarop deze onderbouwing is gebaseerd. Het gaat daarbij om de volgende beleidsstukken:

- de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS)²;
- nota *Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*³;
- de Kamerbrief over een integrale migratieagenda⁴;
- de Defensienota (Kamerstuk 34 919, nr. 1);
- de Staat van de Europese Unie.

De postennetbrief met de onderliggende beleidstukken vormt de basis voor de uitbreiding en versterking van het postennet in 2018. De intensiveringsmiddelen worden ook gebruikt voor de financiering van het «24/7 Loket Buitenland». Ook dit wordt aangegeven in de begroting en de postennetbrief.

In de verschillende (ontwerp)begrotingen is aangegeven welk deel van de apparaatsuitgaven is toe te rekenen aan het postennet:

¹ Kamerstuk 32 734, nr. 31 d.d. 2 juli 2018.

² Kamerstuk 33 694, nr. 12.

³ Kamerstuk 34 952, nr. 1.

⁴ Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2375.

jaar	2017	2018	2019
Totale apparaatskosten (artikel 7)	€ 679 miljoen	€ 668 miljoen	€ 741 miljoen
Toe te rekenen aan postennet	€ 458 miljoen	€ 452 miljoen	€ 518 miljoen

De intensivering van € 10 miljoen voor 2018 is met de voorjaarsnota 2018 in de begroting verwerkt, waarmee het totaalbedrag voor het postennet in 2018 € 462 miljoen wordt. Daarmee wordt de aanvankelijke daling omgezet in een beperkte stijging van het beschikbare budget.

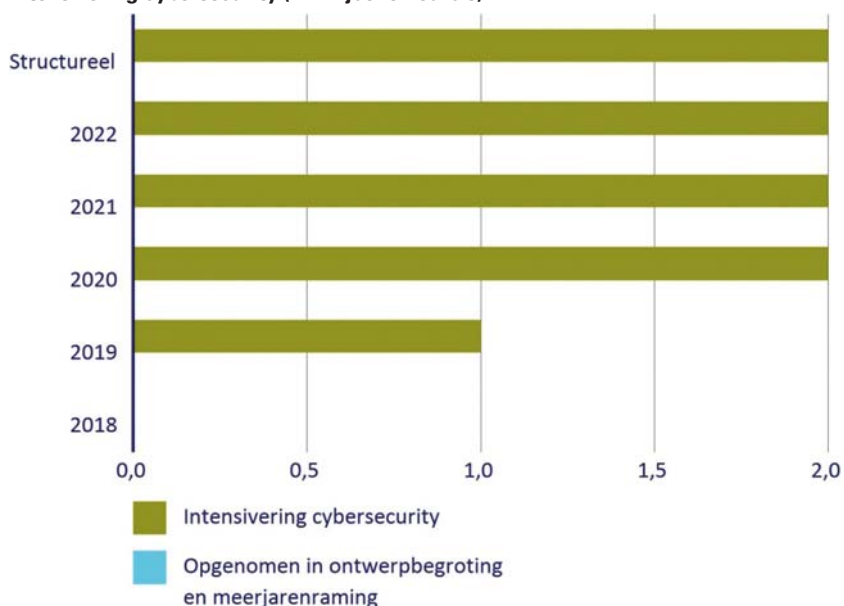
In 2019 is er € 518 miljoen beschikbaar voor het postennet, inclusief een intensivering van € 20 miljoen, waarmee het eerder verhoogde budget nog verder is gestegen.

In ons verantwoordingsonderzoek 2018, dat we mei 2019 publiceren, gaan we uitgebreider in op de ontwikkelingen rond het postennet.

Intensivering cybersecurity

De intensivering cybersecurity van € 1 miljoen is in de ontwerpbegroting 2019 als los onderdeel niet terug te vinden. Wel wordt het onderwerp cybersecurity genoemd bij artikel 2 «Veiligheid en stabiliteit»: onder mutaties «die het gevolg zijn van de prioriteiten uit het Regeerakkoord Rutte III» staat voor 2019 een toevoeging van structureel € 3,9 miljoen per jaar voor «Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme (deel cybersecurity)». Of de intensivering van € 1 miljoen onderdeel uitmaakt van deze toevoeging wordt uit de begroting niet duidelijk. Ook wordt uit de begroting niet duidelijk of en in hoeverre de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang en resultaten.

Intensivering cybersecurity (in miljoenen euro's)



(bron: ontwerpbegroting BZ 2019)

2. Aanbevelingen van ons Mali-onderzoek

In de ontwerpbegroting wordt in de beleidsagenda 2019 ingegaan op de deelname aan militaire missies en operaties, volgens het kabinet een onlosmakelijk onderdeel van de inzet voor een veilig Nederland. Op 13 juni 2018 hebben wij ons rapport «Inzet Nederlandse krijgsmacht voor

VN-missie in Mali» gepubliceerd (bijlage bij Kamerstuk 29 521, nr. 360). In het rapport staat een aanbeveling voor de Minister van Buitenlandse Zaken die we via deze brief nogmaals onder uw aandacht brengen: «We bevelen de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan om in het door hen vastgestelde toetsingskader voor de artikel 100-brieven op te nemen dat in deze brieven met meer nadruk en helderheid ingegaan moet worden op de gevolgen van de missie voor de gereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht als geheel, met daarbij dus expliciet ook aandacht voor de gevolgen voor onderdelen van de krijgsmacht buiten de eenheid die uitgezonden wordt. Hierdoor kan ook het parlement deze zaken meewegen bij de besluitvorming.»

3. Berekening nettobetalingpositie van een EU-lidstaat

Een ontwikkeling die waarschijnlijk zowel direct als indirect de rijksbegroting gaat beïnvloeden, is de brexit. Op dit moment voeren we een onderzoek uit naar de gevolgen van de brexit voor Nederland, hoe Nederland zich daarop voorbereidt en hoe het parlement daarover geïnformeerd wordt. We verwachten dit onderzoek in december 2018 te publiceren. In het kader van de brexit – en met het oog op de onderhandelingen over een nieuw Meerjarig Financieel Kader voor de periode na 2020 – is het van belang te melden dat er verschillende manieren zijn om de *nettobetalingpositie* van een lidstaat te berekenen. Het zou beter zijn om een vastgelegde methodiek te hebben om te voorkomen dat verschillende partijen om hun moverende redenen een eigen methodiek hanteren.

In de zogenoemde *boekhoudkundige definitie* is dat het saldo van alle ontvangsten van een lidstaat minus alle afdrachten. Daarbij worden de traditionele eigen middelen (vooral invoerrechten) geheel toegerekend aan de lidstaat die deze afdraagt. Daarnaast worden alle toerekenbare EU-ontvangsten meegerekend, dus ook de «perceptiekostenvergoeding» voor de inning van de douanerechten en de administratieve ontvangsten, waarmee EU-instellingen die in die lidstaat gevestigd zijn worden gefinancierd.

De Europese Commissie berekent de «*operating budgetary balance*» per lidstaat. De «*operating budgetary balance*» berekent alleen wat er door de lidstaat wordt afgedragen en ontvangen. Een belangrijk verschil met de boekhoudkundige definitie is dat de Commissie de traditionele eigen middelen (zoals de invoerrechten en suikerheffingen die de Commissie ziet als inkomsten van de EU die de lidstaat slechts int) en de administratieve ontvangsten (zoals betalingen aan Europese instellingen in een bepaalde lidstaat zoals Europol in Nederland) niet meerekent. De Commissie beschouwt de traditionele eigen middelen niet als een nationale uitgave, maar als eigen middelen die door de lidstaat tegen een perceptiekostenvergoeding worden geïnd. De perceptiekosten ziet de Commissie als vergoeding voor het innen van de eigen middelen van de EU en worden dus ook niet als ontvangsten meegerekend. Verder voert de Commissie correcties door voor het in balans brengen van de totale EU-inkomsten en -uitgaven. De correcties die worden aangebracht in de nationale afdrachten van een lidstaat aan de EU zijn bedoeld om de begroting in evenwicht te brengen. De EU begroting mag namelijk geen tekort of overschot hebben.

Informatie over de nettobetalingpositie heeft het kabinet opgenomen in de ontwerpbegroting 2019 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V). Op pagina 38 is een overzicht opgenomen van de nettobetalingpositie 2017 van Nederland. De netto afdrachten die worden genoemd (€ 3.431 miljoen) zijn berekend volgens de boekhoudkundige definitie. Daarna volgt de nettobetalingpositie van de tien grootste nettobetalers

volgens de definitie van de Commissie, maar dan wel als percentage van het bruto nationaal inkomen.

4. Gedetineerdenbegeleiding

In onze verantwoordingsonderzoeken over 2016 en 2017 hebben we aandacht besteed aan het beleid voor gedetineerdenbegeleiding in het buitenland (bijlage bij Kamerstuk 34 725 V, nr. 2 en bijlage bij Kamerstuk 34 950 V, nr. 2). In beide onderzoeken constateerden we dat de beleidswijziging niet heeft geleid tot de voorgenomen reallocatie van middelen, tot uitdrukking komend in een hoger aantal bezoeken in zorglanden. Met de beleidswijziging werd de begeleiding afhankelijk van het land waarin de gedetineerde zich bevindt. Landen worden ingedeeld in zorg en niet-zorglanden, afhankelijk van de omstandigheden waarin de gedetineerden zich bevinden.

Verder signaleerden we enkele knelpunten bij de strafoverdracht wanneer gedetineerden de in het buitenland opgelegde straf in Nederland wilde uitzitten. De basis voor de strafoverdracht ligt in 2 wetten, afhankelijk van het land waar de gedetineerde zich bevindt: de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS, voor landen in de Europese Unie) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS, voor andere landen).

Eén van de knelpunten is dat de aanvraagprocedure voor strafoverdracht in het kader van vooral de WOTS vaak lang duurt in het land van detentie. Als de Minister van Justitie en Veiligheid in Nederland de aanvraag vervolgens beoordeelt, leidde de toepassing van de omzettingprocedure van de strafmaat regelmatig tot het oordeel dat er na de overbrenging naar Nederland te weinig strafrestant (in de praktijk vier maanden) over was om de gedetineerde zijn straf verder in Nederland te laten uitzitten. Dit kan tot gevolg hebben dat een gedetineerde niet overgedragen wordt en nog jaren in het buitenland blijft vastzitten.

Uit de jaarlijkse rapportage over gedetineerdenbegeleiding in het buitenland, de zogenoemde Pechtoldbrief van 19 juli 2018 blijkt dat er maatregelen zijn genomen om de gedetineerden zo vroeg mogelijk te informeren over de WETS/WOTS-mogelijkheden (Kamerstuk 30 010, nr. 39). Het minimale strafrestant wordt in de brief niet geadresseerd en blijft in de praktijk waarschijnlijk 4 maanden.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2018 op 15 mei 2019 verwachten we over het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog in december 2018 het onderzoek naar de gevolgen van de brexit voor Nederland te publiceren.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser
president

C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

Bijlage:**Overzicht intensiveringen Kabinet Rutte III**

De intensiveringen diplomatiek netwerk en cybersecurity zijn als volgt opgenomen in de ontwerpbegroting en meerjarenraming:

Intensivering diplomatiek netwerk	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens startnota	10	20	30	40	40	40
Toegekend in begroting tot dusver	10	20	30	40	40	40
<i>Waarvan op Art 7</i>	10	20	30	40	40	40

Intensivering cybersecurity	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Totaal extra volgens startnota	–	1	2	2	2	2
Toegekend in begroting tot dusver	NB	NB	NB	NB	NB	NB
<i>Waarvan op Art</i>	NB	NB	NB	NB	NB	NB