

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2014

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting 2015 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben hoe de Minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

In deze brief beschrijven we eerst de begroting, waarna we enkele aandachtspunten geven. Daarbij brengen we voor deze begroting relevant onderzoek van de Algemene Rekenkamer onder uw aandacht.

De begroting van Buitenlandse Zaken voor 2015 bedraagt ruim € 7,9 miljard. Het grootste deel bestaat uit de EU afdrachten die via de begroting van BZ lopen, € 6,5 miljard² ofwel 82%. Daarnaast worden de apparaatskosten van zowel het Ministerie van BZ als de Minister voor BHOS in deze begroting opgenomen voor een totaalbedrag van € 753 miljoen (9,6%). Voor beleidsuitgaven is € 618 miljoen beschikbaar. Volgens de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota 2015 verwacht de Minister van BZ € 521 miljoen te besteden als *Official Development Assistance* (ODA).³ We spreken over ODA als het gaat om bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding die vallen onder de ODA-criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit zijn bij het Ministerie van BZ voornamelijk personeelsuitgaven (beleidsmedewerkers op het gebied van ontwikkelingssamenwerking), het

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 34 000 XVII, nr. 2) en de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota 2015 (Kamerstuk 34 001, nr. 1)

² Dit is het brutobedrag dat Nederland afdraagt. Het nettobedrag ontstaat door hierop de perceptiekostenvergoeding in mindering te brengen (zie paragraaf 3).

³ Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota 2015 (Kamerstuk 34 001, nr. 1)

Europees Ontwikkelingsfonds en uitgaven aan mensenrechten en het speerpunt veiligheid en rechtsorde.

De begrote ontvangsten van het Ministerie van BZ bedragen in 2015 in totaal € 477 miljoen. Het grootste deel is een vergoeding van de EU voor het innen van de landbouwheffingen en invoerrechten die Nederland moet afdragen aan de EU. Een klein deel betreft ontvangsten uit consulaire dienstverlening.

In onderstaand overzicht hebben we de afzonderlijke artikelen van de begroting 2015 van het Ministerie van BZ afgezet tegen de thema's die in deze brief aan de orde komen. Onder artikel drie vallen de bruto Europese afdrachten (€ 6,5 miljard) en andere bijdrages aan Europa zoals het Europees Ontwikkelingsfonds (€ 175 miljoen) en de Raad van Europa (€ 10 miljoen).

Bij de begroting 2015 van BZ vragen we aandacht voor de volgende onderwerpen:

1. Personeel;
2. Aantal locaties in het buitenland;
3. Europese afdrachten;
4. Open data;
5. Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer.

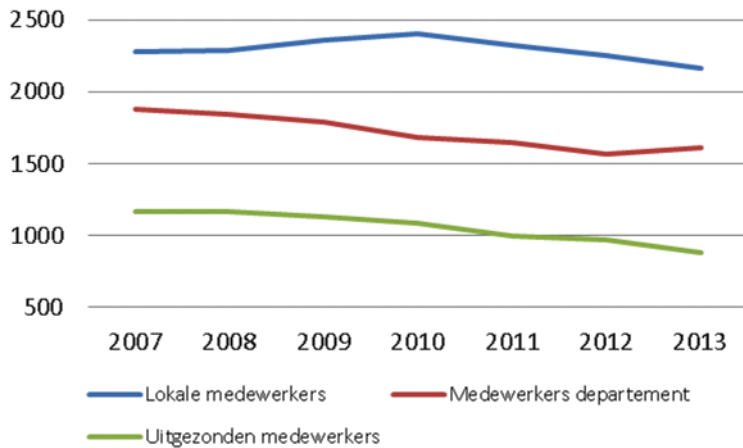
Uitgaven	Begrote bedragen x € 1000	Komt aan bod in
Beleidsartikelen begroting 2015		
1 Internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten	111.701	
2 Veiligheid en stabiliteit	251.622	
3 Europese samenwerking	6.680.065	5,3
4 Consulaire belangenbehartiging	53.220	
5 Geheim	0	
6 Nominaal en onvoorzien	25.018	
7 Apparaat	752.864	5,1 en 6,2
Totaal	7.874.490	

1 Daling aantal medewerkers

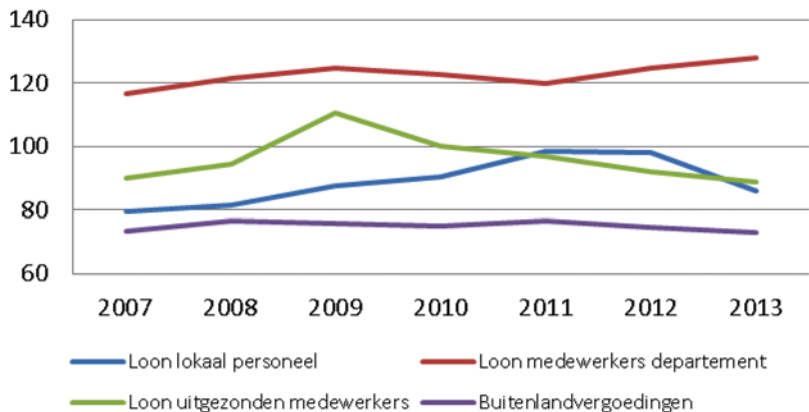
De Minister van BZ staat sinds 2012 voor de opgave te moeten bezuinigen op het hele apparaat van Buitenlandse Zaken⁴. Deze bezuinigingen vallen onder artikel 7 «Apparaat» in de begroting. De Minister vult deze bezuinigingen onder meer in door te bezuinigen op personeel. De precieze ontwikkelingen in aantallen fte en personele uitgaven tonen wij in figuur 3 en 4. Deze cijfers staan niet in de begroting, maar zijn afkomstig uit het sociaal jaarverslag. In 2007 bestond het hele apparaat van Buitenlandse Zaken uit 5.453 fte en in 2013 was dit aantal gedaald naar 4.857 fte. De personele uitgaven ontwikkelden zich van € 395,8 miljoen in 2007 naar € 427,4 miljoen in 2009 en dalen vervolgens naar € 408 miljoen in 2013.

⁴ Modernisering Nederlandse diplomatie (Voor Nederland, Wereldwijd). Kamerstuk 32 734, nr. 15.

Figuur 3: Ontwikkeling personeel BZ in aantallen fte (Bron: Sociaal jaarverslag 2009 t/m 2013)



Figuur 4: Ontwikkeling personele uitgaven BZ in € mln. (Bron: Sociaal jaarverslag 2009 t/m 2013)



Het totaal aantal medewerkers van het Ministerie van BZ daalt langzaam. Dit komt vooral door de afname van het aantal lokale en uitgezonden medewerkers. De personele uitgaven aan deze groepen dalen daarom ook. Het aantal medewerkers op het departement neemt juist licht toe wat ook zichtbaar is in een stijging van deze uitgaven. Op het totaal is echter, zowel wat betreft aantal medewerkers als wat betreft personele uitgaven, een daling ingezet.

2 Daling aantal locaties in buitenland

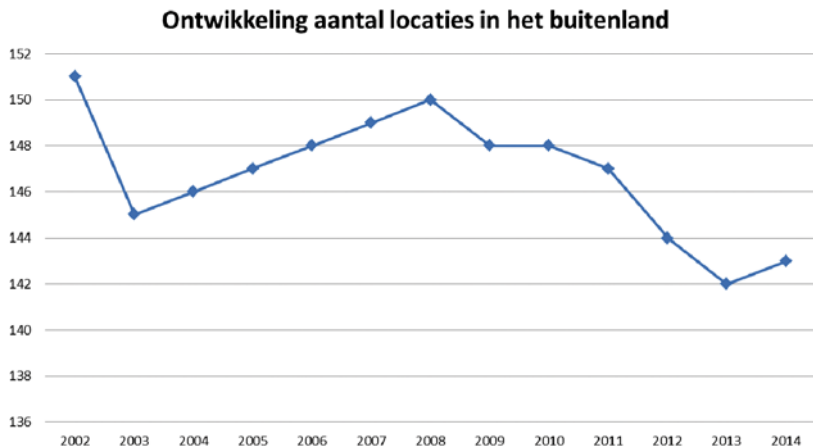
Het Ministerie van BZ kent verschillende diplomatieke en ondersteunende locaties in het buitenland:⁵

- ambassades;
- consulaten generaal;
- andere vertegenwoordiging (Palestijnse Gebiedsdelen);
- permanente vertegenwoordigingen (PV's);
- Regional Support Offices (RSO's)

⁵ Andere Nederlandse vestigingen in het buitenland zijn onder meer: Netherlands Business Support Offices (NBSO) en Netherlands Education Support Office (NESO). Deze worden buiten beschouwing gelaten omdat ze niet onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZ vallen (NBSO) of omdat ze geen deel uitmaken van het diplomatieke- of het hieraan ondersteunende werkproces (NESO).

Het aantal locaties is omvangrijk en de afgelopen jaren flink in beweging. Wij hebben de cijfers op een rij gezet (zie figuur 5). In 2011 werd de eerste RSO operationeel en per eind 2014 zijn er in totaal 7 RSO's (deels) operationeel, waarvan er drie zelfstandig zijn gehuisvest. Hierdoor konden en kunnen posten taken afstoten aan de RSO's. Daarnaast zijn per saldo meer ambassades en consulaten gesloten dan geopend. Dit samen droeg bij aan de afname in uitgezonden en lokaal personeel. Het aantal ambassades⁶ neemt af van 112 in 2002 tot 107 in 2014. Het aantal consulaten neemt af van 30 in 2002 tot 24 in 2014. De 3 zelfstandig gehuisveste RSO's zijn geopend in 2012 en 2013. Daarnaast kent Nederland 9 zelfstandig gehuisveste permanente vertegenwoordigingen. Het totaal aantal locaties in het buitenland komt daarmee op 143 in 2014.

Figuur 5: Ontwikkeling aantal locaties in het buitenland (ambassades, consulaten, andere vertegenwoordiging, PV's en RSO's)



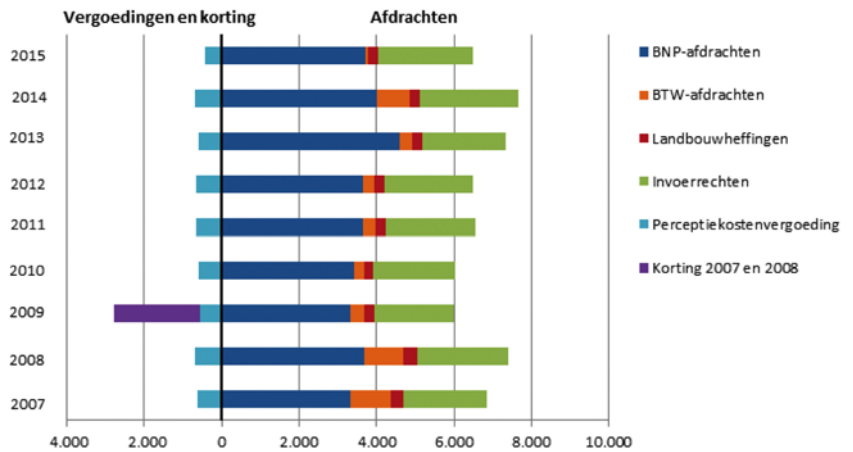
Er is veel gaande met het vastgoed en de vestigingslocaties van het ministerie in het buitenland. In het VO 2013 gaven wij reeds aan dat het vastgoed dat het ministerie in eigendom heeft, niet meer aansluit op de vastgoedbehoefte van de posten. Het ministerie wil daarom zowel panden afstoten als kleinere panden aankopen of huren. Om de huisvestingsportefeuille in lijn te brengen met de nieuwe behoeften is in 2013 een huisvestingsfonds ingesteld. Vanuit dit fonds worden jaarlijks de geplande investeringen ten behoeve van de huisvesting in het buitenland gefinancierd. In 2013 is € 14,4 miljoen gestort in dit fonds.

3 Europese afdrachten

Het grootste deel van de uitgaven van BZ valt onder artikel 3 «Europese samenwerking». Dit artikel bestaat onder meer uit de afdrachten aan de Europese Unie, in 2015 € 6,5 miljard (\pm 4,2% van de EU-begroting). In de begroting licht de Minister toe uit welke onderdelen de afdrachten bestaan. Voor het innen van invoerrechten en landbouwheffingen mag Nederland in de periode 2014 – 2020 20% van de opbrengsten houden. Dit is de perceptiekostenvergoeding (dit was 25% in de periode 2007–2013). Onderstaande figuur 6 geeft de afdrachten en vergoedingen weer. In 2009 is de door Nederland bedongen korting ontvangen op de afdrachten voor 2007 en 2008.

⁶ Inclusief een andere vertegenwoordiging.

Figuur 6: Vergoedingen, korting en afdrachten in de periode 2007 – 2015 in € mln.
(Bron: Jaarverslagen 2007 – 2013 en begrotingen 2014 en 2015)



Hoge netto-betalingspositie mede door hoge invoerrechten

De Minister toont in de begroting dat Nederland de hoogste netto betalingspositie in de EU heeft.⁷ Dit komt mede doordat ons land, als gevolg van de zeehavens Rotterdam en Amsterdam en luchthaven Schiphol, relatief veel invoerrechten innen (in 2015 € 2.445 miljoen volgens de raming) en dus afdragen aan de EU.

Berekening BNP uitermate complex⁸

De Europese Commissie stelt de afdrachten van de lidstaten vast. De afdrachten zijn gebaseerd op een geschat BNP, dat afkomstig is van de nationale statistische bureaus van de lidstaten. De BNP-schattingen zijn volgens een recent rapport van de Europese Rekenkamer (ERK) «bijzonder complex».⁹ Eurostat verstrekt richtsnoeren en streeft ernaar om de kwaliteit van de aangeleverde BNP-gegevens te controleren, maar controlewerkzaamheden van de ERK suggereren dat «dergelijke controles naar hun aard en reikwijdte beperkt zijn.» De ERK kan daarom niet instaan voor de nauwkeurigheid van de BNP-gegevens.¹⁰

⁷ De netto betalingspositie van een lidstaat is het verschil tussen het totaalbedrag dat de lidstaat aan de EU afdraagt, en het totaalbedrag dat de lidstaat uit de begroting van de EU ontvangt. Er zijn verschillende manieren om deze positie te berekenen. De Minister hanteert de boekhoudkundige definitie. Deze valt voor Nederland doorgaans hoger uit dan de berekening van de Europese Commissie. Het verschil wordt met name veroorzaakt door de relatief hoge afdracht van traditionele eigen middelen (invoerrechten en landbouwheffingen) die de Europese Commissie niet meerekent.

⁸ Verschil BBP/BNP/BNI: het Bruto Binnenlands Product (BBP) is de geldwaarde van de goederen en diensten die geproduceerd/verdiend zijn binnen de landsgrenzen en het Bruto Nationaal Product (BNP) de goederen en diensten die geproduceerd/verdiend zijn door de staatsburgers van een land. Het BNP is met de invoering van nieuwe internationale richtlijnen vervangen door Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Wij handhaven in deze brief de term BNP, omdat de Minister van BZ in de begroting 2015 ook deze term gebruikt.

⁹ Gaps, overlaps and challenges: a landscape review of EU accountability and public audit arrangement. European Court of Auditors, 2014.

¹⁰ Deze materie volgen wij in ons jaarlijkse EU-trendrapport. Over de EU-afdrachten kunt u nadere informatie vinden in de Nationale Verklaring en ons Rapport bij de Nationale Verklaring.

Nabetaling als gevolg van bronnenrevisie CBS

Tot vier jaar na dato vinden correcties op de afdrachten plaats doordat de nationale statistische bureaus de BNP-grondslag dan pas exact kunnen berekenen. De afgelopen jaren waren deze correcties voor Nederland positief, we kregen geld terug. De Europese Commissie heeft Nederland nu een naheffing opgelegd van € 642,7 miljoen voor de periode 2002 – 2013. In de brief van 28 oktober jl. is uw kamer door de Minister van Financiën over deze nacalculaties en de effecten daarvan nader geïnformeerd.¹¹ De Minister legt uit dat «dit jaar bij de nacalculatie het effect van de bronnenrevisie door het CBS is meegenomen». Het CBS heeft nieuw ontwikkelde (bron)informatie gebruikt voor het meten van de omvang van het BNP, zo zijn bijvoorbeeld de gegevens over Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en de ICT sector verbeterd. Deze bronnenrevisie leidt tot forse correcties voor de jaren 2010 – 2013. Voor de periode 2002 – 2009 treden «nabetalingen op als gevolg van voorbehouden die door Eurostat op onderdelen waren gelegd en die nu zijn opgeheven.»

Gevolgen herziening BNP duidelijk in 2015

Naast de bronnenrevisie is bovendien sprake van een herziening van de methode en definities van de nationale rekeningen. Aanleiding hiervoor zijn de nieuwe Europese richtlijnen over het samenstellen van economische cijfers (ESA2010). De herziening zorgt er mede voor dat volgens de methode de omvang van het BNP tussen de € 20 en 50 miljard hoger ligt dan de oorspronkelijke raming.¹² In 2015 stijgt het BNP volgens de nieuwe raming naar € 670 miljard. Het is nog onduidelijk welke invloed de stijging heeft op de hoogte van de Nederlandse afdracht aan de EU in 2014 en verder. Dit zal in 2015 duidelijk worden.¹³

Ten aanzien van de Nederlandse afdrachten dringen wij al een aantal jaren in ons jaarlijks rapport bij de Nationale verklaring bij de Minister van Financiën er op aan, ook de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie in de Nationale verklaring op te nemen. Zo ontstaat een integrale EU-verantwoording op lidstaatniveau, waarin zowel de inkomsten (subsidies) vanuit de EU als afdrachten aan de EU zijn opgenomen.¹⁴

Verantwoordelijkheidsverdeling sluit niet goed aan op begrotingsverantwoordelijkheid

De Ministers van BZ, Financiën en EZ zijn allen betrokken bij de afdrachten aan de EU en hebben hierover afspraken gemaakt. Deze afspraken leggen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de Ministers van Financiën en EZ, maar de afdrachten zelf staan op de begroting van BZ. Over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de afdrachten aan de EU die niet goed aansluit op de begrotingsverantwoordelijkheid van de Minister van BZ, de Minister van Financiën en de Minister van EZ hebben wij eerder opmerkingen gemaakt in het rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2011 en de Nationale Verklaring 2013 en 2014.

¹¹ Brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Gevolgen macro-economische revisies voor de EU-afdrachten d.d. 28 oktober 2014 (Kamerstuk 21501-03, nr. 79).

¹² <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/6DB3B2F2-F6B2-4545-A301-99BDA89C9EF8/0/20140625revisiemededeling1.pdf>

¹³ De precieze invloed van de BNP-stijging op de EU-afdrachten is afhankelijk van de hoogte van de stijgingen in overige lidstaten. Het Ministerie van Financiën heeft in de Miljoenennota een reservering opgenomen van € 300 miljoen jaarlijks met terugwerkende kracht vanaf 2014 om eventuele tegenvallers te kunnen opvangen.

¹⁴ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/05/Rapport_bij_de_Nationale_verklaring_2014

4 BZ loopt voorop met open data

Sinds 2012 publiceert het Ministerie van BZ periodiek actuele gegevens over de ODA-uitgaven. Met deze open data kunnen toepassingen of apps worden ontwikkeld zoals www.openaid.nl en de app van OneWorld. Hiermee kan iedereen zien hoeveel Nederland aan ODA besteedt, in welke landen en aan welke projecten. Verder zijn door de Minister van BZ buitenlandse reisadviezen als open dataset gepubliceerd. Het ministerie loopt hiermee voorop binnen de rijksoverheid. Als de Minister nog een stap verder wil gaan zou het de beschikbare data over het postennetwerk kunnen openstellen. Via www.rijksoverheid.nl is een mooi geografisch overzicht beschikbaar van het postennetwerk van Buitenlandse Zaken.¹⁵ De onderliggende data zou, eventueel voorzien van de bijbehorende contactgegevens van de afzonderlijke posten, als open data beschikbaar gesteld kunnen worden.

5 Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

We wijzen de Tweede Kamer op de stand van zaken met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen uit onze onderzoeken. In de periode van januari 2012 tot en met juni 2014 zijn onze volgende onderzoeken gepubliceerd:

- Onderzoek Effectiviteit rijksoverheid (OER), 2012 en 2013;
- Verantwoordingsonderzoek 2011, 2012 en 2013;
- Verantwoording hulp gelden Haïti, de cijfers 2011 en 2012;
- Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, de cijfers 2011 en 2012;

Sinds 2013 vragen wij het ministerie om ons te rapporteren welke acties zij hebben ondernomen naar aanleiding van de OER-onderzoeken. Voor de Minister van BZ betreft het voor de genoemde periode twee rapporten met daarin acht aanbevelingen. Op zeven van deze aanbevelingen heeft de Minister van BZ actie ondernomen, op één aanbeveling niet maar hier was geen toezegging op gedaan.

In de bijlage staat een uitgebreidere rapportage van de OER-resultaten voor het Ministerie van BZ. Ook hebben wij in een bijlage per rapport de stand van zaken in kaart gebracht¹⁶. Deze zijn ook digitaal te vinden op http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

De onderzoeken genoemd bij de drie laatste bullets zijn jaarlijks terugkerende publicaties waarin wij zelf onder meer de opvolging van de aanbevelingen volgen. Voor een overzicht verwijzen wij u naar deze publicaties.

Te verwachten onderzoeken

Met deze brief wijzen we op enkele relevante onderzoeken van de Algemene Rekenkamer:

- *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, cijfers 2013*
- *Verantwoording hulp gelden 2013 voor Haïti.*

¹⁵ Zie Brochure «Diplomatieke vertegenwoordigingen van het Koninkrijk der Nederlanden» (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ambassades-consulaten-en-overige-vertegenwoordigingen/documenten-en-publicaties/brochures/2013/05/22/poster-postennetwerk.html>)

¹⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tot slot

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begroting 2015.

Algemene Rekenkamer

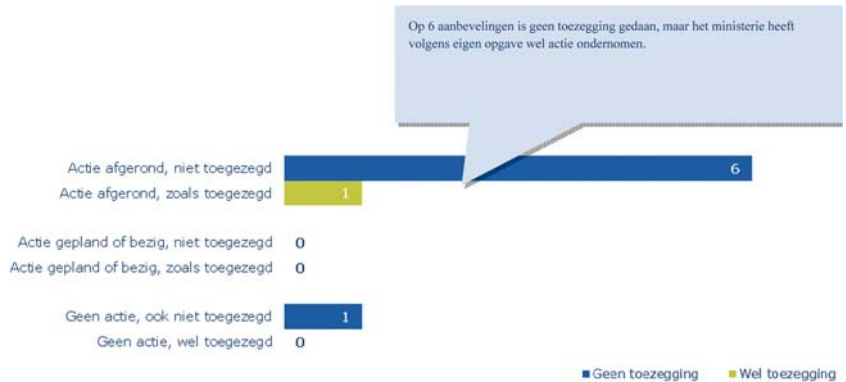
C.C.M. Vendrik,
wnd. president

P.J. Rozendal,
wnd. secretaris

Bijlage:

Hieronder staat de stand van zaken voor het Ministerie van BZ weergegeven wat betreft de opvolging van onze OER-aanbevelingen. In de periode van 2012 tot en met juni 2014 hebben we 2 rapporten aan de Minister van BZ gericht, met daarin 8 aanbevelingen.

Aantal acties naar aanleiding van aanbevelingen



In het volgende figuur vergelijken we de mate waarin onze aanbevelingen worden of zijn opgevolgd door BZ met het rijksbrede gemiddelde.

Buitenlandse Zaken vergeleken met de totale rijksoverheid

