

- 33750 V Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014
- 33750 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2014
- Nr. 15 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begrotingen 2014 van de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) en van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de minister met de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting.

Over de begrotingen

De begroting 2014 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) omvat 2.796 miljoen euro aan uitgaven en 96 miljoen euro aan ontvangsten. In deze begroting zijn verwerkt een neerwaartse correctie op het Bruto Nationaal Product (BNP) van 237 miljoen euro en de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking van in totaal 750 miljoen euro. De raming voor 2014 van de netto Official Development Assistance (ODA) komt uit op 0,59 procent van het BNP.

De begroting 2014 van Buitenlandse Zaken (BZ) omvat 9.069 miljoen euro aan uitgaven en 764 miljoen euro aan ontvangsten. De begroting bestaat voor 7.825 miljoen euro (86,2 procent) uit gelden die worden overgemaakt naar de Europese Unie (EU). Op deze afdrachten kan de minister van BZ alleen beleidsmatig invloed uitoefenen via gremia in Brussel. Het overige deel van deze begroting bestaat grotendeels uit apparaatsuitgaven (744 miljoen euro).

Belangrijkste aandachtspunten

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals de minister deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

Om achteraf op een inzichtelijke wijze verantwoording te kunnen afleggen is het van belang dat de ministers met hun begrotingen de Tweede Kamer informeren over de doelstellingen, de voorgenomen maatregelen en daarmee gemoeide financiële middelen. Voor de begrotingen van de minister van BZ en de minister voor BHOS vragen we in dit kader aandacht voor de wijze waarop beide begrotingen zijn gesplitst.

Voor de BHOS-begroting vragen we daarnaast aandacht voor de volgende punten:

- regionale programma's kunnen afbreuk doen aan de focus op partnerlanden;
- risico's van versnipperde middelen voor het bedrijfsleven.

Kans op substantiële verbeteringen niet benut bij splitsing begroting

Voorgaande jaren kende het ministerie van Buitenlandse Zaken één begrotingshoofdstuk. Nu zijn er twee begrotingen opgesteld: één voor de minister voor BHOS en één voor de minister van BZ. Hierdoor is duidelijker geworden welke minister aanspreekbaar is voor welk deel van de uitgaven en inkomsten.

De ministers hebben echter geen andere verbeteringen doorgevoerd, terwijl daar naar onze mening wel aanleiding toe was.² Zo was in de begroting voor 2013 de relatie tussen doelstellingen en middelen niet in alle opzichten helder, doordat uiteenlopende beleidsdoelen in één artikel waren ondergebracht.

Tevens was er één beleidsartikel voor de uitgaven aan het medefinancieringsstelsel én voor het speerpunt 'seksuele reproductieve gezondheid en rechten'. Een ander artikel bevatte de bedragen voor het multilaterale kanaal én voor 'overig armoedebeleid'. Verder bevatte de vorige begroting meerdere vrij abstracte doelstellingen. Dergelijke breed geformuleerde doelstellingen geven weinig richting aan de uit te voeren activiteiten en de in te zetten middelen. Dit beperkt de mogelijkheden om beleid te evalueren en hierover verantwoording af te leggen.

Deze situaties zijn in de nieuwe BHOS-begroting voor 2014 niet gewijzigd.³ In enkele opzichten is het inzicht in de koppeling tussen doelen en middelen verslechterd. Zo bevatten beide begrotingen informatie over het beleid voor 'veiligheid' en 'mensenrechten'. Verder staan de apparaatsuitgaven voor de uitvoering van het BHOS-beleid in de begroting van BZ. Om een integraal beeld te krijgen van een aantal onderwerpen moet de Tweede Kamer derhalve twee begrotingen raadplegen.

² Zie bijvoorbeeld onze brief van 7 oktober 2010 met aandachtspunten voor de transparantie van en verantwoording over de middelen voor ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32500 V, nr. 6).

³ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3 en 5 in de BHOS-begroting 2014.

Regionale programma's kunnen afbreuk doen aan focus op partnerlanden

Onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in haar rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' het belang van focus in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking benadrukt. Het ministerie heeft daarin stappen gezet. Zo is in de afgelopen twee decennia het aantal partnerlanden dat geld ontvangt via het bilaterale kanaal teruggebracht naar vijftien. De focus op de vijftien partnerlanden wordt langzaam zichtbaar in de uitgaven. Het aandeel van het bilaterale budget dat rechtstreeks naar de partnerlanden gaat, is gegroeid van rond de 60 procent in 2010 naar bijna 70 procent in 2012. Deze toegenomen focus op de partnerlanden staat enigszins op gespannen voet met de toename van de uitgaven aan regionale programma's. Voor 2014 is ruim 42 miljoen euro begroot voor drie regionale programma's: Grote Meren (23 miljoen euro), Midden-Amerika (15 miljoen euro) en de Hoorn van Afrika (5 miljoen euro).⁴ Via deze programma's komt ook geld terecht bij ex-partnerlanden, zoals Congo en Nicaragua. Inhoudelijk kunnen hiervoor goede redenen zijn. Om inzicht te geven in de samenhang tussen ambities en ingezette middelen is het wel van belang dat de minister een integraal beeld geeft van de bedragen die via verschillende wegen een land bereiken.

Risico's van versnipperde middelen voor het bedrijfsleven

Sinds het kabinet-Rutte/Verhagen neemt de aandacht toe voor de rol van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking. De relatieve omvang van het zogenoemde bedrijfslevenkanaal op de totale ODA-uitgaven is toegenomen van 5 procent in 2011 naar 8 procent in 2012.⁵ Onder meer via tientallen publiek-private partnerschappen tracht de minister voor BHOS het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren.

Bij de start van dit kabinet is het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) verplaatst van het Ministerie van Economische Zaken naar het Ministerie van BZ. De fondsen en subsidieregelingen voor buitenlandse handel van DG BEB (80 miljoen euro) staan nu ook op de begroting van BHOS. Aanvullend werkt de minister aan nieuwe instrumenten, zoals de oprichting van het Dutch Good Growth Fund (DGGF).

Het streven om het bedrijfsleven op maat te bedienen leidt tot een relatief grote hoeveelheid regelingen, garanties en fondsen. Een risico is dat hierdoor de relatie tussen de instrumenten en de beoogde doelen minder transparant wordt.

⁴ Homogene Groep Internationale Samenwerking 2014 (Kamerstuk 33 751 nr. 2, p. 31).

⁵ Zie rapport Monitoring beleid voor Ontwikkelingssamenwerking 2012.

Daarnaast kan de hoeveelheid aan instrumenten leiden tot een toename van de beheerskosten, wat mogelijk op gespannen voet staat met de bezuinigingen die het departement doorvoert op de apparaatsuitgaven.

Publicaties

Wij wijzen op enkele relevante recentelijk gepubliceerde onderzoeken:

- *Budgettaire gevolgen van de beleidsvoornemens over internationaal klimaatbeleid en internationale veiligheid voor ontwikkelingssamenwerking* (Kamerstuk 33 400 V, nr. 17);
- *Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (Kamerstuk 33 605 V, nr. 2);
- *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking 2012* (november 2013).

Beoogde publicatie:

- *Verantwoording van de hulpelden 2012 voor Haïti* (december 2013).

Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud hebben we op 19 november 2013 ter informatie gestuurd naar de minister van BZ en de minister voor BHOS.

Wij gaan graag met u in gesprek over de door ons geconstateerde aandachtspunten bij de begrotingen 2014.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris