

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).¹ De begroting omvat € 2.687 miljoen aan uitgaven en € 188 miljoen aan ontvangsten. Het grootste deel van de uitgaven, € 2.580 miljoen, bestaat uit «officiële ontwikkelingsamenwerking», ofwel Official Development Assistance (ODA).²

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer een verbinding tussen de conclusies en aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek over 2014 en ander onderzoek enerzijds, en de ontwerpbegroting 2016 van de Minister voor BHOS en de ODA-cijfers in de HGIS-nota 2016 anderzijds.³ De Minister voor BHOS coördineert de uitgaven aan ODA binnen de HGIS. De aandachtspunten in deze brief kunnen relevant zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Bij de ontwerpbegroting 2016 van de Minister voor BHOS vragen we aandacht voor de volgende punten:

- 1 Kabinet bezuinigt in 2016 € 1 miljard op ODA-budget.
- 2 Kosten asielopvang zorgen voor lichte stijging ODA.
- 3 Uitwerking bezuinigingen ODA-budget en nieuw beleid.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

¹ Een afschrift van deze brief sturen we tevens naar de voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister voor BHOS en de Minister-President.

² Als bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding vallen onder de ODA-criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), worden ze beschouwd als ODA.

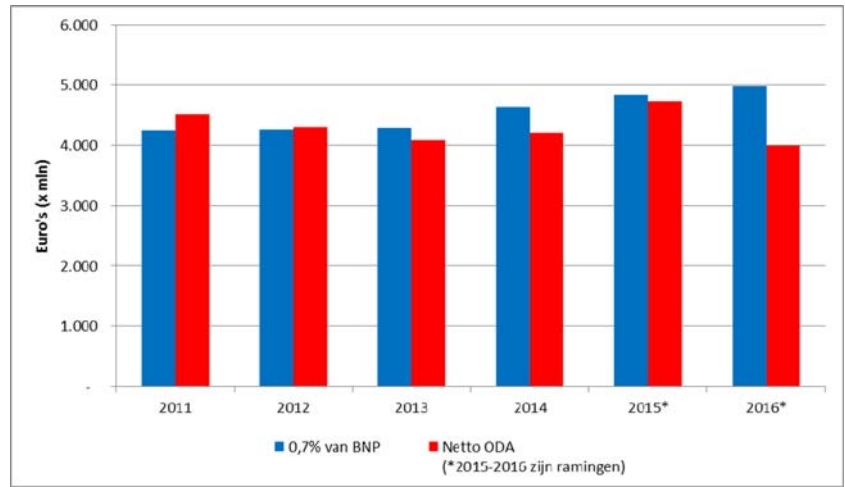
³ De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting. De HGIS bundelt de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenland-beleid en illustreert zo de onderlinge samenhang.

1 Kabinet bezuinigt in 2016 € 1 miljard op ODA-budget

De OESO-donorlanden hebben afgesproken 0,7% van hun bruto nationaal product (bnp) te besteden aan ODA. Dit is een inspanningsverplichting. Nederland heeft, als een van de weinige OESO-donorlanden, jarenlang aan deze norm voldaan. In onze rapportage Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking concludeerden wij eerder dat door opeenvolgende bezuinigingen de 0,7% is losgelaten.⁴ Hierdoor is Nederland in 2013 onder de 0,7% norm uitgekomen, dit is voor het eerst sinds 1974.⁵

In figuur 1 laten we het verschil zien tussen de verwachte ODA gebaseerd op de 0,7%-norm en de gerealiseerde ODA-uitgaven (de budgetten voor 2015 en 2016 betreffen ramingen). In 2016 komt dit neer op een verschil van € 1 miljard als gevolg van de taakstellingen van het huidige en het vorige kabinet (zie verder paragraaf 3).

Figuur 1. Ontwikkeling ODA-budget 2011–2016.

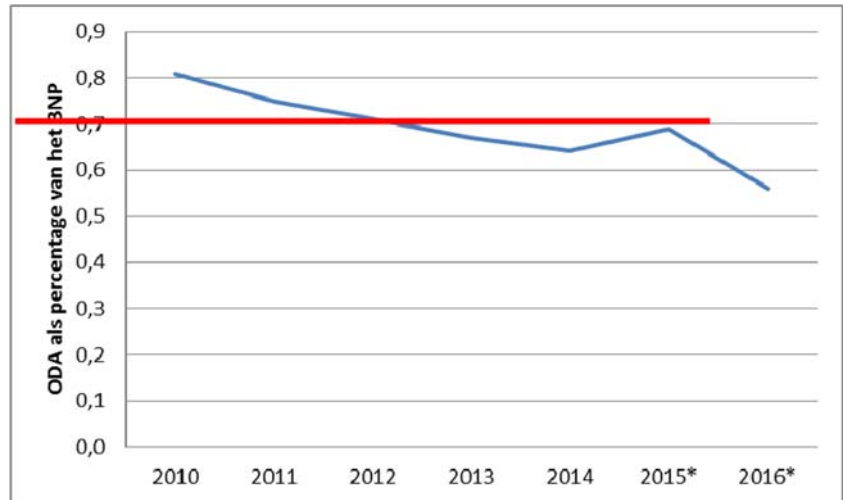


In figuur 2 geven we de ontwikkeling van het ODA-percentage door de jaren heen weer. In 2015 komt het ODA-percentage naar verwachting op 0,69% en in 2016 0,56%.

⁴ Algemene Rekenkamer (2013). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Stand van zaken 2012*. 13 november 2013. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁵ <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

Figuur 2. Ontwikkeling ODA-percentages 2010–2016.



*2015 en 2016 zijn ramingen

2 Kosten asielopvang zijn van invloed op ODA

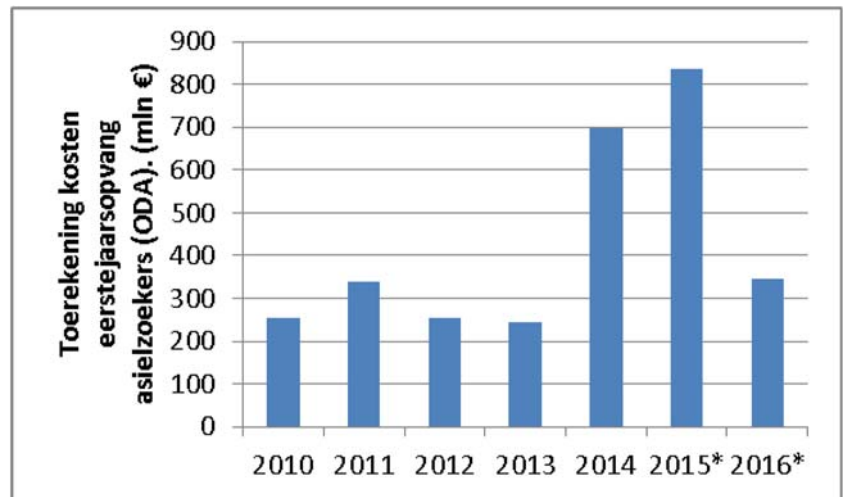
Ondanks de voorgenomen bezuinigingen neemt in 2014 en 2015 het ODA-budget toe en in 2016 neemt het ODA-budget af (zie figuren 1 en 2). Dit is mede een gevolg van de huidige migratieproblematiek: de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit de zogenoemde DAC-landen.⁶ Deze kosten vallen namelijk onder de ODA-criteria van de OESO/DAC en worden aan ODA toegerekend. Deze uitgaven zijn de afgelopen jaren toegenomen (zie figuur 3). In 2014 heeft het kabinet hiervoor € 375 miljoen extra vrijgemaakt. Dit bedrag is in 2014 bijna in zijn geheel uitgegeven. In 2015 dekt het kabinet de extra uitgaven met:⁷

- het restant (€ 35 miljoen) van de € 375 miljoen uit 2014;
- een kasschuif (€ 345 miljoen) van de geraamde BNP-macromeevallers in de periode 2016–2020;
- het naar voren halen van geraamde ODA-middelen (€ 30 miljoen) uit 2020;
- een deel (€ 24 miljoen) van de non-ODA-eindejaarsmarge uit 2014.

⁶ Dit is een ruime lijst samengesteld door OESO/DAC van bijna 150 ontwikkelingslanden, waaronder ook China, Brazilië, India en Turkije. Tijdens de onderhandelingen tussen de OESO/DAC-donorlanden over het aanpassen van de ODA-criteria wordt ook besproken of deze landenlijst moet worden aangepast.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). *1^o suppletoire begroting 2015*. Kamerstuk 34 210 XVII, nr. 2.

Figuur 3. Toerekening kosten eerstejaarsopvang asielzoekers (ODA), 2015 en 2016 zijn ramingen (bedragen in miljoenen euro)



In de HGIS-nota is voor 2016 € 347 miljoen begroot voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Dit is gezien de huidige migratieproblematiek een opvallende daling ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in 2014 (€ 697 miljoen) en verwachte uitgaven 2015 (€ 836 miljoen, zie figuur 3). Deze daling volgt uit afspraken tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Minister voor BHOS. Afsproken is dat in 2016 de uitgaven eenmalig worden verlaagd met € 204 miljoen als gevolg van een ander betaalschema. Hierdoor geeft de HGIS-nota geen duidelijk inzicht in de te verwachten uitgaven in 2016 en hoe deze binnen het ODA-budget gedekt gaan worden. Het kabinet maakt elk jaar op een andere wijze middelen vrij om de eerstejaarsopvang van asielzoekers te dekken. Vooralsnog is hiervoor geen structurele oplossing. Uiteindelijk zal dan blijken wat het werkelijke percentage ODA gerealiseerde uitgaven is ten opzichte van de 0,7% norm.

3 Uitwerking bezuinigingen ODA-budget en nieuw beleid

De bezuinigingen op het ODA-budget en het nieuwe beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zien we onder meer terug in de volgende ontwikkelingen:⁸

- Het aantal landen dat rechtstreeks ODA ontvangt van Nederland, neemt af van 94 in 2010 naar 72 in 2014.
- Het aantal lopende ODA-activiteiten neemt af van 2.858 in 2010 naar 2.100 in 2014.
- De Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties nemen af van € 1.440 miljoen in 2010 naar € 1.386 miljoen in 2014.
- De Nederlandse bijdragen aan niet-gouvernementele organisaties (ngo's) nemen af van € 1.171 miljoen in 2010 naar € 917 miljoen in 2014.
- De bijdragen aan de vier speerpunten⁹ nemen toe, terwijl de bijdragen aan overige beleidsthema's afnemen. Het aandeel uitgaven aan speerpunten stijgt van 27% in 2010 naar 37% in 2013.¹⁰

⁸ We maken hier gebruik van definitieve cijfers en kunnen dus alleen afgesloten jaren vergelijken.

⁹ Deze speerpunten zijn Veiligheid en Rechtsorde, Voedselzekerheid, Water en Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR).

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2014). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: de multilaterale organisaties en de EU*, p. 26–27.

Hiermee zijn stappen gezet in de richting van minder fragmentatie en meer focus die de Minister voor BHOS wil realiseren. In ons verantwoordingsonderzoek 2014 deden we de aanbeveling te blijven zoeken naar mogelijkheden geldstromen verder te bundelen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot ons verantwoordingsonderzoek over 2015 verwachten we voor de Minister voor BHOS de volgende onderzoeken te publiceren:

- Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: verdieping bedrijfsleveninstrumentarium RVO.
- Verantwoording hulpgelden 2014 voor Haïti.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hierop is terug te vinden hoe de Minister voor BHOS opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen. U vindt de monitor op www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

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

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