

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2018

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2017

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018 (hoofdstuk V) van Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (Kamerstuk 34 775 V). De begroting omvat € 9.534,4 miljoen aan uitgaven, € 9.303,0 miljoen aan verplichtingen en € 751,7 miljoen aan ontvangsten.

We gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit ons eerdere onderzoek, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Raming van niet-belastingontvangsten;
- Transparantie van en verantwoording over de uitgaven van de NAVO;
- Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer en een verwijzing naar de Opvolgmonitor op het terrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

1 Raming van niet-belastingontvangsten

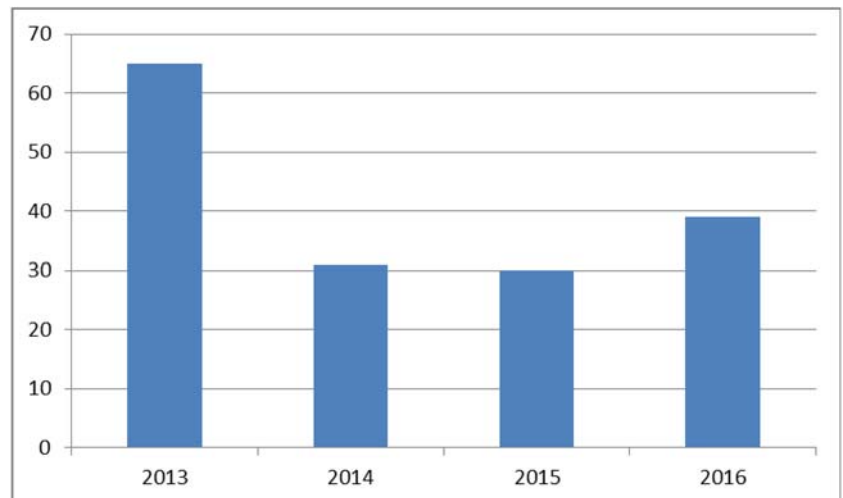
De begroting van Buitenlandse Zaken bevat in totaal € 751,7 miljoen aan niet-belastingontvangsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om € 686,7 miljoen aan invoerrechten, de zogenaamde perceptiekostenvergoeding die Nederland ontvangt voor de kosten die gemaakt worden bij de inning van de douanerechten.

In ons rapport «Niet-belastingontvangsten» van 14 september 2017 hebben we ramingen en realisaties voor alle niet-belastingontvangsten tijdens de regeerperiode van het kabinet Rutte/Asscher in de jaren 2013 tot en met 2016 onderzocht. Op basis van de begrotingsregels hebben wij deze ingedeeld in twee categorieën: een categorie waarbij de vakminister

beperkt budgettair verantwoordelijk¹ is en een categorie waarbij de Minister volledig budgettair verantwoordelijk² is. In het onderzoek concluderen we dat veel Ministers de inkomsten waarvoor zij budgettair verantwoordelijk zijn, jaar op jaar, lager ramen dan de werkelijke opbrengst.³ We constateren ook dat deze inkomsten pas laat in het jaar zichtbaar worden voor het parlement. Hierdoor kan de Tweede Kamer een deel van de reëel te verwachten ontvangsten niet betrekken bij de belangrijkste besluitvormingsmomenten.

In ons onderzoek blijkt dat ook de niet-belastingontvangsten waarvoor de Minister van Buitenlandse Zaken budgettair verantwoordelijk is lager worden geraamd dan de werkelijke opbrengst. Onderstaande figuur laat zien dat er per saldo, jaar in jaar uit, bij het jaarverslag meer ontvangen blijkt te zijn dan vermeld bij de Voorjaarsnota.

Ieder jaar komen meer ontvangsten binnen waarvoor de Minister budgettair verantwoordelijk is dan gemeld bij de Voorjaarsnota



Figuur 1 Meeropbrengsten in jaarverslag ten opzichte van Voorjaarsnota (2013–2016, € miljoen)

Uit ons onderzoek blijkt verder dat er geen voorschriften bestaan, in bijvoorbeeld begrotingsregels of Rijksbegrotingsvoorschriften, die beschrijven of er behoedzaam of realistisch moet worden geraamd. Dit betekent dan ook dat vakministers hier vrij in zijn. Daarom hebben wij de Tweede Kamer aanbevolen om:

- Uit te spreken, of en in welke mate een raming behoedzaam moet of mag zijn en wat daarvan zichtbaar moet zijn in de begrotingen;
- Vooral bij de behandeling van de begroting en de Voorjaarsnota, alert te zijn op de ramingen van niet-belastingontvangsten en de onderbouwing daarvan aangezien de mogelijkheden om de begroting te amenderen op die momenten het grootst zijn.

¹ In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken van niet-kaderrelevante ontvangsten (die in de staatsschuld landen) en kaderrelevante ontvangsten die tegelijkertijd generale dossiers zijn (mee- en tegenvallers zijn voor risico en rekening van het kabinet).

² In de begrotingsregels wordt in dit verband gesproken over kaderrelevante ontvangsten waarvoor specifieke compensatie geldt.

³ Algemene Rekenkamer, Niet-belastingontvangsten, Kamerstuk 34 550, nr. 45

2 Transparantie van en verantwoording over de uitgaven van de NAVO

Onder artikel 2 van de begroting staan de jaarlijks verplichte afdrachten van Nederland aan de NAVO. We hebben uw Kamer er de laatste jaren per brief op gewezen dat er op het gebied van transparantie van en verantwoording over de uitgaven van de NAVO, waar deze afdrachten voor bestemd zijn, nog terrein te winnen is. Ons uitgangspunt hierbij is dat besteding van publiek geld vraagt om publieke verantwoording. Ook voor de NAVO geldt dit uitgangspunt, zij het uitsluitend ten aanzien van die uitgaven van de NAVO die niet door militaire geheimhouding geraakt worden. Een voorbeeld daarvan zijn uitgaven voor de bedrijfsvoering. Sinds 2014 laat de NAVO op dat vlak verbetering zien. Sindsdien heeft de NAVO een aantal documenten over financiën en bedrijfsvoering openbaar gemaakt. Zo zijn samenvattingen van het militair en civiel budget beschikbaar alsmede de interne financiële regelgeving. De International Board of Auditors for NATO (de IBAN) deelt in die transparantie door rapporten en bijbehorende jaarrekeningen online te zetten. Er is echter meer mogelijk. We steunen de IBAN onder meer in het pleidooi voor een geconsolideerd jaarverslag van de NAVO. De verantwoording van de tientallen NAVO-entiteiten is gefragmenteerd en met een geconsolideerd jaarverslag kan de NAVO voor de organisatie als geheel haar financiële transparantie vergroten en geleverde prestaties inzichtelijk maken. De ruimte voor verbetering blijkt ook uit de resultaten van het meest recente IBAN-jaarverslag. Het laatste openbaar gemaakte IBAN-verslag betreft het jaarverslag 2015. Daaruit blijkt dat ongeveer een derde van de oordelen over door de IBAN gecontroleerde jaarrekeningen, niet goedkeurend was. Sommige NAVO-entiteiten krijgen al jaren geen goedkeurend oordeel. Een sprekend voorbeeld is de Allied Command Operations, waarbij dat al sinds 1989 het geval is. Meer informatie over de door ons uitgevoerde werkzaamheden ten aanzien van de NAVO-uitgaven is te vinden in ons web-dossier.

3 Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 (Rutte/Asscher). Uit ons onderzoek blijkt dat onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers in de startnota zijn gebaseerd. Ook is de aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher lastig te maken. Om beter gebruik te kunnen maken van haar budgetrecht adviseren wij de Tweede Kamer om met de nieuwe Minister van Financiën duidelijke afspraken te maken over onder andere het type informatie dat in de startnota wordt opgenomen. Specifieke aandacht vragen we voor de informatie over de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en een verwijzing naar de artikelnummers van de begrotingen bij voorgenomen maatregelen. Meer informatie over de uitkomsten van ons onderzoek is opgenomen in de bijlage.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons Verantwoordingsonderzoek over 2017 op 16 mei 2018 verwachten we over het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen ander onderzoek te publiceren.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hier is terug te vinden hoe het Ministerie van Buitenlandse Zaken opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken over de afgelopen vijf jaren. U vindt de resultaten gerangschikt per ministerie en per onderzoek op: <http://www.rekenkamer.nl/opvolging-aanbevelingen>

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

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

In de factsheet *Begroten en verantwoorden* van onze publicatie *Rijk in uitvoering*⁴ gingen we in op de wijze waarop het regeerakkoord wordt verwerkt in de reguliere begrotingscyclus en hoe dat zich verhoudt tot het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hierbij gaven we aan dat bij het uitoefenen van het budgetrecht Kamerleden zich moeten kunnen baseren op financiële informatie die navolgbaar is. Onder navolgbaarheid verstaan we dat duidelijk is waarop financiële meerjarencijfers zijn gebaseerd (de onderbouwing) en hoe ze worden verwerkt in de reguliere begrotingsstukken (de aansluiting).

We hebben onderzoek gedaan naar de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers in opeenvolgende financiële en begrotingsstukken bij de kabinetswisseling van 2012 waaruit we vervolgens een aantal lessen trekken voor de aanstaande kabinetswisseling.⁵

Meerjarencijfers nauwelijks onderbouwd

Er bestaan geen formele afspraken over de informatie die opgenomen wordt in de financiële bijlage bij het regeerakkoord en de daaropvolgende startnota. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het vaak onduidelijk is op welke gegevens de financiële meerjarencijfers van de maatregelen in het regeerakkoord Rutte/Asscher en de verwerking daarvan in de startnota zijn gebaseerd. De mutaties in de financiële bijlage van het regeerakkoord en de startnota zijn niet of nauwelijks onderbouwd.

Ook bij de verwerking van de mutaties in de nota's van wijziging en de 1^e suppletore begroting van 2013 ontbreekt een duidelijke onderbouwing. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zou er, voor zover mogelijk, informatie over de prijs (P) en de hoeveelheid (Q)⁶ in begrotingsstukken moeten worden opgenomen. Deze voorschriften zijn in eerste instantie echter opgesteld voor (ontwerp)begrotingen en gelden in mindere mate voor notas van wijziging of suppletore begrotingen.

Voorbeeld 1: ontbreken van onderbouwing kostprijs asielzoekersplaats in bijdrage Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) wordt bekostigd op basis van het aantal verwachte op te vangen asielzoekers (gemiddelde bezetting in de opvang) in een jaar vermenigvuldigd met de integrale kostprijs. In het regeerakkoord, de startnota én de begroting 2014 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) was de kostprijs van een asielzoekersplaats niet onderbouwd. Sinds 2015 is de onderbouwing en toelichting in de begrotingsstukken verbeterd.

De onderbouwing van meerjarencijfers uit het regeerakkoord Rutte/Asscher was ook niet af te leiden uit het zogenoemde informatiedossier, een overzicht van relevante stukken uit het informatieproces.⁷ Over de inhoud van het informatiedossier van de lopende kabinetsformatie zijn

⁴ Algemene Rekenkamer, *Rijk in uitvoering*. Kamerstuk 31 865, nr. 94.

⁵ De navolgbaarheid van meerjarencijfers tijdens de kabinetswisseling in 2012 hebben we onderzocht bij zeven casussen: bijdrage aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), eigen risico in de zorg, huurtoeslag, rentekosten van de staatsschuld, regeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+), studiefinanciering en werkloosheid.

⁶ Rijksbegrotingsvoorschriften 2013, pagina 126: «Cijfers over P (prijs) maal Q (hoeveelheid) geven een onderbouwing van de financiële raming en de hoeveelheid «productie» die er tegenover staat.»

⁷ Dit informatiedossier (Kamerstuk 33 410, nr. 23) is tot stand gekomen naar aanleiding van de Motie Pechtold (Kamerstuk 33 410, nr. 4) waarin de wens werd geuit om meer openbaarheid over het dossier van een kabinets(in)formatie en nadrukkelijk werd verzocht om dit voor aanvang van de informatie te regelen.

overigens vooraf geen formele afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de (in)formateur(s).

Meerjarencijfers lastig op elkaar aan te sluiten

De aansluiting van de financiële meerjarencijfers tussen de verschillende financiële en begrotingstukken bij de wisseling van het kabinet-Rutte/Verhagen naar het kabinet-Rutte/Asscher is lastig te maken. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de startnota bevatten bij de presentatie van de maatregelen uit het regeerakkoord geen verwijzing naar de begrotingsartikelen. De beperkte toelichting op de maatregelen maakt evenmin duidelijk wat een bepaalde maatregel precies omvat en op welk(e) artikel(en) de maatregel betrekking kan hebben.

Voorbeeld 2: ontbreken van verwijzing naar artikel in begroting en onderbouwing van maatregel Huishouduitkeringstoets in regeerakkoord

In de financiële bijlage bij het regeerakkoord Rutte/Asscher is in de paragraaf *F Sociale Zekerheid* de maatregel *F76 Huishouduitkeringstoets* opgenomen. Deze maatregel moest vanaf 2015 jaarlijks € 80 miljoen aan besparingen opleveren. De toelichting bij de maatregel luidt: «Een huishouduitkeringstoets wordt ingevoerd per 2015. Het normbedrag voor de WBB (Wet Werk en Bijstand) wordt verlaagd naarmate in een huishouden meer inwonende volwassenen aanwezig zijn.» De toelichting vermeldt niet op welk artikel in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of op welk fonds deze maatregel betrekking heeft. Ook zijn de besparingen niet onderbouwd: op hoeveel huishoudens de maatregel betrekking zal hebben en hoeveel de gemiddelde verlaging van de uitkering zal zijn.

Bij de kabinetswisseling in 2012 zijn de meeste mutaties als gevolg van het regeerakkoord meerjarig verwerkt in de nota's van wijziging op de begroting van 2013 of de 1^e suppletoire begroting van 2013. In deze begrotingsstukken zijn doorgaans alleen mutaties gegeven en geen standen. Hierdoor was het lastig om een goed beeld van de (destijds) actuele situatie te krijgen.

Ook een zogenoemde herverkaveling van verantwoordelijkheden over Ministers kan de navolgbaarheid van meerjarencijfers bemoeilijken. Dit bleek bijvoorbeeld uit de casus huurtoeslag.

Voorbeeld 3: mutaties huurtoeslag in regeerakkoord niet zichtbaar bij herverkaveling

Met de benoeming van een Minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) in het kabinet-Rutte/Asscher werden onder andere de uitgaven aan huurtoeslag (€ 2.773 miljoen) afgesplitst binnen het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De uitgaven werden uiteindelijk ondergebracht bij de begroting van WenR. Bij de overgang van de huurtoeslag van BZK naar WenR zijn de mutaties uit het regeerakkoord gelijktijdig met de overheveling in de nota van wijziging verwerkt. Hierdoor waren ze niet meer afzonderlijk zichtbaar.

Adviezen voor verbetering navolgbaarheid financiële meerjarencijfers

Om de navolgbaarheid van de financiële meerjarencijfers bij de aanstaande kabinetswisseling te verbeteren, adviseren we de Tweede Kamer duidelijke afspraken te maken met de Minister van Financiën van het nieuwe kabinet over:

- het type informatie dat wordt opgenomen in de startnota. Speciale aandacht kan daarbij worden geschonken aan de onderbouwing van de financiële meerjarencijfers en de verwijzing naar artikelnummers van de begrotingen bij de voorgenomen maatregelen;
- verbetering van de navolgbaarheid van de verwerking van de financiële meerjarencijfers uit de startnota in de begrotingsstukken 2018. Als notas van wijziging tot omvangrijke wijzigingen in de ontwerpbegroting hebben geleid, is het een optie om in de vastgestelde begrotingsstaten de standen op artikelniveau op te nemen. Dit zou de Kamer beter in staat stellen een volledig beeld te verkrijgen van de bijgestelde begroting.