

Vergaderjaar 2017–2018

**34 775 XVII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2018**

**Nr. 4**

### **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 XVII) van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De begroting omvat € 2.466,3 miljoen aan uitgaven, € 1.791,5 miljoen aan verplichtingen en € 78,8 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:

- inzicht in beleidsresultaten;
- financiële informatievoorziening revolverende fondsen;
- toerekening eerstejaarsasielopvang aan het ODA-budget<sup>1</sup>;
- budgetflexibiliteit van de BHOS-begroting;
- 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 de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

#### **1 Inzicht in beleidsresultaten**

*Nog onvoldoende inzicht in de resultaten van BHOS-subsidies*

Voor een effectieve en efficiënte inzet van de gelden voor ontwikkelingssamenwerking moet de Tweede Kamer weten welke resultaten er behaald worden en wat de succes- en faalfactoren zijn van de onderliggende

<sup>1</sup> ODA staat voor «Official Development Assistance», ofwel «officiële ontwikkelingssamenwerking». ODA-uitgaven zijn 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).

programma's en projecten. Dat inzicht heeft de Tweede Kamer nu nog onvoldoende, omdat impactevaluaties maar beperkt voorhanden zijn, zo constateerden wij in ons rapport *Monitoring Ontwikkelingssamenwerking 2014* over subsidies voor het bedrijfsleven.<sup>2</sup> Dergelijke impactevaluaties geven namelijk een systematisch overzicht van bereikte resultaten en geleerde lessen.

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2016 constateerden we dat de resultatenrapportages die de Minister voor BHOS al enkele jaren opstelt, een overzicht bieden van bereikte resultaten, voor de door ons onderzochte fondsen. We zien echter ook dat dit overzicht onvoldoende inzichtelijk is om het onderling vergelijken van instrumenten, programma's of uitvoeringsorganisaties mogelijk te maken.<sup>3</sup> De Minister aggregereert namelijk de resultaten van alle instrumenten, met soms een voorbeeld van een afzonderlijk fonds. Ook presenteert de Minister op toekomstprojecties gebaseerde resultaten als al gerealiseerd, en staan er soms resultaten in de rapportage die betrekking hebben op meerdere jaren. Verder neemt zij soms het volledige resultaat mee bij projecten waarvan slechts een deel door BHOS gefinancierd wordt.

### *Indicatoren*

Vanaf de begroting voor 2017 heeft de Minister voor BHOS 15 nieuwe OS-indicatoren opgenomen.<sup>4</sup> De Minister heeft de 15 nieuwe indicatoren mede afgeleid van de Sustainable Development Goals (SDG's). Op 16 maart 2017 zijn «methodological notes» waarin deze indicatoren zijn uitgewerkt, naar de Tweede Kamer gestuurd. Bij de uitwerking van de indicatoren heeft BHOS aandacht geschonken aan definities, attributie en aggregeerbaarheid. Een helder gedefinieerde indicator is belangrijk, zo zagen wij in onze monitoringrapportages over de hulpactie in Haïti.<sup>5</sup> Daar bleek een totaalbeeld van de bereikte resultaten onmogelijk, omdat de organisaties voor eenzelfde resultaat verschillende indicatoren gebruikten, die niet opgeteld konden worden.

Door deze 15 nieuwe indicatoren gedurende een langere periode te blijven gebruiken, kan de Minister de resultaten van haar beleid op consistente wijze monitoren.

### *IATI-standaard*

De Minister schrijft sinds 2016 voor dat subsidieontvangers voortgangsrapportages inclusief resultaten in de IATI-standaard<sup>6</sup> moeten rapporteren bij subsidies groter dan € 250.000 die zijn afgesloten na 1 januari 2016.<sup>7</sup> Het ministerie publiceert IATI-data van uitvoeringsorganisaties en van haarzelf als open data op haar website.<sup>8</sup> Uiteindelijk moet de toepassing van deze IATI-standaard leiden tot betere informatievoorziening over beleidsresultaten aan het parlement, om zo de besluitvorming over de

<sup>2</sup> Het rapport *Monitoring Ontwikkelingssamenwerking 2014* is onderdeel van een reeks onderzoeksrapporten waarin de Algemene Rekenkamer de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen jaren onderzocht.

<sup>3</sup> In het Verantwoordingsonderzoek BHOS 2016 is onder meer onderzocht hoe de informatievoorziening over resultaten van de drie door FMO beheerde revolverende staatsfondsen (AEF, IDF en MASSIF) in de praktijk uitpakt.

<sup>4</sup> De OESO DAC noemt het in een peer review van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking een «ambitious results framework».

<sup>5</sup> Zie noot 2.

<sup>6</sup> IATI (International Aid Transparency Initiative) is een initiatief voor het openbaar maken van informatie rond ontwikkelingssamenwerking. Deze standaard voor open data is in 2008 gelanceerd tijdens een conferentie over de effectiviteit van hulp in Accra, Ghana.

<sup>7</sup> Voor activiteiten gefinancierd door het postennetwerk geldt deze eis vanaf 1 januari 2017 en voor arrangementen met multilaterale organisaties vindt implementatie geleidelijk plaats.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/opendata/ontwikkelingssamenwerking>.

financiering van programma's en organisaties te ondersteunen. Ook voor de voortgangsrapportages is het van groot belang dat uitvoeringsorganisaties enkele standaardindicatoren (bijvoorbeeld de al eerder genoemde 15) gebruiken. Op die manier kan op termijn én een goed totaalbeeld ontstaan van de resultaten per thema én kunnen programma's en organisaties onderling vergeleken worden. BHOS heeft nog geen standaardindicatoren voorgeschreven voor deze voortgangsrapportages. Dit lijkt ons een gemiste kans.

Wel is het belangrijk dat het parlement zich realiseert dat niet alle resultaten en effecten makkelijk in indicatoren zijn te vatten. Het tellen van injecties of leningen is eenvoudig, maar voor een programma gericht op lobbyen voor mensenrechten is dit een stuk lastiger. De Minister voor BHOS kan dit ondervangen door een meer kwalitatieve verantwoording op te stellen, specifiek voor die programma's die lastig in indicatoren zijn te vatten.

## **2 Financiële informatievoorziening revolverende fondsen**

In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 hebben we voor drie door FMO beheerde revolverende<sup>9</sup> fondsen (AEF, IDF en MASSIF)<sup>10</sup> ook gekeken naar de financiële informatievoorziening. De Minister voor BHOS financiert deze fondsen op basis van de *Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006*.<sup>11</sup> Hierdoor hoeft het parlement niet formeel in te stemmen met het verstrekken, wijzigen, verlengen of beëindigen van individuele subsidies die de Minister op grond van deze regeling verstrekt. Wel moet het parlement via de begroting instemmen met het totale budget voor het beleidsartikel, maar welk deel van het beleidsartikel bedoeld is voor een van deze fondsen is uit de begroting niet af te leiden. In de begroting 2018 is voor de fondsen IDF en MASSIF alleen een toelichting onder het desbetreffende artikel opgenomen van waaruit ze, samen met andere instrumenten, programma's of uitvoeringsorganisaties, worden gefinancierd.<sup>12</sup> Voor het AEF-fonds ontbreekt zelfs een toelichting en is het artikel van waaruit het fonds mede wordt gefinancierd, alleen af te leiden uit een bijlage.<sup>13</sup> In ons verantwoordingsonderzoek over 2016 constateerden we ook dat de Minister besluiten om de meerjarige bijdrage aan de fondsen te verhogen niet of slechts zeer beperkt toelicht in de begrotingsstukken. Daardoor bestaat het risico dat het parlement de fondsen onvoldoende kan meenemen in de integrale afweging van de allocatie van middelen op de begroting van BHOS.

## **3 Toerekening eerstejaarsasielopvang aan het ODA-budget**

Net zoals in de begrotingsbrief BHOS 2017 hebben we ook dit jaar gekeken naar de verhouding tussen de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers en de rest van het ODA-budget. De Minister voor BHOS

<sup>9</sup> Een revolverend fonds is een aan een fondsbeheerder ter beschikking gesteld budget voor herhaaldelijke financiering van doelgebonden activiteiten.

<sup>10</sup> AEF=Access to Energy Fund, voor duurzame energie, IDF=Infrastructure Development Fund, voor het ontwikkelen van infrastructuur en MASSIF (geen afkorting) voor het verstrekken van krediet aan particulieren en midden- en kleinbedrijf

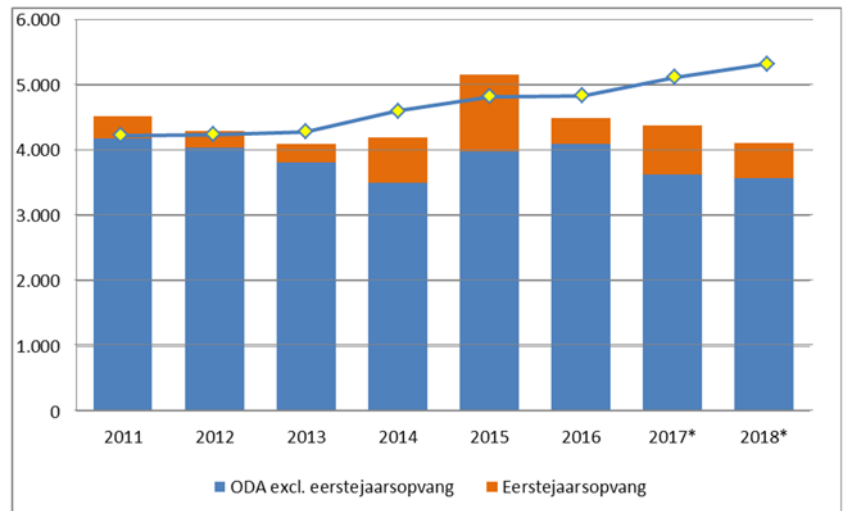
<sup>11</sup> De regeling is op 9 juni 2017 verlengd tot 1 juli 2022.

<sup>12</sup> Vanuit artikel 1.3 «Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden».

<sup>13</sup> Bijlage 3: Overzicht subsidies Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het AEF-fonds wordt gefinancierd vanuit artikel 2.3. «Duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen, tegengaan van klimaatverandering en vergrote weerbaarheid van de bevolking tegen onafwendbare klimaatverandering».

coördineert de uitgaven aan ODA binnen de HGIS.<sup>14</sup> De kostenontwikkeling hiervan over 8 jaren is samengevat in figuur 1.

**Figuur 1. Netto-ODA-uitgaven per jaar, in miljoenen euro's (de lijn in de grafiek geeft de theoretische ODA-uitgaven bij de 0,7%-norm weer; \*de gegevens voor 2017 en 2018 zijn ramingen).**



De kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers lijken in 2016 aanzienlijk minder te zijn, maar dit wordt voor een deel veroorzaakt door een andere toerekeningssystematiek. Vanaf 2016 geldt dat 63% van de kosten voor de instroom van asielzoekers in het lopende jaar worden toegerekend aan ODA en 37% in het daaropvolgende jaar. Vóór 2016 was dat 100% in het lopende jaar. In de voorgaande systematiek zouden de kosten in 2016 € 622 miljoen zijn geweest in plaats van de € 392 miljoen die nu in de HGIS is vermeld. De reden die de Minister geeft voor het veranderen van de toerekeningssystematiek is dat een gedeelte van de instroom laat in het kalenderjaar plaatsvindt, waardoor de kosten voor de eerstejaarsopvang van die groep veelal doorlopen naar het daaropvolgende jaar. Zij geeft daarbij aan dat met de nieuwe systematiek het moment waarop de kosten aan ODA worden toegerekend meer in lijn zal zijn met het moment waarop de kosten daadwerkelijk worden gemaakt.

Verder zien we dat de ODA-uitgaven, exclusief de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers, vanaf 2014 enkele jaren stijgen. De daling zet in vanaf 2017. De daling in 2017 wordt deels veroorzaakt door een daling van de uitgaven BHOS, als gevolg van de oploep van de bezuinigingstaakstelling van € 750 miljoen in de jaren 2014–2016 en € 1 miljard vanaf 2017. De tweede oorzaak is het eenmalig naar voren halen van de ondersteuning van een aantal multilaterale systeemorganisaties: Wereldbank, UNDP en UNICEF. In 2016 heeft Nederland hieraan € 518 miljoen bijgedragen, in 2017 was dit slechts € 3 miljoen, in 2018 wordt dit € 275 miljoen.

De daling in 2018 wordt veroorzaakt door een daling van de uitgaven BHOS. In 2018 is de verwachting dat het noodhulpfonds<sup>15</sup> uitgeput is, aangezien de laatste € 160 miljoen in 2017 is uitgegeven. Ook het budget

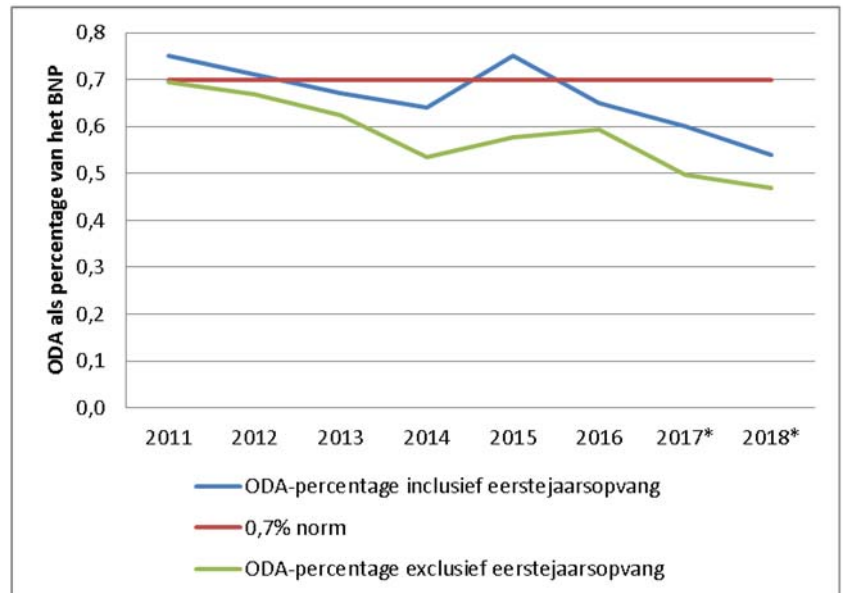
<sup>14</sup> De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) is een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting. De HGIS bundelt de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandsbeleid en geeft zo de onderlinge samenhang aan.

<sup>15</sup> Het noodhulpfonds (ook wel Relief fund genoemd) is voor de periode 2014–2017 ingesteld. Het fonds is flexibel inzetbaar tot en met 2017 en is additioneel aan het bestaande budget voor humanitaire hulp. De uitputting van het fonds is te volgen via subartikel 4.4 Noodhulpfonds.

voor opvang in de regio, waar in 2017 nog € 112 miljoen aan wordt uitgegeven, is in 2018 uitgeput.

Door bovenstaande oorzaken dalen de ODA-uitgaven tussen 2017 en 2018 in absolute zin nauwelijks. Uit figuur 2 blijkt echter dat de daling in relatieve zin wel doorzet. Vanaf 2015 daalt het ODA-percentage, inclusief de kosten van eerstejaarsopvang van asielzoekers (blauwe lijn), gestaag. Voor de volledigheid is ook het ODA-percentage exclusief de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers (groene lijn) in de grafiek opgenomen. Door het eenmalig naar voren halen van de ondersteuning van een aantal multilaterale systeemorganisaties (zie boven), kent dit percentage in de jaren 2015 en 2016 een beperkte stijging, waarna het vanaf 2016 ook weer daalt.

**Figuur 2. Ontwikkeling ODA-percentage als percentage van het bni (de gegevens voor 2017 en 2018 zijn ramingen)**



#### 4 Budgetflexibiliteit van de BHOS-begroting

##### *Meerjarige raming*

De begroting 2018 is de eerste ontwerpbegroting voor de nieuwe Tweede Kamer. De ontwerpbegroting informeert de Kamer ook over de meerjarige budgettaire ruimte van de ministeries: de meerjarige raming voor de periode 2018–2022. In elke begroting wordt voor alleen het komende begrotingsjaar per artikel ook aangegeven welk percentage van die begroting juridisch is vastgelegd. Deze juridisch verplichte uitgaven geven een indicatie van de vrije budgettaire ruimte. Dit is relevant voor de Kamer omdat die vrije ruimte kan worden toebedeeld aan nieuw beleid of voortzetting van bestaand beleid.

Bijzonder bij de BHOS-begroting is dat de budgettaire ruimte ook nog afhankelijk is van twee externe factoren, te weten de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni) en de omvang van de asielinstroom in het betreffende begrotingsjaar.

##### *Bruto nationaal inkomen*

De OESO-donorlanden hebben afgesproken om 0,7% van hun bruto nationaal inkomen (bni) te besteden aan ODA. Dit is een inspanningsver-

plichting. Nederland heeft, als een van de weinige OESO-donorlanden, jarenlang aan deze norm voldaan, maar met opeenvolgende bezuinigingen van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher is de 0,7%-norm losgelaten. De Minister voor BHOS hanteert de 0,7%-norm nog steeds als uitgangspunt voor het berekenen van de totale ODA-uitgaven, na berekening van het basisbedrag (0,7% van het bni) wordt onder meer de taakstelling van € 1 mld. hierop in mindering gebracht.<sup>16</sup> De ODA-uitgaven worden voor ruim 60% gedaan door BHOS. Bij het opstellen van de BHOS-ontwerpbegroting is het bni van het begrotingsjaar nog niet bekend, en daarom gebruikt de Minister ramingen van het Centraal Planbureau. Op twee momenten in het begrotingsjaar (bij de voor- en najaarsnota) worden de ramingen bijgesteld, en het definitieve bni wordt verwerkt in de slotwet. Om te voorkomen dat wijzigingen van het bni direct doorwerken in de OS-programmalijnen, is in de begroting het artikelonderdeel 5.4 «Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen bni en/of toerekeningen» opgenomen. De Minister voor BHOS wil vanwege behoedzaamheid en stabiliteit in de begroting verhogingen en verlagingen niet direct doorvoeren in de ontwikkelingsprogramma's. Daarom worden mogelijke fluctuaties in de bni-ontwikkeling en de asielinstroom (verhogingen en verlagingen) op dit artikelonderdeel opgevangen. Een eventueel tekort op dit artikelonderdeel vult BHOS gedurende het begrotingsjaar aan.<sup>17</sup> Uitgangspunt is dat het tekort opgevangen wordt met meevallers (zie ook paragraaf budgetflexibiliteit hieronder). Als dat niet mogelijk is wordt op dat moment naar dekking gezocht.

#### *Asielinstroom*

Op basis van de OESO-criteria mogen de kosten voor de opvang van asielzoekers, die worden gemaakt in de eerste 12 maanden, worden meegeteld als ODA-uitgaven, maar alleen als de asielzoekers afkomstig zijn uit een door de OESO erkend ontwikkelingsland.<sup>18</sup> Asielzoekers worden in Nederland opgevangen door het COA en voor een klein deel door de Stichting Nidos.<sup>19</sup> Beide organisaties ontvangen hiervoor middelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, dat de kosten voor de eerste 12 maanden vervolgens declareert bij BHOS als ODA-uitgave. Omdat ook het aantal asielzoekers bij het opstellen van de BHOS-begroting nog niet bekend is, gebruikt de Minister voor BHOS ook hiervoor een raming die gedurende het jaar wordt bijgesteld en die wordt verwerkt in het eerdergenoemde artikel 5.4.

#### *Budgetflexibiliteit*

In de ontwerpbegroting BHOS 2018 is voor een bedrag van € 2.508,8 miljoen aan uitgaven geraamd. Van deze uitgaven verwacht de Minister voor BHOS dat eind 2017 83%, ofwel € 2.086,8 miljoen, juridisch is verplicht. De overige 17% van het geraamde bedrag aan uitgaven, € 422 miljoen, is beschikbaar voor alternatieve aanwending. Deze budgetflexibi-

<sup>16</sup> In bijlage 3 van de HGIS-nota 2018 is de volledige berekening opgenomen (Kamerstuk 34 776, nr. 2).

<sup>17</sup> Parafrazering van het antwoord op vraag 245, uit *Totaallijst feitelijke vragen Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2017* (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 8).

<sup>18</sup> De landenlijst wordt samengesteld door de Wereldbank en wordt elke drie jaar herzien, de lijst die gold van 2014–2016, is hier te vinden: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>.

<sup>19</sup> Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij-instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

liteit wordt wel verder beperkt door artikel 5.4, waar een negatief bedrag opgenomen is van € 41,6 miljoen.<sup>20</sup>

Dit bedrag is dus bedoeld om tegenvallers in het bni en in de raming van de asielstroom op te vangen. In antwoorden op Kamervragen heeft de Minister aangegeven dat tegenvallers ook op andere manieren opgevangen kunnen worden, bijvoorbeeld door meevallende bni-cijfers, meevallende toerekeningen, vertraging op lopende programma's of hogere ontvangsten.<sup>21</sup> Ten tijde van de begrotingsbehandeling is dit echter nog niet bekend en daarnaast kunnen de asielinstroom en/of de bni-cijfers later ook tegenvallen, zo is bijvoorbeeld in de HGIS-nota 2018 de toerekening asielzoekers in 2018 met € 150 miljoen verhoogd ten opzichte van de HGIS-nota 2017.

## **5 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 BHOS geen ander onderzoek te publiceren.

### **Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer**

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Hier is terug te vinden hoe de Minister voor BHOS 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>

---

<sup>20</sup> In het totaal aan uitgaven aan het begin van de begrotingsbrief (€ 2.464,1 miljoen) is artikel 5.4 wel verrekend als negatieve uitgave.

<sup>21</sup> *Totaallijst feitelijke vragen Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2017* (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 8), 19 oktober 2016.

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



## **Bijlage: Navolgbaarheid financiële meerjarencijfers bij kabinetswisseling**

In de factsheet *Begroten en verantwoorden* van onze publicatie *Rijk in uitvoering*<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

### *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<sup>e</sup> supplettoire begroting van 2013 ontbreekt een duidelijke onderbouwing. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zou er, voor zover mogelijk, informatie over de prijs (P) en de hoeveelheid (Q)<sup>24</sup> 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 supplettoire 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.<sup>25</sup> Over de

<sup>22</sup> Algemene Rekenkamer, *Rijk in uitvoering*. Kamerstuk 31 865, nr. 94.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.»

<sup>25</sup> 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.

inhoud van het informatiedossier van de lopende kabinetsformatie zijn 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<sup>e</sup> supplettoire 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.