

Vergaderjaar 2019–2020

35 470 V

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van
Buitenlandse Zaken 2019**

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 3

De begrotingsstaat die onderdeel is van de rijksbegroting, wordt op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de [Comptabiliteitswet 2016](#) afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2019 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

B. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN (SLOTVERSCHILLEN)

1. Voorstel van wet

Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de uitgaven op de begrotingsstaat 2019 van Buitenlandse Zaken (V) met EUR 678,8 miljoen te verhogen, de verplichtingen met EUR 859,9 miljoen te verhogen en de ontvangsten met EUR 631,8 miljoen te verhogen.

De belangrijkste mutaties worden hierna toegelicht per beleidsartikel.

2. Leeswijzer

De voorliggende Slotwet bevat de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de tweede suppletoire begroting 2019 van Buitenlandse Zaken.

Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften en de Comptabiliteitswet 2016 dienen de opmerkelijke verschillen tussen de oorspronkelijke en huidige raming te worden toegelicht. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de financiële instrumenten. Ook is omschreven welke ondergrens gehanteerd moet worden, waarboven een uitgavenmutatie moet worden toegelicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige en technische mutaties. Op verplichtingenniveau worden mutaties groter dan 10% ten opzichte van de vorige stand, op artikelniveau toegelicht.

Toelichting per beleidsartikel

Artikel 1: Versterkte internationale rechtsorde

Verplichtingenmutaties:

Extra verplichtingsruimte was nodig voor het ophogen van het subsidieplafond en nieuwe meerjarige verplichtingen binnen het mensenrechtensfonds, zoals gemeld bij de [decemberbrief](#). Deze verhoging van het verplichtingenbudget leidde in 2019 niet tot extra uitgaven op het terrein van mensenrechten.

Artikel 2: Veiligheid en stabiliteit

Verplichtingenmutaties:

Het verplichtingenbudget voor veiligheid en stabiliteit is in totaal afgenomen, met name vanwege de lagere bijdrage aan de VN-crisisbeheersingsoperaties. Ook viel de realisatie van verplichtingen van NFRP-MATRA lager uit. Tevens is er op het gebied van inzet hoog-risico posten geen verplichting aangegaan, zoals gemeld in de [decemberbrief](#). Hier staat tegenover dat er een stijging is vanwege een aantal verplichtingen dat is aangegaan voor projecten binnen het Shiraka fonds die sneller tot uitvoer konden worden gebracht dan verwacht. Binnen dit fonds is tevens een additionele verplichting aangegaan met het IMF ten behoeve van het *Middle East Regional Technical Assistance Center* (METAC), dat gericht is op institutionele capaciteitsopbouw in het Midden-Oosten.

Uitgavenmutaties:

Het budget voor veiligheid en stabiliteit is afgenomen. Dit kent een aantal oorzaken. De lagere uitgaven van EUR 2,4 miljoen voor bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme (artikelonderdeel 2.2) zijn het gevolg van vertraging van een bijdrage aan het *Global Community Engagement and Resilience Fund*, een fonds dat weerbaarheid tegen gewelddadig extremisme bevordert. De modaliteiten waren niet op tijd afgerond om de bijdrage in 2019 te realiseren. De bijdrage van EUR 1,5 miljoen die hiervoor gepland stond wordt doorgeschoven naar 2020. Hiernaast zijn er minder uitgaven gedaan aan UNDP Bangladesh vanwege vertraging in de uitvoering.

Daarnaast is er sprake van onderbesteding van EUR 7,5 miljoen op het onderdeel bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde (artikelonderdeel 2.4) onder andere bij de beveiligingsinzet op hoog risicoposten. De geraamde uitgaven zijn doorgeschoven naar 2020. Ook zijn er minder uitgaven gedaan binnen het Stabiliteitsfonds als gevolg van de langzamere realisatie van een aantal projecten. Ten slotte was de aanslag voor de verdragscontributie voor de OVSE lager dan geraamd en is er vanwege een nieuwe tijdsplanning van de organisatie minder uitgegeven aan het OVSE *Junior Professional Officer* Programma.

Artikel 3: Effectieve Europese samenwerking

Verplichtingenmutaties

De verplichtingen voor de EU-afdrachten (artikelonderdeel 3.1) muteren mee met de uitgaven. Daarnaast was tot en met de begroting voor 2018 de garantie voor de Raad van Europa uit praktische overwegingen opgenomen in de memorie van toelichting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Met ingang van de memorie van toelichting 2019 is een splitsing gemaakt tussen de regelingen van Buitenlandse Zaken (V) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII). Daarom wordt de garantie voor de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa afzonderlijk opgenomen in de risicoparagraaf van het jaarverslag van Buitenlandse Zaken. Vanwege deze verschuiving is het bijbehorende verplichtingenbudget opgenomen op het artikelonderdeel «Een hechtere Europese waardengemeenschap» (artikelonderdeel 3.3). Dit verplichtingenbudget is verrekend door een verlaging van het verplichtingenbudget in de Slotwet van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking «Overige armoedebeleid» (artikelonderdeel. 5.2). Deze mutatie is pas bij de afsluiting van het lopend boekjaar verwerkt.

Uitgavenmutaties:

De realisatie van de Europese afdrachten is aan de uitgavenkant (artikel 3.1) ultimo 2019 EUR 711 miljoen hoger uitgekomen dan de raming bij tweede suppletoire begroting. Oorzaak hiervoor is de afdracht van invoerrechten, die EUR 157 miljoen hoger is uitgevallen dan eerder verwacht. Deze invoerrechten worden door Nederland in de kas ontvangen en na aftrek van administratieve kosten (de perceptiekostenvergoeding, artikel 3.10) wordt het overige deel aan de Europese begroting doorgegeven. De BNI-afdracht is EUR 95 miljoen lager uitgevallen dan geraamd, doordat de uitgaven van de EU lager zijn uitgevallen dan waarmee bij de raming rekening werd gehouden. Ook zijn de BTW afdrachten licht gestegen met EUR 4 miljoen. Dat de uiteindelijke

uitgaven EUR 644 miljoen hoger zijn komt doordat op advies van de Auditdienst Rijk (ADR) ervoor gekozen is om de negatieve ontvangsten, die eerder zijn geboekt onder artikel 3.10, om te boeken naar het uitgavenartikel 3.1. Dit betreft een puur technische verschuiving die geen invloed heeft op de netto omvang van de afdrachten, maar alleen waar ze geboekt worden. De boeking van de Spring Forecast 2018, van DAB 6 2018 en van de nacalculatie zijn geboekt als onderdeel van de BNI- en BTW afdracht, de boeking uit de Decemberbrief van de compensatiebetaling n.a.v. de uitspraak van het Europese Hof van Justitie is omgeboekt naar de invoerrechten onder artikel 3.1.

Ontvangstenmutaties:

De realisatie aan de inkomstenkant (artikel 3.10) komt EUR 634 miljoen hoger uit dan bij tweede suppletoire begroting geraamd. In eerste instantie wordt dit verklaard door een negatieve ontvangst van EUR 18,5 miljoen. Dit betreft een compensatiebetaling van de hoofdsom aan de Europese Commissie naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie als gevolg van onterecht afgegeven oorsprongscertificaten door de autoriteiten van Curaçao en Aruba voor de invoer van melkpoeder en rijst, gries en griesmeel. Deze compensatiebetaling is reeds met de [decemberbrief](#) aan de Kamers gemeld. De perceptiekostenvergoeding valt daarentegen EUR 9 miljoen hoger uit. Dit komt doordat de invoerrechtenafdracht, op basis waarvan de perceptiekostenvergoeding wordt berekend, ook hoger uitvalt. Dat de uiteindelijke ontvangsten EUR 644 miljoen hoger zijn komt doordat op advies van de Auditdienst Rijk (ADR) ervoor gekozen is om de negatieve ontvangsten die eerder zijn geboekt onder artikel 3.10 om te boeken naar het uitgavenartikel 3.1. Dit betreft een puur technische verschuiving die geen invloed heeft op de netto omvang van de afdrachten, maar alleen waar ze geboekt worden. De boeking van de Spring Forecast 2018, van DAB 6 2018 en van de nacalculatie zijn geboekt als onderdeel van de BNI- en BTW afdracht, de boeking uit de Decemberbrief van de compensatiebetaling n.a.v. de uitspraak van het Europese Hof van Justitie is omgeboekt naar de invoerrechten onder artikel 3.1.

Artikel 4: Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden

Verplichtingenmutaties:

Per saldo is het verplichtingenbudget gedaald. De meest in het oog springende reden hiervoor is dat de subsidie voor gedetineerdenbegeleiding voor de periode 2020–2023 niet geformaliseerd is. Dit zal begin 2020 plaatsvinden. Een deel van het verplichtingenbudget voor loket buitenland is op andere artikelen gerealiseerd, onder meer voor personeel. Daarnaast kostte de voorbereiding van een aantal opdrachten voor loket buitenland meer tijd door de interdepartementale afstemming. De toekenning van de opdrachten zal in 2020 plaatsvinden.

Uitgavenmutaties:

De uitgaven voor consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden zijn per saldo afgenomen. Dit kent een aantal oorzaken. De lagere realisatie van EUR 3,8 miljoen bij consulaire dienstverlening Nederlanders (artikelonderdeel 4.1) kent een aantal oorzaken. Het nieuwe subsidiekader 2020–2023 Gedetineerden is pas eind december vastge-

steld, waardoor de eerste betaling niet in 2019 heeft plaatsgevonden. Verder kan gemeld worden dat de implementatie van het Loket Buitenland volgens planning loopt. De onderbesteding op onderdelen van Loket Buitenland is onder meer veroorzaakt doordat kosten op een andere begrotingsonderdelen zijn gerealiseerd, zoals personeelskosten onder apparaat.

De onderbesteding bij consulaire dienstverlening aan vreemdelingen ligt voornamelijk bij de digitalisering: de uitgaven vallen mee onder andere door de lagere inzet en tarieven van de leveranciers en het doorschuiven van betalingen naar 2020. Voor het onderdeel «Samen met (keten) partners het personenverkeer reguleren» (artikelonderdeel 4.2) zijn de uitgaven lager uitgevallen.

Ontvangstenmutaties:

De ontvangsten consulaire Nederlanders zijn hoger uitgevallen doordat er meer legalisaties en consulaire verklaringen, opties & naturalisaties zijn uitgevoerd. Verder zijn de consulaire ontvangsten vreemdelingen per saldo lager uitgevallen doordat de bijdrage van de IND voor het uitreiken van MVV's en DNA-onderzoek op ambassades niet is ontvangen wegens verschil van inzicht over de verrekenmethodiek. Ook de subsidiebijdrage ISF, (*Internal Security Fund*) van de Europese Commissie voor IOB (informatie ondersteunend beslissen), wordt niet in 2019 maar in 2020 verantwoord aan de EU.

Niet-beleidsartikel 7: Apparaat

Verplichtingenmutaties:

Analoog aan de uitgaven zijn ook de verplichtingen gedaald met EUR 8,6 miljoen. Voor de verantwoording van de verplichtingen voor apparaatsuitgaven geldt namelijk de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2016 waarbij het jaar waarin de kasbetaling is gedaan, kan worden aangemerkt als het begrotingsjaar waarin de met de kasbetaling samenhangende verplichting is aangegaan of is ontstaan (art. 2.14, lid 3), de zogenaamde k=v methode (kas is gelijk aan verplichtingen methode). In de praktijk betekent dit dat de totale aangegane verplichtingen binnen dit artikel, voor één specifiek jaar overeenkomen met de totale kasuitgaven voor dit jaar.

Uitgavenmutaties:

De uiteindelijke realisatie van het apparaatsbudget over 2019 is EUR 8,6 miljoen lager uitgevallen dan bij [tweede suppletoire begroting 2019](#) geraamd. De per saldo afname kent een aantal oorzaken op het terrein van de personele en materiële uitgaven en koerseffecten.

Personeel:

De uitgaven voor uitgezonden- en lokaal personeel op de posten zijn in totaal met EUR 11 miljoen afgenomen. Dit is hoofdzakelijk te verklaren doordat functies, als onderdeel van de investering in het postennet, pas in de loop van 2019 zijn ingevuld. Hierdoor is het budget niet volledig ingezet. De *corporate rate* is ook van invloed geweest.

Materieel:

De materiële uitgaven zijn per saldo met EUR 15 miljoen afgenomen. Dit wordt hoofdzakelijk verklaard doordat de uitgaven voor huisvesting in het buitenland lager zijn uitgevallen. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat er minder geïnvesteerd is in het vastgoed, enkele aankopen niet door zijn gegaan (onder andere in Ankara, Turkije en Nairobi, Kenia) en de uitgaven voor huren van residenties en kantelarijen lager zijn uitgevallen. Dit geldt ook voor bedrijfsvoeringskosten op de posten.

Koersverschillen:

Buitenlandse Zaken werkt met een vooraf vastgestelde wisselkoers ten opzichte van buitenlandse valuta (de *corporate rate*). Deze koers wordt samen met de presentatie van de begroting vastgesteld. Omdat bij betalingen in buitenlandse valuta gedurende het jaar echter een verschil ontstaat als gevolg van de werkelijk geldende koers, ontstaat er een saldo. Dit saldo wordt verantwoord op het apparaatsartikel maar geldt voor de gehele BZ-begroting. Omdat met name de USD maar ook enkele valuta in Zuid-Amerika is gestegen ten opzichte van de vastgestelde koers is hierdoor in de laatste maanden, waarin veel betalingen zijn verricht, het effect groter geworden waardoor een mutatie is ontstaan van EUR 17 miljoen.