

De heer drs. A.P. Visser
President
Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, april 2019

Betreft Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten
Verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Geachte heer Visser,

Bij brief van 9 april 2019 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft allereerst gezien in hoeverre de maatregelen die het ministerie, naar aanleiding van de aanbevelingen in de rapporten bij de jaarverslagen 2016 en 2017, heeft genomen met betrekking tot de interne beheersmaatregelen voor overdrachtsuitgaven in de praktijk effect hebben gehad. Deze aanbevelingen hadden betrekking op de onderdelen risicoanalyse, het reviewbeleid en de toepassing van de staatssteunregels.

Hoewel de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat de genomen maatregelen op het gebied van het reviewbeleid en de toepassing van de staatssteunregels inmiddels effectief zijn, wordt de onvolkomenheid met betrekking tot de interne beheersmaatregelen voor overdrachtsuitgaven gehandhaafd, en wel omdat de uitvoering van de risicoanalyse bij het aangaan van financiële verplichtingen volgens de Algemene Rekenkamer nog niet adequaat is. Daarbij is onder andere overwogen dat in 2018 (de vastlegging van) de risicoanalyse in de beoordelingsmemoranda nog onvoldoende was.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda te blijven bewaken en door te gaan met de initiatieven om de risicoanalyse te verbeteren neem ik ter harte. Daarbij doet het mij deugd dat de reeds door het ministerie genomen maatregelen en initiatieven, waaronder het vergroten van het bewustzijn van het belang van

de risicoanalyse, kennisontwikkeling, trainingen en het delen ervaringen en praktijkvoorbeelden, door de Algemene Rekenkamer worden ondersteund.

Het handhaven van deze onvolkomenheid bevreemdt mij echter, aangezien de Algemene Rekenkamer gedurende de afgelopen jaren telkenmale te kennen heeft gegeven dat de hiervoor genoemde drie onderdelen afzonderlijk niet tot een onvolkomenheid zouden leiden, doch dat die was gebaseerd op de cumulatie ervan. Gelet hierop acht ik het niet zonder meer logisch dat, nu twee van de drie onderdelen voldoende scores, de onvolkomenheid desalniettemin wordt gehandhaafd.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in het rapport in het bijzonder aandacht besteed aan het beleid op het gebied van de internationale klimaatfinanciering.

Klimaatverandering stelt landen wereldwijd en ontwikkelingslanden in het bijzonder voor grote uitdagingen. Rijke landen hebben zich in de Overeenkomst van Parijs verplicht om ontwikkelingslanden bij de aanpak van deze uitdagingen te ondersteunen. In het licht van deze verplichting en de Nederlandse inspanningen verwelkom ik het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de internationale klimaatfinanciering van Nederland.

Met de Algemene Rekenkamer stel ik naar tevredenheid vast dat de Nederlandse klimaatfinanciering een (licht) stijgende lijn vertoont en dat deze zoveel mogelijk volgens de internationale methodologie wordt gerapporteerd. Teneinde de Nederlandse inspanningen te vergroten heeft het kabinet besloten om de middelen voor klimaat onder beleidsartikel 2.3. te intensiveren met € 40 miljoen in 2018 tot € 80 miljoen per jaar vanaf 2020. Hiervan is in de periode 2019-2022 jaarlijks € 40 miljoen bestemd voor het *Dutch Fund for Climate and Development* (DFCD).

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat het parlement weinig mogelijkheden heeft om bij te sturen op klimaatuitgaven en zijn budgetrecht maar beperkt kan uitoefenen onderschrijf ik niet. Klimaatfinanciering kan immers alleen ex post (dat wil zeggen na afloop van een jaar) berekend worden. De hoogte van de publieke klimaatfinanciering wordt bepaald door de mate waarin alle activiteiten van BHOS bijdragen aan de klimaatdoelstellingen, terwijl de hoogte van de met publieke middelen gemobiliseerde private klimaatfinanciering wordt bepaald door de investeringsbeslissingen, inclusief het moment daarvan, van private partijen. In bijlage 7 van de HGIS-nota wordt telkens een schatting gegeven van de klimaatfinanciering die het volgend jaar gerealiseerd zal worden en in bijlage 6 van het HGIS-Jaarverslag wordt vervolgens de feitelijke realisatie gerapporteerd. Op basis van deze informatie kan de Tweede Kamer bijvoorbeeld besluiten om meer middelen toe te kennen aan beleidsartikel 2.3 voor klimaat of aan andere beleidsartikelen die relatief veel publieke klimaatfinanciering bevatten, zoals artikel 2.1 voor voedselzekerheid en artikel 2.2 voor water. Ook kan de Tweede Kamer

besluiten om meer middelen toe te kennen aan activiteiten die private financiering mobiliseren, zoals de kapitaal- en middelenaanvullingen van multilaterale ontwikkelingsbanken of bepaalde private-sectorinstrumenten. Al met al beschikt de Tweede Kamer dus wel degelijk over de noodzakelijke informatie en de mogelijkheden om te sturen op omvang en richting van de klimaatfinanciering.

Om deze sturing te vergemakkelijken zal ik, in lijn met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, voortaan in de begroting en in het jaarverslag van BHOS een verwijzing opnemen naar de bijlage over klimaatfinanciering in respectievelijk de HGIS-nota en het HGIS-jaarverslag. Op deze wijze kan de realisatie van klimaatfinanciering op verschillende beleidsterreinen inzichtelijker worden gemaakt. Verder zal ik vanaf 2020 in de bijlage over klimaatfinanciering in de HGIS-nota en het HGIS-verslag per begrotingsartikel aangeven welk aandeel van de middelen als klimaatfinanciering is aangeduid. Alhoewel deze percentages van jaar tot jaar enigszins variëren, zal dit de Tweede Kamer meer houvast bieden.

Aan de aanbeveling om inzicht te geven in de zogeheten hefboom van publieke klimaatfinanciering, teneinde te komen tot een gerichtere inzet van publiek geld, namelijk daar waar het meeste privaat kapitaal wordt gemobiliseerd per euro publiek geld, zal ik geen opvolging geven. In mijn opvatting dient maximalisatie van de mobilisatie van privaat kapitaal namelijk geen doel op zichzelf te zijn. Dat zou immers leiden tot verlegging van investeringen naar rijkere ontwikkelingslanden, terwijl ik juist primair wil inzetten op projecten in de minst ontwikkelde landen die zich op de armste en meest kwetsbare bevolkingsgroepen richten. Voorts is het tot nu toe eenvoudiger gebleken privaat geld te mobiliseren voor klimaatmitigatieprojecten, terwijl ik vanuit de middelen voor ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk ook wil bijdragen aan versterking van de weerbaarheid van ontwikkelingslanden. Op het gebied van mitigatie, zoals de introductie van hernieuwbare energie, is het bovendien van belang de markt op te bouwen. Een streven naar maximale mobilisatie bevordert echter een voorkeur voor projecten die mogelijk ook al commercieel gefinancierd kunnen worden, hetgeen marktverstrend zou werken. Ten slotte is het zeer complex om de hefboom goed te berekenen terwijl een activiteit in voorbereiding of in uitvoering is en kunnen zich op een instrument van jaar tot jaar sterke schommelingen wat betreft mobilisatie voordoen.

Verder is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de financiële verantwoording summier is, om welke reden wordt geadviseerd meer inzicht te geven in de verdeling tussen klimaatadaptatie en klimaatmitigatie, en tussen landen.

Aan de aanbeveling om meer inzicht te geven in de verdeling tussen klimaatadaptatie en klimaatmitigatie geef ik graag gehoor. Tevens zal ik, zoals hiervoor reeds is aangegeven, meer inzicht geven in de klimaatrelevantie van de verschillende begrotingsartikelen.

Aan de aanbeveling om het inzicht van de bestedingen per land te vergroten wordt opvolging gegeven in het kader van de bredere verschuiving naar de focusregio's. Bijlage 5 van de HGIS-nota geeft voortaan jaarlijks een overzicht per land van de gedelegeerde middelen en per (focus-)regio van de centrale financiële inzet, beide uitgesplitst naar de beleidsthema's van de BHOS-begroting. Kanttekening hierbij is wel dat een deel van de klimaatfinanciering verloopt via brede (multilaterale) programma's, waarbij uitsplitsing naar afzonderlijke landen niet altijd mogelijk is. Daarnaast wordt een belangrijk deel van de klimaatfinanciering gerealiseerd onder andere begrotingsartikelen; deze worden in dat overzicht niet meegenomen, om dubbeltellingen te voorkomen.

Voor zover de Algemene Rekenkamer stelt dat ik beperkt en niet actueel rapporteer over de resultaten van het klimaatbeleid merk ik op dat 2018 een overgangsjaar vormde naar een nieuwe systematiek van resultatenrapportage.

Tot slot geef ik aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om voor actuele resultaatinformatie te zorgen opvolging door middel van het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018 en de vernieuwde online resultatenrapportage, die beide in mei 2019 uitkomen. De online resultatenrapportage geeft mijns inziens een goed beeld van de resultaten van het klimaatbeleid.

Hoogachtend,

Sigrid A.M. Kaag
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking