

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 6 oktober 2022
betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk XVII van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking)

Geachte mevrouw Bergkamp,

De ontwerpbegroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 3.861,9 miljoen aan uitgaven, € 2.737,8 miljoen aan verplichtingen en € 50,1 miljoen aan ontvangsten.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Fragmentatie van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (OS-beleid)
2. Drinkwater- en sanitatiebeleid
3. Opvang in de regio

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de minister voor BHOS.

1 Fragmentatie van OS-beleid

In juni 2022 verscheen een nieuwe beleidsnota: 'Doen waar Nederland goed in is'. De focus van BHOS verschuift hierin van hulp naar handel. Een nieuwe beleidsnota gaat gepaard met nieuwe activiteiten. Om die reden willen wij uw Kamer nogmaals attenderen op de eerder geconstateerde fragmentatie van het OS-beleid die mede een gevolg was van opeenvolgende beleidsdoelstellingen.

Fragmentatie van het OS-beleid is geen nieuw probleem. Wij illustreren dat met drie voorbeelden uit eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer. Al in 2010 concludeerden wij dat bij ontwikkelingssamenwerking een stapeling was van doelen, instrumenten, prestaties en effecten. De samenhang hiertussen was onduidelijk, dit belemmerde de transparantie van de doelstelling van het OS-beleid en vervolgens de verantwoording en beoordeling ervan.¹

Een zelfde soort conclusie kwam terug in een onderzoek dat wij in 2014 hebben uitgevoerd, *'Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: de multilaterale organisaties en de EU'*. Op basis van dat onderzoek deden wij de volgende aanbeveling: "Ondanks de toegenomen focus op speerpunten en landen is er nog steeds fragmentatie. Zowel bij landen als bij multilaterale organisaties die ODA-gelden² ontvangen is sprake van een grote groep landen en organisaties die elk relatief kleine bedragen ontvangen. Dergelijke versnippering beïnvloedt de bedrijfsvoering en vraagt capaciteit, zowel administratief als beleidsmatig. Het is verstandig om te blijven zoeken naar mogelijkheden om fragmentatie te verminderen, bijvoorbeeld door de geldstromen meer te bundelen."

In ons verantwoordingsonderzoek over 2020 naar corona-activiteiten constateerden we opnieuw dat het terugdringen van fragmentatie van activiteiten weerbarstig is en niet snel gaat. Thema's hebben de neiging om in de loop van de tijd te verbreden. Ook kan een nieuw kabinet of een nieuw parlement nieuwe prioriteiten toevoegen, waardoor het aantal thema's en activiteiten groeit. Daarnaast is het voor medewerkers soms lastig om afscheid te nemen van bestaande activiteiten of programma's.

¹ Algemene Rekenkamer (2010), *brief van de Algemene Rekenkamer -Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011*, Kamerstuk 32 500 V, nr. 6.

² ODA is de afkorting van official development assistance, de 'officiële ontwikkelingshulp'.

De minister voor BHOS heeft in 2019 een werkgroep opgericht om fragmentatie tegen te gaan. De aanleiding hiervoor was een in juli 2019 gepubliceerde evaluatie van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) *Less pretention, more realism*. De werkgroep presenteerde het programma 'Minder, beter, flexibeler'. Eén van de doelen van het programma is om begin 2022 het aantal activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking met gemiddeld een kwart te verminderen ten opzichte van begin 2019. Parallel daarin wordt het aantal landenactiviteiten vanuit centrale meer-landen-programma's met een derde teruggebracht. De bedoeling is dat dit leidt tot het verbeteren van de kwaliteit van de inzet op ontwikkelingssamenwerking: meer impact en effectiviteit.

In ons komende verantwoordingsonderzoek, dat op 23 mei 2023 wordt gepubliceerd, gaan wij onderzoeken of de doelstellingen van het programma 'Minder, beter, flexibeler' zijn behaald. Ook gaan we onderzoeken in hoeverre het programma toekomstbestendig is.

2 Drinkwater- en sanitatiebeleid BHOS

Sinds 2015 heeft de minister voor BHOS de aangepaste doelstellingen op het gebied van drinkwater en sanitatie geformuleerd; in het jaar 2030 moeten 50 miljoen mensen voorzien zijn van sanitatie en 30 miljoen mensen van drinkwater.

In 2008 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het beleid rondom drinkwater in ontwikkelingslanden.³ Op basis van de Millennium Development Goals (MDG's) formuleerde de minister in 2005 de doelstelling om cumulatief 50 miljoen mensen, die geen toegang tot drinkwater hebben, in 2015 van schoon drinkwater te voorzien. De belangrijkste conclusies uit het onderzoek van 2008 waren als volgt:

- er was geen duidelijke koppeling tussen de in Den Haag geformuleerde doelstelling en de uitvoering ter plaatse;
- er was geen plan van aanpak waarin duidelijk stond omschreven wat er wanneer in welk land moest gebeuren om de doelstelling te realiseren;
- de minister stelde aanvullende voorwaarden aan de activiteiten, die voor de ambassade niet altijd duidelijk waren. De minister maakte niet duidelijk wat de toegevoegde waarde was van die aanvullende voorwaarden;
- de minister maakte geen integrale afweging tussen alle voorwaarden die in praktijk soms tegenstrijdig waren.

³ Algemene Rekenkamer, Drinkwater in ontwikkelingslanden, 2008.

Ook de IOB heeft onderzoek gedaan naar water- en sanitatieactiviteiten.⁴ In 2012 publiceerde de IOB een beleidsdoorlichting over de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen. De IOB concludeerde dat de beschikbaarheid van functionerende watervoorzieningen aanzienlijk is toegenomen, maar dat lokale gemeenschappen, overheden en ngo's nog onvoldoende capaciteit hebben om de voorzieningen op lange termijn te onderhouden. Dit betekent dat de duurzaamheid van de watervoorzieningen in deze gevallen te wensen overlaat.

Momenteel zijn wij bezig met het onderzoek 'Verantwoorden en leren van ontwikkelingssamenwerking: schoon drinkwater en sanitatie' naar de in 2015 geformuleerde doelstellingen van de minister.⁵ Hierbij onderzoeken wij onder meer het lerend vermogen van het ministerie, hoe is de minister bijvoorbeeld omgegaan met de conclusies van onze onderzoek uit 2008. Daarnaast kijken we op welke manier de met water en sanitatie samenhangende indicatoren in de jaarverantwoording tot stand komen. De resultaten van ons onderzoek verwachten wij in december 2023 te publiceren.

3 Opvang in de regio

In ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2017 hebben wij onderzoek gedaan naar het 'opvang-in-de-regio'-beleid. Het onderzoek betrof de opvang van vluchtelingen die voor de oorlog in Syrië waren gevlucht. De landen Libanon, Jordanië en Irak vormden 'de regio'. Binnen het onderzoek is tevens gekeken naar de besteding van het geld voor de 'Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije' (ook wel afgekort als FRIT: *EU Facility for Refugees in Turkey*). Wij constateerden toen dat het geld voor het opvang-in-de-regiobeleid uit verschillende onderdelen van het BHOS begrotingshoofdstuk komt. Wij hebben indertijd aanbevolen om transparanter te begroten en verantwoorden op een manier die aansluit bij het (opvang-in-de-regio)beleid en de BHOS-begroting. In de huidige begroting zijn de uitgaven aan het opvang-in-de-regio beleid dientengevolge samengevoegd onder artikel 4.2 'Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking'.

⁴ Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, Van infrastructuur naar duurzame impact: beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990-2011), 2012.

⁵ Lees meer hierover op: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek/duurzame-resultaten-wateractiviteiten-ontwikkelingssamenwerking>.

De eerstejaarsopvang in Nederland van asielzoekers uit DAC-landen⁶ wordt betaald uit het ODA-budget. Zoals bekend kampt de Nederlandse asielopvang momenteel met grote problemen. Dat is voor de AR een reden om een [\(focus\)onderzoek te starten naar de opvangcapaciteit voor asielzoekers](#). Wij verwachten de resultaten hiervan nog eind dit jaar te publiceren.

Onderzoek meerjarenramingen

In ons rapport '[Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht](#)' van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de minister te stellen.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we geen onderzoek te publiceren op het terrein van de minister voor BHOS. Later dat jaar staat de volgende publicatie nog op de agenda:

- [Verantwoorden en leren van OS beleid: schoon drinkwater en sanitatie](#) (publicatie wordt verwacht in november 2023).

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf
secretaris

⁶ DAC is het Development Assistance Committee van de OESO. Het DAC hanteert een lijst van landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp. De landen op deze lijst noemen we ODA-ontvangers. Iedere drie jaar wordt deze lijst geüpdatet.