

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 V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

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 V) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 13.009,3 miljoen aan uitgaven, € 12.880,3 miljoen aan verplichtingen en € 2.785,4 miljoen aan ontvangsten. De verwachte afdrachten aan de Europese Unie (EU) beslaan het overgrote deel: deze zijn voorlopig geraamd op € 11.409,1 miljoen en kunnen nog wijzigen.

1 EU-afdrachten nog steeds op BZ-begroting (begrotingsartikel 3.1)

Met betrekking tot de EU-afdrachten is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken diffuus. De taken en budgetten sluiten niet op elkaar aan. De minister van Financiën is namelijk verantwoordelijk voor de ramingen, de heffing, de inning, de (berekening van de) afdrachten aan de EU, de verantwoording en de controle gerelateerd aan de EU-afdrachten. Maar de middelen worden begroot en verantwoord via de minister van Buitenlandse Zaken. Daarom hebben wij eerder aanbevolen om - gezien de huidige inrichting van het stelsel - de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX en het jaarverslag van

Financiën.¹ De minister van Financiën heeft daarop de toezegging gedaan te bezien welke invulling er wordt gegeven aan deze aanbeveling.² De ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken hebben daarna een onderzoek laten uitvoeren door accountantskantoor PriceWaterhouseCoopers, het rapport is september 2021 gepubliceerd.³ Ook in dat onderzoek was de belangrijkste aanbeveling om de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk IX Financiën. Alle overige aanbevelingen van het onderzoek zijn overgenomen, alleen bij deze specifieke aanbeveling besloot het kabinet te wachten op de kabinetsformatie voor een besluit hierover. Uit de portefeuillevreiding en ontwerpbegroting valt op te maken dat de situatie niet is veranderd. De EU-afdrachten staan voor 2023 nog steeds begroot in begrotingshoofdstuk V Buitenlandse Zaken. Het lijkt ons raadzaam, mede in het licht van voorgaande adviezen, hier nog eens expliciet bij stil te staan.

2 Externe controle Europese Vredesfaciliteit (begrotingsartikel 3.5)

De afgelopen jaren valt ons op dat sommige nieuwe EU-instellingen een intergouvernementele vormgeving hebben, in plaats van de communautaire vormgeving die kenmerkend is voor de EU-instellingen die de 27 lidstaten samen vertegenwoordigen. Een voorbeeld op de ontwerpbegroting van BZ is de in 2021 opgerichte Europese Vredesfaciliteit (EVF). Uit de EVF worden gemeenschappelijke kosten voor EU-missies en -operaties gefinancierd, alsook steunmaatregelen aan derde landen. De EVF heeft in 2022 vooral bekendheid verworven vanwege wapenleveranties aan Oekraïne. De Nederlandse bijdrage voor EU-missies en -operaties komt van de Defensiebegroting⁴, die voor steunmaatregelen van de begroting van BZ. De geraamde Nederlandse bijdrage voor EVF-steunmaatregelen in 2023 is € 32,4 miljoen, groeiend naar € 48,7 miljoen in 2027. De EVF heeft een totaalbudget van € 5,69 miljard voor de periode 2021-2027. Het jaarlijkse plafond loopt gedurende deze periode op van € 420 miljoen in 2021 naar € 1,13 miljard in 2027.

¹ EU-trendrapport 2011, rapporten bij de EU-Lidstaatverklaring 2011, de Nationale Verklaring 2013 en 2014, de begrotingsbrief BZ 2015 en 2017 en onze brief met een 'advies alternatief Nationale Verklaring' juli 2020, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31865, nr. 182.

² Minister van Financiën, brief van 9 november 2020 over *Verbetering verantwoording en begroting*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31865, nr. 182.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/30/onderzoek-interne-beheersing-eu-afdrachten>

⁴ In begrotingshoofdstuk X Defensie is de bijdrage aan de EVF opgenomen in de regel 'Contributies' onder art. 1 'Inzet'. Hieruit blijkt voor uw Kamer niet hoeveel geld precies naar de EVF gaat. Wel zijn de verwachte ontvangsten van de EVF voor de Nederlandse (wapen)steun aan Oekraïne begroot voor 2026, wanneer de minister van Defensie verwacht € 40 miljoen terug te krijgen.

De EVF wordt direct gefinancierd door de EU-lidstaten zelf. Daarom heeft het Europees Parlement geen rol en is de Europese Rekenkamer niet bevoegd om onafhankelijke externe controle uit te voeren. De onafhankelijke externe controle is in het besluit van de Europese Raad tot oprichting van de EVF geregeld via een onafhankelijk *college of auditors*.⁵ Hun rapporten worden vooralsnog niet openbaar gemaakt. Wij hechten aan een onafhankelijke externe controle van de EVF: ook dit zijn publieke middelen waarbij een publieke verantwoording moet worden afgelegd. In artikel 42 (2) van het Raadsbesluit staat dat “de kandidaten [voor het college] lid moeten zijn van het hoogste nationale controleorgaan van een lidstaat of door dat orgaan worden aanbevolen”. Om een constructieve bijdrage aan dit vraagstuk te leveren hebben wij een kandidaat voorgedragen voor het *college of auditors*. Sinds 1 januari 2022 maakt de heer Paul Doop, buitengewoon collegelid van de Algemene Rekenkamer, hier deel van uit. De werkzaamheden van hem en zijn 2 assistenten worden vergoed door het Ministerie van BZ.

3 Verantwoording over groeiende uitgaven NAVO heeft aandacht nodig (begrotingsartikel 2.1)

De minister van BZ is voornemens in 2023 € 9,7 miljoen bij te dragen aan de NAVO. De rest van de Nederlandse bijdrage gaat af van de Defensiebegroting. Daarop is voor 2023 € 61,8 miljoen gereserveerd. Hoewel de definitieve plannen voor *NATO 2030* nog niet bekend zijn, zullen de Nederlandse uitgaven aan de NAVO in de nabije toekomst waarschijnlijk toenemen. De International Board of Auditors of NATO (IBAN) controleert de uitgaven van de NAVO.⁶ IBAN kan zijn rapporten openbaar maken, maar heeft hiervoor de goedkeuring van de Noord-Atlantische Raad nodig. Dit goedkeuringsproces kost in de praktijk veel tijd, soms meer dan een jaar. Daarnaast gebeurt het dat de Noord-Atlantische Raad besluit om doelmatigheidsonderzoeken (performance audits) niet te publiceren, meestal vanwege vertrouwelijke informatie. Dit maakt de verantwoording niet volledig transparant.

In 2014 schreven wij al dat er grote zorgen waren over het toezicht op het NATO Security Investment Programme (NSIP).⁷ Die zorgen zijn er nog steeds. Zo moesten op 31 december 2021 nog 376 projecten uit het NSIP, ter waarde van in totaal € 2,4 miljard, financieel worden afgesloten. In meer algemene zin lukt dit regelmatig niet omdat de

⁵ Besluit (GBVB) 2021/509 van de Raad van 22 maart 2021 tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit, en tot intrekking van Besluit (GBVB) 2015/528, artikel 42.

⁶ Zie voor meer informatie over IBAN: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_55937.htm

⁷ Algemene Rekenkamer, brief van 18 juni 2014 over *Transparantie van en verantwoording over NAVO-uitgaven*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28676, nr. 204.

verantwoordelijke lidstaten hun administratie niet op orde hebben. In de periode 2015 – 2019 is 17% (€ 723 miljoen) van de projecten afgesloten met een zogeheten *lump sum* conversie. In dat geval vindt vanwege ontbrekende documentatie dan geen accountantscontrole plaats. Dat is te vaak. IBAN heeft 2 *special reports* uitgebracht over het NSIP met scherpe aanbevelingen om hier verandering in aan te brengen.⁸ Het is van belang dat alle betrokken partijen erop toezien dat de hierop volgende afspraken over verbeterd toezicht op het NSIP worden nageleefd.

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.

Rekenkamer-webpagina met EU-zaken voortdurend ge-update

De Algemene Rekenkamer doet regelmatig onderzoek naar de besteding van het geld dat Nederland ontvangt van en betaalt aan de EU. Ook hebben wij een [webpagina met EU-gerelateerde informatie](#). Deze webpagina voorzien wij meerdere keren per jaar van een update. De minister van BZ geeft aan het parlement over de definitieve EU-afrachten te informeren wanneer dit mogelijk is. De nieuwe cijfers zullen wij ook verwerken op onze webpagina.

Verder hebben wij dit jaar aan onze webpagina de maatregelen toegevoegd die de EU heeft genomen na de invasie van Rusland in Oekraïne. Deze maatregelen betreffen onder andere financiële steun aan Oekraïne en EU-lidstaten, de bescherming van Oekraïense vluchtelingen en de economische sanctiepakketten die de EU aan Rusland heeft opgelegd. De volledige lijst vindt u op onze [webpagina](#).

⁸ IBAN heeft de betreffende *special reports* in 2020 en in 2021 opgeleverd. Met instemming van de Noord-Atlantische Raad zijn deze rapporten op 24 maart 2022 openbaar gemaakt: [https://www.nato.int/issues/iban/financial_audits/PO\(2022\)0118.pdf](https://www.nato.int/issues/iban/financial_audits/PO(2022)0118.pdf)

Te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de minister van Buitenlandse Zaken nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- [Toegevoegde waarde van EU-subsidies in Nederland](#) (publicatie verwacht in oktober 2022).
- [Uitvoering EU-regelgeving in Nederland](#) (publicatie verwacht februari 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