Algemene Rekenkamer

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 19 juni 2025

betreft Beantwoording mondelinge vragen Tweede Kamer tijdens technische briefing over het Verantwoordingsonderzoek 2024 bij het begrotingshoofdstuk BHOS

Geachte heer Bosma,

Tijdens de technische briefing over het op 5 juni 2025 over het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII), Rapport bij het Jaarverslag 2024* heeft de Vaste Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) ons enkele mondelinge vragen gesteld. Deze vragen hebben betrekking op de herstelde koppeling van het ODA-budget aan het bruto binnenlands inkomen en op de financiële effecten van de lagere kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers aan Nederland. De commissie verzocht ons te reageren voor het Wetgevingsoverleg van 25 juni 2025.

Hierbij bieden wij u onze reactie op deze vragen aan.

Algemene Rekenkamer

Ewout Irrgang,
wnd. president

Cornelis van der Werf,
secretaris

ons kenmerk 25003195 R

bijlage(n)

Reactie Algemene Rekenkamer bij mondelinge vragen van de Tweede Kamer over de herstelde koppeling van het ODA-budget aan het bruto binnenlands inkomen (bni)

Bij de technische briefing op 5 juni 2025 presenteerden wij onderstaande tabel.

Tabel 1 Verwachte ODA-percentages en de relatie tot het bni

	2025	2026	2027	2028	2029
ODA	0,61%	0,60%	0,43%	0,42%	0,44%
Koppeling bni	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja

Naar aanleiding van deze tabel stelde de Vaste Commissie voor BHO de vraag op welke wijze de koppeling met het bni is hersteld en wat dit betekent voor het ODA-budget.

Bij de besluitvorming over de Voorjaarnota 2025 heeft het inmiddels demissionaire kabinet-Schoof besloten het ODA-budget met ingang van de begroting 2026 te actualiseren en bij te stellen op basis van de ontwikkeling van het bni.[1] Er is voor de werkwijze gekozen om bij een wijziging van bni met 1%, het ODA-budget met dezelfde 1% aan te passen. De teller (ODA-budget) en noemer (bni) van de ODA-prestatie (zijnde het percentage van het bni) blijven hierdoor relatief gelijk aan elkaar waardoor de ODA-prestatie niet verandert. In de situatie dat er geen koppeling met de ontwikkeling van het bni is, zou het ODA-percentage dalen bij een stijging van het bni omdat de teller (ODA-budget) niet meegroeit wanneer de noemer (bni) stijgt. Door met ingang van de begroting 2026 het ODA-budget mee te laten bewegen met de ontwikkeling van het bni, wordt dit voorkomen. De ODA-prestatie blijft hierdoor vanaf 2029 langjarig gelijk op 0,44%.

Bij de voorgaande kabinetten was er een koppeling tussen het ODA-budget en de streefwaarde van de Verenigd Naties van 0,7% van het bni. Het ODA-budget werd bepaald door 0,7% van het bni te nemen en op dit bedrag voorgenomen ombuigingen in mindering te brengen en intensiveringen hieraan toe te voegen. Met de voorjaarsbesluitvorming is deze werkwijze dus verlaten en gaat het demissionaire kabinet niet meer uit van het uitgangspunt of ankerpunt van 0,7% van het bni voor de berekening van het ODA-budget.[2]

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725, nr. 1.
[2] Ibid.

Het effect van een stijging of daling van het bni op het ODA-budget is met deze nieuwe werkwijze kleiner dan wanneer bij de koppeling wordt uitgegaan van de werkwijze van de vorige kabinetten. Dat neemt niet weg dat ook met de nieuwe werkwijze sprake is van een koppeling met het bni, zij het volgens een nieuwe en andere systematiek.

Hieronder geven wij in tabel 2 de mutatie van het ODA-budget weer bij een fictieve bijstelling van het bni met 1% in de periode 2026 tot en met 2029. Bij onze berekening zijn we uitgegaan van de bni bedragen en ODA-percentages zoals opgenomen in de bijlage met de meerjarige uitsplitsing van het ODA-budget bij de beantwoording van de Kamervragen over de Voorjaarsnota 2025.[3] Door de nieuwe ramingen van het bni wijken de percentages van de ODA-prestatie in tabel 2 af van de percentages die wij in onze briefing hebben gebruikt. Deze waren nog gebaseerd op de HGIS-nota 2025. Het demissionaire kabinet-Schoof heeft in de zomer van 2025 er voor gekozen om het ODA-budget niet te actualiseren naar aanleiding van de hogere bni-ramingen in de Macro Economische Verkenningen (MEV) 2025. Doordat de ramingen van het bni zijn gestegen - maar het ODA-budget niet - stijgt de noemer, maar niet de teller. De ODA-prestatie valt hierdoor lager uit.

Tabel 2 Mutatie van het ODA-budget bij de fictieve bijstelling van het bni met +1%

	2026	2027	2028	2029	2030
Omvang bni	1.234.241	1.283.499	1.335.993	1.384.850	1.435.494
ODA-prestatie	0,55%	0,45%	0,43%	0,44%	0,44%
Stijging ODA-budget bij mutatie bni met +1%					
• Koppeling van 0,7%	86	90	94	97	100
• Geen koppeling	0	0	0	0	0
• Koppeling o.b.v. besluitvorming Voorjaarsnota 2025	68	58	57	61	63

Bedragen in € miljoen

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725 XVII, nr. 3. Lijst van vragen en antwoorden over de Voorjaarsnota 2025.

Algemene Rekenkamer

Toelichting op de 3 uitgewerkte varianten:

- Bij een koppeling o.b.v. 0,7% stijgt het ODA-budget altijd met 0,7% van de stijging van het bni, onafhankelijk van het ODA-percentage van dat jaar;
- Zonder koppeling blijft het ODA-budget onveranderd bij een stijging van het bni;
- Bij een koppeling o.b.v. de voorjaarsbesluitvorming stijgt het ODA-budget met hetzelfde percentage als dat het bni stijgt.

Uit bovenstaand fictief voorbeeld blijkt dat het ODA-budget in geval van een koppeling zoals in de vorige kabinetten gebruikelijk was, meer stijgt of daalt bij een verandering van de raming van het bni dan bij de koppeling waartoe het demissionaire kabinet-Schoof besloten heeft in de voorjaarsbesluitvorming.[4]

In tabel 2 zijn we uitgegaan van een fictieve bijstelling van het bni met +1%. In reactie op vraag 89 (en de vragen 3, 20, 91, 92 en 93) van de Vaste Commissie voor BHO over de Voorjaarsnota 2025 schetst de voormalige minister voor BHO eveneens verschillende scenario's. Zij geeft aan wat de uitwerking van de verschillende systematieken betekent voor het werkelijke ODA-budget.[5] Waar wij in tabel 2 uit zijn gegaan van een fictieve bijstelling van het bni laat het antwoord op vraag 89 zien wat het effect van de feitelijke bijstelling op het ODA-budget is voor 3 door de minister geschetste scenario's:

- Scenario A is conform de besluitvorming van het demissionaire kabinet-Schoof. Dus de nieuwe systematiek, waarbij de actualisatie van het ODA-budget naar aanleiding van de MEV 2025 niet is meegenomen. Dit laatste is conform de besluitvorming van het demissionaire kabinet-Schoof bij de begroting 2025;
- Scenario B betreft de werkwijze van de vorige kabinetten waarbij ook de aanpassing van de bni cijfers uit de MEV 2025 zijn meegenomen;
- Scenario C betreft de werkwijze van de vorige kabinetten, maar waarbij de aanpassing van de bni cijfers uit de MEV 2025 niet zijn meegenomen.

Door het ODA-budget te koppelen aan de bni-ontwikkeling wordt het ODA-budget automatisch gecompenseerd voor prijsontwikkelingen. Uit het antwoorden op Kamervraag 79 (en ook de antwoorden op de vragen 27 en 28) viel ons op dat het prijseffect als gevolg van de rijksbrede taakstelling op de prijsbijstellingstrance 2025, slechts gedeeltelijk gecompenseerd is in het ODA-budget. Door deze

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 725, nr. 1.
[5] Ibid.

bezuinigingsmaatregel is de koppeling dus niet volledig. Als dit vaker gebeurt, heeft dit een negatief effect op de ODA-prestatie. Dit negatieve effect is niet expliciet vermeld in de toelichting op de Voorjaarsnota 2025.

In het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII), Rapport bij het Jaarverslag 2024* hebben wij expliciet aandacht gevraagd voor het inzichtelijk maken van de effecten van bezuinigingen op ontwikkelingshulp. Dit onderwerp heeft onze belangstelling.

In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 BHO die op 23 september 2025 verschijnt, gaan we in op de belangrijkste uitgavenmutaties met een beleidsmatige oorzaak ten opzichte van de laatst vastgestelde stand van de begroting. Dit is de eerste suppletoire begroting naar aanleiding van de Voorjaarsnota 2025.

Reactie Algemene Rekenkamer bij mondelinge vragen van de Tweede Kamer over de financiële effecten van de lagere kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers aan Nederland

Zoals bekend mogen onder meer de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland aan het ODA-budget worden toegerekend. Wat overblijft na aftrek van deze toerekeningen is beschikbaar voor uitgaven voor ontwikkelingshulp onder de verantwoordelijkheid van de minister voor BHO. Dit betekent dat sprake is van een directe relatie tussen deze uitgaven en de toerekeningen (communicerende vaten). Deze asieltoerekening fluctueerde in het (recente) verleden sterk. Dit kwam mede doordat de definitieve asieltoerekening vaak behoorlijk afweek van waar in de begroting op was gerekend. Dit hebben wij eerder vastgesteld in ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (2023) waaruit bleek dat de uitgaven aan asielopvang in 23 jaar maar liefst 21 keer te laag waren begroot.

In het *Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028* van het demissionaire kabinet-Schoof is afgesproken dat vanaf 2027 aan de kosten van eerstejaarsopvang van asielvluchtelingen een plafond zit die ten laste kunnen worden gebracht aan het ODA-budget. Uitgaven boven de 10% van het totale ODA-budget komen niet meer ten laste van dit budget. Dit om te voorkomen dat door hoge kosten de BHO-begroting wordt uitgehold. Uit de kabinetsreactie op het briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van 28 mei 2025 blijkt dat eventuele fluctuaties onder de limiet van 10% wel worden opgevangen binnen het ODA-budget.

In reactie op de vragen 9, 26, 73, 75, 78, 87 en 96 van de Vaste Commissie voor BHO over de Voorjaarsnota 2025 geeft de voormalige minister voor BHO aan op welke wijze de middelen - die vrijkomen als gevolg van de bijstelling van de asielramingen - worden ingezet.[6] Voor zover wij hebben kunnen nagaan, worden deze middelen ingezet binnen de BHO-begroting. Voor een deel is dat als intensiveringen, bijvoorbeeld ten behoeve van de inzet op handel en economie (€ 10 miljoen) en voor een deel ter dekking van taakstellingen en andere knelpunten. Daarnaast wordt vanaf 2027 jaarlijks een buffer op het ODA verdeelartikel 5.4 van het BHO-begroting aangehouden voor fluctuaties in de hiervoor genoemde ramingen voor de asieluitgaven (tot maximaal 10% van het ODA-budget). Een deel van de vrijkomende middelen voor 2027 en de jaren erna resteert op artikel 5.4. Het gehele budget op dit artikel zal, zo blijkt uit het antwoord op vraag 96, worden gealloceerd aan ODA-activiteiten. Over de inzet van dit budget wordt uw Kamer bij volgende begrotingsmomenten geïnformeerd. Het is aan uw Kamer om de demissionaire minister van BZ hierop te bevragen.

[6] Ibid.