

36 800 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse
Handel en Ontwikkelingshulp (XVII) voor het jaar 2026

Nr. 16 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2025

Hierbij ontvangt u een voorstel voor de elementen van een exit-strategie voor de revolverende fondsen die vanuit de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) worden gefinancierd. In deze brief wordt ook ingegaan op het proces om zo'n exit-strategie voor de bestaande revolverende fondsen te gaan hanteren. Deze brief komt voort uit de afspraak met de (toenmalige) rapporteurs Ram en Hirsch van de Commissie BHO van 1 oktober jl. De rapporteurs spraken toen met het ministerie over revolverende fondsen. Dit vond plaats naar aanleiding van de motie Ram en Hirsch (Kamerstuk 36 725 XVII, nr. 38) over betere informatievoorziening en de motie Ram (Kamerstuk 36 725 XVII, nr. 39) over een heldere exit-strategie voor de revolverende fondsen.

Revolverende fondsen als instrument voor BHO

Revolverende fondsen zijn voor het kabinet een belangrijk en noodzakelijk instrument voor het behalen van de beleidsdoelen op het terrein van BHO. Momenteel worden veertien revolverende fondsen vanuit artikel 1 en 2 van de BHO-begroting gefinancierd. Deze fondsen realiseren beleidsdoelen met behulp van de private sector, op de terreinen van hulp en handel, voedselzekerheid en klimaat, waar er sprake is van een op termijn rendabel bedrijfsmodel. De focus is hierbij op projecten waarvoor onvoldoende financiering in de markt beschikbaar is, maar waarbij wel de verwachting is dat de investering grotendeels wordt terugbetaald. Daar komt bij dat het eigenaarschap van de eindgebruiker die de financiering ontvangt groter is omdat deze zelf bijdraagt door middel van terugbetalingen.

Doordat middelen uit een revolverend fonds meerdere keren kunnen worden ingezet, wordt met hetzelfde budget ook meer ontwikkelingsimpact bereikt. Hiermee is het beleidsinstrument zeer doelmatig. Revolverende fondsen mobiliseren vaak ook private financiering, door het aantrekken van private financiers die zonder

betrokkenheid van de overheid niet in het fonds geïnvesteerd zouden hebben.

Door de aard van de fondsen is de looptijd relatief lang. Het kost tijd om een fonds op te zetten en een investeringsportefeuille op te bouwen. Verder kan de looptijd van onderliggende investeringen lang zijn. Fondsen bereiken ook meer impact en worden doelmatiger naarmate er meer investeringsrondes plaatsvinden. Vanwege die effecten heeft het de voorkeur een fonds te continueren (of na einddatum te verlengen) wanneer het goede resultaten behaalt en bijdraagt aan de BHO-beleidsdoelen. Het beëindigen kent nadelen, zeker wanneer dat tussentijds gebeurt. De baten, in de vorm van veel impact voor elke euro die in het fonds is gestopt, kunnen dan niet materialiseren, terwijl de investering in het opzetten van het fonds en het opbouwen van een portefeuille niet ten volle wordt benut.

Voorstel elementen exit-strategieën en vervolg

Gezien de bijzondere aard, is het belangrijk om uw Kamer over de fondsen goed te informeren. En hoewel het effectueren van een exit dus goed moet worden afgewogen, wil het kabinet graag aan de wens van uw Kamer voldoen om voor revolverende fondsen heldere exit-strategieën te gaan hanteren. De elementen die door de (voormalige) rapporteurs zijn genoemd zullen daar onderdeel van uitmaken. Zo moet bij de oprichting van een nieuw revolverend fonds altijd een exit-strategie worden opgesteld en een einddatum worden vastgesteld. Ook wegingsmomenten (voor evaluatie, verlenging of eventuele beëindiging) en afspraken over wat er gebeurt bij beëindiging van een fonds en het terugvloeien van middelen (waaronder gevolgen voor de begroting en ODA-toerekening) vormen onderdeel van een exit-strategie. Afspraken hierover moeten vooraf met uitvoerders contractueel worden vastgelegd.

Voor de bestaande revolverende fondsen zijn deze elementen deels reeds opgenomen in de afspraken met de uitvoerders. Zo is voor de meeste revolverende fondsen een einddatum afgesproken. Tegelijkertijd zijn er verschillen tussen fondsen en in de afspraken die zijn gemaakt. Dat is deels te verklaren door de verschillende type fondsen en komt ook voort uit het feit dat over de tijd afspraken per fonds door middel van maatwerk vorm zijn gegeven. Een voorbeeld hiervan betreffen tussentijdse wegingsmomenten. In beginsel vormen tussentijdse evaluaties een moment voor weging,

en bijsturing of eventuele verhogingen van het fonds. Over de mogelijkheden om op deze momenten tussentijds bij te kunnen sturen, verschillen echter de precieze afspraken met uitvoerders. Revolverende fondsen op de BHO-begroting worden elke vijf jaar geëvalueerd door een onafhankelijke partij en deze evaluaties worden ook nu al met uw Kamer gedeeld.

Er zal, meer dan nu het geval is, worden toegegaan naar een meer eenduidige invulling van de exit-strategieën. Bij het onderzoek van de bestaande fondsen zijn een aantal *best practices* geïdentificeerd, die daarvoor gebruikt kunnen worden. Tegelijkertijd zal - zeker voor bestaande fondsen - ruimte voor een bepaalde mate van maatwerk noodzakelijk blijven.

In geval van nieuwe revolverende fondsen zullen bovengenoemde elementen van een exit-strategie worden toegepast. Voor bestaande fondsen moet dit gebeuren binnen bestaande contractuele verplichtingen tussen de overheid en de uitvoerder, en in sommige gevallen ook met andere investeerders. De ruimte die hiervoor bestaat verschilt per fonds, en zal op basis van de precieze contractuele afspraken moeten worden gezien en besproken met de uitvoerder. In sommige gevallen zal aanpassing van bestaande afspraken niet mogelijk zijn. Om beter beeld te hebben bij de mogelijkheden en de tijdspanne waarop de nieuwe elementen voor exit-strategieën geïmplementeerd kunnen worden, is nader onderzoek nodig.

Bij de 1^e suppletoire begroting 2026 wil ik in een separate brief uw Kamer de elementen van de exit-strategie voor enkele fondsen voorleggen. Dit geeft voor uw Kamer ook een concreter beeld bij de precieze invulling. Hierin zal een aantal zaken die ook door de rapporteurs zijn genoemd worden meegenomen.¹ Verder zal ik uw Kamer informeren over de mogelijkheden en het proces van implementatie voor de andere bestaande fondsen. Ten slotte zal

¹ Dit betreft o.a.: (i) de einddatum van het fonds en de looptijden van de investeringen uit het fonds; (ii) afspraken over winsten; (iii) het gedeelte van het totale fondsvermogen dat niet geïnvesteerd is; (iv) hoe het fonds wordt uitgefaseerd, waaronder in hoeverre er uitstaande investeringen zijn op de einddatum van het fonds, wat de voorgestelde strategie is hiervoor, en wie verantwoordelijk is bij nog lopende projecten; (v) welke afspraken er zijn over eventuele verkoop van investeringen aan een fondsbeheerder of andere partijen, implicaties voor begroting en ODA-toerekening; (vi) hoe fondsopbrengsten terugvloeien naar verschillende partijen in het geval van een beëindiging van het fonds; (vii) hoe resterende middelen terugvloeien naar de begroting.

nadere informatie over de exit-strategie per fonds worden opgenomen in de factsheets als bijlage bij de Memorie van Toelichting van de BHO-ontwerpbegroting 2027.

Budgetrecht

De rapporteurs hebben aangegeven dat uw Kamer tijdig moet worden betrokken bij verlenging of beëindiging van een fonds. Met de in deze brief genoemde maatregelen wil ik uw Kamer graag beter meenemen in de evaluatiemomenten van revolverende fondsen en de afwegingen en informatie die aan besluiten voor het continueren, verhogen of beëindigen van revolverende fondsen ten grondslag liggen.

Uw Kamer wordt daarnaast betrokken bij herbestemming van middelen die bij beëindiging van een fonds eventueel terugvloeien. Deze middelen worden bij terugvloeien namelijk als begrotingsmutatie (ontvangsten) inzichtelijk gemaakt in de BHO-begroting. Uit de richtlijnen van de OESO-DAC volgt dat ontvangsten die voortvloeien uit eerdere ODA-uitgaven als ODA-ontvangsten worden gerapporteerd. Dat is dan ook de onder dit kabinet gebruikelijke werkwijze. Dat betekent ook dat een ODA-ontvangst optreedt bij het beëindigen van een revolverend fonds dat eerder met ODA is gefinancierd. Omdat de jaarlijkse Nederlandse ODA-prestatie – zoals verantwoord in de HGIS-stukken – wordt berekend door de jaarlijkse ODA-ontvangsten van de jaarlijkse ODA-uitgaven af te halen, kan er een effect optreden op de Nederlandse ODA-prestatie indien ODA-ontvangsten niet opnieuw worden ingezet voor ODA. Via het reguliere begrotingsproces kan uw Kamer het budgetrecht hierbij uitoefenen.

De rapporteurs hebben ook aangegeven dat uw Kamer het initiatief zou moeten kunnen nemen tot beëindiging van een fonds, op basis van het budgetrecht. In meerderheid kan uw Kamer altijd verzoeken doen aan het kabinet tot het beëindigen van revolverende fondsen. Het budgetrecht is daartoe mijns inziens niet het geëigende instrument. Het budgetrecht van uw Kamer ziet op het niveau van het begrotingsartikel. Het is aan uw Kamer om het budgetrecht uit te oefenen zodra ontvangsten die voortvloeien uit de beëindiging van een revolverend fonds in de begroting worden verwerkt. De uitvoering van het beleid en het doelmatig en rechtmatig behalen van resultaten en impact, is leidend bij de keuze voor een financieel instrument, afgewogen tegen alternatieve financiële instrumenten.

Ter afsluiting wil ik mijn erkentelijkheid naar de rapporteurs benadrukken voor hun aandacht voor revolverende fondsen. Ik zet het proces van uitwisseling over de fondsen met de nieuwe rapporteurs van de Commissie BHO graag voort. Op die manier zetten wij verdere stappen richting een toekomstbestendige aanpak waarbij de informatievoorziening en de omgang met deze instrumenten verder verbeterd wordt.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries