

Buitenlandse Handel en Ontwikkelings- samenwerking (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2023

2024



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bestedingen, hun bedrijfsvoering en hun beleid. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2023 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2023.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 10

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 11

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 13

3.3 Late parlementaire goedkeuring en beperkt inzicht verplichtingen | 13

3.4 Noodzakelijke systeemwijziging van invloed op stand openstaande voorschotten | 14

4. Bedrijfsvoering | 17

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 18

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18

4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 18

4.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 19

5. Beleidsresultaten | 20

5.1 Inzicht in extra geld | 20

5.2 Extra geld voor opvang in de regio | 23

5.3 Totstandkoming beleidsinformatie | 38

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 40

6.1 Reactie minister voor BHOS | 40

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2023 | 43

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 45

Bijlage 3 Literatuur | 51

Bijlage 4 Begrippenlijst | 53

Bijlage 5 Afkortingenlijst | 57

1. Onze conclusies

In 2023 waren internationale crises, zoals oorlogen, van invloed op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De armste landen werden als gevolg van de oorlog in Oekraïne hard geraakt door hogere voedsel- en energieprijzen. Mede hierdoor was de instroom van asielzoekers en ontheemden groter dan verwacht. De minister voor BHOS probeert mondiale uitdagingen het hoofd te bieden met een combinatie van handel en ontwikkelingssamenwerking, klimaat, voedsel, gezondheid, humanitaire hulp, opvang in de regio en multilaterale inzet. In 2023 hebben we specifiek onderzoek gedaan naar het extra geld voor opvang in de regio.

De minister voor BHOS heeft in 2023 € 3,9 miljard uitgegeven. Het BHOS-budget is gekoppeld aan het bruto nationaal inkomen (bni) van Nederland. Volgens de OESO-norm moet 0,7% van het bni besteed worden aan Official Development Assistance (ODA). In 2023 is het ODA-percentages uitgekomen op 0,66%.

Er mogen verschillende uitgaven aan het ODA-budget worden toegerekend, waaronder de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland. Dit zorgt ervoor dat het BHOS-budget fluctueert. Zo vielen de kosten voor eerstejaarsopvang in 2023 hoger uit dan geraamd, waardoor € 559 miljoen bezuinigd moest worden binnen de BHOS-begroting.

De minister voor BHOS is ook verantwoordelijk voor een aantal revolverende fondsen. De aangegane verplichtingen voor deze fondsen zijn circa € 2,5 miljard. De minister voor BHOS heeft bij de begrotingsbehandeling voor 2024 toegezegd om de informatievoorziening voor wat betreft de revolverende fondsen aan het parlement verder te verbeteren. Dit vinden wij positief en sluit aan op de aanbevelingen die wij deden in ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* uit 2019 (Algemene Rekenkamer, 2019).

In 2023 hebben we onderzoek gedaan naar het extra geld voor opvang in de regio. De minister voor BHOS maakt sinds 2018 jaarlijks een budget van € 128 miljoen vrij voor opvang

in de regio. Volgens afspraken in het coalitieakkoord Rutte IV is dit budget in 2022 verhoogd met € 60 miljoen, en wordt het verder verhoogd met structureel € 120 miljoen vanaf 2025. ‘Opvang in de regio’ betekent: de opvang van vluchtelingen en ontheemden in de regio van oorsprong. Het gaat hierbij om mensen die op zoek zijn naar een veilige plek, omdat ze moeten vluchten voor oorlog of geweld. We onderzochten of de minister voor BHOS de inzet van extra geld voor opvang in de regio en de daarmee te bereiken resultaten zorgvuldig heeft onderbouwd. Ook hebben we gekeken naar de voortgang van deze intensivering; hoeveel is er uitgegeven en met welk resultaat?

Conclusies onderzoek opvang in de regio

De minister heeft regelmatig aan het parlement gecommuniceerd dat het doel van het opvang-in-de-regiobeleid is om irreguliere migratie naar de Europese Unie (EU) tegen te gaan. De minister voor BHOS volgt het effect van het Nederlandse opvang-in-de-regiobeleid op irreguliere migratie naar de EU niet en het doel is ook niet geoperationaliseerd. Wetenschappelijk onderzoek biedt geen uitsluitend over de vraag of opvang-in-de-regiobeleid irreguliere migratie tegengaat.

In de praktijk heeft de minister voor BHOS 3 doelen vastgesteld om een bijdrage te leveren aan opvang in de regio. Voor de doelen ‘onderwijs’ en ‘betere kans op werk’ zijn streefwaardes geformuleerd, voor het doel ‘bescherming’ niet.

De minister voor BHOS heeft concrete doelen met streefwaardes geformuleerd en rapporteert veel over de resultaten. Dit is positief.

Net zoals in ons rapport *Resultaten tellen* (Algemene Rekenkamer, 2024a) zien we dat de begrotingsindicatoren een beperkt beeld van de werkelijkheid geven.

Naar aanleiding van de inzet van extra geld heeft de minister de streefwaardes verhoogd, maar hiervoor is geen cijfermatige onderbouwing. Ook zijn de streefwaardes niet onderling vergelijkbaar, omdat ze uitgaan van verschillende tijdvakken.

Er was in 2023 minder budget beschikbaar dan aanvankelijk begroot voor opvang in de regio. In totaal is er € 208 miljoen uitgegeven in 2023.

Het aantal projecten voor opvang in de regio neemt ieder jaar af. Dit zorgt voor minder fragmentatie en ook dat vinden we positief. De uitvoering van het opvang-in-de-regiobeleid is daarmee in lijn met het programma *Minder, Beter, Flexibeler* van de minister.

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 6 Reactie minister voor BHOS en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor internationale handel, ontwikkelings-samenwerking en internationaal milieu- en klimaatbeleid.

De 4 hoofddoelen van het beleid van de minister voor BHOS zijn:

- voorkomen van conflict en instabiliteit;
- verminderen van armoede en maatschappelijke ongelijkheid;
- bevorderen van duurzame inclusieve groei en klimaatactie wereldwijd;
- versterken van het internationaal verdienvermogen van Nederland.

Deze hoofddoelen zijn nauw met elkaar verbonden.

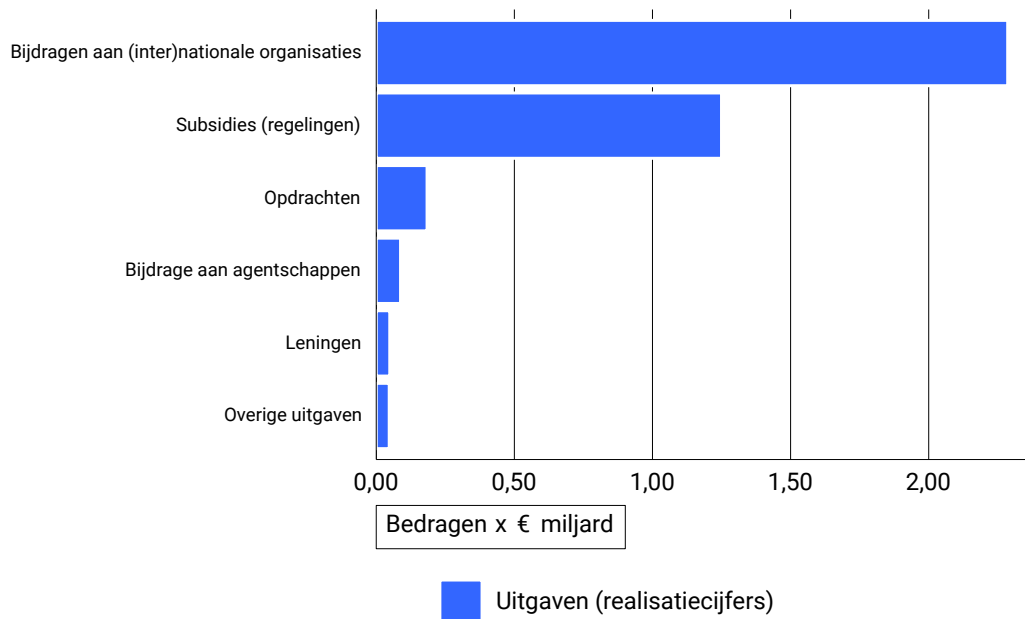
De minister voor BHOS heeft in 2023 € 3.904 miljoen uitgegeven. Dit is 1,1% van de totale rijksuitgaven over 2023. Daarnaast is de minister verplichtingen aangegaan voor € 4.967 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 135 miljoen.

Tabel 1 *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in miljoenen €*

	2021	2022	2023
Verplichtingen	2.525	4.527	4.967
Uitgaven	3.188	3.658	3.904
Ontvangsten	62	101	135

Figuur 1 *Uitgaven BHOS in 2023*

Van de begroting van BHOS gaat het meeste geld naar bijdragen aan (inter)nationale organisaties



De indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

De uitgaven van de minister voor BHOS zijn hoofdzakelijk subsidies aan ontwikkelingsorganisaties en bijdragen aan internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties of de Wereldbank (figuur 1). Dit betekent dat de minister voor het bereiken van haar beleidsdoelen sterk afhankelijk is van externe partners. Bij de subsidies is de minister zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld. Bij de bijdragen aan internationale organisaties moet de minister toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

Oekraïne-uitgaven kwamen hoofdzakelijk uit algemene middelen

De minister voor BHOS heeft in 2023 € 248,8 miljoen uitgegeven aan steun voor Oekraïne. Hiervan is € 20 miljoen uit de eigen begroting gefinancierd. De rest komt uit algemene middelen, dus van de minister van Financiën. In § 5.1 gaan wij verder in op de Oekraïne-uitgaven.

Het ODA-percentag

Het budget van de minister voor BHOS is gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (bni) van Nederland. De rijke landen hebben in 1970 afgesproken 0,7% van hun bni te besteden aan ODA. Dit percentage staat bekend als de OESO-norm. Sinds het

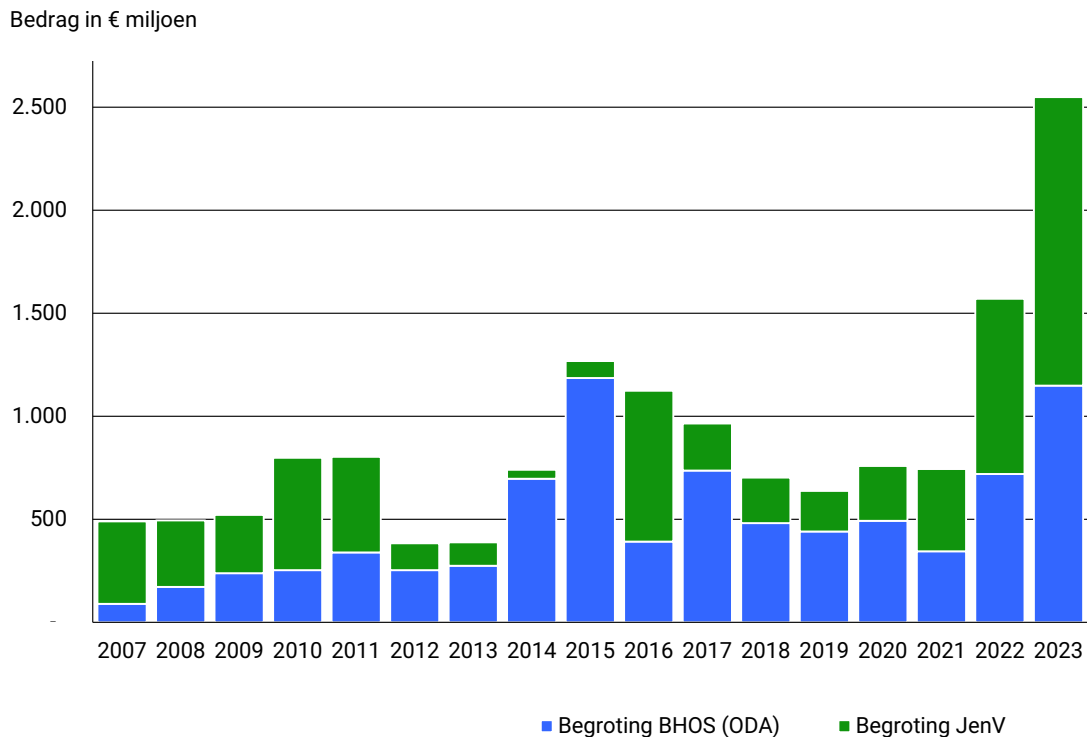
kabinet-Rutte II neemt Nederland 0,7% van het bni minus een korting van € 1,4 miljard als uitgangspunt voor de berekening van het ODA-budget. In 2022 bedroeg het Nederlandse ODA-percentages 0,67%. In 2023 is het ODA-percentages uitgekomen op 0,66%.

Hogere kosten voor eerstejaars asielopvang zorgden voor bezuinigingen

Volgens de OESO-richtlijn mogen verschillende uitgaven aan het ODA-budget worden toegerekend, waaronder de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland. De uitgaven aan eerstejaars asielopvang waren in 2023 hoger dan verwacht. Daarom heeft het (demissionaire) kabinet in de begroting van 2023 moeten ombuigen binnen de BHOS-begroting. Voor 2023 betekende dit een bezuiniging van € 559 miljoen op de BHOS-begroting, evenredig verdeeld over alle begrotingsartikelen. Door een latere verhoging van het ODA-budget als gevolg van de nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB) zijn de meerjarige gevolgen van de asieltegenvaller op het ODA-budget verzacht, waardoor humanitaire hulp kon worden ontzien van een korting. Met het amendement Grinwis is € 70 miljoen ten behoeve van humanitaire hulp (€ 20 miljoen), opvang in de regio (€ 20 miljoen) en klimaatfondsen (€ 30 miljoen) beschikbaar gekomen. Ter financiering is deze € 70 miljoen in mindering gebracht op de meerjarenraming voor de BHOS-uitgaven in 2028. De uitgaven aan de asielopvang worden bekostigd vanuit verschillende begrotingshoofdstukken. De grootste bijdragen staan op de begrotingshoofdstukken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en van BHOS. Uit ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (Algemene Rekenkamer, 2023a) blijkt dat het aandeel dat uit de begroting van BHOS is gefinancierd, het afgelopen decennium groter is geworden. De bijdrage die uit de begroting van BHOS wordt gefinancierd, gaat ten koste van de overige uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die uit hetzelfde begrotingshoofdstuk worden gefinancierd (figuur 2).

Figuur 2 Verdeling van kosten voor asielopvang

Kosten asielopvang COA stijgen, ook ten laste van de begroting BHOS



Minister is voornemens meer inzicht te geven in revolverende fondsen

De minister voor BHOS is ook verantwoordelijk voor een aantal revolverende fondsen. De aangegane verplichtingen voor deze fondsen zijn circa € 2,5 miljard. Het idee van revolverende fondsen is dat opbrengsten terugvloeien naar het fonds, waardoor het geld opnieuw ingezet kan worden voor het financieren van andere projecten.

In ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2019) bevalen we de minister voor BHOS onder andere aan om het parlement jaarlijks beter en zorgvuldiger te informeren over het rendement van revolverende fondsen en de bereikte resultaten.

Sinds het jaarverslag BHOS uit 2019 neemt de minister voor het eerst een overzicht op van alle revolverende fondsen op het terrein van BHOS met daarin informatie over onder meer omvang, bijdrage en uitgangspunt voor de revolveerbaarheid van het fonds. De minister voor BHOS heeft bij de begrotingsbehandeling voor 2024 toegezegd om de informatievoorziening voor wat betreft deze fondsen aan het parlement verder te verbeteren. Dat vinden we positief.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is *rechtmatig* als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is *betrouwbaar* als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. *Ordelijk* wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

We geven hieronder ons samenvattend financieel oordeel bij het *Jaarverslag 2023*. Dat oordeel is gebaseerd op de onderliggende oordelen op totaalniveau (in § 3.1) en op artikelniveau (in § 3.2). We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. In § 3.3 gaan we in op de parlementaire goedkeuring van de mutaties in de 1e supplettoire begroting 2023 BHOS. Tot slot gaan we kort in op het voorschottenbeheer (§ 3.4).

Samenvattend financieel oordeel bij het Jaarverslag 2023 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- is op totaalniveau rechtmatig;
- is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk, en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

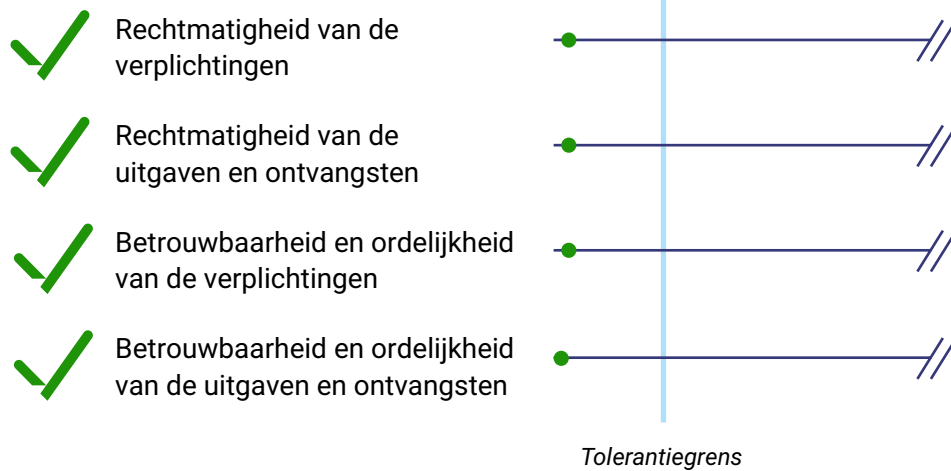
Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotverschillen waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. De volgende figuur maakt duidelijk bij welke geldstromen en financiële standen de tolerantiegrens wel of niet is overschreden (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Op totaalniveau



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is opgenomen omvat € 149,5 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 2. Het bedrag aan uitgaven omvat € 98,6 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 3, 4 en 5.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- is op artikelniveau rechtmatig;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.3 Late parlementaire goedkeuring en beperkt inzicht verplichtingen

De 1e suppletoire begroting 2023 van de minister voor BHOS is laat in het jaar goedgekeurd door het parlement. Daarom hebben wij de mutaties in deze begroting beoordeeld en getoetst aan artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016. In artikel 2.27 staat dat terughoudend met de uitvoering van huidig beleid moet worden omgegaan en nieuw beleid in principe nog niet wordt uitgevoerd in de periode dat mutaties nog niet door de Eerste en Tweede Kamer zijn goedgekeurd.

In de 1e suppletoire begroting van BHOS zijn de verplichtingen met € 1,6 miljard toegenomen. De Tweede Kamer heeft deze mutaties op 6 juli 2023 aangenomen en de Eerste Kamer deed dit op 12 december 2023.

In de memorie van toelichting bij de 1e suppletoire begroting van BHOS heeft de minister diverse verplichtingenmutaties toegelicht. In deze toelichting heeft de minister de meest beeldbepalende mutaties opgenomen. Jaarlijks heeft BHOS een groot aantal positieve en negatieve mutaties, die de minister niet allemaal opneemt, om de toelichting leesbaar te houden.

Op ons verzoek heeft BHOS alle verplichtingenmutaties uit de 1e suppletoire begroting vanaf € 5 miljoen geanalyseerd. Echter, deze zijn niet volledig aan te sluiten op de toelichtingen in de begrotingen en de beleidsnota. Hierdoor kunnen wij niet met zekerheid vaststellen dat de minister voor BHOS terughoudend is geweest met het uitvoeren van bestaand beleid en nieuw beleid niet in uitvoering heeft genomen. Voor het begrotingsbeheer van BHOS zijn de uitgaven (kasmutaties) en het beleidsthema

leidend en niet de verplichtingen. De mutaties in de verplichtingen zijn hierbij min of meer een sluitpost en niet het eerste uitgangspunt voor de beleidsuitvoering. Daardoor is de relatie tussen verplichtingen en uitgaven niet eenvoudig te leggen. Ook ontbreken eenduidige objectieve normen voor terughoudendheid in de uitvoering van het huidige beleid waardoor het voor ons lastig is om te oordelen of de minister voor BHOS terughoudend is geweest bij de uitvoering van het huidige beleid. Uit onze beoordeling zijn geen aanwijsbare onrechtmatigheden naar voren gekomen, maar we kunnen ook niet met zekerheid vaststellen dat er geen onrechtmatige verplichtingen zijn aangegaan. Omdat de grootste mutaties zijn beoordeeld en eenduidige objectieve normen voor terughoudendheid ontbreken, beïnvloedt de onzekerheid niet ons financieel oordeel. Wel vragen wij aandacht voor het begrotingsbeheer inzake het concretiseren van de toelichtingen in de begrotingen en inzake het leggen van een relatie tussen de uitgaven (meerjarige kasramingen) en de verplichtingen.

3.4 Noodzakelijke systeemwijziging van invloed op stand openstaande voorschotten

De minister voor BHOS betaalt voorschotten om activiteiten voor te financieren. Deze voorschotten worden verstrekt aan internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties, stichtingen en andere partijen die bij kunnen dragen aan de doelstellingen van de minister voor BHOS. Wij hebben vastgesteld dat de stand van de openstaande voorschotten in de saldibalans per 31 januari 2023 niet volledig is. De minister voor BHOS boekte voorschotten voor meerjarige activiteiten tussentijds administratief af op basis van tussentijdse voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger in plaats van aan het einde van de activiteit, waarbij de verstrekte voorschotten definitief worden afgerekend. Dit heeft geleid tot een lagere stand van de openstaande voorschotten.

We nemen dit niet mee in ons financieel oordeel, omdat de minister in het jaarverslag adequaat toelicht dat hier sprake is van een systeemwijziging. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de manier waarop de voorschotten administratief zijn verwerkt niet direct van invloed was op de controle en verantwoording over de rechtmatigheid van verstrekte voorschotten. We concluderen dat de systeemwijziging noodzakelijk is geweest om te voldoen aan de voorwaarden uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Regeling financieel beheer van het Rijk 2018. Werken volgens deze nieuwe systematiek vraagt ook in 2024 nog de nodige aandacht van de minister voor BHOS.

Voorschottenbeheer

Voorschotten worden verstrekt om subsidies/activiteiten voor te financieren. Het beheer van voorschotten draagt bij aan het bewaken van de doel- en rechtmatigheid van verstrekte subsidies of bijdragen. Het is dan ook een belangrijk onderdeel van het financieel beheer en vereist een nauwkeurige administratie, controle en verantwoording. De voorschotten worden in de administratie vastgelegd, zodat kan worden bewaakt dat de ontvanger zich (tijdig) verantwoordt over de bereikte resultaten en besteding van de ontvangen middelen. Op basis van controle- en verantwoordingsinformatie kan worden vastgesteld in hoeverre de vooraf gestelde doelen zijn bereikt en de gestelde voorwaarden zijn nageleefd. Definitieve vaststelling van een subsidie of bijdrage vindt plaats op het moment dat de activiteit wordt beëindigd of afgesloten. Vervolgens wordt de financiële bijdrage vastgesteld en kan het voorschot worden afgeboekt. Vaststellen van de financiële bijdrage kan ook leiden tot een nabetaling of terugvordering.

Werkwijze tot 31 december 2023

Tot 31 december 2023 boekte de minister voor BHOS voorschotten voor meerjarige activiteiten tussentijds administratief af op basis van tussentijdse voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger. Die ontving vervolgens een brief dat de voortgangsinformatie was goedgekeurd, maar dat de definitieve vaststelling pas zou plaatsvinden na afronding van de gehele periode waarvoor een bijdrage/subsidie was toegezegd. De administratieve afboeking van het voorschot die de minister voor BHOS vervolgens deed, stond daardoor los van de feitelijke definitieve afrekening van het voorschot.

Werkwijze vanaf 1 januari 2024

Per 1 januari 2024 boekt de minister voor BHOS voorschotten in de financiële administratie uitsluitend af op het moment van het beëindigen of afsluiten van de activiteit. De openstaande voorschotten en het verloop van de voorschotten in het verantwoordingsjaar worden daarna verantwoord en toegelicht in de saldibalans. In het *Jaarverslag 2023* van BHOS licht de minister voor BHOS toe dat voorschotten niet langer tussentijds worden afgeboekt op basis van voortgangsinformatie van de contractpartij/subsidieontvanger. Deze wijziging in de werkwijze zal effect hebben op de omvang van de openstaande voorschotten.

Aanleiding voor wijziging

Wij vinden het positief dat de minister voor BHOS heeft vastgesteld dat de eerdere/ oude werkwijze in strijd was met de regels voor financieel beheer en dat de minister maatregelen treft om het beheer van de voorschotten te verbeteren.

Aanleiding voor de interne systeemwijziging is het project *Versterking BZ in control*.

Door nu de afwikkeling van voorschotten pas te verantwoorden op het moment dat de gefinancierde activiteiten zijn afgerond, verwacht de minister voor BHOS veelgemaakte fouten in het beheer van de voorschottenadministratie te voorkomen. De systeemwijziging zal in 2024 de nodige aandacht vragen van de minister voor BHOS.

4.

Bedrijfsvoering

Voor de uitvoering van beleid maakt de minister voor BHOS gebruik van het ambtelijk apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De minister van BZ is daardoor niet alleen verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van het begrotingshoofdstuk BZ, maar ook voor het begrotingshoofdstuk van BHOS, met uitzondering van de zogenoemde activiteencyclus. De activiteencyclus is het proces voor de beleidsuitvoering van uit de begrotingen BZ en BHOS gefinancierde activiteiten, zoals subsidies aan ontwikkelingsorganisaties en bijdragen aan internationale organisaties. Voor de beheersing van dit proces is de minister voor BHOS verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de activiteencyclus. We beschrijven kort in hoeverre de situatie in 2023 is veranderd vergeleken met 2022 (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragraaf (§ 4.3) bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in het *Jaarverslag 2023* verstrekt (§ 4.4).

Voor de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ verwijzen we naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2024b).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

We signaleren geen tekortkomingen in de activiteitencyclus. Er loopt een meerjarig project om de werkprocessen in de activiteitencyclus te digitaliseren en te stroomlijnen, zoals het in gebruik nemen van een nieuwe applicatie. Deze applicatie heet IMPACT en is gedurende 2023 uitgerold met beperkte functionaliteiten, die in 2024 verder worden ontwikkeld en geïmplementeerd. De rollen en rechten voor IMPACT zouden moeten worden toegekend op basis van functies, maar in de praktijk krijgt de budgethouder veel ruimte in het toekennen van rechten aan gebruikers. Wij vinden het belangrijk dat het risico op ongewenste functievermenging in 2024 wordt voorkomen.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van de minister voor BHOS.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de minister voor BHOS die wij hebben onderzocht, voldeden in 2023 aan de gestelde eisen.

4.3 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

In 2019 startte de minister voor BHOS met een plan om de uitvoering van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS) te verbeteren. Met het *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid* wilde ze zorgen voor meer impact van het OS-beleid door onder andere de fragmentatie van OS-activiteiten terug te dringen, in het kader van het programma *Minder, Beter, Flexibeler*. In ons *Rapport bij het Jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2022* (Algemene Rekenkamer, 2023b) onderzochten we of de minister de doelen uit dit plan heeft bereikt, in het bijzonder het doel 'minder fragmentatie van activiteiten'. Ook hebben we gekeken naar de manier waarop leiding is gegeven aan dit proces.

Over het programma *Minder, Beter, Flexibeler* waren we in 2022 positief, maar we benoemden toen verschillende risico's, zoals de risico's op toename van het aantal activiteiten en daarmee het risico voor de toekomstbestendigheid van het doel 'minder fragmentatie van activiteiten'. Dit risico kan zich manifesteren bijvoorbeeld als de aandacht van de minister voor dit doel verslapt. Of als er extra OS-geld beschikbaar komt, nieuwe thema's worden benoemd, of door crises zoals de oorlog

in Oekraïne. Het komt ook voor dat de minister meer OS-activiteiten moet ontplooiën, omdat de Tweede Kamer vraagt om een specifieke OS-activiteit te steunen. Deze risico's blijven onverminderd relevant. We moedigen daarom de minister aan de aandacht voor het programma *Minder, Beter, Flexibeler* vast te houden.

4.4 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van BHOS betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister voor BHOS. Dit jaar onderzochten we het thema 'extra geld'. We gaan in § 5.1 in op extra geld dat aan BHOS is toegekend sinds het coalitieakkoord uit 2021. Vervolgens rapporteren we in § 5.2 de uitkomsten van het onderzoek naar 'extra geld' voor opvang in de regio. De overkoepelende uitkomsten van onze onderzoeken naar 'extra geld' presenteren we in de *Staat van de rijksverantwoording 2023*. We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van BHOS in § 5.3.

5.1 Inzicht in extra geld

Voordat we ingaan op de extra gelden die zijn toegekend aan de BHOS-begroting leggen we eerst kort het begrotingshoofdstuk BHOS uit. Zoals we in hoofdstuk 2 schreven is het BHOS-budget gekoppeld aan het bni. Hierdoor schommelt het BHOS-budget. Deze schommelingen worden opgevangen op begrotingsartikel 5.4, ook wel het verdeelartikel genoemd. Eventuele toenames of afnames van ODA-uitgaven op andere begrotingen worden ook op het verdeelartikel verwerkt. Dit zijn bijvoorbeeld de uitgaven voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Tot slot wordt de overprogrammering via het verdeelartikel verwerkt. De minister voor BHOS programmeert namelijk meer activiteiten dan er budget beschikbaar is. Dit doet de minister om onderuitputting van de BHOS-begroting te voorkomen. De ervaring leert namelijk dat projecten en programma's regelmatig vertraging oplopen, waardoor de uitgaven later plaatsvinden of sommige geplande projecten niet doorgaan. In figuur 3 hebben we de werking van het verdeelartikel weergegeven.

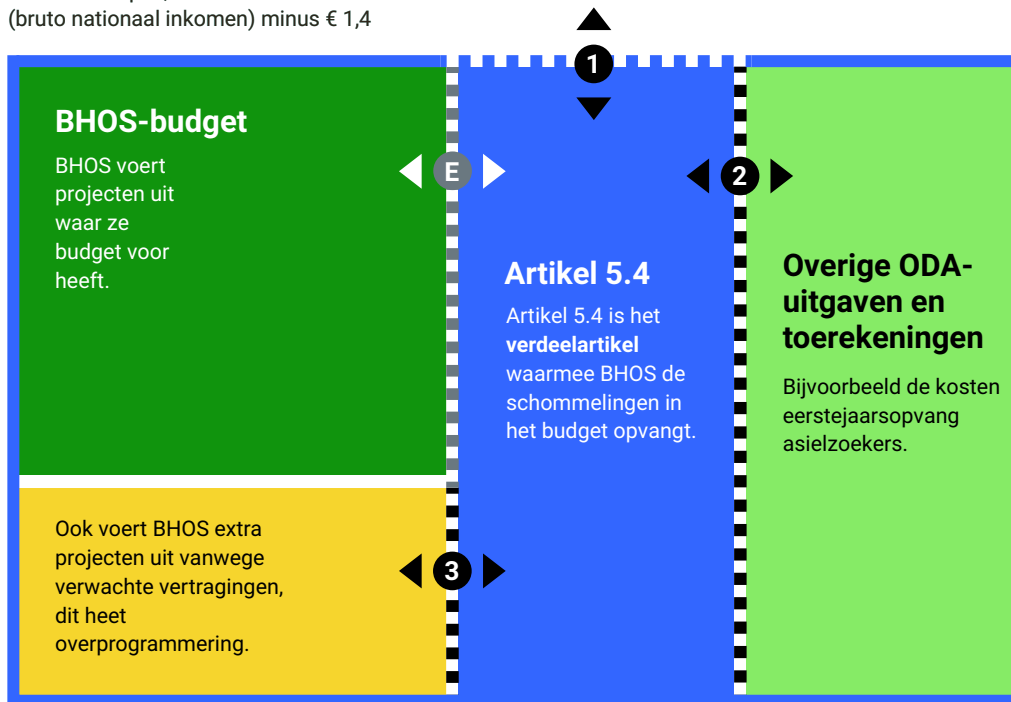
Figuur 3 Overzicht ODA-systematiek

3 oorzaken voor schommelingen in het BHOS-budget

Dit is een schematische weergave. De verhoudingen weerspiegelen niet de financiële omvang.

ODA-budget

Gebaseerd op 0,7% van het *bni*
(bruto nationaal inkomen) minus € 1,4



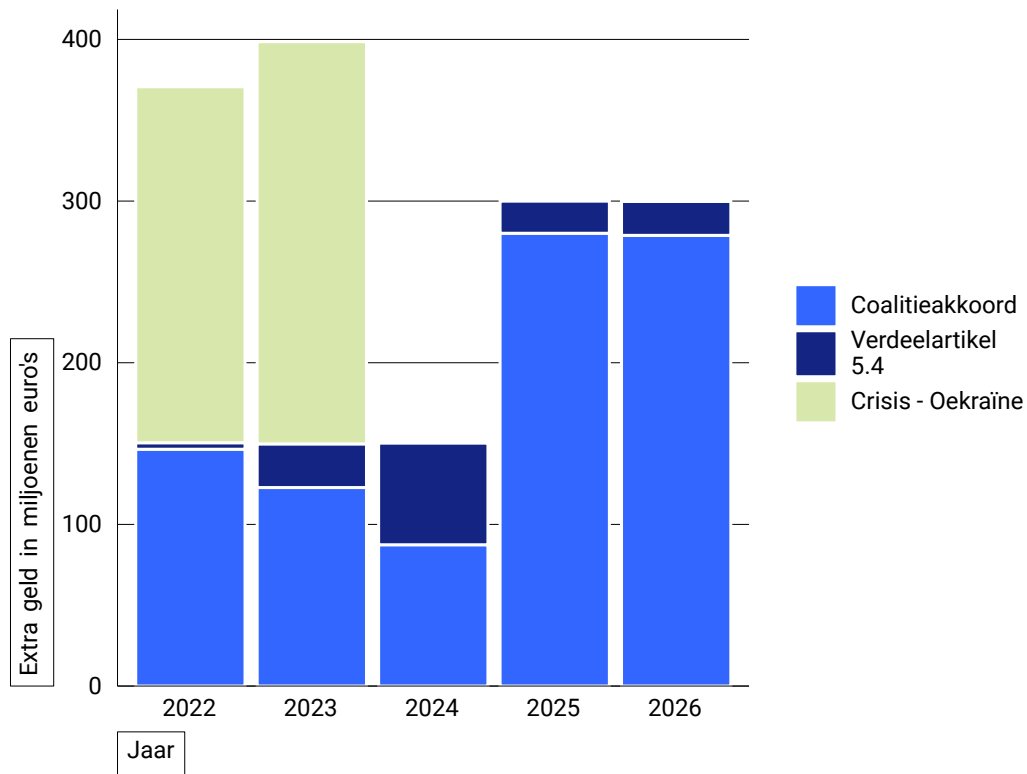
*Kabinet Rutte II heeft besloten om € 1,4 miljard te korten op het ODA budget

Beleidsresultaten worden behaald door inzet van mensen en middelen. Hiervoor heeft het kabinet extra geld uitgetrokken. In het coalitieakkoord uit 2021 zijn afspraken gemaakt over de inzet van dit extra geld.

Naast het extra geld uit het coalitieakkoord trok het kabinet extra geld uit voor het bestrijden van crises, zoals de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. In figuur 4 staat hoe het extra geld is verdeeld voor het begrotingshoofdstuk BHOS. Enerzijds gaat het dus om geld uit het coalitieakkoord en anderzijds om geld voor Oekraïne. In het geval van de Oekraïne-gelden hebben we alleen de gerealiseerde uitgaven opgenomen, omdat toekomstige uitgaven onzeker zijn.

Figuur 4 Voorzien extra geld (2022-2026)

Uitgaven voor Oekraïne maken een groot deel uit van de extra uitgaven in 2022 en 2023



De minister voor BHOS vermeldt in het jaarverslag 2023 dat zij € 248,8 miljoen heeft uitgegeven aan Oekraïne, waarvan € 20 miljoen uit eigen begroting (BZ/BHOS, 2024a). De rest van het geld kwam uit de algemene middelen van de minister van Financiën, nadat hij voorstellen voor steunpakketten voor Oekraïne van de verschillende ministeries had goedgekeurd. In het jaarverslag is verder te lezen hoeveel geld aan welke maatregel is uitgegeven. Het gaat bijvoorbeeld om humanitaire hulp via het *Ukraine Humanitarian Fund* van de Verenigde Naties (OCHA) en steun voor geestelijke gezondheidszorg en psychosociale steun (MHPSS) via verschillende partnerorganisaties. Het is mede daarom complex om inzicht te krijgen in de concrete resultaten die behaald zijn met het extra geld. Het geld wordt in de meeste gevallen namelijk uitgegeven via multilaterale instellingen met een eigen verantwoordingssystematiek. Daarnaast gaat het om een oorlogssituatie.

Extra geld vanuit een coalitieakkoord wordt meestal niet direct toegevoegd aan de departementale begroting. Het bedrag staat eerst op een 'aanvullende post' bij het Ministerie van Financiën. Het geld wordt gereserveerd voor een maatregel die nog nader uitgewerkt moet worden. Een ministerie stuurt een bestedingsvoorstel met

onderbouwing van een maatregel naar het Ministerie van Financiën. Als het Ministerie van Financiën het voorstel heeft goedgekeurd, wordt het geld overgeheveld naar de departementale begroting. Dit is gebeurd bij de BHOS-begroting.

De minister voor BHOS rapporteert aan het parlement over de resultaten van het beleid, maar niet specifiek over de resultaten van het extra geld. Dit komt onder andere doordat geld vanuit het coalitieakkoord vanaf de aanvullende post vaak verdeeld wordt over bestaande begrotingsartikelen. Als het geld aan bestaande begrotingsartikelen is toegevoegd, komt het geld op zo'n begrotingsartikel vanuit verschillende bronnen. Het extra geld is dan niet meer afzonderlijk te volgen. Dit is ook bij de BHOS-begroting het geval: in het coalitieakkoord is besloten dat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking met structureel € 500 miljoen worden verhoogd. Deze extra gelden zijn bedoeld voor het wereldwijde vaccinatieprogramma COVAX, het helpen van ontwikkelingslanden met klimaatmitigatie en klimaatadaptatie, humanitaire noodhulp en opvang in de regio. De extra gelden uit het coalitieakkoord zijn aangevuld met gelden uit het verdeelartikel 5.4 en daarna verdeeld over reeds bestaande begrotingsartikelen. Dit maakt het niet mogelijk om de resultaten van het extra geld te duiden.

In de volgende paragraaf hebben wij uitgebreider onderzoek gedaan naar het extra geld voor het opvang-in-de-regiobeleid.

5.2 Extra geld voor opvang in de regio



We hebben het beleid voor opvang in de regio onderzocht. De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor dit beleid. Met 'opvang in de regio' wordt de opvang van vluchtelingen en ontheemden in de regio van oorsprong bedoeld. Het gaat hierbij om mensen die op zoek zijn naar een veilige plek omdat ze moeten vluchten voor oorlog of geweld. Opvang in de regio draagt bij aan het bereiken van het duurzame ontwikkelingsdoel 16 'Vrede, justitie en sterke publieke diensten'. Dat doel is: "bevorder vreedzame en inclusieve samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling, verzeker toegang tot justitie voor iedereen en bouw op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit."

In de 1e suppletoire begroting van 2018 maakt de minister voor BHOS voor het eerst structureel budget vrij voor de aanpak van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding: € 25 miljoen voor migratiesamenwerking en € 128 miljoen voor opvang in

de regio. In 2022 is het budget voor opvang in de regio verhoogd (geïntensiveerd) met € 60 miljoen in 2022 tot € 120 miljoen structureel vanaf 2025. Het beschikbare budget is terug te vinden op begrotingsartikel 4.2 van de BHOS-begroting.

We onderzochten of de minister voor BHOS de inzet van extra geld en de daarmee te bereiken resultaten zorgvuldig heeft onderbouwd, en hoe deze intensivering verloopt – zowel in uitgegeven bedragen als in resultaten. Ook zijn we nagegaan of, en zo ja hoe, de resultaten worden gevolgd en of de verwachte effecten bereikt worden.

Voor dit onderzoek hebben we ons gebaseerd op interviews en dossierstudie. Als aanvulling hebben we in Oeganda 4 projecten bezocht die een voorbeeld zijn van het opvang-in-de-regiobeleid. Deze projecten worden met Nederlands publiek geld gefinancierd.

Onze bevindingen op hoofdlijnen

In het coalitieakkoord uit 2021 is het doel van opvang in de regio als volgt omschreven: “Ons doel is om migratie zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiestromen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en te versterken. Voor de komende jaren vergt dit (financiële) steun voor opvang in de regio” (p. 42). Ook in andere recente Kamerstukken noemt de minister voor BHOS irreguliere migratie tegenaan een doelstelling van het opvang-in-de-regiobeleid. De minister heeft dit doel echter niet onderbouwd of geoperationaliseerd.

De minister voor BHOS heeft het opvang-in-de-regiobeleid uitgewerkt in doelstellingen voor onderwijs, betere kansen op werk en bescherming voor vluchtelingen. Voor de doelen ‘onderwijs’ en ‘betere kansen op werk’ zijn begrotingsindicatoren met bijbehorende streefwaardes geformuleerd. In het jaarverslag van BHOS rapporteert de minister over deze resultaten aan het parlement. Voor het doel ‘bescherming’ is er geen begrotingsindicator en dus geen streefwaarde. De minister rapporteert wel over de resultaten van alle 3 de doelen via www.nlontwikkelingssamenwerking.nl.

De intensivering heeft ertoe geleid dat de streefwaardes voor de doelen ‘onderwijs’ en ‘betere kansen op werk’ zijn verhoogd. Het is echter onduidelijk waar de minister deze streefwaardes op heeft gebaseerd. Bovendien zijn de streefwaardes onderling en in de tijd moeilijk te vergelijken met eerder afgesproken streefwaardes, omdat de minister verschillende tijdsperioden door elkaar gebruikt.

Of de intensivering tot de beoogde resultaten zal leiden, kunnen we niet vaststellen. De minister maakt namelijk geen onderscheid tussen de extra gelden en het bestaande budget. Hierdoor kan de minister niet precies aangeven aan welke projecten zij het extra geld heeft besteed en is het voor het parlement niet duidelijk welke resultaten de minister met de extra middelen heeft bereikt. Dat komt door de werkwijze van het ministerie: bestaande projecten worden uitgebreid in plaats van dat nieuwe projecten worden ontwikkeld. Dit zorgt wel voor minder fragmentatie en dat is positief. Het is een logisch gevolg van het eerder ingezette programma *Minder, Beter, Flexibeler*.

5.1.1 Doelstelling minister voor BHOS: tegengaan irreguliere migratie

Opvang in de regio werd voor het eerst genoemd in de 'Ploumen-brief' uit 2015. Toen schreven de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de minister van BZ dat de meeste vluchtelingen vluchten naar een land in de buurt, maar dat een deel van hen doorreist als zij geen zicht hebben op een duurzaam bestaan. Om dit te doorbreken is het volgens de bewindslieden belangrijk dat er meer gedaan moet worden om het perspectief in de regio van eerste opvang te vergroten (Tweede Kamer, 2015). De staatssecretaris en de minister geven aan te gaan werken aan meer structurele opvang in veilige en adequaat toegeruste gastgemeenschappen in belangrijke transitlanden, met als doel de irreguliere migratie tegen te gaan.

Volgens de definitie van *International Organization for Migration* (IOM) zijn irreguliere migranten mensen die internationale grenzen overschrijden zonder over de daartoe benodigde reisdocumenten of andersoortige toestemming te beschikken. Het kan dus zowel om illegale (economische) migranten gaan als om asielzoekers en vluchtelingen.

Irreguliere migratie naar de EU tegengaan is een belangrijk doel van de minister voor BHOS, als het gaat om opvang-in-de-regiobeleid. Het idee is dat vluchtelingen niet verder doorreizen naar de EU als zij in hun eigen regio een duurzaam bestaan kunnen opbouwen.

In het coalitieakkoord schrijven de coalitiepartijen ook dat zij, om de grondoorzaken van migratie aan te pakken, de buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking versterken en de bijdrage aan de opvang van vluchtelingen in de regio verhogen. Ook in haar brief van 18 oktober 2022 aan de Tweede Kamer, over potentiële brandhaarden voor versterkte migratiestromen, benadrukt de minister voor BHOS expliciet dat beperking van de instroom van vluchtelingen in Nederland een belangrijk doel is van haar opvang-in-de-regiobeleid (Tweede Kamer, 2022). In de recente Nederlandse

Afrikastrategie 2023-2032 van de minister vermeldt zij dit doel eveneens. De minister schrijft hierin dat de inspanningen op het gebied van opvang in de regio zijn bedoeld om verdere ontheemding tegen te gaan (BZ/BHOS, 2023a). Daarnaast wil zij de noodzaak verkleinen om de lange en gevaarlijke doorreis naar Europa te maken.

Wetenschappelijk onderzoek: prikkels voor doorreizen zijn moeilijk te voorspellen

Wetenschappelijk onderzoek biedt geen uitsluitsel over de vraag of opvang in de regio irreguliere migratie tegengaat. Zo publiceerde de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van BZ in maart 2024 een evaluatie over de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage aan opvang in de regio rond Syrië (BZ/IOB, 2024). De IOB komt onder andere tot de conclusie dat het veronderstelde causale verband tussen verbeterde vooruitzichten voor vluchtelingen in gastlanden, en verminderde prikkels voor verdere migratie, niet eenvoudig is vast te stellen. De beslissing om te migreren wordt bepaald door veel factoren die moeilijk te voorspellen zijn. Daarbij kunnen deze factoren in de loop van de tijd veranderen en variëren ze afhankelijk van de perceptie van vluchtelingen over hun huidige en toekomstige situatie.

Aangezien er geen duidelijke onderbouwing is van de stelling dat opvang in de regio irreguliere migratie tegengaat, is het opvallend dat de minister voor BHOS wel regelmatig expliciet dit doel aan het parlement meldt. Bovendien heeft ze dit doel om irreguliere migratie tegen te gaan niet als doelstelling binnen het ministerie geoperationaliseerd. De minister volgt evenmin het effect dat het Nederlandse opvang-in-de-regiobeleid heeft op irreguliere migratie naar de EU.

5.1.2 Uitgewerkte beleidsdoelen: onderwijs, betere kansen op werk en bescherming

In de praktijk heeft de minister voor BHOS 3 beleidsdoelen vastgesteld om een bijdrage te leveren aan opvang in de regio. Dit beleid heeft ze uitgewerkt in de zogenoemde *Theory of Change*. In oktober 2018 is de *Theory of Change* voor migratie en ontwikkeling vastgesteld. In deze *Theory of Change* wordt onderscheid gemaakt tussen opvang in de regio en migratiesamenwerking.

Figuur 5 laat de 3 beleidsdoelen zien die de minister voor BHOS heeft vastgesteld om een bijdrage te leveren aan opvang in de regio:

- toegang tot onderwijs en geïntegreerde dienstverlening;
- betere kansen op werk;
- versterken van de bescherming en de rechtspositie van vluchtelingen.

Voor 2 van de 3 beleidsdoelen heeft de minister voor BHOS indicatoren opgenomen in de begroting. Voor het derde doel, 'versterken van de bescherming', heeft de minister geen begrotingsindicator opgesteld.

Figuur 5 De 3 beleidsdoelen voor het opvang-in-de-regiobeleid

De minister voor BHOS heeft 3 beleidsdoelen vastgesteld voor opvang in de regio



Onderzoek in Oeganda

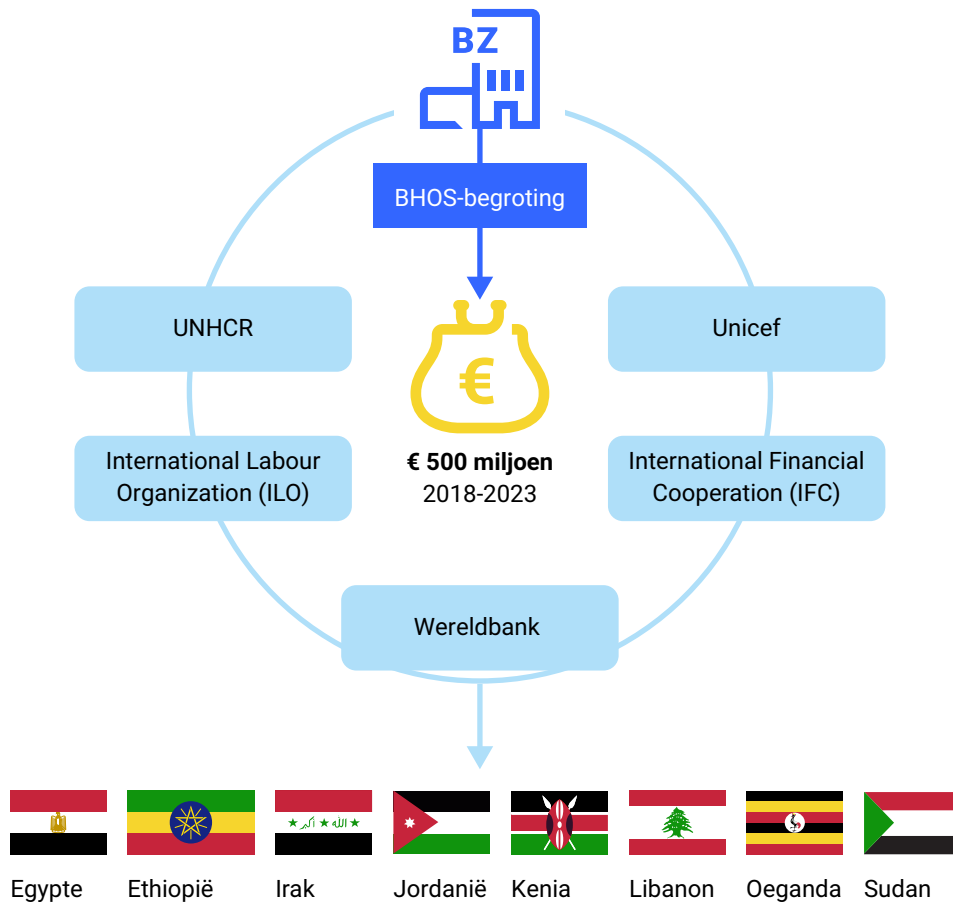
Om meer begrip te krijgen van de context en de praktijk waarin de minister voor BHOS resultaten wil bereiken met het beleid, hebben we 4 opvang-in-de-regioprojecten in Oeganda bezocht die met Nederlands publiek geld worden gefinancierd. Oeganda vangt op dit moment meer dan 1,6 miljoen vluchtelingen op, vooral uit Zuid-Sudan (57%) en de Democratische Republiek Congo (32%). Oeganda is daarmee een van de grootste opvanglanden wereldwijd. We spraken in Oeganda met ambassademedewerkers, projectuitvoerders, medewerkers van de lokale overheden, de lokale bevolking en vluchtelingen. In dit rapport hebben we 2 voorbeelden van projecten opgenomen.

Het grootste deel van de uitgaven gaat naar PROSPECTS Partnerschap

In 2018 is het Ministerie van BZ een 5-jarig partnerschap aangegaan met 5 organisaties die in 8 landen activiteiten verrichten op het gebied van opvang in de regio (figuur 6). Met € 500 miljoen in de periode 2018 tot 2023, gaat het grootste deel (80%) van het beschikbare Nederlandse budget voor opvang in de regio naar het PROSPECTS Partnerschap.

Figuur 6 Overzicht van het PROSPECTS Partnerschap

Het Ministerie van BZ heeft een partnerschap gesloten met 5 organisaties



Het partnerschap is bedoeld om relevante organisaties gezamenlijk te betrekken bij ontwikkelingssamenwerking, om vluchtelingen in de regio bestaanszekerheid op de langere termijn te bieden. Het partnerschap is niet alleen gericht op humanitaire hulp, maar ook op ontwikkeling. Bescherming, onderwijs en werkgelegenheid zijn de 3 doelstellingen die centraal staan.

In november 2023 heeft de minister voor BHOS de tweede fase van het PROSPECTS Partnerschap goedgekeurd. Hiervoor komt € 700 miljoen tot € 800 miljoen beschikbaar voor de periode 2023 tot 2027. Voor PROSPECTS II heeft de minister voor BHOS een separate *Theory of Change* opgesteld. Met als doel: betere levensomstandigheden voor gedwongen ontheemden en gastgemeenschappen. De minister wil dit bereiken door in te zetten op 4 doelen: onderwijs, werkgelegenheid, bescherming en kritieke infrastructuur. Het laatste doel, 'kritieke infrastructuur', is nieuw ten opzichte van PROSPECTS I. Om dit doel te bereiken, wil de minister onder andere WASH-elementen (water, sanitatie en hygiëne) laten aanleggen, zoals drinkwateraansluitingen en toiletten.

PROSPECTS Partnerschap: resultaten in Oeganda

In Oeganda bezochten we een basisschool met een *health club*. De kinderen van de *health club* worden getraind in WASH en hebben als belangrijkste taak de andere kinderen op school hierover te informeren. Een concreet voorbeeld is het taboe op menstruatie wegnemen. Op het schoolterrein zijn ook veel informatieborden geplaatst. Daarop staat bijvoorbeeld informatie over hoe belangrijk malariapreventie is. Of hoe je goed je handen moet wassen. PROSPECTS heeft inmiddels gezorgd voor een watertoren op het schoolterrein. Voordat deze er stond, moesten kinderen vanaf school minstens 3 km lopen voor schoon water. Vaak kwamen ze dan niet meer terug naar de les, of was de schooldag al voorbij. Er is een vaste hoeveelheid water gereserveerd voor de school, maar omdat niet al het water gebruikt wordt, kan de omliggende community ook gebruik maken van de watertoren. We zien hier duidelijk dat de Nederlandse projecten hun doel bereiken en dat de hulp werkt.



Links: watertoren.

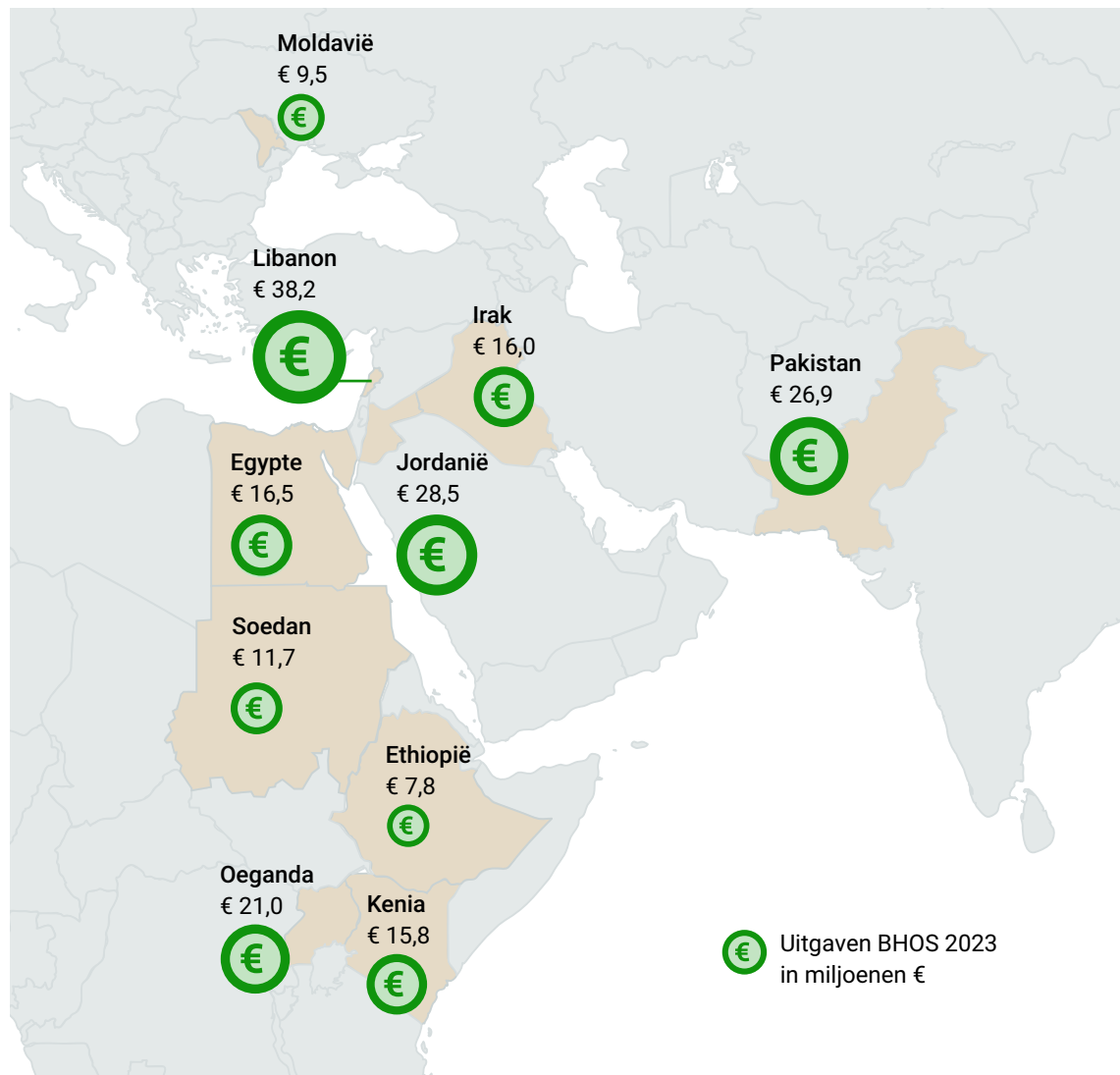
Rechts: informatiebord over de voordelen van malariapreventie.

5.1.3 Extra geld voor opvang in de regio

In 2023 was er € 208 miljoen beschikbaar voor opvang in de regio. In figuur 7 laten wij zien hoeveel geld er naar welk land is gegaan in 2023. De bedragen zijn gebaseerd op de (landen)verdeling bij de start van het project. De uiteindelijke verdeling kan daarvan afwijken. Het ministerie kan € 17,3 miljoen niet direct toerekenen aan specifieke regio's of landen. Daarom is dit bedrag niet in de figuur opgenomen.

Figuur 7 Het bedrag in euro's dat Nederland in 2023 heeft geïnvesteerd in opvang in de regio, per land

De minister gaf € 208 miljoen uit aan projecten in verschillende landen



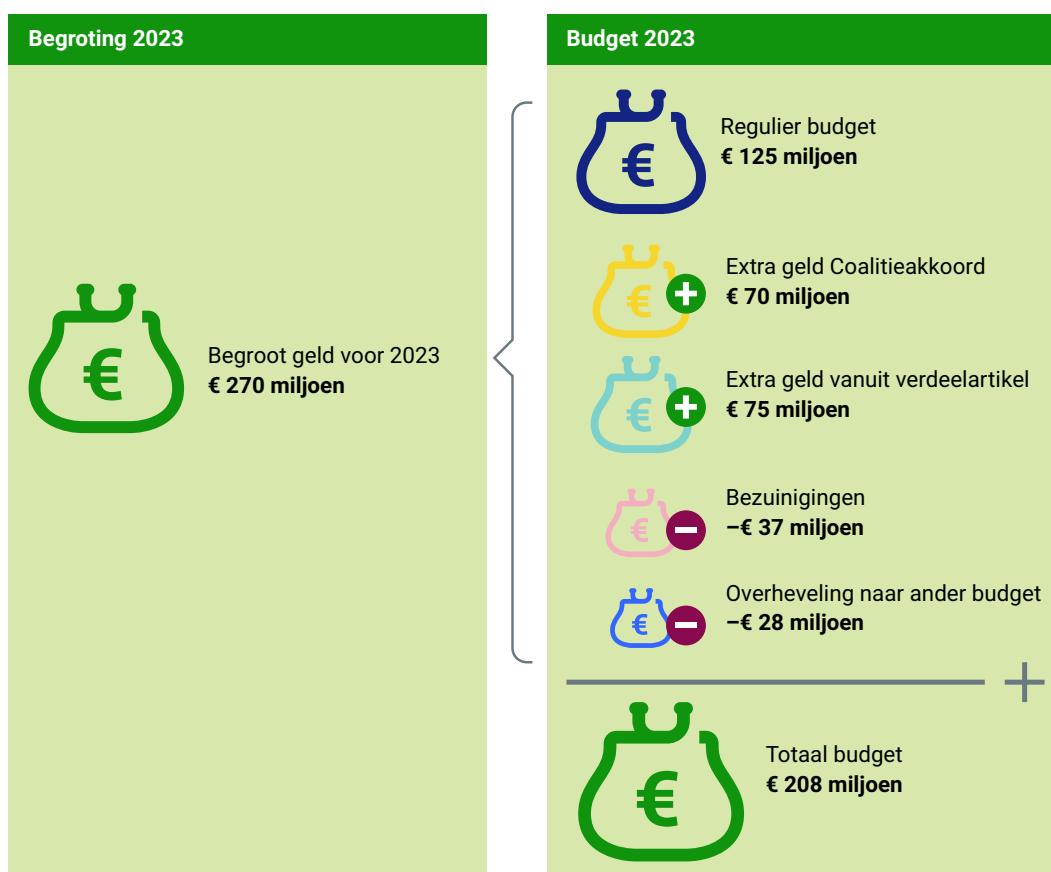
Met het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is het budget voor opvang in de regio verhoogd, met € 60 miljoen in 2022 tot € 120 miljoen structureel vanaf 2025. De minister voor BHOS heeft de plannen voor de inzet van het extra geld uitgewerkt in een bestedingsvoorstel. Dit bestedingsvoorstel is gecontroleerd en goedgekeurd door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën. In het bestedingsvoorstel schrijft de minister voor BHOS dat met het extra geld lopende programma's en partnerschappen voor onder andere perspectief voor jongeren, educatie, training, werkgelegenheid, ontwikkeling van de private sector en digitalisering worden opgeschaald.

Ombuigingen en overheveling van budget doen afbreuk aan de intensivering

In 2023 heeft de minister voor BHOS € 145 miljoen aan extra gelden gekregen voor opvang in de regio. Dit bedrag bestond uit € 70 miljoen uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV en € 75 miljoen uit het verdeelartikel 5.4 van de begroting van BHOS. Met dit extra budget zou in totaal € 270 miljoen beschikbaar zijn in 2023. Vervolgens was er in datzelfde jaar een ombuiging van € 37 miljoen. Ook werd € 25 miljoen overgeheveld naar het sub-begrotingsartikel migratiesamenwerking. Per saldo was er dus in 2023 niet € 270 miljoen, maar € 208 miljoen beschikbaar voor opvang in de regio (figuur 8). Dat is 23% minder dan gepland in de begroting 2023.

Figuur 8 Overzicht geld voor opvang in de regio

Door bezuinigingen en overhevelingen valt het budget van de minister lager uit



In tabel 2 laten we zien hoe en wanneer de extra gelden (intensivering) zijn toegevoegd aan artikel 4.2 en welke mutaties er verder waren. De intensivering (grijs gearceerde bedragen) is in haar geheel aan de begroting van BHOS toegevoegd. Dat is in 2 delen gebeurd: het eerste deel in 2022 bij de 1e suppletore begroting en het tweede deel in de ontwerpbegroting van 2023.

Tabel 2 Mutaties op artikel 4.2 (in miljoenen €)

Raming	2022	2023	2024	2025
Begroting 2022	128	128	128	128
Structurele overheveling van artikel 4.2 naar artikel 4.3	-3	-3	-3	-3
Intensivering uit coalitieakkoord kabinet-Rutte IV	70	70	70	120
Opvang Oekraïners in Moldavië	10			
Overheveling naar artikel 4.1 Humanitaire noodhulp	-20			
Raming na mutaties 2022	185	195	195	245
Intensivering uit coalitieakkoord kabinet-Rutte IV, verdeelartikel 5.4		75	75	75
Ontwerpbegroting 2023		270	270	320
Structurele overheveling naar subartikel Migratiesamenwerking		-25	-25	-25
Ombuigingen 2023		-48	-12,7	-28
Deels terugdraaien ombuigingen		11		
Raming na mutaties 2023		208	232,3	267

De minister schrijft in de begroting voor 2024 dat de bezuiniging niet ten koste gaat van de intensivering uit het coalitieakkoord. De minister geeft aan dat de steun aan 8 landen (Libanon, Jordanië, Irak, Egypte, Ethiopië, Kenia, Oeganda en Soedan) in die regio's nog steeds zal worden geïntensiveerd, zij het minder snel dan voorzien.

Geen cijfermatige onderbouwing van de streefwaardes

De minister heeft in het bestedingsvoorstel voor de intensivering 3 doelstellingen met streefwaardes opgenomen. De streefwaardes voor de periode 2023-2027 zijn:

1. Onderwijs: meer dan 650.000 extra mensen krijgen toegang tot onderwijs en training.
2. Werkgelegenheid: ruim 60.000 extra mensen krijgen hulp bij genereren van inkomen.
3. Bescherming:
 - Vluchtelingen en intern ontheemden (mensen die binnen hun eigen landsgrenzen op de vlucht zijn) krijgen toegang tot basisvoorzieningen, zoals onderdak, water en sanitatie, en bescherming.

- Meer dan 2.280.000 extra vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen krijgen toegang tot nationale bescherming en sociale bescherming (waaronder juridische en civiele documentatie, kindbescherming, maatschappelijk welzijn en gezondheidszorg).
- Ruim 40.000 mensen krijgen toegang tot mentale gezondheidszorg.

De streefwaardes zijn voor de hele periode 2023-2027 vastgelegd, niet per jaar. De streefwaardes zijn volgens het ministerie vastgesteld op basis van:

- resultaten in vorige jaren;
- de omvang van de intensivering;
- ervaringen met de samenwerkende partners;
- de ambities en programma's voor de komende jaren.

Hoe de minister deze streefwaardes heeft berekend, is niet bekend; een cijfermatige onderbouwing ontbreekt. Uit het bestedingsvoorstel blijkt bovendien niet om welke doelgroep(en) in welke gebieden het gaat. Daardoor is moeilijk te herleiden welke 'extra' vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen met de intensivering bereikt worden of moeten worden. Ondanks de onduidelijkheden heeft de IRF van het Ministerie van Financiën het bestedingsvoorstel wel goedgekeurd.

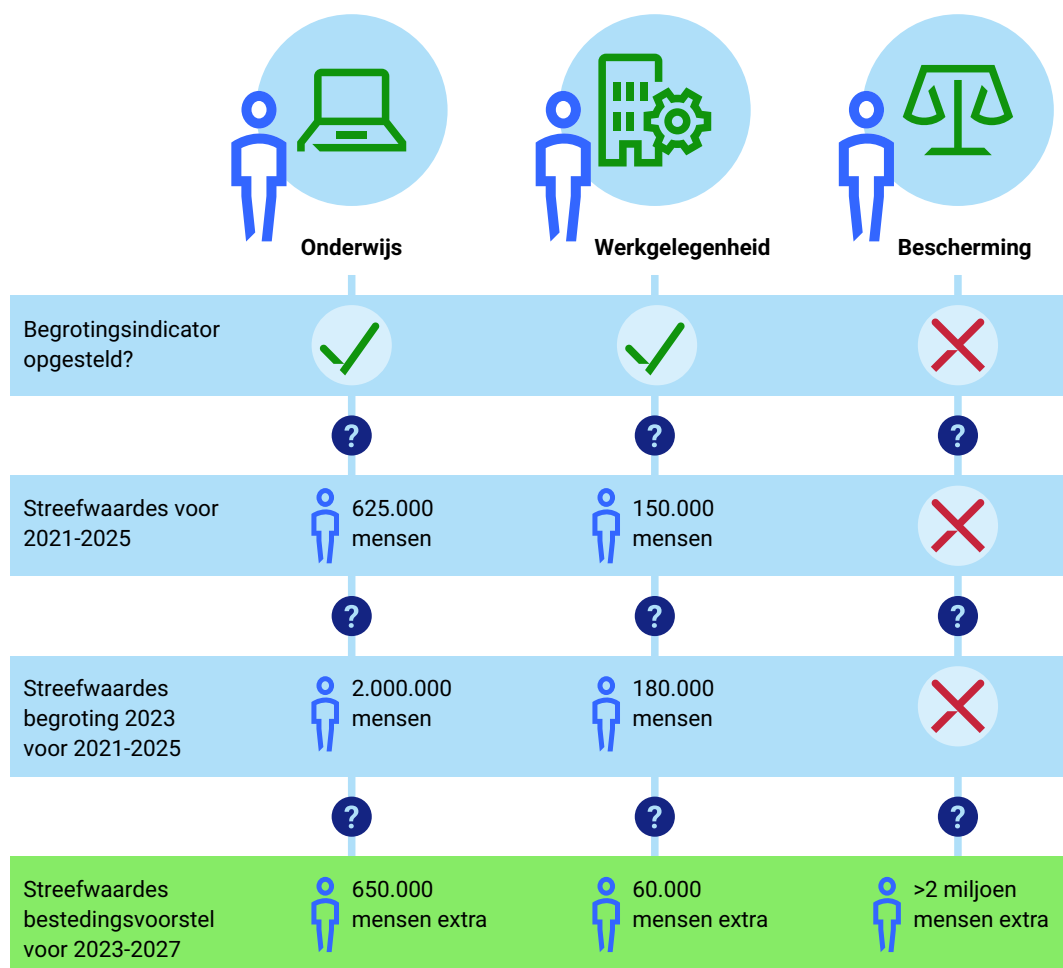
Tijdperiodes voor streefwaardes zijn onvergelijkbaar

De minister voor BHOS had al een doelstelling voor de periode 2021-2025 geformuleerd. In deze periode wil zij 625.000 mensen bereiken met onderwijs en trainingen, en 150.000 mensen met werkgelegenheid. We vinden het positief dat de minister voor BHOS concrete doelen met streefwaardes formuleert.

Als we deze doelstellingen en de streefwaardes uit het bestedingsvoorstel echter bij elkaar optellen, betekent dit dat de minister in de periode 2021-2027 in totaal 1.275.000 mensen wil bereiken met onderwijs en 210.000 mensen met werkgelegenheid. In de BHOS-begroting voor 2023 zijn de streefwaardes echter veranderd in respectievelijk 2.000.000 en 180.000 mensen. Wij hebben niet kunnen achterhalen waar deze andere streefwaardes vandaan komen en waar ze op gebaseerd zijn. In figuur 9 laten wij een overzicht van de streefwaardes zien.

Figuur 9 Overzicht van de streefwaardes voor opvang in de regio

Streefwaardes zijn niet onderbouwd en niet vergelijkbaar



Geen onderscheid tussen extra geld en regulier budget

Het ministerie gaat uit van strategisch portfoliomanagement. Dit houdt in dat wordt gekeken naar wat het geld betekent voor de lange termijn. Bestaande projecten worden uitgebreid in plaats van dat nieuwe projecten worden opgestart. Dit zorgt voor minder fragmentatie en meer samenhang tussen activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en dat is positief. We zien dat het aantal projecten voor opvang in de regio ieder jaar verder terugloopt. De uitvoering van het beleid is daarmee in lijn met het programma *Minder, Beter, Flexibeler* van de minister voor BHOS. De bedoeling van dit programma is onder andere dat de vermindering van het aantal activiteiten leidt tot concentratie van het beschikbare budget, en daarmee tot meer impact en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. In het *Rapport bij het Jaarverslag BHOS 2022* deden wij onderzoek naar *Minder, Beter, Flexibeler* (Algemene Rekenkamer, 2023b). In dat rapport schreven wij dat het programma van de minister zakelijk en doeltreffend is.

Vanwege het strategisch portfoliomanagement maakt het ministerie geen onderscheid tussen de extra gelden uit de intensivering en het reguliere budget. Als gevolg hiervan kan de minister niet precies aangeven aan welke projecten zij het extra geld heeft besteed.

5.1.4 Meten van resultaten

Sinds 2018 rapporteert de minister voor BHOS in het jaarverslag hoeveel geld in totaal is uitgegeven aan opvang in de regio. Ook rapporteert ze over het aantal mensen dat bereikt is met programma's voor onderwijs en werkgelegenheid. Bij het aantal mensen gaat het om vluchtelingen, intern ontheemden en leden van kwetsbare gastgemeenschappen. Bij 'onderwijs' gaat het om het aantal mensen dat met de Nederlandse bijdrage formeel of informeel onderwijs en trainingen volgt. Formeel onderwijs is primair of secundair onderwijs en informeel onderwijs bestaat uit onder andere beroepsopleidingen en trainingen in levensvaardigheid. Bij 'werkgelegenheid' gaat het om het aantal mensen dat via de Nederlandse bijdrage ondersteund is in het ontwikkelen van inkomsten genererende activiteiten: bijvoorbeeld toegang tot financiering of een training over ondernemerschap.

Voorbeeld onderwijsproject in Oeganda: ICT Lab & Digital Learning and Skilling

Tijdens ons bezoek aan Oeganda hebben we een ICT-lab in een nederzetting bezocht. Dit is een klaslokaal uitgerust met ongeveer 15 computers, plus powerbanks en tablets. Scholieren mogen deze apparaten ook lenen om thuis te kunnen gebruiken. In het ICT-lab ontwikkelen jongvolwassenen hun digitale vaardigheden. Bijvoorbeeld: internet gebruiken, e-mailen, presentaties maken en essays schrijven. De tablets geven toegang tot lesmateriaal variërend van wiskunde tot 'levensvaardigheden'. Dit onderdeel startte vlak voor COVID-19, maar dankzij de tablets konden jongeren toch onderwijs blijven volgen. De jongeren die we hebben gesproken zijn erg enthousiast over het programma.



Het ICT-lab

Begrotingsindicatoren geven een beperkt beeld, intern meer informatie beschikbaar

Als het gaat om de bereikte resultaten, rapporteert de minister in het jaarverslag dat er 1.387.637 mensen zijn bereikt met de doelstelling 'onderwijs' in de periode 2021-2023. Voor de doelstelling 'werkgelegenheid' zijn er in diezelfde periode 79.518 mensen bereikt. De onderbouwing voor de begrotingsindicatoren is terug te vinden in de methodologische notities van het ministerie. In deze documenten staat een toelichting op hoe een indicator moet worden geïnterpreteerd en gemeten. We zien dat de indicatoren niet voldoende zijn uitgewerkt. Hoewel de begrotingsindicatoren een indruk geven van de resultaten die zijn behaald, zorgen ze voor een beperkt beeld. Zo gaat het bij de doelstelling 'onderwijs' alleen over het aantal mensen dat is gestart met een opleiding of training, en niet over hoeveel mensen die ook daadwerkelijk afronden. En bij de doelstelling 'werkgelegenheid' tellen de indirecte resultaten van een verbeterd ondernemingsklimaat, zoals een verbeterde infrastructuur, niet mee.

Rapport Algemene Rekenkamer: *Resultaten téllen, de Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden*

In januari 2024 publiceerden wij ons rapport *Resultaten téllen* (Algemene Rekenkamer, 2024a). Wij onderzochten hoe de minister de doelstellingen van het WASH-beleid heeft uitgewerkt, wat er in de praktijk gebeurt en hoe de minister het parlement informeert over de voortgang. Een belangrijke conclusie van dit rapport was dat de indicatoren maar een beperkt beeld geven van de werkelijkheid. Daarnaast zijn de cijfers bij de indicatoren niet betrouwbaar, omdat niet duidelijk is welke resultaten wel en niet meetellen en ook niet hoe de resultaten geteld moeten worden. Ook in ons verantwoordingsonderzoek over 2023 komen we tot deze conclusie.

Zoals we eerder al opmerkten, is er voor het doel 'versterken van de bescherming en de rechtspositie van vluchtelingen' geen begrotingsindicator. Dit terwijl 'bescherming', net als 'onderwijs' en 'werkgelegenheid' een van de 3 hoofddoelen is in de *Theory of Change*. Het doel 'versterken van de bescherming en rechtspositie' is een belangrijke voorwaarde om de andere resultaten te kunnen bereiken. Hierbij gaat het onder andere om toegang tot werk, erkenning van eerder behaalde diploma's en toegang tot documentatie, zoals geboorteaktes of trouwaktes. Het heeft namelijk weinig nut om in te zetten op activiteiten waarmee je inkomsten genereert als het vluchtelingen niet is toegestaan om (formeel) te werken, een bankrekening te openen of een bedrijf te starten. De minister publiceert de behaalde resultaten voor alle 3 doelen wel op www.nlontwikkelingssamenwerking.nl. Dat vinden we positief.

Het ministerie heeft de doelen uit de *Theory of Change*, en de manier waarop ze bereikt worden, wel uitgewerkt in een 'resultatenkader'. Hierin staan tientallen indicatoren waarover de uitvoerders van de projecten moeten rapporteren. Het gaat om kwantitatieve informatie, zoals het aantal bereikte mensen, het aantal georganiseerde cursussen en activiteiten, et cetera.

Resultaten zijn altijd vertraagd zichtbaar in rapportage

De resultaten die de uitvoerders moeten melden, zijn vaak nog niet beschikbaar op het moment dat de minister het jaarverslag opstelt. Daarom heeft de minister ervoor gekozen de periode waarover ze rapporteert te veranderen van een heel kalenderjaar naar de periode tussen 1 oktober van het voorgaande jaar tot en met 30 september van het jaarverslagjaar. De resultaten in het jaarverslag 2023 hebben betrekking op de jaarrapportages die tussen 1 oktober 2022 tot en met 30 september 2023 ontvangen en goedgekeurd zijn. En deze rapportages hebben op hun beurt betrekking op het jaar 2022 of eerder, afhankelijk van de snelheid waarmee de uitvoerders jaarrapportages aanleveren en de goedkeuring door het ministerie.

Resultaten van de intensivering zijn moeilijk meetbaar

Het budget voor opvang in de regio is in 2022 en 2023 volledig uitgegeven, en daarmee dus ook het geld uit de intensivering. In 2023 heeft de minister € 208 miljoen aan opvang in de regio uitgegeven. Medewerkers van het ministerie lieten ons weten dat het niet mogelijk is om nu al resultaten te zien van deze intensivering. Allereerst omdat het tijd kost om nieuwe projecten te starten en om bestaande projecten uit te breiden. Er zijn dan wel al uitgaven, maar het duurt even voordat er resultaten zijn. Ten tweede kan het ministerie niet aantonen welke nieuwe projecten zijn opgestart met het extra geld, of welke bestaande projecten zijn uitgebreid met het extra geld – dit is inherent aan de werkwijze van het ministerie. De specifieke resultaten van de inzet van het extra geld kunnen hierdoor niet afzonderlijk worden vastgesteld of geëvalueerd.

5.1.5 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voor BHOS voldoet aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

Het opvang-in-de-regiobeleid van de minister voor BHOS beoordelen wij als *matig*.

Oordeel



De intensivering voor het opvang-in-de-regiobeleid is bedoeld voor onderwijs, betere kansen op werk en bescherming. We zien dat dit extra geld in 2023 is uitgegeven.

Ons oordeel 'matig' is gebaseerd op deze bevindingen:

- De minister heeft regelmatig aan het parlement gecommuniceerd dat het doel van het opvang-in-de-regiobeleid is om irreguliere migratie naar de EU tegen te gaan. Dit doel is niet geoperationaliseerd en de minister voor BHOS volgt het effect van het Nederlandse opvang-in-de-regiobeleid op irreguliere migratie naar de EU niet. Wetenschappelijk onderzoek biedt geen uitsluitsel over de vraag of opvang in de regio irreguliere migratie tegengaat.
- In de praktijk heeft de minister voor BHOS 3 beleidsdoelen vastgesteld om een bijdrage te leveren aan opvang in de regio. Voor de doelen 'onderwijs' en 'betere kans op werk' zijn streefwaardes geformuleerd, voor het doel 'bescherming' niet.
- Door inzet van extra geld heeft de minister streefwaardes verhoogd, maar niet cijfermatig onderbouwd. Ook zijn de streefwaardes niet onderling vergelijkbaar door het gebruik van verschillende tijdspannes.
- In 2023 was minder budget over dan aanvankelijk beoogd. Dit kwam door ombuigingen en overheveling van budget.

5.3 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2023* van BHOS betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De totstandkoming van de informatie die wordt ontvangen van de uitvoerders van OS-projecten maakt geen deel uit van de beoordeling door zowel het ministerie als de Auditdienst Rijk (ADR). Hierdoor is het controleproces voor de totstandkoming van de beleidsinformatie niet volledig afgedekt. Zie hiervoor ook ons rapport *Resultaten tellen: de Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden* (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor BHOS heeft op 25 april 2024 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor BHOS

Het verheugt de minister voor BHOS dat wij voor het vierde jaar op rij geen onvolkomenheden constateren.

De minister gaat vervolgens in op onze conclusies over de late parlementaire goedkeuring en het beperkte inzicht in de verplichtingen. Zij benoemt de zeer forse tegenvaller in de uitgaven voor eerstejaarsopvang van asielzoekers uit ontwikkelingslanden en de wijze waarop dit is verwerkt in de BHOS-begroting. Zij hecht daarbij aan onze constatering dat de financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2023 rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk was en de financiële informatie voldeed aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Naar aanleiding van ons voorstel om de uitgaven (meerjarige kasramingen) en de verplichtingen duidelijker met elkaar in verband te brengen, geeft de minister in haar reactie aan dat zij bij de begrotingsbehandeling van haar begroting 2024 de Tweede Kamer heeft toegezegd om vanaf de 1e supplettoire begroting 2024 bij ieder begrotingsmoment een meerjarig overzicht van de verplichtingen op artikelniveau mee te sturen.

De minister wijst er in haar reactie op dat er een spanningsveld optreedt in de praktische uitvoering wanneer lopend beleid moet worden uitgevoerd in de periode dat mutaties uit de 1e suppletoire begroting nog niet door de Eerste en Tweede Kamer zijn goedgekeurd. In 2023 behandelde de Eerste Kamer de 1e suppletoire begroting pas in december 2023. Op dat moment was de uitvoering van het lopende beleid voor 2023 nagenoeg voltooid, inclusief bijbehorende uitgaven. De minister geeft in haar reactie aan dat zij van mening is dat zij de gepaste terughoudendheid in acht heeft genomen.

Vervolgens gaat de minister in op ons onderzoek naar de extra middelen voor opvang in de regio. Zij schrijft dat het beleid mede dient om irreguliere migratie naar Europa en Nederland tegen te gaan, maar dat niet eenvoudig is vast te stellen of dit lukt. Wel toont onderzoek volgens haar aan dat het bieden van perspectief in opvanglanden op zijn minst de noodzaak om door te migreren vermindert. Zij verwijst daarbij naar haar beleidsreactie op de recente IOB-evaluatie naar het opvangbeleid in de Syrië-regio. Zij is het daarom niet eens met onze kwalificatie van het beleid. Hoofddoel is vluchtelingen in opvanglanden in de regio perspectief te bieden en de minister vindt dat haar beleid daarin slaagt.

Naar aanleiding van onze opmerkingen over de cijfermatige onderbouwing van de verhoging van de streefwaardes, geeft de minister aan dit nader te willen onderzoeken. Ook zegt de minister in haar reactie stappen te zullen ondernemen om de begrotingsindicatoren te herzien. Ze is het met ons eens dat de begrotingsindicatoren een beperkt beeld van de werkelijkheid geven. Ze geeft aan dat er aanzienlijk meer resultaatinformatie beschikbaar is die wordt gebruikt voor monitoring van de programma's en voor evaluaties.

De minister deelt onze constatering dat ombuigingen en overheveling van budget uiteindelijk resulteerden in minder dan verwacht budget voor het opvang-in-de-regio-beleid. Volgens de minister zal daardoor de steun aan acht landen (Libanon, Jordanië, Irak, Egypte, Ethiopië, Kenia, Oeganda en Soedan) minder snel dan voorzien worden geïntensiveerd.

Tot slot bedankt de minister ons voor onze onderzoeken van het afgelopen jaar ten aanzien van het BHOS-beleid. Deugdelijk toezicht is belangrijk en helpt het beleid, de uitvoering en de verantwoording voortdurend te verbeteren, aldus de minister.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister voor BHOS voor haar reactie op ons rapport en zien dat zij onze bevindingen grotendeels onderschrijft.

De minister voor BHOS laat weten dat zij bij de begrotingsbehandeling 2024 de Tweede Kamer de toezegging heeft gedaan om bij ieder begrotingsmoment een meerjarig overzicht van de verplichtingen mee te sturen. Ook zal zij voortaan een uitsplitsing geven van de meerjarige verplichtingen op artikelniveau. Dit zal bijdragen aan een verbeterd inzicht in verplichtingen en uitgaven bij BHOS.

Verder geeft de minister aan ons oordeel 'matig' van haar opvang-in-de-regiobeleid niet te onderschrijven. Zij wijst daarbij op onderzoek dat aantoont dat het bieden van perspectief in opvanglanden op zijn minst de noodzaak vermindert om door te migreren. In haar reactie op de recente IOB-evaluatie naar het opvangbeleid in de Syrië-regio uit maart 2024 refereerde zij hier ook aan (BZ/BHOS, 2024b). Wij wijzen erop dat deze IOB-evaluatie juist tot eenzelfde conclusie kwam als de conclusie die wij trekken in dit rapport. De IOB constateerde namelijk ook dat de doelstelling om doormigratie met het opvang-in-de-regiobeleid te beperken, in de praktijk niet wordt geoperationaliseerd of gemonitord door de minister en dat het bewijs voor een causale relatie tussen hulp en doormigratie zwak is (BZ/IOB, 2024). In haar reactie geeft de minister tevens aan dat het niet eenvoudig vast te stellen is of het beleid irreguliere migratie tegengaat. Des te opvallender vinden wij het dat de minister dit doel de afgelopen jaren wel als zodanig richting het parlement communiceert. De minister gaat in haar reactie niet in op andere bevindingen waarop ons oordeel 'matig' over het opvang-in-de-regiobeleid ook is gebaseerd, zoals het ontbreken van de onderbouwing van de streefwaardes.

Tot slot stelt de minister in haar reactie stappen te zullen ondernemen om de indicatoren en de resultaatinformatie te verbeteren. Dit sluit aan bij de toezegging die ze deed in haar bestuurlijke reactie op ons rapport *Resultaten téllen* (Algemene Rekenkamer, 2024a). In haar reactie schreef de minister toen onze aanbevelingen op andere thema's dan schoon drinkwater en sanitatie als leerpunten mee te willen nemen. In de praktijk blijkt uit recente ambtelijke contacten dat de minister aan de slag gaat met deze aanbevelingen en dat vinden wij positief.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2023

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2023* BHOS.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten.

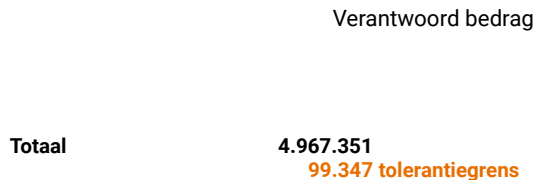
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- Bovenaan staat de weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat.
- Daarna volgen de begrotingsartikelen waarin het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waarin wij geen fouten en onzekerheden hebben geconstateerd, zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting staat het totaalbedrag per begrotingsartikel.

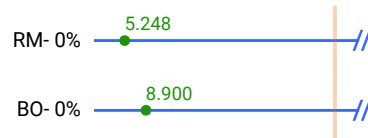
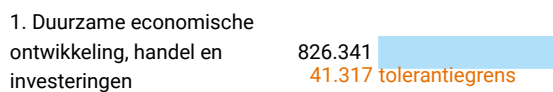
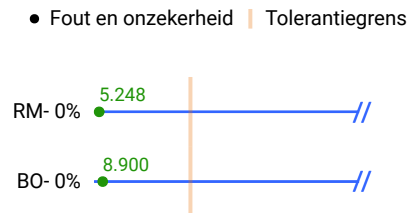
- De verticale oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

**Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking
(XVII)**

**Verplichtingen
Bedragen x € 1.000**

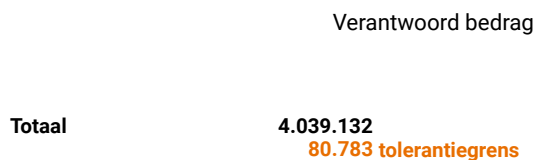


**Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)**

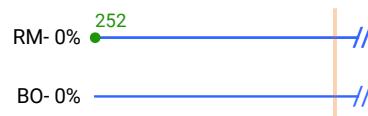
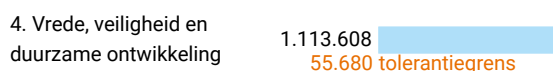
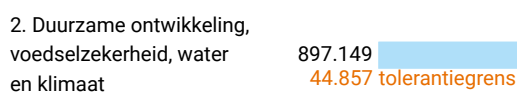
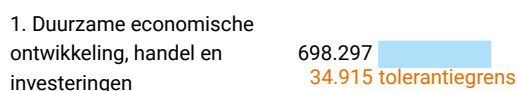


**Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking
(XVII)**

**Uitgaven en ontvangsten
Bedragen x € 1.000**



**Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)**



Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);
- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2023*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controles uit. Onze opdracht en de formulering van ons oordeel liggen vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);

- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2023 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of de burger waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In §5.1 rapporteren we over wat er is bereikt met het extra geld van het kabinet-Rutte IV. Figuur 'Voorzien extra geld kabinet-Rutte IV (2022 t/m 2026)' heeft de volgende bronnen: Coalitieakkoord: Startnota Rutte IV Bijlage 3 Tabel 31 aanvullende post (p. 54-57) en Bijlage 3 (p. 31-53, 58) Kabinet-Rutte IV (2022); Oekraïne: Jaarverslag 2022 BHOS Tabel 7 (p. 37) BZ/BHOS (2023b) en Jaarverslag 2023 BHOS Tabel 7 (p. 37) BZ/BHOS (2024a).

In ons onderzoek naar extra geld voor opvang in de regio (§ 5.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel. Waar dat van belang is, vermelden wij de normen die wij hebben gehanteerd.

Het doel van dit onderzoek was nagaan of de minister voor BHOS de inzet van de intensivering en de daarmee te bereiken resultaten zorgvuldig heeft onderbouwd en wat de voortgang is van de intensivering; zowel in uitgegeven middelen als in resultaten. Hierbij hebben we ook onderzocht hoe wordt gemonitord en of de verwachte effecten worden gerealiseerd.

Om een antwoord te formuleren op bovenstaande probleemstelling hebben we deze in deelvragen uitgewerkt:

1. Hoe luidt het opvang in-de-regiobeleid van de minister en is het beleid zorgvuldig onderbouwd, hoeveel geld is ermee gemoeid en waar komt dit geld terecht?
2. Heeft de minister zicht op de resultaten en effecten (doeltreffendheid) van het beleid en wat blijkt daar uit?
3. Heeft de minister op een toetsbare wijze geformuleerd wat ze met de intensivering wil bereiken en heeft ze dit zorgvuldig onderbouwd?
4. Hoeveel geld is extra beschikbaar gekomen met de intensivering, wanneer is dat toegevoegd aan de begroting en op welke beleidsartikelen is het terecht gekomen?

5. Zijn de extra middelen door de minister besteed, wat waren de oorzaken voor eventuele vertragingen in de besteding?
6. Waaraan werd dat extra geld besteed, in welke landen en wat is er mee gedaan?
7. Heeft de minister zicht op de resultaten en effecten van de intensivering en wat blijkt daar uit?
8. Is de Kamer hierover geïnformeerd?
9. In welke mate is geborgd dat over enkele jaren de doeltreffendheid gemeten kan worden?

Voor de onderzoeksvragen 1, 2, 3, 7 en 8, hanteren we onderstaande normen.

De overige onderzoeksvragen zijn inventariserend van aard.

Vraag	Norm
1	<p>Met zorgvuldige onderbouwing van het beleid bedoelen we of het beleid aansluit op behoeften of problemen uit de samenleving en of het beleid gebaseerd is op een geëxpliciteerde beleidstheorie. Deze beleidstheorie voldoet aan de volgende eisen:</p> <p>De beleidstheorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • moet expliciet beschreven zijn en bevat de doelstellingen van het desbetreffende beleid; • moet valide en plausibel zijn; • de veronderstellingen waaruit de theorie is opgebouwd, mogen niet tegenstrijdig zijn en moeten een logische samenhang vertonen; • moet gericht zijn op variabelen die door het beleid kunnen worden beïnvloed; • de gebruikte begrippen moeten helder en ondubbelzinnig omschreven zijn; • alle te verwachten beleidseffecten moeten in ogenschouw zijn genomen, inclusief mogelijke neveneffecten of averechtse effecten.
2 en 7	<p>Met zicht op de resultaten en effecten van het beleid bedoelen we of de minister relevante, transparante, valide en betrouwbare informatie verzamelt over de bereikte resultaten en effecten van het beleid. Informatie die bovendien in de tijd vergelijkbaar is.</p>
3	<p>Met op toetsbare wijze geformuleerd bedoelen we dat beleidsdoelen SMART+C zijn geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgeboden en consistent. Met zorgvuldig onderbouwd bedoelen we dat het beleid gebaseerd is op een geëxpliciteerde beleidstheorie.</p>
8	<p>Met informeren van de Kamer bedoelen we tijdige, volledige en juiste informatievoorziening over de resultaten en effecten van het beleid aan het parlement (staatsrechtelijke norm: artikel 68 Grondwet).</p>
9	<p>Met het borgen wordt bedoeld dat de resultaten (prestaties en effecten) van het beleid worden gemonitord op basis van valide metingen van de situatie ter plaatse. Hierover wordt controleerbaar gerapporteerd aan het ministerie.</p>

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we ons op een combinatie van bronnen gebaseerd, namelijk op interviews en dossierstudie. Aanvullend hebben wij in Oeganda verschillende projecten bezocht die met Nederlands geld worden gefinancierd. Dit om begrip te krijgen van de context waarin de minister de beleidsdoelstellingen wil realiseren.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019). *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023a). *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uit 2023*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Resultaten tellen: de Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Buitenlandse Zaken uit 2024*. Den Haag: eigen beheer.

BZ/BHOS (2023a). *De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032*. Den Haag: eigen beheer.

BZ/BHOS (2023b). *Jaarverslag en Slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, nr 1.

BZ/BHOS (2024a). *Jaarverslag en Slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 360 XVII, nr 1.

BZ/BHOS (2024b). *Beleidsreactie op IOB-evaluatie Nederlandse steun aan opvang van vluchtelingen in de Syrië regio (2016-2021)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 XVII, nr. 53.

BZ/IOB (2024). *IOB Evaluatie – Evaluatie van de Nederlandse steun aan de opvang van vluchtelingen in de regio rond Syrië (2016-2021)*. Den Haag: eigen beheer.

Kabinet-Rutte IV (2022). *Startnota Kabinet-Rutte IV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015). *Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken. Vreemdelingenbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 19 637, nr. 2030. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2022). *Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Migratiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 30 573, nr. 194. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2023). *Nader gewijzigd amendement van het lid Grinwis c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 13*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 435 XVII, nr. 15. Den Haag: eigen beheer.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

baten-lastenagentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een baten-lastenagentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

bedrijfsvoeringsparagraaf

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag rapporteert de minister over:

- of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven (de rechtmatigheid);
- hoe de beleidsinformatie is opgesteld;
- het financieel beheer en materieelbeheer dat hij heeft gevoerd;
- misbruik en oneigenlijk gebruik, en risico's op fraude en corruptie;
- andere onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal mag uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

financieel beheer

Het financieel beheer van een ministerie omvat alle beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld om de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering te beheersen.

financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

fraude

Fraude is opzettelijke misleiding om onrechtmatig (financieel) voordeel te krijgen.

informatiebeveiliging

Het proces van vaststellen van de vereiste beveiliging van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.

ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions)

Internationale principes en standaarden voor rekenkamers. Wij voeren ons onderzoek uit op basis van deze standaarden.

IT-beheer

De interne beheersing van de belangrijkste (financiële) systemen.

jaarverslag

In het jaarverslag legt een minister verantwoording af over het gevoerde beleid. Elk jaarverslag bevat een beleidsverslag, bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

niet-financiële verantwoordingsinformatie

De informatie in het jaarverslag over de niet-financiële kanten van het beleid en de bedrijfsvoering.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

suppletoire begroting

Als een wijziging van de begroting niet kan wachten tot de voorjaars- of najaarsnota, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen. Pas nadat de Tweede en Eerste Kamer de gewijzigde begroting hebben goedgekeurd, kan een minister het geld uitgeven.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. Als een bedrag afwijkt binnen de tolerantiegrens, dan heeft dat geen gevolgen voor ons oordeel. Als de tolerantiegrens is overschreden, moet de minister dat rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

totstandkoming (van informatie)

Informatie moet afkomstig zijn uit goed bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit betrouwbare bronnen van buiten de eigen organisatie.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Afkortingenlijst

Afkorting	
ADR	Auditdienst Rijk
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
bni	Bruto Nationaal Inkomen
BZ	Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
EU	Europese Unie
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IOB	directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IOM	International Organization for Migration
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
JenV	Justitie en Veiligheid
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ODA	Official Development Assistance
OS	Ontwikkelingssamenwerking
MHPSS	Mental health and psychosocial support
ToC	Theory of Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VenJ	Veiligheid en Justitie
WASH	Water, Sanitatie en Hygiëne

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 2 mei 2024.

Dit document is op 15 mei 2024

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2024