

Buitenlandse Handel en Ontwikkelings- samenwerking (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2022

2023

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2022

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 dit 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, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de bedrijfsvoerings- en beleidsinformatie in de jaarverslagen van de ministers. Pas nadat zij de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2022* van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2022 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2022*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2022.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

3. Financiële informatie | 9

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 10

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 11

4. Bedrijfsvoering | 12

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Verbetering uitvoering OS-beleid | 13

4.3 Oordeel over de bedrijfsvoering | 18

4.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 19

5. Beleidsresultaten | 20

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie | 20

6. Reactie minister | 22

6.1 Reactie minister voor BHOS | 22

Bijlagen | 24

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2022 | 24

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 26

Bijlage 3 Literatuur | 31

1. Onze conclusies

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) startte in 2019 met een aanpak 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. Tevens wilde ze hiermee zorgen voor minder werkdruk binnen het ministerie. Het plan bestaat uit 5 'sporen' en elk spoor heeft activiteiten en doelstellingen.

Wij hebben onderzocht of het ministerie 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.

Onze conclusies zijn als volgt:

- De aanpak van de minister voor BHOS is zakelijk en doeltreffend.
- Het doel 'op 1 januari 2022 is het aantal activiteiten met 25% verminderd in vergelijking met 1 januari 2019' is niet gehaald. Op 1 januari 2022 waren er 12% minder activiteiten. Maar de vermindering van het aantal activiteiten zet wel door: op 1 januari 2023 was het aantal activiteiten namelijk 22% lager in vergelijking met 1 januari 2019.
- Het doel 'verminder het aantal activiteiten van centrale meerlandenprogramma's met 33%' is gehaald. Op 1 januari 2022 was het aantal landenactiviteiten namelijk 38% lager dan op 1 januari 2019.
- Voor de doelen 'beter' en 'flexibeler' uit het plan dragen interne werkgroepen en *communities of practice* bij aan betere kennisuitwisseling tussen medewerkers. Bij 'beter leren' ligt de nadruk vooral op de voorwaarden om beter te kunnen leren en minder op het leren zelf (gedrag).
- We zien risico's op toename van het aantal activiteiten en daarmee voor de toekomstbestendigheid van het doel 'minder fragmentatie van activiteiten'. Bijvoorbeeld als de aandacht voor dit doel verslapt. Of als er extra OS-geld beschikbaar komt, nieuwe thema's worden benoemd, of door onverwachte gebeurtenissen zoals de oorlog in Oekraïne. Het komt ook voor dat de minister meer OS-activiteiten moet ontplooiën omdat de Tweede Kamer de minister voor BHOS vraagt om een bepaalde activiteit te steunen.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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

2.

Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor internationale handel, ontwikkelings-samenwerking (inclusief de *Sustainable Development Goals* (SDG's)) 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 2022 € 3.658 miljoen uitgegeven. Dit is 1,1% van de totale rijksuitgaven over 2022. Daarnaast is zij verplichtingen aangegaan voor € 4.527 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 101 miljoen.

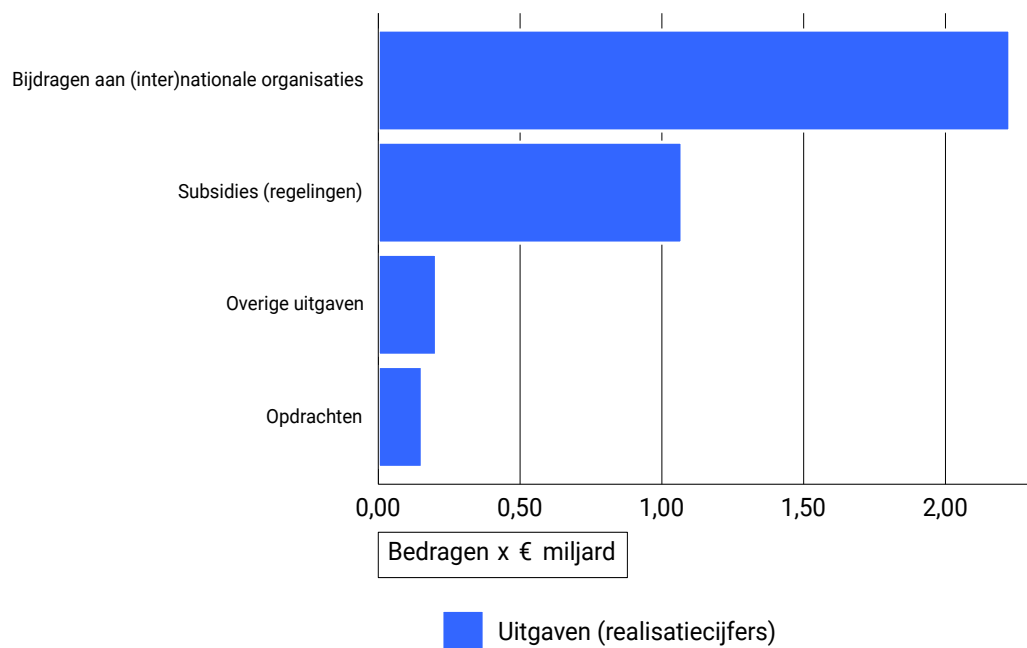
Tabel 1 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in miljoenen €

	2020	2021	2022
Verplichtingen	4.750	2.525	4.527
Uitgaven	3.186	3.188	3.658
Ontvangsten	109	62	101

Ten opzichte van 2021 zijn in 2022 duidelijk meer verplichtingen aangegaan. Vooral bij begrotingsartikel 4 *Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling* en begrotingsartikel 5 *Multilaterale samenwerking en overige inzet* is het bedrag aan aangegane verplichtingen gestegen. Dit heeft onder meer te maken met toegekende extra middelen uit het coalitieakkoord Rutte IV, nieuwe verplichtingen voor bijvoorbeeld noodhulp en hulp aan Oekraïne, en meerjarige committeringen voor vredesactiviteiten.

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen BHOS in 2022*

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



De indeling naar de financiële instrumenten in bovenstaande figuur 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. 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.

Het ODA-percentages

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 *Official Development Assistance* (ODA). Dit percentage staat bekend als de OESO-norm. OESO staat voor: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. 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 2021 bedroeg het Nederlandse ODA-percentages 0,52%. In 2022 is het ODA-percentages uitgekomen op 0,67%.

Onderzoek naar schoon drinkwater en sanitatie

De Algemene Rekenkamer is bezig met een onderzoek naar schoon drinkwater en sanitatie. De minister voor BHOS heeft de ambitie om in de periode 2015-2030 30 miljoen mensen in ontwikkelingslanden van schoon drinkwater te voorzien en 50 miljoen mensen van sanitaire voorzieningen. Jaarlijks rapporteert de minister over de bereikte resultaten aan het parlement. In ons onderzoek gaan we na of de resultaten die de minister rapporteert, een goede afspiegeling zijn van de realiteit ter plaatse. Ook gaan we na hoe de minister vervolg heeft gegeven aan bevindingen uit eerder onderzoek van ons naar schoon drinkwater en sanitatie (Algemene Rekenkamer, 2008 en 2013). We verwachten ons onderzoek in november 2023 te publiceren.

3.

Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van de minister voor BHOS.

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 uitgave niet aan deze regelgeving, dan is de uitgave onrechtmatig. De rechtmatigheid van een uitgave is onzeker als onduidelijk is of een uitgave voldoet aan deze regelgeving.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijk aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste wijze tot stand is gekomen.

We geven onze oordelen in § 3.1 op totaalniveau van het *Jaarverslag 2022* van de minister voor BHOS en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement.

Hieronder geven wij ons oordeel weer.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2022 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking



De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* 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.

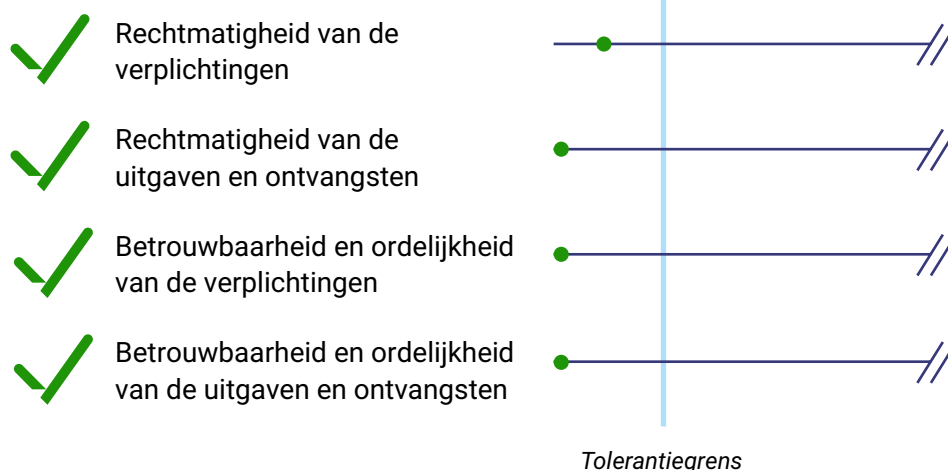
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- 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.

De volgende figuur maakt duidelijk bij welke financiële stromen wel of geen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (rood respectievelijk groen bolletje). Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen staat in een afzonderlijk overzicht in bijlage 1.

Op totaalniveau



Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal te autoriseren budgetten

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2022* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is opgenomen omvat € 280,1 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3 en 5. Het bedrag aan uitgaven omvat € 81,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 4 en 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotverschillen, 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 2022* 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.

4.

Bedrijfsvoering

Voor de uitvoering van haar 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 bedrijfsvoering van de minister voor BHOS. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2021 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Daarna gaan we in op de resultaten van ons onderzoek naar het programma om de uitvoering van het OS-beleid te verbeteren (§ 4.2). Afsluitend geven we een oordeel over de onderdelen van de bedrijfsvoering die we hebben onderzocht (§ 4.3) en de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in het *Jaarverslag 2022* verstrekt (§ 4.4).

Voor de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZ verwijzen we naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2022 Buitenlandse Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2023).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

We signaleren geen tekortkomingen in de bedrijfsvoering waar de minister voor BHOS verantwoordelijk voor is. Er loopt een meerjarig project om de werkprocessen in de activiteitencyclus te digitaliseren en te stroomlijnen. In 2022 hebben enkele onderdelen van het ministerie een pilotversie van de nieuwe applicatie voor de activiteitencyclus in gebruik genomen. Deze nieuwe applicatie heet IMPACT. Inmiddels ondersteunt IMPACT de eerste fases van de activiteitencyclus (beoordelingsmemorandum (BEMO) en de committeringsfase). In 2023 wordt IMPACT verder ontwikkeld en ingevoerd.

4.2 Verbetering uitvoering OS-beleid

De minister voor BHOS startte in 2019 met een aanpak om de uitvoering van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS-beleid) 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. Tevens wil ze hiermee zorgen voor minder werkdruk binnen het ministerie. Het doel was om het aantal activiteiten op 1 januari 2022 met een kwart te hebben verminderd ten opzichte van begin 2019. Hoewel deze doelstelling niet helemaal is gehaald, is het aantal activiteiten begin 2023 duidelijk lager dan begin 2019. Ook op de andere onderdelen van het plan heeft de minister stevig ingezet. In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

4.2.1 Aanleiding voor het onderzoek

In juli 2019 publiceerde de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie de evaluatie *Less Pretension, More Realism* (Ministerie van BZ, 2019). Deze evaluatie onderzocht de effectiviteit van het *Wederopbouwprogramma* (2012-2015) en het *Strategische Partnerschappen Chronische Crises-programma* (2014-2016). Eén van de bevindingen van de IOB was dat het behalen van duurzame resultaten bemoeilijkt werd door een hoge mate van fragmentatie. De beschikbare middelen waren te dun versnipperd over een groot aantal kleine en geografisch verspreide activiteiten.

De bevindingen van de IOB waren reden voor de minister voor BHOS om een werkgroep in te stellen die tot taak kreeg de uitvoering van het OS-beleid te analyseren. De werkgroep signaleerde 3 knelpunten die de impact van het beleid beperken:

- gefragmenteerde inzet van centrale middelen;
- gebrek aan samenhang van activiteiten op landenniveau;
- beperkte capaciteit.

Onder de titel *Werken aan impact: minder-beter-flexibeler* presenteerde de werkgroep 10 aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering. Het ministerie heeft naar aanleiding hiervan een plan opgesteld. Dit *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid* is begin 2020 vastgesteld. Wij hebben onderzocht of de minister de voornemens uit dit plan realiseert.

4.2.2 Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid

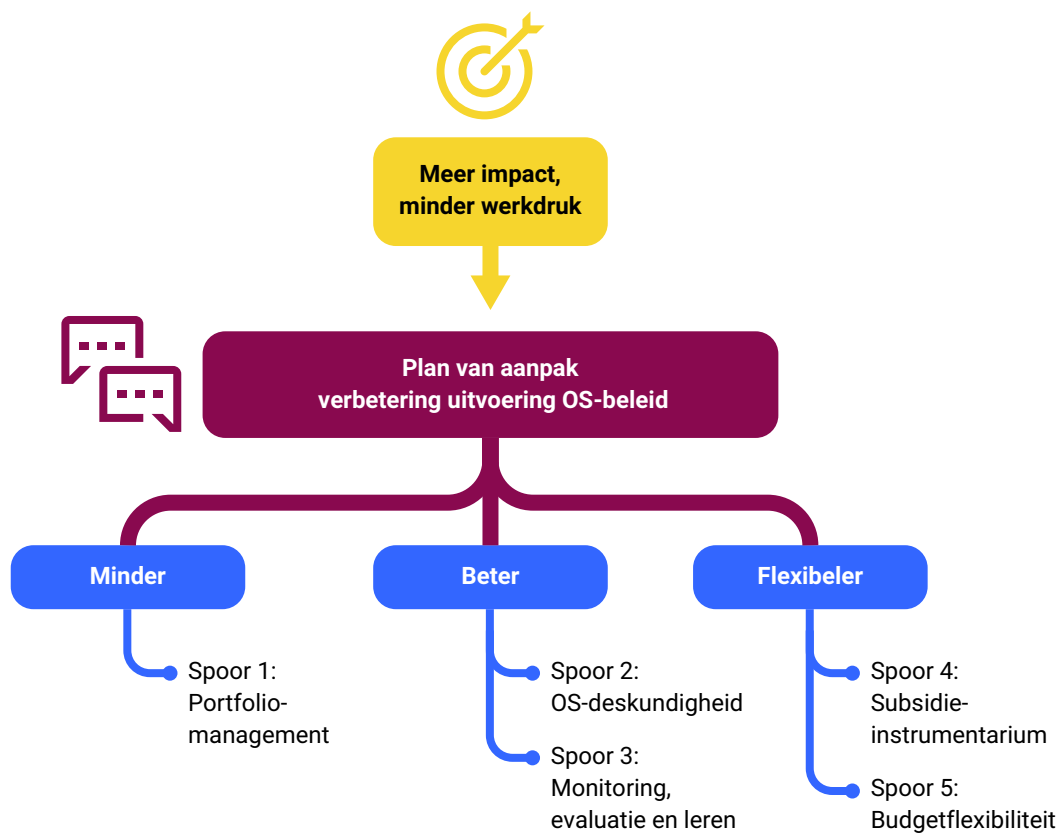
Eén van de doelstellingen uit het *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid* is dat begin 2022 het aantal activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking met een kwart verminderd is ten opzichte van begin 2019. En dat, parallel daaraan, het aantal landenactiviteiten vanuit de zogenoemde centrale meerlandenprogramma's met een derde teruggebracht moet zijn. Het gaat hier uitdrukkelijk om minder *activiteiten* en niet om minder *budget* voor ontwikkelingssamenwerking. De bedoeling is dat de vermindering van het aantal activiteiten leidt tot concentratie van het beschikbare budget en daarmee tot meer impact en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Bovendien zou dit moeten leiden tot een lagere werkdruk op het departement omdat, bij minder activiteiten, de werklast ook minder wordt.

Hoewel de nadruk in ons onderzoek ligt op het terugdringen van de fragmentatie, hebben we ook gekeken naar de stand van zaken van de andere voornemens uit het *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid*. En naar de wijze waarop het ministerie de doelen bereikt of wil bereiken. Het plan onderscheidt 5 sporen om de uitvoering van het OS-beleid te verbeteren (zie figuur 2). Het terugdringen van de fragmentatie is onderdeel van het eerste spoor: intensivering van het portfolio-management.

In de praktijk is het terugdringen van de fragmentatie weerbarstig. Het ministerie heeft al eerder geprobeerd het aantal activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking terug te dringen. Beleidsthema's hebben echter de neiging om in de loop van de tijd te verbreden of een nieuw kabinet kan andere prioriteiten stellen, waardoor het aantal thema's of activiteiten groeit. In ons verantwoordingsonderzoek 2020 wezen we bijvoorbeeld op de extra activiteiten als gevolg van corona (Algemene Rekenkamer, 2021). We zijn daarom in dit verantwoordingsonderzoek nagegaan of de minister haar doel, de fragmentatie terugbrengen, dit keer wel bereikt.

Figuur 2 Sporen Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid

Het programma moet de uitvoering van het OS-beleid verbeteren



4.2.3 Fragmentatie verminderd, doelstelling bijna gehaald

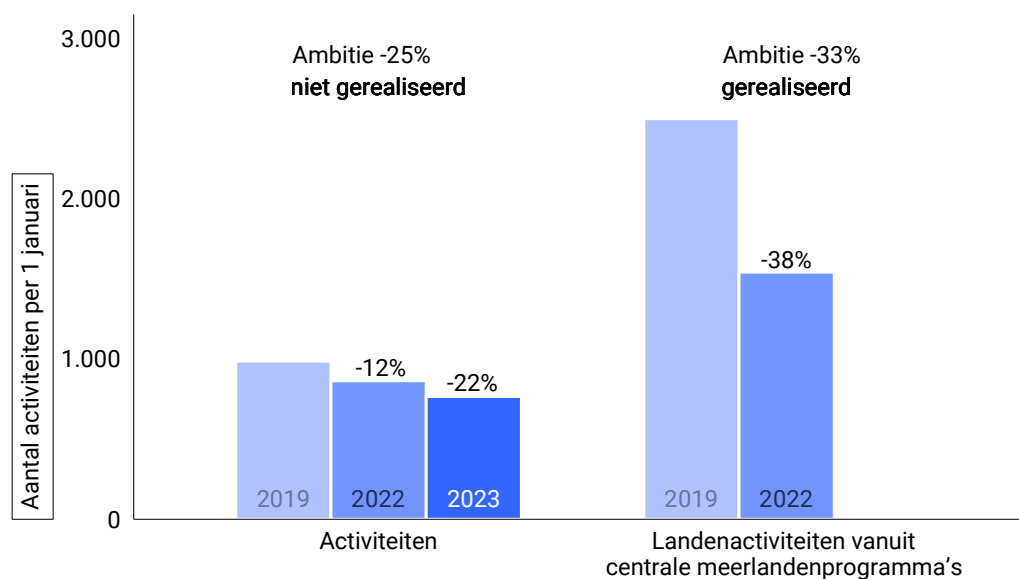
Wij constateren dat het aantal activiteiten op 1 januari 2022 minder is dan op 1 januari 2019. Maar de minister heeft haar doelstelling om het aantal activiteiten met 25% te verminderen, niet gehaald: het aantal activiteiten is namelijk met 12% afgenomen tot 864 activiteiten op 1 januari 2022. Ook na 1 januari 2022 bleef de minister inzetten op vermindering van het aantal activiteiten, waardoor de daling verder heeft doorgezet. Met als resultaat dat het aantal activiteiten op 1 januari 2023 met 22% is afgenomen ten opzichte van 1 januari 2019 (zie figuur 3). Hierbij moeten we ons realiseren dat het meestal niet mogelijk is bestaande activiteiten tussentijds te stoppen omdat er contractuele verplichtingen zijn. Ook was het voor sommige activiteiten belangrijk om ze toch te verlengen zodat behaalde resultaten niet verloren gingen.

Daarnaast stelde de minister zich tot doel om begin 2022 het aantal landen-activiteiten vanuit de centrale meerlandenprogramma's met een derde terug te brengen in vergelijking met 1 januari 2019. Omdat de bedragen uit de meerlandenprogramma's over meerdere landen worden verdeeld, gaat het hier soms om relatief kleine bedragen

per land. Concentratie van het beschikbare budget is hier dus extra van belang. Ook omdat de werklast voor het ministerie bij kleine(re) activiteiten relatief gezien groter is. De doelstelling voor de vermindering van het aantal landenactiviteiten vanuit de centrale meerlandenprogramma's heeft het ministerie gehaald. Het aantal landenactiviteiten is op 1 januari 2022 met 38% gedaald ten opzichte van 1 januari 2019.

Figuur 3 Ontwikkeling van het aantal activiteiten

Ambitie om fragmentatie terug te dringen (bijna) gerealiseerd



Omdat activiteiten afronden ook tijd kost, heeft de vermindering van het aantal activiteiten nog niet geleid tot een afname van de werkdruk die medewerkers ervaren. Of de vermindering van het aantal activiteiten heeft geleid tot meer impact van het OS-beleid in de praktijk, kan het ministerie niet aangeven.

4.2.4 Krachtige aansturing en een zakelijke aanpak

De minister en de ambtelijke leiding van het departement hebben krachtig gestuurd op het bereiken van de doelen en een goede uitvoering van het *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid*. Daarbij is gekozen voor een zakelijke aanpak en een duidelijke kwantitatieve doelstelling voor vermindering van het aantal activiteiten. Voor elk spoor uit het plan is een werkgroep ingericht en zijn 'trekkers' benoemd. Om inzicht te krijgen in de voortgang van het streven naar minder activiteiten, werden om de 6 maanden de activiteitenportfolio's van de verschillende beleidsdirecties doorgelicht. De ambtelijke leiding besprak de resultaten daarvan met de beleidsdirecties die moesten zorgen dat het doel, vermindering van het aantal activiteiten, werd bereikt. In deze gesprekken werd ook stilgestaan bij de stand van zaken van de andere sporen uit het plan, zoals monitoring, evaluatie en leren (MEL) en OS-deskundigheid. Hoewel

niet alle doelstellingen uit het plan volledig SMART zijn geformuleerd of duidelijk meetbaar zijn, constateren we dat betrokkenen hard werken aan alle doelstellingen uit het plan en dat het ministerie resultaat boekt, zoals te zien is in figuur 3.

4.2.5 Minister investeert in OS-deskundigheid en MEL

De minister voor BHOS heeft geïnvesteerd in meer OS-uitvoeringsexpertise en in het versterken van de monitoring, evaluatie en het leren (MEL). Er is extra personele capaciteit vrijgemaakt voor OS-deskundigheid en het loopbaanperspectief is verbeterd door meer doorgroeimogelijkheden voor OS-uitvoeringsdeskundigen. Ook wordt er minder gewerkt met tijdelijke contracten. Hiermee zijn in ieder geval de voorwaarden geschapen om het doel – meer OS-expertise – uit het *Plan van aanpak verbetering uitvoering OS-beleid* te bereiken. Of hiermee ook de OS-deskundigheid is toegenomen, is echter lastig vast te stellen.

Bij elke OS-themadirectie is een ‘MEL-adviseur’ aangesteld. Deze adviseur begeleidt de beleidsmedewerkers van de directie bij het ‘monitoren, evalueren en leren’ en versterkt de aandacht hiervoor. Bovendien is een *community of practice* opgericht waarin de MEL-adviseurs elkaar ontmoeten, ideeën uitwisselen en handvatten ontwikkelen.

De werkgroepen voor het vierde en vijfde spoor uit het plan – subsidie-instrumentarium en budgetflexibiliteit – zijn tot de conclusie gekomen dat er eigenlijk al vrij veel mogelijk was voor beide sporen, maar dat beleidsmedewerkers de mogelijkheden onvoldoende kenden. Het ministerie heeft daarom vooral ingezet op het vastleggen, informeren en delen van de mogelijkheden die er al zijn.

4.2.6 Voor ‘leren’ is nog aandacht nodig

Als het gaat om ‘leren’ zien we als grootste risico dat er onvoldoende tijd beschikbaar is voor reflectie omdat de lopende activiteiten alle aandacht vragen. De ervaren werkdruk is nauwelijks afgenomen want medewerkers ervaren deze nog altijd als hoog of zelfs te hoog. Ook het functieroulatiesysteem van het ministerie is een risico voor het goed kunnen leren. Activiteiten duren immers meerdere jaren. Medewerkers die betrokken waren bij de start van een OS-activiteit, werken dikwijls in andere functies tegen de tijd dat deze activiteit wordt afgesloten en geëvalueerd. Daarnaast zien we dat investeringen in ‘leren’ veelal gericht zijn op het creëren van voorwaarden om (beter) te kunnen leren, in plaats van op het leren zelf. Voorbeelden zijn het opstellen van *theories of change*, het toegankelijker maken van informatie of het beschikbaar stellen van tijd en personele capaciteit. Leren is ook, of vooral, een kwestie van gedrag. En daar is vooralsnog minder aandacht voor.

4.2.7 Toekomstbestendigheid van de resultaten is een risico

Het risico bestaat dat als de aandacht verslapt, het aantal OS-activiteiten weer oploopt en fragmenteert. Tot nu toe is dat echter niet gebeurd. De minister is zich bewust van het belang om het bereikte resultaat, minder activiteiten, vast te houden. Maar ze heeft het aantal activiteiten niet volledig in de (eigen) hand. Invloeden van buiten kunnen leiden tot extra activiteiten. Bijvoorbeeld wanneer een nieuw kabinet nieuwe thema's benoemt zonder dat bestaande thema's vervallen. Bovendien kunnen onverwachte gebeurtenissen, zoals de oorlog in Oekraïne, tot extra activiteiten leiden. Dat geldt ook voor verzoeken vanuit de Tweede Kamer om een bepaalde activiteit te steunen. Daarnaast kan het aantal activiteiten weer toenemen door een stijging van het OS-budget (door intensiveringen, of als gevolg van stijging van het BNI (de norm van 0,7 %)), zonder dat de uitvoeringscapaciteit toeneemt.

Figuur 4 Risico's voor de toekomst

Er zijn verschillende risico's voor het handhaven van het succes van het programma

Intern risico



De **aandacht** van de minister voor het programma **verslapt**

Externe risico's



Onverwachte gebeurtenissen



Nieuw kabinet benoemt nieuwe thema's



Verzoeken van Tweede Kamer



Groei van het BNI

4.3 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 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die wij hebben onderzocht voldeden in 2022 aan de gestelde eisen.

4.4 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij geen bevindingen.

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 totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van de minister voor BHOS.

5.1 Onderzoeksuitkomsten totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2022* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betrouwbaar tot stand is gekomen. In deze paragraaf beschrijven we onze feitelijke bevindingen zonder conclusie. Over de betrouwbare totstandkoming hebben wij de volgende bevinding:

- De totstandkoming van de informatie die wordt ontvangen van de uitvoerders van OS-projecten maakt geen deel uit van de beoordeling van het totstandkomingsproces. Zowel niet in de beoordeling door het ministerie als door die van de Auditdienst Rijk. Hierdoor is het proces voor de totstandkoming van de beleidsinformatie niet volledig afgedekt.

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.

Totstandkoming beleidsinformatie bij uitvoerders niet onderzocht

De verantwoording over de beleidsresultaten gebeurt aan de hand van indicatoren. Voor het OS-beleid zijn 17 indicatoren vastgesteld. Uitvoerders van OS-projecten rapporteren jaarlijks aan het ministerie over de behaalde resultaten voor de indicatoren. Het ministerie verwerkt de gerapporteerde resultaten in de resultatenmodule. Per indicator worden de resultaten opgeteld. De minister neemt de opgetelde resultaten op in haar jaarverslag.

Het ministerie en de ADR doen jaarlijks onderzoek naar de totstandkoming van beleidsinformatie over de indicatoren. Door middel van een deelwaarneming gaan ze na of de invoer in de resultatenmodule overeenkomt met wat de uitvoerder van het project heeft gerapporteerd. De totstandkoming van de informatie van de uitvoerder maakt geen deel uit van dit onderzoek. Dat betekent dat niet gecontroleerd wordt of de informatie die de uitvoerder geeft, betrouwbaar tot stand is gekomen.

6. Reactie minister

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft op 24 april 2023 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. De reactie van de minister geeft geen aanleiding tot een nawoord.

6.1 Reactie minister voor BHOS

De minister voor BHOS schrijft: “bij brief van 12 april 2023 heeft u mij het conceptrapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2022 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII) doen toekomen. Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en conclusies.

Het verheugt mij dat u voor het derde jaar op rij geen onvolkomenheden constateert.

Ook ben ik content met uw conclusie dat de aanpak om de uitvoering van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS) te verbeteren zakelijk en doeltreffend is.

U benoemt ook risico's op toename van het aantal activiteiten en daarmee voor de toekomstbestendigheid van het doel 'minder fragmentatie van activiteiten'. Zoals u aangaf in uw rapport is het terugdringen van de fragmentatie weerbarstig en is een verbetertraject er één van de lange adem.

Het streven naar minder activiteiten staat niet op zichzelf. Uiteindelijk willen we impact bereiken op ontwikkelingsdoelen. We blijven inspelen op actuele ontwikkelingen

zoals bijvoorbeeld de oorlog in Oekraïne of aanpassingen in de programmering door conflicten, zoals bijvoorbeeld in Ethiopië en Mali. Daarnaast kan een toename van het budget leiden tot meer activiteiten.

Het terugdringen van fragmentatie is een blijvend streven, het aantal activiteiten is daarbij een middel. We blijven er naar streven succesvolle activiteiten op te schalen, zodat we sneller meer impact bereiken. Ik kan u verzekeren dat het ministerie verder gaat op de ingeslagen weg.”

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2022

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 2022* van BHOS.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

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

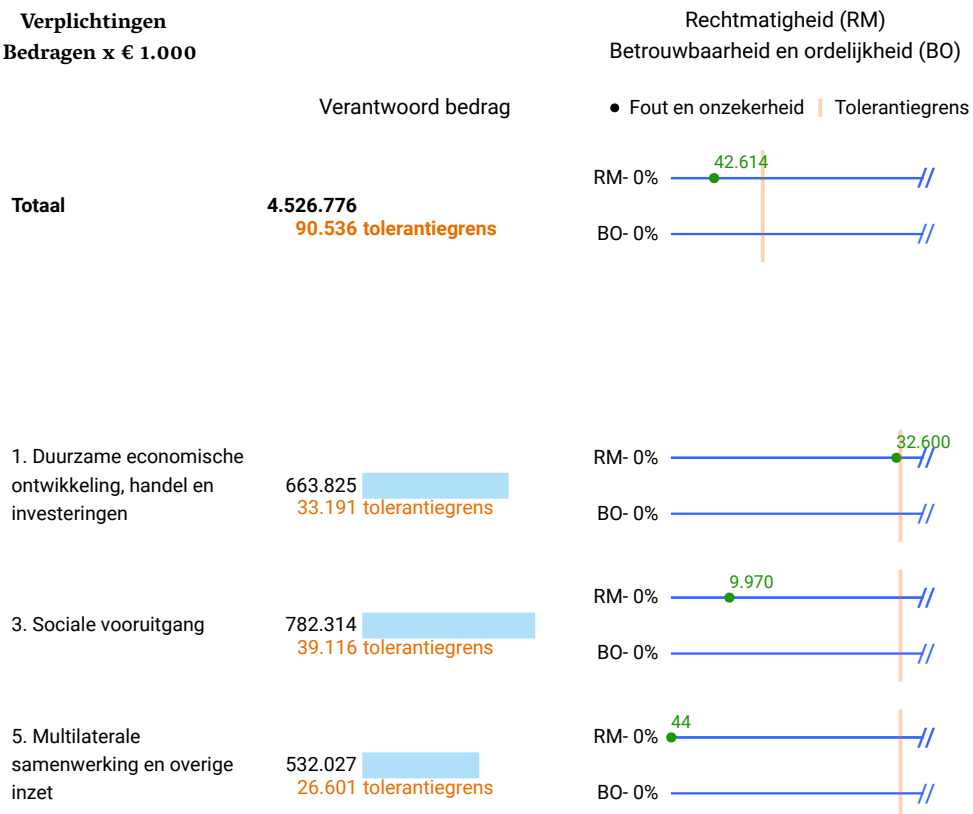
De infographic laat ons oordeel zien op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid*. De figuur heeft de volgende onderdelen:

- 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**



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.

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

Ons kwaliteitssysteem vereist dat wij onafhankelijk, integer en deskundig zijn, gedegen onderzoek doen, onze oordelen goed onderbouwen met feiten en daarover helder rapporteren. We waarborgen de kwaliteit van onze onderzoeksrapporten op verschillende manieren, onder andere door interne kwaliteitstoetsen uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022.

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).

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*. 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).

Wij onderzoeken de jaarverslagen van de ministeries. De inhoud van de jaarverslagen is uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of de financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan de normen van rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid. Ook onderzoeken we of de jaarverslagen op de juiste manier zijn ingericht (artikel 3.8 CW 2016, 1e lid).

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAI's aan bij de internationale controlestandaarden: de International Standards of Auditing (ISA). Deze standaarden stellen gedetailleerde eisen aan de planning en uitvoering van een controle en aan de rapportage daarover. Wij passen de ISSAI's toe, rekening houdend met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel. Dit geldt met name voor de toepassing van de standaarden voor de formulering van financiële oordelen en voor het gebruikmaken van de certificerende auditwerkzaamheden uitgevoerd door de interne auditdienst ADR.

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 zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Op basis van risicoanalyse bepalen wij wat we toetsen en stellen daarmee 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. Daarnaast liggen onze opdracht en de formulering van ons oordeel vast in de Comptabiliteitswet.

Wij leggen onze bevindingen en conclusies uit het onderzoek vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid). De Algemene Rekenkamer geeft bestuurlijke 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.

Deze fouten en onzekerheden nemen wij op in een toelichtende paragraaf bij ons oordeel.

Bedrijfsvoering

De minister is verantwoordelijk voor:

- de bedrijfsvoering van het ministerie;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
- het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
- het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken, en de daartoe gevoerde administraties (artikel 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken 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.

Het jaarverslagonderdeel dat we hiervoor hebben onderzocht is de uiteenzetting over de bedrijfsvoering (namelijk: uitzonderingsrapportage voor 4 verplichte onderdelen, rijksbrede bedrijfsvoeringsonderwerpen en belangrijke ontwikkelingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering). Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid (artikel 3.1 CW 2016);
- toezicht op de uitvoering van het beleid;
- periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (artikel 4.1 CW 2016).

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 ons onderzoek 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.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, vermelden we in het verantwoordingsonderzoek de uitkomsten over de totstandkoming van de beleidsinformatie 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. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2022 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Drinkwater in ontwikkelingslanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 484, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Stand van zaken 2012*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2023). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer.

Buitenlandse Zaken (2019). *IOB Evaluation Less Pretension, More Realism*. Den Haag: eigen beheer.

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 4 mei 2023.

Dit document is op 17 mei 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2023