VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2020

2021

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2020
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 besteed en verantwoord volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde 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 de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en rijkssaldibalans is ontvangen, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Door de coronapandemie heeft het kabinet vanaf het voorjaar van 2020 veel steunmaatregelen getroffen voor de economie en de arbeidsmarkt. De financiële consequenties hiervan hebben een grote invloed gehad op de departementale jaarverslagen over 2020 en daarmee ook op ons verantwoordingsonderzoek. De normen voor onze oordeelsvorming over de financiële rechtmatigheid en het financieel beheer zijn ongewijzigd.

In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij vanwege coronamaatregelen noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde controles te doen, in het bijzonder onderzoeken ter plaatse. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan. We hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze oordelen in het kader van ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2020* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2020 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2020*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2020.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 6

2.1 BHOS in cijfers | 6

2.2 Schommelingen BHOS-budget uitgelegd | 8

2.2.1 Bni, OESO-norm en ODA-uitgaven | 9

2.2.2 Schommelingen in BHOS-budget opgevangen op artikel 5.4 | 9

3. Financiële informatie | 12

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 13

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 14

4. Bedrijfsvoering | 16

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering | 16

4.2 Opgeloste onvolkomenheden | 17

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 18

5. Corona-activiteiten | 19

5.1 Middelen voor corona-activiteiten vooral naar multilaterale organisaties | 20

5.2 Coronamiddelen deels te herleiden naar specifieke landen | 21

5.3 Corona-activiteiten betaald uit eigen begroting en uit algemene middelen | 23

6. Beleidsresultaten | 26

6.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie | 26

7. Reactie minister | 27

Bijlagen | 29

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2020 | 29

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 32

Bijlage 3 Literatuur | 36

Bijlage 4 Eindnoten | 37

1. Onze conclusies

In 2020 hebben wij onderzoek gedaan naar de zogenoemde corona-activiteiten van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De minister is deze activiteiten gestart om bij te dragen aan het bestrijden van het coronavirus en de gevolgen van de coronacrisis in ontwikkelingslanden te verkleinen.

Goede registratie corona-activiteiten

De minister voor BHOS houdt apart bij hoeveel middelen er worden besteed aan corona-activiteiten. Daarmee is zij één van de weinige bewindspersonen die de geldstroom voor corona-activiteiten apart heeft bijgehouden. Dankzij deze registratie konden wij de corona-activiteiten makkelijk vinden en volgen. Ook voor het parlement zijn de corona-activiteiten en de daarmee gemoeide publieke middelen hierdoor beter navolgbaar.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister € 258,4 miljoen heeft uitgegeven aan 56 corona-activiteiten in 2020. De meeste activiteiten worden uitgevoerd door multilaterale organisaties. Deze organisaties zetten de middelen wereldwijd in. Daardoor zijn niet alle middelen naar een specifiek land te volgen. We zien op basis van ons onderzoek dat 28% van het geld naar 45 landen is gegaan.

Extra corona-activiteiten

De corona-activiteiten die de minister voor BHOS in 2020 heeft gestart leiden (tijdelijk) tot extra activiteiten. Dat is naar ons oordeel begrijpelijk in een crisissituatie. Tegelijk werkt de minister aan een programma om de fragmentatie – veel activiteiten op veel thema's en subthema's – te verminderen. Dit is nodig om de impact en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te verhogen. Voor de minister blijft de wens tot vermindering van fragmentatie komende jaren staan.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/coronarekening) houden we een dashboard *Coronarekening* bij met de financiële gegevens over de steunmaatregelen die het kabinet heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen.

Schommelingen BHOS-budget

Het BHOS-budget is gekoppeld aan het bruto nationaal inkomen (bni). Dat betekent dat het budget een paar keer per jaar wordt gewijzigd. Deze schommelingen in het budget worden opgevangen op begrotingsartikel 5.4 van BHOS, ook wel het verdeelartikel 5.4 genoemd. Dit artikel vormt een buffer voor de schommelingen. In hoofdstuk 2 leggen we de werking van dit artikel verder uit.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van BHOS



De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Onvolkomenheden bij BHOS

Opgeloste onvolkomenheden	2017	2018	2019	2020
1. Uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven	✗	✗	✗	✓

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ Er is in het afgelopen jaar ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid
‖ Er is in het afgelopen jaar weinig/geen ontwikkeling aangetoond in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Financiële informatie
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Corona-activiteiten
- Hoofdstuk 6 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 7 Reactie minister

2. Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking en het internationale milieu- en klimaatbeleid. In de beleidsnota *Investeren in perspectief* (18 mei 2018) noemt de minister voor BHOS de volgende 4 nauw verbonden hoofddoelen van haar beleid:

- 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.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de ontwikkelingen in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de minister voor BHOS (§ 2.1). In de daaropvolgende paragraaf beschrijven we het budget voor Official Development Assistance (ODA) (§ 2.2).

2.1 BHOS in cijfers

De minister voor BHOS heeft in 2020 € 3.186 miljoen uitgegeven. Dit is 1,1% van de totale rijksuitgaven over 2020. Daarnaast is zij verplichtingen aangegaan voor € 4.750 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 109 miljoen.

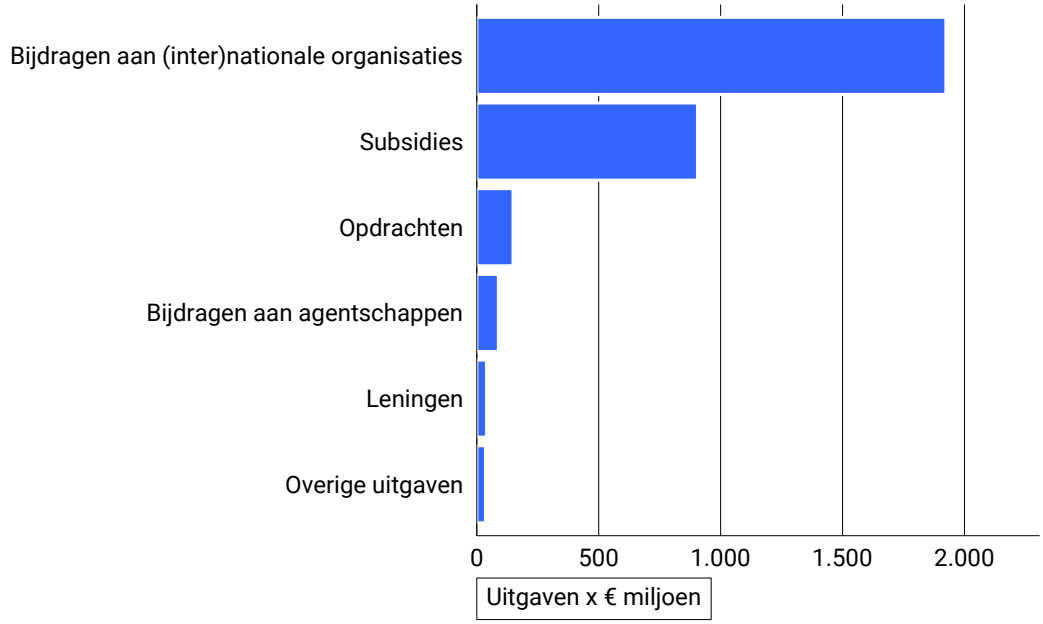
Tabel 1 *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in cijfers in miljoenen €*

	2018	2019	2020
Verplichtingen	2.727	4.044	4.750
Uitgaven	3.071	3.047	3.186
Ontvangsten	85	59	109

Er zijn 2 beleidsartikelen met ontvangsten: artikel 1 *Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen* en artikel 5 *Multilaterale samenwerking en overige inzet*. Op artikel 1 zijn de ontvangsten onder meer gestegen door hogere ontvangsten uit het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF). Op artikel 5 is de stijging vooral het gevolg van een gunstige koersontwikkeling.

Figuur 1 *Uitgaven minister voor BHOS in 2020*

Grootste deel van uitgaven van de minister voor BHOS gaat naar (inter)nationale organisaties en naar subsidies



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

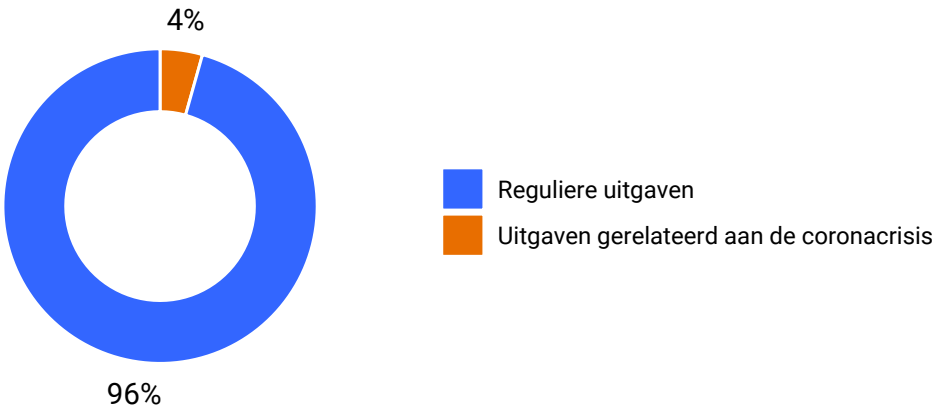
De uitgaven van de minister voor BHOS zijn hoofdzakelijk subsidies aan ontwikkelingsorganisaties en bijdragen aan internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties of de Wereldbank. Dit betekent dat de minister voor het realiseren van haar beleidsdoelen sterk afhankelijk is van externe partners.

Bij de subsidies is de minister zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld. Maar bij de bijdragen aan internationale organisaties moet de minister toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/coronarekening) houden we een dashboard *Coronarekening* bij met de financiële gegevens over de steunmaatregelen die het kabinet heeft ingezet om de gevolgen van de coronacrisis te ondervangen. Figuur 2 laat zien dat 4% van de uitgaven in 2020 door de minister voor BHOS coronagerelateerd zijn. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in. Onderstaand figuur laat het steunpakket zien dat gefinancierd is uit de algemene middelen. Corona-activiteiten die de minister voor BHOS uit haar eigen begroting heeft gefinancierd zitten hier niet bij.

Figuur 2 *Coronagerelateerde uitgaven door de minister voor BHOS in 2020*

Van de uitgaven van de minister voor BHOS was € 139 miljoen (4%) gerelateerd aan de coronacrisis



2.2 Schommelingen BHOS-budget uitgelegd

Het budget voor ontwikkelingssamenwerking op de BHOS-begroting is via een percentage gekoppeld aan het bruto nationaal inkomen (bni). Op diverse tijdstippen in het jaar raamt het Centraal Planbureau (CPB) het bni.[1] Dat betekent dat het budget van BHOS schommelt, het wijzigt een paar keer per jaar en kan zowel kleiner als groter worden. Dat is lastig voor de lopende projecten van BHOS. Waarom schommelt het budget eigenlijk en hoe lost de minister voor BHOS dit op?

2.2.1 Bni, OESO-norm en ODA-uitgaven

Het budget van de minister voor BHOS is gebaseerd op het bni van Nederland. Dat bni wordt 4 keer per jaar geraamd door het CPB, op basis van economische ontwikkelingen in Nederland (en de wereld). Economische ontwikkelingen veranderen, daarmee wijzigt het geraamde bni, en dat heeft gevolgen voor de omvang van het BHOS-budget. Maar waarom is het BHOS-budget gebaseerd op het bni? De rijke landen hebben in 1970 afgesproken 0,7 % van hun bruto nationaal product (bnp) te besteden aan Official Development Assistance (ODA). Dit percentage staat bekend als de OESO-norm. OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Nederland heeft de term 'bnp' in 2015 vervangen door de term 'bni'.

ODA-uitgaven moeten voldoen aan de internationale criteria van de OESO om te worden beschouwd als Official Development Assistance. De 'officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking' bestaat uit de bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Die bijdragen komen vooral ten laste van de BHOS begroting (>60%). Daarnaast komen relatief grote ODA-uitgaven ten laste van het Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld de bijdrage aan de Wereldbank), het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de apparaatskosten en de toerekening aan de EU-begroting voor internationale samenwerking[2]) en worden ook de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers toegerekend aan ODA-uitgaven.

Sinds het kabinet-Rutte II neemt Nederland 0,7% van het bni, minus € 1,4 miljard als uitgangspunt voor de berekening van het ODA-budget, het ODA-plafond. In 2019 kwam het ODA-percentage voor Nederland uit op 0,59%. Ook in 2020 is het ODA-percentage voor Nederland 0,59%. Het kabinet streeft naar een budget voor ODA van 0,7% van het bni in 2030.[3]

2.2.2 Schommelingen in BHOS-budget opgevangen op artikel 5.4

De stijging of daling van het ODA-plafond wordt verwerkt op artikel 5.4 van de BHOS-begroting en heeft zodoende een direct effect op de BHOS-begroting. Ook de eventuele toename of afname van ODA-uitgaven op andere begrotingen hebben een direct effect op de BHOS-begroting en worden ook via het artikel 5.4 verwerkt. Dit is zo afgesproken omdat de minister voor BHOS coördinerend minister voor ODA is, en omdat haar begroting het grootste deel van de ODA-uitgaven omvat. Een tussentijdse stijging van de toegerekende uitgaven voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers, zal leiden tot een daling op het artikel 5.4. Artikel 5.4 vormt zodoende een buffer die de fluctuaties opvangt. Dit betreft dus zowel aanpassingen van het ODA-plafond (vanwege bni-fluctuaties) als fluctuaties binnen het plafond.

Een andere reden voor het gebruik van artikel 5.4 is de overprogrammering. De minister voor BHOS overprogrammeert de laatste jaren ongeveer € 150 miljoen per jaar. Dat wil zeggen: de minister verstrekt meer budget aan de programmalijnen, waardoor die meer activiteiten kunnen uitvoeren dan waar BHOS budget voor heeft gekregen. Dit doet de minister om onderuitputting van de BHOS-begroting te voorkomen. De ervaring leert namelijk dat projecten en programma's vertraging oplopen, waardoor de uitgaven pas later plaatsvinden of sommige geplande projecten niet doorgaan (door natuurcrises of oorlogen bijvoorbeeld). Dit zorgt ervoor dat artikel 5.4 soms een negatieve waarde heeft in de eerste suppletoire begroting.

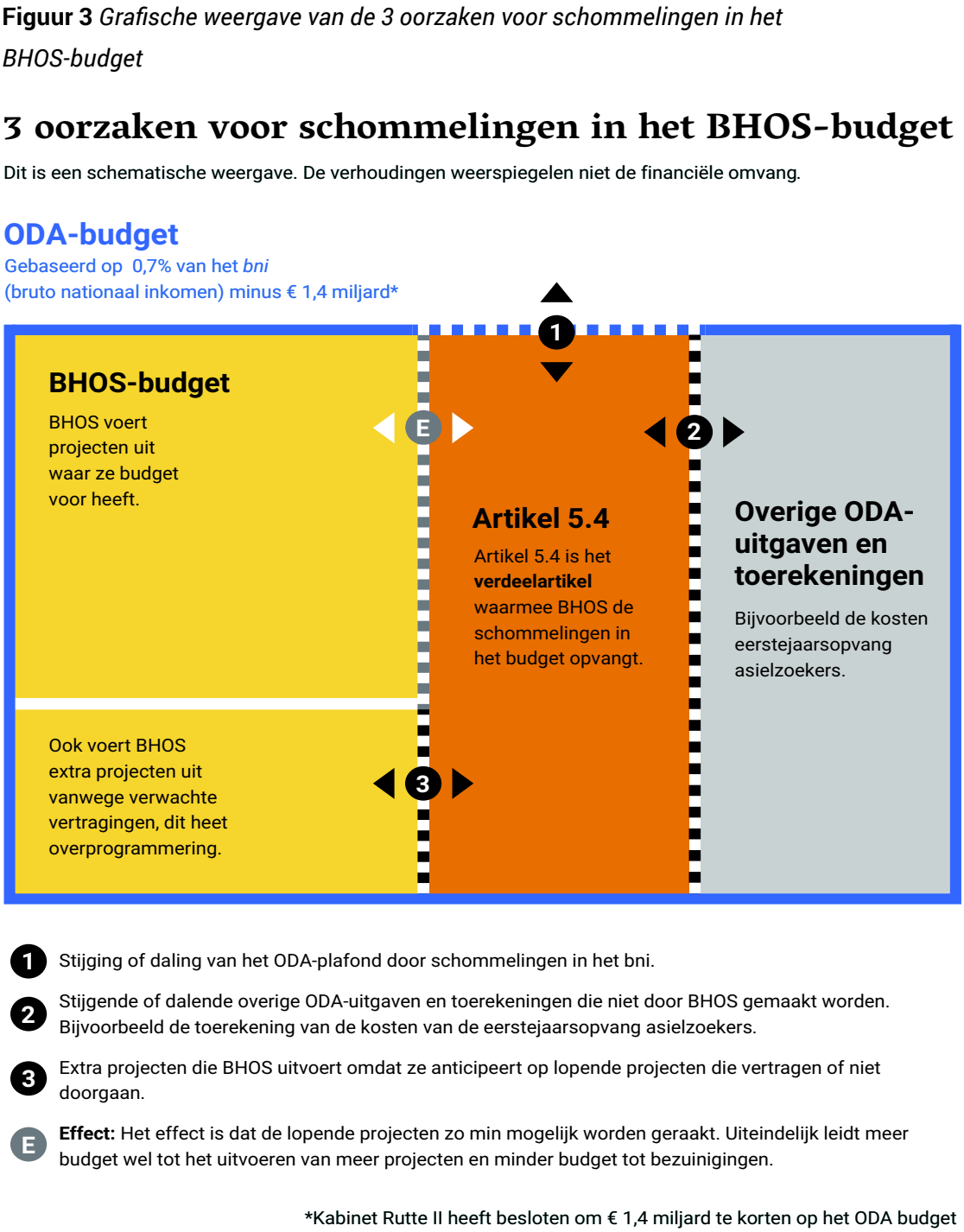
Er zijn dus 3 redenen waarvoor de minister voor BHOS artikel 5.4 gebruikt, namelijk;

- schommelingen in het geraamde bni;
- mutaties op overige ODA-uitgaven (met name eerstejaarsopvang asielzoekers);
- overprogrammering.

Als deze schommelingen zorgen voor een positief bedrag op artikel 5.4, dan verstrekt de minister voor BHOS meer budget aan de programmalijnen die daarmee extra activiteiten kunnen uitvoeren. Als deze schommelingen zorgen voor een negatief bedrag op artikel 5.4, dan moet de minister voor BHOS bezuinigen op de lopende programma's, want zij moet ervoor zorgen dat artikel 5.4 aan het eind van een jaar, in begrotingstermen bij de Slotwet, nagenoeg nul is.

We hebben in figuur 3 de werking van artikel 5.4 schematisch weergegeven.

Figuur 3 *Grafische weergave van de 3 oorzaken voor schommelingen in het BHOS-budget*



3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de minister voor BHOS.

Wij werken zoveel mogelijk conform de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs). We houden daarbij rekening met het controlebestel waarin 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 conform de Comptabiliteitswet 2016.

Als gevolg van de invloed van de coronacrisis op de (werk)omstandigheden heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt deel van de werkzaamheden risicogericht moeten bijstellen in de afrondende fase van de controle. Die bijstelling heeft voornamelijk betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Echter, door mede gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

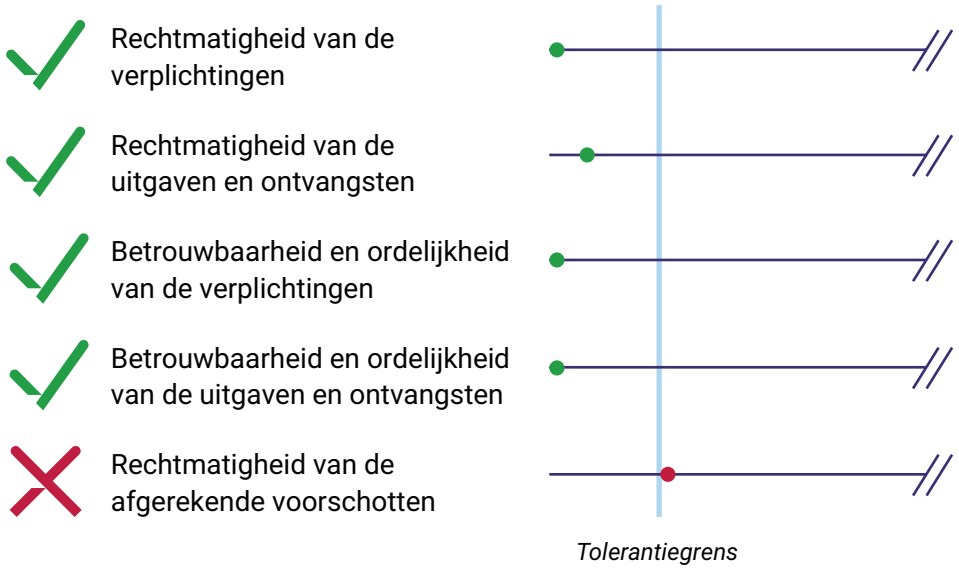
We geven oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Dat doen we in § 3.1 op totaalniveau en in § 3.2 op artikelniveau. In onderstaande figuur zijn onze oordelen weergegeven.

Figuur 4 *Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020*

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2020 van BHOS

De financiële verantwoordingsinformatie in het Jaarverslag 2020 van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten.

Op totaalniveau



Op artikelniveau

Artikel 5: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van € 12,2 miljoen.

Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau

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

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van BHOS:

- is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden;
- 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 BHOS (begrotingshoofdstuk XVII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. De overschrijding is voornamelijk veroorzaakt doordat voorschotten voor subsidies en bijdragen zijn afgeboekt terwijl niet aan de voorwaarden was voldaan om tot vaststelling over te kunnen gaan. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 11,4 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 22,5 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2020* van BHOS is opgenomen omvat € 59,7 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 4. Het bedrag aan uitgaven omvat € 51,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2 en 4. 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 2020* van BHOS:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 5. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de verantwoording van uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van begrotingsartikel 5 Multilaterale samenwerking en overige inzet

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten is overschreden. De overschrijding is veroorzaakt door 1 fout waarbij de liquiditeitsbehoefte van de ontvangende partij verkeerd is ingeschat. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 12,2 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout overschrijdt de tolerantie niet.

4. Bedrijfsvoering

In de uitvoering van het beleid van de minister voor BHOS wordt gebruik gemaakt van het ambtelijk apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De minister van BZ is daardoor verantwoordelijk voor de integrale bedrijfsvoering, met uitzondering van de procesmatige beheersing van de projecten en programma's van ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor is de minister voor BHOS verantwoordelijk.

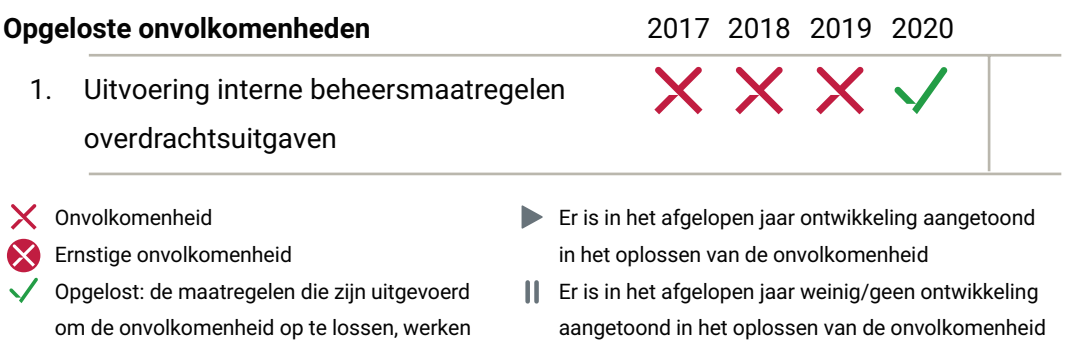
In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de minister voor BHOS. Eerst geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1). In de daaropvolgende paragraaf beschrijven we de opgeloste onvolkomenheid (§ 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.3). De uitkomsten van ons bedrijfsvoeringsonderzoek naar de coronaactiviteiten staan in hoofdstuk 5.

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van BHOS die wij hebben onderzocht, voldeden in 2020 aan de gestelde eisen.

Figuur 5 *Onvolkomenheden bij BHOS (XVII)*



4.2 Opgeloste onvolkomenheden

Uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven
In 2020 beschouwen wij de onvolkomenheid Interne beheersmaatregelen overdrachts-uitgaven BHOS als opgelost. Vorig jaar was de (vastlegging van de) risicoanalyses in de beoordelingsmemoranda nog onvoldoende maar deze is dusdanig verbeterd dat wij deze onvolkomenheid opheffen.

De minister voor BHOS heeft in 2020 verbeteracties uitgevoerd, onder meer door het aanstellen van risicomanagers binnen de grote ODA-directies en op de ambassades in de focuslanden. Ook heeft zij een projectteam ingesteld dat de kwaliteit van de risicoparagraaf in de beoordelingsmemoranda toetst voorafgaand aan het financieren van de activiteiten. De kwaliteit van deze risicoparagrafen is hierdoor sterk verbeterd. Tegelijkertijd is het verbeterproject nog niet beëindigd. Het project-team blijft bestaan tot het voorafgaand toezicht voor alle ODA-directies en ambassades in de focuslanden kan worden opgeheven. Ook geeft de minister aan dat de kwaliteit van de risicoanalyse voorafgaand aan het financieren van activiteiten de aandacht blijft houden en indien mogelijk wordt verbeterd. Wij zullen blijven volgen of de minister voor BHOS de stijgende lijn in de kwaliteit van de risicoanalyses vasthoudt.

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordings-informatie.

5. Corona-activiteiten

Het is 27 februari 2020 en in Nederland wordt de eerste persoon positief getest op het nieuwe coronavirus. Begin maart volgen er maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Niet alleen Nederland is in crisis. Op 11 maart 2020 wordt de verspreiding van het coronavirus erkend als pandemie. Op 14 april 2020 stuurt de minister voor BHOS een brief naar de Tweede Kamer waarin staat dat in nagenoeg alle ontwikkelingslanden corona is vastgesteld. Ook ontwikkelingslanden nemen maatregelen om de verspreiding in te dammen, maar conflicten en humanitaire nood zijn niet verdwenen. Wel zijn er minder mogelijkheden voor handel en hulp. Om hulp te bieden start de minister activiteiten die het coronavirus bestrijden en de gevolgen van de coronacrisis verkleinen. Wij betitelen deze activiteiten in ons rapport als corona-activiteiten.

Wij hebben onderzoek gedaan naar deze corona-activiteiten. Wat houden de corona-activiteiten in? In welke landen vinden deze activiteiten plaats en hoeveel geld heeft de minister hieraan uitgegeven?
We concluderen dat de minister in 2020 € 258,4 miljoen heeft uitgegeven aan corona-activiteiten. Deze middelen heeft de minister verdeeld over 56 activiteiten. De meeste activiteiten worden uitgevoerd door multilaterale organisaties, zoals Unicef en de Wereldbank, die de middelen wereldwijd inzetten. 28% van het geld is naar 45 landen gegaan. Het is nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de resultaten die zijn bereikt.

We beginnen dit hoofdstuk met een illustratie van de corona-activiteiten (§ 5.1).
We geven voorbeelden en laten zien hoe de minister de coronamiddelen heeft uitgegeven. In § 5.2 laten we zien in welke landen de corona-activiteiten plaatsvinden. In § 5.3 lichten we de financiering ervan toe.

5.1 Middelen voor corona-activiteiten vooral naar multilaterale organisaties

De minister heeft de coronamiddelen verdeeld over 3 overkoepelende thema's: preventie, humanitaire hulp en sociaal-economische weerbaarheid in kwetsbare en/of arme landen. Die thema's sluiten aan bij internationale acties van de Europese Unie (EU) en de Verenigde Naties (VN).

De corona-activiteiten gericht op preventie moeten de verspreiding van het corona-virus tegengaan, denk hierbij aan hygiëne en bewustwording. Corona-activiteiten voor het thema humanitaire hulp zijn bijvoorbeeld het opzetten van waterpunten, informatie geven over het coronavirus, hulp bieden in de vorm van geld en vouchers (voor voedsel en gezondheidszorg) en het verstrekken van medische hulpgoederen. De corona-activiteiten voor sociaal-economische weerbaarheid ten slotte hebben tot doel de impact te verzachten van het coronavirus op de gezondheidssystemen en economie van ontwikkelingslanden. Voorbeelden zijn het verstrekken van basis-zorg voor coronapatiënten, schuldenverlichting en het wegnemen van handels-belemmeringen. In het tekstkader hieronder staat een voorbeeld.

Trademark East Africa

Door de coronacrisis zijn er meerdere handelsbelemmeringen ontstaan. Landen sloten de grenzen om het virus buiten de deur te houden. Dit had tot gevolg dat er kilometerslange files stonden van vrachtwagens die voedsel en medicijnen vervoerden. De organisatie *Trademark East Africa* heeft geholpen de handelsbelemmeringen op te heffen door afspraken te maken met lokale overheden.

De minister heeft in het voortraject besloten om speciale budgetplaatsen aan te maken in de financiële administratie, om de besteding van de coronagelden te kunnen verantwoorden. De minister voor BHOS is hiermee een van de weinige bewindspersonen die op deze manier een overzicht uit de administratie kan halen.

Voor de besteding van de coronamiddelen heeft de minister gekozen voor bestaande financieringskanalen. Voorbeelden zijn de VN, de EU en niet-gouvernementele organi-saties zoals die in de *Dutch Relief Alliance* (DRA). De DRA is een samenwerkings-verband van Nederlandse hulporganisaties. Door te kiezen voor bekende partners, kan de minister de coronamiddelen snel en flexibel inzetten, daar waar de nood het hoogst is. Binnen de EU werkt *Team Europe* aan een nauwere samenwerking tussen de Europese Commissie, EU-lidstaten, ontwikkelingsorganisaties en -banken.

In 2020 heeft de minister in totaal 56 corona-activiteiten in gang gezet. Wij hebben met CARE en Oxfam Novib gesproken over hun corona-activiteiten. Beide organisaties zijn lid van de DRA.
In het tekstkader hieronder beschrijven we ter illustratie 3 corona-activiteiten.

Corona-hulptelefoonlijn in Somalië

Oxfam Novib heeft samen met een lokale organisatie een hulptelefoonlijn opgezet in Noord-Somalië. De lokale bevolking kan de hulplijn bellen met coronagerelateerde vragen of om een dokter te spreken. Deze lijn is gestart om misverstanden over het virus weg te nemen. Eind 2020 staat de teller op ruim 1 miljoen telefoontjes naar de hulplijn, en in heel Somalië worden telefooncentrales uitgerold.

Zuurstof en trainingen in Jemen

CARE heeft onder andere 24 zuurstofcilinders geleverd aan 2 isolatiecentra en 1 ziekenhuis in Jemen. Deze zuurstofcilinders zijn nodig om patiënten te beademen. Daarnaast geeft CARE trainingen over het coronavirus aan zorgpersoneel en vrijwilligers. Deze mensen informeren vervolgens de lokale bevolking over het coronavirus en te nemen preventieve maatregelen.

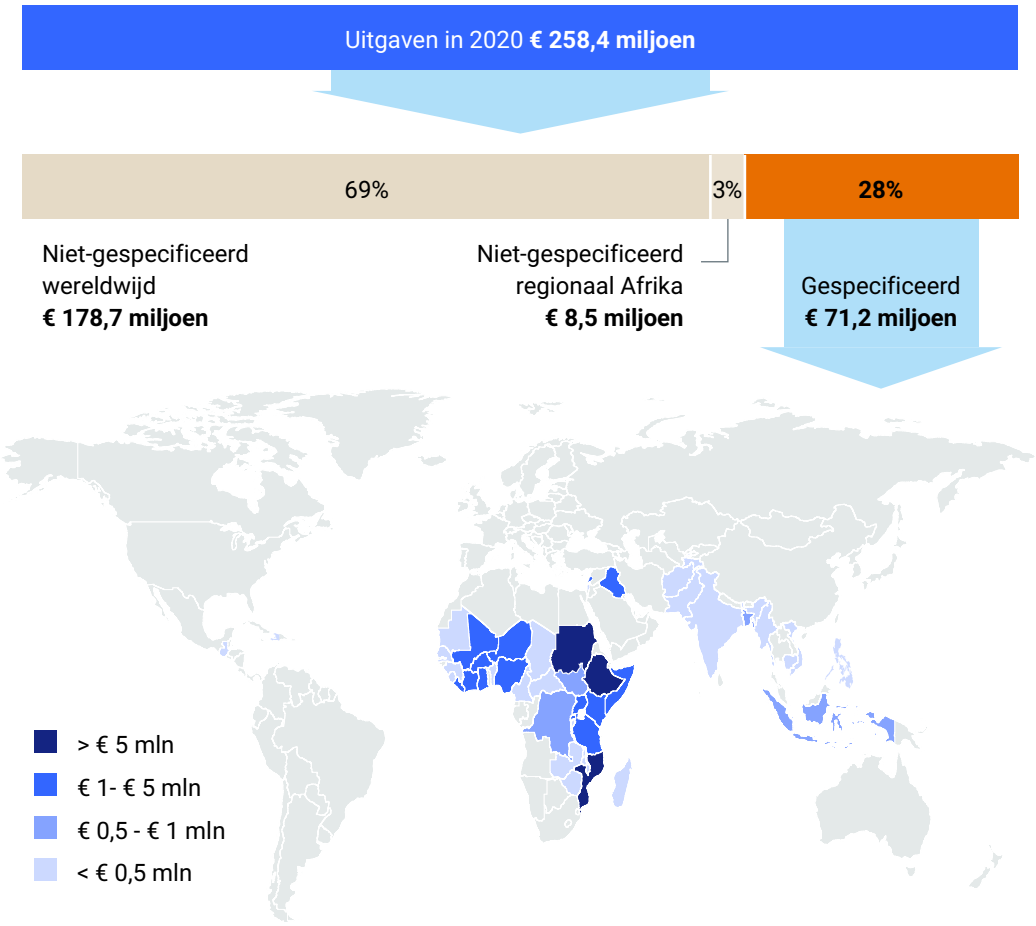
5.2 Coronamiddelen deels te herleiden naar specifieke landen

De minister heeft in 2020 € 258,4 miljoen uitgegeven aan corona-activiteiten.
Veel van deze activiteiten hebben het label: *wereldwijd*. Hiervoor is geen nadere geografische informatie beschikbaar. Dit komt omdat de minister de coronamiddelen vooral ongeoormerkt heeft uitgegeven via multilaterale organisaties. Ongeoormerkt betekent dat organisaties het geld, op aanwijzing van deelnemende donorlanden, zoals Nederland, mogen inzetten in de landen waar zij de nood het hoogst inschatten. Hierbij maken organisaties gebruik van hun expertise en kennis.

Ongeveer 28% van de corona-uitgaven is in 45 landen gedaan. Figuur 6 laat zien welke landen dit zijn. Een kanttekening hierbij is dat uitvoeringspartners niet verplicht zijn zich te houden aan de toezegging om de middelen in deze landen uit te geven. Bij de verantwoording achteraf kan de verdeling daardoor afwijken van de oorspronkelijke afspraak.

Figuur 6 *Verdeling van de corona-uitgaven*

28% van de uitgaven is gespecificeerd; deze zijn verdeeld over 45 landen



Voor de minister leiden de nieuwe corona-activiteiten tijdelijk tot extra activiteiten. Naast het ophogen van bestaande budgetten en het starten van nieuwe activiteiten kunnen bestaande activiteiten ook worden gewijzigd. Dit worden ombuigingen genoemd. Om het aantal activiteiten beperkt te houden, geldt er voor ombuigingen een ondergrens van € 1 miljoen. Sinds medio 2019 voert de minister voor BHOS een project uit met als doel het aantal activiteiten te verminderen en zo te zorgen voor minder fragmentatie van activiteiten over veel landen, veel programma's en veel uitvoerders.

In 2019 publiceerde de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) de evaluatie *Less pretention, more realism* (juli 2019). Hierin beveelt de IOB de minister aan fragmentatie van activiteiten te verminderen en geografische spreiding van die activiteiten te beperken. De minister is daarna gestart met het programma *Minder, beter en flexibeler* om het aantal activiteiten (de fragmentatie) te verminderen. Het doel is dat begin 2022 het aantal activiteiten met gemiddeld een kwart is verminderd

ten opzichte van begin 2019. Ook moet het aantal landenactiviteiten met een derde teruggebracht worden. Het uiteindelijke doel is het verbeteren van de kwaliteit van de inzet op ontwikkelingssamenwerking, voor meer impact en effectiviteit. Daarom zijn kwaliteit en impact van activiteiten volgens de minister voor BHOS belangrijker dan vermindering van het aantal activiteiten. Tegelijkertijd moet er wel iets veranderen, want er zijn nu te veel activiteiten op veel thema's en subthema's.

Fragmentatie is geen nieuw probleem. Al in 2010 concludeert de Algemene Rekenkamer op basis van onderzoek dat er een stapeling is van doelen, instrumenten, prestaties en effecten. De samenhang is onduidelijk en dit belemmert de transparantie en een goede verantwoording (Algemene Rekenkamer, 2010).

Het terugdringen van fragmentatie blijkt weerbarstig en gaat niet snel. De minister noemt hiervoor diverse oorzaken. Om geen afbreuk te doen aan de betrouwbaarheid van de Nederlandse overheid als donor of samenwerkingspartner, is het niet de bedoeling om activiteiten of contracten open te breken. Een ander punt is de thematische inrichting van de BHOS-begroting. Voorbeelden van thema's zijn: veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden, onderwijs, en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Bestaande thema's hebben de neiging om in de loop van de tijd te verbreden. Ook kan een nieuw kabinet andere prioriteiten stellen, waardoor het aantal thema's of activiteiten groeit. Daarnaast is het voor medewerkers soms lastig om afscheid te nemen van activiteiten of programma's. Om de fragmentatie terug te dringen is er een cultuurverandering nodig.

5.3 Corona-activiteiten betaald uit eigen begroting en uit algemene middelen

De minister heeft de corona-activiteiten gefinancierd uit 4 verschillende bronnen.

Financiering binnen de BHOS-begroting:

- Uit het budget voor reguliere noodhulp is € 11,3 miljoen beschikbaar gesteld voor corona-activiteiten.
- Er is een eerste-respons-steunpakket gecreëerd van € 90 miljoen in 2020. Dit wordt ook wel het eerste steunpakket genoemd.
- De minister heeft organisaties de mogelijkheid gegeven bestaande activiteiten deels te veranderen in corona-activiteiten.

Externe financiering (uit de algemene middelen):

- Het kabinet heeft € 150 miljoen uit de algemene middelen toegevoegd aan de BHOS-begroting voor corona-activiteiten. Dit wordt ook wel het tweede steunpakket genoemd. Van dit bedrag wordt € 9,5 miljoen uitgegeven door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.[4]

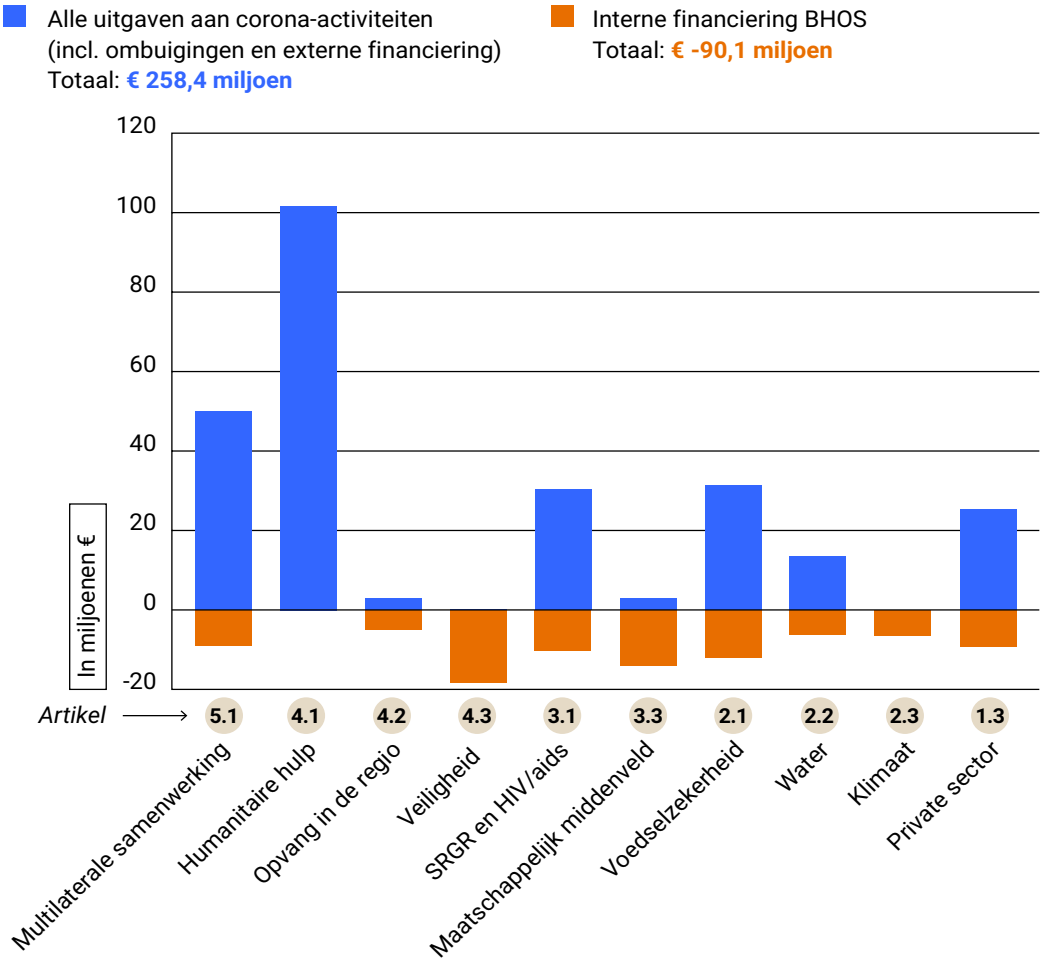
Voor het eerste steunpakket van € 90 miljoen in 2020 moest de minister zelf financiering vinden binnen de eigen BHOS-begroting. Met andere woorden: de middelen die eigenlijk voor andere activiteiten bedoeld waren, kregen een nieuwe bestemming, namelijk corona-activiteiten. Hiervoor hebben verschillende thema's, zoals klimaat, veiligheid en voedselzekerheid middelen ingeleverd. Sommige thema's, bijvoorbeeld voedselzekerheid, kregen vervolgens weer extra financiering uit de steunpakketten voor corona-activiteiten.

Ook de begroting van de minister voor BHOS is thematisch ingericht. De thema's zijn gekoppeld aan begrotingsartikelen. In de eerste suppletoire begroting 2020 van BHOS licht de minister toe welke middelen voor de corona-activiteiten beschikbaar zijn. In de toelichtingen in de eerste suppletoire begroting is ook te lezen welke thema's (begrotingsartikelen) middelen inleveren. Maar hoeveel elk thema inlevert, is niet uit de opgeleverde toelichting af te leiden. Daarom hebben wij dit onderzocht.

In figuur 7 laten we zien welke thema's van de BHOS-begroting middelen hebben ingeleverd om de corona-activiteiten te financieren (oranje). Daarnaast laat de figuur zien welke thema's extra financiering hebben ontvangen voor corona-activiteiten (blauw). De blauwe staven laten dus de totale uitgaven aan corona-activiteiten zien.

Figuur 7 *Overzicht interne financiering van corona-activiteiten en totale corona-uitgaven per thema in de begroting*

Humanitaire hulp ontzien bij interne financiering corona-activiteiten



De minister heeft de Tweede Kamer op 10 juli 2020 per brief geïnformeerd over het tweede steunpakket uit de algemene middelen. De Tweede Kamer was toen net met zomerreces. Als het parlement zijn budgetrecht wil uitoefenen, is een begrotingswet nodig. De Tweede Kamer kan namelijk alleen op een wet amenderen. Op 3 september 2020 is de brief besproken in de Tweede Kamer en constateerde de Kamer dat de inzet van deze extra middelen niet in een (incidentele suppletoire) begrotingswet vooraf is voorgelegd aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kon daardoor niet bijsturen of alternatieven aandragen.

De budgettaire verwerking van het tweede steunpakket is uitgevoerd in de tweede suppletoire begrotingswet 2020. Het was beter geweest als de minister vooraf een incidentele suppletoire begroting had ingediend bij het parlement.

6. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van de minister voor BHOS.

6.1 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij hebben ook de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag onderzocht, in aanvulling op ons onderzoek naar de resultaten van specifieke beleidsterreinen.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2020* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

7. Reactie minister

De minister voor BHOS heeft op 28 april 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. Deze reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020. De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

De minister voor BHOS schijft:
“Bij brief van 13 april 2021 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2020 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het feit dat de Algemene Rekenkamer, ondanks de moeilijke situatie ten gevolge van het coronavirus, in staat is geweest het Verantwoordingsonderzoek 2020 conform de gestelde doelen af te ronden.

Het verheugt mij dat de onvolkomenheid met betrekking tot de risicoanalyse in beoordelingsmemoranda door de grote inzet van mijn medewerkers is opgelost. Zoals in uw rapport is aangegeven zal het project in 2021 actief blijven om de kwaliteit van de risicoparagraaf daar waar noodzakelijk nog meer te verbeteren en deze eveneens zo goed mogelijk te borgen in de organisatie op het departement en op de posten.

Ten aanzien van het tweede COVID-steunpakket uit de algemene middelen neem ik kennis van uw opmerking dat het beter was geweest een incidentele suppletoire begroting aan de Kamer te zenden.

Wat betreft de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat deze op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten. De overschrijding van de tolerantiegrens is veroorzaakt door meerdere transacties met verschillende oorzaken, zoals afboekingen zonder de vereiste rapportages. Met betrekking tot begrotingsartikel 5 Multilaterale samenwerking en overige inzet constateert de Algemene Rekenkamer fouten en onzekerheden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden. Het gaat hierbij om 1 fout waarbij de liquiditeitsbehoefte onjuist is ingeschat. Overeenkomstig de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn deze overschrijdingen in de bedrijfsvoeringparagraaf van het *jaarverslag 2020* BHOS toegelicht."

De reactie van de minister geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2020

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 2020* van BHOS.

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

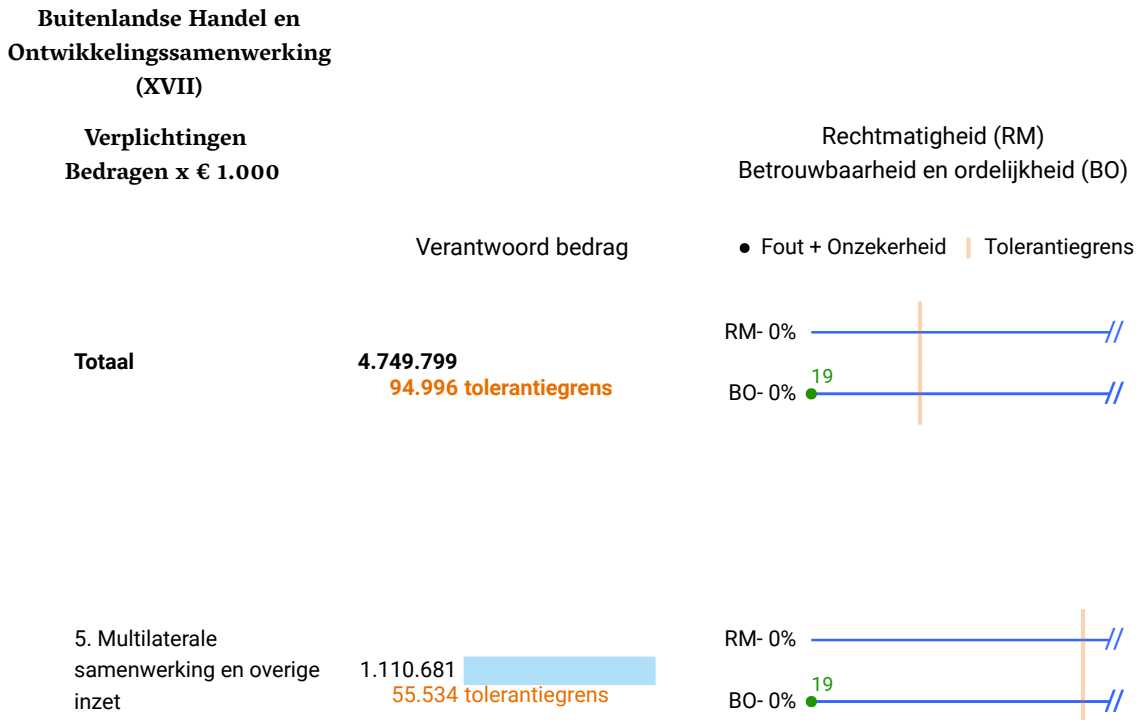
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastendiensten.

De infographic bevat ons oordeel op 2 criteria: *rechtmatigheid* en *betrouwbaarheid en ordelijkheid.* De figuur kent 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 geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd zijn niet in de infographic opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen.
- De verticale rode streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De groene balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

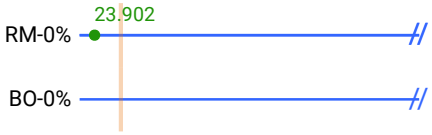
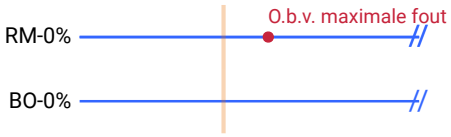
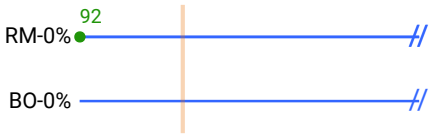
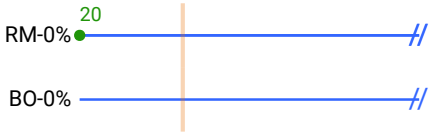
Verplichtingen (bedragen x € 1.000)



Uitgaven en ontvangsten (bedragen x € 1.000)

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)
Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout + Onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**3.295.269** **65.905 tolerantiegrens**	
5. Multilaterale samenwerking en overige inzet	358.342 25.000 tolerantiegrens	
4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	837.332 41.867 tolerantiegrens	
3. Sociale vooruitgang	747.424 37.371 tolerantiegrens	
1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	602.174 30.109 tolerantiegrens	
2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water	749.997	

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 de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries gedurende het begrotingsjaar.

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers, de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). 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 door een interne kwaliteitstoets uit te voeren.

Deze bijlage beschrijft kort de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2020.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries. (art. 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (art. 2.29 CW 2016, 4e 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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. Het oordeel van de Algemene Rekenkamer is een bestuurlijk oordeel, 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 (art. 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

Voor de normen voor onderzoek naar financiële informatie (financial audit) sluiten de ISSAIs 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 ISSAIs toe, rekening houdend met de inrichting van het Nederlandse controlebestel en de comptabele regelgeving. De jaarverslagen van de ministeries worden gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR geeft bij elk jaarverslag een controleverklaring af. Om efficiënt te werken maken wij zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij toetsen jaarlijks het kwaliteitssysteem van de ADR en stellen risicogericht vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Daarnaast ligt 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 (art. 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;
- het periodiek onderzoeken 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 (art. 4.1 CW 2016, 2e lid);
- het opmaken van het jaarverslag (art. 2.29 CW 2016, 2e lid).

Wij onderzoeken of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (art. 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (art. 3.5 CW 2016);
- de overige aspecten van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, ITbeheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 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. Wij maken 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 geven wij een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoerings-informatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Beleidsresultaten

De minister is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
- het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
- het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- de in de begroting opgenomen informatie;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie (art. 4.1 CW 2016).

Wij onderzoeken of:

- het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is (art. 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid betrouwbaar tot stand is gekomen en niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (art. 3.9 CW 2016).

In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. De eisen waaraan beleid 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 selecteren de beleidsterreinen die wij onderzoeken op basis van thema en maatschappelijke relevantie. De concrete vraagstelling en normstelling verschilt per onderzoek.

Ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid binnen het verantwoordingsonderzoek leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven wij een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag. Het onderzoek naar de betrouwbare totstandkoming richt zich op het proces van de totstandkoming van de informatie en minder op de informatie zelf. Wij geven dus geen oordeel over deze niet-financiële informatie.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2010), *brief van de Algemene Rekenkamer - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011*, Kamerstuk 32 500 V, nr. 6.

Bijlage 4 Eindnoten

1 De raming, ook wel macro-economische verkenningen genoemd, wordt gepubliceerd in november/december, juni, augustus en september van elk jaar.

2 De EU-toerekening betreft het Nederlandse aandeel van de begroting van de Europese Commissie (het begrotingshoofdstuk 4; 'Global Europe'). Uit dit hoofdstuk worden diverse programma's van de EU voor internationale samenwerking gefinancierd.

3 Official Development Assistance (ODA) is officiële ontwikkelingshulp.

4 Deze cijfers zijn op basis van de begroting. Figuur 2 bevat de realisatiecijfers.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Den Haag, mei 2021