VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2021

2022

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Verantwoordingsonderzoek 2021
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 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 verantwoordelijke minister. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting over ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2021* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2021 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2021*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2021.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Feiten en cijfers | 5

3. Financiële informatie | 8

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau | 9

3.2 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau | 10

3.3 Verantwoording en controle nieuwe financiële instrumenten | 11

4. Bedrijfsvoering | 13

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 13

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 14

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 14

5. Beleidsresultaten | 15

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie | 15

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 16

6.1 Reactie minister voor BHOS | 16

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 17

Bijlagen | 18

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2021 | 18

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 21

Bijlage 3 Eindnoten | 26

1. Onze conclusies

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) werkt aan 4 belangrijke doelen:

1. **er samen met andere landen en organisaties voor zorgen dat er geen verdeeldheid, oorlog of gevaarlijke situaties komen;**
2. **zorgen dat er minder armoede en ongelijkheid in de wereld is;**
3. **zorgen voor een schoon milieu en een gezond klimaat in de wereld;**
4. **zorgen dat Nederland ook geld kan verdienen in het buitenland.**

Om deze doelen te bereiken, maakt de minister beleid. De wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer is om dit beleid te controleren. We kijken of de minister het geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Ons oordeel hierover publiceren we elk jaar in het verantwoordings-onderzoek. Dit jaar hebben wij geen onderzoek gedaan naar het beleid van de minister voor BHOS. Wel geven wij een oordeel over de rechtmatigheid en de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordings-informatie.

De minister voor BHOS heeft geen eigen ministerie; de organisatie van BHOS valt onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Wel is de minister voor BHOS verantwoordelijk voor de aansturing van de activiteitencyclus. Dit is de procesmatige beheersing van de projecten en programma's voor ontwikkelingssamenwerking. Wij constateren dat er in 2021 verbeteringen zijn doorgevoerd in de activiteitencyclus. Er is meer aandacht voor risicoanalyses voorafgaand aan de financiering van activiteiten.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* 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 en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking en het internationale 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 2021 € 3.188 miljoen uitgegeven. Dit is 1% van de totale rijksuitgaven over 2021. Daarnaast is de minister verplichtingen aangegaan voor € 2.525 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 62 miljoen.

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

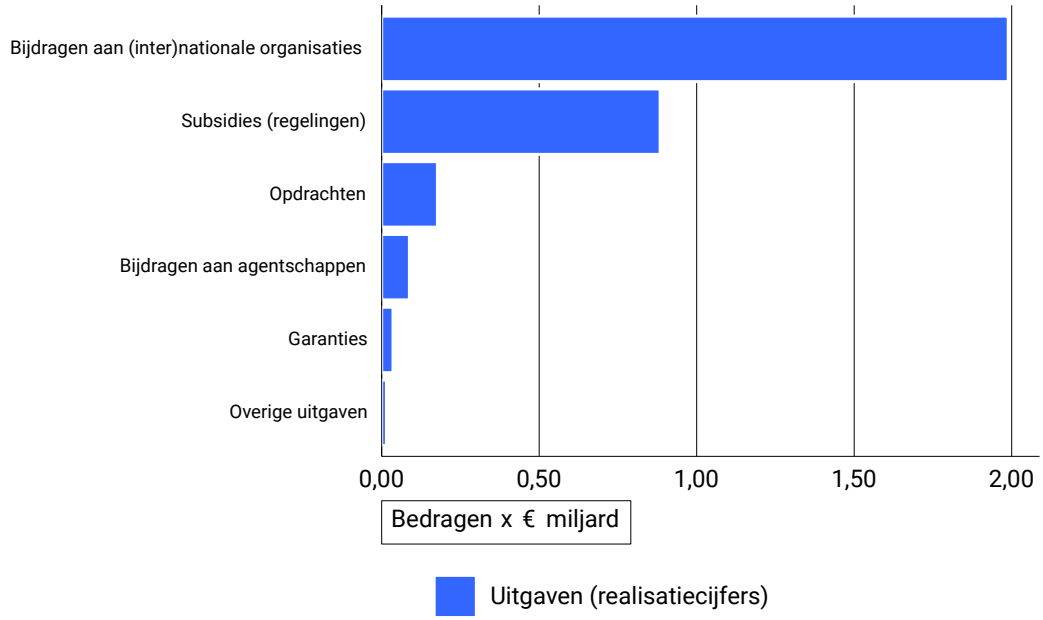
	2019	2020	2021
Verplichtingen	4.044	4.750	2.525
Uitgaven	3.047	3.186	3.188
Ontvangsten	59	109	62

Het verschil in de verplichtingen tussen 2020 en 2021 wordt veroorzaakt door beleidsartikel 3 (sociale vooruitgang) en beleidsartikel 5 (multilaterale samenwerking en inzet). Beleidsartikel 3 valt lager uit omdat in 2020 de verplichtingen waren verhoogd

door het uitgeven van nieuwe subsidies, dit wordt gecompenseerd door een verlaging in de verplichtingen in de jaren 2021 en 2022. In 2020 zijn de verplichtingen voor beleidsartikel 5 hoger uitgevallen. Dit komt deels door het extra geld dat uitgegeven is aan corona-activiteiten en deels door een kapitaalverhoging van de African Development Bank (AfDB).

Figuur 1 *Uitgaven en fiscale regelingen BHOS in 2021*

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



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.

Het ODA-percentage

Het budget van de minister voor BHOS is gebaseerd op het bni van Nederland. 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.

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 2020 was het ODA-percentage voor Nederland 0,59%. In 2021 is het ODA-percentage voor Nederland 0,52%. Het kabinet streeft naar een budget voor ODA van 0,7% van het bni in 2030.

3. Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een 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, gedane uitgaven en gerealiseerde 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 2021* en in § 3.2 op artikelniveau. We sluiten hiermee aan op het budgetrecht van het parlement. Hieronder is ons oordeel weergegeven. In § 3.3 gaan we in op enkele specifieke aspecten van de verantwoorde ontvangsten, verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag.

Financieel oordeel bij het Jaarverslag 2021 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* 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 verantwoordings-informatie op totaalniveau

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordings-informatie op totaalniveau.

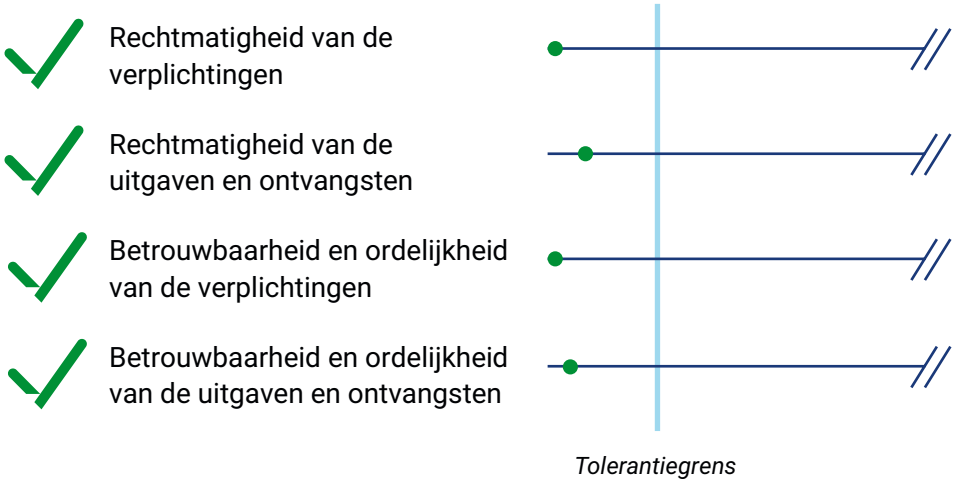
De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- 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.

Onderstaand is grafisch aangegeven 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 en in de uitgaven en ontvangsten staat in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

Op totaalniveau



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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2021* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is opgenomen omvat € 27,3 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 4. Het bedrag aan uitgaven omvat € 32,8 miljoen aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 2, 3, 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 2021* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking:

- is op artikelniveau rechtmatig, met uitzondering van artikel 3. In dit artikel hebben we fouten en onzekerheden geconstateerd in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten, die de artikelgrens overschrijden;
- is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

Onderstaand is de overschrijding op artikelniveau toegelicht.

Op artikelniveau

Artikel 3: fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten (€ 20,1 miljoen).

Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van begrotingsartikel 3 Sociale Vooruitgang.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten op artikel 3 is overschreden. De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 20,1 miljoen. Dit wordt met name veroorzaakt door een betaling die heeft plaatsgevonden voordat de vereiste rapportages waren ontvangen.

3.3 Verantwoording en controle nieuwe financiële instrumenten

3.3.1 Nieuwe financierings- en ontwikkelmaatschappij Invest International

Invest International heeft met ingang van 1 oktober 2021 de uitvoering van 5 bestaande regelingen formeel overgenomen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het betreft de regelingen: Dutch Good Growth Fund (DGGF, onderdelen 'Investeren Nederlands mkb' en 'Exporteren Nederlands mkb'), Dutch Trade and Investment Fund (DTIF), het Development Related Infrastructure Investment Vehicle (DRIVE), Develop2Build (D2B) en Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprogramma (ORIO). De minister moet nog concrete afspraken maken met Invest International over de tijdigheid van de jaarrapportage en de controle daarvan. Dit is nodig om een adequate verantwoording aan het parlement te kunnen verstrekken. Wanneer concrete afspraken ontbreken, ontstaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

3.3.2 Bijdragen aan multilaterale organisaties moeilijk te verantwoorden

De minister maakt in toenemende mate gebruik van trustfunds van multilaterale organisaties, waarbij de activiteiten zijn gebundeld tot een beperkt aantal programma's. Voordeel is dat het leidt tot lagere beheerlasten voor de multilaterale organisaties. Daar staat echter tegenover dat het voor de minister ingewikkelder wordt om de resultaten aan de specifieke beleidsprioriteiten te koppelen. De trustfunds zijn

namelijk gericht op meerdere beleidsthema's. Daarnaast wordt het voor de minister moeilijker om de verplichtingen en de uitgaven op de juiste beleidsartikelen te verantwoorden. Wanneer deze verantwoording ontbreekt, ontstaat onzekerheid over de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie.

4. Bedrijfsvoering

In 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 verantwoordelijk voor de gehele bedrijfsvoering, met uitzondering van beleid, projecten en programma's in het kader van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Voor het management en resultaten hiervan is de minister voor BHOS verantwoordelijk.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering waar de minister voor BHOS voor verantwoordelijk is. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2020 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 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 het *Jaarverslag 2021* verstrekt (§ 4.3).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Aan de hand van het rapport *Less pretention, more realism* van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van BZ in 2019, is de minister begonnen met het programma *Minder, Beter, Flexibeler*, om de fragmentatie van de activiteiten terug te dringen en geografische spreiding te beperken. 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. Vorig jaar concludeerden wij, in het rapport bij het jaarverslag BHOS 2020, dat dit proces in de realiteit weerbarstig is en niet snel gaat. Dit is in lijn met eerdere onderzoeken met een soortgelijke conclusie. Het is niet de eerste keer dat een soortgelijke doelstelling wordt geformuleerd, maar de praktijk om die te realiseren blijkt weerbarstig te zijn.

Op dit moment signaleren wij geen belangrijke tekortkomingen in de procesmatige aansturing van de activiteitencyclus waar de minister voor BHOS verantwoordelijk is. De activiteitencyclus is de procesmatige beheersing van de projecten en programma's van ontwikkelingssamenwerking. Wij constateren dat in 2021 verbeteringen zijn doorgevoerd in de risicoanalyses voorafgaand aan het financieren van activiteiten. Ook zijn er risicomanagers aangesteld en werkt het Expertisecentrum Malversaties aan meer fraudebewustzijn en kennisontwikkeling. Dit zijn belangrijke elementen die bijdragen aan versterking van de interne beheersing. Wel constateren wij de afgelopen 3 jaar meer fouten waardoor tolerantiegrenzen worden overschreden. We zien dit als een signaal dat de bedrijfsvoering onder druk staat en vragen hiervoor aandacht. Zie ook ons rapport *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)* (Algemene Rekenkamer, 2022) waarin wij aandacht vragen voor meer urgentie en regie vanuit het Ministerie van BZ voor het implementeren van het Three Lines Model.

4.2 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 2021 aan de gestelde eisen.

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoerings-informatie

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

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk geven we een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van de minister voor BHOS.

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

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

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2021* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor BHOS heeft op 20 april 2022 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. De volledige reactie staat ook op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor BHOS

“Bij brief van 12 april 2022 heeft u mij het concept-rapport Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2021 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 aanbevelingen.

Het verheugt mij dat u voor het tweede jaar op rij geen onvolkomenheden rapporteert.

Financiële verantwoordingsinformatie
U rapporteert dat over 2021 is gebleken dat de rapporteringstoleranties niet zijn overschreden, met uitzondering van de toleranties die betrekking hebben op de betalingen en ontvangsten op artikel 17.3. In de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag 2021 BHOS licht ik dit toe.

Invest International
U constateert dat ik nog concrete afspraken moet maken met Invest International over de tijdigheid van de jaarrapportage en de controle daarvan. Ik deel met u dat

deze afspraken nodig zijn om een adequate verantwoording aan het parlement te kunnen verstrekken. De nadere overeenkomsten waarin deze afspraken worden vastgelegd worden thans afgerond.

Toenemend gebruik van trustfunds

U stelt in uw rapport dat het ministerie toenemend gebruik maakt van brede trustfunds die gericht zijn op meerdere beleidsthema's en dat het voor mij hierdoor ingewikkelder wordt om de resultaten aan de specifieke beleidsprioriteiten te koppelen. Daarnaast stelt u dat het voor mij moeilijker wordt om de verplichtingen en de uitgaven op de juiste beleidsartikelen te verantwoorden. Dit kan op die punten leiden tot onzekerheid over de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Ik onderschrijf het belang om de besteding van de middelen per thema goed te verwerken in de departementale jaarrekening en dat dit vraagt om heldere verantwoordingsinformatie. Het ministerie werkt aan verdere verbetering hiervan t.a.v. de trustfunds.

Interne beheersing

Wat betreft de interne beheersing zal het ministerie verder gaan op de ingeslagen weg om het Three Lines Model sterker te verankeren in de organisatie. Dit traject zal enige jaren in beslag nemen. Er wordt naar gestreefd om de eerste verbeteringen in 2022 zichtbaar te maken."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bedankt de minister voor haar reactie, wij zullen de door de minister in haar reactie aangegeven verbeteringen in de toekomst blijven volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2021

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 2021* van BHOS].

Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021 vindt u een overzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

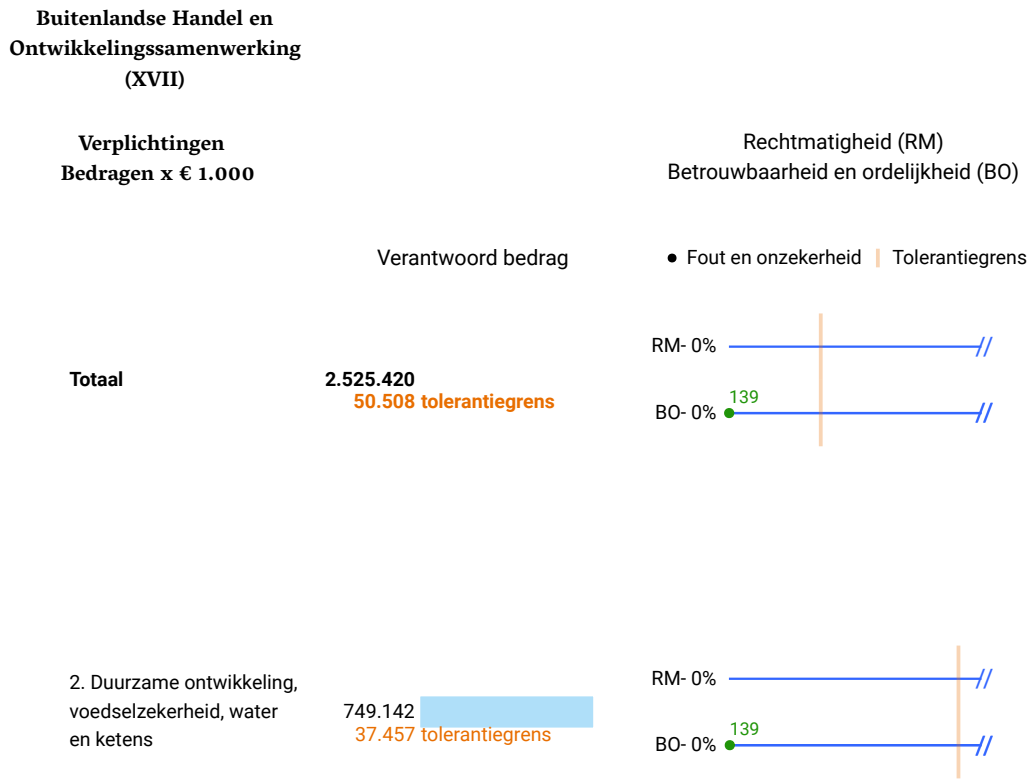
- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- baten-lastenagentschappen.

De infographic bevat ons oordeel 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 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 oranje streep geeft de tolerantiegrens aan.
- De lichtblauwe balk illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotings-artikel 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 en ontvangsten
Bedragen x € 1.000

Rechtmatigheid (RM)
Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)

	Verantwoord bedrag	● Fout en onzekerheid | Tolerantiegrens
Totaal	**3.250.330** **65.007 tolerantiegrens**	RM- 0% 23.425 BO- 0%
3. Sociale vooruitgang	825.433 41.272 tolerantiegrens	RM- 0% O.b.v. maximale fout BO- 0%
1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen	568.885 28.444 tolerantiegrens	RM- 0% 2.692 BO- 0%
4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling	784.522 39.226 tolerantiegrens	RM- 0% 634 BO- 0%
2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en ketens	757.490 37.874 tolerantiegrens	RM- 0% 9 BO- 0%

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 principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAIs) als onderdeel 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 onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2021.

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, 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 (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. 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 (art. 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 opmaken van het jaarverslag (art. 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 (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 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, de ADR.

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Teneinde het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten zoveel mogelijk te voorkomen 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 of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen.

Daartoe reviewen wij de controle van de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden 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 (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, IT-beheer[1], 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 bedrijfsvoeringsinformatie 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 (art. 3.1 CW 2016);
- 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 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 beleid geven wij in het verantwoordingsonderzoek 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 Eindnoten

1 Hiertoe behoren ook de IT-beheeraspecten die onderdeel zijn van het toetsingskader Algoritmes (rapport *Aandacht voor algoritmes*, januari 2021)

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

De tekst in dit document is
vastgesteld op 2 mei 2022.
Dit document is op 18 mei 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2022