



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

2020





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

Verstrekkende invloed coronavirus raakt ook het werk van de Algemene Rekenkamer

Nederland is met de rest van de wereld sinds begin dit jaar in de greep geraakt van het coronavirus – SARS-CoV-2, dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt. De maatregelen die sinds maart zijn genomen, hebben grote impact gehad op het dagelijks leven van alle Nederlanders. Ook op de werkvloer van de Algemene Rekenkamer zijn deze maatregelen voelbaar.

Ieder jaar ronden wij in maart en april het verantwoordingsonderzoek af naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar. Het is onze wettelijke taak om erop toe te zien dat de rijksoverheid publiek geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend int en besteedt. Als de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring geeft, kunnen de Staten-Generaal vervolgens het kabinet decharge verlenen. Ons verantwoordingsonderzoek neemt meer dan een jaar in beslag en is dan ook al in de eerste maanden van 2019 begonnen. Het beschrijft de situatie bij de ministeries van vóór de komst van corona naar Nederland. Toen in Nederland de maatregelen tegen het coronavirus van kracht werden en het kabinet alle aandacht moest richten op crisisbeheersing, viel dat samen met het moment waarop wij onze bevindingen moesten voorleggen aan de ministers. Daarbij gaat het om conclusies over feiten die in 2019 plaatsvonden. Die conclusies veranderen niet vanwege de ernstige ontwikkelingen in 2020.

Onder deze moeilijke omstandigheden waren de betrokken ministers desondanks in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. Dit illustreert dat ons democratisch systeem, waarvan de onafhankelijke controle van de Algemene Rekenkamer deel uitmaakt, blijft functioneren. Zelfs onder de uitzonderlijke omstandigheden van het voorjaar van 2020.

Verantwoordingsonderzoek 2019

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 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. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2019* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2019 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2019*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2019.

Inhoud

1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	8
3	Financiële informatie	10
	3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie	10
4	Bedrijfsvoering	13
	4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering	13
	4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven	13
	4.3 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	14
5	Beleidsresultaten	15
	5.1 Inleiding en conclusies	15
	5.2 Klimaatfinanciering in 2019	16
	5.3 Ontwikkelingen in 2019 – beleid	21
	5.4 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018	23
	5.5 Aanbeveling	24
	5.6 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie	24
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	25
	6.1 Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	25
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	26
	Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2019	27
	Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek	30
	Bijlage 3 – Eindnoten	32

1 Onze conclusies

In 2019 hebben wij ons onderzoek van 2018 naar de internationale klimaatfinanciering geactualiseerd. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) is onder meer beleidsmatig verantwoordelijk voor internationaal milieu- en klimaatbeleid.

Internationale klimaatuitgaven stijgen ook in 2019

Uit ons onderzoek blijkt dat de omvang van de internationale klimaatfinanciering van Nederland groeit, door de toename in gemobiliseerde private uitgaven. De totale klimaatfinanciering bedroeg in 2019 ruim € 1,4 miljard, en is daarmee hoger dan het berekende *fair share* (€ 1,25 miljard) voor 2020. Het '*fair share*' is het Nederlandse aandeel in de \$ 100 miljard-doelstelling (zie § 5.1).

Wij vinden het van belang voor een goede afweging van projecten om ook de hefboom (hoeveelheid publiek geld die is ingezet om het private deel te mobiliseren) mee te wegen, naast factoren als klimaatimpact, focusregio/-land of kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep. Ook kan de minister voor BHOS de informatievoorziening over de publieke klimaatuitgaven aan het parlement en het publiek verder verbeteren door het klimaatdashboard (zie § 5.4) extern beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in het OS-portaal (resultaten van ontwikkelings-samenwerking).

Onvolkomenheid in 2019 gehandhaafd

Sinds 2016 constateren wij een onvolkomenheid bij de uitvoering van de interne beheersmaatregelen van de overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties). De onvolkomenheid bestaat uit 3 onderdelen: reviewbeleid, staatssteun en risicoanalyse. De eerste 2 onderdelen waren in 2018 al op orde en dat blijft in 2019 ongewijzigd. De risicoparagraaf was in 2018 in opzet goed, maar de risicoanalyse was van onvoldoende kwaliteit. In 2019 zien we dat nog geen significante verbetering van de vastlegging van de risicoanalyse en de maatregelen om deze risico's te beperken heeft plaatsgevonden. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

Exportkredietverzekering

In het verantwoordingsonderzoek 2019 van het Ministerie van Financiën is de exportkredietverzekering (ekv) onderzocht. Atradius Dutch State Business treedt in opdracht van en namens de Staat op als verzekeraar van exportkredieten. Zowel de minister van Financiën als de minister voor BHOS is beleidsverantwoordelijk voor de ekv. Zie verder ons verantwoordingsonderzoek 2019 van het Ministerie van Financiën.

Overzicht revolverende fondsen

In het *Jaarverslag 2019* van BHOS staat voor het eerst een overzicht van de revolverende fondsen waar de minister voor BHOS verantwoordelijk voor is. De minister voor BHOS komt hiermee de toezegging na die zij deed in de nadere reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer *Zicht op revolverende fondsen* (16 april 2019).

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 2, 'Feiten en cijfers': hierin geven we een korte beschrijving van het werkkterrein van de minister voor BHOS en de financiële omvang van het begrotingshoofdstuk waarover wij ons oordeel geven.
- Hoofdstuk 3, 'Financiële informatie': hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS. Wij hebben vastgesteld dat de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Op artikelniveau is ons oordeel dat de financiële verantwoordingsinformatie rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk is. Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.
- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': hierin geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van BHOS. In 2019 is er 1 onvolkomenheid geconstateerd. Dat is geen verandering ten opzichte van 2016, 2017 en 2018. In dit hoofdstuk staan naast de (opgeloste) onvolkomenheden ook de belangrijke risico's en aandachtspunten ten aanzien van de bedrijfsvoering.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de conclusies uit ons onderzoek actualisering internationale klimaatuitgaven. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten we de reactie samen die we op 30 april 2020 ontvingen van de minister voor BHOS. De minister geeft in haar reactie aan dat zij inzet op kennisontwikkeling en het delen van best practices, om de risicoanalyses in de beoordelingsmemoranda te verbeteren. Verder geeft de minister aan dat er een indicator voor gemobiliseerd privaat kapitaal is ontwikkeld. Hierdoor kan ook de mobilisatiekracht van de instrumenten worden meegewogen bij de besluitvorming rond nieuwe investeringen.

2 Feiten en cijfers

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (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:

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

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (10 oktober 2017) is € 1 miljard aan incidentele extra middelen opgenomen voor BHOS. De minister voor BHOS gebruikt de extra middelen om bestaand beleid te intensiveren, en licht in de beleidsnota *Investeren in perspectief* toe hoe zij de extra middelen de komende 4 jaar wil besteden. Er is onder andere meer budget beschikbaar voor internationaal klimaatbeleid, oplopend tot € 80 miljoen extra per jaar vanaf 2020.

De uitgaven van de minister voor BHOS beslaan 1,24% van de totale rijksuitgaven over 2019. De minister voor BHOS heeft in 2019 uitgaven gedaan voor € 3.047 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 4.044 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 59 miljoen.

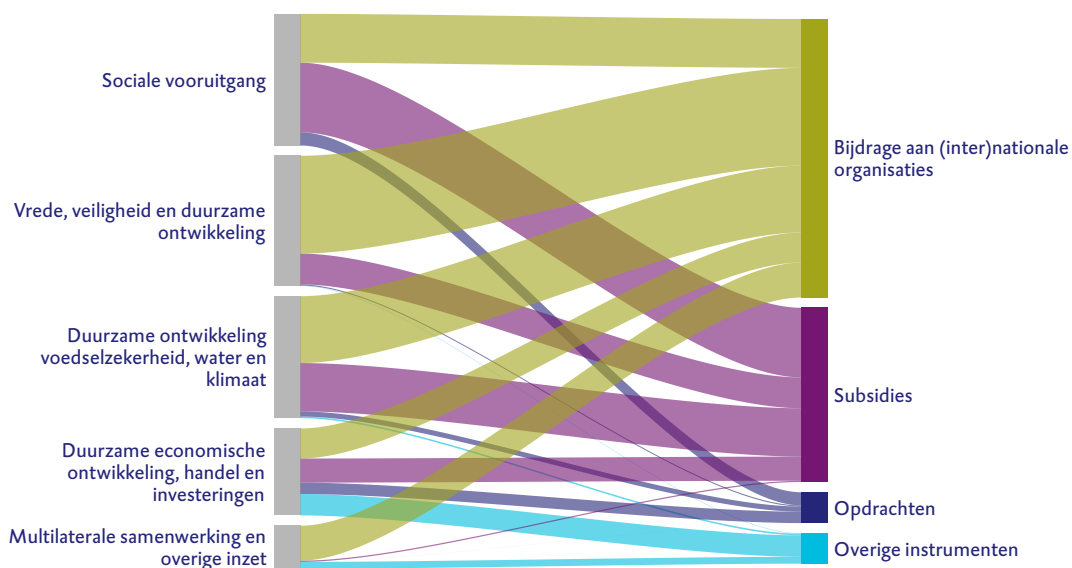
Tabel 1 *Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) in cijfers in miljoenen €*

	2017	2018	2019
Verplichtingen	2.295	2.727	4.044
Uitgaven	2.821	3.071	3.047
Ontvangsten	106	85	59

De toename van het verplichtingenbudget is verspreid over alle (5) beleidsartikelen. De grootste stijging zit op het artikel 4 Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkelingen, en komt onder meer door de verlenging van de looptijd van bepaalde contracten en een nieuwe verplichting voor het programma *Strategische partnerschappen*.

Het kabinet streeft naar een budget voor Official Development Assistance (ODA)¹ van 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) in 2030. Met de extra intensivering komt het ODA-budget aan het eind van de kabinetsperiode uit op 0,7% van het bni minus € 1,4 miljard. In 2019 is het ODA-budget 0,59% van het bni.

De uitgaven van de minister voor BHOS zijn vooral subsidies en bijdragen aan internationale organisaties



Figuur 1 Uitgaven minister voor BHOS in 2019

De toerekening van de begrotingsartikelen 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.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS.

Wij maken in ons onderzoek gebruik van 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 bestuurlijk oordeel maakt de Algemene Rekenkamer daarom zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR conform de Comptabiliteitswet 2016.

Vanwege de invloed van het coronavirus 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 betrekking op de controle van delen van de saldibalans en de toets op de verslaggevingsvereisten. Door gebruik te maken van de werkzaamheden van de ADR in aanvulling op onze eigen werkzaamheden gedurende het jaar, hebben wij echter een voldoende basis voor onze financiële oordelen.

We geven in § 3.1 een oordeel over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau en op artikelniveau.

Geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven/ontvangsten staan in afzonderlijke overzichten in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020. Wel hebben we fouten en onzekerheden gevonden die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van BHOS (begrotingshoofdstuk XVII) in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

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

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is opgenomen omvat in totaal € 102,1 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 1. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal € 62 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is op artikelniveau rechtmatig.

3.1.4 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

Wij hebben ook op artikelniveau de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is op artikelniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.5 Oordeel rechtmatigheid op het niveau van afgerekende voorschotten

Wij hebben ook op het niveau van de afgerekende voorschotten de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is op het niveau van de afgerekende voorschotten niet rechtmatig. Wij hebben fouten en onzekerheden geconstateerd die de tolerantiegrens van de afgerekende voorschotten overschrijden.

De tolerantiegrens voor fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van de afgerekende voorschotten is overschreden. De fouten en onzekerheden zijn divers van aard. Voorbeelden zijn bevindingen in de reviews van de werkzaamheden van accountantskantoren, bevindingen van de externe accountant die niet hebben geleid tot correctie van de subsidieafrekening en een voorschot is afgerekend zonder dat een controleverklaring is ontvangen.

De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid. De meest waarschijnlijke fout bedraagt € 21,7 miljoen en de meest waarschijnlijke onzekerheid € 26,5 miljoen. Deze meest waarschijnlijke fout en onzekerheid overschrijden de tolerantie niet.

4 Bedrijfsvoering

In de uitvoering van het beleid van de minister voor BHOS wordt gebruikgemaakt 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 onvolkomenheid meer in detail (§ 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).

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van BHOS voldeden in 2019 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

Tabel 2 Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Onderwerp	2017	2018	2019
Uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

De onvolkomenheid is ontstaan in 2016.

4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven

In 2016, 2017 en 2018 hebben wij een onvolkomenheid geconstateerd bij een aantal aspecten van de interne beheersing van de overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties), namelijk bij de:

- uitvoering van een risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen;
- rechtmatigheid van de verstrekte steunmaatregelen;
- uitvoering van het reviewbeleid.

We constateerden in 2018 dat de maatregelen die de minister had getroffen voor staatssteun en reviewbeleid effectief waren, maar dat dat nog niet gold voor de uitvoering van de risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen. De (vastlegging van de) risicoanalyse in de beoordelingsmemoranda was nog onvoldoende.

Om de kwaliteit van risicoanalyse in het beoordelingsmemorandum verder te verbeteren, zette de minister in 2019 in op bewustwording van het belang van de risicoanalyse, maar ook op kennisontwikkeling. De verwachting was dat met name in de tweede helft van 2019 verbeteringen zichtbaar zouden worden. We moeten echter constateren dat er nog geen significante verbetering van de zichtbare én kwalitatief voldoende vastlegging van de risicoanalyse en de maatregelen om deze risico's te beperken heeft plaatsgevonden. Om die reden handhaven we de onvolkomenheid.

Waarom is de risicoanalyse zo belangrijk?

Overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties) zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Bij de minister voor BHOS zijn overdrachtsuitgaven vaak bestemd voor activiteiten in landen met een (relatief) hoog corruptierisico. Dit betekent dat de minister voor BHOS over een M&O-beleid moet beschikken en daarin extra beheersmaatregelen moet treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk te voorkomen. De risicoanalyse is een element van het M&O-beleid waarbij onder andere de fraude- en corruptierisico's worden ingeschat en, daar waar dat mogelijk is, maatregelen worden genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De risicoanalyse is daarom een belangrijk onderdeel van een beoordelingsmemorandum dat de minister voor BHOS hanteert als basis voor een beslissing over het aangaan van een verplichting. In het beoordelingsmemorandum moet worden vastgelegd hoe aan de elementen van misbruik en oneigenlijk gebruik aandacht is besteed.

4.3 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

5.1 Inleiding en conclusies

We actualiseren ons onderzoek van vorig jaar naar de internationale klimaatuitgaven van Nederland. Belangrijk onderdeel van de actualisatie zijn de uitgaven over 2019. Ook gaan we in op de ontwikkelingen op het gebied van internationale klimaatfinanciering in 2019 en op de opvolging van de aanbevelingen uit ons rapport van vorig jaar.

We ronden dit hoofdstuk af met een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2019* van BHOS in § 5.6.



Wat is internationale klimaatfinanciering?

18 landen hebben in 2009 in Kopenhagen afgesproken om vanaf 2020 jaarlijks \$ 100 miljard te mobiliseren om minder ontwikkelde landen te steunen bij aanpassingen die nodig zijn door de klimaatverandering.

In 2015 is deze afspraak in Parijs bevestigd: de 18 landen zullen werken aan het opschalen van klimaatfinanciering en het vergroten van de transparantie over de voortgang daarvan.

De klimaatfinanciering is zowel bedoeld om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen (mitigatie) als om de gevolgen van klimaatverandering beheersbaar te houden (adaptatie). De focus ligt op het realiseren van \$ 100 miljard in 2020 vanuit verschillende financieringsbronnen, zowel publieke als private. Ook zullen de landen een methodologisch raamwerk voor klimaatfinanciering ontwikkelen: wat verstaan zij onder klimaatfinanciering?

De landen hebben afgesproken dat ze tweejaarlijks rapporteren over hun internationale klimaatfinanciering aan de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Doel is om de internationale klimaatfinanciering zo goed mogelijk in kaart te brengen en inzichtelijk te maken hoeveel geld er beschikbaar is. Vanaf 2020 onderhandelen de landen over een nieuw – ambitieuzer – doel vanaf 2025. Ook is het de bedoeling van de huidige 18 deelnemende landen dat meer landen bijdragen, zoals Israël, de Golfstaten, Brazilië, India, China, Zuid-Korea en Singapore.

Zie voor meer informatie ons rapport *Resultaten verantwoordingonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)* (15 mei 2019).

De uitgaven voor internationaal klimaatbeleid worden gefinancierd uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Sinds 2014 geeft de minister voor BHOS het parlement een overzicht van de jaarlijkse internationale klimaatuitgaven in bijlage 6 van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota en het HGIS-Jaarverslag.²

Uit ons onderzoek dit jaar blijkt dat de omvang van de internationale klimaatfinanciering van Nederland groeit, door de toename in gemobiliseerde private uitgaven. De totale klimaatfinanciering bedroeg ruim € 1,4 miljard. Dat is hoger dan het berekende *fair share* voor 2020. De bilaterale klimaatuitgaven gaan in 2019 vooral naar landen in 5 regio's.³ De minister voor BHOS liet vorig jaar in reactie op onze aanbeveling weten dat het berekenen van de hefboom (de hoeveelheid publiek geld die is ingezet om het private deel te mobiliseren) zeer complex is. Maar met meer inzicht in de hefboom kan de minister de kennis verkrijgen hoe de inzet van publiek geld het meeste rendeert, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit inzicht wordt ook vergroot door de hefboom niet alleen te berekenen na afloop van de projecten, die vaak meerjarig zijn, maar al tussentijds. Voor een goede afweging van projecten vinden wij het van belang om ook de hefboom mee te wegen, naast factoren als klimaatimpact, focusregio/-land of kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep.

De minister voor BHOS heeft medio 2019 aan het parlement gemeld dat er 1 portaal komt voor alle informatie over activiteiten, geld en resultaten van het BHOS-beleid. Dit OS-portaal wordt volgens de minister in 2021 gerealiseerd. De minister kan de informatievoorziening over de publieke klimaatuitgaven aan het parlement en het publiek verder verbeteren door het klimaatdashboard (zie § 5.4) extern beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld in het OS-portaal.

5.2 Klimaatfinanciering in 2019

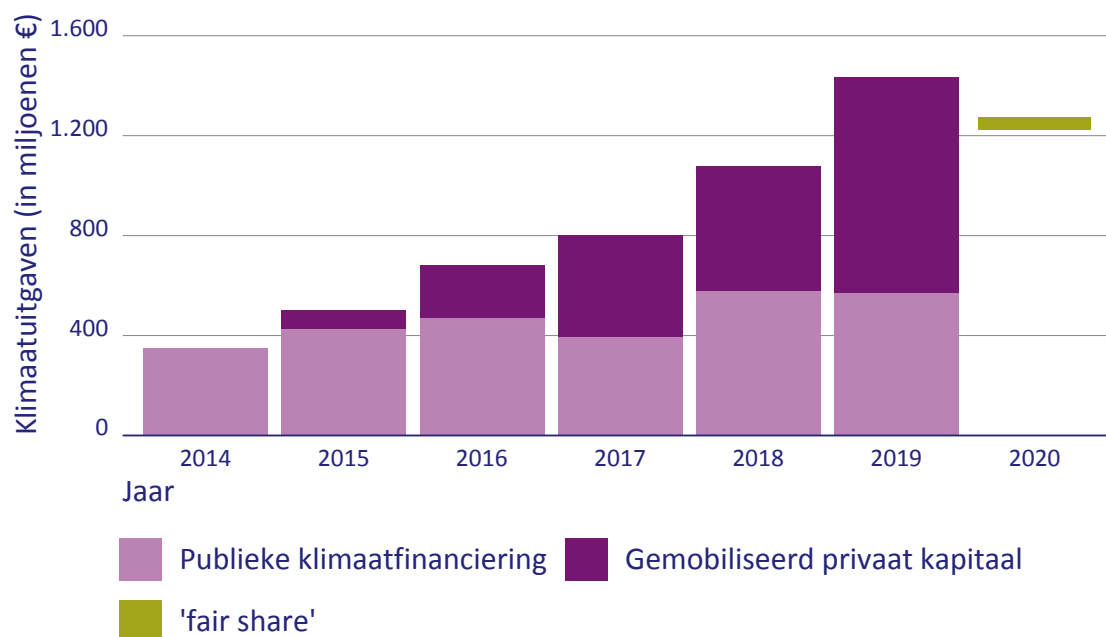
5.2.1 Inleiding

Deze paragraaf laat de ontwikkelingen in de totale klimaatuitgaven vanaf 2013 zien en de ontwikkelingen in de richting van een zogenoemd *fair share*. Het *fair share* is het Nederlandse aandeel in de \$ 100 miljard-doelstelling (zie kader hiervoor). De minister voor BHOS heeft dit berekend op ongeveer € 1,25 miljard per jaar vanaf 2020. Dit bedrag is niet toegezegd door het kabinet, maar het wordt wel gebruikt in de Tweede Kamer en daarbuiten. Daarna laten we zien hoeveel Nederland in 2019 aan publieke internationale klimaatfinanciering heeft uitgegeven, en in welke focusregio's en -landen. We eindigen met de private klimaatfinanciering: hoeveel is er met Nederlands publiek geld gemobiliseerd?

5.2.2 Totale internationale klimaatfinanciering

In figuur 2 is te zien dat de totale internationale klimaatuitgaven van Nederland stijgen. Het publieke deel stijgt niet in 2019 maar de omvang van gemobiliseerde private gelden groeit wel. De totale klimaatfinanciering bedroeg ruim € 1,4 miljard, dus hoger dan het berekende *fair share* voor 2020.

Ook in 2019 stijgen de internationale klimaatuitgaven van Nederland



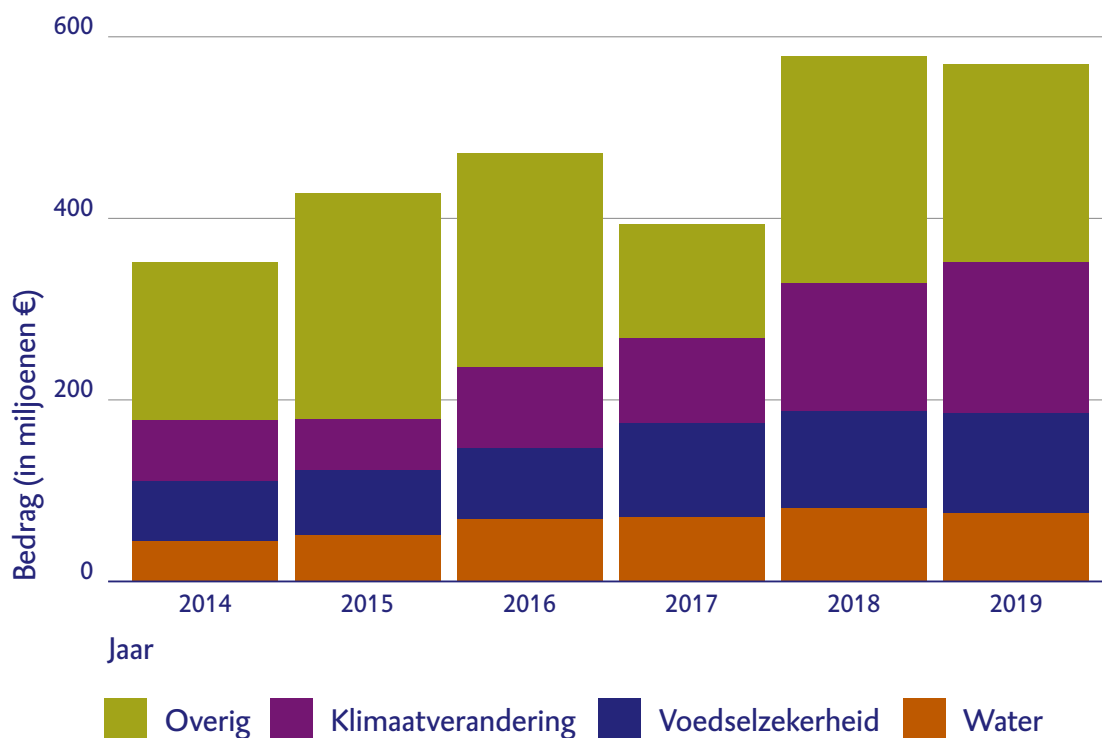
Figuur 2 Totaalcijfers publieke en private internationale klimaatuitgaven van Nederland⁴

5.2.3 Publieke klimaatfinanciering

De minister voor BHOS heeft de afgelopen jaren ingezet op ontwikkelingsactiviteiten die klimaatvriendelijker en klimaatbestendiger zijn. In figuur 3 is te zien hoe de klimaatuitgaven de afgelopen jaren zijn verdeeld over de beleidsterreinen/-artikelen van de begroting van BHOS. In 2019 gaat 62% van de publieke klimaatuitgaven naar de beleidsterreinen klimaatverandering en voedsel- en wateractiviteiten (artikel 2), in 2018 was dit 57%. Onderdeel hiervan is de bijdrage aan het nieuwe Dutch Fund for Climate and Development (DFCD) in de periode 2019-2022, met € 40 miljoen per jaar (artikel 2.3).

De kolom *Overig* in de grafiek betreft klimaatuitgaven op andere beleidsterreinen en -artikelen. Voorbeelden hiervan zijn zonnepanelen op schoolgebouwen of ziekenhuizen of in vluchtelingenkampen.

Steeds meer publieke klimaatuitgaven voor maatregelen tegen klimaatverandering



Figuur 3 Uitsplitsing publieke klimaatuitgaven in de tijd

5.2.4 Bilaterale klimaatuitgaven in 2019 vooral naar 5 regio's

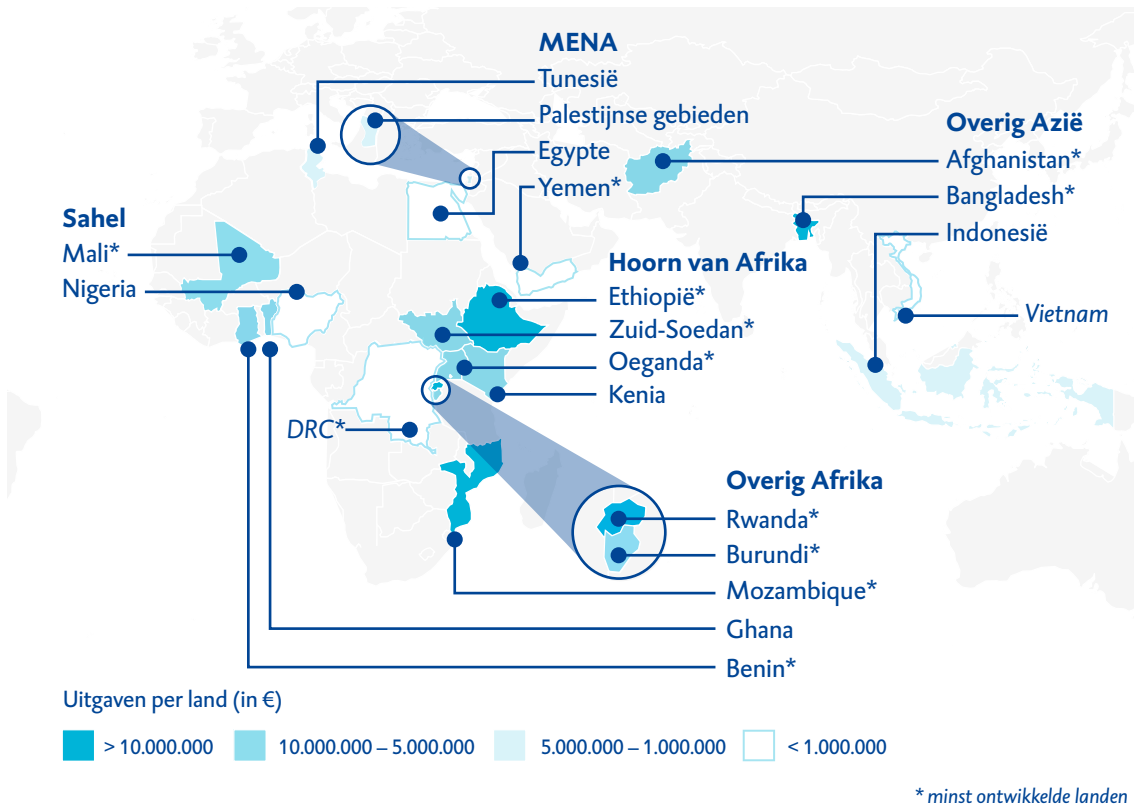
In 2019 hebben ambassades in 20 landen in totaal € 120,4 miljoen uitgegeven aan bilaterale klimaatprogramma's (dit is 21% van de totale publieke klimaatuitgaven). De andere publieke klimaatuitgaven lopen via centrale budgetten. In 2018 gaven ambassades in 15 landen € 102,6 miljoen uit aan bilaterale klimaatprogramma's (18%).

De 5 regio's (3 focusregio's en de regio's Overig Afrika en Overig Azië)⁵ ontvangen € 120,3 miljoen; slechts € 79.000 gaat naar 2 landen buiten die (focus)regio's. We zien dat vooral de focusregio's Hoorn van Afrika en de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika) meer publiek klimaatgeld ontvangen in 2019.

In 2019 geeft de minister voor BHOS 75% van die bilaterale klimaatuitgaven uit in 12 landen die kwalificeren als minst ontwikkeld volgens de OESO/DAC-lijst (de zogenoemde MOL's). In 2018 betrof dit 85% in 10 landen.

Figuur 4 geeft een overzicht van de klimaatuitgaven in de 5 regio's.⁶

Internationale klimaatuitgaven vooral naar minst ontwikkelende landen in 5 regio's

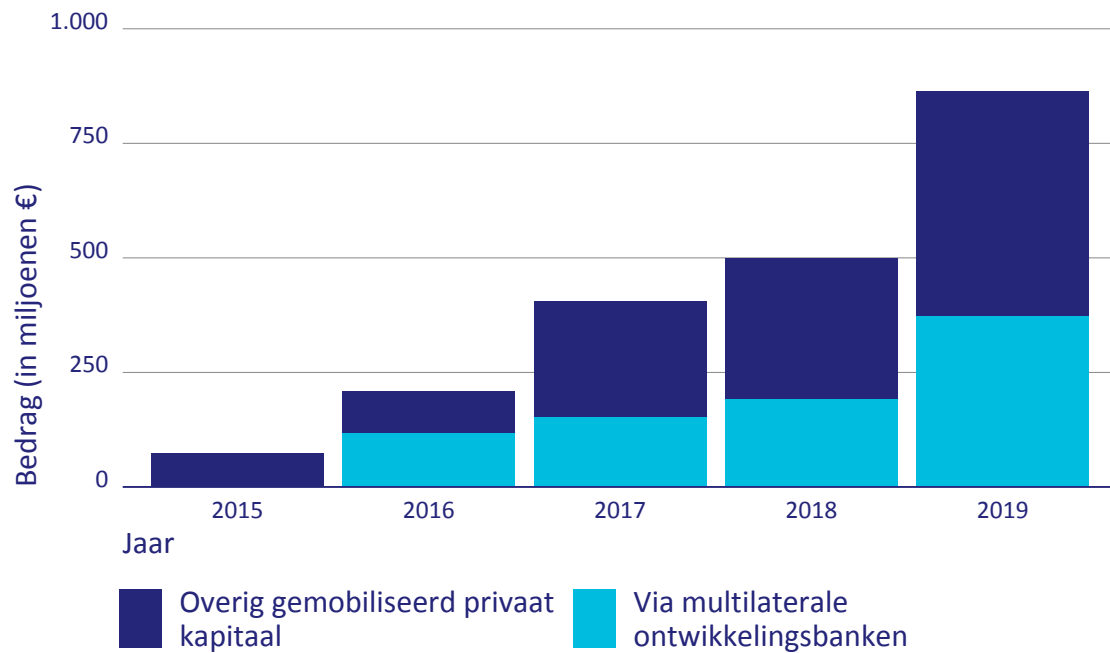


Figuur 4 Bilaterale klimaatuitgaven via 20 ambassades

5.2.5 Gemobiliseerde private klimaatfinanciering

Private financiering mag meegerekend worden als internationale klimaatfinanciering, mits gemobiliseerd met publiek geld. De minister voor BHOS rapporteert sinds 2015 over de private financiering. Figuur 5 laat zien dat de gemobiliseerde private klimaatfinanciering fors stijgt bij alle partijen die hierover rapporteren, naar € 864⁷ miljoen in 2019.

Gemobiliseerde private klimaatfinanciering stijgt fors in 2019



Figuur 5 Gemobiliseerde private klimaatfinanciering in de tijd⁸

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 deden wij de aanbeveling om inzicht in de hefboom te geven, dat wil zeggen de hoeveelheid publiek geld die is ingezet om het private deel te mobiliseren. De minister voor BHOS geeft nu alleen cijfers over de gemobiliseerde private financiering, en niet over de publieke financiering die deze in gang heeft gezet. De minister voor BHOS wil de private investeringen zoveel mogelijk stimuleren, maar is er niet op uit die te maximaliseren. De aard van de investeringen – in adaptatie, in de armste landen en voor de armste/kwetsbaarste groepen – maakt maximalisatie ongewenst. Maximalisatie gaat ook lastig samen met de eis van additionaliteit, dat wil zeggen dat de investeringen zonder de publieke bijdrage niet of in mindere mate zouden plaatsvinden. Juist om voor al deze factoren goede afwegingen te kunnen maken, vinden wij ook inzicht in de hefboom belangrijk. Met dat inzicht kan de minister publiek geld nog gericht inzetten om private financiering te mobiliseren.

Daarnaast kan volgens de minister voor BHOS pas aan het einde van een project de exacte hefboom worden vastgesteld. Dit omdat publieke financiering soms in tranches wordt verstrekt, of de private financiering pas begint te lopen gedurende een project. Ook mobiliseren volgens de minister niet alle activiteiten elk jaar privaat geld of niet elk jaar in dezelfde mate, en leidt een publieke investering niet altijd in hetzelfde jaar tot mobilisatie van privaat geld.

Tegelijkertijd zien we dat de minister voor BHOS 4 voorbeelden van Nederlandse publiek-private ODA⁹-instrumenten met hun hefboom deelt met het parlement.¹⁰

En de externe partij die de minister voor BHOS inhuurt om de jaarlijkse rapportage over het gemobiliseerde private kapitaal te maken, berekent wel de hefboom voor de lopende projecten.

De investeringen in klimaatprojecten lopen vaak meerdere jaren, en gedurende die jaren bouwt de minister voor BHOS nu geen kennis op over welke activiteit waar werkt en waarom. Dat geldt zowel voor de klimaatimpact als voor de hoeveelheid privaat geld die zij kan mobiliseren. De minister voor BHOS kan zo niet leren van activiteiten die op deze wijze gefinancierd (kunnen) worden.

De minister kan al gedurende de looptijd van de investeringen die hefboomberekeningen gebruiken bij de afwegingen over nieuwe (investerings)activiteiten, naast factoren als klimaatimpact, focusregio/-land of kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep. Of een project is bedoeld voor een focusregio is nu bijvoorbeeld al een wegingsfactor voor de minister als zij beslist over publieke financiering, zie § 5.3.3.

Een complicatie is wel dat sommige multilaterale ontwikkelingsbanken, vaak als grootste publieke donor, klimaatprogramma's cofinancieren en het gemobiliseerde private kapitaal voor 100% claimen. De private donoren kunnen hun aandeel dan niet aantonen en er geen verantwoording over afleggen. De banken willen geen details geven over het gemobiliseerde private kapitaal. Landen kunnen daarmee niet volledig zijn in hun rapportages aan de UNFCCC. De minister voor BHOS berekent haar aandeel in programma's van multilaterale ontwikkelingsbanken wel, maar noodgedwongen op basis van oude cijfers en met een voorbehoud.¹¹ Nederland, andere donoren en de OESO lobbyen om deze banken tot meer openheid van zaken te dwingen.

5.3 Ontwikkelingen in 2019 – beleid

5.3.1 Internationale ontwikkelingen

Een reeks rapporten zag in 2019 het licht waaruit de urgentie sprak om de klimaatproblematiek snel en krachtig aan te pakken. De VN hield diverse toppen over klimaatverandering. Maar de besluiten van de klimaattop in Katowice (COP24, december 2018) gaan vooral over de rapportages aan de UNFCCC van 2020 en verder, waaraan ook Nederland zich moet houden. De nieuwe rapportagerichtlijnen zouden verder worden uitgewerkt in de klimaattop in Madrid in 2019 (COP25), maar dat is niet gelukt. Evenmin is het gelukt om afspraken over de internationale handel in emissierechten verder uit te werken. In Madrid is wel gesproken over de stagnatie in de mobilisatie van private investeringen. Ook de uitgaven aan adaptatie, die volgens de OESO achterblijven bij die aan mitigatie, waren onderwerp van gesprek. Dat geldt ook voor klimaatuitgaven aan de allerarmste landen; die zijn lager dan de uitgaven in rijkere ontwikkelingslanden. Maar afspraken zijn hierover niet gemaakt.

5.3.2 Ontwikkelingen in Nederland

De minister voor BHOS heeft in het nieuwe beleidskader versterking maatschappelijk middenveld als 1 van de 7 thema's klimaatmitigatie en klimaatadaptatie benoemd.¹² In 2019 ging het Dutch Fund for Climate Development (DFCD) van start, naast klimaatprogramma's zoals de SDG 7 Results-faciliteit (hernieuwbare energie), en Drylands Sahel Program (verwoestijning).¹³ Ook heeft de minister voor BHOS in februari 2019 *climate change profiles* gepubliceerd. In de paragrafen hierna lichten we die profielen en het DFCD toe.

5.3.3 Climate change profiles versus focuslanden en -regio's

In februari 2019 heeft de minister voor BHOS *climate change profiles* van 20 landen en 3¹⁴ regio's gepubliceerd.¹⁵ De profielen beschrijven de huidige situatie van die landen en de verwachte gevolgen van de klimaatverandering in de komende decennia. Ook het nationale beleid en de prioriteiten van de landen zijn beschreven, net als de klimaatrelevante activiteiten die gefinancierd zijn met internationale hulp. Daarbij zijn de eventuele lopende Nederlandse projecten vermeld. Welke rol Nederland in die landen wil spelen in de nabije toekomst op het gebied van klimaatprojecten of financiering, is uitgewerkt in meerjarige landenstrategieën¹⁶ voor de periode 2019-2022.

De 20 landen en 3 regio's¹⁷ met *climate change profiles* vallen binnen de focusregio's en focuslanden die de minister voor BHOS in de beleidsnota *Investeren in perspectief* (2018) benoemde. De minister voor BHOS kijkt of er bij nieuwe en bestaande programma's mogelijkheden zijn om de nadruk op de landen van focusregio's te versterken. Tegelijk stelt de minister dat er ruimte is om in andere gebieden dan focusregio's klimaatprogramma's te starten, als daar meer impact behaald kan worden.

5.3.4 Dutch Fund for Climate and Development (DFCD)

Het DFCD is bedoeld voor klimaatinvesteringen in ontwikkelingslanden. De minister richtte het fonds op zowel via een versneld als een regulier traject. Het versnelde traject startte in 2018 via verhoging van het Access to Energy Fund (AEF) met € 40 miljoen, tot een fondsgrootte van € 110,9 miljoen. AEF had eind 2018 die € 40 miljoen nog niet uitgegeven (Jaarverslag FMO-AEF 2018),¹⁸ maar de minister voor BHOS zegt dat dat in 2019 wel is gelukt.

Het reguliere traject van DFCD startte in 2019 en zal tot en met 2022 worden gevuld met in totaal € 160 miljoen. In 2019 is een consortium van 4 partijen¹⁹ als fondsbeheerder aangetreden, met FMO als penvoerder. De minister voor BHOS verwacht van de fondsbeheerder dat die ten minste 50% investeert in klimaatadaptatie. Ook heeft de minister eisen gesteld aan de ontwikkelingsrelevantie en de landen en regio's waarin het fonds investeert (minimaal 25% in de minst ontwikkelde landen (MOL's) en minimaal 25% in de BHOS-focusregio's). DFCD is een revolverend fonds, maar de minister voor BHOS heeft geen

eisen gesteld aan de mate van revolverendheid. Dit omdat de eisen van investeren in MOL's en in adaptatieprojecten de investeringen risicovoller of in potentie minder winstgevend maken. Daardoor wordt revolveren lastiger.²⁰ Toch verwacht de fondsbeheerder van DFCD een revolverendheid van circa 80%.

5.4 Opvolging aanbevelingen verantwoordingsonderzoek 2018

In ons verantwoordingsonderzoek 2018 hebben we 4 aanbevelingen gedaan. In deze paragraaf beschrijven we de stand per eind 2019.

1. Verwijs naar het HGIS-Jaarverslag voor een overzicht van de internationale klimaatuitgaven in de HGIS

De minister zei vorig jaar in haar reactie voortaan in de begroting en het jaarverslag van BHOS te zullen verwijzen naar de bijlage in de HGIS-nota en het HGIS-Jaarverslag. Ook zegde zij toe daar per begrotingsartikel aan te geven welk aandeel van de middelen als klimaatfinanciering is aangeduid. Dit is in de begroting BHOS 2020 en de HGIS-nota 2020 inderdaad gebeurd.

2. Zorg voor inzicht in de hefboom van publieke en private klimaatfinanciering

De minister zei vorig jaar in haar reactie deze aanbeveling niet op te volgen. Zie verder § 5.2.5.

3. Geef meer inzicht in de verdeling van klimaatuitgaven over adaptatie en mitigatie en landen

De minister zegde vorig jaar in haar reactie toe meer informatie te zullen geven over de verdeling tussen klimaatadaptatie en klimaatmitigatie en het inzicht in de bestedingen per land te vergroten door in bijlage 5 van de HGIS-nota jaarlijks een overzicht per land op te nemen.

We zien dat het landenoverzicht in de HGIS-nota 2020 (bijlage 5) is uitgebreid (vergeleken met de HGIS-nota 2019) met extra landen. Ook is informatie opgenomen over de verdeling van de begrote publieke uitgaven over mitigatie en adaptatie, de verdeling van publieke klimaatuitgaven per artikel en de klimaatrelevantie. Over de geraamde gemobiliseerde private klimaatuitgaven is ook meer informatie opgenomen in de HGIS-nota 2020.

4. Zorg voor actuele informatie over resultaten

De minister zegde vorig jaar toe actuele informatie over resultaten te zullen leveren in het jaarverslag en de vernieuwde online resultatenrapportage. De cijfers op de website www.osresultaten.nl zijn op Verantwoordingsdag 2019 inderdaad geactualiseerd. Ook zijn de resultaten aangevuld met gegevens tot september 2018. We gaan

ervan uit dat op Verantwoordingsdag 2020 (20 mei) de cijfers en resultaten over 2019 worden gepubliceerd.

Daarnaast was de minister voor BHOS eind 2019 bijna klaar met de bouw van een extern klimaatdashboard met financiële gegevens.²¹ De link naar dit dashboard komt volgens de minister in het voorjaar 2020 beschikbaar. Dit dashboard kan zorgen voor een goed overzicht van de klimaatuitgaven en is in potentie veel informatiever dan de HGIS-bijlage. Wij zien dit als een positieve ontwikkeling.

5.5 Aanbeveling

Op basis van ons onderzoek over 2019 hebben wij 1 aanbeveling.

Gebruik de berekeningen van en inzichten in de hefboom van investeringen al gedurende de looptijd bij de besluitvorming rond nieuwe (investerings)activiteiten. Voor een goede afweging van inzet van publiek geld vinden wij het van belang om deze hefboom mee te wegen, naast factoren als klimaatimpact, focusregio/-land of kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep.

5.6 Oordeel over de 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 2019* 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 30 april 2020 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Afgerekende voorschotten

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking geeft aan dat de overschrijding van de tolerantiegrens op het niveau van afgerekende voorschotten voornamelijk werd veroorzaakt door een aantal transacties waarbij sprake was van te hoge afgeboekte bedragen op de openstaande voorschotten.

Interne beheersmaatregelen overdrachtsuitgaven

De minister is verheugd dat de Algemene Rekenkamer oordeelt dat het reviewbeleid en de staatssteuntoets voldoen aan de daarvoor geldende normen. De minister geeft in haar reactie aan dat ook uit eigen onderzoek blijkt dat er nog ruimte voor verbetering is, met name bij de vastlegging van de risicoanalyse in de beoordelingsmemoranda. De minister zet in op kennisontwikkeling bij directies en posten, onder andere door vergroting van het aanbod van relevante opleidingen. Verder worden de inspanningen die zijn gericht op het verhogen van bewustzijn geïntensiveerd door middel van het delen van best practices aan de hand van presentaties, interactieve workshops en reguliere overlegmomenten, met hierin een rol voor onder andere het Expertisecentrum Malversaties. De minister blijft aan de hand van regelmatige controles monitoren of de genomen maatregelen positieve effecten hebben op de kwaliteit van de risicoanalyse in de beoordelingsmemoranda. De daarbij gedane bevindingen worden teruggekoppeld aan de betrokken directies en posten, terwijl de meer algemene bevindingen breder in de organisatie worden gedeeld.

Internationale klimaatfinanciering

De minister verwelkomt de voortdurende aandacht voor dit volgens haar belangrijke beleidsterrein en het doet haar deugd dat naar tevredenheid grotendeels gevolg is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport bij het jaarverslag 2018.

De minister deelt onze opvatting dat het voor een goede afweging van de inzet van publiek geld van belang is om het hiervoor genoemde hefboomeffect mee te wegen naast factoren als klimaatimpact, focusregio of -land en kwetsbaarheid van een bevolkingsgroep. Zij neemt onze aanbeveling ter harte.

In dit verband merkt de minister op dat in 2019 een indicator voor gemobiliseerde private financiering is ingevoerd die niet alleen betrekking heeft op klimaat. Met gebruikmaking hiervan, alsmede van de cijfers die jaarlijks door de uitvoerders worden verstrekt, kan reeds gedurende de looptijd van de activiteiten meer inzicht worden verkregen in het rendement en de effectiviteit van bepaalde instrumenten. Dit inzicht zal de minister betrekken bij de besluitvorming omtrent nieuwe investeringen. Aldus zal de minister naast de bijdrage aan het bereiken van de resultaten voor klimaat en ontwikkeling, waaronder de inzet ten gunste van de meest kwetsbare groepen en de focusregio's, ook de mobilisatiekracht van de instrumenten meewegen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We bedanken de minister voor haar reactie.

Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2019

In deze bijlage vermelden wij via een visuele weergave de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de verplichtingen én uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2019* van BHOS. Op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2019 vindt u een totaaloverzicht van alle gecontroleerde bedragen en fouten en onzekerheden die we aantreffen in:

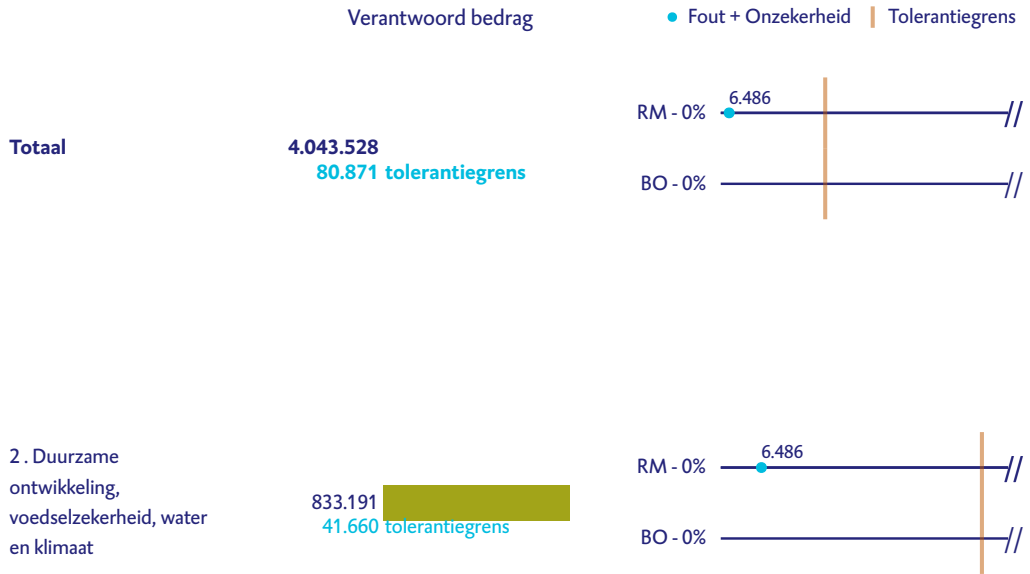
- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten
- Baten-lastendiensten

De visualisatie geeft de tolerantiegrens (percentage) door middel van een verticaal streepje weer. Dit geldt zowel voor het criterium *rechtmatigheid* als voor het criterium *betrouwbaar en ordelijk*. De visualisatie start met een weergave van de fouten en onzekerheden op het totaal van de verantwoordingsstaat en achtereenvolgens de begrotingsartikelen waar het hoogste percentage fouten en onzekerheden is geconstateerd. Begrotingsartikelen waar geen fouten en onzekerheden zijn geconstateerd, zijn niet in de visualisatie opgenomen. Naast het verantwoorde totaalbedrag per begroting is het totaalbedrag per begrotingsartikel opgenomen. Het groene kader illustreert de relatieve financiële omvang van het begrotingsartikel ten opzichte van het totaalbedrag per begroting.

**Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking
(XVII)**

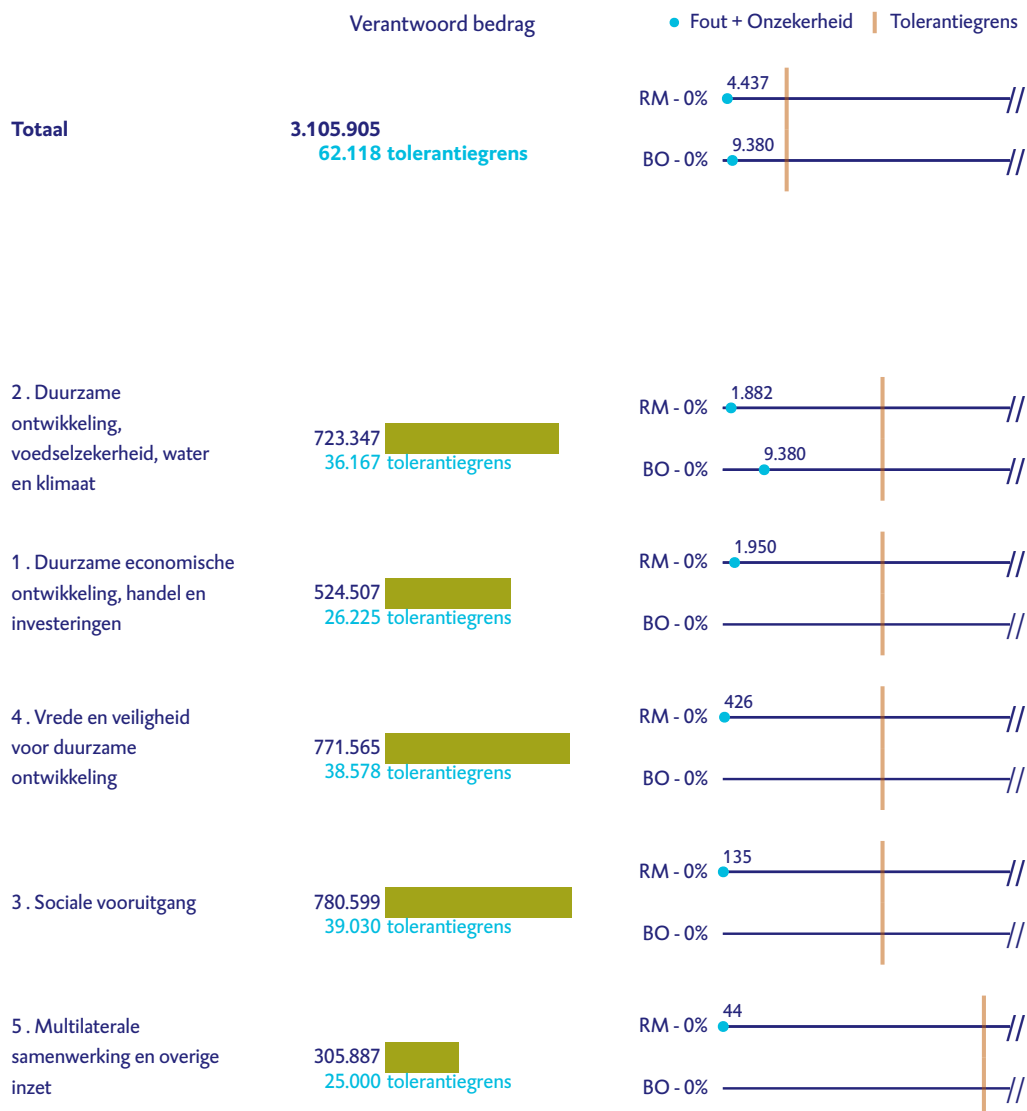
**Verplichtingen
Bedragen x € 1.000**

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



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

Uitgaven + Ontvangsten
Bedragen x € 1.000



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 van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet 2016. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer opgenomen in onze Staat van de rijksverantwoording, kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke (wettelijke) regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) die controleert ten behoeve van de ministers conform de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer stemt de risicoanalyse en de geplande controlewerkzaamheden met de ADR af. 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. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Ons onderzoek en onze oordelen sluiten aan op het budgetrecht van het parlement per begrotingsartikel.

Voor de informatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid beoordelen wij op grond van de Comptabiliteitswet 2016 risicogericht de maatregelen

voor een betrouwbare totstandkoming van deze niet-financiële informatie. 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 af over deze niet-financiële informatie. Wel onderzoeken wij of deze informatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We onderzoeken daarbij risicogericht de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen of essentieel zijn in de bedrijfsvoering. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een ‘onvolkomenheid’ of een ‘ernstige onvolkomenheid’. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico’s en aandachtspunten.

Voor ons onderzoek naar informatiebeveiliging hebben we de samenhang gezocht tussen de BIR:2012, BIR:2017 en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het normenkader is opgebouwd uit 4 onderdelen van het volwassenheidsmodel dat we in 2018 gehanteerd hebben: Governance, Organisatie, Risk management en Incident management.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsinformatie. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.

Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken over dit onderwerp voldoende informatie hebben gekregen.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Eindnoten

1. Official Development Assistance (ODA) is officiële ontwikkelingshulp.
2. In de HGIS worden de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld.
3. Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond 5 focusregio's.
4. Deze figuur is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Medio april 2020 bleek het gemobiliseerd privaat kapitaal € 864 miljoen in plaats van € 860 miljoen.
5. De tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond "De 5 focusregio's ontvangen...".
6. De beeldboodschap in figuur 4 is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond "...vooral naar minst ontwikkelde landen in de 5 focusregio's".
7. Dit cijfer is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Medio april 2020 bleek het gemobiliseerd privaat kapitaal € 864 miljoen in plaats van € 860 miljoen.
8. Deze figuur is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Medio april 2020 bleek het gemobiliseerd privaat kapitaal € 864 miljoen in plaats van € 860 miljoen.
9. Official Development Assistance (ODA) is officiële ontwikkelingshulp.
10. BHOS (2019). *Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 4 juni 2019 inzake beantwoording vragen commissie over het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) vraag 17*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 200 XVII, nr. 8. Den Haag: Sdu.
11. In 2016 bracht een OESO-rapport in beeld welke hefboomwerking van de leningen van de verschillende ontwikkelingsbanken verwacht kan worden op basis van de ervaringen in 2013 en 2014. De leningen van ontwikkelingsbanken bleken gemiddeld 42% van de waarde van de lening aan private investeringen te mobiliseren. Dit percentage wordt gebruikt om te berekenen hoeveel private investeringen met de Nederlandse bijdragen aan de multilaterale ontwikkelingsbanken zijn gemobiliseerd.
12. Dit beleidskader is bedoeld voor partnerschappen met Nederlandse maatschappelijke organisaties en betreft ruim € 1,2 miljard voor 5 jaar, 2021 t/m 2025. Publicatiedatum 3 december 2019.
13. Publicatie in Staatscourant 25 november 2019, inschrijving vanaf 2 januari 2020.
14. Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond "22 landen en 1 regio...".

15. <https://www.government.nl/documents/publications/2019/02/05/climate-change-profiles>.
16. De meerjarige landenstrategie (MLS) geeft inzicht in de belangrijkste thema's (en SDG's) voor het ontwikkelingsbeleid voor dat land. Sinds 2018 heeft Nederland voor 26 landen en 1 regio een MLS opgesteld en online gepubliceerd voor de periode 2019-2022.
17. Deze figuur is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister voor BHOS voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Er stond "22 landen en 1 regio...".
18. Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk XVII) van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 2 oktober 2019, Den Haag: eigen beheer.
19. De 4 partijen zijn Wereld Natuur Fonds Nederland (WWF NL), SNV Netherlands Development Organisation (SNV), Climate Fund Managers (CFM) en Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).
20. Zie ons onderzoek *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* (16 april 2019) voor meer informatie over deze fondsen bij BHOS en andere ministeries.
21. De ontvangende partijen zijn waar nodig geanonimiseerd.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2020