VERANTWOORDINGSONDERZOEK

# Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (XVII)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025

Algemene Rekenkamer

# Vooraf

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

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

In 2024 heeft een naamswijziging plaatsgevonden. De benaming ‘minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)’ is veranderd in ‘minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO)’. In dit verantwoordingsonderzoek gebruiken wij de oude benaming waar het gaat over het Jaarverslag. Als het over de minister gaat hanteren wij de nieuwe benaming, met uitzondering van passages waar het expliciet alleen gaat over de periode voor de aantreding van het kabinet-Schoof.

# Inhoud


## 1. Onze conclusies | 4

## 2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 7

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 7

2.2 Feiten en cijfers ministerie | 10

## 3. Beleidsresultaten | 13

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 13

3.2 Economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf | 14

3.3 Beleidsevaluaties | 28

3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 35

3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 35

## 4. Bedrijfsvoering | 36

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 37

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39

4.3 Onvolkomenheden | 40

4.4 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 41

4.5 Revolverende fondsen DGGF en DTIF | 42

4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

## 5. Financiële informatie | 50

5.1 Oordeel over de financiële informatie | 51

5.2 Toelichting financiële oordelen | 52

## 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 54

6.1 Reactie minister voor BHO | 54

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 56

## Bijlagen | 58

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2024 | 58

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 60

Bijlage 3 Literatuur | 68

Bijlage 4 Begrippenlijst | 71

# 1. Onze conclusies

**Voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingshulp (BHO) waren in 2024 de uitgaven € 3.986 miljoen, de ontvangsten € 76 miljoen en de verplichtingen € 3.336 miljoen.**

**De minister voor BHO heeft grote bezuinigingen aangekondigd: vanaf 2027 wordt er structureel € 2,4 miljard bezuinigd op ontwikkelingshulp. Het resterende budget na deze bezuiniging is circa € 3.124 miljoen in 2027. De minister voor BHO heeft net als in voorgaande jaren ook over 2024 beperkt zicht op de resultaten van de bestede middelen. Transparantie over doelen en het vaststellen van resultaten van beleid zijn minstens zo belangrijk als het gaat om de effecten van de aangekondigde bezuinigingen. Hiervoor is een robuuste administratie als basis van belang. Daarom is het teleurstellend dat wij bezwaar hebben moeten maken bij het financieel beheer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De minister van BZ heeft geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen hij is aangegaan, noch welke voorschotten hij precies heeft verstrekt met publiek geld. Dit heeft ook gevolgen voor de financiële informatie van de minister voor BHO.**

## Nederlandse midden- en kleinbedrijf tevreden, maar resultaat van economische diplomatie is onbekend

De minister van BZ en de minister voor BHO gaven in 2024 ongeveer € 275 miljoen uit aan economische diplomatie. Diplomaten en andere medewerkers op de economische afdelingen van ambassades en consulaten faciliteren het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (mkb) bij de start of uitbreiding van hun activiteiten op buitenlandse markten. Mkb'ers die hiervan gebruikmaken zijn (zeer) tevreden, omdat dit volgens hen 'deuren opent', marktkennis vergroot en toegang biedt tot lokale netwerken. Er zijn echter geen meetbare doelstellingen en de resultaten zijn onbekend. De minister voor BHO heeft daarnaast nauwelijks inzicht in hoeverre economische diplomatie bijdraagt aan het verdienvermogen van Nederland.

## Rapportage internationaal klimaatbeleid doet geen uitspraak over resultaten

De minister voor BHOS heeft tussen 2016 en 2023 ongeveer € 3,7 miljard uitgegeven aan internationaal klimaatbeleid. De periodieke rapportage die de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van BZ (BHOS, 2024) heeft uitgevoerd voor dit beleid voldoet aan de normen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). IOB kon echter geen oordeel geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid als geheel. Dat komt doordat de minister de resultaten niet goed volgt en evalueert. Het is belangrijk dat de minister dit voortaan wel goed aanpakt. Dan wordt voor de minister en het parlement ook duidelijk of het geld goed besteed wordt en of de gewenste resultaten bereikt worden.

## Informatievoorziening over revolverende fondsen kan beter

De minister voor BHO is verantwoordelijk voor 12 revolverende fondsen. De maximale bijdrage van de minister aan deze 12 revolverende fondsen bedraagt € 2,5 miljard. Revolverende fondsen hebben als kenmerk dat uitgaven uit de fondsen, zoals bijvoorbeeld leningen, na enige tijd worden terugontvangen, waarna de minister ze opnieuw kan inzetten. We hebben onderzoek gedaan naar het Dutch Good Growth Fund (DGGF) en het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF). We constateren dat de informatievoorziening over deze fondsen aan het parlement beter kan.

Een belangrijk verbeterpunt is daarnaast dat het verantwoordings- en controlekader dat de minister heeft voor Invest International wordt

herijkt. Dit is nodig zodat de minister tijdig inzicht kan krijgen in de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële transacties. Dat is nu niet het geval. We beoordelen de tekortkomingen als een onvolkomenheid.

### Interne beheersing ministerie van BZ niet op orde

De minister voor BHO maakt voor haar bedrijfsvoering gebruik van het apparaat van het ministerie van BZ. De (financiële) administratie van verplichtingen en voorschotten schoot in 2024 ernstig tekort. Er is vanuit het financiële systeem (SAP) geen inzicht in en controle van de verplichtingen en voorschotten mogelijk. Hierdoor heeft de minister geen goed zicht op hoeveel en welke verplichtingen zijn aangegaan, noch welke voorschotten precies zijn verstrekt met publiek geld. Hierdoor was het ook niet mogelijk om de financiële overzichten in het jaarverslag 2024 tijdig op te stellen en kon de controle daarvan niet op tijd plaatsvinden. Het jaarverslag 2024 is vertraagd opgeleverd. Bovendien was forse ondersteuning van de Auditdienst Rijk (ADR) nodig om de juiste correcties aan te brengen in de financiële overzichten. De interne beheersing is niet op orde door keuzes die de minister van BZ in het verleden heeft gemaakt voor IT-vernieuwing en door inrichtingskeuzes voor de administratie die in strijd zijn met de comptabele wet- en regelgeving.

### Bezwaar leidt tot verbeterplan

Op 2 april 2025 hebben wij bezwaar gemaakt vanwege het financieel beheer bij het ministerie van BZ. Wij vroegen de minister van BZ en de minister voor BHO om op korte termijn een verbeterplan op te stellen. Dit plan ontvingen wij op 30 april 2025. Dit verbeterplan voldoet aan de door ons gestelde eisen en vormt een goede basis om het financieel beheer weer op orde te brengen. De bestaande ernstige onvolkomenheid bij het ministerie van BZ kan daarmee worden opgelost. In ons verantwoordingsonderzoek 2025 zullen wij de voortgang aandachtig volgen en verwachten wij de eerste resultaten te zien.

## Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Op totaalniveau kloppen de cijfers, met uitzondering van de uitgaven en ontvangsten. Ook is het geld volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten.

# Onvolkomenheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

| Nieuwe onvolkomenheid | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|
| 1. Toezicht op Invest International | | | | ✗ |

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
⏸ De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

**Verder in het rapport**


- Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

# 2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

De minister voor BHO is verantwoordelijk voor internationale handel, ontwikkelingssamenwerking en internationaal milieu- en klimaatbeleid. Voor BHO waren in 2024 de uitgaven € 3.986 miljoen, de ontvangsten € 76 miljoen en de verplichtingen € 3.336 miljoen. De 4 hoofddoelen van het beleid van de minister voor BHO 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. Voor de uitvoering van haar beleid maakt de minister voor BHO gebruik van het apparaat van het ministerie van BZ. In het *Jaarverslag 2024 BHOS* (BHOS, 2025) rapporteert de minister aan de hand van een aantal indicatoren en streefwaarden over de behaalde resultaten. Niet alle resultaten zijn kwantitatief meetbaar, waardoor de verantwoording deels bestaat uit kwalitatief omschreven resultaten. Op dit moment werkt de minister aan een nieuwe verantwoordingssystematiek voor haar beleid.

## 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

**Maatschappelijke ontwikkelingen**

Op het beleidsterrein van de minister voor BHO zijn voor 2024 enkele binnen- en buitenlandse ontwikkelingen relevant. We beschrijven ze hierna kort.

*Binnenlandse ontwikkelingen*

Bij het aantreden van het kabinet-Schoof op 2 juli 2024 is de naam van de portefeuille veranderd van 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)' naar 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO)'. In dit verantwoordingsonderzoek gebruiken wij de oude benaming waar het gaat over het *Jaarverslag 2024 BHOS*. Als het over de minister gaat, gebruiken we de nieuwe naam BHO. Met uitzondering van de passages waarin het expliciet alleen gaat over de periode vóór het kabinet-Schoof.

Het kabinet-Schoof stelt andere prioriteiten dan zijn voorganger. De komende jaren bezuinigt de minister voor BHO op het budget voor *Official Development Assistance* (ODA). Het ODA-budget wordt bepaald aan de hand van de OESO-norm: 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni). Sinds het kabinet-Rutte II neemt Nederland 0,7% van het bni minus een korting van € 1,4 miljard als uitgangspunt voor de berekening van het ODA-budget. Het huidige kabinet heeft besloten verder te bezuinigen op het ODA-budget. De bezuinigingen lopen op tot structureel € 2,4 miljard vanaf 2027. Bovendien is in de begroting 2025 de koppeling met het bni losgelaten. Naast geld voor ontwikkelingshulp mogen verschillende andere uitgaven toegerekend worden aan het ODA-budget. Bijvoorbeeld de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers in Nederland, een deel van de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie (EU) en een deel van de apparaatskosten van het ministerie van BZ (BHO, 2025).

Nederland zit al enkele jaren onder de norm van 0,7% van het bni. In 2024 was het ODA-percentage 0,62% van het bni. Met de bezuinigingen van het huidige kabinet zakt Nederland de komende jaren verder onder de norm, tot 0,44% in 2029. Bij de behandeling van de begroting 2025 heeft de Eerste Kamer op 25 maart 2025 de (gewijzigde) Motie-Huizinga-Heringa aangenomen waarin het de minister verzoekt om de huidige systematiek, waarbij het ODA-budget gekoppeld is aan het bni, structureel te waarborgen. Indien mogelijk terugwerkend per 2025, maar in ieder geval ingaande per 2026.

*Buitenlandse ontwikkelingen*

Ook 2024 was een geopolitiek onzeker en turbulent jaar. Niet alleen door de voortdurende gewapende conflicten in Oost-Europa en in het Midden-Oosten, maar ook door de aanstaande nieuwe regering in de Verenigde Staten. Hierdoor staat Europa voor nieuwe uitdagingen, zowel militair als economisch. In Afrika kregen meer mensen te maken met extreme weersomstandigheden, zoals droogte en overstromingen. Honger en migratie, vooral in Soedan, namen hierdoor toe. Deze internationale ontwikkelingen laten Nederland niet ongemoeid en ze raken het beleid van de minister voor BHO. Dit beleid heeft baat bij stabiliteit in het buitenland, zowel in handel als in migratievraagstukken.

Uit het *Jaarverslag 2024 BHOS* blijkt dat Nederlandse kennis en kunde in 2024 onder meer is ingezet om voedselschaarste uit te bannen, voedselsystemen te versterken en de paraatheid te verhogen voor wereldwijde pandemieën. Uit de rapportage blijkt ook dat in 2024 6 van de beoogde 12 economische missies zijn uitgevoerd. Deze niet-volledige uitvoering had volgens de minister te maken met de aantreding van nieuwe bewindspersonen.

**Brede welvaart**

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

In de Factsheets Brede Welvaart 2024 (CBS, 2024d) vallen een paar ontwikkelingen op. De invoer van goederen stijgt trendmatig, waarbij de invoer van goederen uit hoge-inkomenslanden het hoogst is. Zo is de invoer van goederen uit lage-inkomenslanden € 39 per inwoner, uit lagemiddeninkomenslanden € 1.622 per inwoner, uit hogemidden-inkomenslanden € 4.615 per inwoner en uit hoge-inkomenslanden € 21.286 per inwoner. Nederland is een van de grote importeurs van grondstoffen en hulpstoffen. De hoeveelheid biomassa, fossiele energiedragers, metalen en niet-metaal mineralen die per inwoner wordt ingevoerd hoort bij de hoogste van de EU. Inkomensoverdrachten en ontwikkelingshulp zijn in Nederland relatief hoog vergeleken met andere landen in de EU.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de meeste indicatoren die momenteel in de factsheets staan slechts een zeer beperkte relatie hebben met het beleid waar de minister voor BHO verantwoordelijk voor is. Dit wordt ook beschreven in de samenvatting bij de Factsheet Brede Welvaart die het ministerie van BZ heeft opgesteld. De factsheets zijn een goede eerste stap om inzicht te geven in de raakvlakken van brede welvaart met de beleidsterreinen van de minister en om handvatten te bieden voor het politieke debat, maar de beschikbare indicatoren zijn beperkt. Het is volgens ons van belang dat de minister voor BHO samen met het CBS indicatoren ontwikkelt die beter aansluiten op haar beleid.

**Figuur 1** *Brede welvaart*

**In de Monitor Brede Welvaart is te zien dat de invoer van goederen trendmatig stijg**

| | Trend |
|---|---|
| **Partnerschap om doelstellingen te bereiken (elders)** | |
| Invoer van goederen uit lageinkomenslanden<br>**€ 39** | - |
| Invoer van goederen uit lagemiddeninkomenslanden<br>**€ 1.622** | ↗ |
| Invoer van goederen uit hogemiddeninkomenslanden<br>**€ 4.615** | - |
| Invoer van goederen uit hogeinkomenslanden<br>**€ 21.286** | ↗ |

*Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren.*
*Zie voor meer informatie:*
*https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals*
*Bron: CBS, 2025*

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

## 2.2 Feiten en cijfers ministerie

De minister voor BHO heeft in 2024 € 3.986 miljoen uitgegeven. Dit is 1% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 3.336 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 76 miljoen.

**Tabel 1** *BHOS (XVII) in miljoenen €*

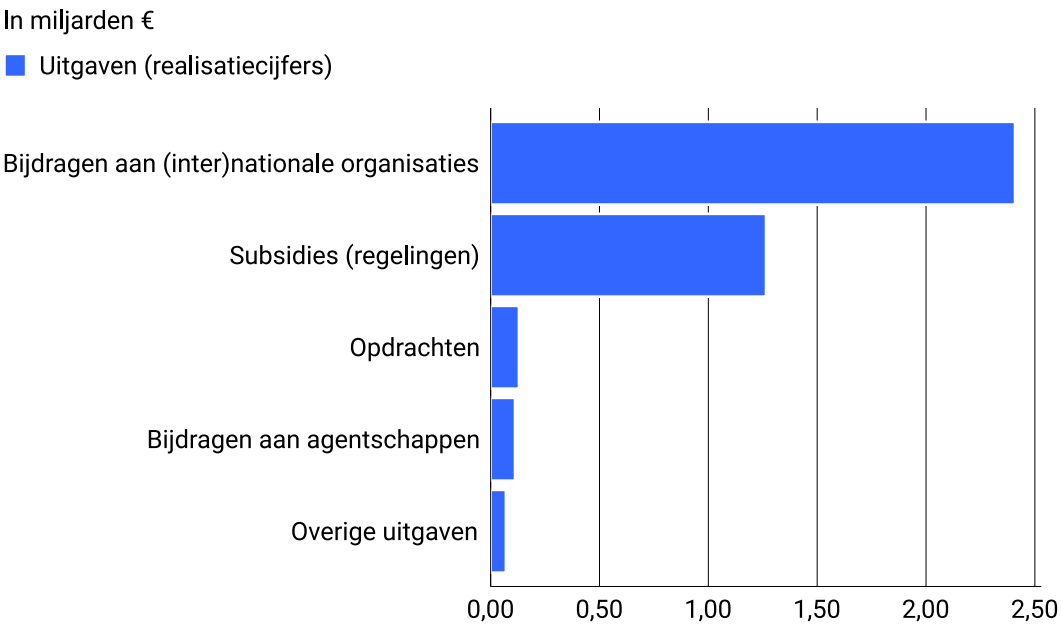
| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Verplichtingen | 4.527 | 4.967 | 3.336 |
| Uitgaven | 3.658 | 3.904 | 3.986 |
| Ontvangsten | 101 | 135 | 76 |

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van de minister voor BHOS. In totaal gaf de minister € 82 miljoen meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het begrotingsartikel voor duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat.

**Tabel 2** *BHOS (XVII) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024 in miljoenen €*

| Begrotingsartikel | 2023 | 2024 | Verschil |
|---|---|---|---|
| 1. Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen | 639 | 645 | 5 |
| 2. Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat | 897 | 960 | 63 |
| 3. Sociale vooruitgang | 831 | 835 | 5 |
| 4. Vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling | 1.114 | 1.101 | -13 |
| 5. Multilaterale samenwerking en overige inzet | 423 | 445 | 22 |
| **Totaal** | **3.904** | **3.986** | **82** |

**Figuur 2** *Uitgaven minister voor BHO in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)*




*Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.*

De uitgaven van de minister voor BHO zijn hoofdzakelijk subsidies (€ 1.264 miljoen) aan ontwikkelingsorganisaties en bijdragen (€ 2.409 miljoen) aan internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties of de Wereldbank (figuur 2). Dit betekent dat de minister voor het bereiken van haar beleidsdoelen sterk afhankelijk is van externe partners. Bij de subsidies is de minister zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld. Bij de bijdragen aan internationale organisaties moet de minister toezicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.

**Onderzochte onderwerpen in relatie tot de begroting van BHO**

In hoofdstuk 3 van dit rapport staan de resultaten van ons onderzoek naar de *Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid 2016-2022*. De uitgaven voor internationaal klimaatbeleid komen uit artikel 2.3 en bedroegen in 2024 in totaal € 347 miljoen. Daarnaast zijn er uitgaven die onder andere begrotingsartikelen vallen die zich ook kwalificeren als klimaatuitgaven.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de revolverende fondsen Dutch Good Growth Fund (DGGF) en Dutch Trade and Investment Fund (DTIF). Het vermogen van deze fondsen staat buiten de rijksbegroting. In 2024 is € 5 miljoen van het DTIF aan Invest International overgemaakt en is voor € 14,5 miljoen gestort in de begrotingsreserve ter dekking van afgegeven garanties. In het DGGF is in 2024 niets gestort en waren er geen toevoegingen aan de begrotingsreserve voor garanties.

# 3. Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van haar beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid op het gebied van economische diplomatie van de minister van BZ en de minister voor BHO. In dit onderzoek staan de effecten van het beleid voor bedrijven centraal.

Daarna volgt een terugblik op eerdere onderzoeken (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van BHOS in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

## 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

In bijlage 4 bij het jaarverslag (BHOS, 2025) geeft de minister een overzicht van de 20 indicatoren en bijbehorende streefwaarden van haar beleid. Het is goed dat de minister de resultaten van haar beleid inzichtelijker maakt door aan te geven wat haar doelstellingen zijn en in hoeverre zij deze heeft behaald. Duidelijke doelstellingen en goede indicatoren zijn belangrijk omdat de minister daarmee een goed beeld kan geven van de behaalde resultaten van het beleid. In 2024 hebben we 2 rapporten gepubliceerd: *Resultaten téllen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden* (Algemene Rekenkamer, 2024b) en

*Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* (Algemene Rekenkamer, 2024a) waarin we rapporteerden over de opvang van vluchtelingen in de regio. In beide rapporten concludeerden we dat de huidige werkwijze met indicatoren niet goed werkt en een beperkt beeld van de werkelijkheid geeft. De minister werkt daarom op verzoek van de Tweede Kamer aan een nieuwe verantwoordingssystematiek. In onderstaande tabel 3 is een voorbeeld opgenomen van de 2 indicatoren voor het resultaatgebied drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne.

**Tabel 3** *Indicatoren voor resultaatgebied drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne*

| Indicator | Streefwaarde 2024 | Realisatie 2024 |
|---|---|---|
| Het aantal mensen met toegang tot een verbeterde waterbron | 2.200.000 | 3.663.236 |
| Het aantal mensen met toegang tot verbeterde sanitaire voorzieningen en voorlichting over hygiënische leefomstandigheden | 3.800.000 | 6.490.907 |

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is besloten om de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking met structureel € 500 miljoen te verhogen. In ons verantwoordingsonderzoek van vorig jaar (Algemene Rekenkamer, 2024a) onderzochten we of de minister voor BHOS de inzet van het extra geld en de daarmee te bereiken resultaten zorgvuldig heeft onderbouwd, en hoe deze intensivering verloopt. We constateerden toen dat de minister voor BHOS rapporteerde over de resultaten van haar beleid, maar niet specifiek over de resultaten van het extra geld. Dat geldt ook voor de rapportage van de minister hierover in het *Jaarverslag BHOS 2024*.
De komende jaren gaat de minister bezuinigen. Net als dat het van belang is om te volgen wat met het extra geld wordt bereikt, is het van belang om te weten wat het effect is van de bezuinigingen. We vragen de minister om hier transparant over te zijn in de toekomstige begrotingen en jaarverslagen.

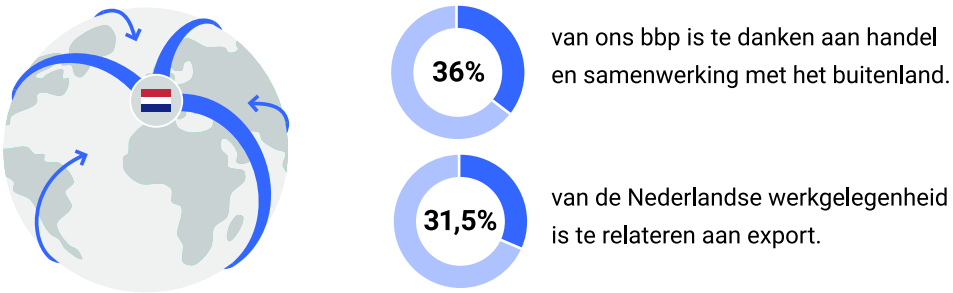
## 3.2 Economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf

### 3.2.1 Inleiding

Een aanzienlijk deel van het Nederlandse inkomen hangt samen met handel en samenwerking met het buitenland. Ruim 36% van ons bbp werd in 2023 verdiend aan de export van goederen en diensten van Nederlandse makelij. Dit komt neer op € 376 miljard. Daarnaast was 31,5% van de Nederlandse werkgelegenheid te

relateren aan export (CBS, 2024a). Nederland is van oudsher een handelsland. Onze economie is sterk verweven met die van Europa en met de rest van de wereld. In figuur 3 is dit weergegeven. Hier liggen kansen voor nieuwe afzetmarkten en verdere groei van onze export en werkgelegenheid. Het kabinet-Schoof voert daarom, in navolging van de kabinetten-Rutte, een actief handelsbeleid en helpt Nederlandse ondernemers om succesvol in het buitenland te zijn. Het doel hiervan is bijdragen aan de verdere versterking van het 'internationale verdienvermogen van Nederland' (BZ, 2022).

**Figuur 3** *Relatie Nederlandse economie met Europa en de rest van de wereld*




**Economische diplomatie**

Het ministerie van BZ speelt via 'economische diplomatie' een actieve rol bij handelsbevordering.

> **Economische diplomatie**
> Economische diplomatie is de inzet van overheidsrelaties en -invloed om de internationale handel en investeringen van Nederlandse bedrijven te bevorderen (BZ, 2019).

Vooral het Nederlandse mkb kan rekenen op extra steun en advies van diplomaten en andere medewerkers op Nederlandse ambassades en consulaten. Het is de bedoeling dat het Nederlandse mkb hierdoor een betere en snellere toegang tot markten elders ter wereld krijgt.

**Nederlandse mkb'ers zijn (zeer) tevreden over economische diplomatie**

We onderzochten of de inzet van economische diplomatie van toegevoegde waarde is voor het Nederlandse mkb. Is het voor deze groep ondernemers nuttig advies te vragen aan een ambassade, naar een netwerkreceptie op een Nederlandse residentie te gaan of deel te nemen aan een handelsmissie? Om hier zicht op te krijgen, hebben we in binnen- en buitenland deelgenomen aan verschillende handelsevenementen.

Zo woonden we de Vlaams-Nederlandse Handelsdag bij, die georganiseerd werd door de Nederlandse ambassade in Brussel. Ook gingen we mee met een meerdaagse handelsmissie van de minister voor BHO naar het Verenigd Koninkrijk, georganiseerd door de ambassade in Londen. We hebben op deze en alle andere evenementen willekeurige Nederlandse mkb'ers aangesproken en hen onder meer gevraagd waarom ze op het evenement waren afgekomen, wat deelname daaraan hen mogelijk oplevert en wat hun overige ervaringen zijn met de dienstverlening van de ambassades en consulaten van het ministerie van BZ. Daarnaast hebben we bij ons bezoek aan de Nederlandse ambassade in Nairobi geparticipeerd in een Ronde Tafel met verschillende Nederlandse partijen, waaronder mkb'ers.

Tijdens al deze evenementen hebben we in totaal met ruim 50 Nederlandse mkb'ers van gedachten kunnen wisselen over hun ervaringen met economische diplomatie. Een aantal van hen komt in dit rapport aan het woord. Om inzicht te krijgen in de kosten en baten van economische diplomatie zijn we tevens nagegaan of de minister van BZ en de minister voor BHO weten wat de resultaten zijn van economische diplomatie in het algemeen, en van het mkb-stimuleringsbeleid in het bijzonder. We publiceren dit onderzoek zowel in het *Rapport bij het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Buitenlandse Zaken* als in het *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.*

Wij constateren dat Nederlandse mkb'ers die gebruik maken van dienstverlening van BZ in de vorm van economische diplomatie daarover (zeer) tevreden zijn.

**Relatie met bezuinigingen op postennet**

Inzicht in de resultaten van economische diplomatie is van belang, ook in verband met de aangekondigde bezuiniging van 10% op alle Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland (BZ, 2024). In 2024 is circa € 742 miljoen aan de posten uitgegeven, zowel personeel als materieel. Deze ambassades en consulaten worden ook wel aangeduid als 'de posten of 'het postennet'. Bij bezuinigen helpt het als de posten hun prestaties en resultaten goed verantwoorden. Uit ons onderzoek blijkt dat sluiting van een ambassade of consulaat niet zonder diplomatieke gevolgen is. Het gastland kan de sluiting van een post ook opvatten als een belediging omdat 'de vriendschap' eenzijdig beëindigd wordt.

Bij dit onderzoek hebben we 6 ambassades betrokken: Londen, Parijs, Washington, Hanoi, Brussel en Nairobi. Onze bevindingen zijn illustratief en niet bedoeld om een oordeel te geven over de resultaten van economische diplomatie van het volledige postennet van het ministerie van BZ. In bijlage 2 staat de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

### 3.2.2 De posten geven mkb'ers steuntje in de rug

Om succesvol over de grens te zijn doen Nederlandse mkb'ers er goed aan zich voor te bereiden op zakendoen met het buitenland. Waar liggen de beste marktkansen, wie zijn betrouwbare zakenpartners, zijn er relevante cultuurverschillen en welke wet- en regelgeving is van toepassing? Nederlandse mkb'ers kunnen terecht bij Nederlandse diplomaten en andere medewerkers op de posten om antwoord op deze vragen te krijgen.

**Mkb'ers kunnen het wereldwijde Nederlandse postennet inschakelen**

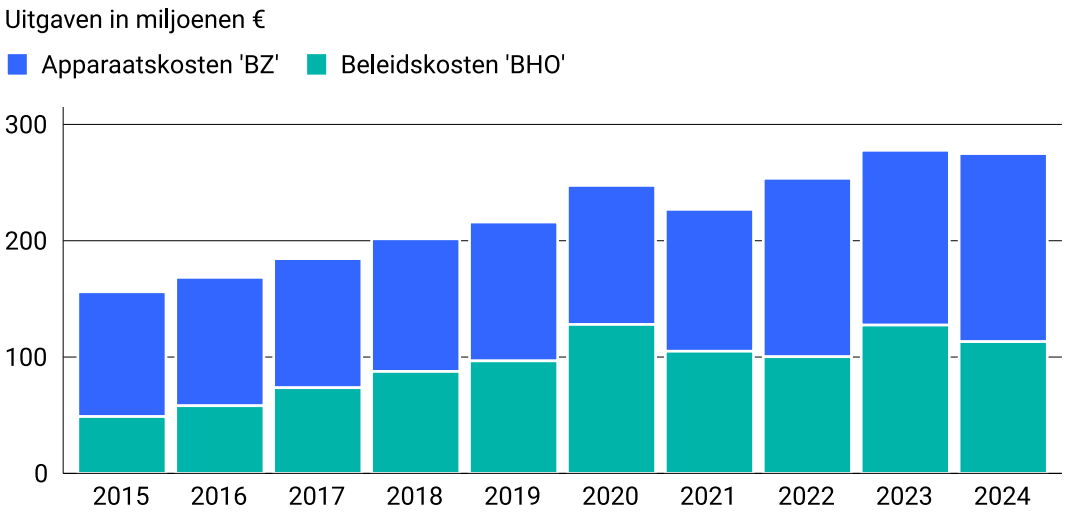
Nederland heeft wereldwijd 106 ambassades en 28 consulaten en staat daarmee op de 17e plaats als het gaat om de grootte van het postennet, blijkt uit de *Global Diplomacy Index*. Diplomaten en andere medewerkers werkzaam op de economische afdelingen van deze posten hebben de opdracht om Nederlandse mkb'ers zo goed mogelijk te faciliteren bij de start of uitbreiding van hun activiteiten op buitenlandse markten. Uit cijfers die we van het ministerie van BZ hebben ontvangen blijkt dat de economische afdelingen van alle posten in 2024 met 3.863 bedrijven in de categorie mkb contact hebben gehad. Dit zijn zowel bedrijven in Nederland als buitenlandse bedrijven in Nederland. De economische afdelingen zijn vooral actief in landen waarmee Nederland duurzame handelsrelaties onderhoudt, zoals de EU-landen, de Verenigde Staten, China, de Golfregio, Zuidoost-Azië en Brazilië. Dit correspondeert met de 25 prioritaire markten en 2 strategische regio's van de handelsagenda van het kabinet. Dit zijn ontwikkelde en opkomende markten waar nu en in de toekomst verdienkansen liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven (BZ, 2022).

**Mensen en middelen voor economische diplomatie komen uit 2 begrotingen**

Van het totaal aantal medewerkers dat verbonden is aan het postennet van het ministerie van BZ, is ongeveer 620 fte (17,5%) werkzaam bij de economische afdelingen die op de posten zijn ingericht. Daarvan wordt 260 fte (42%) gefinancierd door het ministerie van BZ. Op deze afdelingen werken vaak ook attachés van andere ministeries, zoals van de ministeries van EZ, LVVN en IenW. De personeelskosten van BZ worden begroot en verantwoord op artikel 7 Apparaat op de begroting van het ministerie van BZ. Kosten samenhangend met het handelsbeleid en de uitvoering hiervan worden niet op dit artikel begroot en verantwoord, maar op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen van de begroting en het jaarverslag BHOS. De kosten van economische diplomatie worden dus gefinancierd uit 2 begrotingen. Figuur 4 laat dit zien. Uit deze figuur blijkt ook dat de totale kosten voor economische diplomatie in 2024 ongeveer € 275 miljoen zijn en in 2024 licht gedaald zijn. De minister voor BHO heeft een eigen begroting, legt daarover verantwoording af, maar heeft geen eigen 'apparaat'. Diplomaten en andere medewerkers op de posten voeren het handelsbeleid van de minister voor BHO uit.

**Figuur 4** *Meerjarig overzicht kosten economische diplomatie*

**Voor de kosten van economische diplomatie zijn 2 ministers verantwoordelijk**




**Aanbod van economische diplomatie is divers**

Dienstverlening van het ministerie van BZ in de vorm van economische diplomatie wordt vaak aangeboden aan het begin van exportplannen van een Nederlandse mkb'er. De dienstverlening kan bestaan uit activiteiten die individueel (advies op maat) of collectief (handelsdagen of -missies) zijn, of een combinatie hiervan. Figuur 5 laat op hoofdlijnen zien welke dienstverlening diplomaten en andere medewerkers aan Nederlandse mkb'ers kunnen aanbieden en welke weg deze ondernemers vervolgens kunnen afleggen.

**Figuur 5** *Economische diplomatie voor Nederlandse mkb'ers*

**Nederlandse mkb'er kan steuntje in de rug krijgen van de post**

Meestal benadert een mkb'er een Nederlandse ambassade of consulaat via e-mail of telefonisch met een vraag, bijvoorbeeld over zakendoen in een bepaald land of sector, de marktkansen aldaar of subsidiemogelijkheden voor exportplannen. Als plannen concreter zijn, dan kunnen mkb'ers zich, afhankelijk van hun wensen of wat er nodig is, op verschillende manieren laten 'klaarstomen' om een nieuwe markt te betreden.

Een voorbeeld is de aanpak van de Nederlandse ambassade te Brussel. Deze ambassade biedt de 'Introductie Marktentree' aan. In samenwerking met private partners, zoals de Nederlandse Kamer van Koophandel voor België en Luxemburg en het Holland House, en andere experts in de domeinen communicatie, sales, HR en rechtspraktijk, worden elk kwartaal 10 mkb'ers op de ambassade uitgenodigd. Tijdens de introductiedag spreken zij 1-op-1 met de experts om hun ambities richting Vlaanderen, Brussel en Wallonië concreet te maken. Ook krijgen ze tips om deze te verwezenlijken. Aansluitend is er een netwerkreceptie waarvoor de ambassade contacten uitnodigt die relevant zijn voor de deelnemende bedrijven. Een andere vorm van dienstverlening van de ambassade Brussel zijn de jaarlijkse Vlaams-Nederlandse Handelsdagen. Op het programma van deze dagen staan informatiesessies over zakendoen in België (bijvoorbeeld over cultuurverschillen), wordt *matchmaking* met relevante handelspartners in het buitenland gefaciliteerd en is er gelegenheid om te netwerken met andere potentiële handelspartners en dienstverleners.

**Mkb'ers aan het woord: "Deze receptie had echt impact!"**

Er zijn ook private dienstverleners die mkb'ers 'klaarstomen' voor de buitenlandse markt. Maar veel mkb'ers waarderen juist de publieke dienstverlening van de ambassades, om redenen van betrouwbaarheid en objectiviteit.

Wanneer een ambassade of consulaat concreet zicht heeft op het handelspotentieel van een bepaalde sector, wordt er vaak voor gekozen een meerdaagse handelsmissie al of niet met een minister te organiseren. Missies hebben een bepaald thema (denk aan medische technologie of energietransitie) of gaan over een specifieke sector (denk aan mobiliteit of landbouw). Tijdens missies verblijven minister en deelnemers in hetzelfde 'missiehotel' en is er verspreid over meerdere dagen een gevarieerd programma. Bijvoorbeeld een welkomstreceptie voor de deelnemers, werkconferenties, *matchmaking*, een handelsdiner en verschillende bedrijfsbezoeken per sector. Vervolgens is het aan de mkb'er om, verrijkt met nieuwe kennis en contacten, 'de markt' op te gaan en vervolgstappen voor de exportplannen te zetten, zoals

onderhandelingen met een potentiële handelspartner. Het postennet van het ministerie van BZ is hierbij in de regel niet meer inhoudelijk betrokken. Al stellen ambassades soms nog wel hun residentie ter beschikking, bijvoorbeeld voor het tekenen van een handelsakkoord.

**Mkb'ers aan het woord: "Handelsmissies kosten mij veel tijd, maar brengen mij ook veel"**
'Mijn persoonlijke netwerk vergroten' is een van de meest genoemde redenen waarom mkb'ers naar handelsevenementen gaan. Zakendoen is een kwestie van vertrouwen opbouwen. Face-to-face contact tijdens handelsevenementen faciliteert dit.

### 3.2.3 Stimuleringsbeleid voor mkb niet onderbouwd en meetbaar

Als het gaat om internationaal zakendoen door ondernemers, ligt in het handelsbeleid van de minister voor BHO al sinds 2013 de focus op het stimuleren van het Nederlandse mkb. Deze groep ondernemers zou volgens de minister op dit punt achterblijven bij het grootbedrijf en multinationals.

**Geen onderbouwing van stimuleringsbeleid**

Wij constateren dat een heldere rechtvaardiging en onderbouwing van het stimuleringsbeleid voor het mkb ontbreken. De minister voor BHO maakt niet duidelijk waarom Nederlandse mkb'ers bij internationaal ondernemen een steuntje in de rug nodig hebben van het netwerk van posten in het buitenland. Er zijn ook geen cijfermatige inzichten of kwantitatieve analyses, zoals een nulmeting, waaruit later het verondersteld effect van de overheidsdienstverlening op het mkb kan worden afgeleid. Hoewel de te stimuleren doelgroep in het handelsbeleid is omschreven, is deze divers samengesteld en daarmee onvoldoende duidelijk afgebakend. Het mkb bestaat uit zowel zzp'ers en microbedrijven (2 tot 10 werknemers), als het midden- en kleinbedrijf (10 tot 250 werknemers). Begin 2024 telde Nederland ruim 1,56 miljoen mkb-bedrijven, bijna 70% meer dan 10 jaar geleden (CBS, 2024b).

**Rijksdienst voor Ondernemend Nederland**

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het ministerie van EZ, ondersteunt het postennet bij economische diplomatie. In opdracht van de minister voor BHO biedt RVO een groot aantal diensten aan zoals handelsmissies, handelsbeurzen, marktverkenningen, subsidies, maar ook *Business Development Coaches* (BDC). BDC'ers helpen ondernemers bijvoorbeeld bij het verkennen naar mogelijkheden voor (export)financiering.

**Stimuleringsbeleid en resultaten niet meetbaar**

Naast de gebrekkige onderbouwing van het stimuleringsbeleid is dit beleid ook niet meetbaar. 'Internationalisering van het mkb' is een onvoldoende SMART geformuleerde doelstelling omdat dit doel bij gebrek aan indicatoren nauwelijks meetbaar is (in economische zin). SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Doelen die niet specifiek of concreet genoeg geformuleerd zijn en ook niet meetbaar zijn, belemmeren de minister van BZ en de minister voor BHO bij de aansturing van de posten, waardoor deze het stimuleringsbeleid niet goed kunnen uitvoeren. Tevens kunnen de ministers en het parlement niet vaststellen of de gewenste resultaten met de jaarlijks € 275 miljoen worden behaald. Het gebrek aan SMART-doelen vertaalt zich ook naar andere partijen in de uitvoeringsketen.

### 3.2.4 Geselecteerde ambassades hebben geen inzicht in hun resultaten en maatschappelijke effecten

Het postennet van het ministerie van BZ moet bijdragen aan 'duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen'. Dit is vastgelegd in het buitenlandbeleid van de minister van BZ en gespecificeerd in het handelsbeleid van de minister voor BHO. Dit handelsbeleid moet op zijn beurt bijdragen aan een 'versterking van het internationaal verdienvermogen van Nederland' (BZ, 2023 en 2022). Voor dit thema legt de minister van BZ per land de prioriteiten en bijbehorende inzet van de ambassades en consulaten vast, in een beleidskader per post. Dit betekent dat posten die bijvoorbeeld werkzaam zijn in een bepaalde prioritaire markt hun capaciteit en budget moeten inzetten volgens het beleidskader. De posten verwerken de uitgangspunten van het beleidskader vervolgens in een 4-jarige landenstrategie en maken op basis hiervan jaarplannen of economische werkplannen. We merken op dat deze beleidskaders weinig concreet zijn. In het jaarplan van een bepaald jaar verantwoorden de posten zich over het jaar ervoor in het overzicht 'Behaalde resultaten'. Met deze aansturing wil de minister van BZ bevorderen dat de posten resultaatgericht werken.

**Geen SMART geformuleerde doelstellingen**

We stellen vast dat de ambassades uit ons onderzoek in hun landenstrategie doelstellingen hebben geformuleerd op het thema 'duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen'. Maar geen van deze doelstellingen is SMART geformuleerd. Doelstellingen worden ook tamelijk abstract verwoord, bijvoorbeeld als optimale positionering van het Nederlandse MKB. Meetbare indicatoren om vast te stellen of doelstellingen zijn behaald, ontbreken. Verder constateren wij dat alleen het Europese postennet het Nederlandse mkb in de landenstrategie benoemt als te stimuleren sector. In de landenstrategieën van de Nederlandse posten in Vietnam, de VS en Kenia zien we dat zij zich inzetten om het Nederlandse bedrijfsleven te stimuleren, dat is dus breder dan alleen het Nederlandse mkb.

**Gebrekkige verantwoording: alleen over activiteiten niet over resultaten**

In de jaarplannen of economische werkplannen van de ambassades die wij selecteerden, zien we dat er voor kansrijke sectoren van het Nederlandse mkb inspanningen of activiteiten van de economische afdelingen zijn geprogrammeerd. Bijvoorbeeld handelsdagen of -missies. Deze plannen geven hierdoor vooral inzicht in welke activiteiten er op de agenda staan, en moeten tegelijkertijd voorkomen dat activiteiten elkaar overlappen. In het overzicht 'Behaalde resultaten' verantwoorden de ambassades zich over hun jaarlijkse inspanningen en verleende diensten aan ondernemers (*services*). Op papier wordt zo in de jaarplancyclus van het postennet een koppeling gemaakt tussen de beleidsdoelstellingen en de verantwoording over de resultaten. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de verantwoording van de Nederlandse ambassades vooral bestaat uit een opsomming van uitgevoerde activiteiten. De ambassades uit ons onderzoek maken in hun 'jaarverslag' niet aannemelijk hoe hun inzet heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen in de vorm van resultaten voor het mkb. Ook wordt in het 'jaarverslag' niet duidelijk of de activiteiten het Nederlandse mkb genoeg stimuleren om internationaal zaken te doen.

**Gemiste kansen door onvoldoende benutting van beschikbare monitordata**

Nederlandse ambassades en consulaten moeten het aantal en soort geleverde *services* registreren in het klantcontactsysteem *Achilles*. De minister voor BHO heeft geen monitorafspraken gemaakt met het postennet over het gebruik en onderhouden van klantcontacten die in *Achilles* zijn opgenomen. Hierdoor blijven er echt kansen liggen voor de economische afdelingen op de posten om ondernemers 'na te bellen' of contacten meerjarig te volgen. En juist uit deze activiteiten kan worden afgeleid of er door mkb'ers exportstappen zijn genomen of buitenlandse investeringen zijn gedaan. Daarom concluderen wij dat de beschikbare monitordata niet genoeg benut worden. Op de ambassades uit ons onderzoek is hiervoor geen capaciteit beschikbaar. Bovendien geeft de minister voor BHO er geen prioriteit aan.

**Deelname aan handelsmissie is bewezen effectief**

Posten zijn verplicht uitgevoerde collectieve activiteiten, zoals handelsmissies, te (laten) evalueren. Met instemming stellen we vast dat deze evaluaties meerdere zaken beogen te meten, zoals het 'bereik onder de beoogde doelgroep', 'klanttevredenheid', 'kennisgroei en netwerkuitbreiding' en een 'ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers'. Uit deze evaluaties komt een positief beeld naar voren. Hierbij tekenen we wel aan dat ze uitgaan van de perceptie van degenen die deelgenomen hebben aan een bepaald evenement. Vanwege het belang aan doorlopende steun vanuit de rijksoverheid, is een positieve *bias* van de deelnemers niet uit te sluiten. Onderzoek van het CBS uit 2019 en 2024 bevestigt overigens dat deelname aan handelsmissies effectief is, vooral voor kleine bedrijven die relatief weinig exporteren. Bedrijven die niet meegaan, hebben volgens het CBS 7% kans om uit te groeien tot structurele exporteur; voor deelnemende bedrijven is dit 12% (CBS, 2019 en 2024c).

**Toegevoegde waarde voor het Nederlandse mkb is uit te leggen en aannemelijk**

We hebben de economische afdelingen van de ambassades uit ons onderzoek gevraagd wat zij als hun toegevoegde waarde voor het Nederlandse mkb zien. Zij zien - zonder uitzondering - deze punten als belangrijkste toegevoegde waarde:

- marktkansen in kaart brengen;
- kennis lokale situatie ontsluiten;
- toegang verlenen tot netwerken die voor het Nederlandse mkb niet of nauwelijks toegankelijk zijn.

Op basis van de informatie die we van de ambassades ontvangen hebben, vinden we dit aannemelijk, maar een kwantitatieve onderbouwing van deze aannames ontbreekt.

**Mkb'ers aan het woord: "Zonder hulp geen poot aan de grond gekregen"**

In onze gesprekken met mkb'ers over de toegevoegde waarde van economische diplomatie, gaven veel mensen aan: 'de ambassade opent deuren die anders gesloten blijven.'

### 3.2.5 Nederlandse mkb (zeer) tevreden over economische diplomatie

Uit de gesprekken die we voerden met Nederlandse mkb'ers blijkt dat het overgrote deel van hen economische diplomatie ervaart als (grote) toegevoegde waarde. Net als de posten zelf zien zij deze punten als de belangrijkste verdiensten van het postennet van BZ:

- marktkansen in kaart brengen;
- kennis lokale situatie ontsluiten;
- toegang verlenen tot netwerken die voor het Nederlandse mkb niet of nauwelijks toegankelijk zijn.

**Hoge rapportcijfers van ondernemersverenigingen**

De positieve ervaringen die mkb'ers hebben met economische diplomatie zien we ook terug in enquêtes die de ondernemersverenigingen MKB-Nederland, VNO-NCW en Evofenedex sinds 1982 om de 2 jaar houden, onder bedrijven die ondersteuning kregen van een ambassade of consulaat. Uit de laatste 2 enquêtes blijkt dat ondernemers Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland gemiddeld een 9,5 als rapportcijfer geven. In 2024 beoordeelde bijna twee derde van de respondenten de dienstverlening met een 10 (het laagst gegeven cijfer was een 8). In beide jaren waardeerden ondernemers de persoonlijke inzet van de posten veruit het meest, gevolgd door de proactieve aanpak. Verder blijkt dat het in meer dan de helft van de gevallen ging om contacten leggen met het lokale netwerk, ondersteuning in de vorm van markinformatie, recepties of diners op de ambassade of residentie, en assistentie bij missies of beurzen (in deze volgorde van waardering; Evofenedex, 2024).

**Mkb'ers aan het woord: "De post heeft mij enorm geholpen"**

De Nederlandse diplomatieke posten ontvingen van Nederlandse mkb'ers gemiddeld een 9,5 als rapportcijfer. Er was vooral veel waardering voor de persoonlijke inzet van medewerkers op de posten, en voor het in contact brengen van mkb'ers met relevante lokale netwerken.

**Verbeterpunten: mogelijkheid ondersteuning mkb vaak onbekend**

In onze gesprekken met Nederlandse mkb'ers hebben we ook verbeterpunten opgetekend. Dat ambassades en consulaten mkb'ers kunnen ondersteunen was vaak niet bekend. Veel mkb'ers dachten dat het postennet vooral grote bedrijven faciliteert. Dit leidde bij hen tot een zekere schroom het postennet te benaderen. Enkele gesprekspartners waren daarnaast kritisch op de vele personele wisselingen onder diplomaten en andere medewerkers, tijdgebrek en op hun marktkennis die zij als te algemeen ervoeren.

### 3.2.6 Geen informatie naar parlement over resultaat van het mkb-stimuleringsbeleid

De minister voor BHO informeert het parlement niet over de resultaten van het mkb-stimuleringsbeleid door de inzet van economische diplomatie, omdat zij hier geen inzicht in heeft. Wel geeft de minister enig inzicht in het resultaat van het 'bevorderen van internationaal ondernemerschap'. Sinds 2018 bevat het jaarverslag BHOS hiervoor 2 indicatoren. Deze hebben vooral betrekking op een beperkt deel van de dienstverlening die de RVO aan ondernemingen aanbiedt, in opdracht van de minister voor BHO. Volgens de toelichting bij deze indicatoren gaat het om mkb-ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van deze dienstverlening. De minister noemt geen streefwaarde, omdat de uiteindelijke export van ondernemingen door vele factoren wordt beïnvloed. Exportresultaten van deze ondernemingen zijn hierdoor niet direct te koppelen aan de verleende dienstverlening van RVO. Hoewel het jaarverslag BHOS een indruk van de werkelijkheid geeft, vinden we het goed dat de minister voor BHO enig inzicht geeft. Uit de gerapporteerde cijfers in het jaarverslag BHOS blijkt dat in de periode 2018-2024 gemiddeld 1 op de 4 ondernemingen die RVO heeft ondersteund daarvan in economische zin baat heeft. 3 jaar na deze ondersteuning rapporteert de minister voor BHO een gemiddelde cumulatieve exporttoename van € 184 miljoen.

### 3.2.7 Effect van economische diplomatie nauwelijks meetbaar

Dat effecten van economische diplomatie lastig concreet te maken zijn of economisch te meten, bleek in 2019 al uit de effectevaluatie *Smalle marges van economische diplomatie*, een effectevaluatie van uitvoering en resultaten van economische diplomatie in de jaren 2010-2018 (BZ, 2019). Desalniettemin komen uit andere onderzoeken wel indicaties naar voren dat economische diplomatie positieve effecten heeft. We noemden al dat deelname aan handelsmissies effectief is, vooral voor kleine bedrijven die relatief weinig exporteren. In 2018 stelde het CBS aan de hand van een kwantitatieve analyse van bedrijfsdata uit de goederensector vast dat vooral bestaande exporteurs gebaat zijn bij ondersteuning door de rijksoverheid. Dit komt

omdat zij al exportervaring hebben. Het CBS zegt indicaties te hebben dat potentiële exporteurs door economische diplomatie uiteindelijk in staat zijn de prestaties van bestaande exporteurs te evenaren (CBS, 2018).

### 3.3.7 Conclusies en aanbevelingen

Nederlandse mkb'ers die gebruik maken van economische diplomatie zijn daarover (zeer) tevreden, omdat dit volgens hen bijdraagt aan 'het openen van deuren', grotere marktkennis en toegang tot lokale netwerken. Tegelijkertijd zien we gebreken in het stimuleringsbeleid van de minister voor BHO, en in de verantwoording over de resultaten hiervan door het postennet. In figuur 6 laten we dit zien. Er zijn geen meetbare doelstellingen en er is onvoldoende systematische monitoring op de resultaten. Hierdoor is er te weinig inzicht in de effectiviteit van het beleid. De minister voor BHO heeft daarnaast nauwelijks inzicht in hoeverre economische diplomatie daadwerkelijk bijdraagt aan de versterking van het verdienvermogen van Nederland.

**Figuur 6** *Onze conclusies*

**Nederlandse mkb'ers tevreden, maar resultaat van economische diplomatie is onbekend**

**Aanbevelingen**

Wij verwachten dat de buitenlandse posten resultaatgericht werken. Dit is, mede met het oog op verantwoording, noodzakelijk. Daarom bevelen wij de minister van BZ en de minister voor BHO het volgende aan:

- Verbeter de huidige aansturing en verantwoording van de posten door in kaart te brengen wat de belangrijkste doelen zijn van het handelsbeleid, en daarbinnen welke doelgroepen stimulering nodig hebben. Bepaal daarbij welke indicatoren het beste meten in hoeverre de gewenste resultaten behaald worden, welke monitorinformatie nodig is om bij te sturen en om het parlement goed te informeren over de behaalde resultaten.
- Verken een betere benutting van het klantcontactsysteem *Achilles*.

### 3.2.9 Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het mkb-stimuleringsbeleid voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

We zien tekortkomingen in de sturing en verantwoording van het stimuleringsbeleid voor het Nederlandse mkb. Er zijn onduidelijke doelen en de resultaten van het beleid zijn niet economisch meetbaar. Maar aan de andere kant is de tevredenheid onder Nederlandse mkb'ers over economische diplomatie (zeer) hoog. Omdat we ervan uitgaan dat mkb'ers goede redenen voor hun (grote) tevredenheid over economische diplomatie zullen hebben, wegen we dit zwaar mee in ons oordeel. Dit resultaat van het postennet van het ministerie van BZ beoordelen wij daarom als toereikend.

**Oordeel**

## 3.3 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

De minister van Financiën schrijft in een brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2024 dat het de bedoeling is dat departementen vanaf 2025 jaarlijks meer inzicht geven in de opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit periodieke rapportages. Daarnaast komt er een vast format voor de samenvatting van de periodieke rapportages. Ook moet beter duidelijk worden welk deel van de begroting de in de SEA opgenomen evaluaties afdekken (Financiën, 2024).

Voor de controlerende taak van het parlement is dit een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor BHO is te vinden in de begroting en online op https://evaluaties.rijksfinancien.nl.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de SEA's bij de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Over het verantwoordingsjaar 2024 hebben we onderzoek gedaan naar beleidsevaluaties van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en naar die van de minister voor BHO.

### 3.3.1 Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid

We hebben onderzoek gedaan naar de *Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid 2016-2022*. Deze periodieke rapportage is opgesteld door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van BZ en werd door de minister voor BHOS gepubliceerd in april 2024 (BHOS, 2024). We hebben de kwaliteit van de periodieke rapportage onderzocht aan de hand van de eisen voor een periodieke rapportage, zoals vermeld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de minister van Financiën.

**Uitgaven BHOS 2016-2022 aan internationaal klimaatbeleid € 3,7 miljard**

Het totale bedrag van de uitgaven van het Rijk aan het internationaal klimaatbeleid in de periode 2016 tot en met 2022 wordt in de periodieke rapportage becijferd op een bedrag van € 4 miljard. Hiervan is circa € 3,7 miljard uitgegeven door de minister voor BHOS. Daarnaast werd ook private sector financiering gemobiliseerd met de uitgaven van het Rijk. Volgens de periodieke rapportage gaat het om een bedrag van € 3,8 miljard aan private financiering in de onderzochte periode.

De periodieke rapportage wordt waarschijnlijk samen met het *Jaarverslag BHOS 2024* behandeld in de Tweede Kamer.

**IOB doet 5 aanbevelingen**

De periodieke rapportage evalueert het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden (hierna: het internationaal klimaatbeleid). Het gaat hierbij om de aanpassing aan klimaatverandering (klimaatadaptatie), de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (klimaatmitigatie) en de financiering daarvan (klimaatfinanciering). Daarnaast wordt de Nederlandse klimaatdiplomatie geëvalueerd. De centrale onderzoeksvraag van de periodieke rapportage luidde: Hoe heeft het Nederlandse internationale klimaatbeleid ontwikkelingslanden ondersteund?

De periodieke rapportage beschrijft in hoeverre de doelstellingen van het Nederlandse internationale klimaatbeleid tussen 2016 en 2021 zijn bereikt. De onderwerpen in de rapportage zijn: de effectiviteit van beleidsinterventies, de relevantie, duurzaamheid en coherentie van het beleid en de doelmatigheid ervan, voor zover deze konden worden vastgesteld. IOB baseert zich hierbij hoofdzakelijk op 3 eerdere evaluaties die zij heeft uitgevoerd van klimaatfinanciering (IOB, 2021), klimaatdiplomatie (IOB, 2023a) en klimaatadaptatie (IOB, 2023b). Aanvullend hierop heeft IOB onderzoek gedaan naar onder andere klimaatmitigatie. IOB heeft ook gebruik gemaakt van bevindingen uit eigen onderzoek dat nog loopt.

**Aanbevelingen IOB**

*Aandacht voor kwetsbare groepen en klimaatrisico's, met analyses en monitoring en evaluatie*

IOB concludeert dat de onderzochte projecten meestal onvoldoende aandacht besteden aan kwetsbare groepen en klimaatrisico's en dat het vaak ontbreekt aan goede analyses en strategieën op dat gebied.

IOB beveelt aan om klimaat structureel in programma's te integreren en daarbij gebruik te maken van analyses van klimaatrisico's en de kwetsbaarheid van achtergestelde groepen. Monitoring en evaluatie moet worden verbeterd om implementatie en resultaten te kunnen volgen.

*Geïntegreerde langetermijnstrategieën op water en voedsel*

IOB concludeert dat er wel goede langetermijnstrategieën zijn op het gebied van waterbeheer die rekening houden met klimaatverandering, maar niet op het gebied van voedselsystemen.

IOB beveelt aan om langetermijn-ontwikkelingsstrategieën te ontwikkelen voor watermanagement en voedselzekerheid die klimaatadaptatie volledig integreren.

*Achtergestelde groepen en een rechtvaardige transitie*
IOB concludeert dat de onderzochte klimaatfondsen en programma's zich niet voldoende richten op het bereiken van de achtergestelde groepen en een rechtvaardige transitie.
IOB beveelt aan om in te zetten op landen en groepen die het armst zijn en het meest kwetsbaar voor klimaatverandering.

*Private investeringen en additionaliteit*
IOB concludeert dat door het mobiliseren van private investeringen er extra middelen vrijkomen, maar dat de additionaliteit hiervan niet altijd gewaarborgd is.
IOB beveelt aan private investeringen te blijven bevorderen, maar daarbij zeker te stellen dat publieke financiering additioneel is.

*Coherentie*
IOB constateert dat het binnenlandse beleid niet in lijn is met het internationale klimaatbeleid waarin Nederland juist heel ambitieus is.
IOB beveelt aan om het nationale beleid beter in lijn te brengen met de internationale klimaatdoelen.

**Kwaliteit van de periodieke rapportage is voldoende**
We constateren dat de kwaliteit van de periodieke rapportage voldoende is. De conclusies en aanbevelingen worden onderbouwd door bevindingen uit de periodieke rapportage en uit de eerder uitgevoerde evaluaties. De periodieke rapportage heeft een systematische opbouw van bevindingen naar conclusies en vervolgens naar de aanbevelingen. We plaatsen wel een aantal kanttekeningen, namelijk bij de afbakening van het onderzoek, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, en de besparingsvariant. Dit lichten we toe in de volgende alinea's.

*Afbakening is niet in lijn met opzet van de periodieke rapportage*
In de periodieke rapportage wordt duidelijk aangegeven wat de afbakening en de beperkingen van het onderzoek zijn. Dit is positief. We constateren echter ook dat de afbakening niet in lijn is met de opzet en vraagstelling voor de periodieke rapportage die de minister in mei 2022 aan de Tweede Kamer aanbood (BHOS, 2022a). Hierin gaf de minister aan dat de periodieke rapportage, naast de uitgaven uit artikel 2 van haar begroting, ook betrekking heeft op het beleid van andere Nederlandse beleidsdepartementen en op andere activiteiten die effect kunnen hebben op klimaat in ontwikkelingslanden. De periodieke rapportage blijkt echter alleen betrekking te hebben op de eigen begroting van de minister voor BHOS.

*Geen uitspraak over doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk*

We constateren verder dat onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid expliciet aan de orde komt in de deelvragen die zijn onderzocht in de periodieke rapportage. Het bleek echter niet mogelijk voor IOB om in de periodieke rapportage voor álle onderzochte beleidsterreinen een uitspraak te doen over de doeltreffendheid of de doelmatigheid van het beleid.

IOB concludeert in de periodieke rapportage dat klimaatdiplomatie in grote lijnen doeltreffend was. Zie figuur 7. Of het beleid met betrekking tot klimaatadaptatie en klimaatmitigatie doeltreffend was, is volgens IOB grotendeels onbekend.

In de opzet en vraagstelling van de periodieke rapportage die de minister in mei 2022 aan de Kamer aanbood, ontbreekt de onderzoeksvraag naar de doelmatigheid van het beleid (BHOS, 2022a). In antwoord op een Kamervraag hierover gaf de minister aan dat IOB bewust geen aparte evaluatievraag heeft opgenomen over doelmatigheid, omdat deze moeilijk te beantwoorden is voor zo'n breed beleidsterrein met veel verschillende onderdelen. De minister vermeldde wel dat mogelijk voor een aantal deelgebieden wel iets gezegd kan worden over doelmatigheid (BHOS, 2022b). We constateren dat dit ook is gebeurd in de periodieke rapportage. In de rapportage staat geen oordeel over de doelmatigheid van het beleid als geheel. IOB geeft aan dat de doelmatigheid van de klimaatuitgaven als geheel moeilijk is vast te stellen omdat de langetermijneffecten en impact van de meeste lopende interventies nog onduidelijk zijn. Over klimaatdiplomatie zegt IOB dat dit in principe een goedkope manier is om invloed uit te oefenen.

**Figuur 7** *Oordelen IOB over het internationaal klimaatbeleid*

**Het bleek niet mogelijk voor IOB om overal een oordeel te geven over doeltreffendheid en doelmatigheid**

| | Klimaat-adaptie | Klimaat-mitigatie | Klimaat-diplomatie |
|---|---|---|---|
| Doeltreffendheid beleid | Oordeel niet mogelijk | Oordeel niet mogelijk | Positief oordeel |
| Doelmatigheid beleid | Oordelen op onderdelen | Oordelen op onderdelen | Positief oordeel |

*Besparingsvariant*
De RPE schrijft voor dat een periodieke rapportage ten minste één doelmatige besparingsvariant moet bevatten, waarmee een besparing van 20% op het beleidsthema kan worden bereikt. Hoewel de rapportage 3 besparingsvarianten beschrijft, zijn wij van mening dat niet wordt voldaan aan de eis van de RPE dat het om *doelmatige* besparingsvarianten moet gaan. Het is ook lastig om een doelmatige besparingsvariant op te stellen, als er in de periodieke rapportage geen conclusie staat over de doelmatigheid. De 3 voorgestelde varianten betreffen een generieke korting op elk beleidsartikel dat bijdraagt aan klimaatfinanciering, een generieke korting op artikel 2 van de begroting en, als derde, een korting op de programma's die private financiering mobiliseren.

De besparingsvarianten in deze periodieke rapportage zijn opgesteld door de verantwoordelijke beleidsdirectie binnen het ministerie. IOB geeft in de rapportage expliciet aan dat zij niet verantwoordelijk is voor de inhoud van de bijlage bij de rapportage die de besparingsopties beschrijft.

**Kabinetsreactie gaat niet in op aantal belangrijke bevindingen**
Op 6 mei 2024 heeft de toenmalige minister voor BHOS namens het demissionaire kabinet haar reactie op de periodieke rapportage gedeeld met de Tweede Kamer (BHOS, 2024). Maar deze kabinetsreactie gaat voorbij aan een aantal belangrijke bevindingen uit de periodieke rapportage. Ten eerste gaat de minister niet in op de bevinding van IOB dat sommige aannames onder de beleidstheorie niet kloppen. Zo blijkt de aanname van de minister dat arme en kwetsbare groepen als vanzelf worden bereikt niet te kloppen. Ook blijkt de impliciete aanname van de minister dat Nederland een geloofwaardige pleitbezorger is die andere landen kan aansporen tot ambitieuzere klimaatdoelen, niet geheel terecht. Verder gaat het beleid ervan uit dat private-sectorinvesteringen die met publiek geld worden gemobiliseerd, additioneel zijn. Ook deze aanname klopt niet volgens IOB.

Ten tweede gaat de kabinetsreactie niet in op het kritiekpunt van IOB bij klimaatfinanciering dat de financiering wordt betaald uit het bestaande ontwikkelingsbudget (ODA). Dit, terwijl bij de klimaatonderhandelingen is afgesproken dat klimaatsteun aan ontwikkelingslanden nieuw en additioneel zou zijn.

In de kabinetsreactie gaat de minister in op alle aanbevelingen die IOB doet in de periodieke rapportage. We hebben in ons onderzoek een lichte toets gedaan op de stand van zaken van de toezeggingen in de kabinetsreactie. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de acties uit de kabinetsreactie aansluiten op de probleempunten die IOB constateert. En dat de minister deze acties heeft uitgevoerd of nog uitvoert.

De minister stelde in haar reactie verder dat de uitvoering van 2 aanbevelingen in de periodieke rapportage aan een volgend kabinet is. In een latere brief aan de Tweede Kamer van 20 februari 2025 gaat de minister hier alsnog op in. Bij de aanbeveling om extra geld te geven aan het fonds voor schade en verlies zegt de minister dat het kabinet niet van plan is om hiervoor aanvullend budget vrij te maken, gezien de bezuinigingen. De tweede aanbeveling gaat over de verschillen tussen het nationaal en het internationaal klimaatbeleid. De minister stelt dat het kabinet zijn bijdrage levert volgens Europese wetgeving en dat het hier ook op inzet in zijn diplomatieke relaties met andere landen.

**Minister geeft in jaarverslag aan dat 4 grote doelen zijn gehaald**

In haar *Jaarverslag 2024* (BHOS, 2025) benoemt de minister de conclusies en aanbevelingen uit de periodieke rapportage van IOB. De minister geeft daarbij onder meer aan dat zij in de meeste jaren de 4 grote doelen en streefcijfers van haar beleid heeft gehaald. Op zich is dit een correcte weergave van de conclusie van IOB, maar de minister zegt hier niet bij dat het hier gaat om doelen in termen van te besteden geld. We merken op dat dit meer procesdoelen zijn en dat het behalen van deze doelen nog niets zegt over de beleidsresultaten die met het geld zijn behaald.
Het gaat om de volgende doelen waar de minister aan refereert:

- het als redelijk aandeel beschouwde bedrag van € 1,25 miljard aan uitgaven is in 3 van de 6 jaar gehaald;
- ongeveer de helft hiervan is besteed aan klimaatadaptatie;
- meer dan 50% van de uitgaven aan internationaal klimaatbeleid is naar lage-inkomenslanden gegaan;
- het aandeel klimaatfinanciering dat van de private sector komt is ongeveer 50%.

**Tweede Kamer heeft 2 klimaatrapporteurs aangesteld**

De vaste Kamercommissie voor BHO heeft 2 leden aangesteld als rapporteur. Het mandaat van de rapporteurs richt zich deels op het volgen van de concrete uitvoering van de internationale klimaatstrategie en de effectiviteit daarvan. Anderzijds richt het mandaat zich op het vertalen van inzichten uit de periodieke rapportages van IOB naar het internationale klimaatbeleid en uit het advies over klimaatrechtvaardigheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). De rapporteurs hebben in dit verband gesproken met ambtenaren van de ministeries van BZ en van Klimaat en Groene Groei en met ambtenaren van de RVO, van IOB en van de AIV. Van deze gesprekken hebben zij een tussentijds verslag uitgebracht aan de vaste Kamercommissie. De periodieke rapportage was ten tijde van de publicatie van dit verantwoordingsonderzoek nog niet behandeld door de Tweede Kamer.

## 3.4 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

Mede naar aanleiding van opmerkingen in ons rapport *Resultaten téllen. De Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden* (Algemene Rekenkamer, 2024b) en opmerkingen in de evaluaties van IOB heeft de Tweede Kamer de minister verzocht het aantal indicatoren die resultaten meten te vereenvoudigen. De minister is daarbij gevraagd om samenhang aan te brengen tussen de indicatoren in de begroting en verantwoording, in de Strategische Evaluatie Agenda en in de Monitor Brede Welvaart, en daarbij aandacht te hebben voor het borgen en leren van lessen uit resultaten. De minister heeft hierover op 11 september 2024 een brief gestuurd naar de Tweede Kamer (BHO, 2024). Haar plannen zijn hierin echter nog nauwelijks uitgewerkt. In de brief gaf de minister aan om voor de aanbieding van het jaarverslag 2025 met een definitief voorstel te komen. Op dit moment is dat nog niet gebeurd. We zullen dit traject en de voorstellen van de minister nadrukkelijk blijven volgen.

In § 4.5 geven wij de resultaten van ons onderzoek naar revolverende fondsen weer. Hieruit blijkt dat onze aanbevelingen uit ons rapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2019) slechts deels zijn opgevolgd.

## 3.5 Totstandkoming beleidsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van BHOS betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

# 4. Bedrijfsvoering

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

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de activiteitencyclus. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. In § 4.5 geven we de resultaten van ons onderzoek naar revolverende fondsen weer. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHO in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.6).
Voor de bedrijfsvoering van het ministerie van BZ verwijzen we naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2025).

## 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Ernstige tekortkomingen in de inrichting van de administratie hebben bij het ministerie van BZ geleid tot een ernstige onvolkomenheid. Wij hebben op 2 april 2025 ook bezwaar gemaakt vanwege het financieel beheer van het ministerie van BZ. Er is vanuit de financiële administratie in SAP geen toereikend inzicht in en controle mogelijk van de verplichtingen en voorschotten. Het is aan de minister van BZ om deze problemen op te lossen. Maar de gebreken in de financiële administratie raken ook de minister voor BHO. De tekortkomingen betreffen namelijk ook het gebruik van IMPACT. Met behulp van dit systeem worden activiteiten uitgevoerd die zijn gefinancierd uit de begrotingen BZ en BHO. Bijvoorbeeld subsidies aan ontwikkelingsorganisaties en bijdragen aan internationale organisaties. De minister voor BHO is verantwoordelijk voor de beheersing van deze processen. De oplossing ligt echter niet alleen bij IMPACT, maar ook bij andere systemen en de interne beheersing van het ministerie van BZ. Voor een nadere toelichting verwijzen we naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2025).

Verder is uit de controle naar voren gekomen dat sprake is van een onzekerheid over de getrouwheid van de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van BHOS. Dit komt doordat bedragen die zijn terugontvangen van uitvoeringsorganisaties niet goed zijn verwerkt in de financiële administratie. Op meerdere artikelen van het begrotingshoofdstuk BHO staan uitgaven en ontvangsten verantwoord van uitvoeringsorganisaties die regelingen uitvoeren onder mandaat van de minister voor BHO. RVO en Invest International zijn daar voorbeelden van. Het correct verwerken van de financiële informatie van deze uitvoeringsorganisaties in de jaarrekening van het begrotingshoofdstuk BHO is een complex en foutgevoelig proces.

In totaal gaat het om een bedrag van ruim € 90 miljoen, waarvan € 80 miljoen op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. Dit geld heeft de minister terugontvangen. Het bedrag is in mindering gebracht op de uitgaven (dit noemen we ook wel ‘boeken in mindering van bezwaar’). De minister had dit geld echter voor een belangrijk deel moeten boeken als ontvangst. Hierdoor zijn zowel de verantwoorde uitgaven als de verantwoorde ontvangsten te laag weergegeven. Een belangrijk deel van het terugbetaalde geld is in 2023 te veel overgemaakt aan deze uitvoeringsorganisaties. De ADR en vervolgens de Algemene Rekenkamer hebben onvoldoende geschikte controle-informatie kunnen verkrijgen over deze administratieve mutaties. Hierdoor heeft de ADR een controleverklaring met beperking afgegeven. Daardoor konden we niet controleren of deze bedragen overeenkomstig wet- en regelgeving in mindering gebracht mochten worden op de uitgaven.

Een belangrijk verbeterpunt is dat ook het verantwoordings- en controlekader van Invest International Public Programmes B.V. wordt herijkt, zodat tijdig gecontroleerde financiële informatie beschikbaar is om in het jaarverslag van BHO te verwerken.

Op 2 april 2025 hebben we besloten bezwaar te maken vanwege het financieel beheer bij het ministerie van BZ. Dit volgde op ambtelijke en bestuurlijke contacten in de periode ervoor waarin onze zorgen over het financieel beheer zijn gedeeld.

**Bezwaarprocedure Algemene Rekenkamer**
De Algemene Rekenkamer kan in het kader van het verantwoordingsonderzoek bezwaar maken wanneer zij ernstige en/of langdurige onvolkomenheden, fouten, onzekerheden en/of onrechtmatigheden constateert. Bezwaar is een zwaar instrument dat de Algemene Rekenkamer specifiek inzet via een procedure zoals in de Comptabiliteitswet is omschreven.

Wij vroegen op 2 april 2025 de minister van BZ en de minister voor BHO om op korte termijn een verbeterplan op te stellen. Op 30 april 2025 ontvingen wij de reactie van de minister van BZ met het verbeterplan.

De minister van BZ onderkent de door ons geconstateerde ernstige onvolkomenheid en zegt toe de onderliggende oorzaken aan te pakken met het doel om weer duurzaam en aantoonbaar in control te geraken. Het verbeterplan sluit hier op aan.

Positief is dat het verbeterplan start met een overkoepelende doelstelling en zich vervolgens richt op de concrete knelpunten en daaraan ten grondslag liggende oorzaken. Het plan benoemt de belangrijkste concrete tekortkomingen en beschrijft hoe deze worden aangepakt. Het verbeterplan besteedt ook aandacht aan belangrijke randvoorwaarden, zoals de noodzakelijke kennis en deskundigheid van de medewerkers en de beheersingsmaatregelen rondom de gebruikte IT-voorzieningen.

Het plan richt zich op maatregelen voor de korte termijn die ervoor moeten zorgen dat voor het begrotingsjaar 2025 tijdig een juiste verantwoording op kan worden gesteld zodat de ADR, en vervolgens ook de Algemene

Rekenkamer tijdig de controle daarvan kunnen afronden. Daarnaast bevat het plan maatregelen voor de langere termijn die het financieel beheer duurzaam op orde moeten brengen.

Niet alle tekortkomingen zijn dit jaar al structureel op te lossen omdat de maatregelen afhankelijk zijn van externe factoren, zoals de beschikbaarheid van externe dienstverleners voor aanpassingen in de IT-voorzieningen. In het plan is aangegeven hoe de voortgang wordt bewaakt en welke mijlpalen worden gehanteerd.

We hebben het verbeterplan beoordeeld. Het verbeterplan heeft een controleerbaar tijdpad en bevat concrete en controleerbare maatregelen. Op grond hiervan hebben we op 7 mei 2025 besloten het bezwaar op te heffen. Wij verwachten dat door uitvoering van het verbeterplan de ernstige onvolkomenheid bij het ministerie van BZ kan worden opgelost.

## 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

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

De onderdelen van de bedrijfsvoering van de minister voor BHO die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 1 onvolkomenheid.

| Onderwerp | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Ontwikkeling in 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Nieuwe onvolkomenheid** | | | | | |
| Toezicht op Invest International | | | | X | |

## 4.3 Onvolkomenheden

### 4.3.1 Verantwoordings- en controlekader voor Invest International schiet tekort

*Invest International Public Programmes B.V.* voert een aantal subsidie- en financieringsregelingen uit onder mandaat van de minister voor BHO. Invest International Public Programs B.V. is een rechtspersoon met een wettelijke taak en tevens een 100% dochtervennootschap van Invest International. Invest International B.V. is een staatsdeelneming en valt onder toezicht van het ministerie van Financiën. Omdat Invest International Public Programs B.V. (hierna: Invest International) een rechtspersoon met een wettelijke taak is en regelingen onder mandaat van de minister voor BHO uitvoert, blijft deze minister verantwoordelijk voor de uitvoering. Het nu gebruikte verantwoordings- en controlekader moet door de minister herijkt worden, zodat zij tijdig inzicht kan krijgen in de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële transacties. Dat is nu niet het geval. Wij kwalificeren deze tekortkoming als een onvolkomenheid.

> Invest International voert namens de minister voor BHO meerdere subsidie- en financieringsregelingen uit voor diverse investeringen in het buitenland. Deze 'regelingen onder mandaat' zijn: *Dutch Good Growth Fund* (DGGF, met de 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). Bij Invest International waren in 2024 de totale uitgaven € 82.728.000 en de totale verplichtingen € 111.449.000.

In oktober 2021 heeft Invest International de uitvoering van deze regelingen overgenomen van de RVO. RVO heeft het administratieve beheer uitgevoerd tot en met december 2022. In 2023 is ook de administratie overgegaan naar Invest International. Invest International is geen agentschap, zoals RVO, en evenmin een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Daarom gelden de rijksbrede comptabiliteitsvoorschriften voor agentschappen en ZBO's niet automatisch voor Invest International. Er is dus een specifiek verantwoordings- en controle-arrangement nodig. Dat betekent dat de verantwoordingsinformatie en de tijdige controle hiervan specifiek voor Invest International geregeld moeten worden. Op die manier is tijdig inzicht mogelijk in de getrouwheid (de juistheid en volledigheid) én in de rechtmatigheid (voldoen aan wet- en regelgeving) van de financiële transacties. We hebben de minister hierop

gewezen in een brief naar aanleiding van de oprichting van Invest International (19 februari 2020) en in ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2021 (Algemene Rekenkamer, 2022). De minister heeft toen toegezegd dat zij hier opvolging aan zou geven.

We zien echter dat het verantwoordings- en controle-arrangement van Invest International in 2024 nog steeds tekortschiet. Het ontbreekt nog aan duidelijkheid over welke comptabele voorschriften gelden na de overgang van RVO naar Invest International. De controle door de externe accountant van Invest International dekt alleen de getrouwheid af, niet de rechtmatigheid. Ook komt de controleverklaring eind mei van elk jaar beschikbaar in plaats van eind maart. Hierdoor ontstaat een onzekerheid in de verantwoording over de rechtmatigheid. Ook komt de informatie over de getrouwheid te laat. Dit leidde tot extra werk van de ADR.

Door deze situatie is de minister verplicht een toelichting te geven op de verplichtingen en uitgaven in de rechtmatigheidspassage van de bedrijfsvoeringsparagraaf van het *Jaarverslag 2024 BHOS*. Op begrotingsartikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen ontstaat hierdoor ook een overschrijding van de tolerantie bij de verplichtingen, en de uitgaven en ontvangsten. De tolerantie is de drempel waarboven fouten en onzekerheden gevolgen hebben voor ons oordeel. De minister voor BHO spreekt in de toelichting over ‘benodigde herijking van de verantwoordingskaders’.

**Aanbeveling**
Wij bevelen de minister voor BHO aan om het verantwoordings- en controlekader, dus de comptabiliteitsvoorschriften en het controleprotocol, te herijken. Zodat er vanaf boekjaar 2025 jaarlijks vóór 15 maart duidelijk inzicht is in de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële transacties van Invest International.

## 4.4 Belangrijke risico’s en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Voor overige risico’s in de bedrijfsvoering verwijzen wij naar ons *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Zaken* (Algemene Rekenkamer, 2025).

## 4.5 Revolverende fondsen DGGF en DTIF

De minister voor BHO is verantwoordelijk voor 12 revolverende fondsen. Vanuit haar begroting draagt de minister bij aan deze fondsen, of ze heeft dat in het verleden gedaan. Revolverende fondsen hebben als kenmerk dat uitgaven uit de fondsen, zoals bijvoorbeeld leningen, na enige tijd worden terugontvangen, waarna de minister ze opnieuw kan inzetten. De maximale bijdrage van de minister aan deze 12 revolverende fondsen bedraagt € 2,5 miljard. Hiervan heeft de minister inmiddels ruim € 2 miljard gestort. Deze fondsen worden beheerd door externe beheerders. Het vermogen van de fondsen staat buiten de rijksbegroting.

Wij hebben onderzoek gedaan naar 2 van deze revolverende fondsen: het Dutch Good Growth Fund (DGGF) dat is opgericht in 2014, en het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) uit 2016. We hebben ons hierop gericht omdat deze fondsen een onderdeel hebben dat zich inzet voor de Nederlandse ondernemer die wil investeren in het buitenland en hiervoor financiering zoekt. Dit DGGF-onderdeel heeft een omvang van maximaal € 280 miljoen. Bij het DTIF gaat het om een bedrag van maximaal € 79 miljoen. Sinds 1 oktober 2021 is Invest International de organisatie die dit onderdeel van beide fondsen uitvoert. Invest International is opgericht in 2021 en is een Joint Venture van de Nederlandse Staat (51%) en de Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden (49%).

Wij zijn nagegaan of de gefinancierde activiteiten in lijn zijn met de doelstellingen van het DGGF en het DTIF en de doelen van de minister voor BHO. Daarnaast hebben we gekeken naar de informatievoorziening over de fondsen aan het parlement, en of hierbij tegemoet is gekomen aan onze opmerkingen uit onze eerdere onderzoeken naar revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2017 en 2019) en vragen uit de Tweede Kamer.

### 4.5.1 Feiten en cijfers over het DGGF en DTIF

In onderstaand figuur 8 staat informatie over onder andere de financiële omvang en de doelstellingen van beide fondsen.

**Figuur 8** *DGGF en DTIF*

## Verschillen tussen DGGF en DTIF

Ondernemers die investeren in opkomende markten en ontwikkelingslanden leveren vaak een grote bijdrage aan economische en sociale verbeteringen in die landen. Daarom helpt de minister voor BHO deze ondernemers de financiering van hun activiteiten rond te krijgen. Dit doet zij door leningen of garanties uit het DGGF beschikbaar te stellen. Het DGGF heeft daarmee een dubbele doelstelling: de financiering moet 'ontwikkelrelevantie' hebben voor de landen waar het DGGF actief is, én moet bijdragen aan het succes van ondernemingen in Nederland.
'Ontwikkelingsrelevantie' betekent dat de financiering een positieve bijdrage levert aan minimaal één van de volgende ontwikkelingen, waarbij geldt dat de score op de andere 2 ten minste neutraal moet zijn:

- groei van de lokale werkgelegenheid;
- duurzame overdracht van kennis en vaardigheden, technologie en innovatie;
- verbeteren van de lokale productiekracht van de betrokken onderneming.

**SEVI -** *order now, pay later*

Een van de ondernemingen die een financiering heeft ontvangen uit het DGGF is Sevi. Sevi is een fintech startup die kleine ondernemers in Kenia toegang geeft tot krediet, zodat zij voorraad kunnen inslaan voor hun winkeltje of kiosk. De app van Sevi verbindt kleine ondernemers, handelaren en financiële instellingen met elkaar. In 2023 verstrekte Invest International uit het DGGF een starterslening van € 400.000 aan Sevi om de app verder te ontwikkelen en uit te rollen in Kenia. Er werken 20 mensen bij Sevi in Kenia met plannen om dit verder uit te breiden. Het aantal banen in Nederland bedraagt 4. De microleningen die Sevi mogelijk maakt, hebben een grote impact voor de kioskhouders die door hun beter gevulde winkel meer weten te verkopen.

Het DGGF was oorspronkelijk alleen bedoeld voor het mkb. De minister heeft dit uitgangspunt in 2018 aangepast. Grotere bedrijven die aan de voorwaarden voldoen, kunnen nu ook gebruik maken van het fonds.

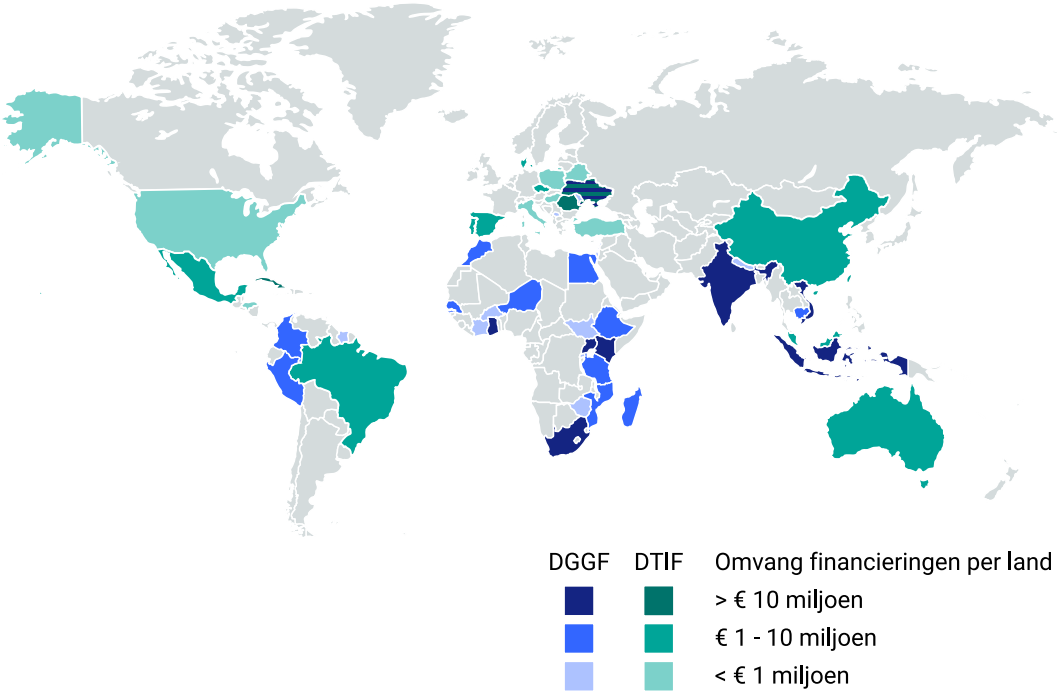
Het DTIF heeft geen dubbele doelstelling. Het doel is dat de buitenlandse activiteiten van de ondernemer, die met een lening of garantie uit het DTIF worden gefinancierd, een bijdrage moeten leveren aan de werkgelegenheid en duurzame economische groei in Nederland. Het kan gaan om activiteiten in alle landen ter wereld, behalve in de 73 landen die nu op de DGGF-landenlijst staan. In figuur 9 staat in welke landen de fondsen actief zijn.

Bij beide revolverende fondsen kunnen ondernemers alleen financiering krijgen als:

- banken of andere financiële instellingen deze niet bieden;
- er voldaan wordt aan de staatssteunregels;
- de te financieren activiteiten commercieel haalbaar zijn; en
- voldaan wordt aan de eisen van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen.

**Figuur 9** *Overzicht financieringen DGGF en DTIF met indicatie financieel belang in €*

DGGF financieringen met name in Afrika en Azië




## 4.5.2 Uitgangspunten minister te optimistisch

We hebben het proces van aanvraag van een financiering tot en met de vaststelling onderzocht. We hebben een steekproef gedaan in de toegekende financieringen. Tevens brachten we een bezoek aan activiteiten in Kenia die zijn gefinancierd uit het DGGF. We constateren dat het proces van aanvraag, toekenning, monitoring en ten slotte vaststelling van de financiering goed in elkaar steekt en dat Invest International dit proces zorgvuldig uitvoert. We zien ook dat de financieringen die we hebben beoordeeld, passen binnen de beleidskaders die de minister voor BHO heeft opgesteld.

**Doelstelling bijdrage aan Nederlandse economie in praktijk beperkt**

In ons onderzoek constateren we dat het aantal banen dat in Nederland gecreëerd wordt met de financiering uit de fondsen vaak beperkt is. Voor het DGGF geldt een dubbele doelstelling: de gefinancierde activiteiten moeten ook duurzame en inclusieve groei stimuleren in de landen op de DGGF-landenlijst. Bij het DTIF hoeft de financiering alleen bij te dragen aan werkgelegenheid en aan duurzame economische groei in Nederland. Eén extra arbeidsplaats in Nederland is dan al voldoende om aan deze voorwaarde te voldoen.

**Uitgangspunt revolverendheid wordt niet gehaald**

Revolverende fondsen hebben dus als kenmerk dat uitgaven die uit de fondsen zijn gedaan na enige tijd terugkomen. Bijvoorbeeld door aflossingen op verstrekte leningen. Het uitgangspunt voor de revolverendheid van zowel DGGF als DTIF is 100% nominaal. Dit wordt gehaald als alle leningen uit het fonds volledig terugbetaald worden en geen beroep wordt gedaan op afgegeven garanties.

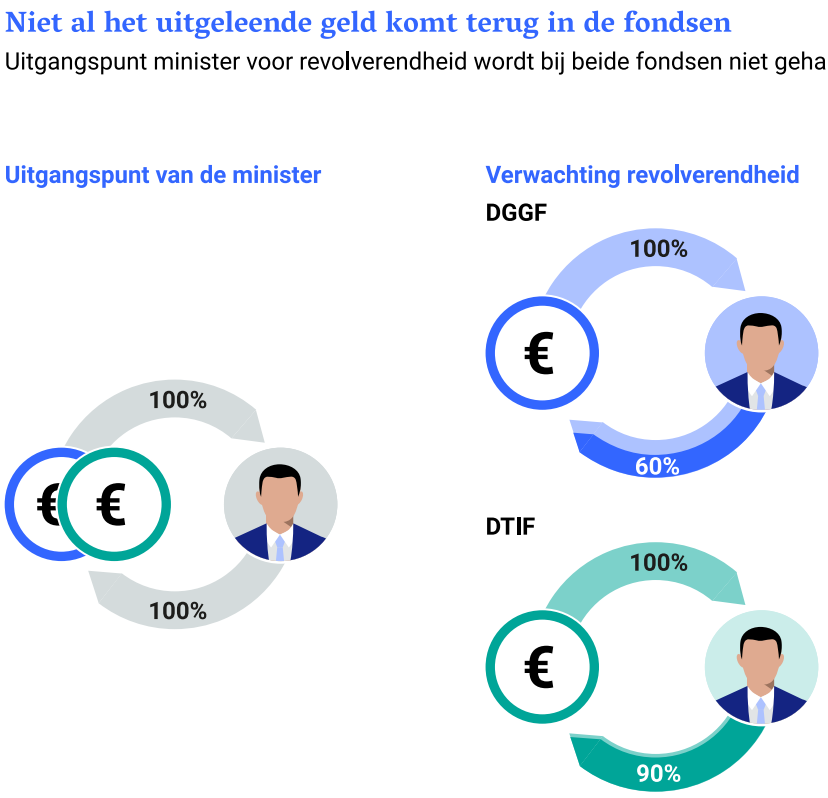
De werkelijke revolverendheid van het DGGF en het DTIF kan pas worden vastgesteld na beëindiging van de fondsen als alle financieringen zijn afgewikkeld. Pas dan is duidelijk wat er overblijft. In 2022 heeft Invest International een schatting gemaakt van de revolverendheid van het DGGF en het DTIF. In 2023 heeft een extern bureau dit gedaan. De uitkomsten van de beide onderzoeken kwamen uit op een geschatte revolverendheid voor het DTIF van 90% en die voor het DGGF van 60%. Zie figuur 10.

Het uitgangspunt van 100% revolverendheid is dus niet gehaald. Hiervoor zijn 3 redenen:

- het risicoprofiel van de financieringen is relatief hoog, omdat het DGGF en het DTIF additioneel aan de markt zijn;
- zowel het DGGF als het DTIF verstrekken ook startersfinancieringen. Deze brengen een nog hoger risico met zich mee; en
- bij financieringen uit het DGGF en het DTIF worden vaak geen zekerheden gesteld.

Bij het DGGF gaat het bovendien om financiering van activiteiten in ontwikkelingslanden en in opkomende markten. Deze landen hebben een hoger risicoprofiel dan ontwikkelde markten.

**Figuur 10** *Revolverendheid DGGF en DTIF*




**Uitvoeringskosten Invest International hoger dan inkomsten**

Uitgangspunt bij de 100% revolverendheid is dat de uitvoeringskosten die Invest International maakt, worden gedekt uit rente en provisies voor de verstrekte financieringen. De totale uitvoeringskosten zijn echter hoger dan de totale inkomsten. Dit geldt zowel voor het DGGF als het DTIF. Voor het DGGF bedraagt het totale tekort tot en met 2023 € 10,8 miljoen en voor het DTIF € 3,8 miljoen. Recentere cijfers zijn nog niet bekend. Het tekort aan opbrengsten om de uitvoeringskosten te dekken wordt opgevangen door voorschotten op te nemen uit de fondsen.

## 4.5.3 Informatievoorziening inhoudelijk niet verbeterd

Uit ons verantwoordingsonderzoek BHOS 2016 (Algemene Rekenkamer, 2017) en ons onderzoek *Zicht op revolverende fondsen bij het Rijk* (Algemene Rekenkamer, 2019) bleek dat het parlement doorgaans geen goed zicht heeft op de rijksbijdragen aan revolverende fondsen en hoe dit geld daadwerkelijk wordt ingezet. Daar deden we de aanbeveling om afspraken te maken met het parlement over welke informatie gewenst is in de begrotingsstukken zodat het parlement zijn budgetrecht goed kan uitoefenen.

De minister voor BHOS heeft naar aanleiding van ons rapport uit 2019 in het jaarverslag 2019 een overzichtstabel opgenomen over de revolverende fondsen die onder haar verantwoordelijkheid vallen. Voor de Tweede Kamer was dit niet genoeg. Zij verzocht de minister in 2023 en 2024 om meer informatie. De minister heeft daarom in de BHO begroting voor 2025 een factsheet opgenomen per fonds.

We constateren dat deze factsheets geen extra financiële informatie geven in vergelijking met de overzichtstabel die de minister opnam in haar begroting en jaarverslag. De informatie wordt wel overzichtelijker gepresenteerd maar de factsheets geven:

- geen overzicht van de mutaties binnen het betreffende revolverende fonds en hoe dit geld is ingezet;
- geen informatie over de verwachte revolverendheid. Alleen het uitgangspunt voor de revolverendheid is opgenomen; en
- geen informatie over de uitvoeringskosten.

### 4.5.4 Exitstrategie ontbreekt

Uit onze eerdere onderzoeken naar revolverende fondsen bleek dat er vooraf geen duidelijke afspraken worden gemaakt over het einde van een revolverend fonds. Het is belangrijk om vooraf afspraken te maken over wat er moet gebeuren bij de beëindiging van een revolverend fonds, zodat duidelijk is wat er met het resterende geld in een fonds moet gebeuren. Bijvoorbeeld door een exitstrategie op te stellen. Wij constateren dat de minister onze aanbeveling nog niet heeft opgevolgd.

In het beleidskader voor het DGGF heeft de minister geen einddatum opgenomen en het is dus onduidelijk wanneer er besloten moet worden of het fonds beëindigd wordt of niet. In het beleidskader voor het DTIF staat wel een einddatum; dit beleidskader is geldig tot 1 januari 2027.

### 4.5.5 Aanbevelingen

We bevelen de minister voor BHO in lijn met onze eerdere aanbevelingen aan om:

- een exitstrategie op te stellen voor alle revolverende fondsen, inclusief afspraken over wat er moet gebeuren bij beëindiging van het revolverend fonds;
- een einddatum op te nemen in het beleidskader voor het DGGF, voor de lopende fondsen waar dit niet het geval is en voor toekomstige revolverende fondsen; en
- de informatie in de factsheets in de begroting van de minister uit te breiden met in ieder geval informatie over de te verwachte revolverendheid en over de uitvoeringskosten.

In § 4.3 van dit rapport gaan we in op het verantwoordings- en controlekader van de minister voor BHO voor Invest International Public Programmes. Dit is het onderdeel van Invest International dat onder meer het door ons onderzochte deel van het DGGF en het DTIF uitvoert. Wij constateren dat het geldende verantwoordings- en controlekader herijkt dient te worden door de minister, zodat tijdig inzicht kan worden verkregen in de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële transacties. Wij kwalificeren deze tekortkoming als een onvolkomenheid voor de minister voor BHO.

## 4.6 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

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

Wij hebben onderzocht of bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van BHOS betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

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

# 5. Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van BHOS op 2 punten gecontroleerd:

- Kloppen de cijfers in het jaarverslag (betrouwbaar) en is het jaarverslag goed gemaakt (ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels (rechtmatig) besteed?

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

## 5.1 Oordeel over de financiële informatie

### Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Op totaalniveau kloppen de cijfers, met uitzondering van de uitgaven en ontvangsten. Ook is het geld volgens de regels besteed, met uitzondering van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten.

Over 2024 constateren wij onzekerheid over de rechtmatigheid van de verplichtingen en van de uitgaven en ontvangsten voor de regelingen die Invest International onder mandaat van de minister voor BHO uitvoert.
Verder is uit de controle een onzekerheid naar voren gekomen over de getrouwheid van de uitgaven en ontvangsten. Dit komt doordat bedragen – die door de minister zijn ontvangen van uitvoeringsorganisaties – niet goed zijn verwerkt in de financiële administratie. Deze onzekere bedragen overschrijden de tolerantiegrens.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

| Verantwoorde bedragen over 2024<br>In miljoenen € | | Oordelen | | Omvang fouten en onzekerheden<br>In miljoenen € |
|---|---|---|---|---|
| **Verplichtingen** | | **Volgens de regels** | ✗ | 87,5 |
| Totaal | 3.335,5 | **Cijfers kloppen** | ✓ | - |
| Artikel 1 | | Volgens de regels | ✗ | |
| De andere 4 artikelen | | Volgens de regels | ✓ | |
| **Uitgaven en Ontvangsten** | | **Volgens de regels** | ✗ | 115,0 |
| Totaal | 4.061,4 | **Cijfers kloppen** | ✗ | 182,8 |
| Artikel 1 | | Volgens de regels | ✗ | |
| De andere 4 artikelen | | Volgens de regels | ✓ | |
| **Afgerekende Voorschotten** | | **Volgens de regels** | ✓ | - |
| Totaal | 383,4 | **Cijfers kloppen** | ✓ | - |
| **Saldibalans** | | **Volgens de regels** | ✓ | - |
| Totaal | 20.326,6 | **Cijfers kloppen** | ✓ | - |

In § 5.2 lichten wij de negatieve oordelen toe. Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

## 5.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

In § 4.3.1 beschreven wij de onvolkomenheid ten aanzien van de verantwoording over en controle op de uitvoering van regelingen die Invest International onder mandaat van de minister voor BHO uitvoert. Omdat de verantwoording en de controle op de uitvoering hiervan niet op orde is, heeft dit effect op zowel de rechtmatigheid van de verplichtingen als ook op de uitgaven en ontvangsten.

### 5.2.1 Verplichtingen

**Controle op rechtmatigheid verplichtingen Invest International ontoereikend**
Door onvoldoende controle op uitvoering van de regelingen die Invest International onder mandaat van de minister voor BHO uitvoert, is sprake van onzekerheid over naleving van de regels voor de verplichtingen. De onzekerheid in de rechtmatigheid van de verplichtingen op BHOS-begrotingsartikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen omvat € 82,7 miljoen. Dit bedrag zorgt voor een ruime overschrijding van de tolerantiegrens omdat deze grens op € 25 miljoen ligt. Bovendien is hiermee ook de tolerantiegrens op totaalniveau van de verantwoording overschreden omdat deze grens op € 66,7 miljoen ligt.

### 5.2.2 Uitgaven en ontvangsten

**Fouten en onzekerheden in verantwoording van en controle op uitvoering regelingen onder mandaat**
Door onvoldoende controle op uitvoering van de regelingen die Invest International onder mandaat van de minister voor BHO uitvoert, is sprake van onzekerheid over naleving van de regels voor de uitgaven en ontvangsten. Het totaal aan fouten en onzekerheden in uitgaven en ontvangsten omvat € 114,7 op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. De tolerantiegrens op artikel 1 is hiermee ruimschoots overschreden omdat deze grens op € 33,7 miljoen ligt. Bovendien is hiermee ook de tolerantiegrens op totaalniveau van de verantwoording overschreden omdat deze grens op € 81,2 miljoen ligt.

**Onjuiste verwerking uitgaven en ontvangsten van uitvoeringsorganisaties**

Zoals in § 4.1 toegelicht zijn in 2024 terugontvangen bedragen onjuist verwerkt in de financiële administratie. Hierdoor is sprake van een onzekerheid over de volledigheid van de verantwoorde uitgaven en ontvangsten in het jaarverslag van BHOS. In totaal gaat het om een bedrag van ruim € 90 miljoen, waarvan € 80 miljoen op artikel 1 Duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen. Doordat dit bedrag zowel voor de uitgaven als de ontvangsten meetelt, vormt dit de basis voor het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden: € 182,8 miljoen. Dit is ruim boven de tolerantiegrens van € 81,2 miljoen.

# 6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor BHO heeft op 28 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

## 6.1 Reactie minister voor BHO

De minister gaat in haar reactie in op de verschillende onderwerpen uit ons verantwoordingsonderzoek.

**Economische diplomatie**
De minister geeft aan tevreden te zijn met onze constatering dat de Nederlandse mkb'ers die gebruik maken van dienstverlening van BZ in de vorm van economische diplomatie daarover tevreden zijn.

Bij onze constatering dat een heldere rechtvaardiging en onderbouwing van het stimuleringsbeleid voor het mkb ontbreekt, plaatst de minister een nuancering. De prioritering van doelgroepen komt volgens de minister voort uit haar analyse dat onder meer het mkb meer handelsbarrières ervaart dan grotere bedrijven en relatief minder exporteert dan te verwachten is. Dat rechtvaardigt extra stimulering. De minister geeft aan dat ze zich zal inzetten voor extra onderzoek om deze analyse beter te kunnen onderbouwen.

Naar aanleiding van onze constateringen over de meetbaarheid van de resultaten van haar beleid plaatst de minister de kanttekening dat een deel van de inzet en van de resultaten niet meetbaar zijn. Desalniettemin zal ze onderzoeken hoe de voor de posten gebruikte doelen SMART-er kunnen worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van SMART-geformuleerde doelstellingen voor de posten zelf. De minister zal bezien in hoeverre de jaarplanaanschrijving en het jaarplan daarvoor geschikte middelen zijn.

De minister geeft aan graag aan de slag te gaan met al onze aanbevelingen.

**Periodieke rapportage Internationaal Klimaatbeleid**

De minister herhaalt de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek naar de periodieke rapportage Internationaal Klimaatbeleid. Het kabinet onderschrijft volgens de minister het belang van verbetering van de resultaatmeting met het oog op het bereiken van de beoogde resultaten voor klimaat en de bescherming van de beoogde doelgroepen. De kabinetsreactie op de periodieke rapportage beschrijft verschillende aanvullende maatregelen die het kabinet hiertoe neemt, aldus de minister. Ook benoemt zij het gesprek dat plaatsvindt met de rapporteurs van de vaste Tweede Kamercommissie BHO over een verbeterde verantwoordingssystematiek van haar beleid.

**Toezicht RWT Invest International Public Programmes**

De minister onderschrijft onze conclusies ten aanzien van Invest International Public Programmes (IIPP). Zij zal opvolging geven aan onze aanbeveling om het verantwoordings- en controlekader van IIPP te herijken. Haar inzet is om over boekjaar 2025 de problematiek zoveel mogelijk op te lossen. Het risico dat het verantwoordingsjaar 2025 nog gedeeltelijk wordt belast met de huidige problematiek kan volgens de minister niet worden uitgesloten.

**Revolverende fondsen**

In ons rapport bevelen we de minister aan om een exitstrategie op te stellen voor alle revolverende fondsen, inclusief afspraken over wat er moet gebeuren bij beëindiging van het revolverend fonds. In haar reactie geeft de minister aan geen reden te zien om exitstrategieën op te stellen. De minister stelt dat het uitgangspunt is dat wanneer een fonds stopt en er geld overblijft in het fonds, dat dat geld terugkomt naar de BHO-begroting. Ook onze aanbeveling om een einddatum op te nemen in het beleidskader voor het DGGF wil de minister niet overnemen. De reden hiervoor is dat het volgens haar ook mogelijk is om fondsen waarvoor geen geplande einddatum is opgenomen te beëindigen. De minister geeft aan voor toekomstige revolverende fondsen in beginsel wel een einddatum op te nemen.

De minister schrijft verder dat het niet mogelijk is om de Tweede Kamer te informeren over de uitvoeringskosten van de revolverende fondsen, zoals wij hebben aanbevolen. Volgens haar gaat het namelijk om bedrijfsgevoelige gegevens. In reactie op onze aanbeveling om in de factsheets in de begroting informatie op te nemen over de verwachte revolverendheid, geeft de minister aan dat tussentijdse data over revolverendheid een momentopname betreffen en daarmee niet altijd veelzeggend zijn.

**Tot slot**

De minister eindigt haar brief door de Algemene Rekenkamer te bedanken voor de onderzoeken op het beleidsterrein van buitenlandse handel en ontwikkelingshulp in het afgelopen jaar. De hierdoor verkregen inzichten dragen volgens haar bij aan een doelmatiger en effectievere beleidsuitvoering en -verantwoording.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen met instemming vast dat de minister voor BHO zich in ons onderzoek naar economische diplomatie herkent. De minister voor BHO zegt toe al onze aanbevelingen op te gaan volgen en zet hiermee positieve stappen om meer zicht te krijgen op de resultaten van economische diplomatie. Het meer SMART formuleren van doelen, het benoemen van indicatoren en een betere benutting van het klantcontactsysteem Achilles maken onderdeel uit van de toezeggingen van de minister. Wij volgen deze positieve ontwikkeling met belangstelling.

De minister ziet daarentegen geen aanleiding om onze aanbevelingen uit het onderzoek naar de revolverende fondsen DGGF en DTIF over te nemen. Wij wijzen het parlement erop dat we in 2017 en 2019 ook al hebben aanbevolen om exitstrategieën op te stellen en om einddata vast te leggen voor de revolverende fondsen (Algemene Rekenkamer, 2017 en 2019). Daarnaast zou het parlement volgens ons ook inzicht moeten hebben in de uitvoeringskosten van de revolverende fondsen en in de mate van revolverendheid. Het parlement heeft nu onvoldoende inzicht in de doelmatigheid van deze fondsen. Het financieel belang van de 2 door ons onderzochte fondsen bedraagt € 359 miljoen en het financieel belang van alle revolverende BHO-fondsen tezamen bedraagt € 2,5 miljard. Het argument van de minister dat informatie over de uitvoeringskosten bedrijfsgevoelig is, geldt voor revolverende fondsen waarbij de uitvoering is aanbesteed. Dit argument gaat echter zeker niet op voor alle revolverende fondsen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister voor BHO.

De lopende gesprekken met de rapporteurs van de vaste Tweede Kamercommissie BHO over verbetering in de verantwoordingssystematiek van het BHO-beleid waar de minister naar verwijst, vinden wij positief. Wij moedigen de minister aan dit voort te zetten.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden BHOS 2024

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 2024* van BHOS.

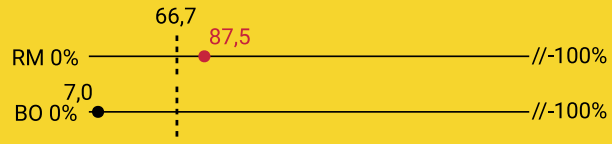
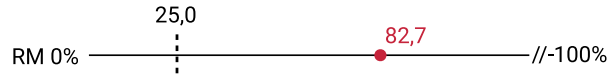
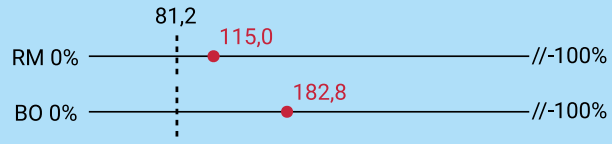
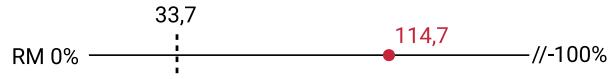
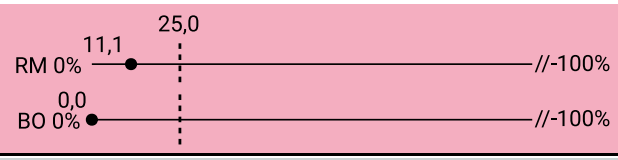
De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

# Fouten en onzekerheden bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Tolerantiegrens*

Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens  Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

| Verantwoorde bedragen over 2024<br>Bedragen in miljoenen € | | Rechtmatigheid (RM)<br>Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)<br>Bedragen in miljoenen € |
|---|---|---|
| **Verplichtingen** | |  |
| Totaal | **3.335,5** | |
| Artikel 1 Duurz. econ. ontw., handel en invest. | 449,8 |  |
| Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens. | | |
| **Uitgaven en Ontvangsten** | |  |
| Totaal | **4.061,4** | |
| Artikel 1 Duurz. econ. ontw., handel en invest. | 673,7 |  |
| Bij de resterende 4 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens. | | |
| **Afgerekende Voorschotten** | |  |
| Totaal | **383,4** | |
| **Saldibalans** | | |
| Totaal | **20.326,6** | |

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens die gebaseerd is op de omvang van het verantwoorde bedrag.

# Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

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

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

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

**Algemeen**

De gegevens die zijn gebruikt voor figuur 2 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

**Beleidsresultaten**

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

Wij onderzoeken of:

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

In ons onderzoek naar *economische diplomatie voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf* (§ 3.2) hebben we getoetst in hoeverre het gevoerde beleid van de minister van BZ en voor BHOS voldoet aan de normen die wij hanteren. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk. Bij dit oordeel toetsen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de resultaten ervan voor burgers en bedrijven. We houden hierbij ook rekening met de context. Dat kan de ernst van de maatschappelijke gevolgen zijn, maar ook of er bijvoorbeeld sprake was van een plotselinge crisis die de rijksoverheid overviel.

Het doel van het onderzoek was te toetsen of de inzet van economische diplomatie van toegevoegde waarde voor het Nederlandse mkb is. Daarnaast hebben we onderzocht of de ministers van BZ en/of voor BHOS zich over deze toegevoegde waarde op de juiste wijze naar de Tweede Kamer verantwoorden.

Om antwoord op deze probleemstelling te formuleren hebben we deze uitgewerkt in de volgende 4 deelvragen:

1. Sturen de ministers van BZ en/of voor BHOS op de wijze waarop de posten met een economische functie het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?
2. Hebben de door ons geselecteerde posten met een economische functie inzicht in de wijze waarop zij het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen en of dit van toegevoegde waarde is?
3. Hebben de ministers van BZ en/of voor BHOS zicht op de resultaten van posten met een economische functie die het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?
4. Hebben de ministers van BZ en/of voor BHOS de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van posten met een economische functie die het Nederlandse mkb op prioritaire markten ondersteunen?

Het onderzoek was toetsend van aard. Voor deze 4 deelvragen hanteerden we de onderstaande normen.

| Vraag | Normen |
|---|---|
| 1 | • Alle sturingsinstrumenten, zoals strategische beleidskaders, meerjarige landen-strategieën en economische werkplannen bevatten SMART-C geformuleerde doelstellingen: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.<br>• Er is een probleemanalyse waarop de doelen aansluiten (analyses van het maatschappelijk probleem, landenproblematiek en doelgroep).<br>• Er is aannemelijk gemaakt hoe de inzet van sturingsinstrumenten aan de realisatie van de doelen bijdraagt (beleidstheorie).<br>• De doelgroep moet zijn omschreven en zo duidelijk mogelijk afgebakend zijn.<br>• De beschikbare mensen (zowel kwantitatief als kwalitatief) en middelen van de posten staan in verhouding tot de te realiseren ambities. |
| 2 | • De post beschikt over een economische werkplan of daarmee vergelijkbaar werkplan.<br>• Economische werkplannen bevatten SMART-C geformuleerde doelstellingen (zie hiervoor).<br>• Aan de doelen zijn inspanningen gekoppeld om ze te bereiken.<br>• Er is aannemelijk gemaakt hoe de inzet van instrumenten aan de realisatie van de doelen bijdraagt (beleidstheorie).<br>• De inzet van instrumenten is afgestemd op de wensen/behoeften van de doelgroep.<br>• De kwaliteit van de eigen dienstverlening wordt door de posten (tussentijds) gemeten en gemonitord.<br>• De informatie hierover is deugdelijk in de zin van juist, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.<br>• De post verzamelt informatie om inzicht te krijgen in de effecten en de kwaliteit van haar dienstverlening.<br>• Met effectieve ondersteuning bedoelen we dat sprake is van bereik onder de beoogde doelgroep, klanttevredenheid, kennisgroei en netwerkuitbreiding, ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers. |
| 3 | • De posten maken in hun jaarverslag aannemelijk op welke wijze hun inzet heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen. Daarnaast verantwoorden de posten zich over de inzet van daartoe ingezette middelen. Bij deze laatste eis hoort ook het verstrekken van informatie over budgetuitputting.<br>• De minister heeft meetbare doelen en indicatoren opgesteld.<br>• De kwaliteit van de dienstverlening door de posten wordt door de minister (tussentijds) gemeten en gemonitord.<br>• Met zicht op de resultaten van het beleid bedoelen we of de minister relevante, transparante, valide en betrouwbare informatie verzamelt over de bereikte resultaten van het beleid. Informatie die bovendien in de tijd vergelijkbaar is.<br>• De minister heeft inzicht in de oorzaken van het eventueel niet halen van doelen.<br>• Er wordt actief door de minister bijgestuurd.<br>• De ministers hebben inzicht in de kosten en baten van economische diplomatie. Onder ‘kosten’ verstaan wij de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen. Met ‘baten’ bedoelen we dat sprake is van bereik onder de beoogde doelgroep, klanttevredenheid, kennisgroei en netwerkuitbreiding, ervaren nuttige bijdrage van de overheid aan exportgerichte vervolgstappen door ondernemers. |
| 4 | • De Tweede Kamer wordt tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de resultaten van het beleid. |

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van BZ, RVO, MKB Nederland, VNO-NCW en Evofenedex. Voor het casusonderzoek hebben we 2 posten bezocht, de ambassades Brussel en Nairobi, en hebben we gesproken met de medewerkers van de economische afdelingen. De kennis en inzichten die wij bij deze bezoeken hebben opgedaan, hebben we gebruikt voor het opstellen van een gestandaardiseerde vragenlijst voor de economische afdelingen van de ambassades Londen, Parijs, Washington en Hanoi. Deze is per mail uitgevraagd en beantwoord. De verslagen van alle gesprekken die we hebben gevoerd zijn afgestemd met de betrokkenen en dienden als input voor het rapport. De documenten die wij bij onze gesprekspartners hebben opgevraagd, hebben we geanalyseerd en gebruikt voor ons onderzoek.

Als aanvulling op het casusonderzoek hebben we 4 handelsevenementen bezocht die (mede) door de geselecteerde posten waren georganiseerd. Deze evenementen waren:

- 'De eiwittransitie over grenzen heen: economische groei en kansen tussen Vlaanderen en Nederland', 24 oktober 2024 in Brussel;
- 'Het Nationaal Export Event (NEX2024)', 6 november 2024 in Maarssen. Dit evenement vond plaats tijdens de Economische Terugkomdagen (IEW) van alle Hoofden Economie van de posten. Ook deze dagen hebben we deels bijgewoond;
- 'De Vlaams-Nederlandse Handelsdag', 19 november 2024 in Antwerpen;
- 'Handelsmissie Medische Technologie en Innovatie VK 2024', van 2 tot en met 4 december 2024 in Londen.

**Enquête bij Ambassadeprijs**

Iedere 2 jaar reiken de 3 ondernemersverenigingen MKB-Nederland, VNO-NCW en Evofenedex de Ambassadeprijs uit voor de best presterende posten. Aan de prijs gaat een enquête vooraf. We kregen de mogelijkheid om vragen aan deze enquête toe te voegen. Evofenedex heeft de data-analyse uitgevoerd in november-december 2024. We hebben een beschrijvende analyse hiervan gemaakt en hebben hierbij ook gekeken naar de uitkomsten uit eerdere jaren.

Naast ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

**Bedrijfsvoering**

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

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

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

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

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie.
Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

**Financiële informatie**
De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid. De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

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

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

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

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

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024.* Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

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

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

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

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

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

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

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

# Bijlage 3 Literatuur


Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport bij het Jaarverslag 2016 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII).* Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2022). *Rapport bij het Jaarverslag 2021 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII).* Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024a*). Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII).* Den Haag: eigen beheer.

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

Algemene Rekenkamer (2025). *Rapport bij het Jaarverslag 2024 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII).* Den Haag: eigen beheer.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2022a). *Opzet en vraagstelling periodieke rapportage 'Klimaatbeleid voor ontwikkeling'. Bijlage bij de brief van de minister voor BHOS van 24 mei 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 124, nr. 26.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2022b). *Beleidsdoorlichting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Lijst van vragen en antwoorden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 124, nr. 28.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2024). *IOB Evaluatie – Een goed klimaat voor ontwikkeling. Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid 2016-2022*. *Bijlage bij brief van de minister voor BHOS van 6 mei 2024.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 793, nr. 267.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (2024). *Verbetering verantwoording en begroting. Brief van de minister voor BHO van 11 september 2024.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 865, nr. 259.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2025). *Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2024.*

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (2025). Brief van de minister voor BHO van 20 februari 2025. *Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 180, nr. 133.

Buitenlandse Zaken (2019). *IOB Evaluatie Smalle marges van economische diplomatie. What you see is not always what you get. Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018.* Bijlage bij het *Jaarverslag BHOS 2020*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 XVII, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2022). *Beleidsnotitie 2022 Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 180, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2023). *HGIS nota 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 411, nr. 1.

Buitenlandse Zaken (2024). *Ontwerpbegroting BZ 2025.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 V, nr. 1.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Effectmeting bedrijfsleven instrumentarium en posteninzet ter stimulering van internationaal ondernemen.* Gepubliceerd in de IOB *Beleidsdoorlichting BHOS-begroting artikel 1, Gedeelde belangen, wederzijds profijt?* Eindrapport, februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 124, nr. 25.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Effectmeting naar de gevolgen voor de internationale activiteiten van deelnemers aan economische missies.* Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024a). *Nederland Handelsland 2024: export, import en investeringen.* Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024b). https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/15/ruim-1-5-miljoen-mkb-bedrijven-in-nederland. Geraadpleegd op 6 januari 2025.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024c). *Vervolgonderzoek economische missies onder leiding van bewindspersonen.* Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2024d). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2024*. Den Haag: eigen beheer.

Evofenedex (2024). https://www.evofenedex.nl/actualiteiten/ondernemers-kiezen-stockholm-en-toronto-als-beste-buitenlandse-posten. Geraadpleegd op 30 januari 2025.

Financiën (2024). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief van de minister van Financiën van 17 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 865, nr. 267.

IOB (2021). *IOB evaluation - Funding commitments in transition. Dutch climate finance for development 2016-2019.* Den Haag: eigen beheer.

IOB (2023a). *IOB report - Rising seas, raising ambitions. Evaluation of Dutch climate diplomacy 2018–2021.* Den Haag: eigen beheer.

IOB (2023b). *IOB Evaluation - Climate-smart and Future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022).* Den Haag: eigen beheer.

# Bijlage 4 Begrippenlijst

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

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

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

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

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

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

**Comptabiliteitswet**

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

**decharge verlenen**

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

**fouten**

We spreken van een fout als:

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

**jaarverslag**

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

**onvolkomenheid**

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

**onzeker**

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

**ordelijk**

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

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

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

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

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

**(overschrijding van de) tolerantiegrens**
Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

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

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

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

De tekst in dit document is
vastgesteld op 12 mei 2025.
Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

**Den Haag, mei 2025**