Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 10 juni 2025

betreft Beantwoording vragen Tweede Kamer over het Verantwoordingsonderzoek 2024 bij het begrotingshoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Geachte heer Bosma,

Hierbij bieden wij u onze antwoorden aan op de door de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp gestelde vragen over het *Verantwoordingsonderzoek Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII), Rapport bij het Jaarverslag 2024*.

Tijdens de technische briefing over het Rapport bij het Jaarverslag 2024 BHOS op 5 juni 2025 heeft de Vaste Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp ons enkele mondelinge vragen gesteld. Deze vragen hebben betrekking op de herstelde koppeling van het ODA-budget aan het bruto binnenlands inkomen en op de financiële effecten van de lagere kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers aan Nederland. Wij zijn voornemens u onze reactie op deze vragen - bij wijze van nazending - voor het Wetgevingsoverleg van 25 juni 2025 te doen toekomen.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris

ons kenmerk 25003018 R

bijlage(n)

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over het *Verantwoordingsonderzoek begrotingshoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Rapport bij het Jaarverslag 2024*

Vraag 1
Welke specifieke administratieve tekortkomingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben direct invloed gehad op de betrouwbaarheid van de financiële informatie voor de portefeuille Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS)?

Uit de controle is een onzekerheid naar voren gekomen over de betrouwbaarheid van de uitgaven en ontvangsten. Dit komt doordat bedragen - die door de minister voor BHO zijn ontvangen van uitvoeringsorganisaties - niet goed zijn verwerkt in de financiële administratie.

In 2024 zijn alle terugontvangen gelden - die de uitvoeringsorganisaties *RVO* en *Invest Internationaal* in 2024 nog niet hadden uitgegeven - in mindering gebracht op de uitgaven van BHOS. Een belangrijk deel van deze terugontvangen gelden betrof middelen die in 2023 teveel waren overgemaakt aan deze uitvoeringsorganisaties. Dit mag alleen onder bepaalde voorwaarden. Is hieraan niet voldaan dan dienen de terugontvangen gelden als ontvangst geboekt te worden in de financiële administratie.

Om te bewaken en te kunnen controleren dat de transacties goed worden verwerkt is het kunnen aansluiten van de financiële verantwoording van de uitvoeringsorganisatie en de financiële administratie van het ministerie cruciaal. Vervolgens moeten de transacties dan ook volgens de comptabele wet- en regelgeving worden verwerkt. Dit vergt goede afspraken en een ordelijk en controleerbaar proces. Dit proces is nog onvoldoende ingericht. Periodieke aansluitingen en duidelijke interne regels voor de administratieve verwerking van terugontvangen gelden ontbreken.

Vraag 2
Acht u de beleidsinformatie in het jaarverslag toereikend voor parlementaire controle, met name ten aanzien van de streefwaarden en indicatoren zoals opgenomen in bijlage 4 van het jaarverslag?

Deze vraag beantwoorden we op basis van eerder uitgevoerd onderzoek. In 2024 hebben we 2 rapporten gepubliceerd (*Resultaten téllen* over de Nederlandse bijdrage aan toegang tot schoon drinkwater en sanitatie in ontwikkelingslanden en het *Rapport bij het Jaarverslag 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking* waarin we

rapporteerden over de opvang van vluchtelingen in de regio). In beide rapporten concludeerden we dat de huidige werkwijze met indicatoren en streefwaarden niet goed werkt. Niet alle resultaten zijn kwantitatief meetbaar, waardoor de verantwoording deels bestaat uit kwalitatief omschreven resultaten. Naar aanleiding van onze rapporten is een gezamenlijk traject ingezet met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de rapporteurs Ram en Hirsch van de Vaste Kamercommissie BHO en de Algemene Rekenkamer om het inzicht in het meten van de bereikte resultaten te verbeteren. Op 23 mei 2025 heeft de minister voor BHO haar definitieve voorstellen aan uw Kamer gestuurd met verbeteringen in de verantwoordingssystematiek BHO. Wij zijn positief over deze voorstellen, met name over de relatie die wordt gelegd met de meerjarige verantwoording via de periodieke rapportages. Wij willen hier graag aan bijdragen door in ons verantwoordingsonderzoek 2025 onderzoek te doen naar de kwaliteit van periodieke rapportages. Ook op andere terreinen dan BHO.

Vraag 3
Zijn er in 2024 verbeteringen zichtbaar ten opzichte van eerdere jaren in het monitoren van beleidsresultaten binnen de BHOS-portefeuille?

Naar aanleiding van twee van onze eerdere rapporten is er een traject ingezet om het monitoren van beleidsresultaten binnen de BHOS-portefeuille te verbeteren (zie het antwoord op vraag 2). Dat is nog niet zichtbaar in dit jaarverslag.

Vraag 4
Heeft u vastgesteld of deze tekortkomingen ook het zicht op de doelmatigheid van bestedingen in ontwikkelingshulp beïnvloeden?

Een goed beeld van doeltreffendheid is een randvoorwaarde voor een beeld van doelmatigheid. Wij vinden dat dit voor de minister voor BHO een punt van aandacht moet zijn.

Vraag 5
Acht u het mogelijk dat er indicatoren te formuleren zijn waarmee de bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland geëvalueerd kan worden, gezien uw constatering dat er geen meetbare doelstellingen zijn voor economische diplomatie? Zo ja welke?

Het formuleren van indicatoren heeft pas zin als doelstellingen SMART zijn geformuleerd, dus Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. ‘Versterking aan het

internationaal verdienvermogen van Nederland' is geen SMART geformuleerde doelstellingen. Doelstellingen die niet specifiek of concreet geformuleerd zijn en dientengevolge ook niet meetbaar zijn, belemmeren de minister voor BHO bij de aansturing van de posten op het gebied van economische diplomatie.

Wij zijn gedurende ons onderzoek wel voorbeelden tegengekomen van indicatoren. Naast het postennet van het ministerie van BZ zijn ook andere organisaties bij handelsbevordering betrokken zoals de *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's). De minister voor BHO is mede-opdrachtgever van de NBSO's. Op het gebied van handelsbevordering zijn voor NBSO's specifieke en meetbare doelen gesteld zoals:

- het ondersteunen van 100 unieke bedrijven, waaronder 20 nieuwe bedrijven;
- het verlenen van 130 services aan bedrijven, zoals advies en bijstand;
- het organiseren van 5 handelsevenementen;
- het aantrekken van 15 hoogwaardige investeringen voor Nederland met 500 arbeidsplaatsen.

Als aan de ondersteunde bedrijven gevraagd zou worden naar de verwachte waarde van eventuele overeenkomsten die na afloop van de ondersteuning gesloten worden dan is er een indicatie van de verwachting van de bevraagde ondernemers. En enig inzicht in hun (verwachte) bijdrage aan het verdienvermogen van Nederland.

De NBSO's vielen buiten de scope van ons onderzoek.

Vraag 6
In hoeverre is het ontbreken van een effectmeting bij economische diplomatie representatief voor andere posten binnen de BHOS-portefeuille?

Bij ons onderzoek naar economische diplomatie hebben we 6 ambassades betrokken: Londen, Parijs, Washington, Hanoi, Brussel en Nairobi. Onze bevindingen ter plaatse zijn specifiek voor deze ambassades, maar onze bevindingen over de aansturing van het gehele postennet betreffen het ministerie.

Vraag 7

Hoe beoordeelt u de voortgang die het ministerie heeft geboekt op het punt van SMART-doelstellingen in beleidsprogramma's? Is er al zicht op verbetering van meetbaarheid van resultaten?

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij u graag naar onze antwoorden op de vragen 2 en 3.

Vraag 8
Kunt u toelichten waarom de periodieke evaluatie van het internationaal klimaatbeleid door de IOB geen uitspraak kan doen over doelmatigheid?

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen ingezette middelen en effecten. Voor het meten van doelmatigheid is het van belang om de input, in dit geval vooral klimaatfinanciering, af te zetten tegen de resultaten, idealiter de outcome. Informatie over de resultaten van interventies is beperkt. De oorzaak hiervoor ligt in een gebrekkige monitoring en evaluatie. Daarnaast geeft IOB aan dat de doelmatigheid van de klimaatuitgaven als geheel moeilijk is vast te stellen omdat het een breed beleidsterrein betreft met veel verschillende onderdelen. Tevens zijn de langetermijneffecten van recent gestarte projecten met een lange doorlooptijd nog onduidelijk.

Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van het internationaal klimaatbeleid. Wel zijn wij nagegaan of de periodieke rapportage voldoet aan de eisen die daaraan gesteld worden. Deze liggen vast in de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Eén van de eisen is dat de rapportage een beoordeling bevat van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Uit ons onderzoek blijkt dat dit het geval is, met echter als conclusie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid niet zijn vast te stellen. Onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het klimaatbeleid komt expliciet aan de orde in de deelvragen die door IOB zijn onderzocht in de periodieke rapportage.

Vraag 9
Welke verbeteringen acht u noodzakelijk om in de toekomst wél een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van het internationaal klimaatbeleid?

Om een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van het internationaal klimaatbeleid is betere monitoring en evaluatie van doelen en resultaten nodig (zie het antwoord op vraag 8).
Vraag 10

Is in het verantwoordingsonderzoek onderzocht in hoeverre multilaterale programma's gefinancierd door Nederland bijdragen aan structurele hervormingen in ontvangende landen, of juist leiden tot afhankelijkheid (negatieve spillover)?

In het verantwoordingsonderzoek 2024 is dit niet onderzocht.

Vraag 11
Wordt er bij de besteding van fondsen binnen multilaterale samenwerking onderscheid gemaakt tussen directe resultaten en bredere systeemimpact in derde landen?

Bij de beide onderzochte fondsen DGGF en DTIF wordt gekeken naar een aantal directe resultaten zoals de groei van de (in)directe werkgelegenheid. Bij de directe werkgelegenheid wordt daarbij onderscheid gemaakt in vrouwelijke ondernemers en ondernemers jonger dan 35 jaar. Voor SDG 13 wordt daarnaast ook de 'Green House Gas' emissie berekend van de gefinancierde projecten. Er wordt niet gekeken naar bredere systeemimpact.

Vraag 12
Acht u het wenselijk dat in toekomstige rapportages naast doeltreffendheid ook breder wordt gekeken naar de netto-impact op partnerlanden, inclusief eventuele negatieve bijeffecten?

Wij vinden dat dit een punt van aandacht moet zijn voor de minister voor BHO. IOB geeft in de periodieke rapportage aan dat de outcome en de impact - positieve en negatieve langetermijneffecten van ontwikkelingsinterventies - op dit moment moeilijk is vast te stellen omdat veel fondsen recent zijn opgezet en de looptijd van projecten begrijpelijkerwijs lang is. Wij onderschrijven dat betere monitoring en evaluatie nodig is om de outcome en impact van interventies, waaronder negatieve bijeffecten, beter in kaart te brengen.

Vraag 13
Wat acht u noodzakelijk om het financieel beheer structureel op orde te krijgen, gezien de aanhoudende onvolkomenheden die u signaleert in het verantwoordingsonderzoek?

Bij het begrotingshoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) is geen sprake van aanhoudende onvolkomenheden.
Vraag 14

Hoe beoordeelt u het toezicht op de 12 revolverende fondsen waarvoor de minister verantwoordelijk is, waaronder het Dutch Good Growth Fund (DGGF) en het Dutch Trade and Investement Fund (DTIF)?

Revolverende fondsen zijn een belangrijk instrument voor het realiseren van de beleidsdoelen van BHO. Sinds de begroting 2025 wordt uw Kamer door middel van factsheets geïnformeerd over de genoemde revolverende fondsen. Uit ons onderzoek blijkt dat de factsheets van de door ons onderzochte fondsen geen extra financiële informatie geven in vergelijking met de overzichtstabel die de minister voor BHO opnam in haar begroting en jaarverslag. Deze factsheets geven:

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

Daarnaast ontbreekt bij deze fondsen een exitstrategie, waardoor niet duidelijk is wat er moet gebeuren bij beëindiging van een revolverend fonds. Specifiek voor het DGGF geldt dat de minister voor BHO geen einddatum heeft opgenomen, waardoor niet duidelijk is wanneer een besluit over de beëindiging van dit fonds moet worden genomen.

Wij hebben het toezicht van de minister voor BHO op Invest International als onvolkomenheid aangemerkt. Invest International voert namens de minister voor BHO meerdere subsidie- en financieringsregelingen uit voor diverse investeringen in het buitenland, waaronder DGGF (met de onderdelen ‘Investeren Nederlandse mkb’ en ‘Exporteren Nederlands mkb’) en DTIF. Het 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. Invest International is geen agentschap en geen zbo. Daarom is er een specifiek controle- en verantwoordingsarrangement door de minister nodig. We hebben de minister hier eerder op gewezen, maar het toezicht is nog steeds niet goed geregeld.

Vraag 15
Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de 12 revolverende fondsen? Wordt voldoende geëvalueerd of deze fondsen nog een bijdrage leveren aan het huidige beleid?

Zoals blijkt uit ons antwoord op vraag 9 is monitoring en evaluatie van doelen en resultaten nodig om een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit. Of de minister voor

BHO informatie uit monitoring en evaluatie verzamelt, is ons niet bekend. Hier hebben wij geen onderzoek naar gedaan. Wel zijn wij nagegaan of de gefinancierde activiteiten overeenkomen met de doelstellingen van het DGGF en DTIF en de doelen van de minister voor BHO. Uw vraag of voldoende wordt geëvalueerd of deze en de overige fondsen nog een bijdrage leveren aan het huidige beleid is volgens ons een interessante vraag die vooral aan de minister voor BHO is om te beantwoorden.

Vraag 16
Wat zijn de belangrijkste risico's die u ziet bij het hergebruik van publieke middelen via revolverende fondsen?

Specifiek bij de door ons onderzochte onderdelen van de fondsen DGGF en DTIF worden de volgende risico's onderkend:

- 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;
- 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.

Vraag 17
Kunt u, gezien uw constatering dat de doelstelling van het DGGF om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie in de praktijk beperkt is, aangeven of dit geldt voor de doelstelling van het DGGF dat de gefinancierde activiteiten ook duurzame en inclusieve groei stimuleren in ontwikkelingslanden?

Om voor financiering in aanmerking te komen moeten de projecten duurzame en inclusieve groei stimuleren in de landen op de DGGF-landenlijst. In de praktijk betekent dit dat het gefinancierde project aan minimaal één van de volgende ontwikkelingen in het ontwikkelingsland een positieve bijdrage moet leveren, 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.

Uit de door ons uitgevoerde steekproef van de toegekende financieringen bij Invest International blijkt dat deze passen binnen bovenstaand beleidskader. Bij de gefinancierde projecten die wij hebben bezocht in Kenia hebben we geconstateerd dat dit ook voor de praktijk geldt.

Vraag 18
In hoeverre rapporteert de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp over negatieve spillover-effecten van Nederlandse handels- en investeringsactiviteiten op ontwikkelingslanden, zoals sociale of ecologische schade?

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, besteedt de minister voor BHO in haar jaarverslag geen aandacht aan eventuele negatieve spillover-effecten van Nederlandse handels- en investeringsactiviteiten op ontwikkelingslanden, zoals sociale of ecologische schade. Wij hebben hier geen onderzoek naar gedaan. Wij wijzen u graag op het *Sustainable Development Report 2024* van de Verenigde Naties en in het bijzonder op de daarin opgenomen *Country Files*. Hierin vindt u per land informatie over de spillover-score (https://dashboards.sdgindex.org/profiles/netherlands). Van de 166 landen, scoort Nederland - niet goed - op plaats 162.

Vraag 19
Worden de mogelijke spillover-effecten van het Nederlandse handelsbeleid meegenomen in de beleidsbeoordeling van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), zoals beschreven in bijlage 4 (streefwaarden en indicatoren)?

In bijlage 4 van het jaarverslag wordt voor zover wij hebben kunnen nagaan niet verwezen naar de CBS Monitor Brede Welvaart (onderdeel Elders). Deze monitor bevat wel indicatoren voor mogelijke spillover-effecten. Graag verwijzen wij u naar de volgende website voor meer informatie hierover: https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/elders/elders-samenvatting.

Vraag 20

Acht u het huidige instrumentarium geschikt om negatieve externe effecten op andere landen te monitoren, zoals CO_2-uitstoot of belastingontwijking via Nederlandse routes?

De CBS Monitor Brede Welvaart (onderdeel Elders) bevat indicatoren om de negatieve externe effecten op andere landen te monitoren. Als we deze vergelijken met de bij vraag 18 genoemde SDG *Spillover-Index* dan stellen we vast dat laatstgenoemde meer indicatoren bevat om de negatieve effecten te monitoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Arbeidsuitbuiting (modern slavery: "Victims of forced labor embodied in supply chains. Calculated using a multi-regional input-output table (Gloria) extended with a slavery satellite account")
- Arbeidsongevallen die geassocieerd zijn met export ("The number of fatal work-related accidents associated with imported goods. Calculated using extensions to a multiregional input-output table.")
- Belastingontwijking en -ontduiking (*Tax haven index en financial secrecy index*)

Voorts zijn de milieu-indicatoren uitgebreider dan in de CBS Monitor Brede Welvaart (onderdeel Elders).

Wij hebben hier verder geen onderzoek naar gedaan.