

31865	Verbetering verantwoording en begroting
36600 XVII	Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII) voor het jaar 2025
Nr. 282	Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2025

In het schriftelijk overleg over het jaarverslag 2023 met de Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO) op 28 juni 2024 gaven de rapporteurs Ram en Hirsch aan dat de huidige systematiek voor het meten van resultaten op het gebied van BHO verbetering behoeft.¹ Ik ben hen erkentelijk voor de aandacht die zij hiervoor vragen en voor hun rol in de constructieve uitwisseling die heeft plaatsgevonden.

De rapporteurs constateerden dat de in het jaarverslag opgenomen indicatoren tabel weliswaar een kwantitatief beeld geeft van de behaalde resultaten, maar onvoldoende inzicht biedt in de beleidsmatige voortgang op de diverse beleidsterreinen. Bovendien wordt er te weinig inzicht geboden in de geplande en ongeplande effecten van beleidskeuzes, daarmee gepaard gaande risico's en hoe daarop is ingespeeld. Tevens adviseerden zij te onderzoeken in hoeverre de verantwoording in het jaarverslag beter kan worden afgestemd op andere verantwoordingsinstrumenten, zowel Rijksbreed als binnen mijn ministerie.

Op verzoek van de commissie heb ik daarop een plan van aanpak opgesteld voor een verbeterde verantwoordingssystematiek. Dit plan met uitgangspunten en tijdsplanning is op 11 september 2024 aan uw Kamer toegezonden.²

Als reactie hierop ontving ik van de rapporteurs namens de vaste commissie voor BHO op 10 oktober 2024 een brief met verbetervoorstellen.³ In de Kamerbrief van 31 oktober 2024, heb ik u toegezegd om in mei 2025 een definitief voorstel voor een

¹ Kamerstuk 36560-XVII, nr. 9

² Kamerstuk 31 865, nr. 59

³ Uw verzoek met kenmerk 2024Z15603

verbeterde verantwoordingssystematiek met de Kamer delen.⁴ Op verzoek van de rapporteurs zijn hierover consultaties geweest met de Algemene Rekenkamer (AR) en de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB). Daarnaast is op zowel 19 februari als 17 april met de rapporteurs van uw commissie over de verantwoording gesproken. In deze brief presenteer ik het definitieve voorstel.

Bestaande situatie en gronden voor verbeterde verantwoording

De huidige verantwoordingssystematiek vindt haar oorsprong in de praktijk van resultaatgericht werken die rond 2015 in zwang kwam. Effectiviteitsvragen werden scherper gesteld, en evaluaties werden meer data-gedreven en kwantitatief onderbouwd. Tegelijk zorgden de internationale afspraken over ontwikkelingsdoelen voor erkenning van de verwevenheid van thema's en sectoren. Het belang van tijdige aanpassing van inzet en aanpak werd groter en, mede daarom, werd de effectiviteitsmeting complexer. Dit staat op gespannen voet met de traditionele praktijk van controle op vooraf afgesproken indicatoren en targets. Gaandeweg is daarmee een gelaagdheid van verantwoordingmechanismen ontstaan die veel verlangt van het ministerie alsmede van de ketenpartners.

In het jaarverslag ligt de nadruk op de indicatoren tabel die in 2016 werd geïntroduceerd. De rapporteurs geven in de brief van 10 oktober 2024 aan dat uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR)⁵ en de IOB⁶ is gebleken dat de in de begroting en het jaarverslag gebruikte indicatoren een fragmentarisch en onsamenhangend beeld geven. De tabel leidt volgens hen tot onvoldoende inzicht in de behaalde resultaten en het leerproces.

Naast het jaarverslag zijn de meerjarige beleidsevaluaties conform de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE)* een belangrijk instrument. Waar het jaarverslag een foto van de voortgang vormt, bieden evaluaties het gehele beeld. Zij worden onafhankelijk uitgevoerd, op niveau van een individuele activiteit en vervolgens op het niveau van een geheel beleidsthema, in een periodieke rapportage, uitgevoerd door de IOB voor alle thema's

⁴ Kamerstuk 36600-XVII, nr. 9

⁵ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, gepubliceerd op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2023-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking>

⁶ Kamerstuk 34124, nr. 25

van de begroting. Deze evaluaties geven inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Verantwoordingsprocessen worden ondersteund met gegevens die verzameld zijn door ngo's, internationale organisaties, de rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) en andere uitvoerders van het beleid. Deze gegevens worden openbaar gemaakt via het online ontwikkelingshulp-portaal. Hoewel hiermee een veelheid aan gegevens beschikbaar is, wordt hiervan door een breder publiek beperkt gebruik gemaakt, terwijl de verzameling en verwerking ervan tijdsintensief is. Uit verzoeken van uw Kamer blijkt bovendien dat de publiceerde gegevens vragen oproepen.

Interne reflectie binnen mijn ministerie, consultaties met de IOB en de Algemene Rekenkamer, en de uitwisseling met uw Kamer hebben duidelijk gemaakt dat verbetering mogelijk is. Ik stel met deze brief voor om terug te gaan naar de wettelijke kern van de verantwoordingssystematiek en deze doelmatiger in te richten, sterker opgehangen aan de beleidsdoelen en met gebruik van beleidsrelevante gegevens over de staat van de uitvoering.

Verbeteren van de verantwoordingssystematiek

De verbeterde BHO-verantwoordingssystematiek is bedoeld om de Tweede Kamer beter inzicht te geven in de effecten en risico's van het huidige beleid, van beleidswijzigingen en van beleid dat is beëindigd. Dit gaat gepaard met een sterkere focus op verantwoording over leren en aanpassen en een centralere rol voor de RPE en de mate waarin beleidsaanbevelingen ook hebben geleid tot aanpassing van beleid. Dit zal naar verwachting de flexibiliteit en het lerend vermogen van het ministerie vergroten, zonder de werkdruk onnodig te verhogen. Daarnaast is het de bedoeling meer samenhang en efficiëntie aan te brengen binnen de bestaande processen. De verbeterde systematiek die ik voorstel bestaat uit drie onderling verbonden en op elkaar afgestemde onderdelen: *de meerjarige verantwoording, de jaarlijkse verantwoording, en de verantwoording van coherentie tussen nationaal en internationaal beleid.*

1. De meerjarige verantwoording via Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

De meerjarige verantwoording van (sub-)artikelen uit de begroting bestrijkt een periode van vier tot zeven jaar en zal de systematiek van de RPE 2022 onveranderd blijven volgen. Dit instrument levert

het meest zorgvuldige antwoord op vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De meest recente aanpassing van het RPE is op 7 december 2024 met uw Kamer gedeeld (kamerstuk 31865, nr. 267)⁷, en is daarmee actueel.

De planning van de Periodieke Rapportages en bijbehorende evaluaties wordt jaarlijks via de Strategische Evaluatieagenda (SEA) met de Tweede Kamer gedeeld. De evaluatieprogrammering wordt aangepast aan de beleidscycli zodat opgedane lessen zoveel mogelijk leiden tot directe veranderingen in de uitvoering. Conform de RPE worden de hoofd- en sub-artikelen van de begroting, gekoppeld aan SEA-thema's, één voor één geëvalueerd *in de vorm van een Periodieke Rapportage*. Deze *Periodieke Rapportages* worden uitgevoerd door, of in opdracht van, de IOB en bouwen voort op (deel)evaluaties die in de evaluatieperiode al zijn uitgevoerd en integreren die. Elke Periodieke Rapportage wordt, voorzien van een kabinetsreactie, gedeeld met uw Kamer.

2. De jaarlijkse verantwoording in het Jaarverslag

De jaarlijkse verantwoording blijft via het Jaarverslag verlopen, het centrale en jaarlijks terugkerende verantwoordingsinstrument richting uw Kamer. Over (huidig en toekomstig) BHO-beleid zal per sub-artikel van de begroting verantwoording worden afgelegd, waardoor de Tweede Kamer inzicht krijgt in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar. Om consistentie te bevorderen zal de toelichting in het jaarverslag per sub-artikel van de begroting voortaan worden opgesteld volgens een vast format. Om te waarborgen dat deze toelichting aansluit bij bestaande vereisten – waaronder die van de begrotingscyclus – en om de samenhang tussen beleidsinstrumenten te verbeteren, baseer ik me daarvoor op de indeling van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1), zoals hieronder opgesomd. In de begroting gebeurt dat vooruitblikkend, in het jaarverslag door terug te kijken. Op deze wijze krijgt de Kamer beter inzicht in het gevoerde beleid, de doelen ervan en het instrumentarium dat ik daarbij inzet. Ook de doelmatigheid en doeltreffendheid komen daarbij aan de orde.

- A. **Doelen.** Welke doelen worden/zijn nagestreefd in termen van beoogde prestaties en effecten?

⁷ Kamerstuk 31865, nr. 267

- B. **Beleidsinstrumenten.** Welke instrumenten worden/zijn ingezet om deze doelen te realiseren?
- C. **Financiële gevolgen.** Welke financiële gevolgen heeft/had het voorstel voor de Rijksbegroting?
- D. **Nagestreefde doeltreffendheid.** Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat/heeft het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen/bijgedragen aan de beoogde prestaties en effecten? Welke aannames, risico's en beleidstheorie liggen hieraan ten grondslag?
- E. **Nagestreefde doelmatigheid.** Waarom is/was het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?
- F. **Evaluatieparagraaf.** Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd?

Als nadere uitwerking van de BHO-beleidsbrief van 12 maart jl.⁸, heb ik aan de hand van de hierboven beschreven structuur (via zogenoemde *CW 3.1-formulieren*), reeds een toelichting gegeven op de verschillende sub-artikelen van mijn beleid die worden geïntensiveerd. Dit wordt verwerkt en waar nodig geactualiseerd in de begroting en het jaarverslag. In de BHO-beleidsbrief is tevens toegelicht welke sub-artikelen in de begroting niet worden geïntensiveerd of afgebouwd. Ook over deze beleidsonderdelen wordt verantwoording afgelegd in het jaarverslag en die zullen eveneens die indeling volgen. De inhoudelijke verantwoording in het Jaarverslag zal een combinatie zijn van een kwalitatieve reflectie op de ontwikkelingen per sub-artikel van de begroting langs bovenstaande lijnen, aangevuld en onderbouwd met evaluaties, onderzoeken en kwantitatieve indicatoren.

De huidige indicatoren tabel komt te vervallen. Gebleken is dat deze zonder duiding onvoldoende bruikbare informatie oplevert en dat de indicatoren hiervoor onderling te verschillend zijn. Het gebruik van indicatoren als instrument voor het meten van voortgang op resultaten wordt uiteraard wel gecontinueerd. Resultatendata zullen worden gebruikt ter onderbouwing van de narratieve verantwoording en blijven daarmee als zodanig onderdeel van de toelichting per sub-artikel. Er kan reden zijn om indicatoren in de toekomst aan te passen of nieuwe te gebruiken. In dat geval wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. In de bijlage treft u de tabel waarbij per indicator is aangegeven of deze (naar huidig inzicht) in de nieuwe opzet nog zal worden toegepast. Doordat het

⁸ Kamerstuk 36 180, nr. 133

nieuwe beleid nu wordt uitgewerkt en ingevoerd, is het nog niet volledig duidelijk welke indicatoren verder in het jaarverslag zullen worden opgenomen. Het effect van het nieuwe beleid zal gaandeweg zichtbaar worden.

Zoveel als mogelijk zullen de gevolgen van beleidswijzigingen of -beëindiging inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van relevante data, onder meer afkomstig uit evaluaties en onderzoeken van de Periodieke Rapportage. In het geval van aflopend beleid blijft het verzamelen van resultatendata, en rapportage over de effecten daarvan, doorgaan totdat de activiteiten zijn voltooid.

Deze aanpak draagt bij aan een duidelijkere, relevantere en kwalitatief sterkere jaarlijkse verantwoording in het jaarverslag. Tegelijkertijd wordt de informatievraag aan uitvoeringsorganisaties hiermee gestroomlijnd doordat alleen beleidsrelevante data nog worden verzameld of gedeeld. Minder gebruikte communicatiekanalen en publicaties, zoals het resultatenoverzicht op het ontwikkelingshulp-portaal, zullen worden uitgefaseerd, wat bijdraagt aan focus, ook voor onze uitvoeringspartners, en daarmee aan een efficiëntere inzet van capaciteit en middelen.

3. De verantwoording van coherentie tussen nationaal en internationaal beleid

De samenhang tussen verschillende beleidsterreinen is niet in één begroting te vatten. Daarom komt de verantwoording van coherentie tussen nationaal en internationaal beleid momenteel hoofdzakelijk ter sprake in de jaarlijkse rapportage over het (*Herziene*) *Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling* en de jaarlijkse *Nationale SDG Rapportage*. Om de samenhang en zichtbaarheid van de bijdrage aan nationale en internationale doelstellingen te versterken, worden deze rapportages vanaf dit jaar samengevoegd.⁹ Aanvullend biedt de *Monitor Brede Welvaart en de SDG's* van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹⁰ inzicht in de bijdrage van het *volledige Nederlandse beleid* aan brede welvaart en het bereiken van de SDG's. De focus is op Nederland zelf, maar met aandacht voor de effecten van ons nationale beleid op landen elders ter wereld, in het bijzonder ontwikkelingslanden. Hierin is de rol van het BHO-beleid slechts beperkt zichtbaar, vooral via de vermelding van de totale omvang

⁹ Kamerstuk 26485, nr. 449

¹⁰ Monitor Brede Welvaart en SDG's 2025 <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/elders/elders-samenvatting>

van het BHO-budget als indicator van een positief effect van Nederland op ontwikkelingslanden.

Het komend jaar zal samen met het CBS, het Planbureau voor de Leefomgeving en andere relevante actoren onderzocht worden hoe de indicatorensets die in verschillende rapportages worden gebruikt nog beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Daarmee wordt de transparantie richting de uw Kamer groter en wordt er gewerkt aan de ambitie van het kabinet om coherenter en effectiever bij te dragen aan duurzame ontwikkeling wereldwijd.

Het is mijn voornemen om nog dit jaar te beginnen met deze verbeterde verantwoordingssystematiek door hiervoor de aanknopingspunten op te nemen in de BHO-begroting 2026. Hierdoor beschikt de uw Kamer met het Jaarverslag over 2026 over een verbeterde verantwoording van het BHO-beleid. Ook na invoering van deze verantwoordingssystematiek zal ik de systematiek blijven evalueren en waar nodig aanpassen.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever