



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.



Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	7
3	Financiële informatie	8
	3.1 Oordeel over de financiële informatie	8
4	Bedrijfsvoering	10
	4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering	10
	4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven	10
	4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	15
5	Beleidsresultaten	16
	5.1 Opvang-in-de-regio, de context	16
	5.2 Beleid en geld voor opvang in de Syrië-regio	21
	5.3 Verantwoording en resultaten	30
	5.4 Aanbeveling	34
	5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	35
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	36
	6.1 Reactie minister voor BHOS	36
	6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	38
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	40
	Bijlage 2	
	Literatuur	42
	Bijlage 3	
	Eindnoten	44

1 Onze conclusies

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft in 2015 beleid gericht op de opvang van vluchtelingen ‘in de regio’ expliciet als beleidsprioriteit benoemd. In 2016 is daarvoor € 260 miljoen beschikbaar gesteld, wat grotendeels in 2016 en 2017 is besteed. Het opvang-in-de-regiobeleid heeft tot doel de opvangcapaciteit van gastlanden te vergroten en de perspectieven van vluchtelingen en gastgemeenschappen te verbeteren.

Thematische opzet begroting niet geschikt voor de verantwoording over het opvang-in-de-regiobeleid

We concluderen dat de middelen voor het opvang-in-de-regiobeleid uit verschillende onderdelen van de begroting komen en dat er meer middelen naar “de regio” gaan dan alleen via het instrumentarium ten behoeve van het opvang-in-de-regiobeleid. Dat is lastig uit het jaarverslag op te maken en compliceert daarmee ook de verantwoording over de middelen en bereikte resultaten.

Wij bevelen de minister daarom aan om transparanter te begroten en verantwoorden op een manier die aansluit bij het (opvang-in-de-regio)beleid en de BHOS-begroting. Via eenduidige indicatoren voor en minder aggregatie van resultaten van specifiek beleid kan het parlement een duidelijker beeld krijgen en wordt vergelijking van de resultaten van de ingezette instrumenten en organisaties beter mogelijk. Dit komt de effectieve inzet van middelen ten goede.

Onvolkomenheden

Vorig jaar hebben wij een onvolkomenheid gesignaleerd bij de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen van de overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties). Wij hebben gezien dat de minister in opzet voldoende maatregelen heeft genomen, maar dat de werking van deze verbetermaatregelen in 2017 nog niet kon worden aangetoond. Wij handhaven daarom onze onvolkomenheid.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

- Hoofdstuk 3, ‘Financiële informatie’: hierin geven wij ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van BHOS. Wij hebben vastgesteld dat de weergegeven informatie rechtmatig is en deugdelijk is weergegeven.



- Hoofdstuk 4, 'Bedrijfsvoering': dit jaar is voor de tweede keer een onvolkomenheid geconstateerd in de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen bij overdrachtsuitgaven.
- Hoofdstuk 5, 'Beleidsresultaten': hierin bespreken wij de resultaten van ons onderzoek naar het beleid voor opvang in de regio. Ook geven wij ons oordeel over de totstandkoming van de informatie die in het *Jaarverslag 2017* van BHOS is opgenomen over het gevoerde beleid.
- Hoofdstuk 6, 'Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer': hierin vatten wij de reactie samen die wij op 26 april 2018 ontvingen van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

2 Feiten en cijfers

De minister voor BHOS is verantwoordelijk voor internationale handel, ontwikkelings-samenwerking, inclusief de ‘sustainable development goals’, en het internationaal milieu- en klimaatbeleid. Daarbij richt het Nederlandse beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking zich op 4 thema’s:

veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezond-
heid en rechten.

De minister voor BHOS heeft in 2017 uitgaven gedaan voor € 2.822 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.295 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 107 miljoen. Deze uitgaven beslaan 1,23% van de totale rijksuitgaven over 2017. De ODA-uitgaven¹ van de minister voor BHOS (€ 2.728 miljoen) beslaan 0,37% van het bruto nationaal inkomen (bni), de totale ODA-uitgaven beslaan in 2017 0,6% van het bni. Dit verschil wordt onder meer veroorzaakt door bijdragen aan eerstejaarsopvang asielzoekers en de EU-begroting. In internationaal verband hebben de OESO-donorlanden met een inspanningsverplichting afgesproken om 0,7% van hun bni te besteden aan ODA.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	4.114,4	2.612,4	2.295,3
Uitgaven	2.902,6	2.885,4	2.821,7
Ontvangsten	103,6	252,4	106,7

De ontvangsten zijn weer terug op het niveau van 2015. In 2016 waren de ontvangsten meer dan verdubbeld als gevolg van een ophoging bij de eerste suppletoire begroting. Deze ophoging werd veroorzaakt door toevoegingen vanuit de (begrotings)reserves van een aantal instrumenten voor het in 2016 gestarte bedrijfsleveninstrument *Dutch Trade and Investment Fund* (DTIF).

De stand van de verplichtingen is lager dan in 2016 en dit is het gevolg van meerdere factoren. Een aantal begrote verplichtingen kon niet meer in 2017 gerealiseerd worden en de verplichtingen op de instrumenten *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) en DTIF vielen lager uit. Verder is een aantal grote meerjarige verplichtingen slechts voor één jaar aangegaan in plaats van meerjarig.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van BHOS.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van BHOS voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van BHOS is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan uitgaven dat in het *Jaarverslag 2017* van BHOS is opgenomen omvat in totaal € 50,6 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 5. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van BHOS is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



Beginstand verplichtingen aangepast

In de toelichting op de verplichtingenstand in de saldibalans 2017 is een correctie van € 1.335 miljoen opgenomen op de eindstand van de verplichtingen op 31 december 2016. Deze correctie was nodig, omdat in 2017 bij de invoering van het nieuwe financieel systeem (SAP) is gebleken dat afgelopen jaren ten onrechte een aantal verplichtingen niet was meegenomen. De stand openstaande verplichtingen werd in voorgaande jaren bepaald door de stand uit de financiële administratie te verminderen met de openstaande garantieverplichtingen. Door een technische fout bij de bepaling van de omvang van deze garantieverplichtingen is telkens een te hoog deel hiervoor in mindering gebracht op de verplichtingenstand. Deze fout is in 2017 vastgesteld en gecorrigeerd.

Begrotingsreserve in verband met risicoregelingen ontbreekt in saldibalans

De begrotingsreserve ontbreekt in de saldibalans BHOS waardoor een fout in deugdelijke weergave bestaat. Deze overschrijdt niet de tolerantiegrens voor het totaal van de saldibalans waardoor het oordeel over de deugdelijke weergave niet is aangepast. In ons rapport bij het Jaarverslag 2017 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken rapporteren wij spiegelbeeldig een fout in de deugdelijke weergave van de saldibalans voor een bedrag van € 116,0 miljoen in de post '5a Begrotingsreserves' omdat deze thuishoort in de saldibalans van begrotingshoofdstuk BHOS. Immers de minister voor BHOS is beleidsverantwoordelijk, zoals blijkt uit de beleidsmatige toelichting op artikel 1.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van BHOS is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.

4 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de minister voor BHOS.² Eerst geven we een oordeel over de bedrijfsvoering (§ 4.1). In de daaropvolgende paragraaf bespreken we de onvolkomenheid in meer detail (§ 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met ons oordeel over de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister voor BHOS in haar jaarverslag verstrekt (§ 4.3).

4.1 Oordeel over de bedrijfsvoering

De door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoen in 2017 aan de gestelde eisen, met uitzondering van één onvolkomenheid.

Onderwerp	2015	2016	2017
Uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven		Onvolkomenheid	Onvolkomenheid

4.2 Onvolkomenheid uitvoering interne beheersingsmaatregelen overdrachtsuitgaven

De overdrachtsuitgaven (subsidies, bijdragen, leningen en garanties) zijn belangrijke instrumenten van de minister om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het totaal van de overdrachtsuitgaven in 2017 is € 2.822 miljoen. Overdrachtsuitgaven zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO). Dit betekent dat het ministerie over een MenO-beleid moet beschikken en beheersingsmaatregelen moet treffen om onrechtmatige verplichtingen en uitgaven te voorkomen.

Wij hebben gecontroleerd of de overdrachtsuitgaven rechtmatig zijn verstrekt. We zijn in dat kader nagegaan in hoeverre de minister voor BHOS onze aanbevelingen in het Verantwoordingsonderzoek 2016 heeft overgenomen. Het gaat om de volgende punten:

- uitvoering van een risicoanalyse bij het aangaan van verplichtingen (§ 4.2.1);
- uitvoering van het reviewbeleid (§ 4.2.2);
- rechtmatigheid van de verstrekte steunmaatregelen (§ 4.2.3).

Hieronder volgt een overzicht van onze bevindingen bij deze beheersingsmaatregelen.

4.2.1 Risicoanalyse

Voorafgaand aan een besluit over de financiering van een activiteit wordt door de verantwoordelijke beleidsdirectie een beoordelingsmemorandum opgesteld met een onderbouwing en risico-afweging. In 2016 stelden we vast dat bij het aangaan van verplichtingen de risicoanalyse niet altijd voldoende zichtbaar was vastgelegd in het beoordelingsmemorandum. Het gaat om de risicoanalyse van de beheerscapaciteit van de contractpartners en de fraude- en corruptierisico's.

Naar aanleiding van deze constatering heeft de minister voor BHOS maatregelen getroffen. De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) heeft de budgethouders binnen de beleidsdirecties nadrukkelijk gewezen op het belang van een goed uitgevoerde risicoanalyse en de vastlegging ervan in het beoordelingsmemorandum. Ook is de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda verbeterd en zijn nieuwe sjablonen eind 2017 formeel vastgesteld. De implementatie van de nieuwe beoordelingsmemoranda heeft in 2018 plaatsgevonden.

Wij concluderen dat de minister voor BHOS in opzet voldoende extra maatregelen heeft getroffen om de tekortkoming in de kwaliteit van de uitvoering van de risicoanalyse te waarborgen, maar dat de werking van deze verbetermaatregelen in 2017 nog niet kon worden aangetoond.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan om de implementatie van de nieuw ontwikkelde beoordelingsmemoranda te bewaken. Van belang is dat hierin een zichtbare en kwalitatief voldoende vastlegging plaatsvindt van de risicoanalyse rondom de beheerscapaciteit en de fraude- en corruptierisico's. Het is vervolgens belangrijk om de specifieke risico's te vertalen naar beheersingsmaatregelen en te komen tot een onderbouwd besluit over het al dan niet financieren van een activiteit. Het uitwisselen van goede voorbeelden is daarbij belangrijk, omdat dit andere directies kan helpen bij het concretiseren van de noodzakelijke beheersingsmaatregelen op basis van de uitkomsten van de risicoanalyses.

4.2.2 Het beoordelen van de kwaliteit van door accountants bij een verantwoording afgegeven controleverklaring (reviewbeleid)

Ministers zijn verantwoordelijk voor het toezicht op externe organisaties die subsidies en bijdragen vanuit hun begroting ontvangen. Om invulling te geven aan dit toezicht vraagt de minister voor BHOS om verantwoording door de subsidieontvangers. Deze verantwoording bestaat in de regel uit een financiële verantwoording die is voorzien van een controleverklaring afgegeven door de controlerend accountant van de desbetreffende organisatie.

In beginsel mag ervan worden uitgegaan dat deze verantwoording en de controle voldoen aan de daaraan gestelde eisen en gebruikt kunnen worden om de definitieve subsidie vast te stellen. Maar een element van MenO-beleid is ook periodiek vaststellen dat de kwaliteit van de accountantscontrole inderdaad goed is. Hiervoor verwachten wij van het ministerie een actief reviewbeleid, gebaseerd op risicoanalyse. Een review maakt duidelijk of de kwaliteit van de accountantscontrole voldoet aan de daaraan te stellen eisen en of het ministerie voor het vaststellen van subsidies gebruik kan maken van de accountantsrapporten.

Wij hebben in 2016 vastgesteld dat het Handboek van Buitenlandse Zaken (HBBZ) een reviewbeleid bevat. Er was echter geen zichtbare vastlegging van de risicoanalyse of er wel of geen review moet plaatsvinden. Verder constateerden wij dat in 2016 door de budgethouders zelf sporadisch reviews werden geselecteerd en uitgevoerd.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister voor BHOS in 2017 actie ondernomen. De directie FEZ heeft 12 activiteiten geselecteerd, verdeeld over verschillende budgethouders en diverse accountantskantoren in Nederland. De selectie aan activiteiten was exclusief de multilaterale organisaties, uitvoerder Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de posten (ambassades). BHOS heeft de opdracht voor de uit te voeren reviews verstrekt aan de Auditdienst Rijk. Naar aanleiding van de uitgevoerde reviews heeft de Auditdienst Rijk geconcludeerd dat de controleverklaringen voldoende zekerheid bieden.

Wij concluderen dat de minister voor BHOS in 2017 de tekortkoming rondom het reviewbeleid heeft opgepakt. Het is positief dat er 12 reviews verspreid over verschillende Nederlandse accountantskantoren zijn uitgevoerd en de conclusies positief zijn.

Wij plaatsen hierbij wel een kanttekening, omdat meer risicovolle accountantscontroles in het buitenland en controles van activiteiten die door RVO zijn uitgevoerd, buiten de selectie zijn gehouden. Daarnaast geldt dat de selectie van reviews niet op basis van door de verantwoordelijke beleidsdirectie geïdentificeerde risico's heeft plaatsgevonden, maar centraal door de directie FEZ.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister aan voor een verantwoord toezichtbeleid aandacht te blijven schenken aan de zichtbare vastlegging van de risicoanalyse of wel of geen review moet plaatsvinden. Het is belangrijk dat dit door de budgethouders zelf gebeurt. Ook bevelen wij aan om de meer risicovolle controles uitgevoerd door niet-Nederlandse accountantskantoren in de (centrale) risicoanalyse te betrekken.

4.2.3 Staatssteun

De minister voor BHOS besteedt de uitvoering van een aantal steunmaatregelen van bijvoorbeeld Dutch Good Growth Fund (DGGF) en Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) uit aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). RVO is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Voor de uitvoering van de overeengekomen werkzaamheden hebben het Ministerie van Buitenlandse Zaken en RVO een raamconvenant opgesteld.

Wij hebben in 2016 aandacht gevraagd voor het belang van toezicht op de steunregelingen die door derden buiten Ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgevoerd. Door de complexe EU-regelgeving rondom staatssteun hebben wij aanbevolen om jaarlijks een minimum aantal reviews uit te voeren om vast te stellen of de staatssteuncriteria juist zijn beoordeeld bij verstrekking binnen de uitbestede regelingen.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft naar aanleiding hiervan RVO gevraagd om een wijziging aan te brengen in de opdrachtovereenkomst met de Auditdienst Rijk. Expliciet is gevraagd om in de opdracht op te nemen dat de Auditdienst Rijk specifiek aandacht besteedt aan de toetsing van nieuwe verplichtingen aan staatssteuncriteria. Daarnaast heeft de minister van Buitenlandse Zaken aan RVO gevraagd de volledigheid van het overzicht van de verstrekte staatssteun door de Auditdienst Rijk te laten controleren. Voor de minister van Buitenlandse Zaken is het van belang dat dit overzicht volledig is om te voldoen aan de rapportageplicht (jaarlijkse verslaglegging) aan de Europese Commissie.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister opnieuw aan om ook bij de uitbestede regelingen een minimum aantal reviews uit te voeren op de verstrekkingen en vast te stellen of de staatssteuncriteria juist zijn beoordeeld.

Actualiseren procedurebeschrijving naleving regels staatssteun

Vorig jaar hebben wij aanbevolen om een uniforme werkwijze rondom staatssteun te waarborgen. Wij hebben aandacht gevraagd voor het structureel waarborgen van de opzet en werking van de interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen die onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of de de-minimisregeling vallen en tot slot hebben we aanbevolen om de richtlijnen in het Handboek van Buitenlandse Zaken (HBBZ) te actualiseren en aan te passen aan de gemoderniseerde staatssteunregelgeving.

De minister voor BHOS heeft hierop een aantal acties ondernomen. Het HBBZ is in 2017 geactualiseerd met de juridische teksten rondom de gemoderniseerde staatssteunregeling. In de opzet van de nieuwe beoordelingsmemoranda is het aspect staatssteun uitgebreid toegelicht en bovendien is een link met het HBBZ opgenomen. Als er sprake kan zijn van staatssteun, staat in het beoordelingsmemorandum opgenomen dat Directie Juridische Zaken (DJZ) altijd ingeschakeld moet worden voor advies. DJZ gaat de interne beheersingsmaatregelen rondom staatssteunregelingen nog vastleggen, zodat de te volgen interne procedures en werkinstructies duidelijk uiteen zijn gezet. Ten tijde van ons onderzoek waren deze in opzet evenwel nog niet vastgelegd.

Wij hebben vastgesteld dat de minister voor BHOS in opzet voldoende maatregelen heeft getroffen om de tekortkoming in de uniforme werkwijze rondom staatssteun te waarborgen, maar de werking van deze verbetermaatregelen is in 2017 nog niet voldoende aangetoond. Verder hebben wij vastgesteld dat de interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen nog niet waren vastgelegd.

Aanbeveling

Wij bevelen de minister voor BHOS aan de uniforme werkwijze rondom staatssteun via implementatie van de nieuwe beoordelingsmemoranda te waarborgen. Tevens vragen wij aandacht voor het structureel waarborgen van de opzet en de werking van de interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen die onder een vrijstellingsverordening vallen, zoals bijvoorbeeld de ‘Algemene groepsvrijstellingsverordening’ (AGVV) of de ‘de-minimis’-verordening.³

BHOS neemt bij ODA-middelen bewust risico op niet-naleving staatssteunregels

In 2013 is op basis van een ministerieel besluit aangegeven dat uitgaven die als gebonden ODA-middelen aangemerkt worden, niet getoetst worden aan de staatssteunregels.

Gebonden ODA-middelen

ODA staat voor *Official Development Assistance*: officiële ontwikkelingshulp volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). ‘Gebonden ODA’ is steun die wordt toegekend aan ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen, waarbij het beschikbaar gestelde budget alleen in het donorland zelf mag worden besteed.

In 2015 hebben wij geconstateerd dat de minister voor BHOS niet controleert of steunmaatregelen – in het bijzonder de middelen die gekoppeld zijn aan Nederlandse bedrijven en andere Nederlandse organisaties – zouden moeten worden gemeld aan de Europese



Commissie. De minister heeft in een reactie aangegeven dat voor gebonden ODA-middelen besloten is om deze niet te toetsen aan de steunregels en dat in overleg getreden wordt met de minister van Economische Zaken en Klimaat of een verdere verdiepingsslag nodig is. In 2016 heeft DJZ toen op verzoek van de Auditdienst Rijk onderzoek uitgevoerd naar de vraag of er aanleiding is om het beleid voor ODA-middelen en staatssteun aan te passen. Geconcludeerd werd dat geen aanleiding bestond het huidige beleid aan te passen. Wij hebben in 2016 kennis genomen van deze uitkomsten en vervolgens met de Directie Juridische Zaken (DJZ) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hierover gesproken. De redenering van de minister voor BHOS is dat er weliswaar sprake is van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de steun die in het kader van ODA wordt verstrekt, omdat er geen sprake is van (a) een melding vooraf, (b) een uitzonderingsregeling of (c) kennisgeving achteraf, maar dat het juridische risico op een onderzoek en/of interventie van de Europese Commissie laag is. Dit betekent dat sprake is van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de desbetreffende uitgaven. Wij vinden het van belang dat de minister voor BHOS op zijn minst transparant is op dit onderwerp. Dit gezien de verwachte toename van de ODA-uitgaven en omdat de inzet van het (Nederlandse) bedrijfsleven een expliciete doelstelling van het beleid is.

Aanbeveling

Aangezien de minister voor BHOS ODA-middelen niet toetst op mogelijke aanwezigheid van staatssteunaspecten en omdat bij deze projecten veelal ook Nederlandse en overig Europese organisaties betrokken zijn, achten wij de kans reëel dat sprake is van de aanwezigheid van potentiële staatssteun. Daarom bevelen wij de minister opnieuw aan om inzichtelijk te maken wat de omvang van de stroom van ODA-middelen is waar dit voor geldt en wie de ontvangende partijen waren. Volgend jaar gaan we hier scherp op letten.

4.3 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van BHOS is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De opzet van het proces van de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering bevat voldoende waarborgen voor een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces en in de praktijk is deze opzet in grote lijnen gevolgd.

5 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de uitkomsten van ons onderzoek naar de resultaten van het beleid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Dit jaar hebben we gekeken naar het beleid gericht op opvang van vluchtelingen ‘in de regio’.

- In § 5.1 introduceren we de context: de aanpak van migratie en het opvang-in-de-regio beleid.
- In § 5.2 staan het opvang-in-de-regiobeleid én de beschikbare middelen voor de Syrië-regio centraal. De keuze om incidenteel middelen beschikbaar te stellen, terwijl het beleid doelstellingen van meer structurele aard heeft, brengt risico's en spanning met zich mee. Zie pagina 21 en verder.
- Wat er bekend is over verantwoording en resultaten staat in § 5.3. We concluderen dat het beleid de thematische indeling van de BHOS-begroting doorkruist. Dit maakt het lastig de totale geldstroom voor de Syrië-regio goed in beeld te krijgen en compliceert ook de verantwoording over de ingezette middelen. Zie pagina 30 en verder.
- Onze aanbeveling staat in § 5.4 (pagina 34).

Tenslotte geven we in § 5.5 van dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag van BHOS (zie pagina 35).

5.1 Opvang-in-de-regio, de context

5.1.1 Migratie en geïntegreerde aanpak

Migratie is van alle tijden. In 1991 ontwikkelde de Raad van Europa een programma voor een geïntegreerde aanpak van onderliggende oorzaken van migratie. De toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking verwees hier ook naar in zijn nota *Migratie en ontwikkeling* uit 1996. Eén van de uitgangspunten van de nota was dat migratie verschillende oorzaken kent en een geïntegreerde aanpak vergt (OS, 1996).

Irreguliere en illegale migratie

De minister voor BHOS hanteert de term irreguliere migratie aan de hand van de definitie van de International Organization for Migration (IOM), het migratieagentschap van de Verenigde Naties.

Movement that takes place outside the regulatory norms of the sending, transit and receiving countries. There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the perspective of destination countries it is entry, stay or work in a country without the necessary authorization or documents required under immigration regulations. From the perspective of the sending country, the irregularity is for example seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or travel document or does not fulfil the administrative requirements for leaving the country. There is, however, a tendency to restrict the use of the term 'illegal migration' to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons.

Wij sluiten in dit rapport aan bij deze terminologie en gebruiken daarom ook de term irreguliere migratie.

Wel merken wij op dat irreguliere migratie niet hetzelfde is als illegale migratie. Migratie is illegaal als mensen niet volgens de reguliere (asiel)procedures ons land binnenkomen.

Oorzaken

In de visie van de minister voor BHOS migreren mensen niet zozeer vanwege armoede, maar vanwege een gebrek aan mogelijkheden om hun aspiraties te realiseren. De grondoorzaken van (ir)reguliere migratie zijn: (1) gebrek aan sociaaleconomisch perspectief; (2) onveiligheid en repressie; (3) klimaatverandering, natuurrampen en ernstige milieudegradatie. Er is meestal een combinatie van redenen voor migratie en migratiemotieven kunnen ook veranderen tijdens de reis. Bijvoorbeeld: een Syriër vlucht vanwege de veiligheidssituatie in zijn land naar Turkije. Vervolgens gaat hij door naar Duitsland om economische redenen.

Geïntegreerde aanpak

Nederland hanteert een geïntegreerde aanpak van het migratievraagstuk. Dat wil zeggen een combinatie van verschillende beleidsmaatregelen en wetten naast elkaar, deels ook in Europees verband: bescherming, verbeterde opvang in de regio, terugkeer van migranten zonder verblijfstitel en het doorbreken van het verdienmodel van mensensmokkelaars (OS, 1996; VenJ en BZ, 2015). In Nederland zijn diverse ministeries betrokken bij het migratievraagstuk, zoals voor kennismigranten en asielzoekers.

5.1.2 Opvang in de regio

Opvang van vluchtelingen in de regio is al jaren een normaal verschijnsel: wereldwijd wordt 80% van de vluchtelingen opgevangen in de regio. Denk bijvoorbeeld aan Hutu's die van



Rwanda naar Democratische republiek Congo vluchtten en Afghanen die al jarenlang in Pakistan worden opgevangen.

Beleidstheorie: bieden van toekomstperspectief

De wens van de minister voor BHOS is om meerjarige steun te verlenen in de betreffende regio, om zo zelfredzaamheid (onderwijs, werk) te bevorderen en toegang tot lokale voorzieningen te verbeteren. Door mensen perspectief te bieden in de regio, hoeven zij niet door te reizen en zich daarbij afhankelijk te maken van mensensmokkelaars, is de visie van de minister voor BHOS.

Het opvang-in-de-regiobeleid financiert programma's die zich specifiek richten op het verbeteren van perspectief in situaties van langdurige ontheemding. Dit soort programma's is over het algemeen niet eenjarig. Ook de OECD stelt dat meerjarige financiering belangrijk is om structurele problemen beter te kunnen adresseren (Ruaudel en Morrison-Métois, 2017). Studies laten zien dat mensen doormigreren als er onvoldoende perspectief is in het eerste land van opvang (Wereldbank, 2017) en dat toegang tot de arbeidsmarkt lastig is in gastlanden (Ruaudel en Morrison-Métois, 2017).

De verwachting is ook dat er de komende jaren sprake zal zijn van een toename van migratie vanuit Afrika vanwege de verwachte bevolkingstoename van ruim 1 miljard mensen in 2015 naar ruim 2,5 miljard in 2050 (Dietz e.a., 2017).

Langetermijndoel migratiebeleid

In het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017-2020) is de volgende passage over migratiebeleid opgenomen:

“Het kabinet zet zich daarom in voor een effectief en menswaardig migratie- en integratiebeleid op nationaal en Europees niveau. Dat omvat de aanpak van de oorzaken van vluchtelingenstromen, het verbeteren van opvang in de regio, het opvangen van vluchtelingen conform internationale verdragen en het tegengaan van irreguliere migratie. Wie mag blijven, moet snel meedoen. Daarmee vergroten we kansen van nieuwkomers. Wie niet mag blijven, moet snel vertrekken.”

Het kabinet heeft de begroting 2018 van BHOS aangepast door meer geld beschikbaar te stellen voor de aanpak van oorzaken en gevolgen van migratie, waaronder opvang-in-de-regio. Ook zal het kabinet het landenbeleid van de minister voor BHOS herzien: Jordanië, Libanon en Irak worden toegevoegd aan de lijst van focuslanden. Verder zal Nederland binnen de Europese Unie pleiten voor een gezamenlijke Europese migratieaanpak, met als einddoel UNHCR-registratie en opvang in de regio. Daarbij moet versterking van opvang in de regio gecombineerd worden met de mogelijkheid tot hervestiging van vluchtelingen in Europa en met terugkeer van asielaanvragers naar veilige derde landen. Dit is het einddoel



waar de Europese Unie op termijn naar toe zou moeten, volgens het kabinet.

De Europese Unie maakt sinds 2014 afspraken met meerdere landen en regio's over de opvang van migranten en het tegengaan van mensensmokkel en stelt hiervoor ook geld ter beschikking. Die afspraken betreffen niet alleen de Syrië-regio. Landen in de Hoorn van Afrika, West Afrika/Sahel en Noord-Afrika krijgen via het EU-noodtrustfund € 3,1 miljard voor stabiliteit en de aanpak van oorzaken van migratie. En sinds 2016 stelt de Europese Unie € 78 miljoen beschikbaar aan Afghanistan voor de duurzame re-integratie van teruggekeerde Afghanen.

5.1.3 Verschil noodhulp en opvang-in-de-regio

Het kabinet maakt een onderscheid tussen noodhulp, bedoeld om de humanitaire noden van vluchtelingen te verlichten, en steun voor opvang in de regio, die tot doel heeft de opvangcapaciteit van gastlanden te vergroten en de perspectieven van vluchtelingen en gastgemeenschappen te verbeteren.

De hoofddoelstellingen van het beleid voor opvang-in-de-regio zijn:

1. bescherming van de rechtspositie van vluchtelingen;
2. onderwijs en andere lokale basisvoorzieningen en infrastructuur voor vluchtelingen en gastgemeenschappen;
3. werkgelegenheid voor vluchtelingen en gastgemeenschappen.

Door vluchtelingen bescherming en voldoende hulp voor de eerste levensbehoeften te bieden en perspectief in de vorm van onderwijs voor hun kinderen en werk, neemt volgens de minister voor BHOS de kans toe dat de vluchtelingen niet verder trekken. Daarnaast moet het draagvlak binnen de gastgemeenschappen voor de opvang van grote aantallen vluchtelingen behouden blijven.

5.1.4 Opvang-in-de-regio wordt beleidsprioriteit

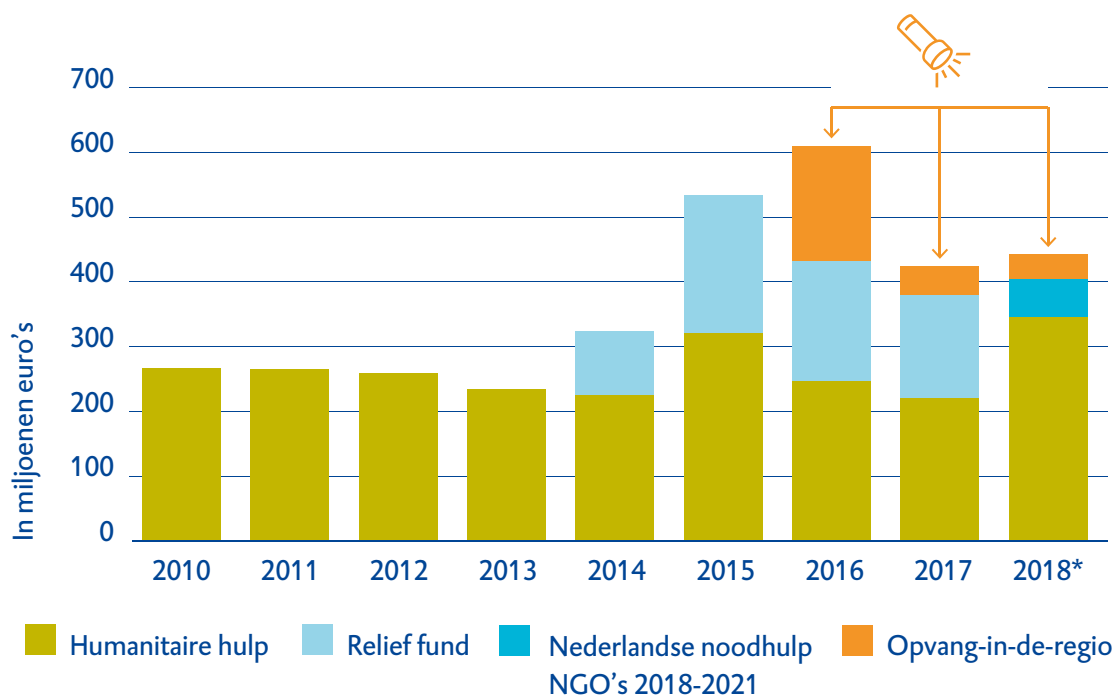
De minister voor BHOS heeft in 2015 opvang-in-de-regio expliciet als beleidsprioriteit benoemd en er in begrotingsjaar 2016 geld voor gereserveerd. De minister financierde opvang in de regio daarvoor ook al, maar dan uit andere bronnen, zoals het humanitaire hulpbudget. De minister kiest sinds 2015 voor een andere aanpak, aangezien er steeds meer vluchtelingen langer ontheemd blijven, en vaker in dorpen en steden wonen dan in vluchtelingenkampen.

De minister concentreert de Nederlandse inspanningen voor opvang-in-de-regio op de twee regio's waar de meeste vluchtelingen verblijven: de Syrië-regio (4,5 miljoen vluchtelingen) en de Hoorn van Afrika (2 miljoen vluchtelingen) (BHOS, 2016).

De opvang-in-de-regio middelen komen naast het budget voor humanitaire hulp en het noodhulpfonds. Nederland geeft al jaren ruim⁴ € 200 miljoen aan humanitaire hulp wereldwijd. De minister voor BHOS heeft het noodhulpbudget in 2014 verhoogd voor de periode 2014⁵-2017 door de oprichting van het Relief Fund ('noodhulpfonds') met een omvang van € 570 miljoen, later opgehoogd tot € 658 miljoen (zie figuur 1). Omdat het noodhulpfonds in 2017 stopte, is eind 2017 de bijdrage voor humanitaire hulp voor 2018 verhoogd met € 145 miljoen. Ook is een nieuw subsidiebeleidskader *Nederlandse Noodhulp NGO's 2018-2021* opgesteld.

Wij focussen in dit onderzoek op de opvang- in-de-regiomiddelen, de oranje balk. Daarbinnen richten we ons op het beleid voor en de geldstromen naar de Syrië-regio, omdat daar het meeste geld heen gaat.

De focus van dit onderzoek is opvang in de regio



*Cijfers 2018 op basis van kamerbrief 7 december 2017 en 21 februari 2018

Figuur 1 Overzicht uitgaven voor humanitaire hulp en opvang-in-de-regio 2010-2018 op basis van jaarverslagen

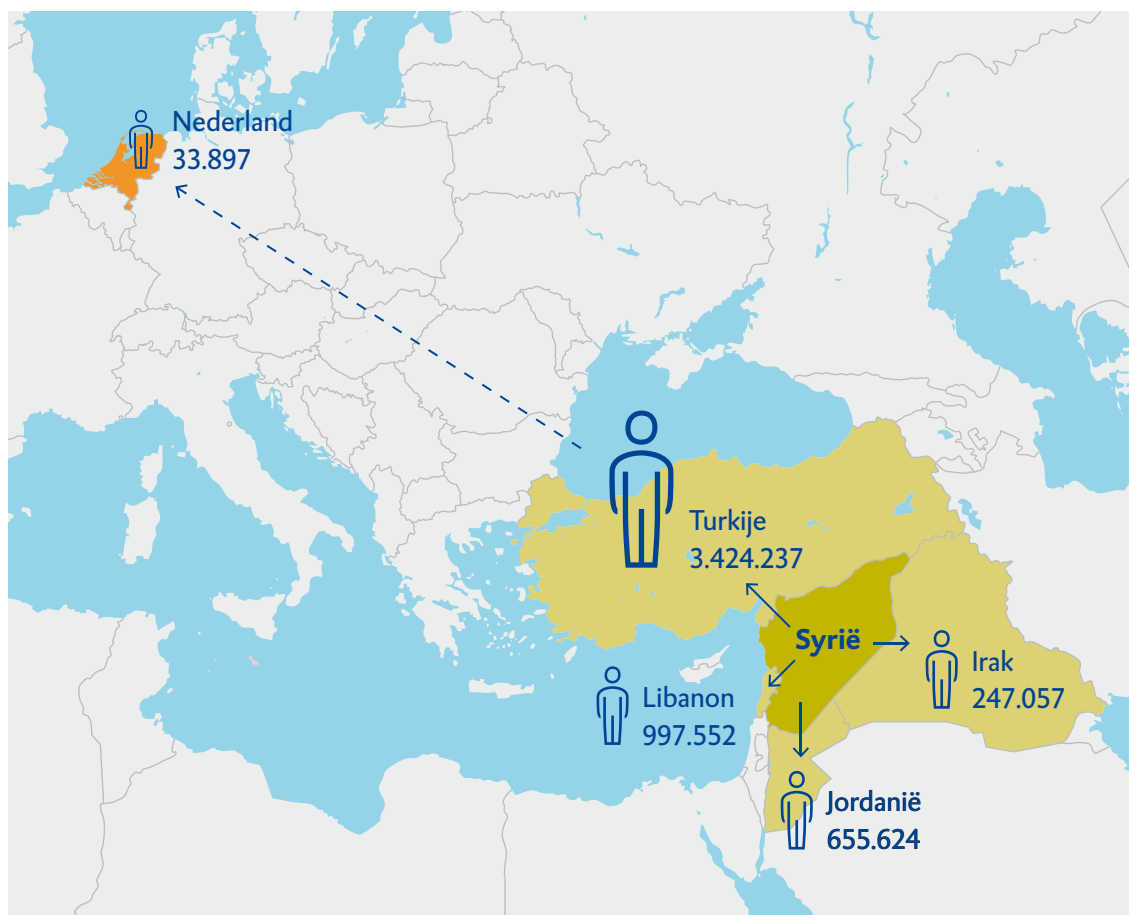
5.2 Beleid en geld voor opvang in de Syrië-regio

5.2.1 Syrië-crisis en vluchtelingenstromen

In het najaar van 2015 besloten veel Syrische vluchtelingen vanuit landen als Turkije door te migreren naar Europa. Dit leidde tot een grote instroom, druk op grensovergangen en controlerende instanties. Bovendien was sprake van een toename van verdrinkingen van vluchtelingen op zee op weg naar Griekenland.

De UNHCR heeft bijna 5,5 miljoen Syriërs geregistreerd als vluchteling eind 2017 (UNHCR, 2018a).

De meeste Syrische vluchtelingen verblijven in de Syrische regio



Figuur 2 Syrische vluchtelingen in de regio (bron UNHCR, peildatum 28/12/2017)

In figuur 2 is te zien dat de meeste Syriërs die hun land ontvluchten, verblijven in de regio rondom Syrië: Turkije, Libanon en Jordanië. Daarnaast hebben tussen april 2011 en oktober 2017 bijna 1 miljoen (990.204) Syriërs asiel aangevraagd in Europa, waarvan 33.897 in Nederland.

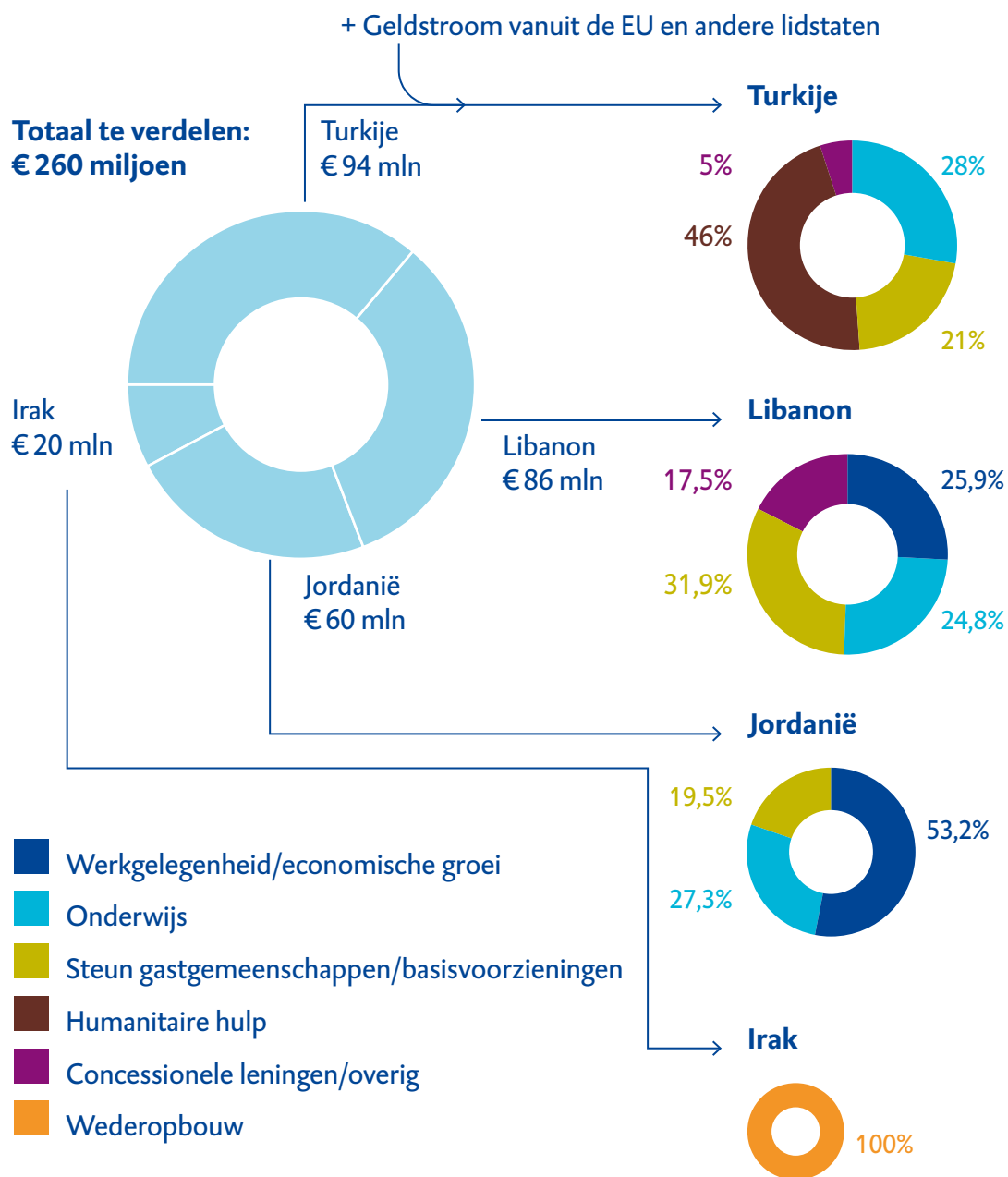
Voor het opvang-in-de-regio-beleid in de Syrië-regio is € 260 miljoen uitgetrokken.

5.2.2 Besteding € 260 miljoen in 4 landen en 6 sectoren

De opvang-in-de-regiomiddelen zijn bedoeld voor de landen die in de Syrië-regio de meeste vluchtelingen uit Syrië hebben opgevangen, namelijk (in willekeurige volgorde) Jordanië, Libanon en Turkije. Daarnaast is een deel van het geld specifiek bestemd voor de eerste fase van de wederopbouw van gebieden in Irak die op IS zijn teruggewonnen. Het geld wordt besteed aan projecten in deze landen.

In onderstaande figuur is te zien hoe het beschikbare budget van € 260 miljoen verdeeld is. Niet al het geld is eind 2017 uitgegeven: enkele projecten lopen door tot in 2018 of 2019. We hebben in de figuur ook aangegeven aan welke 6 sectoren de middelen zijn of worden besteed. Die 6 sectoren zijn niet geheel willekeurig gekozen, maar komen deels voort uit de 3 hoofdoelstellingen van het beleid: (1) bescherming van vluchtelingen, (2) onderwijs en basisvoorzieningen en (3) werkgelegenheid voor vluchtelingen en gastgemeenschappen (zie ook § 5.1.3).

Gekozen projecten sluiten grotendeels aan bij hoofddoelstellingen beleid



Figuur 3 Verdeling projecten opvang-in-de-regiobudget over sectoren

Voorbeelden van projecten

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van goedgekeurde projecten. We beschrijven ze op basis van de projectvoorstellen. Op dit moment zijn er nog geen (tussentijdse) resultaten bekend, behalve voor humanitaire hulpprojecten in Turkije (EC, 2018a).



Voorbeelden van projecten (op basis van de beoogde doelstellingen)

Steun voor gastgemeenschappen:

- ondersteunen van de politie in Jordanië via een lokale NGO door 2 politiebureaus op te knappen en 24 politiemensen, van wie 4 vrouwen, te trainen in *community policing*.

Bescherming:

- subsidie voor een organisatie die onder meer weerbaarheidstrainingen organiseert om mensen (zowel mannen als vrouwen) weerbaar te maken tegen seksueel en *genderbased* geweld.

Werkgelegenheid:

- een subsidie voor een lokale NGO in Libanon die zich specifiek richt op de vergroting van de capaciteit van 4 landbouwcoöperaties met tenminste 60 boeren op het gebied van productie, management en marketing. Bij dit project vertaalt de aandacht voor meisjes en vrouwen zich in het doel de ondersteuning voor vrouwen werkzaam in de landbouw te verbeteren.

Onderwijs:

- in Jordanië richt UNICEF zich op catch-upklassen voor 25.000 kinderen. De Nederlandse bijdrage moet 7.777 kinderen bereiken.
- SPARK probeert 10.200 Syriërs ingeschreven en getraind te krijgen in gecertificeerde en erkende hogereschoolprogramma's en andere cursussen.

Humanitaire hulp:

- in Turkije hebben ruim 1 miljoen vluchtelingen een debetkaart ontvangen waarmee zij maandelijks geld krijgen om naar eigen keuze te besteden.
- in Turkije is toegang tot basisgezondheidszorg verbeterd voor 311.477 vluchtelingen. Ook is toegang tot psychische zorg (4.912 vluchtelingen) en post-operatieve zorg verbeterd (5.229 vluchtelingen).

5.2.3 Zorgvuldige keuze projecten Libanon en Jordanië

Bij de ontwikkeling van het beleid voor opvang-in-de-regio en de keuze voor projecten heeft de minister voor BHOS enkele uitgangspunten gehanteerd voor Jordanië en Libanon, zoals in het volgende overzicht vermeld. Hoe de bijdrage bestemd voor de *Facility for Refugees in Turkey* wordt besteed, lichten we toe in paragraaf 5.2.4. Het geld bestemd voor Irak is bedoeld voor de wederopbouwactiviteiten die worden uitgevoerd door het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP).

Uitgangspunten keuze projecten opvang-in-de-regiobeleid

- Vraaggestuurd: aansluiten bij plannen van de landen zelf, om zo duurzame opvang te bevorderen en goodwill te krijgen om de vluchtelingen in de regio van herkomst bescherming te bieden;
- Samenwerken met de VN, lokale plaatselijke NGO's, Nederlandse kennisinstellingen en bedrijfsleven;
- Gericht op zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen;
- Meerjarige programma's gericht op zelfredzaamheid, aanvullend op humanitaire hulp;
- Versterken lokale structuren: geen parallelle structuren opzetten maar het versterken van de systemen van de opvanglanden;



- Lokale economie gaande houden of verbeteren, zorgen voor meer inkomsten en werk voor gastgemeenschappen en vluchtelingen;
- Het bewaren van stabiliteit in de landen.

We zien een zorgvuldige beoordeling van de ingediende projecten en we concluderen dat de gekozen projecten passen binnen de door de minister voor BHOS vastgestelde uitgangspunten. De ambassades in Libanon en Jordanië hebben een belangrijke rol gespeeld bij de identificatie en selectie van projecten, het overleg met overheden, de afstemming en coördinatie met donoren en advies over potentiële partners. De minister voor BHOS heeft projecten inhoudelijk laten beoordelen door interne experts (de beoordeling Quality at Entry, Q@E). De minister voor BHOS zorgt ervoor dat de projecten binnen de 3 hoofddoelstellingen passen en dat er binnen de projecten voldoende aandacht is voor vrouwen, bescherming, samenwerking met lokale overheden en organisaties, en bijdragen aan stabiliteit in gastlanden. Ook kijkt de minister voor BHOS naar het meest geëigende kanaal qua financiering om bepaalde doelen te halen, zo is de concessionele leningenfaciliteit van de Wereldbank ingezet voor financiering van infrastructuurprojecten.

Keuze van uitvoerders

Er is bij de verdeling van de opvang-in-de-regiogelden uitdrukkelijk gekozen voor een combinatie van bijdragen aan multilaterale organisaties zoals de VN en bijdragen aan lokale NGO's, kennisinstellingen en private instellingen zonder winstoogmerk. In Irak gaat alles via multilaterale organisaties. In Jordanië loopt 35% via multilaterale organisaties, 23% via de private sector en 42% via Internationale NGO's. In Libanon wordt 85% uitgegeven via multilaterale organisaties, 12% via Internationale NGO's en 3% via de private sector. In Turkije gaat 36% naar de VN en 20% naar ontwikkelingsbanken, 22% naar de Turkse overheid en 20% naar Internationale NGO's.⁶

5.2.4 Geldstromen

Geld voor Syrië-regio komt uit verschillende bronnen

Naast de € 260 miljoen die voor het opvang-in-de-regiobeleid in Syrië is uitgetrokken is er meer geld van de BHOS-begroting naar de Syrië-regio gegaan. Een deel van deze andere geldstromen is te zien in onderstaande figuur. Deze figuur is niet volledig: zo ontbreken bijvoorbeeld bijdragen aan wereldwijde programma's voor noodhulp, privatesectorontwikkeling en diverse sociale programma's. Deze programma's zijn niet één-op-één terug te vinden in de begroting, omdat het uiteenlopende activiteiten betreft die vanuit verschillende artikelen van verschillende begrotingen (BHOS en Buitenlandse Zaken) worden gefinancierd. Daarnaast zijn deze uitgaven deels gelabeld als wereldwijde uitgaven en daarom niet allemaal direct aan een of meerdere landen te koppelen.

Geld voor Syrië-regio komt uit verschillende bronnen

Bronnen

Opvang-in-de-regio-
middelen Syrië-regio



Reservering binnen
de ODA-begroting
(2x € 50 mln)



Bilaterale budgetten
ambassades
Syrië-regio



Budget voor
humanitaire hulp
Syrië + Syrië regio



Totaal uitgaven 2016 en 2017

Jordanië

€ 39.449.552
€ 8.928.147
€ 2.014.408

Libanon

€ 68.038.504
€ 4.834.336
€ 1.529.107

Irak

€ 20.000.000
€ 44.240.674
€ 362.228

Turkije

€ 93.900.041
€ 3.403.141
€ 1.213.541

Syrië-regio (niet aan één land toe te rekenen)

€ 2.780.000
€ 38.943.701
€ 94.500.000

Figuur 4 Een deel van de geldstromen naar de Syrië-regio

In de figuur staan de geldstromen (uitgaven) uit 2016 en 2017.

De grootste stroom bestaat uit de uitgaven voor opvang-in-de-regio (van de beschikbare € 260 miljoen). Deze zijn vrijgemaakt op verschillende momenten (onder meer bij de Voorjaarsnota 2016 en de Voorjaarsnota 2017). Het bedrag in de figuur is het deel van deze middelen dat naar de Syrië-regio is gegaan.

De 2e stroom is € 50 miljoen per jaar in 2016 en 2017, die al eerder binnen de begroting voor de Syrië-regio was gereserveerd. Hieronder behoren uitgaven uit begrotingshoofdstukken BZ en BHOS, uit onder meer het Stabiliteitsfonds, het Mensenrechtenfonds en het Addressing Root Causes Fund, evenals uitgaven bedoeld voor privatesectorprogramma's en sociale ontwikkeling.

De 3e stroom bestaat uit bilaterale uitgaven van de ambassades. Dit is een naar verhouding veel kleinere geldstroom en betreft vooral uitgaven aan programma's voor mensenrechten, vrouwenparticipatie, etc.

Als 4e stroom zijn er humanitaire middelen voor zowel Syrië als haar buurlanden. In 2016 was dit circa € 70 miljoen en in 2017 circa € 24,5 miljoen.

Praktijk: structureel versus incidenteel

De wens van de minister voor BHOS is om meerjarige steun te verlenen. Dit soort projecten beoogt op de lange termijn toekomstperspectief bieden aan vluchtelingen en gastgemeenschappen, wordt uitgevoerd in een complexe omgeving en duurt vaak meerdere jaren. Incidentele financiering is dan minder effectief. Als voorbeeld: het project van UNRWA in Jordanië waarbij voor 1 jaar de salarissen voor 107 leraren worden gefinancierd.⁷ Voor één jaar is onderwijs dan gegarandeerd, maar voor de periode daarna moet UNRWA op zoek naar nieuwe financiering. Dat is een risico en daarom is dit soort steun bij voorkeur meerjarig.

In mei 2016 heeft het kabinet besloten om in dat jaar incidenteel middelen ter beschikking te stellen voor opvang-in-de-regio in Syrië. De minister voor BHOS werd hierdoor geconfronteerd met tijdsdruk om projecten snel te identificeren, voorstellen te beoordelen en gelden te committeren, zodat de € 260 miljoen zoveel mogelijk in 2016 besteed kon worden.

De keuze om incidenteel middelen beschikbaar te stellen, terwijl het beleid doelstellingen van structurele aard heeft, brengt risico's met zich mee voor de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. De minister voor BHOS ondervangt dit deels door de uitgaven alsnog meerjarig te spreiden. Ook wordt aangesloten bij projecten met meerdere donoren om de kans te vergroten op voortzetting van de financiering als een van de donoren wegvalt.

In het regeerakkoord staat dat gestreefd wordt naar verbetering van opvang in de regio en worden hier aanvullende uitgaven voor begroot.

5.2.5 Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije

De Nederlandse bijdrage aan de EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije is onderdeel van opvang-in-de-regio. Op 25 november 2015 presenteerde de Europese Commissie het besluit om de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (hier afgekort tot FRiT: EU Facility for Refugees in Turkey) op te richten met een totale omvang van € 3 miljard over 2016 en 2017 (EC, 2015). De FRiT is een coördinatiemechanisme dat de bijdragen vanuit de EU-begroting en de lidstaten moet stroomlijnen om te zorgen voor hulp aan vluchtelingen en de gastgemeenschappen die hen opvangen. Op 18 maart 2016 werden in de EU-Turkijeverklaring de bestaande afspraken bevestigd en nieuwe afspraken gemaakt. Sinds de EU-Turkijeverklaring vormt de FRiT onderdeel van een breder akkoord, dat als belangrijkste doel heeft om een einde te maken aan irreguliere migratie van Turkije naar de EU.

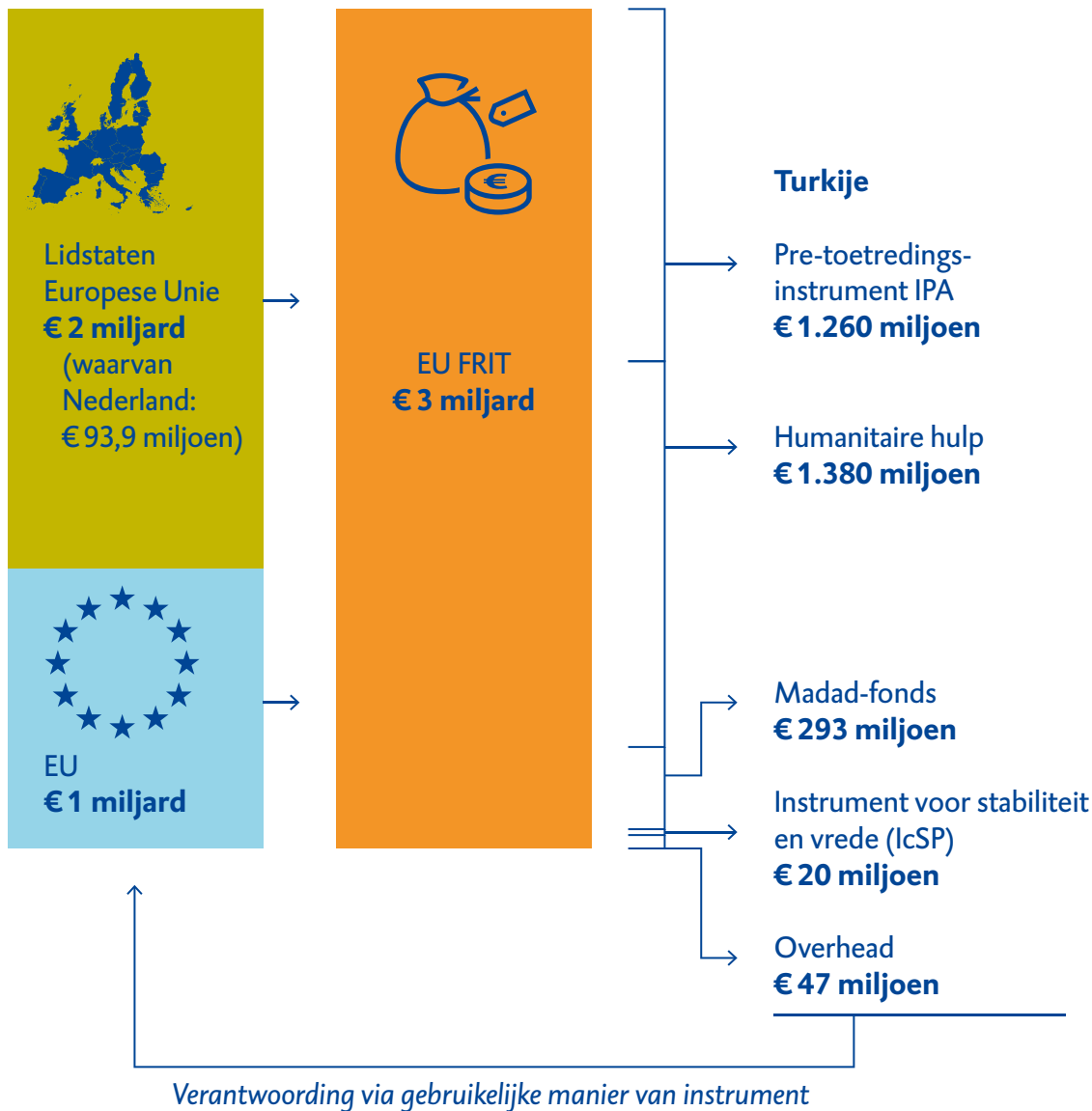
4 van de 9 elementen EU-Turkijeverklaring

1. Alle nieuwe irreguliere migranten die vanaf 20 maart 2016 vanuit Turkije oversteken naar Griekenland, worden naar Turkije teruggestuurd.
2. Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, wordt een andere Syriër vanuit Turkije in de EU hervestigd, rekening houdend met de kwetsbaarheids-criteria van de VN.
3. Turkije neemt maatregelen om nieuwe routes voor illegale migratie te voorkomen.
4. De al toegewezen € 3 miljard wordt versneld uitbetaald. Zodra deze middelen bijna zijn opgebruikt, en mits aan bovengenoemde toezeggingen is voldaan, zal de EU tot eind 2018 extra financiering van nog eens € 3 miljard voor de vluchtelingenfaciliteit vrijmaken.

Financiële bijdrage Nederland en wijze van besteding

In figuur 5 is te zien hoe de € 3 miljard is opgebouwd die vanuit de EU voor Turkije beschikbaar is. € 1 miljard daarvan komt rechtstreeks uit de EU-begroting, waar Nederland als lidstaat vanzelfsprekend ook aan bijdraagt. De overige € 2 miljard hebben de lidstaten direct bijgedragen. De Nederlandse bijdrage daaraan is € 93,9 miljoen en komt uit het opvang-in-de-regiobudget van € 260 miljoen, omdat de doelen van de FRiT nauw aansluiten bij de doelstellingen van het Nederlandse beleid.

FRIT wordt uitgegeven via bestaande EU-instrumenten



Figuur 5 Herkomst en bestedingswijze FRIT gelden

De FRIT gebruikt bestaande EU-instrumenten en -werkwijzen om het beschikbare geld te verdelen: humanitaire hulp, het pre-toetredingsinstrument IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*), het Madad-fonds (*EU Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis*), en het instrument voor stabiliteit en vrede (IcSP, een regulier EU-begrotingsonderdeel). Daarnaast is de Turkse kustwacht ondersteund en is geld bestemd voor administratie- en overheadkosten.

IPA is gericht op het ondersteunen van kandidaat-lidstaten bij hun voorbereiding op het EU-lidmaatschap. Voor de FRiT is geld aan IPA verstrekt via zogenoemde *special measures*, omdat het geld niet werd verstrekt aan Turkije om zich voor te bereiden op toetreding. Het Madad-fonds is in 2014 opgezet door de Europese Commissie en heeft als doel de ondersteuning van Syrische vluchtelingen en hun gastgemeenschappen (EC, 2014). De totale omvang van het Madad-fonds is € 1,4 miljard (EU, 2018).

Aansturing en keuze projecten

De Europese Commissie heeft een stuurgroep benoemd die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de steun en nadere invulling geeft aan de maatregelen die via de FRiT gefinancierd kunnen worden. Deze maatregelen zijn:

1. humanitaire hulp aan vluchtelingen;
2. steun voor integratie in de arbeidsmarkt, toegang tot onderwijs en maatschappelijke integratie van vluchtelingen en gastgemeenschappen, waaronder passende infrastructuur;
3. steun voor de nationale en lokale autoriteiten om de gevolgen van de aanwezigheid van vluchtelingen in Turkije aan te pakken, waaronder beheer van de migratiestroom en passende infrastructuur.

De Europese Commissie is de beheerder van de FRiT en maakt een voorselectie van de projecten die worden voorgelegd aan de stuurgroep. Nederland vindt de inzet via NGO's en internationale organisaties belangrijk en heeft zich daar ook sterk voor gemaakt in de stuurgroep. We zien dat de geselecteerde projecten passen binnen de eerder genoemde maatregelen.

Tweede tranche

In de EU-Turkijeverklaring is afgesproken dat de EU – wanneer de eerste tranche vrijwel volledig is benut én Turkije zijn verplichtingen nakomt – in 2018 nog eens € 3 miljard voor de FRiT zal vrijmaken. Op 14 maart 2018 heeft de Europese Commissie het voorstel gedaan om deze additionele € 3 miljard beschikbaar te stellen, waarvan € 1 miljard uit de EU-begroting zou moeten komen (EC, 2018b).

5.3 Verantwoording en resultaten

Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om inzicht te geven in de bereikte resultaten met het opvang-in-de-regiobeleid. De doelstellingen voor het beleid richten zich immers op de langere termijn. Wel kunnen we zien aan welke projecten het geld is toegezegd of besteed.

Voor de verantwoording over de bestede middelen aan opvang-in-de-regio maken we hier onderscheid tussen het deel rechtstreeks vanuit Nederland bestemd voor Jordanië, Libanon en Irak en het Europese deel dat naar Turkije gaat.

5.3.1 Verantwoording over bijdrage voor Jordanië, Libanon en Irak

In § 5.2 constateerden we dat het geld voor het opvang-in-de-regiobeleid uit verschillende onderdelen van het begrotingshoofdstuk komt. Daarnaast gaat er geld naar de 3 hoofd-doelstellingen bescherming, werkgelegenheid en onderwijs in de Syrië-regio dat niet gelabeld is als opvang-in-de-regiogeld. In totaal gaat er dus meer geld naar deze doelstellingen dan de beschikbaar gestelde € 260 miljoen. In totaal is er in 2016 en 2017 minimaal € 330 miljoen naar de Syrië-regio gegaan, waarvan € 224 miljoen afkomstig is van de oorspronkelijke € 260 miljoen (zie hiervoor ook figuur 4). Dat is lastig uit de begroting en het jaarverslag op te maken en compliceert daarmee ook de verantwoording over de middelen en bereikte resultaten.

De minister heeft de Tweede Kamer in 2016 gemeld dat zij de Tweede Kamer via de resultatenrapportage in 2018 zal informeren over de resultaten die in 2017 worden behaald met de programma's om opvang-in-de-regio te versterken (BHOS, 2016). Maar in de jaarlijkse resultatenrapportage presenteert de minister voor BHOS de bereikte resultaten veelal op een hoog aggregatieniveau (thematisch). Ook dit compliceert een specifieke verantwoording over het opvang-in-de-regiobeleid met de gerealiseerde uitgaven en resultaten daarvan.

Voor de programma's die nu lopen of al afgerond zijn geldt dat zij ieder hun eigen indicatoren kunnen gebruiken in hun rapportages aan de minister voor BHOS. Dat bemoeilijkt een eenduidige rapportage van resultaten van de lopende en afgeronde programma's.

Voor de komende jaren geldt dat de minister voor BHOS het opvang-in-de-regiobeleid heeft aangewezen als 'Toetsbaar beleidsplan'. 'Toetsbare beleidsplannen' is een focus-onderwerp van de Tweede Kamer voor de jaarverslaggeving 2017. De minister voor BHOS heeft een resultatenkader ontwikkeld waarin voor nieuwe activiteiten wordt vastgesteld hoe ze bijdragen aan de resultaten (jaarverslag BHOS 2017). Wij vinden dit een goede ontwikkeling en bevelen aan om deze informatie ook mee te nemen in de nieuwe resultaten-rapportages, zodat het mogelijk wordt om daar op een concreter niveau te rapporteren over output en outcome van specifiek beleid.



Voorbeeld aggregatie

Het opvang-in-de-regiobeleid heeft als 1 van de 3 hoofddoelstellingen werkgelegenheid, waaronder het creëren van banen. In de huidige opzet van de resultatenrapportage verdwijnen die banen in het thema *Privatesectorontwikkeling*. Daarmee zijn banen die gecreëerd worden in de Syrië-regio niet meer herleidbaar naar het specifieke beleid opvang-in-de-regio.

Daarbij komt dat het regeerakkoord veel nadruk legt op (het tegengaan van) migratie. De verwachting is daardoor dat dit type beleid ook de komende jaren een belangrijke rol zal spelen in de BHOS-begroting. Daarom is het belangrijk om nu ook al na te denken over een beter ingebedde verantwoording over deze middelen.

5.3.2 Verantwoording over Europese bijdrage Turkije

Het doel van de EU-Turkijeverklaring is tweeledig: tegengaan van irreguliere migratie en tegelijkertijd ondersteunen van vluchtelingen en gemeenschappen die hen opvangen. Over beide doelen rapporteert de Europese Commissie.

Tegengaan irreguliere migratie

De Europese Commissie monitort de uitvoering van de EU-Turkijeverklaring en stuurt hierover elk kwartaal een voortgangsrapportage aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad. Ook in haar tweede jaarrapport over de FRiT geeft de Europese Commissie veel informatie over de vluchtelingenstroom vanuit Turkije, naast informatie over de projecten (EC, 2018a).

In het *Jaarverslag 2016* heeft de minister voor BHOS gerapporteerd over het aantal asiel-aanvragen in 2016 (33.670 mensen in 2016 ten opzichte van 59.330 in 2015) en over de effectiviteit van de EU-Turkijeverklaring. In het *jaarverslag 2017* rapporteert de minister voor BHOS hier niet over.

Geen '1 for 1'

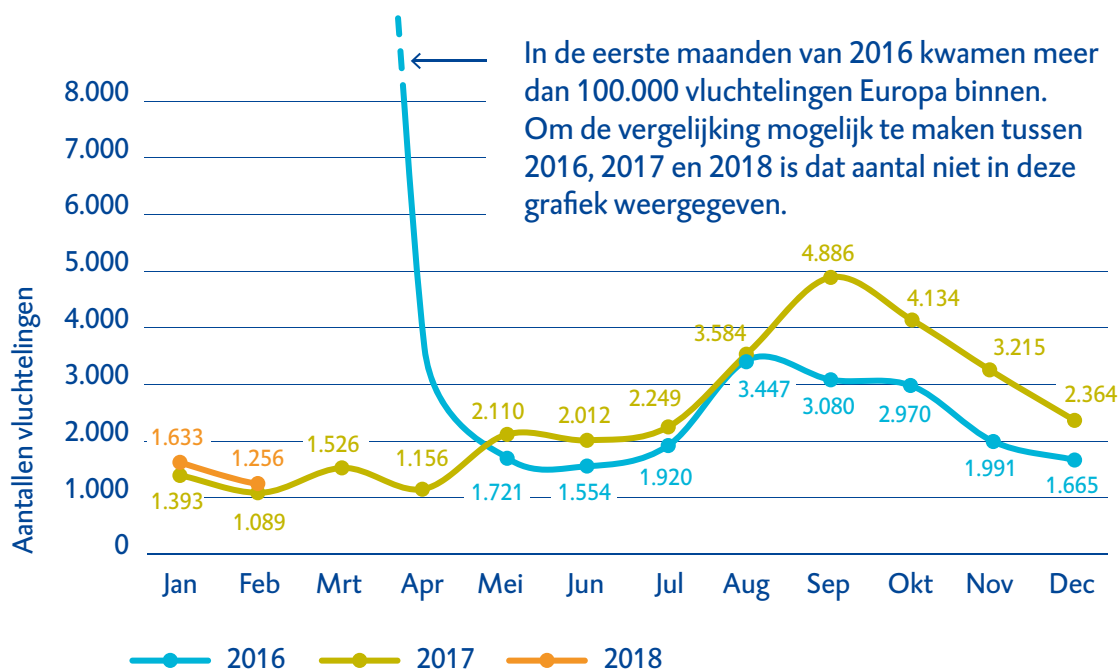
Een van de 9 elementen uit de EU-Turkijeverklaring is dat voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, een andere Syriër vanuit Turkije in de EU wordt hervestigd. Dit '1 for 1'-principe wordt in de praktijk (nog) niet bereikt, doordat er meer mensen hervestigd zijn in Europa (11.354, waarvan 2.594 naar Nederland (EC, 2017)) dan dat er mensen zijn teruggestuurd van Griekenland naar Turkije (1.380).⁸ Dit was de situatie medio november 2017 (EC, 2017). Medio februari 2018 staat het aantal Syriërs die hervestigd zijn in Europa op 12.170 (EC, 2018a).

Het aantal terugkeerders blijft achter doordat het Griekse asielsysteem zwaar belast is. Het aantal uitspraken in hoger beroep blijft achter en er blijven Syriërs arriveren op de Griekse eilanden die asiel aanvragen. In november 2017 waren er naar schatting nog 15.169 migranten op de Griekse eilanden (EC, 2017).

Effect op irreguliere migratie niet goed vast te stellen

Op basis van de data is het lastig om vast te stellen of de EU-Turkijeverklaring effect heeft gehad in termen van aantallen aankomsten van vluchtelingen en irreguliere migranten op de Griekse eilanden.⁹ Mensen kunnen meerdere overwegingen hebben die niet uit de data blijken (denk aan actuele ontwikkelingen in de Syrische burgeroorlog of persoonlijke omstandigheden). We kunnen dus niet met zekerheid zeggen of het de EU-Turkijeverklaring is geweest die voor een daling heeft gezorgd en in welke mate andere factoren mogelijk een rol hebben gespeeld.

Daling aankomsten lijkt niet door te zetten na mei 2017



Figuur 6 Aantallen aankomsten van vluchtelingen en migranten in Griekenland via zee

Wat bij de data het meest in het oog springt is dat 2015 een uitzonderlijk jaar was in termen van aantallen aankomsten van vluchtelingen in Griekenland, er kwamen in dat jaar 856.723 vluchtelingen Europa binnen via Griekenland. Op basis van de meest recente gegevens valt ons op dat het aantal aankomsten per maand in de periode mei – december

2017 hoger ligt dan in de periode mei-december 2016, zie figuur 6. Ook het aantal aankomsten in januari en februari 2018 lag hoger dan het aantal aankomsten in januari 2017 (1.633 om 1.393, een verschil van ruim 17%) en februari 2017 (1.256 om 1.089, een verschil van ruim 15%) (UNHCR, 2018b). De daling die in 2016 intrad lijkt niet door te zetten.

Financiële verantwoording projecten ter ondersteuning gastgemeenschappen

In haar tweede jaarrapport over de FRiT geeft de Europese Commissie, naast informatie over de vluchtelingenstroom vanuit Turkije, informatie over de besteding van de middelen en voorbeelden van enkele projecten (EC, 2018a). Ook verwijst de Europese Commissie naar een website voor een volledig overzicht van de gefinancierde projecten onder de FRiT, die regelmatig wordt geactualiseerd (EC, 2018c. Meest recente versie: 12 januari 2018).

De Europese Commissie zal de FRiT vóór 31 december 2019 evalueren, waarbij de lidstaten worden betrokken (EC, 2015). De Europese Rekenkamer onderzoekt jaarlijks de rechtmatigheid van de EU-inkomsten en –uitgaven. Dit is inclusief het geld dat onder de FRiT wordt uitgegeven. Daarnaast voert de Europese Rekenkamer momenteel een audit uit naar de opzet en het functioneren van de FRiT (het beheer) en naar de humanitaire projecten die zijn gefinancierd onder de FRiT. Publicatie daarvan wordt verwacht eind 2018.

Te vroeg voor resultaten ondersteunen gastgemeenschappen

Naast de website met een overzicht van de gefinancierde projecten onder de FRiT, is er een online monitoringsplatform, waarop de projecten op een kaart kunnen worden teruggevonden. Deze interactieve projectenkaart kan per project informatie tonen over type interventie, bijdrage, implementatiepartner, beschrijving, doelen en locatie.

Om resultaten en effecten te zien van de gefinancierde projecten (met uitzondering van de humanitaire hulp, zie § 5.2.2) is het nog te vroeg.

5.4 Aanbeveling

- Wij bevelen de minister aan om transparanter te begroten en verantwoorden op een manier die aansluit bij het (opvang-in-de-regio)beleid en de BHOS-begroting. Via eenduidige indicatoren voor en minder aggregatie van resultaten van specifiek thematisch beleid kan het parlement een duidelijker beeld krijgen en wordt vergelijking van de resultaten van de ingezette instrumenten en organisaties beter mogelijk. Dit komt de beoordeling van de effectiviteit van ingezette middelen ten goede.

5.5 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Naast een meer inhoudelijke beoordeling van de beleidsresultaten, beoordelen wij de totstandkoming van de beleidsinformatie in het Jaarverslag. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van de minister voor BHOS is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft op 26 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.¹⁰

6.1 Reactie minister voor BHOS

Interne beheersingsmaatregelen voor overdrachtsuitgaven

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer hebben betrekking op de risicoanalyse, het reviewbeleid en de toepassing van de staatssteunregels.

De minister voor BHOS merkt daarbij op dat de adequate vastlegging van de risicoanalyse, waaronder de fraude- en corruptierisico's, in de naar aanleiding van financieringsverzoeken op te stellen beoordelingsmemoranda in het verleden niet altijd vanzelfsprekend is gebleken. Zij geeft daarbij aan dat met ingang van 1 januari 2018 de hierop toegespitste aanpassingen in deze memoranda zijn doorgevoerd en verwacht dat de verbeteringen in de kwaliteit van de uitgevoerde risicoanalyses in de loop van 2018 zichtbaar zullen worden.

Bij het reviewbeleid bevestigt de minister dat de budgethouders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de risicoanalyse op de verantwoording, teneinde te bepalen of een review op de werkzaamheden van de betrokken accountant dient plaats te vinden. De budgethouders zullen hierop worden geattendeerd en tevens worden gewezen op het bestaan van een standaardbeoordelingsformulier ter ondersteuning van de zichtbare risicoanalyse. In overeenstemming met het reviewbeleid en in aanvulling op de werkzaamheden van de budgethouders maakt de directie Financieel en Economische Zaken als tweedelijns toezichthouder een selectie van de uit te voeren reviews.

Over de geconstateerde tekortkomingen in de interne beheersingsmaatregelen rondom de toetsing op mogelijke staatssteun geeft de minister aan dat maatregelen in 2017 zijn aangevuld ter bevordering van de uniformiteit van de werkwijze en ter versterking van het toezicht. Zo is het beoordelingsmemorandum met betrekking tot financieringsverzoeken uitgebreid en zijn met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Auditdienst Rijk afspraken gemaakt over de controle van de staatssteunbeoordeling bij de uitvoering van de inbestede subsidiekaders. In 2018 zal door middel van een steekproef de toepassing van het aangepaste beoordelingsmemorandum worden beoordeeld en zal aan de hand van de resultaten van een controle door de Auditdienst Rijk bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland de werking van de staatssteunbeoordeling door laatstgenoemde dienst worden gezien.



Opvang in de regio

De minister onderschrijft de constatering dat meerjarige financiering van groot belang is om een duurzame opvang in de regio mogelijk te maken en dat om die reden het kabinet heeft besloten om op structurele basis middelen beschikbaar te stellen voor opvang in de regio. De minister geeft aan het genoemde belang van een inzichtelijke en transparante wijze van begroten voor opvang in de regio te onderschrijven. Dat de middelen voor opvang in de regio uit verschillende bronnen komen, hangt vooral samen met de programma's die in 2015 en 2016 zijn gestart. In de begroting van 2019 zal voor dit beleidsterrein een nieuw sub artikel opgenomen worden, waar eveneens het budget voor migratie en ontwikkeling, dat nu nog is ondergebracht in artikel 5.3, onder zal vallen. Daarnaast merkt de minister op dat de samenwerkingsrelatie met Jordanië en Libanon breder van aard is dan enkel opvang in de regio. Dit impliceert dat er in deze landen tot op zekere hoogte sprake zal blijven van de inzet van middelen uit andere thematische budgetten. Dit betreft activiteiten die niet primair als doelstelling opvang in de regio hebben, maar die wel een rol spelen bij het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden, zoals met name PSD-instrumenten en activiteiten ter bevordering van stabiliteit en mensenrechten.

Voor wat betreft de aanbeveling om transparanter te verantwoorden, op een manier die aansluit bij het beleid op het gebied van opvang in de regio en bij de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, geeft de minister aan dat de begroting reeds 15 indicatoren bevat die betrekking hebben op resultaten die indirect bijdragen aan de aanpak van de grondoorzaken van migratie en het creëren van duurzame perspectieven voor vluchtelingen en gastgemeenschappen, bijvoorbeeld het scheppen van banen en een productievere landbouw. In aanvulling hierop kan in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2019 een beperkt aantal indicatoren worden opgenomen die directer in relatie staan tot opvang in de regio en die aansluiten bij de nieuwe beleidsvoorstellen in de beleidsnota die ze binnenkort aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Daarnaast behoort rekening te worden gehouden met in internationaal verband gemaakte afspraken over resultaatmeting, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Sustainable Development Goals.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot minder aggregatie van resultaten vindt de minister slechts deels uitvoerbaar. Zij geeft aan dat de begroting en het jaarverslag er op gericht zijn om het beleid en de beschikbare middelen op thematisch niveau aan elkaar te koppelen en dat het daarom onwenselijk is om te veel tot in detail van instrumenten en organisaties te treden. Wel is het mogelijk om in de toekomst specifiek te rapporteren over de resultaten die zijn behaald in de landen waarop het beleid inzake opvang in de regio van toepassing is.

Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije

De minister geeft aan onze constatering niet te delen dat het effect van de Faciliteit op irreguliere migratie niet goed is vast te stellen. Zij geeft daarbij het volgende aan:

“Weliswaar daalde het aantal aankomsten van vluchtelingen en irreguliere migranten inderdaad reeds eind 2015, dus voorafgaand aan de totstandkoming en de inwerkingtreding van de Verklaring, doch dit hing met name samen met een elk jaar optredend zogeheten ‘seizoenseffect’ als gevolg van de weersomstandigheden. Toen eind 2015 en begin 2016 bleek dat dit effect echter niet zo sterk inzet als gebruikelijk, wilden het kabinet en de EU niet afwachten hoe de toestroom zich in het voorjaar zou ontwikkelen en mogelijk groter zou worden dan in 2015. Daar kwam bij dat verschillende landen langs de Westelijke Balkanroute grensmaatregelen hadden ingevoerd en voorkomen moest worden dat nog grotere aantallen personen vast kwamen te zitten.

Sinds de inwerkingtreding van de Verklaring in april 2016 kan dan ook vastgesteld worden dat het aantal aankomsten drastisch is gedaald. Zo kwamen via de Oostmediterrane route volgens de Europese Commissie in maart 2016 ongeveer 27.000 personen aan, terwijl dit aantal vervolgens daalde naar ongeveer 2.500 in maart 2017 en 3.500 in maart 2018.”

Verder geeft de minister aan dat niet onvermeld mag blijven dat uit het tweede jaarverslag ter zake van de Europese Commissie blijkt dat ook onder de niet-humanitaire component van de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije reeds resultaten zijn geboekt. Zij wijst hierbij op de vaccinatie van meer dan 200.000 Syrische vluchtelingenkinderen. Tevens zijn in het kader van een aantal programma’s in Libanon en Jordanië positieve resultaten bereikt, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs en training. Daarom geeft de minister aan onze conclusie dat het nog te vroeg is om resultaten en effecten te zien van de gefinancierde projecten op het gebied van opvang in de regio niet volledig te delen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister voor BHOS maken wij op dat zij zich grotendeels kan vinden in onze bevindingen over de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen van de overdrachtsuitgaven en dat zij de aanbevelingen hierbij zal opvolgen.

De minister geeft aan onze aanbeveling om opvang-in-de-regio transparanter te begroten en te verantwoorden en daarbij resultaten van specifiek thematisch beleid minder te aggregeren, slechts deels uit te voeren. Zij wil alle nieuwe programma’s met als primaire doelstelling opvang in de regio samen nemen onder één sub artikel. De minister vindt



echter de aanbeveling om te komen tot minder aggregatie van resultaten slechts deels uitvoerbaar. Minder geaggregeerd presenteren kan het parlement in de gelegenheid stellen de resultaten van de ingezette middelen en organisaties goed te vergelijken. Dat is en blijft ons inziens rechtstreeks verbonden met het budgetrecht. De door de minister aangekondigde specifieke rapportages over de resultaten die zijn behaald in de landen waarop het beleid inzake opvang in de regio van toepassing is kunnen hierbij behulpzaam zijn.





Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het Verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

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

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

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

Bijlage 2

Literatuur

BHOS (2016). *Vreemdelingenbeleid. Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Voortgang bij versterking vluchtelingenopvang in de regio.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 19 637, nr. 2253. Den Haag: Sdu.

Dietz A.J., M.M.A. Kaag en N. de Vink (2017). *Africa: international migration, emigration* 2015. ASC themakaart, Issue 17. Leiden: African Studies Centre Leiden.

EC (2014). *Press release 15 December 2014. European Commission and Italy launch first ever EU Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis.*
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2664_en.htm, geraadpleegd op 29 maart 2018.

EC (2015). *BESLUIT VAN DE COMMISSIE van 24 november 2015 inzake een mechanisme voor de coördinatie van het optreden van de Unie en de lidstaten – de Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije, gewijzigd op 10 februari 2016 in de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije.* 2015/C 407/07. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie.

EC (2017). *Progress report on the European Agenda on Migration Resettlement.* 15.11.2017. COM(2017) 669 final. Brussel: Europese Commissie.

EC (2018a). *Second Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey.* 14.3.2018. COM(2018) 91 final. Brussel: Europese Commissie.

EC (2018b). *Press release 14 March 2018. EU Facility for Refugees in Turkey: the Commission proposes to mobilise additional funds for Syrian refugees.*
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1723_en.htm, geraadpleegd op 29 maart 2018.

EC (2018c). *EU Facility for Refugees in Turkey: projects committed/decided, contracted, disbursed – Status on 12/01/2018.* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf, geraadpleegd op 29 maart 2018.

EU (2018). *Europe's support to refugees and their host countries. EU Regional trust Fund in Response to the Syrian Crisis. Factsheet (laatste update: februari 2018).* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_syria_factsheet-english.pdf, geraadpleegd op 29 maart 2018.

OS (1996). *Migratie en Ontwikkeling; Brief minister met de nota Migratie en Ontwikkeling*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 108, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ruadel, H. en S. Morrison-Métois (2017). *Responding to Refugee Crises in Developing Countries: What Can We Learn From Evaluations? OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 37, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/ae4362bd-en>.

UNHCR (2018a). *Website Syria Regional Refugee Response*. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>. Aantal geregistreerde Syrische vluchtelingen per 31 december 2017, geraadpleegd op 29 maart 2018.

UNHCR (2018b). *Website Mediterranean Situation Greece. Sea Arrivals by Month*. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>. Geraadpleegd op 29 maart 2018.

VenJ en BZ (2015). *Vreemdelingenbeleid; Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 19637, nr. 2030. Den Haag: Sdu.

Wereldbank (2017). *Forcibly Displaced : Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. Washington, DC: World Bank.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Officiële ontwikkelingsamenwerking, ofwel 'Official Development Assistance'
2. BHOS heeft geen eigen bedrijfsvoering; de bedrijfsvoering van BHOS valt onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Het ministerie' verwijst hier dus naar het departement Buitenlandse Zaken. Maar omdat de verstrekte subsidies en ODA-gelden beleidsmatig onder BHOS vallen, nemen we dit punt op in het VO BHOS.
3. Bij de AGVV zijn bepaalde steuncategorieën vrijgesteld van aanmeldingsplicht, bijvoorbeeld steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Bij de 'de-minimis-regeling' hoeven overdrachtsuitgaven die over een periode van drie belastingjaren niet meer zijn dan € 200.000 niet gemeld te worden.
4. In het rapport dat voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister is voorgelegd stond hier oorspronkelijk 'gemiddeld'.
5. In het rapport dat voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister is voorgelegd stond hier oorspronkelijk '2015'.
6. De overige 2% zijn kosten voor administratie en overhead.
7. De UNRWA is de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties die zich richt op hulp en ontwikkeling van de Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten. Palestijnse vluchtelingen uit Syrië in Jordanië komen niet aanmerking voor steun vanuit de UNHCR (de VN-vluchtelingenorganisatie) of de overheid. Palestijns-Syrische vluchtelingenkinderen kunnen daarom niet naar gewone scholen, maar gaan naar aparte UNRWA-scholen.
8. Daarnaast zijn er 589 mensen teruggekeerd onder het bilaterale Grieks-Turkse protocol.
9. De basisdata voor de EU zijn die van de UNHCR over het aantal irreguliere oversteken vanuit Turkije naar Griekenland en over verdrinkingen op basis van IOM-data.
10. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister voor BHOS is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.



Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

