

De heer drs. A.P. Visser
President
Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 26 april 2018

Betreft Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Resultaten
Verantwoordingsonderzoek 2017 Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking (XVII)

Geachte heer Visser,

Bij brief van 10 april 2018 hebt u mij doen toekomen het concept-rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) (XVII). Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid om te reageren op de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen.

De Algemene Rekenkamer heeft allereerst gezien in hoeverre de uit het Verantwoordingsonderzoek 2016 voortvloeiende aanbevelingen met betrekking tot de interne beheersingsmaatregelen voor overdrachtsuitgaven zijn overgenomen. Deze aanbevelingen hadden betrekking op de risicoanalyse, het reviewbeleid en de toepassing van de staatssteunregels.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in opzet voldoende extra maatregelen zijn 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. Aanbevolen wordt om de implementatie van de nieuw ontwikkelde beoordelingsmemoranda te bewaken, teneinde de specifieke risico's te vertalen naar beheersingsmaatregelen en te komen tot een onderbouwd besluit over het al dan niet financieren van een activiteit. Hierbij merk ik 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. In verband hiermee en mede naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zijn inmiddels met ingang van 1 januari 2018 hierop toegespitste aanpassingen in deze memoranda doorgevoerd. Deze dienen ertoe de betrokken medewerkers in staat te stellen in een vroeg stadium van

het beoordelingsproces een zichtbare risicoanalyse met voldoende diepgang te maken, teneinde een afgewogen oordeel omtrent het honoreren van een verzoek om financiering van een activiteit mogelijk te maken. Naar verwachting zullen de verbeteringen in de kwaliteit van de uitgevoerde risicoanalyses in de loop van 2018 zichtbaar worden.

Wat betreft het reviewbeleid stel ik met genoeg vast dat de Algemene Rekenkamer positief is over de initiatieven van het ministerie om de tekortkoming in de toepassing van dit beleid op te lossen. De Algemene Rekenkamer constateert terecht 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. Dit geldt voor zowel budgethouders op het departement als die op posten. 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. In opdracht van deze directie voert de Auditdienst Rijk vervolgens de zogeheten 'systeemreviews' uit. Het feit dat daarbij in 2017 enkel Nederlandse accountantskantoren zijn geselecteerd hangt samen met de onderzoekscapaciteit van deze dienst en met de gewenste doelmatigheid bij de besteding van middelen en tijd. Indien een post daar aanleiding toe ziet, kan lokaal een opdracht tot een review worden verstrekt, al dan niet in overleg met de directie Financieel Economische Zaken. Overigens blijkt uit de uitgevoerde reviews dat alle onderzochte goedkeurende accountantsverklaringen terecht zijn afgegeven.

In dit verband benadrukt de Algemene Rekenkamer het belang van de uitvoering en de zichtbare vastlegging van de risicoanalyse, ongeacht of sprake is van een Nederlands of niet-Nederlands accountantskantoor. De budgethouders zullen hierop worden geattendeerd en tevens worden gewezen op het bestaan van een standaardbeoordelingsformulier ter ondersteuning van de zichtbare risicoanalyse.

Over het jaar 2016 had de Algemene Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd in de interne beheersingsmaatregelen rondom de toetsing op mogelijke staatssteun. Naar aanleiding daarvan zijn deze maatregelen in het jaar 2017 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. De Algemene Rekenkamer concludeert dat deze maatregelen in opzet voldoende zijn, maar dat de werking ervan in 2017 nog niet aangetoond kon worden. 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.

Ten aanzien van de aandacht die de Algemene Rekenkamer vraagt voor het structureel waarborgen van de opzet en de werking van de interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen die onder een vrijstellingsverordening vallen, merk ik op dat voor zover nodig de teksten aangaande staatssteun in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken inmiddels zijn geactualiseerd. Daarnaast zal dit onderwerp voor zover nodig explicieter in de interne procedures en werkafspraken worden opgenomen.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in het bijzonder aandacht besteed aan het beleid dat is gericht op de opvang van vluchtelingen in de regio.

Langdurige opvang van grote aantallen vluchtelingen vormt een uitdaging die de capaciteit van opvanglanden als Libanon en Jordanië ver overstijgt. Ik verwelkom het onderzoek van de Rekenkamer naar de steun die vanuit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op dit terrein wordt verstrekt en ik onderschrijf de constatering dat meerjarige financiering van groot belang is om een duurzame opvang in de regio mogelijk te maken. Om die reden heeft het kabinet dan ook besloten om op structurele basis middelen beschikbaar te stellen voor opvang in de regio. Daarbij wordt voortgebouwd op de richting die de afgelopen jaren is ingezet. In de beleidsnota die ik binnenkort aan Tweede Kamer zal aanbieden, zal ik nader ingaan op de doelstellingen voor de komende jaren.

Het door de Algemene Rekenkamer genoemde belang van een inzichtelijke en transparante wijze van begroten voor opvang in de regio onderschrijf ik. Daarmee wordt immers recht gedaan aan het toenemende belang van dit beleidsterrein, zoals ook verwoord in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' en in de nieuwe beleidsnota. Het feit dat, zoals de Algemene Rekenkamer constateert, 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. Vanaf het moment dat het kabinet in 2016 een generale bijdrage van EUR 260 miljoen beschikbaar stelde voor opvang in de regio is er vanuit een oogpunt van transparantie en herkenbaarheid voor gekozen om een apart instrument in de begroting op te nemen voor dit beleidsterrein. Dit instrument is ondergebracht in sub artikel 4.3 van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf dat moment zijn alle nieuwe programma's met als primaire doelstelling opvang in de regio hieronder geschaard. 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.

Ik ben erkentelijk voor de constatering van de Rekenkamer dat de selectie en beoordeling van de programma's die Nederland op dit gebied in Libanon en Jordanië ondersteunt zorgvuldig zijn uitgevoerd. Ik beschouw dit als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg, waarbij ik de door de

Algemene Rekenkamer genoemde uitgangspunten voor de keuze van programma's zal handhaven.

Tegelijkertijd merk ik 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.

Het positieve oordeel van de Algemene Rekenkamer over de wijze waarop het ministerie monitoring en verantwoording van resultaten de afgelopen periode heeft vormgegeven verwelkom ik.

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 merk ik allereerst op dat deze 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 het jaar 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. Hierbij plaats ik wel de kanttekening dat ook op dit terrein niet alles kwantificeerbaar is en te vatten is in indicatoren. Een adequate kwalitatieve onderbouwing van de resultaatmeting blijft dan ook relevant. Daarnaast behoort rekening te worden gehouden met in internationaal verband gemaakte afspraken over resultaatmeting, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Sustainable Development Goals. Ook dient vermeld te worden dat de programma's gedurende de gehele looptijd op diverse wijzen worden gemonitord en geëvalueerd teneinde de Tweede Kamer te kunnen informeren over de voortgang en over de bereikte resultaten. Tevens kunnen op basis daarvan de interventies waar nodig worden bijgestuurd om een goede aansluiting op actuele noden en ontwikkelingen te verzekeren.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot minder aggregatie van resultaten is slechts deels uitvoerbaar. De begroting en het jaarverslag zijn er immers op gericht om het beleid en de beschikbare middelen op thematisch niveau aan elkaar te koppelen. In dat licht is het onwenselijk 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.

In het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018, alsmede in de vernieuwde resultatenrapportage, welke beide in mei 2019

verschijnen, zal ik met betrekking tot het onderhavige beleidsterrein rapporteren conform de hiervoor vermelde aanpak.

De Algemene Rekenkamer heeft verder aandacht besteed aan de bij het besluit van de Europese Commissie van 25 november 2015 opgerichte Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije, welke is bevestigd in de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat het effect van deze Verklaring op irreguliere migratie niet goed is vast te stellen, deel ik niet. 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 'seizoenseffect' als gevolg van de weersomstandigheden. Toen eind 2015 en begin 2016 bleek dat dit effect echter niet zo sterk inzetten 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.

Daarnaast wil ik opmerken dat ook het aantal verdrinkingen ten gevolge van irreguliere migratie in de Egeïsche Zee drastisch is gedaald. Hoewel elk verloren leven er vanzelfsprekend één te veel is, heeft de Verklaring ertoe bijgedragen dat dit aantal is gedaald van 434 in 2016 naar 62 in 2017. Dit is mede het resultaat van actiever patrouilleren door de Turkse kustwacht en een striktere aanpak door de Turkse politie van mensensmokkelaars als uitvloeisel van de Verklaring. Met de Europese Commissie blijft het kabinet dan ook van mening dat de afspraken tussen de EU en Turkije als onderdeel van het Gezamenlijke Actieplan van 29 november 2015 en de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 vereist waren en zichtbaar effect hebben gehad.

Verder mag niet onvermeld 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, zoals 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.

Wat betreft het beheer en de resultaten van de uitgaven onder de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije zal, zoals de Algemene Rekenkamer vermeldt, een onderzoek worden uitgevoerd door de Europese Rekenkamer. Het daaruit

voortvloeiende rapport wordt eind 2018 verwacht; de Tweede Kamer zal hierover op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

Al met al deel ik de conclusie van de Algemene Rekenkamer, inhoudende dat het nog te vroeg is om resultaten en effecten te zien van de gefinancierde projecten op het gebied van opvang in de regio met uitzondering van de humanitaire hulp, niet volledig.

Hoogachtend,

Sigrid A.M. Kaag
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking