

Vergaderjaar 2017–2018

34 950 XVII

Jaarverslag en slotwet Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2017

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 juni 2018

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking gelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 16 mei 2018 van de Algemene Rekenkamer inzake aanbidding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) (Kamerstuk 34 950 XVII, nr. 2).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 juni 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Meijers

1

Kunt u de begrotingsoverschrijding op begrotingsartikel 5 specificeren?

Antwoord:

Artikel 5.1

Ten opzichte van de ontwerpbegroting is per saldo meer besteed. Bij de eerste supplettoire begroting is het budget met EUR 7,3 miljoen verhoogd als gevolg van het bijstellen van de kasramingen van de jaarlijkse bijdragen aan het African Development Fund (AfDF) en het Asian Development Fund (AsDF). Daarnaast is in de Decemberbrief gemeld dat de uitgaven per saldo met EUR 8,2 miljoen zijn verhoogd omdat de jaarlijkse bijdrage (EUR 8,8 miljoen) aan het African Development Fund (AfDF) betaald is in december 2017 in plaats van in januari 2018. Voor alle mutaties betreft het aanpassingen van het kasritme binnen bestaande meerjarige verplichtingen.

Artikel 5.2

Ten opzichte van de ontwerpbegroting is per saldo meer besteed. Zoals gemeld in de Decemberbrief (Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 48) wordt dit voornamelijk veroorzaakt doordat bijdrages voor schuldverlichting van in totaal EUR 50,5 miljoen betaald zijn in december 2017 in plaats van in januari 2018. Het betreft aanpassingen van het kasritme binnen bestaande meerjarige verplichtingen. Daarnaast zijn uitgaven voor kleine activiteiten op posten voor cultuur en ontwikkeling lager als gevolg van vertraging in planning en uitvoer.

Artikel 5.3

Zoals gemeld in de eerste supplettoire begroting is het budget voor migratie en ontwikkeling verhoogd met EUR 10 miljoen voor migratie-samenwerking in noordelijk Afrika. Vanwege de schrijnende situatie van migranten in Libië was er urgent behoefte om extra middelen aan de International Organization for Migration (IOM) beschikbaar te stellen om snelle terugkeer naar de landen van herkomst mogelijk te maken. Dit heeft geleid tot een overbesteding van EUR 1,1 miljoen ten opzichte van het budget zoals gemeld in de tweede supplettoire begroting.

Artikel 5.4

Om de inzichtelijkheid van de BHOS begroting verder te verbeteren is met ingang van begrotingsjaar 2017 dit nieuwe artikelonderdeel gecreëerd. De ontwikkeling van het ODA budget is gekoppeld aan de ontwikkeling van het BNI. In het kader van behoedzaamheid en stabiliteit in de begroting worden groei en krimp niet direct doorvertaald in de OS-programmalijnen. Deze zogeheten BNI-ruimte kan immers weer toenemen of afnemen als in de loop van het jaar de BNI-raming wordt bijgesteld. Daarnaast kan er sprake zijn van nog te verdelen toerekeningen aan het ODA budget. Gedurende 2017 is het tekort op de BHOS-begroting van EUR -329,7 miljoen teruggebracht naar nul. In de eerste supplettoire begroting werd het tekort teruggebracht met EUR 235,8 miljoen onder andere als gevolg van BNI-groei en lagere kosten voor eerstejaars asielopvang. In de tweede supplettoire begroting werd EUR 100,5 miljoen toegevoegd aan de begroting. Wederom als gevolg van een BNI-groei en een verlaging van een toerekening voor de kosten van eerstejaars asielopvang.

2

Wat gaat u doen om de risicoanalyse rondom de beheerscapaciteit en de fraude- en corruptierisico's beter vast te leggen dan in het verleden?

Antwoord:

Zoals door de Rekenkamer is vastgesteld, heeft het ministerie in 2017 maatregelen getroffen om de risico's rondom de beheerscapaciteit en de fraude- en corruptierisico's beter vast te leggen.

Allereerst zijn alle beleids- en beheersmedewerkers opnieuw op het belang van heldere vastlegging van de risico's gewezen door middel van interne berichten en door de bespreking van de bevindingen van de Rekenkamer in interne vergaderingen.

De risicoparagraaf in het beoordelingsstramien is aangepast, extra handreikingen zijn ter toelichting opgenomen. In de opleidingen aan medewerkers is de aandacht voor de risicoanalyses vergroot.

Om vast te stellen of deze maatregelen het beoogde effect hebben, zal in 2018 de centrale directie FEZ (Financieel-Economische Zaken) als toezichthouder de kwaliteit van de risicoanalyses beoordelen.

3

Op welke gebieden is de kwaliteit van de beoordelingsmemoranda verbeterd met het nieuwe sjabloon ten opzichte van de voorgaande?

Antwoord:

In het beoordelingsstramien is de structuur van de risicoparagraaf aangepast en zijn extra handreikingen opgenomen om medewerkers meer richting en ondersteuning te bieden bij het opstellen en het vastleggen van de risicoanalyses.

4

Zijn de beoordelingsmemoranda openbaar? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Beoordelingsmemoranda in het kader van ontwikkelingssamenwerking / ODA zijn openbaar op de website www.openaid.nl. Vertrouwelijke informatie uit beoordelingsmemoranda zoals bijvoorbeeld risicoanalyses worden niet openbaar gemaakt.

5

Waarom is ervoor gekozen om diverse – volgens de Algemene Rekenkamer risicovolle – accountantscontroles in het buitenland buiten de selectie te houden? Welke accountantscontroles betreft het?

Antwoord:

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert een reviewbeleid dat in samenspraak met de Algemene Rekenkamer tot stand is gekomen. Het reviewbeleid voorziet erin dat het werk van accountants, die de controle van de door het ministerie gefinancierde projecten hebben uitgevoerd, wordt beoordeeld als daar op basis van een risicoanalyse aanleiding voor bestaat. De risicoanalyse wordt door het beherende dienstonderdeel, de post of de directie, uitgevoerd. De post of directie neemt het besluit of een review wordt uitgevoerd.

Daarnaast is in het reviewbeleid vastgelegd dat jaarlijks een minimum aantal reviews wordt uitgevoerd, ook al is daar op basis van de uitgevoerde risicoanalyses niet direct aanleiding toe.

De directie FEZ (Financieel-Economische Zaken) maakt hiertoe een selectie van ontvangen accountantsrapporten. De Auditdienst Rijk (ADR) voert deze centraal geselecteerde reviews op verzoek van de directie FEZ uit. Omdat de uitvoeringscapaciteit van de ADR voor buitenlandse reviews beperkt is en uit oogpunt van doelmatigheid, richt de selectie zich op accountants in Nederland.

Het gaat om jaarlijks uitgevoerde accountantscontroles op OS-uitgaven op het niveau van individuele projecten in het buitenland. De accountantscontroles in het buitenland zijn niet per definitie risicovol. Accountants-

controles worden door accountants uitgevoerd die lid zijn van de nationale beroepsorganisatie. Deze nationale beroepsorganisatie dient lid te zijn van het IFAC (International Federation of Accountants). Dit waarborgt dat de aangesloten accountants(kantoren) controleren conform de internationaal aanvaarde controlerichtlijnen (ISA), dat de beroepsorganisatie maatregelen heeft genomen waarbij de kwaliteit van het werk van de aangesloten accountants periodiek wordt beoordeeld (reviews), en dat de onafhankelijkheid van de aangesloten accountants is vastgelegd in gedrags- en beroepsregels.

Om het inzicht in de uitgevoerde reviews van accountantscontroles in het buitenland te vergroten zal FEZ jaarlijks inventariseren welke reviews door de posten zijn uitgevoerd en/of voornemens zijn uit te voeren. Op basis van dit inzicht zal de directie FEZ bepalen of het wenselijk is om de centrale selectie van uit te voeren reviews uit te breiden. Indien dit het geval is, zal de betreffende post worden gevraagd de review uit te voeren.

6

Wie bepaalt of er wel of geen review moet plaatsvinden?

Antwoord:

De budgethouder die de activiteit in beheer heeft (een directie of post), stelt op basis van de beoordeling van de inhoudelijke en financiële voortgang en een risicoanalyse vast of er een review noodzakelijk is van de accountantscontrole.

Daarnaast maakt de directie FEZ (Financieel-Economische Zaken) een selectie van te reviewen accountantskantoren om zorg te dragen dat een minimum aantal reviews (circa 10) jaarlijks wordt uitgevoerd.

7

Waarom waren of zijn interne beheersingsmaatregelen rondom de bestaande staatssteunregelingen nog niet vastgelegd?

Antwoord:

Het in acht nemen van de toepasselijke staatssteunregels behoort tot de verantwoordelijkheid van de directies die het aangaat, met ondersteuning van de ter zake deskundige juristen van de directie Juridische Zaken. Het aspect staatssteun maakte als zodanig dan ook reeds onderdeel uit van de normale interne processen van het ministerie.

Op verzoek van de Algemene Rekenkamer zijn de teksten in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken met betrekking tot dit onderwerp geactualiseerd. Tevens wordt met ingang van 1 januari 2018 in de interne procedures en werkafspraken explicieter aandacht hiervoor gevraagd, zoals bijvoorbeeld in de memoranda die worden opgesteld ter beoordeling van aanvragen voor financiering.

8

Bent u bereid de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op te volgen om inzichtelijker te maken of sprake is van staatssteun en daartoe transparant te zijn over de omvang van de stroom van ODA-middelen en de ontvangende partijen? Kunt u daarbij duidelijk toelichten op welke wijze u die aanbeveling wilt opvolgen?

Antwoord:

De door de Algemene Rekenkamer gewenste transparantie wat betreft de besteding van ODA-middelen wordt reeds gerealiseerd door middel van open data, alsmede in de rapportage aan de OECD. Daarin is exact de omvang aangegeven van de ODA-middelen die door BHOS rechtstreeks worden verstrekt aan de verschillende soorten ontvangers, waaronder het bedrijfsleven. Het afgelopen jaar is daarmee het inzicht verder verbeterd, doordat het bedrijfsleven nu een eigen code heeft binnen de OECD DAC

kanaalcodes. Op deze manier wordt dan ook inzichtelijk gemaakt wanneer er eventueel sprake zou kunnen zijn van staatssteun.

9

Welke (controle)middelen zijn er om voorafgaand aan het verstrekken van subsidies scherper te letten op aanwezigheid van potentiële staatssteun?

Antwoord:

Met ingang van 1 januari 2018 bevatten de formulieren die worden gebruikt bij het beoordelen van aanvragen voor financiële steun expliciete aandacht voor mogelijke staatssteun, waaronder een met betrekking tot dit aspect te maken risicoanalyse. Ingeval op basis van de hiertoe opgestelde richtlijnen een vermoeden van staatssteun bestaat, wordt advies ingewonnen bij de ter zake deskundige juristen van de directie Juridische Zaken. Daar wordt de toets op mogelijke staatssteun uitgevoerd. Het advies van deze directie wordt vastgelegd in het dossier.

10

Waarom toetst u niet op mogelijke aanwezigheid van staatssteun-aspecten?

Antwoord:

Er vindt wel een toets plaats op het risico van staatssteun. Voor bepaalde uitgaven is deze toets vooraf in algemene zin gedaan. Dit betreft gebonden ODA-middelen die worden verstrekt aan het bedrijfsleven in het kader van ontwikkelingssamenwerking met de armste landen. De risico's op verstoring van de markt zijn bij dit type activiteiten zeer beperkt, waardoor een individuele toets op staatssteun bij elke aanvraag voor financiering niet nodig is. Een algemene toets vooraf volstaat dan.

11

Hoe beoordeelt u het vermoeden dat de kans dat sprake is van staatssteun «reëel» is?

Antwoord:

De uitgaven waar de Algemene Rekenkamer in dit kader op doelt betreffen een specifieke categorie, te weten aan het bedrijfsleven verschaft gebonden ODA-middelen in het kader van ontwikkelingssamenwerking met de armste landen. Het risico op staatssteun wordt hierbij zeer beperkt geacht.

In dit verband kan nog vermeld worden dat de Algemene Rekenkamer in het jaar 2017, evenals vorig jaar, geen gevallen heeft aangetroffen van mogelijke staatssteun.

12

Welke landen ontvingen in 2017 Nederlandse humanitaire hulp?

Antwoord:

In 2017 ontvingen de volgende landen en regio's geormerkte bijdragen voor humanitaire hulp op basis van het humanitair imperatief (hulp bieden daar waar de noden het hoogst zijn): Afghanistan, Bangladesh/ Myanmar, Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), Democratische Republiek Congo (DRC), Ethiopië, Grote Merenregio, Irak, Jemen, Nigeria, Oekraïne, Somalië, Syrië-regio, Tsjaad, Zimbabwe, Zuid-Sudan.

Bij het bepalen van de inzet hebben factoren als kwetsbaarheid van de bevolking, eigen capaciteit van een land om de noden te lenigen, het aantal slachtoffers en het tekort in de financiering van de noden eveneens een rol gespeeld. In totaal werd in 2017 EUR 131 miljoen bijgedragen aan specifieke landen en regio's.

Daarnaast zijn ook de Nederlandse ongeoormerkte bijdragen aan humanitaire organisaties (totaal 2017: EUR 258 miljoen) ten goede gekomen aan specifieke crises. Het kabinet hecht veel waarde aan deze ongeoormerkte bijdragen, opdat noodhulporganisaties in staat worden gesteld snel te reageren in noodsituaties en bij acute crises direct kunnen starten met hulpverlening.

13

Klopt het dat wederopbouw wordt gefinancierd uit middelen voor opvang in de regio? Zo ja, hoe verantwoordt u dat?

Antwoord:

In 2016 is een bijdrage van EUR 20 miljoen ter beschikking gesteld voor de UNDP-*Funding Facility for Immediate Stabilisation* in Irak uit de extra middelen voor opvang in de regio (EUR 260 miljoen). Doel van dit fonds is stabilisatie van in op ISIS heroverde gebieden door middel van wederopbouwactiviteiten gericht op het herstel van essentiële infrastructuur in Irak gesteund, zodat ontheemden zo snel mogelijk naar huis terug konden keren. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in Kamerbrieven over de extra middelen voor opvang in de Syrie regio.¹ Structurele wederopbouwactiviteiten worden niet uit opvang in de regio middelen gefinancierd.

14

Wat zijn de vijf meest voorkomende instrumenten of bestedingen van de middelen ten behoeve van opvang in de regio? Met andere woorden: hoe worden de middelen het frequentst besteed? Kunt u dit toelichten aan de hand van voorbeelden (denk aan tenten, voedsel, onderwijs) en deze op volgorde van frequentie zetten?

Antwoord:

De middelen voor opvang in de regio worden aangewend voor de volgende drie hoofddoelstellingen, waarbij per doelstelling de meest voorkomende activiteiten zijn genoemd:

- 1) Bescherming en versterking rechtspositie vluchtelingen
 - Psychosociale zorg, kindbescherming en voorkomen van mishandeling, seksueel geweld, exploitatie, kinderarbeid en kindhuwelijken. In Libanon bijvoorbeeld, hebben 20.000 mannen en vrouwen psychosociale zorg gekregen en trainingen gevolgd om geweld tegen vrouwen en meisjes tegen te gaan. Ook zijn er trainingen voor politieagenten en nationale media campagnes om mishandeling en misbruik te voorkomen.
 - Versterking rechtspositie vluchtelingen. Bijvoorbeeld in Jordanië, waar Nederland steun geeft aan de Jordanië-EU Compact, inclusief het verstrekken van werkvergunningen voor 200.000 Syrische vluchtelingen. Ander voorbeeld betreft Ethiopië, waar dankzij een initiatief van Ethiopië, Nederland en de VN vluchtelingen voortaan de kans krijgen zich te registreren bij de gemeente waar zij verblijven.
 - Sociale protectie, zoals «cash-steun» voor de meest kwetsbare Syrische vluchtelingen in Libanon en Jordanië die (ver) onder de armoedegrens leven.
 - Vergroten veiligheid, bijvoorbeeld door steun voor buurtagenten in nederzettingen van vluchtelingen in Jordanië en Oeganda.
- 2) Onderwijs en basisvoorzieningen
 - Uitbreiding en verbetering van lokale onderwijsvoorzieningen, voor vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen.

¹ Kamerstukken 32 605 en 19 637, nr. 182, Kamerstuk 32 623, nr. 166; Kamerstuk 19 637, nr. 2253

- Uitbreiding van lokale dienstverlening en infrastructuur, die niet meer adequaat zijn vanwege de komst van grote aantallen vluchtelingen (bv. water, energie, vuilnisophaal, riolering).
 - Capaciteitsopbouw van lokale overheden en instellingen om opname van vluchtelingen in lokale dienstverlening en ontwikkelingsplannen te bevorderen.
- 3) Economische ontwikkeling en werkgelegenheid
- Steun voor ontwikkeling van sectoren met groeipotentieel, met focus op de landbouw-/tuinbouwsector. Nederland heeft bijvoorbeeld een programma opgezet voor ontwikkeling van de tuinbouwsector in Jordanië, hetgeen moet resulteren in hogere, duurzame productie en banengroei. Daarnaast biedt Nederland assistentie aan Jordanië om de export naar de EU te vergroten. In Libanon steunt Nederland onder meer een programma om landbouwgronden die niet langer geschikt zijn voor landbouw te rehabiliteren en het waterbeheer te verbeteren.
 - Training, coaching, leningen, subsidies en garanties voor «start-ups» en MKB.
 - Zorgen voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het aanbieden van vakopleidingen en door het faciliteren van selectie en training.

15

Komt het ook voor dat bedrijven zogeheten «uitvoerders» zijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Ja, op voorwaarde dat geen sprake is van een winstoogmerk. In Jordanië bijvoorbeeld, is 23% van de bijdragen toegekend aan uitvoerders uit de private sector. Het gaat onder meer om een programma om de tuinbouwsector te ontwikkelen.

16

Waarom werd er incidenteel in plaats van structureel middelen beschikbaar gesteld voor opvang in de regio?

Antwoord:

In de Voorjaarsbesluitvorming van 2016 is een integrale afweging gemaakt door de ministerraad over de budgettaire wensen die op dat moment bestonden. De uitkomst daarvan was een incidentele toevoeging van EUR 260 miljoen aan de begroting van BHOS. Het nieuwe kabinet heeft, in opvolging daarvan, inmiddels meerjarig middelen begroot.

17

Kunt u een nieuwe poging doen om aan te tonen hoe middelen ten behoeve van Syrië en de gevolgen van de crisis aldaar zijn besteed?

Antwoord:

De middelen ten behoeve van de Syrië-regio en de gevolgen van de crisis zijn als volgt ingezet:

- Lenigen van de humanitaire noden van de meer dan 13 miljoen hulpbehoevenden in Syrië. Dit betreft o.a. voedselhulp, medische hulp, water en sanitaire voorzieningen, psychosociale zorg en bescherming van burgers;
- Duurzame opvang van vluchtelingen in de buurlanden van Syrië. Dit betreft activiteiten gericht op bescherming, onderwijs en andere publieke voorzieningen en infrastructuur (water, elektriciteit), en het bevorderen van werkgelegenheid in Libanon, Jordanië, Turkije en Irak.
- Activiteiten in de Syrië regio die niet primair gericht zijn op de opvang van de vluchtelingen, maar bijdragen aan bredere BHOS-

doelstellingen. Het gaat om stabilisatieactiviteiten in oppositiegebieden die zijn gericht op het creëren van meer veiligheid voor burgers door het ondersteunen van o.a. humanitair ontmijnen, het aanpakken van grondoorzaken van instabiliteit (o.a. *Addressing Root Causes Fund*), het bevorderen van mensenrechten en versterken van de rechtstaat (o.a. Shiraka-programma, mensenrechtenfonds), het bevorderen van inclusieve economische ontwikkeling (o.a. de inzet van PSD-instrumenten) en duurzaam waterbeheer en klimaatbeleid.

18

In het rapport wordt gesteld dat er in 2016 en 2017 minimaal 330 miljoen euro naar de Syrië regio is gegaan. Hoeveel is er maximaal naar de Syrië regio gegaan?

Antwoord:

De uitgaven van EUR 330 miljoen voor de Syrië regio betreffen uitgaven die direct geoormerkt zijn voor de Syrische regio en om die reden herleidbaar zijn.

Daarnaast draagt Nederland via strategische partners en algemene ongeoormerkte bijdragen aan onder andere VN-organisaties bij aan stabiliteit, humanitaire hulp en ontwikkelingshulp wereldwijd. Een deel van deze bijdragen komt ten goede aan de Syrië regio. Aangezien de organisaties met deze ongeoormerkte bijdragen zelf kunnen bepalen waar het geld het beste tot zijn recht komt, is het niet te achterhalen in hoeverre deze bijdragen in de Syrië regio worden ingezet. Derhalve kan er enkel een minimum bedrag worden genoemd, waarvan zeker is gesteld dat dit ten goede komt aan de Syrië regio.

19

Waarom is het moeilijk om uit de begroting en het jaarverslag op te maken hoeveel geld er naar Syrië is gegaan?

Antwoord:

Zowel de begroting als het jaarverslag zijn thematisch opgebouwd en niet per land. Met deze indeling sluit de BHOS-begroting aan op de HGIS-doelstellingen. Inzicht in de uitgaven per land wordt gegeven op de begrotingswebsite van BHOS.

20

Welke indicatoren worden gebruikt om de effectiviteit van uitgaven in het kader van opvang in de regio te toetsen?

Antwoord:

Er zijn tot op heden geen begrotingsindicatoren opgenomen voor het thema opvang in de regio. Voor dit thema zal conform afspraak met de Tweede Kamer alsnog een indicator worden toegevoegd aan de memorie van toelichting 2019. In het BHOS Jaarverslag over 2018 zal al over opvang in de regio worden gerapporteerd, onder andere op basis van resultaten voor de nieuwe indicator.

Om in de tussentijd de effectiviteit van de uitgaven voor opvang in de regio programma's te toetsen, wordt vooral gebruik gemaakt van de specifieke indicatoren en doelstellingen van de verschillende programma's die Nederland ondersteunt, waarbij een koppeling wordt gemaakt met de beoogde Nederlandse thematische beleidsdoelstellingen.

21

Waarom vindt u het «onwenselijk [...] om te veel tot in detail van instrumenten en organisaties te treden»? Kunt u dit toelichten?

Antwoord:

Het is onwenselijk om in het jaarverslag tot in detail in te gaan op alle uitgaven die gedaan zijn in een jaar, omdat dit instrument daar onvoldoende ruimte voor biedt. Zowel begroting als jaarverslag zijn erop gericht het beleid en de beschikbare middelen op thematisch niveau aan elkaar te koppelen en hierover verantwoording af te leggen. Doelstellingen staan voorop; de besluitvorming over de inzet van instrumenten en organisaties staan ten dienste hiervan. Deze thematische opbouw sluit aan op de doelstellingen van de HGIS.

Via de open data die BHOS publiceert (en waar de Algemene Rekenkamer zich de afgelopen jaren zeer positief over heeft uitgesproken), is de besteding van BHOS-middelen tot in detail te volgen.

22

Bent u nogmaals bereid te overwegen minder geaggregeerd te presenteren, teneinde de Kamer in de gelegenheid te stellen de resultaten van de ingezette middelen en organisaties goed te vergelijken?

Antwoord:

In het jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2018, alsmede in de vernieuwde resultatenrapportage, welke beide in mei 2019 verschijnen, zal ik rapporteren over de bereikte resultaten, onder andere wat betreft opvang in de regio. Hierin zal een zo goed mogelijk onderscheid worden gemaakt wat per land gerealiseerd is. De bereikte resultaten per instrument en partner zijn via open data beschikbaar.