

Speciaal verslag

De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije: de ondersteuning is nuttig, maar er zijn verbeteringen nodig om de kosteneffectiviteit te vergroten

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen, tevens het rapportierend lid van dit verslag. Mevrouw Jakobsen werd ondersteund door Katja Mattfolk, kabinetschef, en Kim Storup, kabinetsattaché; Alejandro Ballester Gallardo, hoofdmanager; Cyril Messein, taakleider; Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic en Nikolaos Zompolas, controleurs.



Van links naar rechts: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup

INHOUD

	Paragraaf
Acroniemen en afkortingen	
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-11
De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije	6-9
De stuurgroep van de faciliteit	10-11
Reikwijdte en aanpak van de controle	12-15
Opmerkingen	16-63
De faciliteit mobiliseerde in rap tempo relevante steun, maar was als coördinatiemechanisme niet volledig doeltreffend	16-35
De faciliteit kwam naar behoren tegemoet aan de belangrijkste behoeften van vluchtelingen, behalve die met betrekking tot gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun	17-24
De doelstelling van de faciliteit om in twee jaar tijd voor 3 miljard EUR aan contracten af te sluiten werd verwezenlijkt	25-29
De faciliteit leverde een bijdrage aan een verbeterde coördinatie, maar de stroomlijning en complementariteit van de bijstand werden niet systematisch gerealiseerd	30-35
In een moeilijke context hielpen de humanitaire projecten vluchtelingen te voorzien in hun basisbehoeften, maar ze boden niet altijd waar voor hun geld	36-63
Er is ruimte om de doelmatigheid van projecten te verbeteren	38-47
Er waren tekortkomingen in de monitoring van projecten voor bijstand in contanten en in de resultaatmeting	48-54
De gecontroleerde projecten hadden positieve gevolgen voor vluchtelingen, maar de helft ervan heeft nog niet geleid tot de verwachte uitkomsten	55-63
Conclusies en aanbevelingen	64-74

- Bijlage I – Nationale bijdragen aan de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije
- Bijlage II – De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije: een coördinatiemechanisme
- Bijlage III A – Overzicht van de gecontroleerde humanitaire projecten
- Bijlage III B – Prestaties van de gecontroleerde projecten
- Bijlage IV – Lijst van controlegesprekken die in 2018 in Turkije werden gevoerd
- Bijlage V – Belangrijkste data en gebeurtenissen in verband met de faciliteit
- Bijlage VI – Tempo waarin de faciliteit contracten afsloot in vergelijking met het EU-trustfonds
- Bijlage VII – Complexiteit van de EU-bijstand aan vluchtelingen in Turkije – het voorbeeld van de onderwijssector
- Bijlage VIII – Beperkingen van de gegevensstroom en toegang tot gegevens met betrekking tot ESSN-begunstigden

Antwoorden van de Commissie

ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN

CCTE	Voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs (Conditional Cash Transfer for Education)
DCI	Instrument voor ontwikkelingsamenwerking (Development Cooperation Instrument)
DG ECHO	Directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp
DG NEAR	Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen
DGMM	Directoraat-generaal voor migratiebeheer in Turkije (Directorate General of Migration Management)
EBWO	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
EIB	Europese Investeringsbank
ESSN	Sociaal vangnet voor noodgevallen (Emergency Social Safety Net)
IcSP	Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (Instrument contributing to Stability and Peace)
(I)NGO	(Internationale) niet-gouvernementele organisatie
IPA	Instrument voor pretoetredingssteun (Instrument for Pre-accession Assistance)
JAP	Gezamenlijk actieplan (Joint Action Plan)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoFSP	Ministerie van Gezinszaken en Sociaal Beleid van Turkije (Ministry of Family and Social Policies)
MoNE	Ministerie van Onderwijs in Turkije (Ministry of National Education)
SuTP	Syriërs die tijdelijke bescherming genieten (Syrians under Temporary Protection)
VN	Verenigde Naties

SAMENVATTING

- I. De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije is het antwoord van de EU op een oproep van de Europese Raad om aanzienlijk meer financiële middelen te verstrekken voor de ondersteuning van vluchtelingen in Turkije. Het is een mechanisme ter coördinatie en stroomlijning van een bedrag van 3 miljard EUR afkomstig van de EU en haar lidstaten. De steun betreft humanitaire en niet-humanitaire activiteiten en behelst een financiële toewijzing van respectievelijk 1,4 miljard EUR en 1,6 miljard EUR. Het doel van de faciliteit is de doelmatigheid en complementariteit van de aan vluchtelingen en gastgemeenschappen in Turkije verleende steun te verbeteren.
- II. Bij de controle onderzochten wij of de faciliteit de vluchtelingen in Turkije doeltreffend ondersteunde. Wij richtten ons op het beheer van de eerste tranche van de faciliteit en op de tot dusver bereikte resultaten in het kader van haar humanitaire component.
- III. Wij constateerden dat de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije in een moeilijke context snel 3 miljard EUR uit de EU-begroting wist te mobiliseren en dat de EU-lidstaten snel reageerden op de vluchtelingencrisis. Toch werd de doelstelling om deze respons doeltreffend te coördineren niet volledig verwezenlijkt. De gecontroleerde projecten boden nuttige steun voor vluchtelingen; de beoogde output van de meeste projecten is gerealiseerd, maar de helft ervan heeft nog niet tot de verwachte uitkomsten geleid. Verder stelden we vast dat er ruimte is om de doelmatigheid te verbeteren van projecten voor bijstand in contanten. Daarom concluderen we dat de faciliteit doeltreffender had kunnen zijn en meer waar voor haar geld had kunnen bieden.
- IV. De Commissie stelde de prioritaire behoeften van vluchtelingen vast op basis van een uitgebreide behoefteanalyse. Meningsverschillen tussen Turkije en de EU over de wijze waarop moest worden voorzien in de prioritaire behoeften op het gebied van gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun leidden er echter toe dat deze terreinen onvoldoende aandacht kregen.
- V. De faciliteit ondersteunde via verschillende instrumenten vergelijkbare activiteiten in de gezondheids- en de onderwijssector. Dit maakte de coördinatie complexer en resulteerde in

het gelijktijdig gebruik van verschillende beheersstructuren om vergelijkbare projecten te financieren.

VI. Hoewel we enkele goede voorbeelden vaststelden in de gezondheidssector, waarbij de Commissie de overgang van humanitaire naar meer duurzame ontwikkelingshulp ondersteunde, werd deze complementariteit niet systematisch gerealiseerd.

VII. Ook constateerden we dat er ruimte was om de doelmatigheid te verbeteren van de humanitaire projecten die door de faciliteit werden gefinancierd. Ten eerste ging de Commissie bij de evaluatie van projectvoorstellen niet consistent en uitvoerig na of de begrote kosten redelijk waren. Ten tweede waren de indirecte kosten die werden vergoed aan partners die grote projecten voor bijstand in contanten uitvoerden, hoog, ook al waren ze in overeenstemming met het wettelijk kader, en was de hoogte van de voorschotbetalingen niet afgestemd op de daadwerkelijke kasuitstromen van de projecten.

VIII. De Commissie nam passende maatregelen om humanitaire projecten te monitoren. De belangrijkste beperking was de weigering van de Turkse autoriteiten om toegang te verlenen tot gegevens over de begunstigden voor de twee projecten voor bijstand in contanten. De Commissie noch de ERK was in staat de projectbegunstigden vanaf hun registratie tot aan de betaling te volgen.

IX. Het resultatenkader van de faciliteit, dat wordt gebruikt om verslag uit te brengen over de geconsolideerde resultaten, werd nog ontwikkeld: uitgangswaarden, mijlpalen of gekwantificeerde streefdoelen voor globale indicatoren waren nog niet afgerond. De openbare verslaglegging was beperkt en de volledige EU-bijstand voor vluchtelingen in Turkije viel niet binnen de reikwijdte daarvan.

X. Alle gecontroleerde humanitaire projecten hielpen vluchtelingen te voorzien in hun behoeften, voornamelijk door middel van bijstand op basis van contanten. De beoogde output van de meeste projecten werd geheel of grotendeels gerealiseerd. De helft ervan heeft echter nog niet tot de verwachte uitkomsten geleid en negen van de tien projecten moesten worden verlengd. De moeilijke operationele omgeving was de belangrijkste factor die de tijdige uitvoering van door INGO's beheerde projecten in de weg stond.

XI. In het verslag worden zes aanbeveling gedaan om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de tweede tranche van de begroting van de faciliteit te verbeteren. De Commissie moet:

- beter voorzien in de behoeften van vluchtelingen aan gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun;
- de stroomlijning en complementariteit van de bijstand verbeteren;
- een strategie uitvoeren voor de overgang van humanitaire naar ontwikkelingshulp;
- de doelmatigheid van projecten voor bijstand in contanten verbeteren;
- met de Turkse autoriteiten de noodzaak bespreken om de operationele omgeving voor (I)NGO's te verbeteren; en
- de monitoring van en verslaglegging over de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije uitbreiden.

INLEIDING

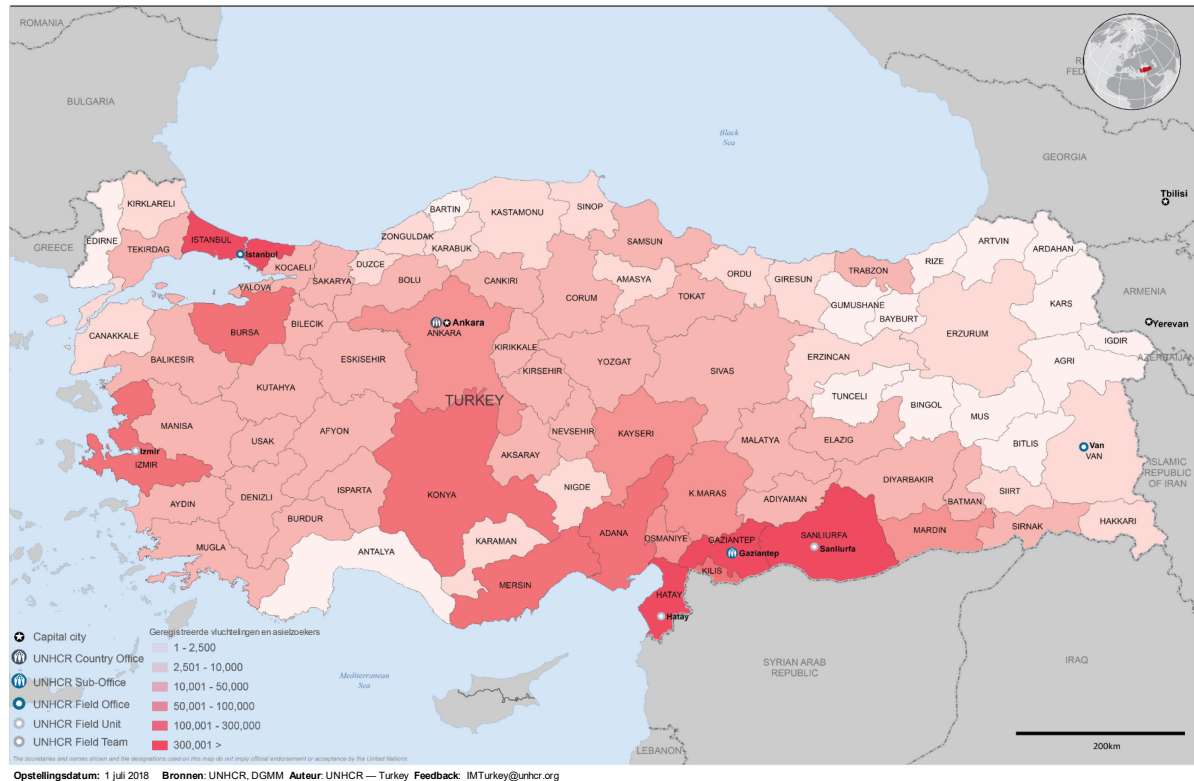
1. Turkije en de EU zijn sinds 1963 met elkaar verbonden via een associatieovereenkomst. De Europese Raad kende Turkije in december 1999 de status van kandidaat-lidstaat toe met het oog op toekomstig EU-lidmaatschap, en de toetredingsonderhandelingen zijn in 2005 gestart. Met een toewijzing van meer dan 9 miljard EU voor de periode 2007-2020 is Turkije verreweg de grootste begunstigde van het EU-instrument voor pretoetredingssteun (IPA), dat de EU inzet om kandidaat-lidstaten voor te bereiden op het lidmaatschap van de EU¹.
2. Door zijn ligging is Turkije zowel een opvang- als een doorreisland voor veel vluchtelingen. Vanwege de toegenomen migratiestromen, voornamelijk vanwege het conflict in Syrië, vangt Turkije de grootste vluchtelingenpopulatie ter wereld op: bijna 4 miljoen personen². Daaronder bevinden zich 3,5 miljoen Syriërs, van wie ongeveer 94 % buiten vluchtelingenkampen woont³. Sinds het begin van de crisis heeft Turkije significante en doorlopende steun aan vluchtelingen verleend.

¹ Speciaal verslag nr. 7/2018 “Pretoetredingssteun van de EU aan Turkije”.

² Bron: UNHCR per 31 mei 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ Turkije zelf verleent alleen de vluchtelingenstatus aan personen die getroffen zijn door gebeurtenissen in Europa. Het verleende in 2013 een speciale status aan Syriërs door hun de status “Syriërs die tijdelijke bescherming genieten” toe te kennen. Tenzij anders wordt aangegeven, gebruiken we de term “vluchteling” in dit verslag voor alle personen die op zoek zijn naar internationale of tijdelijke bescherming.

Kaart 1 – Verdeling van vluchtelingen en asielzoekers over de Turkse provincies per juni 2018



Bron: UNHCR.

3. De Syrische vluchtelingen crisis trof niet alleen Turkije, maar ook de lidstaten van de EU. Alleen al in 2015 staken ongeveer 850 000 vluchtelingen de Middellandse Zee over van Turkije naar Griekenland⁴ en vroegen zij asiel aan in EU-landen. Naar aanleiding van de vaststelling van de Europese migratieagenda in mei 2015 namen de EU en haar lidstaten verschillende maatregelen om de vastgestelde uitdagingen het hoofd te bieden.

4. Op 15 oktober 2015 stelde de Commissie een gezamenlijk actieplan (JAP) voor om Turkije bij te staan bij het beheer van de migratiecrisis. In het JAP worden maatregelen vastgesteld die door de EU en Turkije moeten worden uitgevoerd teneinde a) steun te verlenen aan Syriërs die tijdelijke bescherming genieten (SuTP) en aan hun Turkse

⁴ Informatieblad ECHO – Turkije – maart 2016.

gastgemeenschappen, en b) de samenwerking te verbeteren om onregelmatige migratiestromen naar de EU te voorkomen.

5. De eerste maatregel die de EU moest nemen in het kader van het JAP was de mobilisering van een aanzienlijk bedrag om Turkije te helpen het hoofd te bieden aan de uitdaging waarmee het werd geconfronteerd door de aanwezigheid van Syriërs die tijdelijke bescherming genieten⁵. De middelen werden zo flexibel en snel mogelijk gemobiliseerd. Naar aanleiding van dit vereiste zette de Commissie de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije op.

De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije

6. De faciliteit is een coördinatiemechanisme om Turkije te helpen “voldoen aan de behoeften inzake onmiddellijke humanitaire hulp en ontwikkeling van de vluchtelingen en de gastgemeenschappen, nationale en lokale autoriteiten bij het beheer en de aanpak van de gevolgen van de vluchtelingenstroom.” De doelstellingen ervan zijn om de maatregelen die worden gefinancierd uit de begroting van de Unie en bilaterale bijdragen van de EU-lidstaten, te coördineren en te stroomlijnen om de doelmatigheid en de complementariteit van de steun voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in Turkije te bevorderen⁶. De faciliteit is een innovatief instrument dat anders is dan de andere in de EU gebruikte verzamelmechanismen, zoals het EU-trustfonds⁷ (zie ***tabel 1***).

⁵ De volledige tekst van het JAP is beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

⁶ Artikelen 1 en 2 van Besluit van de Commissie C(2015) 9500, als gewijzigd bij het Besluit van de Commissie van 10 februari 2016.

⁷ Een trustfonds is een wettelijke regeling met een eigen financiële structuur waarin de middelen van verschillende donoren worden samengevoegd om een actie te financieren op basis van gezamenlijk overeengekomen doelstellingen en rapportagemodellen (bron: werkdocument XI – EU-trustfonds – Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2018).

Tabel 1 – Belangrijkste kenmerken van de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije in vergelijking met EU-trustfondsen

	Faciliteit	EU-trustfondsen
Binnen de EU-begroting	X	
Verzamelmechanisme	X	X
Vaste bijdragen van donoren	X	
Opengesteld voor niet-EU-donoren		X
Belast met projectselectie		X
Specifiek resultatenkader	X	X
Specifieke jaarrekening		X

Bron: ERK.

7. De faciliteit is op 1 januari 2016 opgericht en beschikt over een begroting van 3 miljard EU, die in 2016 en 2017 moet worden besteed⁸. Van dit bedrag wordt 1 miljard EU uit de EU-begroting gefinancierd en 2 miljard EU door de EU-lidstaten⁹ (in bijlage I zijn de nationale bijdragen voor de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije weergegeven). De verleende steun betreft humanitaire en niet-humanitaire activiteiten, waaraan respectievelijk 1,4 miljard EUR en 1,6 miljard EUR zijn toegewezen. De faciliteit coördineert de financiering uit verschillende bestaande instrumenten (zie **tabel 2**).

⁸ De artikelen 4 en 9 van Besluit van de Commissie C(2015) 9500, als gewijzigd bij het Besluit van de Commissie van 10 februari 2016.

⁹ De EU-lidstaten droegen deze 2 miljard EUR aan de EU-begroting bij in de vorm van externe bestemmingsontvangsten en de 2 miljard EUR werd toegewezen aan de begrotingsonderdelen van het instrument voor pretoetredingssteun en humanitaire bijstand. Vanuit wettelijk oogpunt wordt de faciliteit dus volledig gefinancierd uit de EU-begroting.

Tabel 2 – Bronnen van de middelen van de faciliteit

Financieringsinstrumenten (in miljoen EUR)	EU-begrotingsonderdeel	EU-begroting (a)	Bijdragen van de lidstaten (b)	Totale begroting in het kader van de faciliteit (a+b)
Humanitaire hulp (1)	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument voor pretoetredingssteun	22 02 03	650	910	1 560
Instrument voor ontwikkelingssamenwerking	21 02	20		20
Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede	19 02 01	20		20
Subtotaal niet-humanitaire hulp (2)		690	910	1 600
TOTAAL (1+2)		1 000	2 000	3 000

Bron: Europese Commissie “Eerste jaarverslag over de Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije”.

8. De bijstand is gericht op zes prioritaire gebieden: 1) humanitaire bijstand, 2) migratiebeheer, 3) onderwijs, 4) gezondheidszorg, 5) gemeentelijke infrastructuur en 6) sociaal-economische steun¹⁰. De door de faciliteit gefinancierde projecten worden geselecteerd en uitgevoerd door middel van de onderliggende instrumenten (zie **tabel 2**) en dus overeenkomstig de toepasselijke regels en vereisten daarvan¹¹. Dit omvat de uitvoering door middel van het Regionaal Trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis – het “EUTR Madad”¹². In **bijlage II** wordt nader uiteengezet hoe dit werkt.

9. In de verklaring van de EU en Turkije van 18 maart 2016¹³ bevestigden de leden van de Europese Raad en Turkije dat zij zich ertoe verbonden om het JAP uit te voeren en een eind te maken aan onregelmatige migratie uit Turkije naar Griekenland¹⁴. Bij die gelegenheid

¹⁰ Notulen van de tweede stuurgroep van 12 mei 2016.

¹¹ Artikel 6, lid 3, van Besluit van de Commissie C(2015) 9500, als gewijzigd bij het Besluit van de Commissie van 10 februari 2016.

¹² Het “EUTF Madad” werd in december 2014 opgericht met als doel te voorzien in de economische, onderwijs- en sociale behoeften op lange termijn van Syrische vluchtelingen in buurlanden, waaronder Turkije. Na de oprichting van de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije wordt een deel van de middelen van de Faciliteit uitgevoerd via het “EUTF Madad”.

¹³ De tekst van de tweede verklaring van de EU en Turkije is beschikbaar op: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

¹⁴ In april 2018 rapporteerde de Commissie dat de onregelmatige aankomsten vanuit Turkije in Griekenland 97 % lager zijn dan in de periode waarin de verklaring in werking trad. Zie voor

kwamen ze ook overeen dat er voor eind 2018 3 miljard EUR aan bijkomende financiering zou kunnen worden toegevoegd aan de begroting van de Faciliteit. Op 28 juni 2018 kwam de Europese Raad overeen om met de tweede tranche van de begroting van de Faciliteit te beginnen.

De stuurgroep van de faciliteit

10. De faciliteit wordt geleid door een stuurgroep, die wordt voorgezeten door de Commissie en bestaat uit vertegenwoordigers van alle EU-lidstaten. Vertegenwoordigers uit Turkije wonen als adviseur de vergaderingen bij en nemen deel aan de gesprekken over de uitvoering van de steun. De rol van de stuurgroep is om strategische leiding te geven. Dit omvat het “bepalen van de algemene prioriteiten, de soorten acties die zullen worden ondersteund, de instrumenten die zullen worden gebruikt om de acties [...] te coördineren” die worden gefinancierd in het kader van de faciliteit¹⁵. De stuurgroep is ook belast met het monitoren en beoordelen van de uitvoering van de acties.

11. De Commissie blijft echter de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de acties dragen. Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR) is samen met de EU-delegatie in Turkije verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten die via IPA worden gefinancierd, terwijl directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO) verantwoordelijk is voor de humanitaire component. De Commissie is ook belast met de projecten die via het EUTF Madad worden uitgevoerd.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

12. Het was onze doelstelling om het beheer van de faciliteit en de tot dusver behaalde resultaten te beoordelen. De controle bestreek de periode vanaf de oprichting van de faciliteit tot 31 maart 2018. De belangrijkste controlevraag luidde: “Biedt de Faciliteit voor

nadere informatie “EU-Turkey statement – Two years on” op https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en

¹⁵ Artikel 5, lid 1, van Besluit van de Commissie C(2015) 9500, als gewijzigd bij het Besluit van de Commissie van 10 februari 2016.

vluchtelingen in Turkije doeltreffende steun aan vluchtelingen in Turkije?” Deze vraag werd opgesplitst in twee subvragen.

- a) Droeg de opzet en werking van de faciliteit als mechanisme bij aan relevante, snelle en goed gecoördineerde steun?

Om deze vraag te beantwoorden, onderzochten we of de Commissie de prioritaire behoeften van vluchtelingen vaststelde en er op een snelle en gecoördineerde manier aan tegemoet kwam.

- b) Hebben de door de faciliteit gefinancierde humanitaire projecten de verwachte resultaten opgeleverd?

Om deze vraag te beantwoorden, onderzochten we de uitvoering, monitoring en bereikte resultaten door middel van een steekproef van door de faciliteit ondersteunde projecten. Aangezien de meeste niet-humanitaire projecten zich ten tijde van de controle nog niet in een voldoende gevorderde uitvoeringsfase bevonden¹⁶, richtten we dit deel van onze analyse op humanitaire projecten.

13. We controleerden een steekproef van tien humanitaire projecten ter waarde van 458 miljoen EUR (zie ***bijlage III A***). We selecteerden de steekproef zodanig dat we een evenwichtige vertegenwoordiging van projecten kregen wat betreft financieel belang, sectoren (basisbehoeften, bescherming, gezondheid, scholing) en soorten uitvoeringpartners (VN-agentschap, INGO's). De steekproef werd geselecteerd uit in totaal 45 humanitaire contracten en maakt 33 % uit van het totaalbedrag aan humanitaire bijstand waarvoor contracten zijn afgesloten.

14. De controle omvatte controles op stukken en vraaggesprekken met verschillende afdelingen van de Commissie, de EU-delegatie en kantoren van ECHO in Turkije, enkele

¹⁶ Niet-humanitaire bijstand heeft voornamelijk betrekking op ontwikkelingshulp voor de langere termijn, waarbij de nadruk ligt op onderwijs, gezondheid, migratiebeheer en sociaal-economische steun. Vanwege de specifieke aard ervan neemt het veel tijd in beslag om ze uit te voeren, doorgaans tussen twee jaar (voor operationele acties zoals opleiding, gezondheidsgerelateerde apparatuur, enz.) en vier jaar (voor infrastructuurgerelateerde acties zoals gezondheidscentra en scholen).

vertegenwoordigers van EU-lidstaten in de stuurgroep van de faciliteit, de Turkse autoriteiten, internationale organen en niet-gouvernementele organisaties en eindbegunstigden¹⁷. We bezochten acht van de tien projecten in onze steekproef tijdens een bezoek aan Turkije in januari 2018¹⁸.

15. Het Turkse Ministerie van Gezinszaken en Sociaal Beleid (MoFSP) verleende geen toegang tot zijn database inzake de voor bijstand in aanmerking komende begunstigden van de gecontroleerde projecten inzake de overdracht van contanten (het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN) en de voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs (CCTE)). Als gevolg daarvan konden we de eindbegunstigden niet volgen vanaf hun registratie tot aan de betaling. In **paragraaf 53** worden nadere bijzonderheden gegeven.

OPMERKINGEN

De faciliteit mobiliseerde in rap tempo relevante steun, maar was als coördinatiemechanisme niet volledig doeltreffend

16. We gingen na:

- a) of de faciliteit de belangrijkste behoeften van vluchtelingen vaststelde en eraan tegemoetkwam door middel van een uitgebreide en rigoureuze behoefteanalyse;
- b) of de administratieve regelingen van de faciliteit het mogelijk maakten om snel, d.w.z. gedurende de periode 2016-2017, contracten af te sluiten voor de 3 miljard EUR aan bijstand, zoals vastgesteld in het besluit van de Commissie waarbij de faciliteit werd opgericht, en
- c) of de faciliteit de bijstand doeltreffend coördineerde. Met name onderzochten we of de bestaande procedures voor het selecteren en goedkeuren van acties de bijstand

¹⁷ In ***bijlage III*** is een lijst te vinden van alle organisaties waarmee tijdens het controlebezoek aan Turkije is gesproken.

¹⁸ De overgebleven twee bevonden zich op een onpraktische afgelegen locatie.

stroomlijnden en zorgden voor complementariteit tussen i) de verschillende ingezette EU-uitgaveninstrumenten en ii) humanitaire en niet-humanitaire steun.

De faciliteit kwam naar behoren tegemoet aan de belangrijkste behoeften van vluchtelingen, behalve die met betrekking tot gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun

17. De toewijzing van 3 miljard EUR aan financiering was de uitkomst van een politiek besluit dat de EU-lidstaten en Turkije hadden genomen. Het bedrag betekende een aanzienlijke verhoging van het totaalbedrag dat de EU in Turkije voor bijstand beschikbaar stelde. Het was echter niet bedoeld om alle kosten voor de steun van vluchtelingen te dekken¹⁹.

Een behoefteanalyse met enkele beperkingen

18. Volgens het gezamenlijke actieplan tussen de EU en Turkije (zie **paragraaf 4**) moesten de EU-instellingen en Turkije een alomvattende gezamenlijke behoefteanalyse opstellen voordat de begrote 3 miljard EUR zou worden uitbetaald²⁰. Hoewel de Turkse autoriteiten waren betrokken bij de behoefteanalyse, bekrachtigden ze het proces niet officieel.

19. De behoefteanalyse werd in juni 2016 afgerond. Deze was alomvattend, omdat er ook een analyse van zowel humanitaire als ontwikkelingsbehoeften in was opgenomen en er relevante informatie in werd verstrekt over de situatie van Syrische vluchtelingen, waarbij lacunes werden vastgesteld die moesten worden verholpen, rekening houdend met vroegere, lopende en geplande bijstand aan Syriërs die tijdelijke bescherming genoten (SuTP) in Turkije. De analyse was echter niet rigoureuus genoeg:

- a) De meeste numerieke gegevens (bijv. sectorale statistieken) in de behoefteanalyse werden verstrekt door de Turkse autoriteiten. De consultants die de behoefteanalyse verrichtten, hadden geen toegang tot primaire gegevens. Ze konden daarom niet

¹⁹ In de door de Turkse autoriteiten verrichte behoefteanalyse in de eerste fase werden de totale behoeften op 14 454 miljoen EUR geschat voor de periode 2016-2018.

²⁰ Paragraaf 3, deel 1, van het JAP EU-Turkije.

overgaan tot validering van de geschatte kosten van de maatregelen die nodig waren om te voorzien in de behoeften van vluchtelingen en gastgemeenschappen.

- b) Geactualiseerde demografische informatie uitgesplitst naar geslacht, leeftijdsgroep en locatie ontbrak, evenals informatie over kwetsbare groepen (door vrouwen geleide huishoudens, kinderen, ouderen, enz.). De consultants beschreven dit als een ernstige belemmering voor het analyseren van behoeften en het ontwerpen van programma's en interventies. Zo dateerde de meest recente nationale kwetsbaarheidsbeoordeling in de sector "sociale steun en cohesie" uit 2013.
- c) De behoefteanalyse was gericht op SuTP en had geen betrekking op de behoeften van de niet-Syrische vluchtelingenpopulatie (voornamelijk Afghanen en Irakezen). De overgrote meerderheid van de vluchtelingen in Turkije zijn SuTP (zie **paragraaf 2**); SuTP vormden dan ook de primaire doelgroep die werd ondersteund in het kader van de faciliteit. Toch was dit niet in overeenstemming met de vastgestelde doelstelling van de faciliteit om tegemoet te komen aan de behoeften van alle vluchtelingen.

20. De prioritaire gebieden van de faciliteit (zie **paragraaf 8**) waren in grote lijnen afgestemd op de behoefteanalyse. De enige uitzondering was "migratiebeheer", dat de stuurgroep als prioritair gebied selecteerde, hoewel dit niet binnen de reikwijdte van de behoefteanalyse viel. Gezien het feit dat de belangrijkste doelstelling van de faciliteit de ondersteuning van vluchtelingen en gastgemeenschappen was en dat er al ongeveer 350 miljoen EUR aan steun voor migratiebeheer in Turkije was toegewezen in het kader van IPA (buiten de faciliteit), kunnen er vraagtekens worden gezet bij de redenen om dit als prioritair gebied vast te stellen. Nadat de stuurgroep twee projecten op het gebied van migratiebeheer had gefinancierd, besloot deze om geen middelen aan dit terrein meer toe te wijzen.

21. De prioritaire gebieden werden in grote lijnen beschreven om te zorgen voor de nodige flexibiliteit in een moeilijke en snel veranderende context. De afzonderlijke projecten moesten voorzien in de specifieke behoeften van vluchtelingen. We evalueerden de onderbouwing voor de selectie van de tien gecontroleerde projecten en constateerden dat dit inderdaad het geval was bij alle projecten (zie **bijlage III B** voor bijzonderheden).

Wanneer een partner die humanitaire projecten uitvoert een financieringsvoorstel indient, moet hij de vastgestelde problemen, behoeften en risico's beschrijven en aantonen dat het voorgestelde antwoord toereikend is en aansluit op de algemene humanitaire strategie van de Commissie in Turkije. Uit **tekstvak 1** blijkt dat het grootste door de facilititeit gefinancierde humanitaire project van de EU voorzorg in de behoeften van vluchtelingen.

Tekstvak 1 – Het ESSN: een innovatieve projectopzet om te voorzien in de behoeften van vluchtelingen

Het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN) is het grootste humanitaire project dat ooit door de EU is gefinancierd, en heeft tot doel bijstand te verlenen aan 1,3 miljoen vluchtelingen. Het project wordt in twee fasen uitgevoerd en bestrijkt de perioden 2016-2018 en 2018-2019; het beschikt over een budget van 348 miljoen EUR, respectievelijk 650 miljoen EUR. Het ESSN voorziet in basisbehoeften (voedsel, non-foodartikelen en diensten) door bijstand in contanten te verstrekken. Het project wordt in heel Turkije uitgevoerd door een VN-agentschap in samenwerking met een plaatselijke uitvoerende partner en de Turkse autoriteiten. Het is innovatief omdat het een hybride project voor humanitaire hulp betreft dat is ingebed in het nationale stelsel voor sociale bescherming.

De afgelopen jaren is er ondanks het vermeende risico van misbruik van middelen groeiende consensus onder humanitaire belanghebbenden over de voordelen van bijstand in contanten²¹. Dit bleek tijdens de wereldtop over humanitaire hulp in juni 2016, waar de overdracht van contanten, waar passend, werd gepromoot.

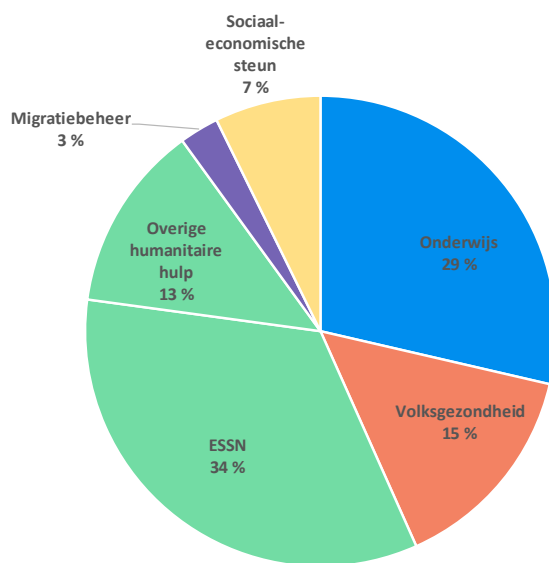
Het project is gericht op vluchtelingen die buiten de kampen leven en die beperkte kansen hebben om de nationale arbeidsmarkt te betreden. Het biedt een stabiele en voorspelbare bron van inkomsten om te voorzien in hun basisbehoeften, voornamelijk huisvesting en voedsel. In de praktijk krijgen vluchtelingen een vast maandelijks bedrag (ongeveer 30 EUR per persoon). Ze gebruiken een debetkaart om geld op te nemen bij een geldautomaat of om aankopen te betalen in winkels.

²¹ Zie bijvoorbeeld: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> en <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

Twoe prioritaire gebieden werden onvoldoende ondersteund

22. De uitgaven van de faciliteit werden gericht op de prioritaire gebieden onderwijs, gezondheid en humanitaire bijstand (voornamelijk het ESSN). Deze gebieden zijn goed voor ongeveer 90 % van het totale bedrag waarvoor contracten zijn afgesloten (zie **figuur 1**).

Figuur 1 – Deel van de bijstand door de faciliteit dat aan elk prioritair gebied is toegewezen (op basis van de bedragen waarvoor contracten zijn afgesloten)



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

23. Het is moeilijk om te beoordelen of deze verdeling van financiering in verhouding staat tot de omvang van de behoeften op de prioritaire gebieden, omdat de stuurgroep aan het begin geen indicatieve toewijzingen bepaalde voor elk prioritair gebied. Hoewel dit leidt tot grotere flexibiliteit bij de toewijzing van middelen, kan er geen beoordeling worden gemaakt van de verschillen tussen geplande en daadwerkelijke uitgaven voor elk prioritair gebied.

24. We constateerden dat de prioritaire gebieden “gemeentelijke infrastructuur” en “sociaal-economische steun” onvoldoende aan bod kwamen. Zoals blijkt uit **tekstvak 2**, was de belangrijkste reden hiervoor dat de Commissie en de Turkse autoriteiten van mening verschilden over de wijze waarop deze gebieden aangepakt moesten worden.

Tekstvak 2 – Problemen bij de programmering van de prioritaire gebieden “gemeentelijke infrastructuur” en “sociaal-economische steun”

Gemeentelijke infrastructuur

In juli 2016 wees de Commissie 200 miljoen EUR toe om te voorzien in de behoeften met betrekking tot gemeentelijke infrastructuur. De verwachte resultaten waren toegenomen capaciteit op het gebied van water- en afvalwater en de inzameling van vast afval. Twee partners, de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), werden geselecteerd om de bijbehorende maatregelen ter plaatse uit te voeren. De EBWO wilde zijn interventie afhankelijk stellen van het opnemen van een leningcomponent in de steun die hij verleende; deze voorwaarde werd niet aanvaard door de Turkse autoriteiten. Na uitgebreide onderhandelingen moest de EBWO worden vervangen door de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Uiteindelijk waren zowel de EIB als de KfW gedwongen hun projecten te annuleren vanwege een gebrek aan adequate en voldoende uitgerijpte projecten door plaatselijke instellingen en gemeenten. Als gevolg daarvan ondernam de faciliteit geen actie op het prioritaire gebied “gemeentelijke infrastructuur”²². De aan dit prioritaire gebied toegewezen middelen werden eind 2017 overgeheveld naar het prioritaire gebied “onderwijs”.

Sociaal-economische steun (toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en sociale inclusie)

De Commissie sloot contracten af met een totale waarde van 215 miljoen EUR in het kader van prioritaair gebied “sociaal-economische steun”, de meeste (68 %) in december 2017, aan het einde van de contracteringsperiode. Het afsluiten van contracten op dit gebied liep vertraging op omdat het aanvankelijk geen prioriteit was voor de Turkse autoriteiten en vanwege meningsverschillen over de kredietcomponenten die in de projecten zouden worden opgenomen. Gezien de steeds langduriger aard van de crisis waren de meeste belanghebbenden met wie we spraken, van mening dat er meer financiering aan dit gebied moest worden toegewezen om de weerbaarheid van vluchtelingen te ontwikkelen en hun deelname aan de economie en de samenleving te vergroten.

²² In het Turkse regionale plan voor vluchtelingen en weerbaarheid (3RP) 2018-2019 als antwoord op de crisis in Syrië werd in dit verband genoemd dat investeringen in gemeentelijke infrastructuur en capaciteit een hoge prioriteit blijven (blz. 5).

De doelstelling van de faciliteit om in twee jaar tijd voor 3 miljard EUR aan contracten af te sluiten werd verwezenlijkt

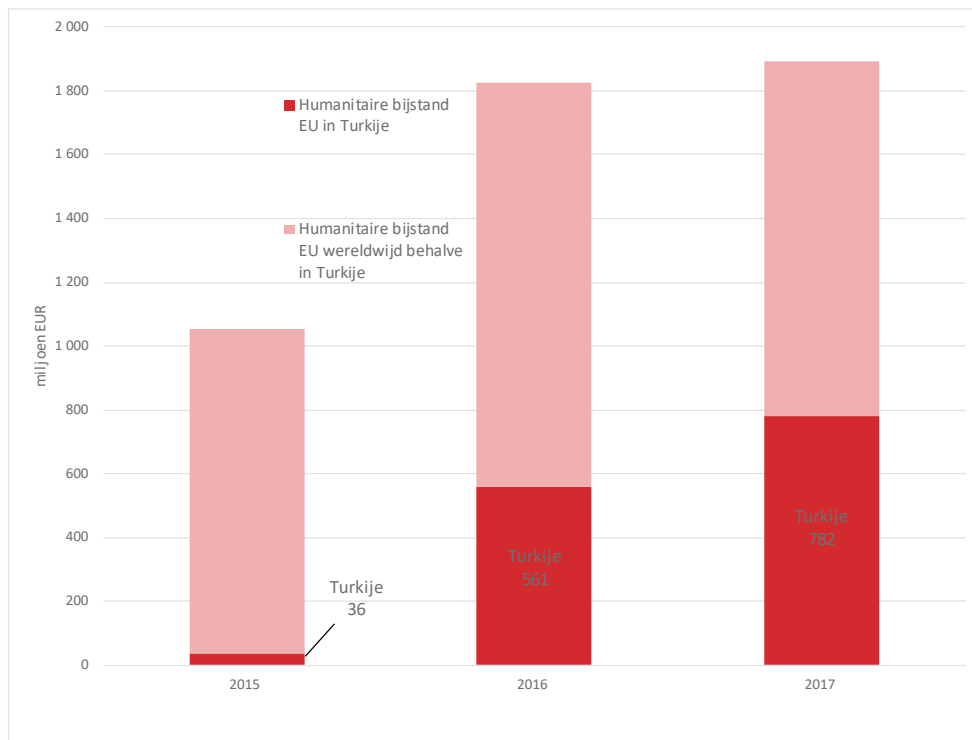
25. Het besluit om een “faciliteit” op te zetten was ingegeven door de behoefte om bijkomende middelen aan te trekken. Een belangrijk voordeel van de faciliteit was dat de lidstaten in februari 2016, vlak na de oprichting van de faciliteit, overeenkwamen²³ om 2 miljard EUR bij te dragen. Dit vormde de grondslag voor de snelle aanwending van de middelen op basis van een vooraf vastgesteld begroot bedrag.

26. Het wettelijke en administratieve kader van de faciliteit werd ook betrekkelijk snel vastgesteld. De Commissie en de EU-lidstaten bereikten tijdens de eerste vergadering van de stuurgroep op 17 februari 2016 overeenstemming over het reglement van orde van de faciliteit. Dit betekende dat de faciliteit minder dan drie maanden na de top tussen de EU en Turkije op 29 november 2015 operationeel werd. In ***bijlage V*** zijn de belangrijkste data en gebeurtenissen weergegeven in verband met de opzet en governance van de faciliteit.

27. De middelen van de faciliteit werden uitbetaald door middel van een combinatie van bestaande instrumenten (zie ***paragraaf 8***) en uitvoerende partners. Hierdoor kon de faciliteit snel de aanzienlijke toename van EU-middelen die aan Turkije werden toegewezen, absorberen en in twee jaar tijd voor 3 miljard EUR aan contracten afsluiten. Zoals weergegeven in ***figuur 2***, was de opschaling in financiering bijzonder hoog voor humanitaire bijstand.

²³ De overeenkomst werd op 3 februari 2016 gesloten bij de oprichting van de faciliteit (zie <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Figuur 2 – Opschaling van humanitaire bijstand van de EU in Turkije 2015-2017 (op basis van de begrote humanitaire bijstand van de EU voor door de mens veroorzaakte crises)



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

28. Naast de snelle opzet van de faciliteit en de doeltreffende samenvoeging van financiering was de keuze van uitvoeringsmechanismen door de Commissie, zoals hieronder beschreven, een essentiële factor bij het bereiken van de doelstelling van de faciliteit om snel bijstand te verlenen.

- a) De Commissie stelde drie rechtstreekse subsidies ter waarde van 660 miljoen EUR ter beschikking van de Turkse autoriteiten voor grootschalige projecten in het kader van de niet-humanitaire component, zonder oproepen tot het indienen van voorstellen. In Turkije werden de rechtstreekse subsidies van de EU doorgaans gebruikt voor veel kleinere projecten met een gemiddeld bedrag van 1 miljoen EUR.
- b) 70 % van het budget van 3 miljard EUR werd aan VN-organisaties en internationale financiële instellingen toegewezen (zie ***bijlage II***). Dit droeg bij tot een toename van de absorptiecapaciteit, omdat dit soort organisaties normaal gesproken over de middelen beschikken om grote projecten uit te voeren, bijvoorbeeld het multifunctionele project

voor bijstand in contanten, het ESSN, dat werd uitgevoerd als belangrijkste mechanisme om humanitaire bijstand te verlenen, met 998 miljoen EUR aan financiering (zie tekstvak 1).

29. De in de paragrafen 25-28 beschreven gecombineerde kenmerken zijn niet altijd beschikbaar bij andere EU-instrumenten of EU-trustfondsen die buiten de faciliteit vallen. Dit is de reden dat in het kader van de faciliteit IPA-middelen tot wel vijfmaal sneller werden toegewezen dan bij traditionele IPA-bijstand in Turkije. Zoals weergegeven in bijlage VI was de snelheid waarmee in het kader van de faciliteit contracten werden afgesloten ook hoger dan bij de EU-trustfondsen.

De faciliteit leverde een bijdrage aan een verbeterde coördinatie, maar de stroomlijning en complementariteit van de bijstand werden niet systematisch gerealiseerd

30. We beoordeelden of de faciliteit de verleende bijstand coördineerde en stroomlijnde in het kader van verschillende instrumenten om het risico van ondoelmatigheden (bijv. overlappende projecten) te verkleinen en of zij de complementariteit van de steun verbeterde teneinde de overgang van humanitaire naar niet-humanitaire bijstand te vergemakkelijken.

31. We constateerden dat de Commissie de strategische richting van de faciliteit coördineerde door middel van een gemeenschappelijke behoefteanalyse en governancestructuur (de stuurgroep) en een gemeenschappelijk resultatenkader dat zowel humanitaire als niet-humanitaire steun betrof. Hierdoor kon coördinatie plaatsvinden en informatie worden uitgewisseld tussen de twee belangrijkste verantwoordelijke directoraten van de Commissie (DG NEAR en DG ECHO) en het EUTF Madad.

32. De Commissie bakende instrumenten en uitvoerende partners echter niet duidelijk af. In sommige gevallen stelden we vast dat met de in het kader van de faciliteit gebruikte financieringsinstrumenten zeer vergelijkbare activiteiten werden ondersteund in de gezondheids- en de onderwijssector. Hierdoor werd gebruikgemaakt van parallelle beheersstructuren voor de financiering van vergelijkbare activiteiten en moesten de Commissie en de partners uitgebreide coördinatie-inspanningen verrichten om het risico op overlappingsen te beperken. Dit strookt niet met de doelstelling van de faciliteit om de EU-

bijstand te stroomlijnen. In **tekstvak 3** worden voorbeelden gegeven van de wijze waarop de faciliteit vergelijkbare activiteiten in het kader van verschillende instrumenten financierde.

Tekstvak 3 – Voorbeelden van vergelijkbare activiteiten die in het kader van verschillende instrumenten werden gefinancierd

Onderwijs

Op het gebied van onderwijs kregen de uitvoerende partners financiering die via drie instrumenten in het kader van de faciliteit werd toegewezen, almede via IPA (buiten de faciliteit om) en de bilaterale bijdragen van EU-lidstaten. Het belangrijkste project van ECHO op het gebied van onderwijs (de voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs – CCTE) is gericht op formeel onderwijs. In het kader van het EUTF Madad en IPA werden ook formele en niet-formele onderwijsactiviteiten binnen en buiten de faciliteit ondersteund²⁴. Dit resulteerde in drie verschillende projectselectiecomités van ECHO, IPA en het EUTF Madad, die naast elkaar werkten aan de goedkeuring van vergelijkbare projecten. Daarnaast ondersteunden andere donoren in Turkije ook de onderwijssector, wat de coördinatie bemoeilijkte. Uit **bijlage VII** blijkt de complexiteit van de onderwijsactiviteiten die al dan niet via de faciliteit werden gefinancierd.

Bescherming

- Een project ter waarde van 40 miljoen EUR dat in juni 2016 voor financiering was ingediend in het kader van het prioritaire gebied “humanitaire steun”, werd opgeschort en later afgewezen omdat de voorgestelde activiteiten al bestreken zouden worden door een contract dat met een andere partner was gesloten in het kader van het EUTF Madad. Dat contract werd op 31 maart 2017 gesloten, negen maanden na het door DG ECHO oorspronkelijk ingediende voorstel.
- Activiteiten gericht op veilige ruimten voor vrouwen en meisjes werden tegelijkertijd door dezelfde uitvoerende partner verricht met behulp van twee verschillende EU-financieringsbronnen: i) in het kader van de faciliteit via DG ECHO en ii) buiten de faciliteit als onderaannemer van een IPA-project ter waarde van 40 miljoen EUR. In de praktijk hield dit in

²⁴ De Commissie definieert formeel onderwijs in het humanitaire uitvoeringsplan voor Turkije 2017 als een onderwijssysteem met hiërarchische structuren en het chronologisch doorlopen van niveaus of klassen met een vastgesteld begin en einde. Formeel onderwijs vindt doorgaans plaats binnen een instelling en omvat een vorm van beoordeling die leidt tot een certificaat of kwalificatie. Anderzijds betreft niet-formeel onderwijs een flexibele benadering van onderwijs waarbij gebruik wordt gemaakt van alternatieve lesvormen buiten het formele systeem.

dat zowel DG ECHO als de EU-delegatie dezelfde activiteiten parallel beheerden en monitorden, zij het in verschillende geografische gebieden. Ook waren in dit specifieke geval de activiteiten die buiten de faciliteit om werden gefinancierd niet opgenomen in het resultatenkader van de faciliteit, hoewel ze qua aard en timing zeer vergelijkbaar zijn.

33. Zoals hierboven opgemerkt, kon de Commissie door steun toe te wijzen via verschillende instrumenten de door de faciliteit verstrekte financiering versnellen (zie **paragraaf 27**). Anderzijds maakte dit het beheer en de uitvoering van en het toezicht op de faciliteit in haar geheel complexer. Aan deze instrumenten zijn immers verschillende mandaten, wettelijke kaders, uitvoeringsmechanismen en rapportage- en monitoringvereisten verbonden, en ze worden door verschillende partners beheerd. Verder werd met EU-middelen die in Turkije buiten de faciliteit om werden besteed, ten dele dezelfde prioritaire gebieden ondersteund als die van de faciliteit²⁵. Sommige van de belanghebbenden die wij spraken tijdens ons bezoek aan Turkije bevestigden dat deze situatie verwarrend was, met name wat betreft de rol die elk instrument geacht werd te spelen.

34. In de vastgestelde doelstelling van de faciliteit om de complementariteit van de bijstand te waarborgen, wordt het verband gelegd tussen humanitaire en niet-humanitaire steun. Hoewel we enkele goede voorbeelden aantreffen in de gezondheidssector, waarbij de Commissie ervoor zorgde dat humanitaire hulp plaats zou maken voor duurzamere ontwikkelingshulp, constateerden we dat deze complementariteit niet systematisch werd gerealiseerd. Zo ontwierp de Commissie geen gezamenlijke uitvoeringsplannen voor de DG's ECHO en NEAR en de EU-lidstaten²⁶, hoewel dergelijke plannen de algehele samenhang en stroomlijning van de EU-bijstand hadden kunnen verbeteren. We beschouwen gezamenlijke uitvoeringsplannen als een goede praktijk, en de Commissie paste die wel toe

²⁵ EU-projecten ter waarde van meer dan 200 miljoen werden tegelijkertijd met de steun voor vluchtelingen in het kader van de faciliteit, buiten de faciliteit om uitgevoerd.

²⁶ Rechtstreekse bilaterale bijdrage van EU-lidstaten, met name Duitsland, dat in 2017 meer dan 175 miljoen EUR bijdroeg, gericht op de financiering van hetzelfde soort activiteiten en partners als die welke onder de faciliteit vallen (zie **bijlage VII** op het gebied van onderwijs).

bij haar ontwerp van gezamenlijke humanitaire en ontwikkelingskaders voor Jordanië en Libanon teneinde een alomvattende en gemeenschappelijke respons te ontwikkelen²⁷.

35. Bij zeven van de tien humanitaire projecten die we controleerden, troffen we geen bewijs aan van enige overeengekomen overgangs- of exitstrategie, waarbij humanitaire projecten, die geacht worden te voorzien in zeer dringende behoeften, overgenomen kunnen worden door de niet-humanitaire component van de faciliteit, of door Turkije, indien deze behoeften op de middellange tot lange termijn blijven bestaan. In verschillende gevallen werd er, nog steeds in het kader van humanitaire financiering en met een uitvoeringsperiode die doorliep tot na 2018, follow-up gegeven aan de gecontroleerde projecten. De indicatieve termijn die door DG ECHO was vastgesteld voor de overgang van de humanitaire hulp, was eind 2018²⁸. Deze termijn werd later verlengd. **Tekstvak 4** bevat voorbeelden van goede en gebrekkige overgangsstrategieën, afkomstig van een steekproef van gecontroleerde projecten.

Tekstvak 4 – Voorbeelden van goede en gebrekkige projectovergangsstrategieën

Uit project 4 “Steun bieden voor de verlening van aangepaste en cultuurbewuste gezondheidszorg aan Syrische vluchtelingen” blijkt hoe de Commissie gebruikmaakte van de faciliteit om synergieën te bevorderen tussen financiering van DG ECHO en IPA om te zorgen voor een soepele overgang van humanitaire bijstand naar ontwikkelingsbijstand.

Na een eerste contract ter waarde van 2 miljoen EUR, verstrekke DG ECHO 10 miljoen EUR om Syrisch medisch personeel (artsen en verpleegkundigen) van maart 2017 tot maart 2018 op te leiden zodat ze in de Turkse gezondheidszorg zouden kunnen werken. Daarna werden de opleidingsactiviteiten voortgezet dankzij een aanvullende financiering van 11,5 miljoen EUR die via het EUTF Madad werd

²⁷ Het gezamenlijk kader voor humanitaire ontwikkeling in respons op de crisis in Syrië voor Jordanië heeft tot doel de humanitaire, tussentijdse en ontwikkelingsprioriteiten aan te pakken en zodoende de geplande respons van DG NEAR, het EU-trustfonds MADAD en DG ECHO beter te integreren en onderling af te stemmen.

²⁸ In het beheerskader voor Turkije van DG ECHO van maart 2017 wordt vermeld dat het de bedoeling is om aan vluchtelingen aangepaste diensten over te hevelen naar het systeem van de Turkse regering, diensten van andere nationale spelers of andere ontwikkelingsinstrumenten, naarmate deze capaciteit wordt ontwikkeld. Verder wordt vermeld dat de overgang naar verwachting op 31 december 2018, mogelijk op enkele specialistische diensten na, afgerond zal zijn.

toegewezen. Zodra dit personeel was opgeleid, werd het toegewezen aan een gezondheidscentrum voor migranten. Hun salarissen werden vervolgens betaald door het Ministerie van Volksgezondheid met de middelen uit de rechtstreekse subsidie van 300 miljoen EUR in het kader van de speciale IPA-maatregel.

Project 1, het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN, zie **tekstvak 1**), werd in 2016 opgezet om voort te bouwen op bestaande nationale capaciteit teneinde de duurzaamheid ervan te verzekeren door in het kader van het ESSN ondersteunde vluchtelingen te integreren in nationale stelsels voor sociale bescherming.

In de richtsnoeren van de Commissie inzake de overdracht van contanten²⁹ wordt vermeld dat bijstand in contanten, met name in een langdurige crisis, moet worden verstrekt met de bedoeling om ontwikkelingsinspanningen of overheidsinterventies op langere termijn er zo snel mogelijk voor in de plaats te laten komen.

Ten tijde van de controle bestond er geen duidelijke exitstrategie, waarin werd uiteengezet wie de verantwoordelijkheid voor het ESSN zou overnemen na beëindiging van de EU-financiering, en waren de besprekingen hierover nog niet afgerond. Hoewel het ESSN in het nationale beschermingsstelsel was ingebed, was het nog volkomen afhankelijk van EU-financiering.

De verlenging van dit project in 2018 gaf de Commissie meer tijd om te onderhandelen over een exitstrategie. Toch staat of valt een succesvolle overdracht uiteindelijk met de bereidheid van de Turkse autoriteiten om het project over te nemen en er voldoende middelen aan toe te wijzen om het te financieren.

²⁹ Richtsnoeren voor door DG ECHO gefinancierde partners inzake het uitvoeren van middelgrote tot grootschalige overdrachten van contanten in het kader van het humanitaire uitvoeringsplan 2017.

In een moeilijke context hielpen de humanitaire projecten vluchtelingen te voorzien in hun basisbehoeften, maar ze boden niet altijd waar voor hun geld

36. We beoordeelden de doelmatigheid en de doeltreffendheid³⁰ van de humanitaire bijstand die in het kader van de faciliteit werd verleend, en overwogen met name:

- a) of de Commissie waarborgde dat de kosten van de gefinancierde projecten redelijk waren gezien de verwachte resultaten, en of projecten tijdig werden uitgevoerd;
- b) of de Commissie de uitgaven van de faciliteit uitgebreid monitorde en voldoende relevante informatie produceerde over de bereikte resultaten; en
- c) of de humanitaire projecten de beoogde outputs (d.w.z. hetgeen was geproduceerd of bereikt) en de verwachte uitkomsten (d.w.z. veranderingen als gevolg van de outputs) opleverden.

37. We evalueerden tien humanitaire projecten die onder indirect (VN-agentschappen) of direct (INGO's) beheer werden uitgevoerd (zie **bijlage III A**). Ondanks vertragingen in de uitvoering waren negen lopende projecten³¹ voldoende gevorderd om ons in staat te stellen te rapporteren over de gerealiseerde output en de behaalde uitkomsten ten tijde van de controle.

Er is ruimte om de doelmatigheid van projecten te verbeteren

De beoordeling door de Commissie van de redelijkheid van de kosten vertoont tekortkomingen

38. In de humanitaire uitvoeringsplannen 2016 en 2017 voor Turkije verklaarde de Commissie dat bij ondersteunde maatregelen de algehele nadruk moet liggen op

³⁰ We beschouwden “doelmatigheid” als de beste verhouding tussen de aangewende middelen en de gerealiseerde outputs of resultaten en “doeltreffendheid” als de mate waarin de doelstellingen zijn verwezenlijkt.

³¹ Bij project 3, de CCTE, waren de voorlopige projectresultaten, in het kader waarvan het schoolbezoek en inschrijvingen werden getraceerd, nog steeds niet beschikbaar ten tijde van de controle, waardoor wij de uitkomsten van het project niet konden beoordelen.

kostenefficiëntie en -effectiviteit. Wij constateerden dat de Commissie bij de evaluatie van projectvoorstellen niet consistent en uitgebreid naging of de begrote kosten redelijk waren.

Met name:

- a) werd de verhouding tussen administratieve en operationele kosten bij vijf van de tien projecten niet naar behoren beoordeeld;
- b) waren bij vier van de tien projecten de kosten per begunstigde niet berekend. Wanneer de kosten per begunstigde wel waren berekend, leidde dit niet altijd tot een beoordeling van de vraag of de uitkomst redelijk was.

39. Wij erkennen dat de verschillende omgevingen waarin de Commissie werkt bij het verlenen van humanitaire bijstand, de gebruikmaking van standaardkosten of kwantitatieve benchmarks kan bemoeilijken. Toch zijn we van oordeel dat deze instrumenten wel kunnen worden gebruikt, met name voor opeenvolgende projecten die door dezelfde partners worden uitgevoerd. Voor de vijf gecontroleerde projecten waarbij dit het geval was, voerde de Commissie geen grondige vergelijking tussen projecten uit. **Tekstvak 5** bevat voorbeelden van de ontoereikende beoordeling van de redelijkheid van de kosten door de Commissie.

Tekstvak 5 – Voorbeelden van ontoereikende beoordeling van de redelijkheid van de kosten

De Commissie analyseerde en noemde de redelijkheid van de kosten voor project 4 niet. Voor project 10 achtte de Commissie de verhouding tussen administratieve en operationele kosten aanvaardbaar. De Commissie documenteerde de onderliggende analyse ter onderbouwing van de verrichte beoordeling echter niet.

Project 5 was een follow-upproject van twee eerdere subsidieprojecten die door dezelfde INGO waren uitgevoerd. Het oorspronkelijke doel ervan was in Turkije verschillende gezondheidsdiensten te verlenen, zoals levensreddende gezondheidszorg, revalidatie, geestelijke gezondheidszorg, gendergerelateerd geweld en bescherming. De Commissie berekende dat de kosten per begunstigde 19,50 EUR bedroegen tegen 10,88 EUR en 105,11 EUR voor de vorige twee subsidies. Hoewel sommige activiteiten niet overeenkwamen, was de analyse niet voldoende gedocumenteerd om de redenen voor dit verschil te kunnen vaststellen of om te kunnen bepalen of het redelijk was.

40. Voor humanitaire projecten die door VN-partners werden uitgevoerd, had de Commissie niet altijd een volledig overzicht van de kosten in verband met onderaanneming

aan (plaatselijke) uitvoerende partners. Zonder dit overzicht kan de Commissie niet in detail beoordelen of de kosten redelijk zijn.

Het ESSN heeft een hoge efficiëntieverhouding, maar zou efficiënter kunnen zijn

41. Voor bijstand op basis van contanten kan de kostenefficiëntie beter worden beoordeeld omdat de hoogte van de steun die de eindbegunstigden ontvangen, gemakkelijker vast te stellen is. De kostenefficiëntie van het project wordt gemeten door het rechtstreeks door de begunstigden ontvangen bedrag te vergelijken met de andere kosten van de maatregel (“efficiëntieverhouding”).

42. Voor het ESSN (zie **tekstvak 1**) had de Commissie in 2016 oorspronkelijk een beoogde efficiëntieverhouding van 85:15 vastgelegd³². Deze beoogde verhouding werd in 2018 verhoogd naar 87,5:12,5. We vergeleken deze verhouding met andere door de Commissie gefinancierde projecten op het gebied van basisbehoeften in de regio en stelden vast dat deze projecten een gemiddelde efficiëntieverhouding van 79:21³³ hadden.

43. Anderzijds constateerden we dat de voor het ESSN berekende efficiëntieverhouding niet alle kosten omvat die rechtstreeks verband houden met het project, met name de uitgaven van het Turkse MoFSP, dat de uitvoering van het project ondersteunt door middel van sociale bijstand en solidariteitsstichtingen. Deze stichtingen ontvangen de aanvragen van vluchtelingen voor deelname aan het ESSN, beoordelen of zij daarvoor in aanmerking komen en bezoeken huishoudens; zij werken via ongeveer 1 000 kantoren in Turkije.

44. Ook stelden we de volgende potentiële gebieden vast waarop de doelmatigheid van het ESSN verder kan worden vergroot.

- a) Dit project wordt door een VN-organisatie uitgevoerd, die maximaal 7 % van de totale rechtstreekse projectkosten kan declareren ter vergoeding van de gemaakte indirecte kosten, bijvoorbeeld beheers- en administratiekosten op het niveau van het

³² De werkelijke efficiëntieverhouding was ten tijde van de controle nog niet bekend.

³³ In de steekproef waren zowel werkelijke als gebudgetteerde efficiëntieverhoudingen opgenomen.

hoofdkantoor. Wij stelden vast dat dit percentage, hoewel het in overeenstemming was met de financiële en administratieve kaderovereenkomst³⁴ tussen de Commissie en de VN, normaliter wordt toegepast op projecten met veel lagere budgetten. Vanwege het grootschalige karakter van dit project³⁵ bedroegen de begrote indirecte kosten voor de twee fasen 64 miljoen EUR³⁶. Ondanks de hoogte van dit bedrag werden er geen bewijsstukken overgelegd waaruit bleek dat deze kosten redelijk waren en tot een absoluut minimum waren beperkt³⁷. In plaats daarvan waren ze op de bovengrens vastgesteld.

- b) De middelen van het ESSN worden door de uitvoerende VN-partner via een plaatselijke uitvoerende partner overgemaakt naar de bank. Voor de overschrijving van de middelen ontvangt de plaatselijke uitvoerende partner een “vergoeding voor de overdracht van contanten” van 8,9 miljoen EUR (berekend op basis van 1 % van het totaalbedrag van de overschrijvingen die moeten worden gedaan). Gezien het feit dat middelen rechtstreeks kunnen worden overgemaakt naar de bank zonder ze eerst aan de plaatselijke uitvoerende partner over te maken, werd de noodzaak van deze vergoeding niet voldoende aangetoond door de Commissie. Bovendien werden dergelijke vergoedingen niet in rekening gebracht in het kader van het tweede project voor bijstand in contanten in onze steekproef (project 3 – CCTE). Verder brengt de plaatselijke uitvoerende partner een forfaitair percentage van 7 % in rekening voor indirecte kosten.
- c) Het voorfinancieringsniveau is niet passend. Overeenkomstig het wettelijk kader dat van toepassing is op het partnerschap tussen de EU en de VN moet de Commissie vóór

³⁴ Artikel 19, lid 4, van de algemene voorwaarden van de financiële en administratieve kaderovereenkomst.

³⁵ Door DG ECHO gefinancierde projecten beschikken over een gemiddelde begroting van 9 miljoen EUR in het kader van de faciliteit en 2 miljoen EUR wereldwijd.

³⁶ Het percentage indirecte kosten was 7 % in de eerste fase van het ESSN en 6,5 % in de tweede fase.

³⁷ Dit was een vereiste in de technische bijlage van het humanitaire uitvoeringsplan 2016, waarin werd gesteld dat het ESSN minimaal de volgende onderscheidende kenmerken moest hebben: de overheadkosten moesten tot een absoluut minimum worden beperkt en naar behoren worden onderbouwd.

aanvang van het project voorfinanciering betalen ter hoogte van 80 % van het totale aanbestede bedrag. Wij constateerden dat dit niveau van voorfinanciering niet afgestemd is op de uitgavenpatronen van de twee gecontroleerde projecten voor bijstand in contanten (het ESSN en de CCTE). Zo werd in het kader van het ESSN aan de uitvoerende partner vooraf 278 miljoen EUR voor fase 1 en 520 miljoen EUR voor fase 2 betaald. De middelen zouden echter lineair worden uitbetaald gedurende respectievelijk 16 en 13 maanden. In het kader van fase 2 van de CCTE betaalde de Commissie een voorschot van 40 miljoen EUR in december 2017, terwijl de eerste betalingsronde eind september 2018 wordt verwacht. De uiteindelijke rente op voorschotbetalingen wordt door de uitvoerende partners gehouden en niet opnieuw in het ESSN of de CCTE geïnvesteerd.

Vertragingen in de uitvoering ondermijnden de doelmatigheid van de meeste gecontroleerde projecten

45. Tijdigheid is een belangrijk aspect van doelmatigheid. Deze kan ook van invloed zijn op de kostenefficiëntie omdat, wanneer een project is vertraagd, administratieve kosten zoals huur en salarissen mogelijk nog steeds moeten worden betaald, wat ertoe zou kunnen leiden dat er minder financiering beschikbaar is voor de eindbegunstigden. Negen van de tien gecontroleerde projecten waren vertraagd en moesten worden verlengd, gemiddeld met 60 %³⁸. In één geval werd de oorspronkelijke begroting naar boven bijgesteld en in drie gevallen werd de begroting gekort omdat sommige geplande activiteiten niet konden worden uitgevoerd (zie ***bijlage III A***).

46. Wij stelden verschillende redenen voor deze vertragingen vast. In vijf gevallen werden de vertragingen voornamelijk veroorzaakt door technische en administratieve beperkingen in verband met de projecten, zoals het ontbreken van de noodzakelijke technische apparatuur of van ervaren personeel om de projecten uit te voeren. In één geval stemde de Commissie in met een verlenging om de activiteiten beter te kunnen overhevelen naar het nationale systeem. In drie gevallen belemmerden beperkingen in verband met het wet- en

³⁸ Gemiddeld werden de projecten oorspronkelijk gepland voor twaalf maanden en met zeven maanden verlengd.

regelgevingskader dat de Turkse autoriteiten ngo's hadden opgelegd, de tijdige uitvoering van de projecten³⁹. Bijgevolg kenden EU-projecten die werden uitgevoerd door ngo's, die tot op die datum in Turkije hadden gewerkt, aanzienlijke vertragingen of beperkingen in de reikwijdte van de activiteiten. Waar passend, reageerde de Commissie flexibel door contractverlengingen toe te staan en door in sommige gevallen de oorspronkelijke vastgestelde streefwaarden te herzien.

47. De Commissie ondervond ook problemen om de goedkeuring van de Turkse autoriteiten te verkrijgen voor de betrokkenheid van INGO's in de financieringsfase. Zo verleende het MoFSP geen toestemming aan INGO's om bepaalde essentiële beschermingsactiviteiten uit te voeren, namelijk het beheer van dossiers en het bezoeken van huishoudens. De Commissie moest vier projecten met een totale begroting van 14 miljoen EUR annuleren, ook al werden deze relevant beschouwd voor financiering om te voorzien in de dringende behoefte om de vluchtelingenpopulatie te beschermen. **Tekstvak 6** bevat voorbeelden van vertragingen en bij projecten ondervonden problemen.

Tekstvak 6 – Voorbeelden van vertragingen en bij projecten ondervonden problemen

Project 2 – Bescherming en duurzame oplossingen bieden aan vluchtelingen en asielzoekers in Turkije

Een essentiële activiteit in het kader van project 2 was het assisteren van het Turkse directoraat-generaal voor migratiebeheer (DGMM) bij de verificatie, actualisering en correctie van registratiegegevens van 2,7 miljoen Syrische vluchtelingen. Dit project werd door een VN-agentschap uitgevoerd. De start van het verificatieproces liep zeven maanden vertraging op. De belangrijkste redenen voor de vertragingen waren de gevolgen van de in juli 2016 gepleegde coup, die leidde tot interne veranderingen binnen overheidsinstellingen na de schorsing van hoge ambtenaren in het DGMM en extra veiligheidsbeperkingen. Daarnaast was het tijdschema dat in de ontwerpfase van het project was vastgesteld, te ambitieus, gezien de technische, capaciteits- en administratieve

³⁹ Veel ngo's zijn ontbonden door besluiten van de regering of de activiteiten ervan werden aanzienlijk beperkt door een veel strengere toepassing van bestaande wettelijke voorschriften of door het opleggen van nieuwe voorschriften. Zo ondervonden sommige INGO's problemen bij het vernieuwen van hun registratie, het openen van bankrekeningen of het verkrijgen van werkvergunningen of van de nieuw ingevoerde vergunning voor INGO's om samen te mogen werken met plaatselijke uitvoerende partners.

beperkingen die ter plaatse bestonden. Zo had het project aanvankelijk te kampen met een tekort aan ervaren personeel in de verificatiecentra, problemen met het functioneren van de DGMM-database en problemen met de internetverbinding.

Deze moeilijkheden leidden tot twee wijzigingen in het contract, namelijk een verlenging van het contract met twaalf maanden, gevolgd door een toename van de begroting van 8 miljoen EUR.

Project 8 – De risico's van de belangrijkste beschermingsproblemen van vluchtelingen verminderen

Het gecontroleerde project is gericht op het verbeteren van de bescherming van kwetsbare vluchtelingen door dossierbeheer, het verlenen van individuele bescherming, voorlichting en juridische bijstand. Het ging in 2017 van start en is de voortzetting van een eerder project dat al door de Commissie werd gefinancierd en sinds 2015 door dezelfde INGO werd uitgevoerd. Vanaf het begin hadden de uitvoerende partners met problemen te kampen bij het verkrijgen van toestemming van de Turkse autoriteiten om op de oorspronkelijk geplande locaties te werken (Gaziantep, Ankara en Sanliurfa) en van de vergunningen die nodig waren om samen te mogen werken met plaatselijke ngo's. Bijgevolg werd het project verlengd van 13 tot 22 maanden, werden de activiteiten ervan geherstructureerd en werd de begroting met 20 % gekort, omdat de uitvoerende partner niet in Ankara kon werken.

Project 10 – Steun voor kwetsbare vrouwen en meisjes

Het doel van het project was om betere toegang te bieden tot veilige ruimten en gespecialiseerde diensten voor vrouwen en meisjes door het opzetten en leiden van speciale centra. Een plaatselijke uitvoerende partnerorganisatie die verantwoordelijk was voor zes van de twintig door DG ECHO gefinancierde centra werd op grond van een uitvoeringsbevel van de regering ontbonden. Het VN-agentschap, dat de belangrijkste uitvoerende partner was, vroeg DG ECHO om de projectactiviteiten vijf maanden gedeeltelijk op te schorten, met als doel de activiteiten aan andere plaatselijke partners over te dragen.

Er waren tekortkomingen in de monitoring van projecten voor bijstand in contanten en in de resultaatmeting

48. Monitoring is het regelmatig onderzoek van uitgaven, activiteiten en resultaten en voorziet in actuele informatie over de beoogde voortgang van projecten. We beoordeelden de monitoring door de Commissie op twee niveaus. Ten eerste onderzochten we of de monitoring van humanitaire projecten alomvattend en tijdig was. Ten tweede onderzochten

we of het resultatenkader van de faciliteit, een speciaal instrument dat door de Commissie is opgezet om geaggregeerde gegevens over de door de faciliteit behaalde resultaten weer te geven, relevante en kwantificeerbare informatie over prestaties opleverde.

49. De Commissie voerde een passend kader in om humanitaire projecten te monitoren. Zij bezocht minstens eenmaal alle gecontroleerde projecten, overeenkomstig haar eigen richtsnoeren. Door projecten te monitoren, kon personeel van de Commissie ter plaatse en op hoofdkantoren projectactiviteiten continu volgen.

Gebrek aan toegang tot primaire gegevens over het programma voor bijstand in contanten

50. We constateerden echter dat de monitoring van de twee projecten voor bijstand in contanten beperkt was, omdat de Commissie en haar uitvoerende VN-partners geen toegang hadden tot de oorspronkelijke gegevens van de begunstigden (d.w.z. een lijst van voor bijstand in aanmerking komende begunstigden met namen, ID-nummers en adressen). Het MoFSP beschikt over deze gegevens, maar weigerde die te delen met de VN en de Commissie, waarbij het de Turkse wetgeving inzake gegevensbescherming als reden noemde. In plaats daarvan ontving de uitvoerende partner van de VN geanonimiseerde gegevens waarbij de naam en het ID-nummer van elke begunstigde was vervangen door een uniek nummer dat door de plaatselijke uitvoerende partner was gegenereerd.

51. Een essentiële verantwoordelijkheid van de VN-partners die namens de Commissie humanitaire projecten uitvoeren, is het houden van toezicht op het betalingsproces en het monitoren van de projectuitvoering. Dit gebrek aan toegang tot primaire gegevens van het MoFSP beperkte het vermogen van de VN-partners, en dus van de Commissie, om hun monitoringactiviteiten te verrichten en doelmatig en doeltreffend toezicht te houden op functies.

52. De uitvoerende VN-partners waren verplicht hun internecontrolekader aan te passen op basis van het gebrek aan belangrijke primaire gegevens. Ze voerden aanvullende driehoekscontroles uit om de ontvangen geanonimiseerde gegevens te onderbouwen en ze aan te sluiten met de geanonimiseerde betalingsgegevens die waren ontvangen van de bank. Ondanks deze aanvullende controles waren de uitvoerende VN-partners niet in staat

om begunstigen te volgen vanaf de registratie tot aan de betaling. Wij achten dit een significante tekortkoming in de monitoring van het programma voor bijstand in contanten.

53. In het kader van onze controleprocedures en overeenkomstig onze controlerechten verzochten we het MoFSP om toegang tot de primaire ESSN- en CCTE-gegevens. Deze toegang werd geweigerd en we kregen alleen toegang tot de geanonimiseerde gegevens waarover de uitvoerende VN-partners beschikten. Bijgevolg konden we geen volledig controlespoor vaststellen vanaf de registratie van voor bijstand in aanmerking komende vluchtelingen tot aan de betalingen die in het kader van deze twee projecten werden verricht. In **bijlage VIII** worden de beperkingen van gegevenstoegang voor de verschillende betrokken belanghebbenden weergegeven.

Tekortkomingen in het resultatenkader van de faciliteit

54. Met betrekking tot het resultatenkader van de faciliteit stelden we de volgende tekortkomingen vast:

- a) Er waren geen uitgangs- en streefwaarden voor de globale indicatoren van de faciliteit vastgesteld om de geboekte vooruitgang objectief te kunnen meten. Verder waren er geen tussentijdse mijlpalen om de vooruitgang halverwege te traceren.
- b) De werkelijke bijdrage van de faciliteit aan de geaggregeerde globale indicatoren⁴⁰ is moeilijk te bepalen. De belangrijkste reden hiervoor is dat aanvullende EU-middelen die niet via de faciliteit, de Turkse regering, sommige EU-lidstaten en andere donoren worden verstrekt, dezelfde doelstellingen ondersteunen (zie voorbeeld van project 10 in **tekstvak 3**).
- c) Het resultatenkader biedt geen compleet overzicht van de prestaties van EU-bijstand voor vluchtelingen in Turkije, omdat het geen EU-bijstand omvat die buiten de faciliteit om wordt verleend.

⁴⁰ Zoals “Percentage schoolgaande vluchtelingenkinderen dat onderwijs volgt” of “Percentage van de belangrijkste overdraagbare ziekten in vluchtelingen- en gastgemeenschappen”.

- d) Vanwege meningsverschillen met de Turkse regering bestonden er geen geaggregeerde indicatoren die de vooruitgang maten met betrekking tot seksueel en gendergerelateerd geweld, schooluitval of bescherming van kinderen. Deze aspecten waren echter belangrijke onderdelen van sommige humanitaire projecten. Daarnaast verwezen sommige specifieke doelstellingen en indicatoren slechts naar SuTP en hadden ze geen betrekking op vluchtelingen van andere nationaliteiten.
- e) Het resultatenkader van de faciliteit bood nog geen geactualiseerd beeld van de bereikte prestaties. In mei 2018 bestreek het recentste beschikbare verslag outputindicatoren (bijv. het aantal raadplegingen in eerstelijnsgezondheidszorg) voor de periode van januari tot juli 2017. Er werd geen verslag gedaan van uitkomsten (bijv. het aandeel vluchtelingen dat toegang had tot gezondheidsdiensten).
- f) Het resultatenkader van de faciliteit was niet beschikbaar voor het publiek.

De gecontroleerde projecten hadden positieve gevolgen voor vluchtelingen, maar de helft ervan heeft nog niet geleid tot de verwachte uitkomsten

55. We baseerden onze beoordeling van de doeltreffendheid van de gecontroleerde humanitaire projecten op een analyse van de monitoringindicatoren, voortgangsverslagen van uitvoerende partners, verslagen van monitoringbezoeken van ECHO-functionarissen in het veld, bezoeken ter plaatse⁴¹ en gesprekken met de Commissie, de Turkse autoriteiten en de uitvoerende partners en begunstigden van projecten. Onze conclusies zijn samengevat in **bijlage III B**.

56. De selectieprocedures van de Commissie waarborgden dat de projecten relevant waren voor de behoeften van vluchtelingen (zie **paragraaf 21**). Bijgevolg hielpen alle gecontroleerde projecten vluchtelingen te voorzien in hun basisbehoeften op het gebied van huisvesting, voedsel, gezondheid, onderwijs en bescherming. De beoogde output van zes van de tien projecten werd geheel of grotendeels gerealiseerd. De helft van de gecontroleerde projecten – waarvan sommige nog liepen – heeft echter nog niet geleid tot

⁴¹ We hebben alle projecten in onze steekproef bezocht behalve de projecten 5 en 7.

de verwachte uitkomsten, zoals vastgesteld op het moment dat de financiering ervan werd goedgekeurd⁴².

57. In het kader van de twee projecten voor bijstand in contanten, die 83 % van onze steekproef bestreken, werd aan een groter aantal begunstigden bijstand verstrekt dan aanvankelijk gepland. Op basis van door de uitvoerende VN-partners gerapporteerde gegevens waren in maart 2018 1,2 miljoen begunstigden bij het ESSN aangesloten, vergeleken met het oorspronkelijke streefdoel van 1 miljoen vluchtelingen, en in maart 2018 hadden meer dan 330 000 leerlingen ten minste één CTE-betaling ontvangen sinds de start van het project tegen een oorspronkelijk streefcijfer van 230 000 kinderen⁴³.

58. De voorlopige resultaten van het ESSN, die in mei 2018 werden gerapporteerd, wijzen erop dat het project een positieve bijdrage leverde aan het helpen van vluchtelingen om in hun basisbehoeften te voorzien. Een van de essentiële indicatoren van het ESSN is bijvoorbeeld de copingstrategie-index. Deze moet vertoond negatief copinggedrag⁴⁴ door vluchtelingen om te voorzien in hun basisbehoeften meten. Uit de voorlopige resultaten die in het kader van het ESSN werden bereikt, blijkt dat het streefdoel van een daling van 30 % in de copingstrategie-index, is gehaald⁴⁵.

59. De impact van het ESSN op het verbeteren van de levensstandaard van vluchtelingen is afhankelijk van de gerichtheid van de bijstand (wie komt ervoor in aanmerking) en het bedrag van de verstrekte middelen. De gerichtheid was gebaseerd op demografische basiscriteria⁴⁶ om de bijstand op de meest kwetsbare vluchtelingen te richten. De toepassing

⁴² Meer bepaald waren twee projecten volledig doeltreffend (de projecten 4 en 10), twee waren er overwegend doeltreffend (de projecten 1 en 6) en vijf projecten hadden nog niet geleid tot de oorspronkelijke geplande uitkomsten (2, 5, 7, 8 en 9).

⁴³ De uitvoerende partner van de CTE meldde dat ongeveer 81 % van de CTE-begunstigden ook was aangesloten bij het ESSN, waaruit de sterke complementariteit van de twee projecten blijkt.

⁴⁴ Negatief copinggedrag loopt uiteen van minder ernstig (zoals voedselrantsoenering) tot zeer ernstig gedrag (zoals kinderarbeid).

⁴⁵ Tussentijds ESSN-verslag van 31 mei 2018.

⁴⁶ De huishoudens die voldoen aan de volgende criteria komen in aanmerking voor bijstand: 1. Alleenstaande volwassen vrouwen (tussen 18 en 59 jaar) zonder verdere familieleden. 2. Alleenstaande ouders zonder andere volwassenen in de familie en met minstens één kind onder

van deze criteria werd gemotiveerd door de noodzaak van snelle uitvoering, omdat ze gemakkelijker te verifiëren zijn dan sociaal-economische criteria, zoals het inkomen van huishoudens.

60. Anderzijds is de gebruikmaking van demografische criteria minder nauwkeurig en kan deze ertoe leiden dat vluchtelingen ten onrechte in het project worden opgenomen of ervan worden uitgesloten. Dit wordt gemeten aan de hand van uitsluitingsfouten (kwetsbare gezinnen die geacht worden niet in aanmerking te komen voor bijstand worden beschouwd) en insluitingsfouten (voor bijstand geselecteerde gezinnen die voldoen aan de demografische criteria, maar niet arm zijn). Op basis van de meest recente beschikbare monitoringgegevens⁴⁷ bereikte het ESSN zijn geplande doelstellingen wat betreft de uitsluitingsfouten (4 % tegen een oorspronkelijke streefwaarde van minder dan 10 %), maar niet wat betreft de insluitingsfouten (18 % tegen een oorspronkelijke streefwaarde van 5 %).

61. Wat betreft de hoogte van de verstrekte middelen was de primaire doelstelling van het project om volledig te voorzien in de basisbehoeften van de meest kwetsbare vluchtelingen. De noodzakelijke financiering om in deze basisbehoeften te voorzien werd aanvankelijk geschat op 180 Turkse lira⁴⁸ per persoon per maand. Na een gesprek met de Turkse autoriteiten werd de hoogte van het te verstrekken bedrag vastgesteld op 100 Turkse lira⁴⁹. Dit werd verhoogd tot gemiddeld 133 Turkse lira in juni 2017⁵⁰, hetgeen overeenkwam met 74 % van het oorspronkelijk geraamde bedrag. Ondanks de hoge inflatie in Turkije is de

de 18 jaar. 3. Ouderen van 60 jaar of ouder, zonder andere volwassenen in de familie.

4. Gezinnen met een of meer gehandicapten. 5. Gezinnen met vier of meer kinderen 6. Families waarin iedere volwassene zonder handicap minstens 1,5 persoon te zijnen laste heeft.

⁴⁷ Ronde één van de monitoring van de uitvoerende VN-partner na verdeling van de bijstand.

⁴⁸ Ongeveer 50 EUR eind 2016.

⁴⁹ Een van de belangrijkste redenen hiervoor was dat de Turkse autoriteiten vluchtelingen geen hoger bijstandsniveau wilden toekennen dan Turkse burgers, omdat dit tot spanningen kon leiden.

⁵⁰ Dit kwam in juni 2017 overeen met ongeveer 33 EUR.

hoogte van het bedrag sinds juni 2017 niet aangepast. Dit vermindert de impact van het project op de meest kwetsbare begunstigden voortdurend.

62. Voorbeeld van projecten die de verwachte resultaten grotendeels opleverden, zoals beschreven in **tekstvak 7**.

Tekstvak 7 – Positieve resultaten van sommige projecten

Project 4

Doordat met het project opleiding werd verzorgd voor Syrisch medisch personeel, groeide hun capaciteit om binnen het Turkse gezondheidsstelsel te werken in 15 Turkse provincies met de grootste aantallen vluchtelingen. Het project verbeterde dus de toegang van vluchtelingen tot primaire gezondheidszorg in hun eigen taal en leidde tot meer dan 140 000 consulten.

Project 10

Met het project werd de doelstelling behaald om het percentage meerderjarige en minderjarige vrouwelijke vluchtelingen die toegang hebben tot veilige ruimten voor vrouwen en meisjes in hun eigen provincie en taal aanzienlijk te verhogen. In totaal maakten in 2017 337 525 begunstigden gebruik van seksuele en reproductieve gezondheidszorg en ontvingen zij hygiënepakketten via 20 door de EU gefinancierde veilige ruimten. Daarnaast maakten 194 719 begunstigden gebruik van diensten met betrekking tot seksueel en gendergerelateerd geweld. Acht van de tien geplande projecten werden uitgevoerd.

Afbeelding 1 – Veilige ruimten voor vrouwen en meisjes in Gaziantep (project 10)



Bron: Europese Rekenkamer.

63. Een minder positief punt was dat de oorspronkelijk geplande outputs of uitkomsten van vier van de vijf gecontroleerde projecten die door INGO's worden uitgevoerd, nog niet zijn gerealiseerd. De moeilijke en veranderende operationele omgeving voor (I)NGO's in Turkije leidde tot de opschorting, wijziging of annulering van geplande activiteiten (zie **paragraaf 46**) en de herziening van oorspronkelijke streefdoelen. Hoewel de Commissie flexibele steun verstrekke, met name door belangenbehartiging en verlenging van termijnen, hadden de tijdens de uitvoering ondervonden problemen een rechtstreeks negatief effect op het niveau en de tijdige verwezenlijking van de resultaten (zie **bijlage III B**).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

64. We constateerden dat de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije in een moeilijke context snel 3 miljard EUR uit de EU-begroting wist te mobiliseren en dat de EU-lidstaten snel reageerden op de vluchtelingencrisis. Toch werd de doelstelling om deze respons doeltreffend te coördineren niet volledig verwezenlijkt. De gecontroleerde projecten boden nuttige steun voor vluchtelingen; de output van de meeste projecten is gerealiseerd, maar

de helft ervan heeft nog niet tot de verwachte uitkomsten geleid. Verder stelden we vast dat er ruimte is om de doelmatigheid te verbeteren van projecten voor bijstand in contanten. Daarom concluderen we dat de faciliteit doeltreffender had kunnen zijn en meer waar voor haar geld had kunnen bieden.

65. De Commissie stelde de prioritaire behoeften van vluchtelingen vast op basis van een uitgebreide behoefteanalyse. Meningsverschillen tussen Turkije en de EU over de wijze waarop moest worden voorzien in prioritaire behoeften op het gebied van gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun leidden ertoe dat deze terreinen onvoldoende werden bestreken. Verder werd de toevoeging van migratiebeheer als prioritair gebied niet duidelijk onderbouwd.

66. Het was moeilijk te beoordelen of de op ieder prioritair gebied bestede middelen in verhouding stonden tot de omvang van de behoeften, omdat de stuurgroep vooraf geen indicatieve toewijzingen bepaalde voor elk prioritair gebied. Hoewel dit tot meer flexibiliteit leidt, belemmert het de verantwoording, omdat geplande en daadwerkelijke uitgaven op ieder prioritair gebied niet kunnen worden vergeleken (zie de ***paragrafen 18-24***).

Aanbeveling 1 – Voorzie beter in de behoeften van vluchtelingen aan gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun

Voor de tweede tranche van de begroting van de faciliteit moet de Commissie:

- a) ervoor zorgen dat de faciliteit beter helpt voorzien in de behoeften op de prioritaire gebieden “gemeentelijke infrastructuur” en “sociaal-economische steun”;
- b) opnieuw beoordelen of migratiebeheer een van de prioritaire gebieden van de faciliteit moet blijven;
- c) een indicatieve toewijzing van middelen voor elk prioritair gebied vaststellen voordat deze worden uitgegeven.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2019.

67. De Commissie en de lidstaten zetten de administratieve regelingen van de faciliteit snel op. Daarnaast kon de faciliteit, dankzij de doeltreffende samenvoeging van financiering en

de door de Commissie gekozen uitvoeringsmechanismen, alsmede de combinatie van instrumenten en partners om grote projecten uit te voeren, eind 2017 haar doelstelling bereiken om contracten af te sluiten ter waarde van 3 miljard EUR (zie de **paragrafen 25-29**).

68. Hoewel de Commissie de strategische richting van de faciliteit coördineerde door middel van een gemeenschappelijke behoefteanalyse, governance en een resultatenkader waarmee zowel humanitaire als niet-humanitaire steun werd bestreken, had de bijstand beter kunnen worden gestroomlijnd. De faciliteit ondersteunde via verschillende instrumenten hetzelfde soort activiteiten in de gezondheids- en de onderwijssector. Dit maakte de coördinatie complexer en resulteerde in het gelijktijdig gebruik van verschillende beheersstructuren om vergelijkbare projecten te financieren. Verder werden met EU-middelen die buiten de faciliteit om in Turkije werden besteed, ten dele dezelfde prioritaire gebieden ondersteund als die van de faciliteit (zie de **paragrafen 31-33**).

Aanbeveling 2 – Verbeter de stroomlijning en complementariteit van de bijstand

Voor de tweede tranche van de begroting van de faciliteit moet de Commissie een gemeenschappelijke strategie ontwikkelen met een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende instrumenten en de EU-lidstaten om de samenhang en stroomlijning van de bijstand te verbeteren.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2019.

69. De vastgestelde doelstelling van de faciliteit om de complementariteit van de bijstand te waarborgen betreft ook de samenhang tussen de humanitaire en niet-humanitaire componenten ervan. Hoewel we enkele goede voorbeelden aantreffen in de gezondheidssector, waarbij de Commissie de overgang van humanitaire naar meer duurzame ontwikkelingshulp ondersteunde, werd deze complementariteit niet systematisch gerealiseerd. Ten tijde van de controle bestonden de voorwaarden voor de overgang van humanitaire naar ontwikkelingsbijstand voor de meeste gecontroleerde projecten nog niet (zie de **paragrafen 34 en 35**).

Aanbeveling 3 – Voer een strategie uit voor de overgang van humanitaire naar ontwikkelingshulp

De Commissie moet een overgangsstrategie ontwikkelen en uitvoeren teneinde uiteindelijk zowel de humanitaire als de niet-humanitaire activiteiten over te dragen aan de nationale autoriteiten.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2021.

70. Ook constateerden we dat er ruimte was om de doelmatigheid te verbeteren van de humanitaire projecten die door de faciliteit werden ondersteund. Ten eerste ging de Commissie bij de evaluatie van projectvoorstellen niet consequent en uitgebreid na of de begrote kosten redelijk waren. Ten tweede waren de indirecte kosten die werden vergoed aan partners die grote projecten voor bijstand in contanten uitvoerden weliswaar in overeenstemming met het wettelijk kader maar hoog en onvoldoende onderbouwd, en was de hoogte van de voorschotbetalingen niet afgestemd op de daadwerkelijke kasuitstromen van de projecten (zie de ***paragrafen 38-44***).

Aanbeveling 4 – Verbeter de doelmatigheid van projecten voor bijstand in contanten

De Commissie moet ernaar streven de doelmatigheid van grote projecten voor bijstand in contanten te vergroten om meer recht te doen aan de specifieke aard en omvang ervan, met name door:

- a) te onderhandelen over een verlaging van het percentage indirecte kosten dat door de uitvoerende VN-partner in rekening wordt gebracht voor de uitvoering van het ESSN;
- b) te waarborgen dat de vergoeding voor de overdracht van contanten (voor het ESSN) slechts wordt betaald wanneer deze naar behoren wordt onderbouwd en noodzakelijk is;
- c) met partners te onderhandelen over een lager niveau van voorfinanciering dat beter is afgestemd op de verwachte kasuitstromen van de projecten.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2020.

71. De doelmatigheid van projecten is ook afhankelijk van de tijdige uitvoering ervan. Wanneer een project vertraging oploopt, moeten kosten zoals huur en salarissen wellicht langer worden doorbetaald. Negen van de tien gecontroleerde projecten moesten worden verlengd; gemiddeld was er een verlenging van 60 % nodig. De moeilijke operationele

omgeving was de belangrijkste factor die de tijdige uitvoering van projecten belemmerde voor INGO's (zie de **paragrafen 45 en 46**).

Aanbeveling 5 – Met de Turkse autoriteiten de noodzaak bespreken om de operationele omgeving voor (I)NGO's te verbeteren

De Commissie moet de politieke beleidsdialoog en de dialoog op hoog niveau met de Turkse autoriteiten aanwenden om de operationele omgeving voor (I)NGO's in Turkije te verbeteren.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2019.

72. De Commissie voerde passende maatstaven in om humanitaire projecten te monitoren en was zich er goed van bewust of projecten de beoogde vooruitgang boekten. De belangrijkste beperking was de weigering van de Turkse autoriteiten om toegang te verlenen tot de originele lijst van begunstigden die in aanmerking kwamen voor steun in het kader van de twee projecten voor bijstand in contanten. Hierdoor konden wij en de Commissie begunstigden voor een aanzienlijk deel van de humanitaire component van de faciliteit niet volgen vanaf hun registratie tot aan de betaling (zie de **paragrafen 49-53**).

73. In het resultatenkader van de faciliteit werden de geconsolideerde resultaten gerapporteerd, maar het vertoont enkele tekortkomingen: de geaggregeerde indicatoren kennen geen uitgangswaarden, mijlpalen of gekwantificeerde streefdoelen. De openbare verslaglegging was beperkt en de volledige EU-bijstand voor vluchtelingen in Turkije viel niet binnen de reikwijdte daarvan (zie **paragraaf 54**).

Aanbeveling 6 – De monitoring van en verslaglegging over de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije uitbreiden

De Commissie moet:

- a) erop aandringen dat de Turkse autoriteiten de uitvoerende partners van de projecten voor bijstand in contanten volledige toegang verlenen tot de gegevens van begunstigden die voor steun in aanmerking komen, teneinde de verantwoording en doelmatigheid van het monitoringkader van deze vlaggenschipprojecten te verbeteren;

- b) de opzet van het resultatenkader van de faciliteit verbeteren, met name door er mijlpalen, streefwaarden en uitgangsgegevens voor de geaggregeerde resultaatindicatoren in op te nemen;
- c) verslag uitbrengen over uitgaven in het kader van EU-instrumenten waarmee vluchtelingen in Turkije buiten de faciliteit worden ondersteund.

Streefdatum voor uitvoering: 31 december 2019.

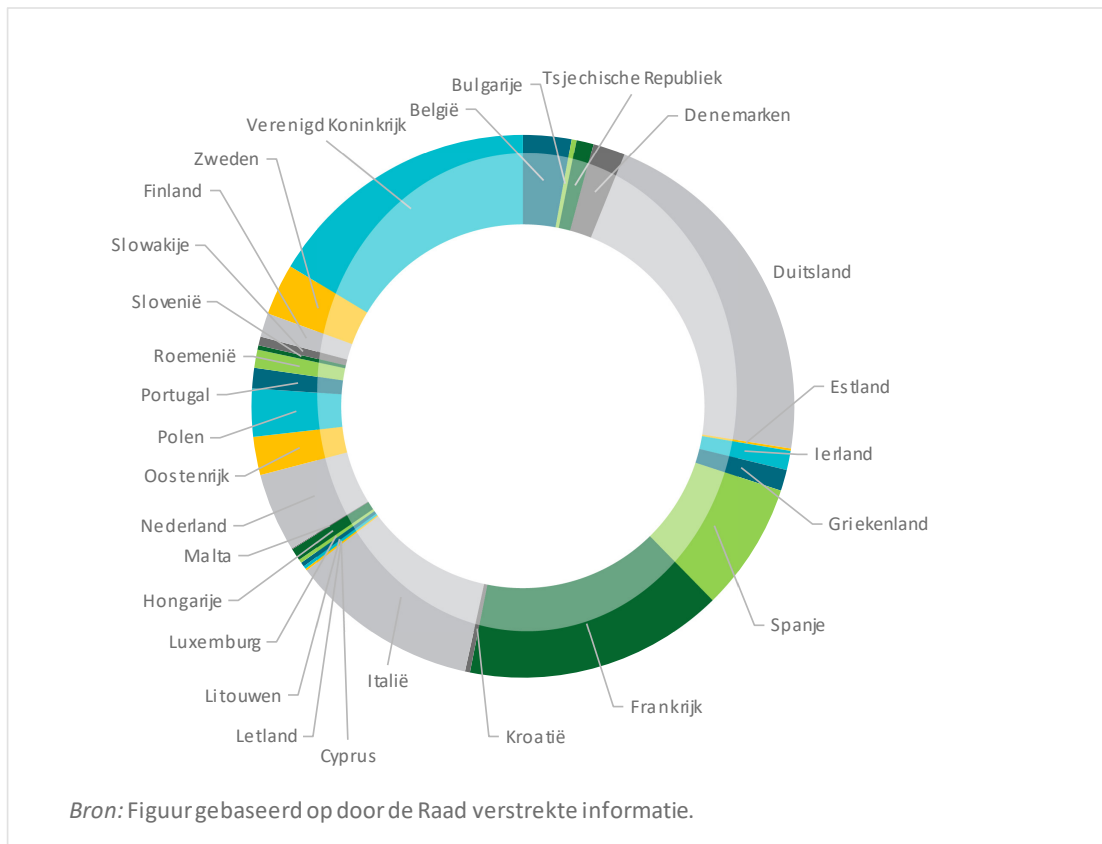
74. Alle gecontroleerde humanitaire projecten hielpen vluchtelingen te voorzien in hun belangrijkste behoeften op het gebied van huisvesting, voedsel, gezondheid, onderwijs en bescherming. De beoogde output van zes van de tien projecten werd geheel of grotendeels gerealiseerd. De helft van de gecontroleerde projecten – waarvan sommige nog lopen – heeft echter nog niet geleid tot de verwachte uitkomsten, zoals vastgesteld op het moment dat de financiering ervan werd goedgekeurd (zie de **paragrafen 56-63**).

Dit verslag werd door kamer III, onder leiding van mevrouw Bettina JAKOBSEN, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 2 oktober 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

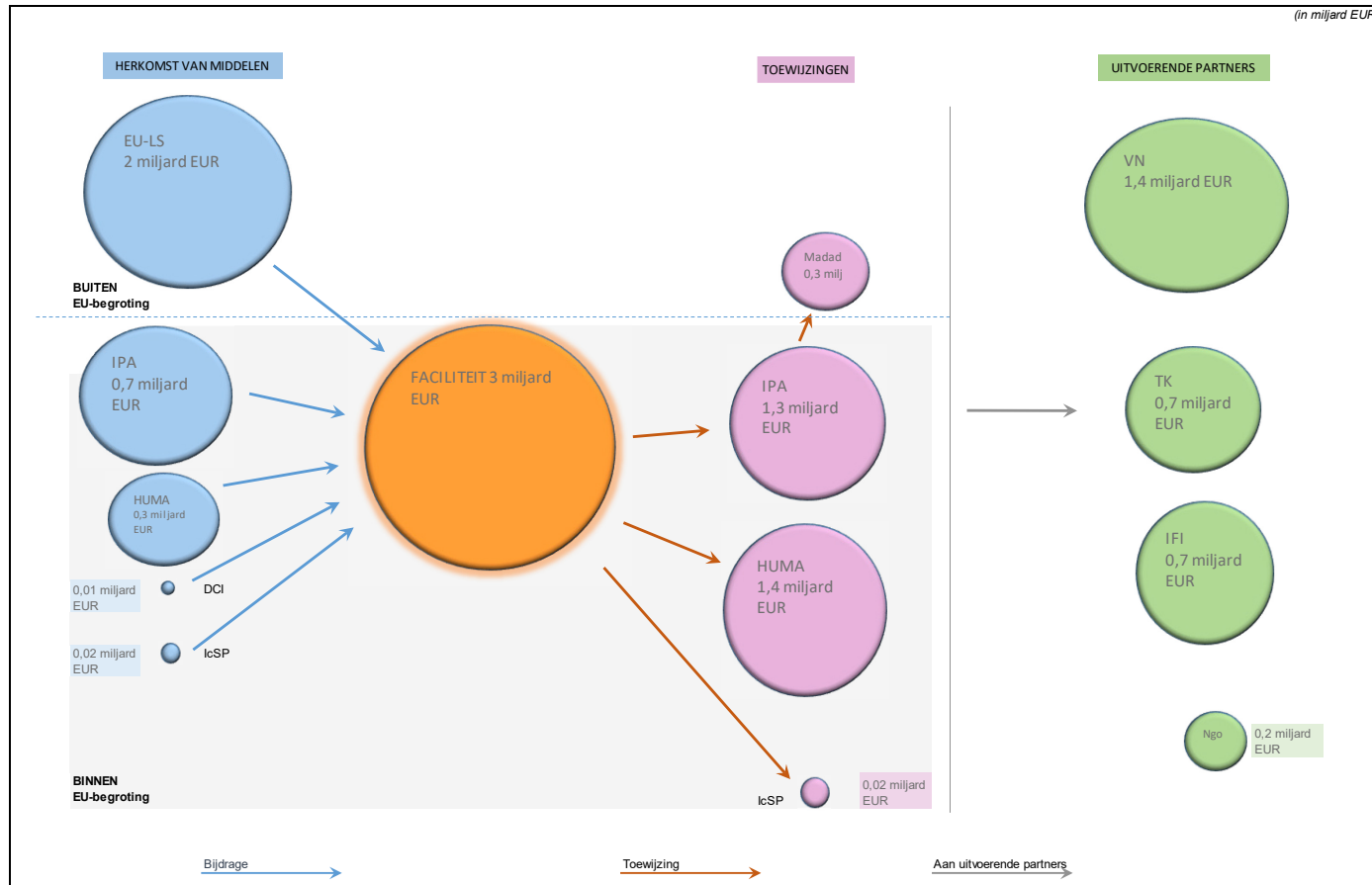
BIJLAGE I**Nationale bijdragen aan de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije**

Nationale bijdragen aan de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije (miljoen EUR)			
België	57,6	Litouwen	5,2
Bulgarije	5,9	Luxemburg	4,3
Tsjechische Republiek	20,4	Hongarije	14,7
Denemarken	38,4	Malta	1,1
Duitsland	427,5	Nederland	93,9
Estland	2,8	Oostenrijk	45,6
Ierland	22,9	Polen	57,0
Griekenland	25,1	Portugal	24,4
Spanje	152,8	Roemenië	21,6
Frankrijk	309,2	Slovenië	5,2
Kroatië	5,9	Slowakije	10,5
Italië	224,9	Finland	28,4
Cyprus	2,3	Zweden	61,3
Letland	3,5	Verenigd Koninkrijk	327,6

Bron: ERK, op basis van informatie verstrekt door de Raad van de Europese Unie.

BIJLAGE II

De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije: een coördinatiemechanisme



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

BIJLAGE III A**Overzicht van de gecontroleerde humanitaire projecten**

Nr.	Naam project	Sector	Soort partner	Financiële informatie (miljoen EUR)					Tijd			
				Toegewezen bedrag (EUR)	Gecontracteerd bedrag (a) (EUR)	Herzien gecontracteerd bedrag (b) (EUR)	Verskil (b – a) (EUR)	Uitbetaald bedrag (EUR)	Begindatum	Oorspronkelijke einddatum	Uitgestelde einddatum	Verskil (maanden)
1	Het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN) is een multifunctioneel systeem voor middelenoverdracht om in de dagelijkse behoeften van vluchtelingen in Turkije te voorzien	Basisbehoeften	VN-agentschap	348,0	348,0	348,0	-	278,4	9.2016	12.2017	8.2018	8
2	Bescherming en duurzame oplossingen bieden voor vluchtelingen en asielzoekers in Turkije	Bescherming	VN-agentschap	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	8.2016	7.2017	7.2018	12
3	Voorwaardelijke overdracht van fondsen voor onderwijs om ervoor te zorgen dat meer vluchtelingenkinderen zich voor onderwijs inschrijven en onderwijs volgen	Onderwijs – bescherming	VN-agentschap	34,0	34,0	34,0	-	27,2	3.2017	2.2018	7.2018	5
4	Steun bieden voor de verlening van aangepaste en cultuurbewuste gezondheidszorg aan Syrische vluchtelingen	Volksgezondheid	VN-agentschap	10,0	10,0	10,0	-	8,0	3.2017	12.2017	3.2018	3
5	Levensreddende eerstelijnsgezondheidszorg bieden aan de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en deze weerbaarder maken door verlening van geestelijke gezondheidszorg en psychologische ondersteuning, herstelactiviteiten en hulp of bescherming aan slachtoffers van gendergebaseerd geweld	Onderwijs – bescherming	INGO	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	4.2017	12.2017	5.2018	5
6	Vluchtelingen betere toegang bieden tot gezondheids- en psychosociale zorg	Volksgezondheid	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	4.2017	12.2017	6.2018	6
7	Humanitaire noodhulp aan Syrische vluchtelingen in Turkije	Onderwijs – bescherming	INGO	3,0	3,0	3,0	-	2,4	9.2016	8.2017	5.2018	9
8	De risico's van de belangrijkste beschermingsproblemen van vluchtelingen verminderen door gerichte voorlichting, versterking van de doorverwijzingsmechanismen en verlening van gespecialiseerde bescherming	Bescherming	INGO	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	4.2017	4.2018	1.2019	9
9	Een responsmechanisme dat meerdere belanghebbenden en sectoren omvat, biedt de meest kwetsbare Syrische en niet-Syrische vluchtelingen, inclusief gehandicapten, betere toegang tot inclusieve en hoogwaardige diensten in Turkije (Izmir en Istanbul-stad)	Volksgezondheid	INGO	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	9.2016	8.2017	1.2018	5
10	Steun bieden voor toegang tot reproductieve gezondheidszorg en zorg in verband met seksueel en gendergebaseerd geweld aan de meest kwetsbare vrouwen en meisjes	Onderwijs – bescherming	VN-agentschap	9,0	9,0	9,0	-	7,2	8.2016	12.2017	12.2017	-

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (april 2018).

BIJLAGE III B**Prestaties van de gecontroleerde projecten**

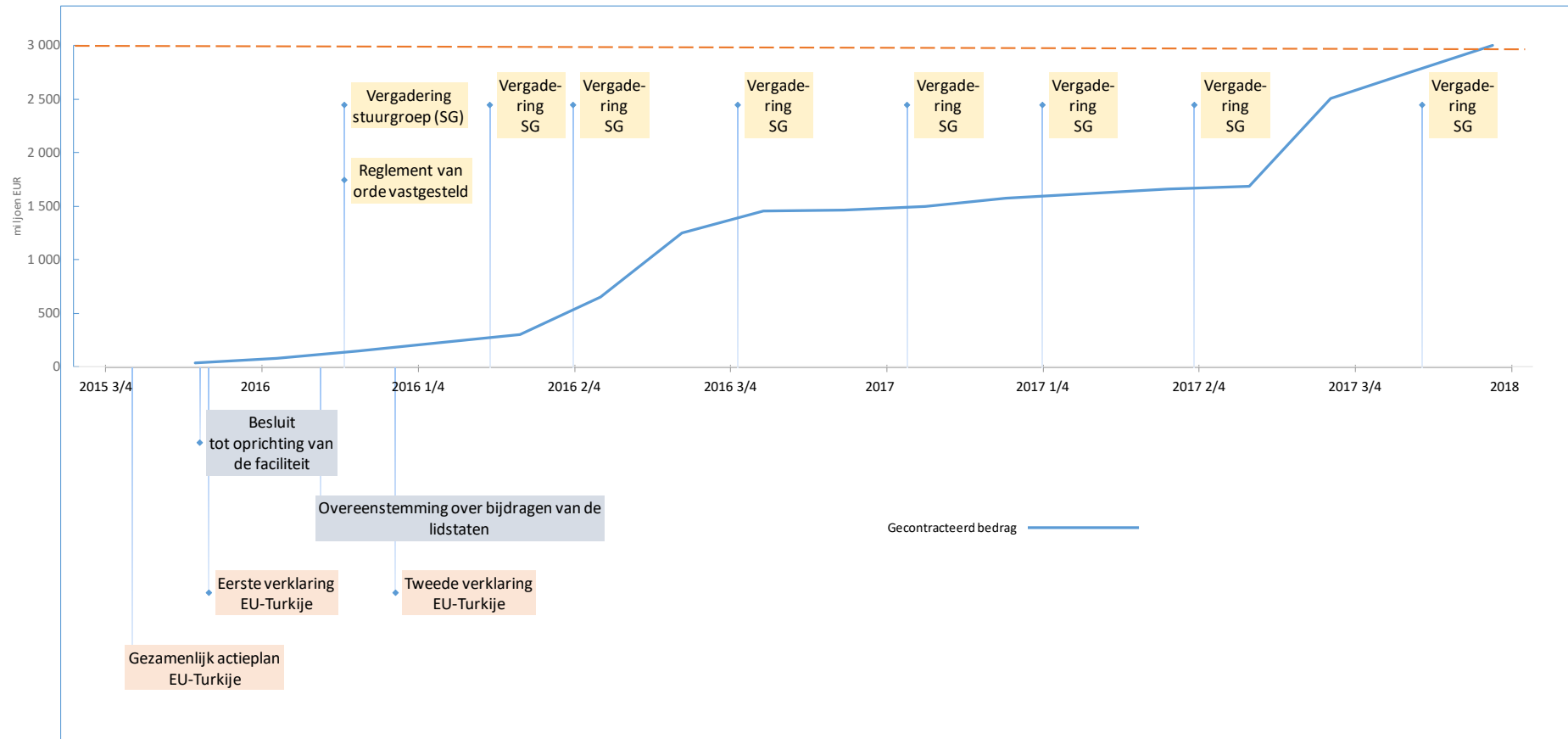
Nr.	Naam project	Sector	Soort partner	Opzet	Uitvoering		Doeltreffendheid		Overgangs- /exitstrategie
				Relevantie	Op tijd	Begroting	Geleverde output	Bereikte uitkomsten	
1	Het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN) is een multifunctioneel systeem voor middelenoverdracht om in de dagelijkse behoeften van vluchtelingen in Turkije te voorzien	Basisbehoeften	VN-agentschap						
2	Bescherming en duurzame oplossingen bieden voor vluchtelingen en asielzoekers in Turkije (Resultaat 1: verificatieproces)	Bescherming	VN-agentschap						Niet van toepassing
	Bescherming en duurzame oplossingen bieden voor vluchtelingen en asielzoekers in Turkije (Resultaten 2-4: registratie en beschermingsactiviteiten)								
3	Voorwaardelijke overdracht van fondsen voor onderwijs om ervoor te zorgen dat meer vluchtelingenkinderen zich voor onderwijs inschrijven en onderwijs volgen	Onderwijs – bescherming	VN-agentschap					Niet beschikbaar	
4	Steun bieden voor de verlening van aangepaste en cultuurbewuste gezondheidszorg aan Syrische vluchtelingen	Volksgezondheid	VN-agentschap						
5	Levensreddende eerstelijnsgezondheidszorg bieden aan de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en deze weerbaarder maken door verlening van geestelijke gezondheidszorg en psychologische ondersteuning, herstelactiviteiten, hulp of bescherming aan slachtoffers van gendergebaseerd geweld	Onderwijs – bescherming	INGO						
6	Vluchtelingen betere toegang bieden tot gezondheids- en psychosociale zorg	Volksgezondheid	INGO						
7	Humanitaire noodhulp aan Syrische vluchtelingen in Turkije	Onderwijs – bescherming	INGO						
8	De risico's van de belangrijkste problemen inzake bescherming van vluchtelingen verminderen door gerichte voorlichting, versterking van de doorverwijzingsmechanismen en verlening van gespecialiseerde bescherming	Bescherming	INGO						
9	Een responsmechanisme dat meerdere belanghebbenden en sectoren omvat, biedt de meest kwetsbare Syrische en niet-Syrische vluchtelingen, inclusief gehandicapten, betere toegang tot inclusieve en hoogwaardige diensten in Turkije (Izmir en Istanbul-stad)	Volksgezondheid	INGO						
10	Steun bieden voor toegang tot reproductieve gezondheidszorg en zorg in verband met seksueel en gendergebaseerd geweld aan kwetsbare vrouwen en meisjes	Onderwijs – bescherming	VN-agentschap						

Relevantie	Tijd	Begroting	Output	Uitkomsten	Overgang
Bevredigend	Geen verlenging	Benutting > 80 %	Volledig gerealiseerd	Volledig gerealiseerd	Definitief afgerond
Grotendeels bevredigend	Verlengd zonder impact op activiteiten	Niet van toepassing	Grotendeels gerealiseerd	Grotendeels gerealiseerd	Overeengekomen
Grotendeels onbevredigend	Niet van toepassing	Lage benutting van de begroting	Grotendeels niet gerealiseerd	Grotendeels niet gerealiseerd	In beraad
Onbevredigend	Verlengd met impact op activiteiten	Aanvullende financiering verstrekt	Niet gerealiseerd	Niet gerealiseerd	Plannen niet vastgesteld

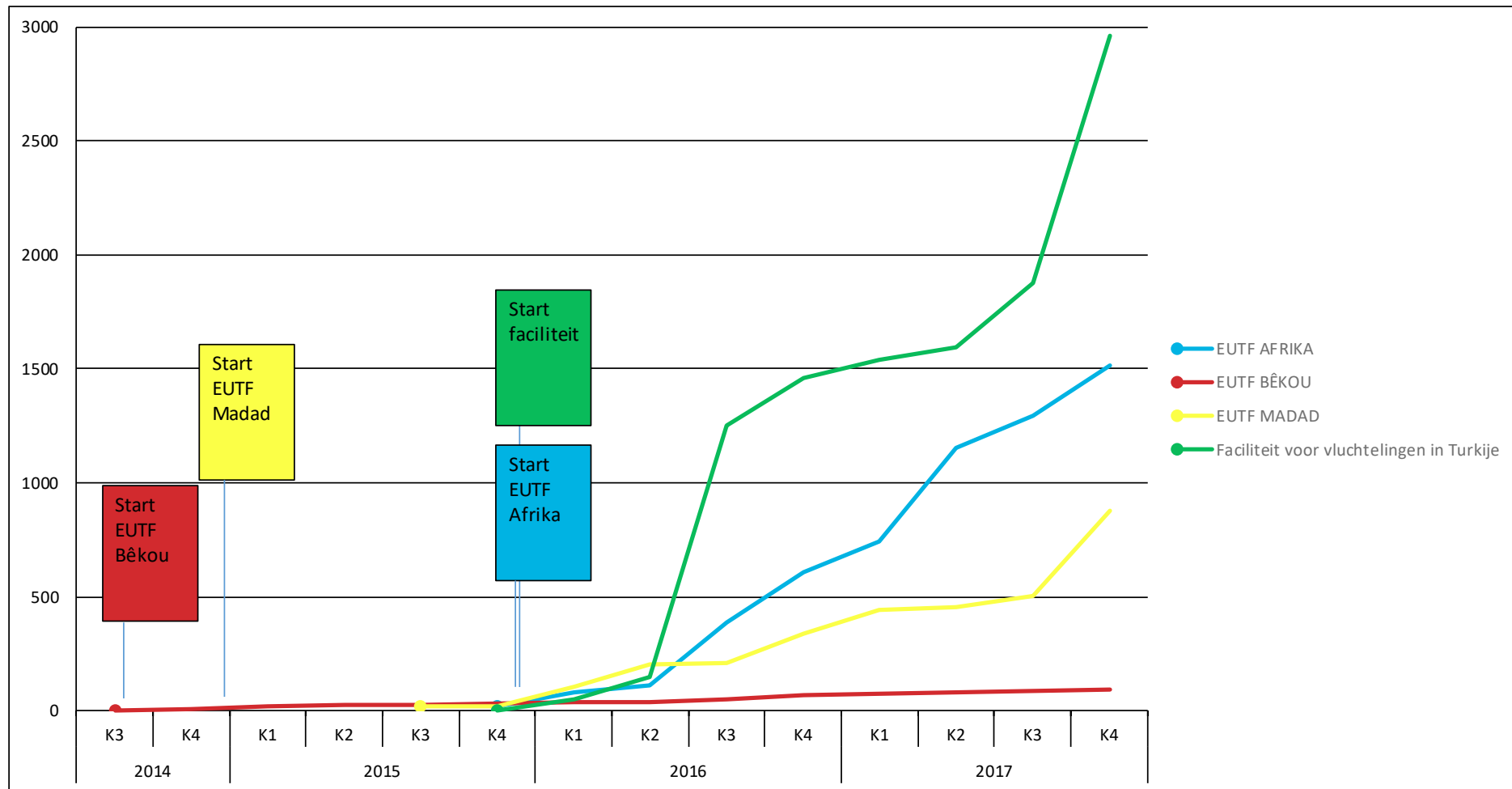
Bron: ERK.

BIJLAGE IV**Lijst van controlegesprekken die in 2018 in Turkije werden gevoerd**

Bezoeken	Naam van bezochte entiteit
22 januari	EU-delegatie, ambassadeur, kantoor DG ECHO
22 januari	Wereldvoedselprogramma (WFP)
23 januari	Gezamenlijke beheerscel ESSN
23 januari	Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)
23 januari	Ministerie van Volksgezondheid
24 januari	Ministerie van Gezinszaken en Sociaal Beleid
24 januari	Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA)
24 januari	Ministerie van Binnenlandse Zaken – Directoraat-generaal voor migratiebeheer (DGMM)
24 januari	Internationaal medisch corps
24 januari	Ministerie van Onderwijs
25 januari	Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR)
25 januari	KfW-ontwikkelingsbank
25 januari	Wereldbank
25 januari	Beheer van noodsituaties en rampen (AFAD)
25 januari	Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef)
25 januari	Handicap International
25 januari	Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA)
25 januari	Kantoor DG ECHO in Istanbul
26 januari	CCTE- en ESNN-begunstigden
26 januari	Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)
26 januari	Médecins du Monde
26 januari	Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)
29 januari	Dienstencentrum Turkse Rode Halve Maan
29 januari	Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR)
29 januari	Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF)
30 januari	CCTE- en ESNN-begunstigden
30 januari	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
30 januari	Kantoor DG ECHO in Gaziantep




























Belangrijkste data en gebeurtenissen in verband met de faciliteit











Bron: ERK.

BIJLAGE VI**Tempo waarin de faciliteit contracten afsloot in vergelijking met het EU-trustfonds (in miljoen EUR)**

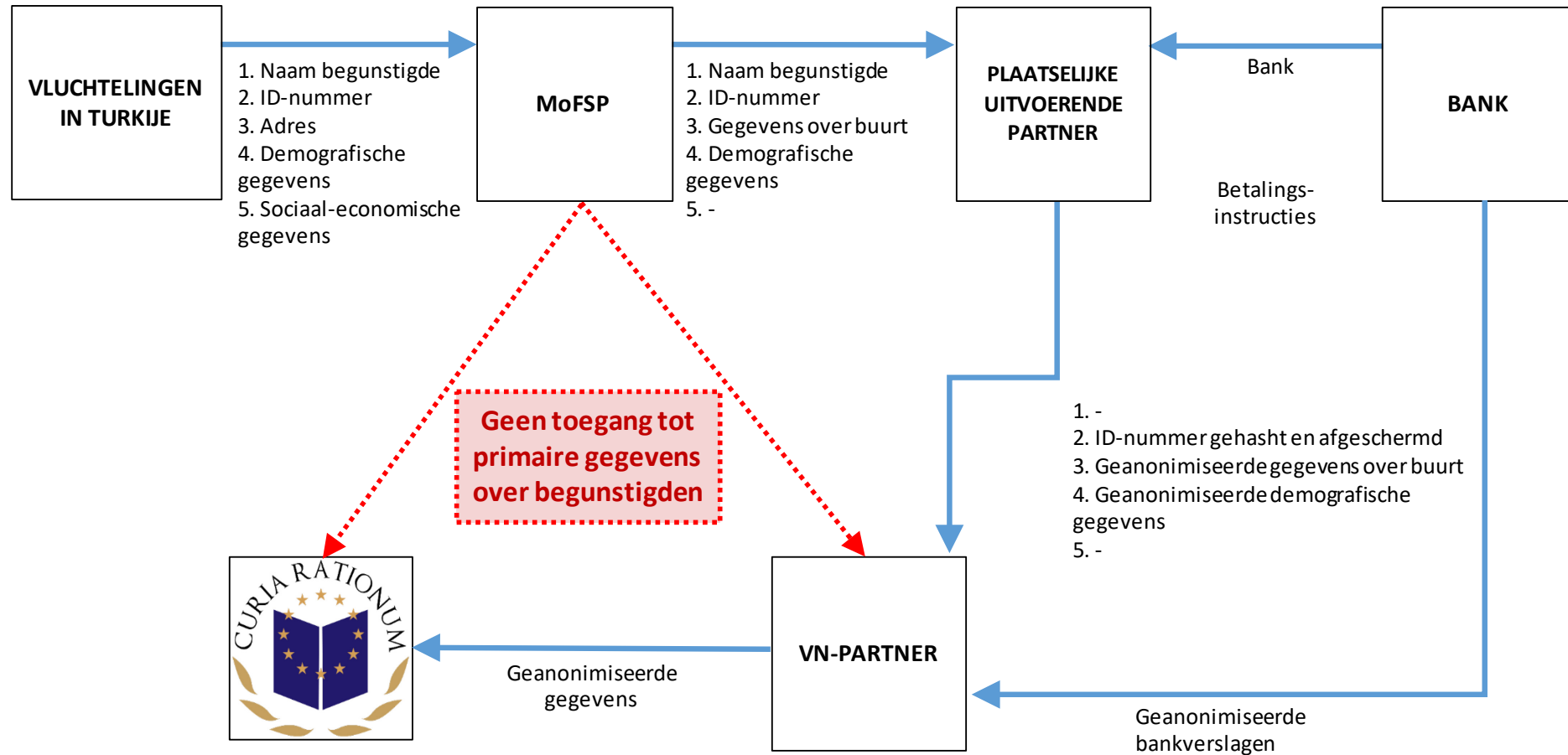
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

BIJLAGE VII**Complexiteit van de EU-bijstand aan vluchtelingen in Turkije – het voorbeeld van de onderwijssector**

Financieringsbron	Instrument	Niet-formeel onderwijs	Winterzorg en bonnen voor basisbehoeften	Bescherming van kinderen	Voorwaardelijke fondsen voor onderwijs	Schoolbusvervoer	Opleiding en aanstelling van leerkrachten	Turkse taallessen	Jonge kinderen	Hoger en beroepsonderwijs	Schoolinfrastructuur	Schooluitrusting en materiaal	Duurzame energie voor scholen	Overige (bijv. institutionele steun)
FRIT-faciliteit	FRIT ECHO	 	 											
	FRIT EUTF MADAD			 		 	 	 		 	 	  		 
	FRIT IPA											 	  	
EU-financiering (buiten)	MADAD buiten FRIT													
	IPA buiten FRIT													
EU-LS (buiten FRIT)	Voorbeeld van Duitsland			 			  							

	MoNE
	Unicef
	UNHCR
	Wereldbank
	KfW
	Concern Worldwide
	DAAD
	Spark
	IOM
	GIZ

Bron: ERK.

BIJLAGE VIII**Beperkingen van de gegevensstroom en toegang tot gegevens met betrekking tot ESN-begunstigden**

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"DE FACILITEIT VOOR VLUCHTELINGEN IN TURKIJE: DE ONDERSTEUNING IS NUTTIG, MAAR ER ZIJN VERBETERINGEN NODIG OM DE KOSTENEFFECTIVITEIT TE VERGROTEN"

SAMENVATTING

III. De faciliteit maakt de kern uit van de verklaring EU-Turkije van maart 2016. De verklaring EU-Turkije heeft bijgedragen tot het aanpakken van de migratiecrisis die de Europese Unie eind 2015 en begin 2016 ernstig onder druk heeft gezet. Nadat overeenstemming was bereikt over de verklaring EU-Turkije, is de stroom van vluchtelingen die aankomen op de Griekse eilanden, bijna van de ene op de andere dag gestopt en is het aantal doden bij irreguliere overtochten met meer dan 95 % gedaald.

De faciliteit is de enige component van de verklaring die onmiddellijk operationeel is geworden en die in de laatste twee jaar tot consistente resultaten heeft geleid, waardoor is bevestigd dat de EU in staat is om haar beloften na te komen, hetgeen zowel tastbaar als zichtbaar is voor de politieke actoren en het grote publiek. De afgelopen twee jaar is de faciliteit het vlaggenschipinitiatief van de EU geworden en tevens een model voor de uitvoering van gecoördineerde EU-bijstand in het kader van het ontwikkelen van het migratiebeleid van de EU.

De faciliteit heeft gezorgd voor de snelle beschikbaarstelling van 3 miljard EUR aan bijstand van de EU en de lidstaten aan vluchtelingen in Turkije, waarbij bestaande EU-instrumenten op gecoördineerde wijze werden ingezet. In een politiek onzekere periode, met onder meer een mislukte poging tot staatsgreep in Turkije, werd voor 3 miljard EUR toegezegd en aanbesteed, en werd bijna 2 miljard EUR uitbetaald binnen een termijn van 20 maanden, in volledige overeenstemming met het procedurele en juridische kader van de EU.

De Commissie wenst te benadrukken dat de meeste projecten tot de verwachte resultaten hebben geleid. Het grootste project, het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN), waarvoor 76 % van de toegewezen financiering bestemd was, heeft op bevredigende wijze zijn doelstellingen bereikt. Voorts merkt de Commissie op dat slechts twee projecten in de gecontroleerde periode werden beëindigd, aangezien de meeste projecten dienen te worden verlengd, wat vooral te wijten was aan de zeer moeilijke context.

IV. De Commissie merkt op dat beide prioritaire gebieden inderdaad werden geprogrammeerd, en dat interventies op het gebied van gemeentelijke infrastructuur niet konden plaatsvinden omdat de projecten die Turkije voor financiering had voorgedragen, niet voldragen waren.

V. De Commissie is van mening dat de ondersteuning van soortgelijke activiteiten via parallelle instrumenten voor complementariteit heeft gezorgd en niet heeft geleid tot dubbel werk of overlapping, en de Commissie in staat heeft gesteld om sneller te reageren, aangezien verschillende instrumenten op verschillende tijdstippen werden gemobiliseerd.

De faciliteit is een coördinatiemechanisme dat als doel heeft middelen uit de EU-begroting en middelen van de lidstaten beschikbaar te stellen *en* voorziet in de *gelijktijdige* beschikbaarstelling van middelen uit bestaande instrumenten.

VI. De Commissie wenst erop te wijzen dat er andere voorbeelden van complementariteit zijn: voorbeelden op het gebied van onderwijs zijn onder meer de beschikbaarstelling van rechtstreekse subsidie voor het ministerie van Onderwijs, en complementair daaraan de voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs. In deze sector was de aan het formeel onderwijs verleende steun hoofdzakelijk gericht op het wegnemen van economische belemmeringen voor de toegang tot scholen en op de ontwikkeling van een alternatief curriculum voor buitenschoolse kinderen.

In de gezondheidssector hebben coördinatie-inspanningen geleid tot de geleidelijke integratie van door ingo's beheerde klinieken in de door het ministerie van Volksgezondheid beheerde regeling voor gezondheidscentra voor migranten.

In het kader van de tweede tranche moet de overgang van het ESSN worden aangevuld met op maat gesneden sociaal-economische steun naast een alomvattende profilering van ESSN-begunstigden.

VII. De Commissie wil graag benadrukken dat, naar aanleiding van een aanbeveling van de Rekenkamer in een vorig controleverslag, begrotingen nu systematisch worden geanalyseerd bij het beoordelen van de voorstellen.

Deze beoordeling wordt sinds eind 2017 adequaat weerspiegeld in het dashboard dat moet worden ingevuld vóór het toekennen van een subsidie. Projecten in de steekproef voor dit verslag werden gegund vóór eind 2017.

De Commissie is gebonden door de huidige FAFA-bepalingen¹, waarin duidelijk is vastgesteld hoeveel de voorfinanciering en de indirecte kosten mogen bedragen, namelijk maximaal 7 %. Aangezien echter het VN-agentschap de totale kosten voor indirecte steun heeft verlaagd van 7 % tot 6,5 %, werden ook de kosten voor indirecte steun voor het tweede ESSN verlaagd. De Commissie blijft er bij partners op aandringen om de indirecte kosten voor grootschalige cashtransacties te verlagen, maar een verlaging is slechts mogelijk indien de partner daarmee instemt.

VIII. Aangezien de Commissie niet rechtstreeks met een overheidsinstantie contracten kan sluiten, is er sprake van een contractuele band tussen de Commissie en de internationale organisatie overeenkomstig de FAFA. Daarom worden gegevens voor monitoringdoeleinden niet rechtstreeks met de Commissie gedeeld, maar via de partner.

De Commissie erkent dat partners geen volledige toegang hadden tot de gegevens over begunstigden als gevolg van juridische beperkingen in verband met de wetgeving inzake gegevensbescherming. Zij hebben echter, rekening houdend met deze beperkingen, voorzien in zo robuust mogelijke systemen.

Wat het ESSN betreft, het programma voor bijstand in contanten, kunnen door de gegevens die via de lokale uitvoerende partner met de partners worden gedeeld, solide controles worden uitgevoerd.

Ten slotte blijven de partners en de Commissie bij de Turkse autoriteiten pleiten voor betere toegang tot gegevens. In de afgelopen maanden is op dit gebied vooruitgang geboekt, waarbij partners bijvoorbeeld toegang krijgen tot het financiële platform.

IX. Indicatoren en streefdoelen worden momenteel afgerond en de openbare verslaglegging was beperkt omdat de monitoring van de faciliteit zich nog in de proeffase bevond.

Het rechtskader van de faciliteit vereist dat de Commissie enkel verslag uitbrengt over de resultaten van de faciliteit. De Commissie maakt gebruik van andere instrumenten om verslag uit te brengen over haar bijstand aan Turkije in het algemeen.

X. Het is belangrijk rekening te houden met de ambitie, de complexiteit en de ongekende omvang van de projecten. Aanpassingen van het tijdschema, de begroting of de output/resultaten zijn noodzakelijk om de doelstellingen te verwezenlijken.

Het grootste project, het ESSN, dat goed is voor 76 % van de toegewezen financiering, heeft op bevredigende wijze zijn doelstellingen bereikt. De snelle opschaling van dit project en de doeltreffendheid ervan bij het bereiken van de bevolking zijn nog steeds onovertroffen.

¹ FAFA: financiële en administratieve kaderovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Naties, ondertekend in 2003.

XI. De Commissie aanvaardt alle aanbevelingen.

Vierde streepje: het ESSN en het CCTE zijn weliswaar reeds zeer kosteneffectief naar humanitaire normen, maar de Commissie zal met haar partners onderhandelen over zo laag mogelijke indirecte kosten (zie punt VII hierboven en aanbeveling 4, onder a)).

Vijfde streepje: de Commissie zal blijven samenwerken met de Turkse autoriteiten om de operationele omgeving voor (i)ngo's in Turkije te verbeteren.

INLEIDING

7. De Commissie wenst te benadrukken dat de faciliteit twee tranches heeft, die moeten worden geprogrammeerd en aanbesteed in respectievelijk 2016-17 en 2018-2020. Dit betekent dat bij de beoordeling van de overgangs- en exitstrategieën van de faciliteit rekening moet worden gehouden met het bestaan van de tweede tranche.

10. De Commissie merkt op dat leden van het Europees Parlement worden uitgenodigd op de vergaderingen van de stuurgroep en dat zij deze regelmatig bijwonen, waardoor de verantwoording door de faciliteit wordt gestimuleerd.

OPMERKINGEN

19.

c) De Commissie merkt op dat in het kader van beide componenten van de faciliteit tegemoet is gekomen aan de behoeften van niet-Syrische vluchtelingen volgens een "one-refugee"-benadering waarbij er geen sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit/herkomst.

Tekstvak 1 – Het ESSN: een innovatieve projectopzet om te voorzien in de behoeften van vluchtelingen

De Commissie vestigt de aandacht op de innovatieve en ambitieuze aard van het ESSN, dat reeds meer dan 1,3 miljoen begunstigden bereikt en daarom op bevredigende wijze zijn doelstellingen heeft bereikt.

28.

a) De Commissie bevestigt dat de betrokken projecten zijn aanbesteed in overeenstemming met het huidige wettelijke kader.

32. De Commissie is van mening dat de ondersteuning van soortgelijke activiteiten via parallelle instrumenten voor complementariteit heeft gezorgd en niet heeft geleid tot dubbel werk of overlapping. Dit heeft de Commissie in staat gesteld sneller te reageren, aangezien verschillende instrumenten op verschillende tijdstippen werden gemobiliseerd, hetgeen van cruciaal belang is voor interventies in noodsituaties.

Bovendien vloeit het gebruik van verschillende instrumenten met verschillende uitvoerende partners om in dezelfde sectoren soortgelijke activiteiten met dezelfde doelstelling uit te voeren, voort uit de aard zelf van de faciliteit, die een mechanisme is om verschillende instrumenten van de EU te coördineren.

Tekstvak 3 – Voorbeelden van vergelijkbare activiteiten die in het kader van verschillende instrumenten werden gefinancierd

Onderwijs

De Commissie wil graag de aandacht vestigen op het feit dat er, ondanks de complexiteit op het gebied van beheer en coördinatie, geen gevallen zijn van overlapping of dubbel werk.

Bescherming

Eerste streepje: de Commissie is van mening dat het door de Rekenkamer aangehaalde voorbeeld eigenlijk de doeltreffendheid van het coördinatiemechanisme benadrukt. In plaats van een project van dubbele financiering te voorzien, hebben de diensten van de Commissie nauw samengewerkt om ervoor te zorgen dat aan de partner de juiste middelen beschikbaar werden gesteld voor de juiste soort activiteiten.

Tweede streepje: Overeenkomstig zijn mandaat heeft het resultatenkader van de faciliteit uitsluitend betrekking op door de faciliteit gefinancierde projecten.

33. De Commissie wenst te benadrukken dat de ondersteuning van soortgelijke activiteiten via parallelle instrumenten voor complementariteit heeft gezorgd en niet heeft geleid tot dubbel werk of overlapping, en de Commissie in staat heeft gesteld om sneller te reageren, aangezien verschillende instrumenten op verschillende tijdstippen werden gemobiliseerd.

De faciliteit is een coördinatiemechanisme dat als doel heeft middelen uit de EU-begroting en middelen van de lidstaten beschikbaar te stellen *en* voorziet in de *gelijktijdige* beschikbaarstelling van middelen uit bestaande instrumenten. Het verslag bevat geen gevallen van overlapping of dubbel werk. Daaruit leidt de Commissie af dat de coördinatie van de faciliteit doeltreffend was.

34. De Commissie heeft getracht te zorgen voor maximale complementariteit in alle sectoren. Een ander voorbeeld buiten de gezondheidssector is het ter beschikking stellen van de rechtstreekse subsidie voor onderwijs door DG NEAR door middel van de voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs door DG ECHO.

Het ontwerpen van gezamenlijke uitvoeringsplannen zou zeer tijdrovend zijn geweest, en de doelstelling om snel middelen beschikbaar te stellen, hebben ondermijnd. Door de omstandigheden in Turkije in 2016 en de enorme lacunes in de respons, was het nodig het accent eerder te leggen op de snelheid waarmee resultaten zouden worden bereikt dan op de procedures.

De Commissie zal nagaan of de complementariteit en de samenhang van humanitaire en niet-humanitaire bijstand kan worden verbeterd.

35. De Commissie wil de volgende punten benadrukken:

i) overgang en exit uit humanitaire bijstand zijn ten volle geïntegreerd in de strategie voor de tweede tranche van de faciliteit. Deze punten worden voornamelijk besproken op het niveau van het beleid of de sector, en niet op projectniveau. De Commissie heeft gehandeld op basis van de toezegging in de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016, die in juni 2018 door de Raad werd gehonoreerd, dat er een tweede tranche zou komen en dus ook een uitvoeringsperiode na 2018.

ii) de kaderovereenkomst is een intern planningsdocument dat beoogt het toezicht op de uitvoering te vergemakkelijken. Als zodanig is het geen statisch document en kan het dus worden aangepast aan de veranderende omstandigheden op het terrein. In de kaderovereenkomst zijn duidelijk contextuele risico's opgenomen die de uitvoering en de overgang in gevaar zouden kunnen brengen. Veel daarvan zijn werkelijkheid geworden, waardoor dit proces is vertraagd, ondanks de risicobeperkende maatregelen van de Commissie en haar partners.

(iii) overgang is slechts mogelijk wanneer projecten voldoende uitgerijpt zijn. Voor de meeste projecten was dit niet het geval gedurende de eerste 18 maanden, aangezien in die periode pas met de uitrol van de meeste van die projecten werd begonnen. Dit was met name het geval voor de vlaggenschipprojecten.

Tekstvak 4 – Voorbeelden van goede en gebrekkige projectovergangsstrategieën

Vijfde alinea: het ESSN wordt gefinancierd tot begin 2019 (afhankelijk van de uitrol en de wisselkoers). Overgang vereist een bepaalde mate van maturiteit van het project en capaciteit van de daarbij betrokken actoren. Een vroegtijdige overgang zou het risico inhouden van een

wanordelijke exit, met mogelijke verstoringen in het aanbieden van bijstand. Er zijn besprekingen over de overgang en de exit aan de gang en ook in het kader van FRIT II zijn besprekingen gepland.

38.

a) Naar aanleiding van een recent controleverslag heeft de Commissie maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de analyse van de begrote kosten voor alle projectvoorstellen volledig en consequent wordt uitgevoerd. Naast het verplichte dashboard bevat het "enig formulier" sinds eind 2017 een nieuw veld waarin de directe kosten van de projecten worden uitgesplitst naar operationele kosten en steunkosten. Projecten in de steekproef voor dit verslag werden gegund vóór eind 2017.

b) De Commissie wenst erop te wijzen dat de kosten per begunstigde in de meeste projecten voornamelijk afhankelijk zijn van de context en de zaak zelf. Daarom is een analyse van de kosten en het gebruik van kwantitatieve benchmarks moeilijk en is een vergelijkende analyse tussen de voorstellen niet altijd relevant gezien de aard en de ontwikkeling van de dienstverlening, de opgelegde administratieve hindernissen en de transformatie van het bedrijfsmodel.

De Commissie is het ermee eens dat de vaststelling van benchmarks voor de begrotingen moeilijk is.

Deskundigen ter plaatse en deskofficers geven een beknopte beoordeling van de kosteneffectiviteit van de projecten.

Aangezien elk project is gebaseerd op een specifieke analyse van de behoeften die plaats -en tijdsgebonden is, maakt de Commissie projectspecifieke beoordelingen. Een vergelijkende analyse tussen de voorstellen is mogelijk niet altijd relevant.

Tekstvak 5 - Voorbeelden van ontoereikende beoordeling van de redelijkheid van de kosten

Eerste alinea: Zie de antwoorden op punt 38, onder a).

Tweede alinea: Voor dit specifieke project kunnen de kosten per begunstigde bij verschillende subsidies niet worden vergeleken, aangezien de verleende diensten zeer verschillend waren. De aard van de oorspronkelijk verleende diensten evolueerde van primaire gezondheidszorg voor een groot aantal begunstigden naar postoperatieve zorg en lichamelijke revalidatie voor een kleiner aantal begunstigden.

Het bedrijfsmodel is ook anders bij de verschillende projecten: in dit geval heeft het model van de partner om zowel primaire als secundaire gezondheidszorg in dezelfde faciliteit onder te brengen, het mogelijk gemaakt sommige steunkosten te verminderen, terwijl met andere projecten in de gezondheidszorg steun werd verleend aan verschillende faciliteiten, aangepast aan verschillende gezondheidszorgdiensten, met hogere steunkosten tot gevolg.

40. De Commissie is gebonden door de bepalingen van de FAFA betreffende het niveau van gedetailleerdheid dat zij van haar partners kan verlangen. Om de voorwaarden van de FAFA te wijzigen, is de instemming van de partners vereist; de Commissie kan een dergelijke wijziging niet eenzijdig opleggen. De Commissie heeft niettemin aangedrongen op meer informatie, niet het minst met betrekking tot overdrachten aan uitvoerende partners. Dit is gebeurd in het kader van narratieve kostenbeschrijvingen.

Er zij ook opgemerkt dat door de VN uitgevoerde humanitaire projecten worden uitgevoerd onder indirect beheer, na een pijlerbeoordeling.

42. Het ESSN werd als interne benchmark gebruikt en de belangrijkste kwesties tijdens de onderhandelingen over de vaststelling ervan hebben als inspiratie gediend voor de richtsnoeren van de Commissie over de overdracht van contanten, die in uiteenlopende mate werden gebruikt in alle latere grootschalige programma's betreffende overdracht van contanten. De context van Turkije is

zeer specifiek, met name wat de omvang van de operaties betreft, die de in de richtsnoeren voor grootschalige overdrachten van contanten vermelde drempel van 10 miljoen EUR ruimschoots overschrijdt.

43. In de meeste humanitaire en ontwikkelingsprojecten in de hele wereld wordt de bijdrage van de nationale overheden in het kader van hun bestaande systemen niet afgewogen tegen de begroting voor specifieke projecten, maar beschouwd als onderdeel van de beschikbare infrastructuur voor de uitvoering van de projecten.

Wat de overgang betreft, zijn bijdragen van de nationale overheid en overname van kosten welkom. Bijdragen van donoren zouden niet in twijfel mogen worden getrokken.

44.

a) De Commissie zal streven naar een verlaging van de indirecte kosten van projecten voor bijstand in contanten, zoals reeds vastgelegd in de richtsnoeren voor de overdracht van contanten (zie ook punt VII van de samenvatting en aanbeveling 4, onder a)).

De Commissie heeft met de partner onderhandeld over het niveau van de indirecte kosten voor dit project, zoals blijkt uit de desbetreffende documentatie. Zij kan dit echter niet eenzijdig opleggen. Aangezien de FAFA-bepalingen voorschrijven dat het niveau van de indirecte kosten kan oplopen tot 7 % en aangezien de interne bepalingen van de partner, die alleen door zijn raad van bestuur kunnen worden gewijzigd, voorschrijven dat de indirecte kosten moeten worden vastgesteld op 7 % en 6,5 % vanaf eind van 2017, was er weinig ruimte voor onderhandelingen.

b) De toegevoegde waarde van het plaatselijke partnerschap moet worden benadrukt, aangezien dit een essentiële voorwaarde was voor het welslagen van het project. Het door de plaatselijke partners ontwikkelde platform waarborgt kritische aspecten in verband met verantwoordelijkheid ten aanzien van de betrokken bevolking, waardoor het mogelijk is begunstigden te traceren en hen tijdig te informeren. Het platform is ook het instrument dat wordt gebruikt om begunstigden informatie te verstrekken over hun specifieke situatie wanneer onregelmatigheden inzake betaling worden geconstateerd.

Het percentage van de platformvergoeding van de partner die is belast met het beheer van het platform, is gangbaar voor programma's voor de overdracht van contanten waarbij een agentschap van de VN is betrokken. Dezelfde vergoedingen aanrekenen aan het CCTE-programma zou leiden tot een dubbele financiering: deze vergoeding werd niet in rekening gebracht voor het CCTE, juist omdat de Commissie niet zou aanvaarden tweemaal voor dezelfde dienst te betalen.

c) Alles werd in het werk gesteld om te onderhandelen over lagere niveaus van voorfinanciering, maar dit werd niet aanvaard door de partners en kon niet eenzijdig worden opgelegd. De Commissie is gebonden door de bepalingen van de FAFA.

45. De Commissie zou willen herinneren aan het belang van flexibiliteit bij de uitvoering van projecten, om ervoor te zorgen dat partners op het terrein resultaten kunnen boeken, ondanks de juridische/administratieve of operationele problemen die kunnen ontstaan. Verlengingen zonder kosten maken niet noodzakelijkerwijs vertragingen als zodanig uit, maar vormen een mechanisme om vaak in ongunstige en moeilijke omstandigheden resultaten te garanderen en bij te sturen. Zonder dergelijke verlengingen kan de verwezenlijking van de doelstellingen ernstig worden belemmerd, hetgeen kan leiden tot een verspilling van middelen, met andere woorden inefficiëntie.

Projectverlengingen tasten niet systematisch de doeltreffendheid van een project aan en verminderen niet systematisch de beschikbare middelen voor eindbegunstigden. Van de gecontroleerde projecten waarvan de looptijd werd verlengd, werden die verlengingen zorgvuldig gemonitord. De verlengingen kunnen een neutraal, zo niet een positief effect hebben op de doeltreffendheid van de projecten.

In het algemeen zijn de extra administratieve kosten die voortvloeien uit een verlenging zonder kosten minimaal in vergelijking met de voordelen, doordat de partner meer tijd krijgt om zijn activiteiten in dergelijke moeilijke omstandigheden uit te voeren, waarbij de problemen vaak niet onder zijn bevoegdheid vallen. Bovendien leidt een overeengekomen verlenging niet cumulatief tot hogere administratieve kosten aangezien de volledige structuur niet noodzakelijk bij de aanvang van het project voorhanden is.

46. De Commissie benadrukt dat het belangrijk is partners ervan te overtuigen te kiezen voor ambitieuze doelstellingen en hen te helpen bij de verwezenlijking ervan. Dit was het geval voor de meeste projecten en in de meeste gevallen zijn de doelstellingen gerealiseerd, zij het in sommige gevallen met vertraging.

De Commissie is van mening dat het weinig stimulans voor verbetering biedt als partners de mogelijkheid wordt geboden te kiezen voor weinig ambitieuze resultaten. Het is evenzeer van belang voor partners om te weten dat zij niet zullen worden bestraft indien zij de lat hoog leggen, maar dat zij, indien nodig, wijzigingen kunnen aanbrengen om hun doelstellingen te bereiken.

Tekstvak 6 – Voorbeelden van vertragingen en bij projecten ondervonden problemen

Project 2 — Bescherming en duurzame oplossingen bieden aan vluchtelingen en asielzoekers in Turkije

De Commissie is het er mee eens dat de partner bij de uitvoering van het project verscheidene administratieve en technische problemen heeft ondervonden. De Commissie zou ook de ambitie en het belang van het project willen benadrukken, aangezien een verificatieproces op deze schaal een ongekende onderneming was, waarvan het aannemelijk was dat die meer tijd en middelen zou vergen.

Het verificatieproces is in de loop van de tijd sneller gaan verlopen. Aan het begin van het project vonden, gezien de onervarenheid van het aangeworven personeel, dagelijks 10 tot 15 interviews plaats. Naarmate het project vorderde, deed het personeel meer ervaring op, waardoor het project sneller kon worden uitgevoerd. Momenteel worden dagelijks 20 tot 25 interviews afgenomen.

Zo steeg het aantal geverifieerde personen van ongeveer 1 miljoen ten tijde van de controle tot 1,82 miljoen in juli 2018.

Project 10 – Steun voor kwetsbare vrouwen en meisjes

De Commissie heeft reeds met het ministerie van Volksgezondheid overeenstemming bereikt over een duidelijk overgangsproces om veilige ruimten voor vrouwen en meisjes volledig te integreren in het netwerk van gezondheidscentra voor migranten.

51. Toegang tot persoonsgegevens van begunstigden maakt deel uit van de bredere discussie over de regels inzake gegevensbescherming. In de richtsnoeren over grootschalige overdrachten van contanten die de Commissie heeft opgesteld voor partners, is bepaald dat moet worden voorzien in waarborgen voor de bescherming van alle persoonsgegevens, met inachtneming van de internationale en nationale normen op het gebied van gegevensbescherming.

52. De Commissie erkent dat er sprake is van een zwak punt in de toegang tot persoonsgegevens (naam van de begunstigden), maar wenst te benadrukken dat, ondanks het ontbreken van toegang tot de namen van begunstigden, de partners hebben voorzien in robuuste controlemechanismen (zie antwoord onder punt VIII). Bovendien hebben partners een autonome toegang verkregen tot het bankportaal, en een systeem van unieke identificatie ontwikkeld om het risico van onjuiste inschrijvingen te beperken (aangezien de naam en het ID-nummer van elke begunstigde werden vervangen door een uniek nummer dat door de plaatselijke uitvoerende partner wordt gegenereerd).

54. Het resultatenkader van de faciliteit was in ontwikkeling op het moment van de controle en de Commissie blijft doorgaan met die ontwikkeling. Er zijn dan ook geen inherent zwakke punten in het resultatenkader maar slechts tijdelijke problemen die geleidelijk zullen worden aangepakt.

a) De Commissie merkt op dat het resultatenkader nog in ontwikkeling was ten tijde van de controle. Indicatoren en streefwaarden worden momenteel afgerond.

b) Het zal moeilijk zijn de werkelijke bijdrage van de faciliteit aan de globale indicatoren te bepalen, een probleem dat zich voordoet bij de beoordeling van alle ontwikkelingsprogramma's.

c) Het resultatenkader van de faciliteit heeft uitsluitend een mandaat voor de bijstand die in het kader van de faciliteit wordt verleend.

d) De Commissie wil daaraan toevoegen dat het besluit om geen beschermingsindicatoren op te nemen in het resultatenkader van de faciliteit ook gebaseerd was op het idee dat bescherming een allesoverheersende kwestie is die uiteindelijk gericht is op de vergemakkelijking van de toegang tot diensten.

e) De Commissie wenst te benadrukken dat het, aangezien pas in 2018 werd begonnen met de uitvoering van een groot aantal door middel van de faciliteit gefinancierde interventies, moeilijk is om op een uitgebreide en zinvolle manier verslag uit te brengen over de resultaten.

f) Het resultatenkader van de faciliteit bevond zich in 2017 in een proeffase; het wordt momenteel geëvalueerd en werd daarom nog niet gepubliceerd.

56. Sommige van de projecten zijn nog niet afgerond en de doeltreffendheid ervan kan daardoor in dit stadium nog niet volledig worden beoordeeld. Bij de beoordeling van de resultaten ervan moet rekening worden gehouden met de contextuele problemen die de partners tijdens de uitvoering hebben ondervonden.

57. Het ESSN heeft nu meer dan 1,3 miljoen vluchtelingen bereikt.

Op grond van een analyse van de gegevens en een evaluatie van CCTE 1, werd het streefcijfer voor CCTE 2 zelfs verhoogd tot 450 000, op basis van bewijs dat het CCTE-programma inderdaad een nuttig instrument was om schoolkinderen te bereiken.

60. De Commissie wil graag de aandacht vestigen op het belang van een snelle uitvoering, waarbij het gebruik van demografische, eerder dan sociaal-economische criteria van essentieel belang vanwege de beschikbaarheid van gegevens. Daarnaast is het ESSN-systeem ontworpen om de bepalingen van het nationale stelsel van sociale bescherming zoveel mogelijk te evenaren, en daarom werd voorrang gegeven aan demografische criteria, met instemming van de Turkse overheid.

De Commissie wil tevens benadrukken dat volgens studies en evaluaties insluitings-/uitsluitingsfouten in soortgelijke projecten gemiddeld veel hoger zijn.

61. De initiële waarde (100 Turkse lira) werd vastgesteld op basis van het maximum van de bijdrage die arme Turkse families doorgaans ontvangen via het stelsel voor sociale bescherming van de nationale overheid, in het belang van sociale samenhang. Voorts heeft het huidige bedrag van de overdracht in contanten een positief effect, zoals blijkt uit de verschillende resultaatindicatoren die door de partner worden gemonitord. Er zij ook opgemerkt dat de begunstigden van het CCTE en die van het ESSN elkaar voor 80 % overlappen, wat voor veel betrokkenen het bedrag de facto verhoogt.

In elke context moet het te betalen bedrag in het kader van programma's voor de overdracht van contanten worden vergeleken met de bijstand die in gastgemeenschappen wordt verleend. Ondanks het feit dat dat bedrag niet volstaat om in de werkelijke behoeften te voorzien, bleek uit de PDM ("post-distribution monitoring") dat er sprake was van een betekenisvolle impact op de

economische situatie van de begunstigen en op hun voedselconsumptie, en van een duidelijke afname van de afhankelijkheid van een negatief copingmechanisme (zowel voedselconsumptie als bestaansmiddelen). Uit de externe evaluatie van ESSN 1 is gebleken dat volgens de begunstigen de dekking van het huishouden belangrijker is dan de geschiktheid van het uitgekeerde bedrag.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

64. De Commissie wil graag benadrukken dat de meeste projecten tot de verwachte resultaten hebben geleid. Het grootste project, het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN), dat goed is voor 76 % van de toegewezen financiering, heeft op bevredigende wijze zijn doelstellingen bereikt. Voorts merkt de Commissie op dat slechts twee projecten in de gecontroleerde periode werden beëindigd, aangezien de meeste projecten dienen te worden verlengd, wat vooral te wijten was aan de zeer moeilijke context.

65. De Commissie benadrukt dat beide prioritaire gebieden inderdaad werden geprogrammeerd, en dat interventies op het gebied van gemeentelijke infrastructuur niet konden plaatsvinden omdat de projecten die Turkije voor financiering had voorgedragen, niet voldragen waren.

Aanbeveling 1 — Voorzie beter in de behoeften van vluchtelingen aan gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

68. De Commissie is van mening dat de ondersteuning van soortgelijke activiteiten via parallelle instrumenten voor complementariteit heeft gezorgd en niet heeft geleid tot dubbel werk of overlapping, en de Commissie in staat heeft gesteld om sneller te reageren, aangezien verschillende instrumenten op verschillende tijdstippen werden gemobiliseerd.

Aanbeveling 2 — Verbeter de stroomlijning en complementariteit van de bijstand

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 3 — Voer een strategie uit voor de overgang van humanitaire naar ontwikkelingshulp

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 4 — Verbeter de doelmatigheid van projecten voor bijstand in contanten

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie merkt op dat de uitvoering van deze aanbeveling niet alleen van de Commissie afhangt, maar ook van de bereidheid van de partners om deze voorwaarden te aanvaarden.

Aanbeveling 5 – Verbeter [samen met de Turkse autoriteiten] de operationele omgeving voor (i)ngo's

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

72. Ondanks het gebrek aan toegang tot de namen van begunstigen hebben de partners voorzien in robuuste controlemechanismen. De partners en de Commissie zullen bij de Turkse overheid blijven pleiten voor een betere toegang tot primaire gegevens, met de nodige aandacht voor het rechtskader.

Aanbeveling 6 — Verbeter de monitoring en verslaglegging van [de faciliteit] voor vluchtelingen in Turkije

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

a) De Commissie zal blijven samenwerken met de Turkse autoriteiten over deze kwestie met het oog op het waarborgen van volledige toegang tot gegevens voor uitvoerende partners, met inachtneming van het toepasselijke rechtskader.

c) De Commissie merkt op dat de faciliteit niet is bedoeld om alle EU-bijstand aan vluchtelingen in Turkije te coördineren; haar mandaat inzake monitoring en verslaglegging heeft uitsluitend betrekking op bijstand van de faciliteit. De Commissie werkt reeds, in een andere context, aan een algemeen verslag over de tenuitvoerlegging van financiering in verband met de migratiecrisis, dat een aanvulling zal vormen op de specifieke verslaglegging over de faciliteit.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	17.10.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	12.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	2.10.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	9.11.2018

NL PDF ISBN 978-92-847-1129-1 doi:10.2865/606726 QJ-AB-18-025-NL-N

NL HTML ISBN 978-92-847-1138-3 doi:10.2865/518301 QJ-AB-18-025-NL-Q

De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije is het antwoord van de EU op een oproep van de Europese Raad om aanzienlijk meer financiële middelen te verstrekken voor de ondersteuning van vluchtelingen in Turkije. Het is een mechanisme ter coördinatie en stroomlijning van hulp afkomstig van de EU en haar lidstaten. Bij de controle onderzochten we of de faciliteit de vluchtelingen in Turkije doeltreffend ondersteunde door ons te richten op het beheer van de faciliteit en op de tot dusver bereikte resultaten in het kader van haar humanitaire component. We constateerden dat de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije in een moeilijke context snel 3 miljard EUR wist te mobiliseren om vlot te reageren op de vluchtelingencrisis. Toch werd de doelstelling om deze respons doeltreffend te coördineren niet volledig verwezenlijkt. De gecontroleerde projecten boden nuttige steun voor vluchtelingen; de meerderheid ervan heeft de outputs gerealiseerd, maar de helft ervan heeft nog niet de verwachte resultaten opgeleverd. Verder stelden we vast dat er ruimte is om de doelmatigheid te verbeteren van projecten voor bijstand in contanten. Daarom concluderen we dat de faciliteit doeltreffender had kunnen zijn en meer waar voor haar geld had kunnen bieden.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.