

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2022

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2022

Nederland is gebaat bij een stabiele, veilige en duurzame wereld. Om dit te bereiken draagt BZ, onder andere, bij aan ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten die gericht zijn op zaken als het bestrijden van de grondoorzaken van armoede, terreur, migratie en klimaatverandering. Dit doet het ministerie met nationale partners, waaronder het maatschappelijk middenveld, en internationale partners. De context waarin een deel van deze activiteiten wordt geïmplementeerd is evenwel volatiel en fragiel, waarbij het risico op fraude en corruptie groter is. Om correcte en efficiënte besteding van de Nederlandse financiële middelen te borgen, zet het ministerie in op het voorkomen van fraude bij BZ-gefinancierde activiteiten. Hiervoor beschikt het ministerie over preventie- en controlemechanismen. Helaas moet geconstateerd worden dat gevallen van fraude zich desondanks voordoen. Middels deze brief wil ik u informeren over het proces rond de afhandeling van (vermoedens van) fraudezaken, de continue inzet op preventie, alsmede de deling van informatie naar uw Kamer. Conform de afspraak vastgelegd tijdens de Begrotingsbehandeling BHOS 2021 om alle gegrond verklaarde fraudemeldingen met een impact¹ voor BZ van minimaal € 100.000 per Kamerbrief aan de Kamer te melden, informeer ik u tevens over drie recentelijk gegrond verklaarde fraudemeldingen. Hierbij geef ik tevens informatie over door het ministerie ondernomen acties om de gefraudeerde bedragen terug te vorderen en de kans op herhaling te minimaliseren. Ook geef ik u informatie over de afronding van een eerder aan uw Kamer gemelde, bewezen fraudemelding.

¹ Onder financiële impact wordt verstaan de financiële grootte van het fraudegeval. Op welke manier dit verder met het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt verrekend, wordt hierbij niet meegenomen. (Toekomstige) succesvolle terugvorderingen en verrekeningen zijn niet meegenomen in de berekening. Het kan dus zijn dat een fraudezaak € 100.000 aan financiële impact heeft, maar de organisatie dit geheel terugbetaalt, waardoor er geen *financiële schade* is voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het proces omtrent fraudemeldingen

Graag bied ik uw Kamer in deze brief meer inzicht in de omgang met fraudemeldingen binnen door BZ-gefinancierde activiteiten.

Vermoedens van fraude en/of corruptie rond BZ-gefinancierde activiteiten worden bij het BZ Expertise Centrum Malversaties (ECM) gemeld. In de praktijk wordt dit gedaan door de budgethouder op het ministerie of de post, door contractpartners, of door externe melders². Het Ministerie voert een *zero-tolerance for inaction* beleid aangaande fraude en corruptie. Dit houdt in dat het Ministerie verwacht dat ieder gefundeerd vermoeden van fraude en/of corruptie wordt onderzocht, dat het Ministerie hierover direct geïnformeerd wordt en eventueel passende maatregelen worden genomen. De uitwerking van dit beleid wordt in de alinea's hieronder verder toegelicht.

Fraudevermoedens worden door het Expertisecentrum Malversaties (ECM) geregistreerd. Afhankelijk van de ernst en inhoud van de melding worden vervolgstappen bepaald. Vervolgstappen zijn – bijvoorbeeld – het instellen van een (accountants)onderzoek, een gesprek met de betrokken organisatie en/of melder, en het opschorten van lopende betalingen. Daarnaast wordt de betrokken Directeur-Generaal van een melding op de hoogte gesteld, waarbij het van belang is dat de anonimiteit van eventuele melders gewaarborgd wordt.

Wanneer het ECM, op basis van een (forensisch of accountants-) onderzoek, een fraudemelding als gegrond aanmerkt, worden stappen genomen om de financiële schade niet ten laste te laten komen van de BZ-begroting. Dit kan bijvoorbeeld door het in gang zetten van een terugvorderingsprocedure, of door het lager vaststellen van een subsidie.

Statistieken³

Hieronder vindt u een overzicht van het aantal binnengekomen meldingen per jaar, alsook hoeveel hiervan inmiddels gegrond dan wel ongegrond zijn verklaard, en hoeveel er momenteel nog worden onderzocht.

In 2021 zijn er 115 vermoedens van malversaties gemeld bij het ECM. Dit is een significante stijging ten opzichte van 2020 (74 meldingen). Deze stijging is niet per se een indicatie dat fraude en corruptie is toegenomen. Enerzijds kan dit namelijk verklaard worden door een wijziging in de registratiemethodiek. Waar eerder in clusters werd geregistreerd, worden gezamenlijk gemelde vermoedens binnen één programma van dezelfde organisatie nu onder aparte nummers geregistreerd. Deze aanpassing is gedaan om individuele zaken beter te kunnen volgen. Anderzijds wordt meer ingezet op detectie van (potentiële) fraude en corruptie door een versterkte inzet hierop vanuit ECM, de beleidsdirecties en de posten.

Jaar	Totaal	Gegrond	Ongegrond	In onderzoek
2021	115	50	25	40
2020	74	36	16	22
2019	74	49	21	4
2018	68	38	27	3
2017	26	14	12	0

² Gebruikt wordt gemaakt van de term melder in plaats van klokkenluider, omdat niet altijd sprake is van een klokkenluider zoals bedoeld onder de Wet Huis voor Klokkenluiders en/of Directive 2019/1937 van het Europese Parlement en de Raad van de EU.

³ Peildatum 1 april 2022.

Hieronder vindt u een overzicht met de financiële impact van gegrond verklaarde fraudemeldingen per jaar, afgezet tegen het jaarlijkse ODA budget, alsook een berekend gemiddelde.

Jaar	Financiële impact ¹ bewezen malversaties	ODA budget	% impact t.o.v. ODA budget
2021	€ 0,73 mln	€ 3,70 mld	0,02%
2020	€ 0,94 mln	€ 3,68 mld	0,03%
2019	€ 4,96 mln	€ 3,55 mld	0,14%
2018	€ 15,70 mln	€ 3,57 mld	0,44%
2017	€ 2,43 mln	€ 3,33 mld	0,07%
Gemiddelde over 2017 – 2019 ¹		€ 10,45 mld	0,22%

¹ Aangezien er nog een significant aantal meldingen uit 2020 en 2021 in onderzoek zijn, zijn deze jaren niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde.

Preventie

Een deel van de door BZ gefinancierde activiteiten vindt plaats in fragiele en volatiele regio's en omstandigheden, waarbinnen het risico op fraude en corruptie per definitie groter is. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zet permanent in op de toepassing en doorontwikkeling van risicomangement om de kans op succesvolle projectimplementatie te vergroten en de kans op onregelmatigheden en afwijkingen, bijvoorbeeld als gevolg van fraude en/of corruptie, te verkleinen. Het Ministerie speelt hier primair op in door inzet van risicomangers en het opstellen van een zogeheten risicoparagraaf voor alle – potentiële – nieuwe activiteiten. Bij de risicoparagraaf worden risico's op fraude en corruptie op context-, programma- en organisatieniveau ingeschat, alsmede mitigerende maatregelen geformuleerd om zowel de kans als de impact van deze risico's te minimaliseren. Om de kwaliteit van adequate risico-inschattingen te waarborgen, is er, los van de inzet van risicomangers, een opleidingsmodule voor betrokken medewerkers. Daarnaast dient iedere organisatie waar het Ministerie een contract boven € 1 miljoen mee aangaat, een integriteitsanalyse (i.e. *Organisational Risk and Integrity Assessment*) te doorlopen.

In het geval van bewezen fraude of corruptie sluit het Ministerie de betreffende organisatie dan wel uit van vervolgfianciering, dan wel wordt er toegezien op implementatie van geleerde lessen en verbeterde controle- en monitoringsmechanismen om de kans op herhaling te verkleinen. Evengoed scherpt het Ministerie haar eigen procedures en monitoring aan op basis van geleerde lessen.

Informatievoorziening

Het Ministerie informeert uw Kamer over fraudezaken op drie verschillende manieren. Allereerst verschijnen alle gegrond verklaarde zaken in het departementaal jaarverslag, zoals vastgelegd in de Nota Beheer en Toezicht uit 1998⁴. Daarnaast is tijdens de Begrotingsbehandeling BHOS 2021 afgesproken dat ik uw Kamer middels een Kamerbrief tussentijds op geanonimiseerde basis zal informeren over gegrond verklaarde fraudezaken met een (Nederlandse) financiële impact van minimaal € 100.000. Tot slot zullen alle gegrond verklaarde malversaties ook digitaal vermeld worden op het openbaar toegankelijke OS-portaal.

⁴ Document Nota Beheer en Toezicht 1998

Het Ministerie brengt geen informatie naar buiten over nog in onderzoek zijnde zaken, omdat dit (mogelijk) ten onrechte de reputatie van de organisatie kan schaden, alsmede de voortgang van het onderzoek kan verstoren.

Mogelijk bestaat er bij u behoefte aan meer informatie over het proces van registratie en afhandeling van fraudemeldingen. Daarom wil ik het aanbod doen om uw vaste Kamercommissie BHOS via een technische briefing uitgebreider te informeren over het proces en beleid rondom fraudemeldingen.

Gegrond verklaarde fraudemeldingen

Zoals hierboven vermeld informeer ik uw Kamer hierbij over de volgende drie gegrond verklaarde fraudemeldingen.

19-06 – Zuid Sudan

In 2019 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken onregelmatigheden geconstateerd bij een project in Zuid-Sudan. Deze onregelmatigheden kwamen aan het licht toen de partner in gebreke bleef bij het aanleveren van de vereiste verantwoordingsdocumenten in het kader van de eindrapportage. Zowel het betrokken veldkantoor in Kenia, alsmede het secretariaat van deze contractpartner in Londen, bleken verlaten. Uit de eerdere, reguliere monitoringsprocessen waren geen onregelmatigheden naar boven gekomen en met de organisatie bestond een goed, langlopend samenwerkingsverband, waarbij de activiteiten, tot dat moment, naar tevredenheid waren uitgevoerd.

Het Ministerie heeft een onderzoek laten uitvoeren, waarbij met de beschikbare gegevens niet kon worden aangetoond dat alle middelen voor projectdoeleinden zijn aangewend. De financiële impact van de openstaande vordering betreft, met € 2.216.044, een groot bedrag. Het Ministerie heeft zich dan ook tot het uiterste ingespannen om het openstaande bedrag terug te vorderen, mede door inzet van een advocatenkantoor. Bij het hierop volgende onderzoek is beslag gelegd op de achtergebleven documenten en computers en is getracht de geldstromen inzichtelijk te maken. Ook hebben het Ministerie en het advocatenkantoor meerdere pogingen ondernomen om met de betrokken bestuurders in contact te komen en hen aansprakelijk te stellen. Hiertoe is aangifte gedaan in het Verenigd Koninkrijk, waar de organisatie geregistreerd stond. Deze aangifte is geseponeerd omdat de Britse autoriteiten onvoldoende aanknopingspunten voor onderzoek zagen. Daarmee zijn de juridische mogelijkheden tot terugvordering op dit moment uitgeput, maar als zich alsnog nieuwe verhaalsmogelijkheden voordoen zal het ministerie deze uiteraard benutten.

20-54 – Kenia

In 2021 heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een forensisch accountantsonderzoek laten uitvoeren, na vermoedens van fraude bij een voormalige contractpartner in Kenia, waarvan het contract inmiddels is afgelopen.

Het accountantsonderzoek maakt duidelijk dat € 889.821 van de Nederlandse bijdrage als onrechtmatig besteed aangemerkt dient te worden. Daarnaast kon de in het projectvoorstel vermelde eigen bijdrage van de organisatie aan het programma t.w.v. € 913.546 niet worden aangetoond door de organisatie. Dit zijn significante bedragen die helaas ook een negatieve impact hebben gehad op de uitvoering van het project.

Een deel van de projectfondsen is direct na ontvangst opgenomen van de bankrekening. Hiervan kon vervolgens niet worden aangetoond dat deze bedragen voor projectdoeleinden zijn gebruikt. Daarnaast is gefraudeerd met declaraties voor vervoerskosten, zijn er ongeldige salariskosten opgevoerd, is er sprake geweest van dubbelfacturering en zijn er kosten opgevoerd voor de constructie van een gebouw dat uiteindelijk nooit is gebouwd. Ook kon de organisatie onvoldoende onderbouwen of fondsen die betaald zijn aan sub-partners daadwerkelijk door deze sub-partners zijn aangewend voor de implementatie van het project en is er sprake geweest van belangenverstrengeling.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal het onrechtmatige bedrag terugvorderen van de contractpartner. Daarnaast onderzoekt het Ministerie welke geleerde lessen getrokken kunnen worden uit deze zaak en beraamt het zich op mogelijke juridische stappen die kunnen worden genomen in Kenia.

22-28 – Zuid-Sudan

Op 5 april 2022 is het ECM geïnformeerd over onregelmatigheden bij een partnerorganisatie. Deze onregelmatigheden kwamen aan het licht tijdens een reguliere financiële rapportage van de organisatie.

Hierop heeft de organisatie een extern accountantsonderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek toont aan dat de financieel medewerker van de partnerorganisatie in Zuid-Soedan een bedrag van € 121.387 heeft gefraudeerd door fictieve kosten op te voeren en meerdere keren kleinere cash bedragen op te nemen. Er is een strafrechtelijke procedure naar de medewerker gestart en de partnerorganisatie dekt het gefraudeerde bedrag vanuit haar eigen middelen.

De partnerorganisatie, waarmee het Ministerie een langlopende samenwerking heeft, scherpt de interne controle- en monitoringsmechanismen aan. Verder heeft de organisatie de tekenbevoegdheden van de financiële medewerkers structureel beperkt en worden de mogelijkheden onderzocht om de financiële administratie van kleine veldkantoren uit te laten besteden.

Afronding eerder gemelde fraudemelding

17-12 – Tanzania

Op 21 december 2018 is uw Kamer geïnformeerd over een gegrond verklaarde fraudemelding bij een infrastructureel project in Tanzania⁵, die plaatsvond in de periode 2009–2013. Ook bent u destijds vertrouwelijk geïnformeerd over het betreffende project en de naam van de contractpartner. Aanvullende Kamervragen zijn door de toenmalige Minister voor BHOS beantwoord op 22-01-2019.⁶ Een actieplan, opgesteld door de contractpartner in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is in werking gesteld om ofwel de ontbrekende infrastructuur alsnog te realiseren, ofwel de gemalverseerde middelen terug te vorderen. Over de uitkomsten hiervan zou uw Kamer geïnformeerd worden.

Gezien de voortdurende, ontbrekende capaciteit van relevante, uitvoerende Tanzaniaanse partijen en de uitdagende context in het land, is geconcludeerd dat het alsnog realiseren van de ontbrekende infra-

⁵ Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 59

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1243

structuur niet mogelijk wordt geacht. Op basis hiervan heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken het definitieve schadebedrag vastgesteld. Besloten is dit bedrag terug te vorderen bij de betreffende contractpartner, om zodoende de schade te verhalen op de Tanzaniaanse partijen waar de malversatie plaatsvond.

Middels een veldverificatie bleek een gedeelte van de infrastructuur alsnog gerealiseerd, waardoor het definitieve schadebedrag van € 618.500 lager is dan de maximale schade van € 859.068 die eerder in de Kamerbrief

van 21 december 2018 werd genoemd. Op basis van een nog openstaande slotbetaling aan dezelfde contractpartner, voor een andere activiteit, is het terug te vorderen bedrag vastgesteld op € 323.228. De contractpartner zal dit bedrag middels een regeling in termijnen terugbetalen. Met het aangaan van deze betalingsregeling beschouwt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de fraudezaak als gesloten.

Ik hoop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher