Algemene Rekenkamer

Verantwoording van de hulpgelden 2012 voor Haïti

Verantwoording van de hulpgelden 2012 voor Haïti

De tekst van *Verantwoording van hulpgelden 2012 voor Haïti* is vastgesteld op 9 december 2013.
Het rapport is op 11 december 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1 Onderzoek in het kort 3

2 Besteding SHO-geld Haïti in 2012 7

2.1 SHO-geldstromen voor Haïti 7
2.2 Bestedingen in Haïti 9

3 Verantwoording SHO 2012 12

3.1 Ontwikkeling SHO-rapportages Haïti 12
3.2 Aansluiting tussen geplande en gerealiseerde doelen 14
3.3 Format bij de jaarrekening 16
3.4 Apparaatskosten 16
3.5 Kosten voor programmamanagement 17
3.6 Innovaties in monitoring en verantwoording 18

4 Toezicht door het Ministerie van Buitenlanse Zaken 21

4.1 Toezicht algemeen 21
4.2 Beoordeling SHO-rapportage 21

5 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer 23

5.1 Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking 23
5.2 Reactie SHO 24
5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer 25

Bijlagen

Overzicht conclusies en aanbevelingen 26
Aanpak onderzoek 28
Afkortingen 30
Literatuur 31

1 Onderzoek in het kort

De jaarlijkse verantwoording van de SHO over de Haïti-hulpgelden is over 2012 op een aantal belangrijke punten wederom verbeterd. De transparantie over de besteding van de gelden is hiermee verder toegenomen. Dit komt naar voren uit ons onderzoek, het derde onderzoek in een reeks tot en met 2016.[1]

Achtergrond

In januari 2010 is Haïti zwaar getroffen door een aardbeving. Daarna is via een nationale televisieactie in totaal € 112 miljoen opgehaald door de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) om te besteden aan hulp voor en in Haïti. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft hier € 41,7 miljoen aan bijgedragen.

Kort na de ramp heeft de Algemene Rekenkamer in overleg met de SHO en het Ministerie van BZ besloten om de besteding en de verantwoording van het overheidsgeld te controleren. Wij vinden het belangrijk dat hulporganisaties transparant maken hoe en waaraan zij de hulpgelden besteden. Zo weet het Nederlandse publiek ook waar zijn donaties naartoe gaan. Onze blik op transparantie betreft niet alleen de financiën, maar ook de resultaten: wat hebben de hulporganisaties bereikt versus wat wilden zij bereiken.

Conclusies

Eind 2012 is een groot deel van de Haïti-hulpgelden (86%) uitgegeven. Voor vijf organisaties waren de activiteiten met de Haïti-hulpgelden eind 2012 afgerond. Het meeste geld is - net als in eerdere - jaren besteed aan het verschaffen van onderdak en aan water en sanitaire voorzieningen.

We lichten hieronder toe op welke punten de SHO de jaarlijkse verantwoording over de Haïti-hulpgelden heeft verbeterd.
Ten eerste geeft de SHO in de Verantwoordingsrapportage 2012 meer inzicht in de geldstromen tussen de hulporganisaties en de internationale koepelorganisaties, zusterorganisaties en veldkantoren. Zo is nu zichtbaar hoeveel geld er via de internationale koepelorganisaties en zusterorganisaties naar de veldkantoren en partnerorganisaties in Haïti gaat.
Ten tweede biedt de rapportage ook beter inzicht in de aansluiting tussen de geplande en gerealiseerde resultaten en staat er een toelichting bij afwijkingen in de realisatie. De SHO heeft oorzaken genoemd voor de meeste verschillen tussen planning en realisatie van de projecten, echter die uitleg is soms erg summier.

Daarnaast zal de SHO bij toekomstige acties toezien op het gebruik van een financieel format voor de jaarrekening door de (gast)deelnemers. De SHO heeft geen toezeggingen gedaan op onze aanbeveling uit 2011 over de inhoudelijke controle door de accountant van de feitelijke invulling van het financiële format.
Dit jaar rapporteert de SHO ook over de programmamanagementkosten per organisatie; helaas kunnen we door de verschillende definities die worden gebruikt (de kosten van) de organisaties niet vergelijken.

1 Zie www.rekenkamer.nl.

Kerncijfers

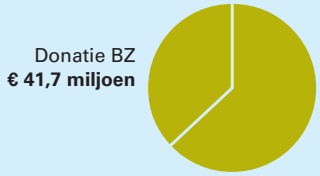
Aardbeving

- 12 januari 2010
- 220.000 doden
- meer dan 300.000 gewonden
- 1,5 miljoen Haïtianen dakloos
- de infrastructuur van hoofdstad Port-au-Prince werd grotendeels vernield

Financieel

Donaties voor Haïti (2010 t/m 2014)

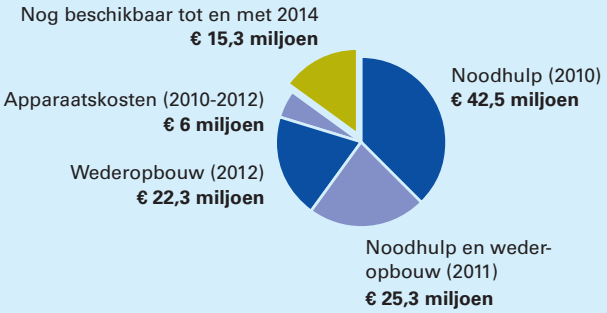
Totaal: €112,8 miljoen



Van dit bedrag is **€111,4 miljoen** beschikbaar voor Haïti

Uitgaven tot en met 2012

Totaal: €96,1 miljoen (86%)



Deelnemers Haïti-actie

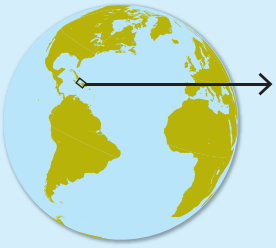
Negen* vaste deelnemers:

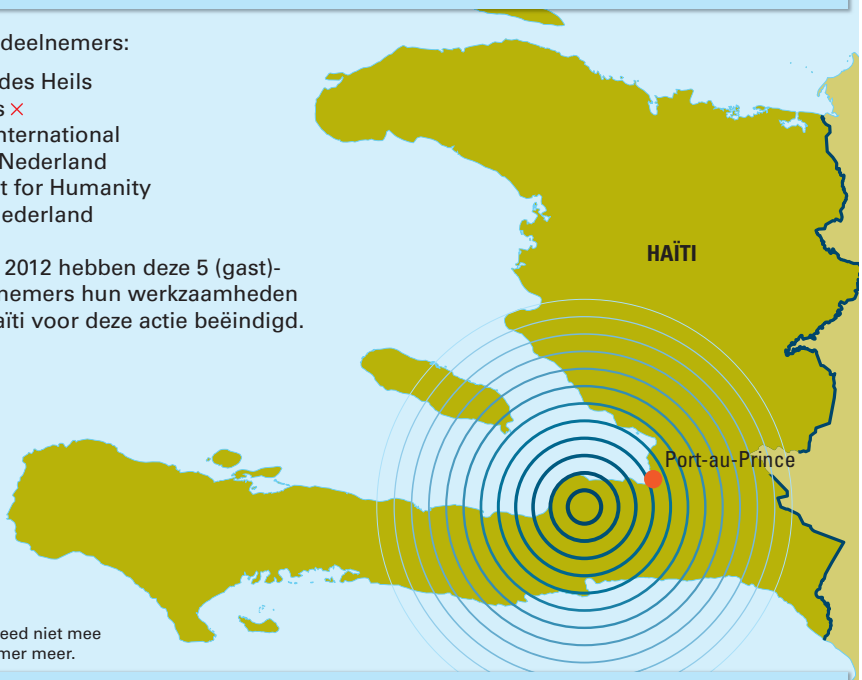
- Cordaid ×
- Nederlandse Rode Kruis
- ICCO en Kerk in Actie
- Oxfam Novib ×
- Save the Children
- Tear ×
- Terre des Hommes ×
- UNICEF Nederland
- World Vision

Zes gastdeelnemers:

- Leger des Heils
- Dorcas ×
- VNG International
- CARE Nederland
- Habitat for Humanity
- Plan Nederland

× = Eind 2012 hebben deze 5 (gast)-deelnemers hun werkzaamheden in Haïti voor deze actie beëindigd.



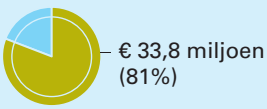


* Stichting Vluchteling, ook een vaste SHO-deelnemer, deed niet mee aan de Haïti-actie. Tear is inmiddels geen vaste deelnemer meer.

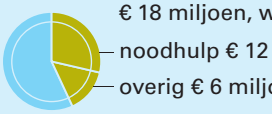
Financiële steun Ministerie van BZ

Donatie:

Als voorschot overgemaakt tot en met 2012:



Definitief afgerekend tot en met 2012:



Joris Fiselier *Infographics*

Het Ministerie van BZ heeft de accountantsrapportages over 2011 goedgekeurd. De beoordeling van de accountantsrapportages over 2012 is nog niet afgerond en nemen wij mee in onze rapportage over 2013. Ook zal het Ministerie van BZ zo nodig door een eigen slotaudit zorg dragen voor voldoende zekerheid op het moment van vaststelling van de subsidie.

Aanbevelingen

Wij zijn vanuit het oogpunt van transparantie positief over de ontwikkeling van de voortgangsrapportages over de besteding van de Haïti hulpgelden en het toezicht daarop door het Ministerie van BZ.
Met het oog op de financiële en de inhoudelijke SHO-eindrapportage in 2015 en met het oog op toekomstige hulpacties willen wij de SHO en de minister van BZ de volgende aandachtspunten meegeven.

- Verschillen planning en realisatie

Voor SHO: Zorg dat voor de Haïti-actie substantiële verschillen tussen planning en realisatie voldoende worden toegelicht.

- Tussentijdse beoordeling

Vijf organisaties zijn eind 2012 klaar met hun werkzaamheden in Haïti, terwijl de actie nog loopt tot en met 2014 en geëvalueerd wordt in 2015. Wij bevelen de SHO aan om bij langlopende hulpacties organisaties die hun activiteiten al in een vroeg stadium hebben afgerond in het jaar na afsluiting een eindevaluatie op te laten maken. De SHO zou daarna de substantiële verschillen tussen planning en realisatie van resultaten expliciet kunnen beoordelen.
Wij bevelen het Ministerie van BZ aan om de subsidiebeschikking zodanig aan te passen dat zij bij toekomstige langlopende hulpacties voorziet in een tussentijdse afsluiting en beoordeling voor organisaties die hun activiteiten in een vroeg stadium hebben afgerond.

- Eenduidige definitie programmamanagementkosten

Wij bevelen de SHO aan om te bevorderen dat deelnemers die niet gebonden zijn aan de werkwijze van een internationale koepel bij toekomstige hulpacties een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten hanteren. Wij bevelen het Ministerie van BZ aan om in internationaal verband in te zetten op een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten.

- Financieel format

Wij bevelen de SHO aan om te zorgen dat de (gast)deelnemers het financiële format niet alleen gebruiken maar het format ook inhoudelijk laten controleren op getrouwheid door hun huisaccountant. Wij bevelen het Ministerie van BZ aan om de SHO erop te wijzen dat accountantscontrole op inhoud van de formats wenselijk is.

Verschillende SHO-(gast)deelnemers hebben voorbeelden aangeleverd hoe zij op een innovatieve manier monitoren en verantwoorden. Wij hebben het voornemen om over deze en andere voorbeelden met (deelnemers van) de SHO in gesprek te gaan.

Onderzoeksopzet

Dit rapport betreft onze bevindingen over de verantwoording over de besteding van de hulpgelden in 2012. Voor de onderzoeksvragen en de gehanteerde normen en werkwijze verwijzen we naar bijlage 1.
We blijven de Tweede Kamer periodiek informeren met tussentijdse rapportages over de verantwoording van de wederopbouw die de SHO uitvoert in Haïti. Nadat de SHO de formele verantwoording eind 2015 heeft afgerond, zullen wij in 2016 ons eindrapport publiceren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een cijfermatige analyse van de besteding van de SHO-geldstroom. Deze analyse hebben we gebaseerd op de SHO- verantwoordingsrapportage over 2012 (SHO, 2013). In hoofdstuk 3 beoordelen we die SHO-rapportage over 2012 en de mate waarin de SHO onze eerdere aanbevelingen heeft opgevolgd. In hoofdstuk 4 gaan we in op het toezicht van het Ministerie van BZ. We sluiten in hoofdstuk 5 af met de reacties van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van de SHO en ons nawoord.

2 Besteding SHO-geld Haïti in 2012

Eind 2012 is een groot deel van de Haïti-hulpgelden (86%) uitgegeven. Vijf organisaties hebben hun activiteiten die gefinancierd werden met de Haïti-hulpgelden eind 2012 afgerond. Het meeste geld is, net als in eerdere jaren, besteed aan het verschaffen van onderdak en aan water en sanitaire voorzieningen.

Leeswijzer

We beginnen in § 2.1 met een overzicht van de geldstromen: hoeveel is er opgehaald en hoe is het verdeeld binnen over de SHO. In § 2.2 laten we zien waaraan het geld is besteed in 2012 en hoe de bestedingen van de (gast)deelnemers zich ontwikkelen.

2.1 SHO geldstromen voor Haïti

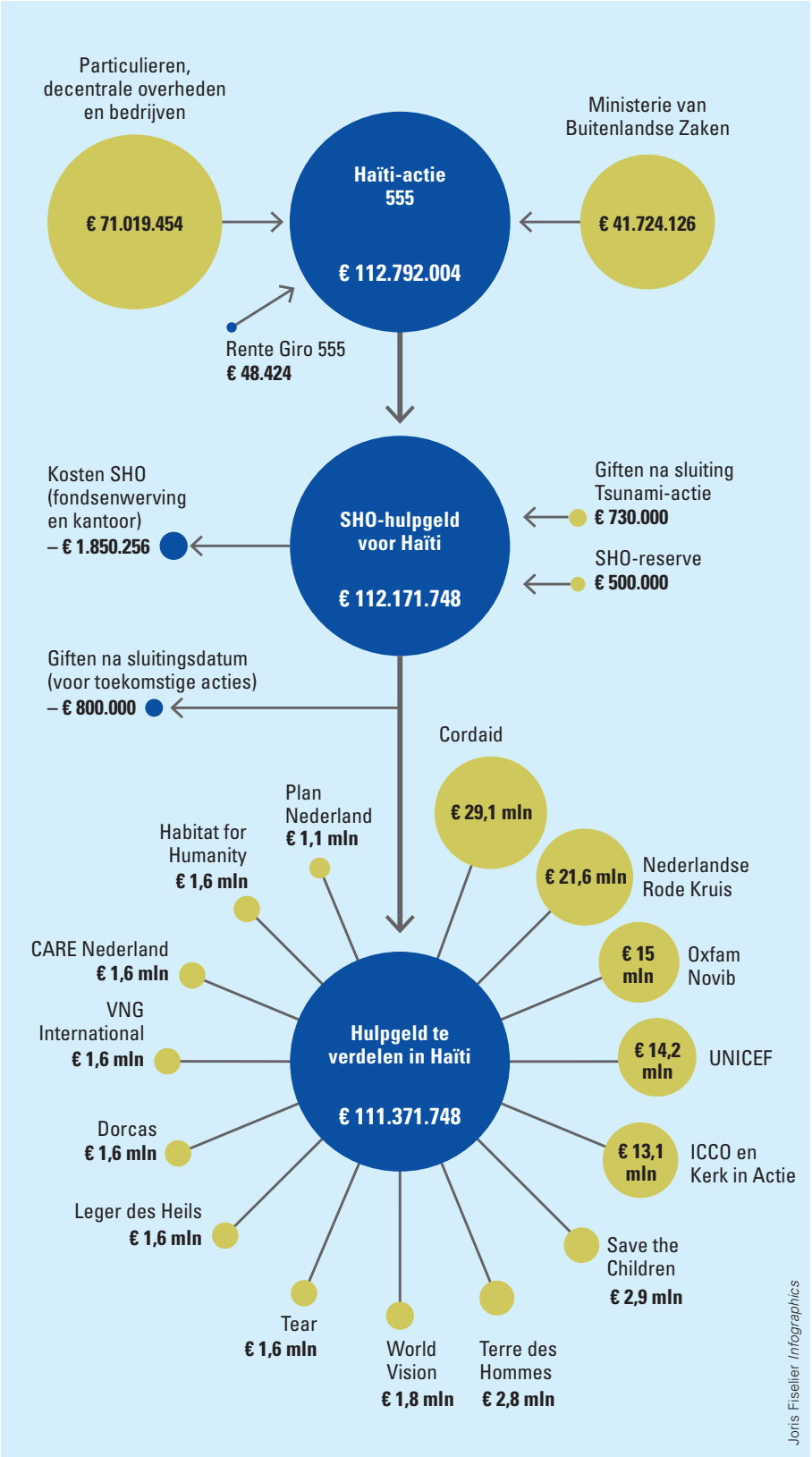
Bij de publieksactie voor de slachtoffers van de aardbeving in Haïti heeft de SHO € 112,8 miljoen opgehaald, waarvan € 41,7 miljoen van het Ministerie van BZ.
Aan het basisbedrag heeft de SHO de volgende geldstromen toegevoegd:

- € 730.000 dat resteerde van de vorige SHO-actie;
- € 500.000 uit de SHO-reserve.

Na de sluitingsdatum van de Haïti-actie is nog € 800.000 aan giften binnengekomen. Dit bedrag is niet toegevoegd aan de opbrengsten, maar is ingezet voor volgende SHO-acties, in dit geval voor de Pakistanactie in 2010.[2] De SHO maakt ruim € 1,8 miljoen aan kosten voor de fondsenwerving, administratie en verantwoording van het geld. Na aftrek van deze kosten blijft er € 111,4 miljoen over. Dat bedrag is verdeeld tussen de vijftien deelnemende hulporganisaties om uit te geven in Haïti. Figuur 2 laat een overzicht zien van de geldstromen.

2 Deze maatregel is voorzien in het beheersplan van maart 2010. Dit beheersplan bevat afspraken over hoe de SHO en de (gast)deelnemers van de SHO zullen omgaan met verantwoording, communicatie en coördinatie over de hulp aan Haïti.

Figuur 2 Overzicht verdeling geldstromen SHO hulpgelden voor Haïti



Bron: gebaseerd op cijfers uit de Vijfde SHO-rapportage (SHO, 2013)

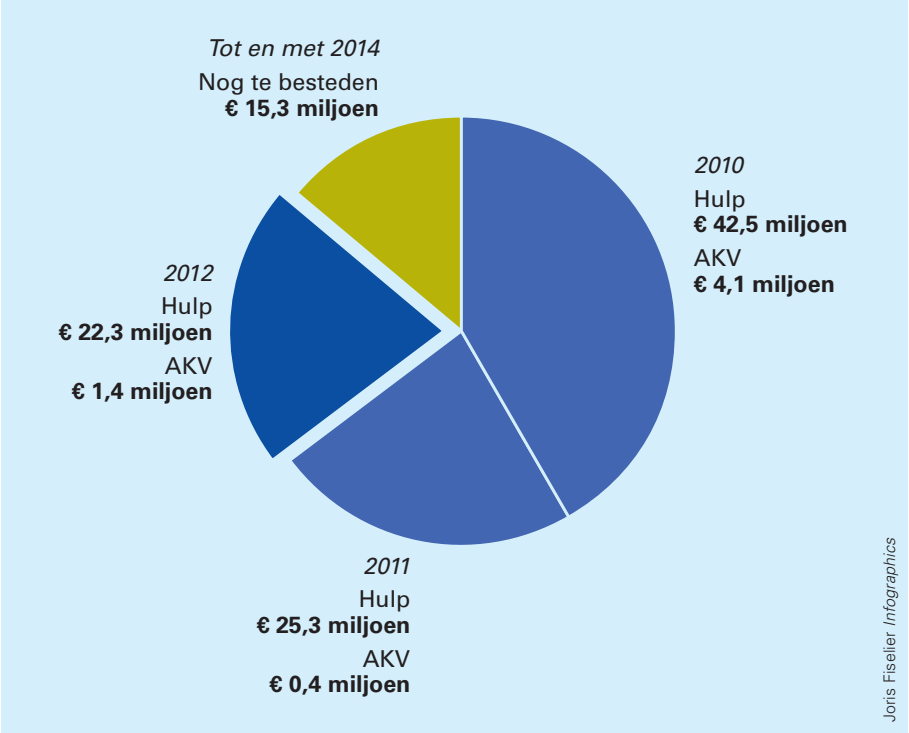
2.2 Bestedingen in Haïti

Stand van zaken bestedingen

Tot en met 2012 is € 96,1 miljoen van de SHO-hulpgelden voor Haïti besteed (86%), waarvan € 90,1 miljoen aan uitgaven in de clusters en € 6,0 miljoen aan apparaatskostenvergoeding (AKV). AKV zijn kosten die de SHO-deelnemers maken ter voorbereiding en coördinatie van de hulpverlening. Onder AKV vallen kosten ten behoeve van het beoordelen, coördineren, controleren en verantwoorden van de hulpprogramma's.
In het verslagjaar 2012 is € 22,3 miljoen besteed in de clusters en bedroeg de AKV € 1,4 miljoen. In 2012 is alleen nog geld aan wederopbouw besteed.

Figuur 3 geeft de totale besteding aan hulp en AKV van 2010-2012 weer, en laat zien hoeveel van de € 111,4 miljoen nog besteed dient te worden tot en met 2014.

Figuur 3 Besteding van totaalbedrag € 111,4 miljoen tot en met 2012



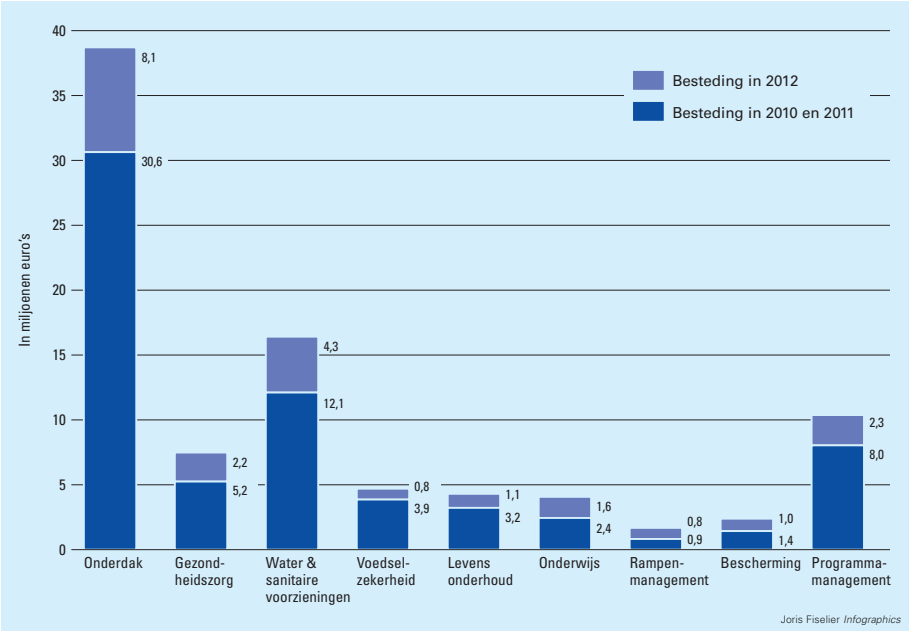
Bron: gebaseerd op cijfers uit de Vijfde SHO-rapportage (SHO, 2013)

Bestedingen per cluster

De hulp aan Haïti is verdeeld in thematische clusters naar het voorbeeld van de UN-OCHA clusters.[3] Figuur 4 laat zien hoe besteding heeft plaatsgevonden over de negen clusters in 2010 en 2011 samen en in 2012. Net zoals in de voorgaande twee jaren is het grootste deel besteed aan het verschaffen van onderdak, gevolgd door water en sanitaire voorzieningen, en programmamanagementkosten. Programmamanagementkosten zijn kosten die die de SHO-deelnemers ter plaatse maken ter ondersteuning van de programma's, zoals personeelskosten, kantoorhuur, transport, monitoring en evaluatie. Het verschil met AKV is dat de programmamanagementkosten in Haïti zelf worden gemaakt, terwijl AKV voornamelijk buiten Haïti worden gemaakt.

3 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, het VN-bureau dat de humanitaire hulp coördineert na grote natuurrampen.

Figuur 4 Besteding per cluster tot en met 2012, exclusief AKV van € 5,99 mln.

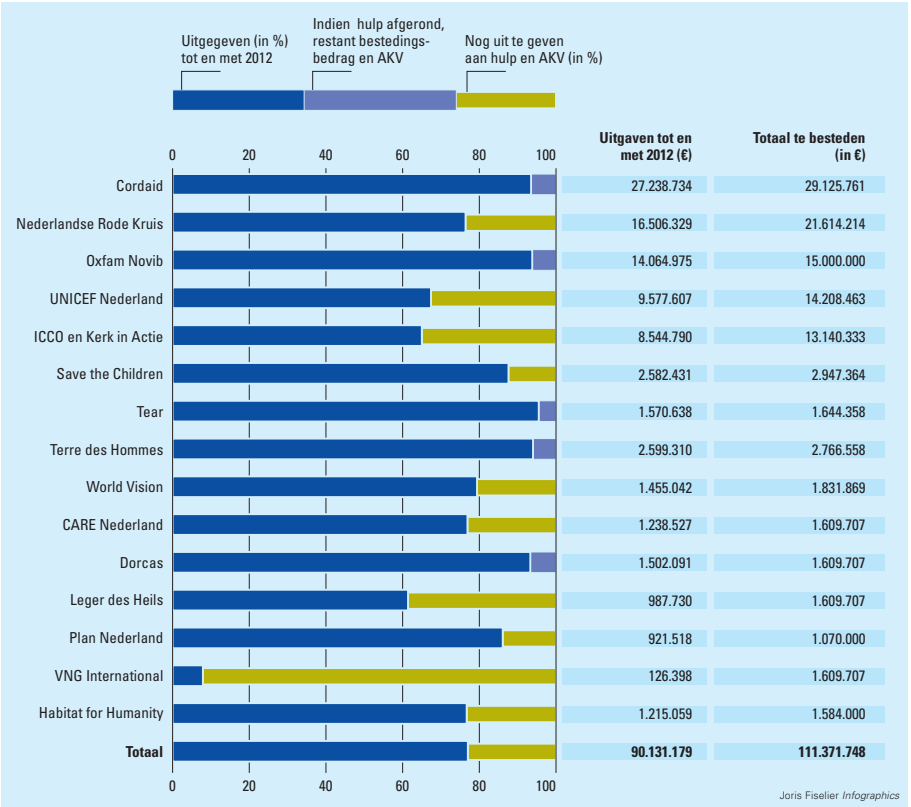


Bron: gebaseerd op cijfers uit de Vijfde SHO-rapportage (SHO, 2013)

Bestedingen per SHO-deelnemer

In figuur 5 is per deelnemende organisatie weergegeven welk deel van de hulpgelden tot en met 2012 is uitgegeven.

Figuur 5 Bestedingen per organisatie tot en met 2012 in procenten van het ontvangen bedrag



Bron: gebaseerd op cijfers uit de Vijfde SHO-rapportage (SHO, 2013)

Vijf SHO-deelnemers hebben eind 2012 hun hulpprogramma's in Haïti afgerond:

- Dorcas (afgerond in 2011);
- Tear (afgerond in 2011);
- Terre des Hommes (afgerond in 2012);
- Oxfam Novib (afgerond in 2012);
- Cordaid (afgerond in 2012).

Dorcas en Tear hebben hun activiteiten in 2011 al afgesloten. Dit is niet in de Vierde rapportage van SHO (over het jaar 2011) opgenomen, omdat Dorcas en Tear de SHO niet tijdig op de hoogte hebben gesteld van de afronding van hun activiteiten. Ook zijn de financiën met SHO pas in 2012 afgewikkeld.

De bestedingen van deze vijf organisaties tellen in figuur 5 nog niet op tot 100%, omdat zij nog AKV-kosten en een restant bestedingsbedrag hebben openstaan voor kosten die zij nog moeten maken. Dat zijn kosten voor bijvoorbeeld openstaande verplichtingen en afrondende werkzaamheden. Het restant bestedingsbedrag en AKV zijn op basis van de SHO-rapportage niet te onderscheiden.

VNG International heeft tot en met 2012 het minst besteed. Deze deelnemer is actief in het cluster Water & Sanitaire voorzieningen. In de toelichting in de SHO-rapportage is als een toelichting op de vertraging in de uitvoering vermeld: "vervanging van burgemeesters door regering en daar op volgende vervanging van gemeentelijk personeel; onzekerheid over eigendomsrechten van één van de beoogde vuilstort-plaatsen; de orkanen Isaac en Sandy in augustus en oktober 2012 en administratieve belemmeringen".

3 Verantwoording SHO 2012

De jaarlijkse verantwoording van de SHO over de Haïti-hulpgelden is over 2012 op een aantal belangrijke punten wederom verbeterd. De SHO rapportage vermeldt de omvang van de geldstromen van deelnemers naar internationale koepels en uiteindelijk naar de partnerorganisaties in Haïti. Ook worden per project de planning en realisatie gemeld en oorzaken van verschillen hiertussen toegelicht.

Daarnaast zal de SHO bij toekomstige acties toezien op het gebruik van een financieel format voor de jaarrekening door de (gast)deelnemers. De SHO heeft geen toezeggingen gedaan op onze aanbeveling uit 2011 over de inhoudelijke controle door de accountant van het financiële format. De programmamanagementkosten worden dit jaar beter toegelicht per organisatie.

Leeswijzer

We laten in § 3.1 zien dat de SHO meer inzicht heeft gekregen in de geldstromen. In § 3.2 beschrijven we hoe de SHO meer inzicht geeft in de verschillen tussen planning en realisatie, en hoe zij de oorzaak van die verschillen toelicht. Het gebruik en de controle van een financieel format voor de jaarrekening komt in § 3.3 aan de orde. In § 3.4 beschrijven we de ontwikkelingen bij apparaatskosten en in § 3.5 de eerste rapportage over programmamanagementkosten. Ten slotte noemen we in § 3.6 enkele voorbeelden van innovatieve manieren van monitoren en verantwoorden door SHO-(gast)deelnemers.

3.1 Ontwikkeling SHO-rapportages Haïti

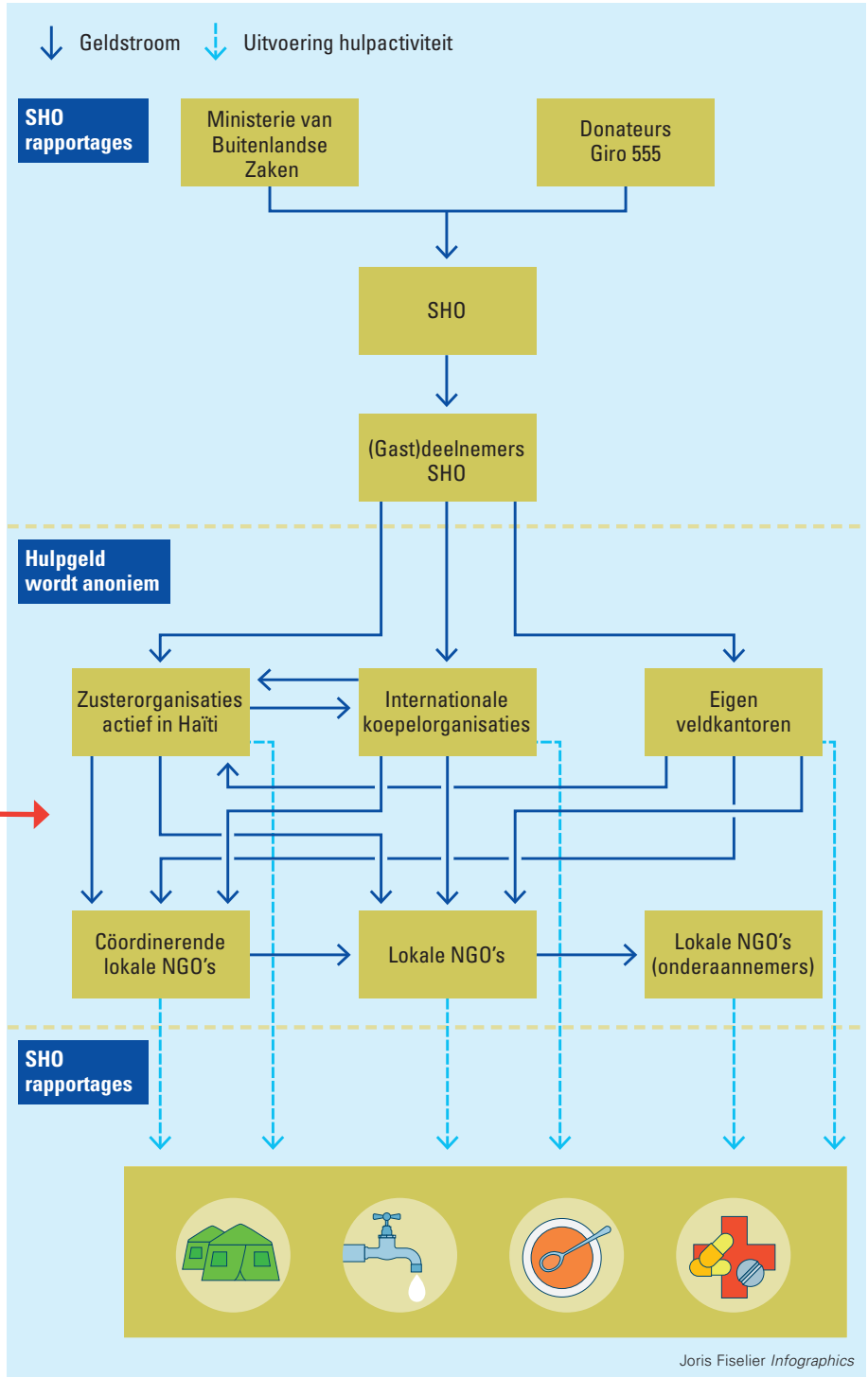
De SHO-rapportage over 2011 bevatte meer en betere informatie dan de rapportage over 2010. Wij constateerden in ons rapport van 2012 dan ook dat de transparantie in de werkzaamheden was vergroot (Algemene Rekenkamer, 2012). Tegelijkertijd zagen wij enkele verbeterpunten waarmee de SHO de juistheid en transparantie van haar rapportage verder zou kunnen vergroten. Wij zijn nagegaan hoe het in de rapportage 2012 gesteld is met deze punten en of de SHO haar eventuele toezeggingen daarbij is nagekomen.

Inzicht in geldstromen

De SHO-deelnemers werken veelal met zusterorganisaties en internationale koepelorganisaties en/of eigen veldkantoren. Deze organisaties ontvangen het SHO-geld en coördineren hiermee hulpactiviteiten, voeren de hulp zelf uit of besteden deze verder uit aan andere organisaties in Haïti. Het SHO-geld is dan een onderdeel geworden van de grotere geldstroom van internationale donaties die via allerlei organisaties terechtkomt bij de uitvoeringsorganisaties ter plaatse. Vanaf dat moment wordt het geld anoniem en is de SHO-geldstroom niet meer te onderscheiden van ander internationaal donorgeld dat de hulporganisaties beheren. Om beter inzicht te krijgen in de complexe keten hebben wij in ons rapport Verantwoording van de hulpgelden 2010 voor Haïti de volgende aanbeveling gedaan:

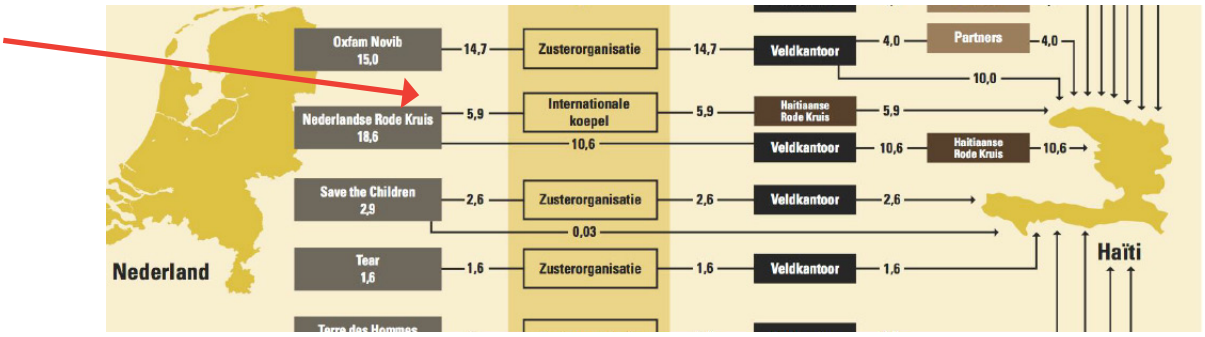
'Geef een systematisch overzicht van de geldstromen die lopen van de hulporganisaties naar internationale koepelorganisaties en zusterorganisaties en eigen veldkantoren. *Op die manier wordt in één oogopslag duidelijk welke organisaties welk deel van het SHO-hulpgeld ontvangen. Voor het onderdeel van de keten waar het geld anoniem wordt, is het nodig dat de deelnemende hulporganisaties meer toelichting geven op de programma's die koepelorganisaties en zusterorganisaties mede met de SHO-gelden uitvoeren in Haïti.*' (Algemene Rekenkamer, 2011) In ons eerste rapport (Algemene Rekenkamer, 2010) hebben wij de volgende figuur opgenomen om te laten zien waar het inzicht in de geldstroom ontbrak.

Figuur 6 Overzicht van de geldstromen en hulpactiviteiten tot aan de eindbegunstigde (schematische weergave)



De SHO heeft haar rapportage over 2011 (SHO, 2012) uitgebreid met een systematische overzicht van de geldstromen.[4] In de rapportage over 2012 (SHO, 2013) zijn daar de financiële bedragen aan toegevoegd die bij de zuster-, koepel- en partnerorganisaties en veldkantoren terechtkomen, zie figuur 7.[5] Daarmee heeft de SHO verdere invulling gegeven aan onze aanbeveling. Nu is niet alleen duidelijk hoe de SHO-deelnemers werken (via koepel-, zuster- of parnterorganisaties) en hoe zij hun werkzaamheden in Haïti uitvoeren (zelf via een veldkantoor of partners), maar ook hoe de geldstromen door die organisaties lopen en wat de uiteindelijk beschikbare middelen zijn om in te zetten in Haïiti zelf.

Figuur 7 Geldstromen SHO-deelnemers



Bron: Vijfde SHO-rapportage, bijlage 5

Uit deze figuur is nog niet af te leiden welke partnerorganisatie met welk deel van het SHO-geld welke hulpactiviteiten ontplooit in Haïti. De SHO-deelnemers zouden deze informatie zelf beschikbaar kunnen stellen in hun jaarverslagen of op hun websites.

Hoe groot de totale Haïti-fondsen zijn bij de internationale koepels en zuster-organisaties is openbare informatie. De gegevens zijn te verkrijgen via bijvoorbeeld websites of jaarrapporten van die organisaties (zie kader).

Transparantie door combineren van informatie uit de SHO-rapportage en informatie van de website van de deelnemer

Een voorbeeld van transparantie door het combineren van gegevens uit de SHO-rapportage met gegevens van de websites van de SHO-deelnemers troffen we aan bij de internationale koepel-organisatie van Oxfam Novib. Op de website meldt de organisatie dat 'de gezamenlijke Oxfams in 2010 ruim € 80 miljoen ophaalden voor de slachtoffers van de aardbeving'. Uit de SHO-rapportage weten we dat Oxfam Novib via de SHO € 15 miljoen heeft ontvangen. Zo wordt het relatieve belang van het Nederlandse geld transparant.

3.2 Aansluiting tussen geplande en gerealiseerde doelen

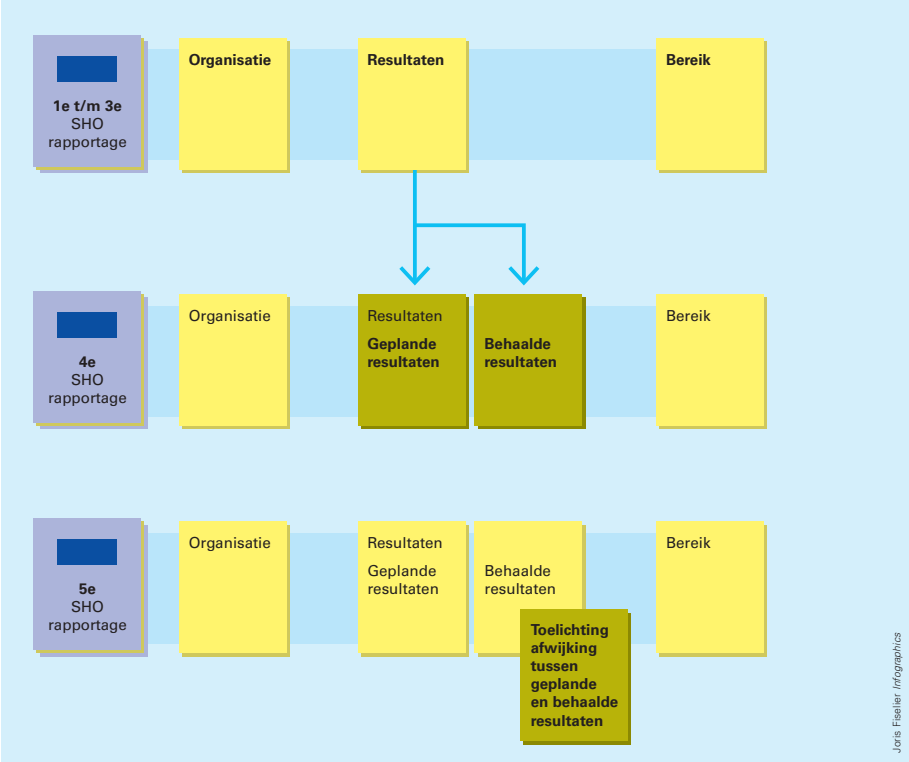
In ons rapport Verantwoording van de hulpgelden 2011 voor Haïti hebben we de volgende aanbeveling opgenomen:
'Zorg dat SHO-(gast)deelnemers geplande en gerealiseerde doelen zo SMART mogelijk formuleren, logisch op elkaar laten aansluiten en substantiële afwijkingen toelichten.' (Algemene Rekenkamer, 2011)

4 Bijlage 5 van de Vijfde SHO-rapportage: Geldstromen SHO-deelnemers.

5 Bij Oxfam Novib staat een bedrag van € 14,7 miljoen vermeld dat is overgemaakt aan de zusterorganisaties. In tabel 7 is echter een bedrag van € 14,1 miljoen opgenomen als overgemaakt bedrag aan de zusterorganisatie. Het verschil betreft de AKV die Oxfam Novib overmaakt aan haar zusterorganisaties; dit bedrag wordt niet in tabel 7 opgenomen aangezien dit bedrag betrekking heeft op de bedragen exclusief AKV.

De SHO heeft in haar reactie op deze aanbeveling in 2011 aangegeven dat het de deelnemers zal stimuleren om geplande en gerealiseerde wederopbouwactiviteiten zo SMART mogelijk te formuleren.
De SHO-rapportage over het jaar 2012 biedt ten opzichte van de rapportage over 2011 meer specifieke en duidelijk gestructureerde informatie en toelichting bij afwijkingen in de realisaties. In figuur 8 is te zien hoe de SHO de rapportages over de resultaten heeft aangepast en verbeterd.

Figuur 8 Voorbeeld verbetering rapportage resultaten



Wel vinden wij de toelichting bij afwijkingen soms summier; ze roept zelfs in een enkel geval vragen op. Onze blik op transparantie betreft namelijk niet alleen de financiën, maar ook de resultaten: wat hebben de hulporganisaties bereikt versus wat wilden zij bereiken. De SHO heeft in een reactie op ons vorige rapport toegezegd in de eindrapportage in 2015 extra aandacht te besteden aan substantiële afwijkingen en oorzaken daarvan (Algemene Rekenkamer, 2012). Wij vinden dat de SHO ook nu al dit inzicht moet bieden aan het publiek. De SHO is hiervoor de aangewezen organisatie: zij zamelt geld in van het publiek, zij kan laten weten wat zij met de donaties bereikt. Wij bevelen daarom aan dat de SHO nu actie onderneemt als substantiële verschillen in de Haïti-actie onvoldoende worden toegelicht.

Per eind 2012 zijn al vijf organisaties gestopt, terwijl de Haïti-actie loopt tot 2014 en een eindevaluatie van de Haïti-actie is voorzien in 2015. Een tussentijdse beoordeling van de resultaten is niet voorzien in het beheersplan. Wij menen dat zo'n beoordeling er in het jaar na afsluiting wel zou moeten zijn, als organisaties hun activiteiten in een vroeg stadium hebben afgerond. Wij bevelen de SHO daarom aan om bij toekomstige langlopende acties een tussentijdse evaluatie en beoordeling af te spreken voor organisaties die zeer voortijdig klaar zijn. Daarnaast zou het Ministerie van BZ kunnen zorgen dat bij langlopende acties de subsidiebeschikking hierin (ook) voorziet.

3.3 Format bij de jaarrekening

Format jaarrekening

Volgens het beheersplan *Verantwoording en controle met betrekking tot Bestedingen Nationale Actie Stichting Samenwerkende Hulporganisaties* dient het financiële format opgenomen te worden in de jaarrekening van de deelnemer en onderdeel uit te maken van de reguliere jaarrekeningencontrole. In ons rapport *Verantwoording van de hulpgelden 2010 voor Haïti* hebben wij de volgende aanbeveling gedaan:
'Breid de reikwijdte van de controle van de externe accountant van de hulporganisaties uit tot de controle van het formulier, de zogenaamde format jaarrekening. Neem in het controleprotocol op dat de accountant het formulier inhoudelijk controleert op getrouwheid, waaronder de aspecten juistheid, volledigheid en tijdigheid.' (Algemene Rekenkamer, 2011)

De SHO heeft aanvankelijk aangegeven dat zij deze aanbeveling niet overneemt (Algemene Rekenkamer, 2011). De SHO plaatste vraagtekens bij de toegevoegde waarde en wijst op de extra administratieve lasten als het format onderdeel wordt van de accountantscontrole.
De SHO heeft toegelicht dat het beheersplan is opgesteld, nadat de afspraken met de gastdeelnemers waren gemaakt. Inmiddels is in de SHO-bestuursvergadering van 13 augustus 2012 besloten om bij een eventueel gastdeelnemerschap tijdens toekomstige acties een voorbeeldcontract op te stellen, waarin alle eisen - inclusief de eis van het financiële format voor de jaarrekening - staan beschreven. Omdat de beslissing in de bestuursvergadering is genomen zijn ook de vaste deelnemers hieraan gehouden. Wij vinden dit een goede ontwikkeling, maar blijven onze aanbeveling uit 2011 herhalen dat de (gast)deelnemers het format ook *inhoudelijk* moeten laten controleren op getrouwheid door de huisaccountant.

Het Ministerie van BZ heeft toegezegd toe te zien op het gebruik van de voorgeschreven formats in de verantwoording 2012. Goedkeuring van rapportages die niet aan het format voldoen, zal worden aangehouden totdat de rapportage is aangepast. In die gevallen waar gebruik van het format niet mogelijk is, zal gekeken worden naar alternatieven die een vergelijkbaar zekerheidsniveau bieden.

3.4 Apparaatskosten

De SHO-(gast)deelnemers hebben volgens de SHO Voortgangsrapportage 2013 over de eerste drie jaar een bedrag van € 5.985.065 aan apparaatskostenvergoeding (AKV) besteed, overeenkomend met 6,2% van de totaal bestede middelen. De AKV is voor de deelnemers gemaximeerd op 7% van de feitelijk bestede middelen[6]. Voor de gastdeelnemers bedraagt dit 6% en 1% voor de gastheer.
Over de jaren 2010 en 2011 is volgens het vierde SHO-rapport € 4.557.000[7] aan AKV besteed. Voor 2012 is het bestede bedrag aan AKV derhalve € 1.428.065[8].
Momenteel wordt verantwoording over de AKV afgelegd in totalen van alle (gast)deelnemers. Als een (gast)deelnemer al haar hulpprogramma's, die gefinancierd zijn met

6 In het SHO-actiereglement uit 2010 is opgenomen dat in de 7% eveneens is inbegrepen de AKV gerealiseerd door de internationale koepel.
7 In ons rapport 'Verantwoording van de hulpgelden 2011 voor Haïti' hebben wij een bedrag van € 4.942.903 opgenomen als AKV over de jaren 2010 en 2011. Dit bedrag is gebaseerd op de jaarrekeningen, formats of accountantsrapporten van de (gast)deelnemers.
8 € 5.985.065 - € 4.557.000 = € 1.428.065

SHO-gelden, heeft afgerond dient verantwoording worden afgelegd over de totaal gerealiseerde AKV. In de eindrapportage (uiterlijk 30 juni 2015) voor het Ministerie van BZ zal de SHO een definitieve financiële afwikkeling geven, waarbij zij ook inzicht geeft in de AKV per organisatie.

3.5 Kosten voor programmamanagement

Programmamanagementkosten zijn de kosten voor personeel, kantoor, transport, opslag van hulpgoederen en voor de administratieve ondersteuning, maar ook voor clusteroverschrijdende kosten zoals coördinatie, monitoring en evaluatie.
De SHO heeft naar aanleiding van ons rapport *Verantwoording van de hulpgelden 2011 voor Haïti* aangegeven dat zij ernaar streeft om in de rapportage over 2012 meer inzicht te geven in de toerekening van programmamanagementkosten per deelnemer.

De SHO-rapportage over het jaar 2012 bevat een bijlage met toelichting per organisatie op de programmamanagementkosten en een uitleg over de berekening ervan. Deze bijlage biedt ten opzichte van 2011 meer informatie. Zo wordt uitgelegd dat:

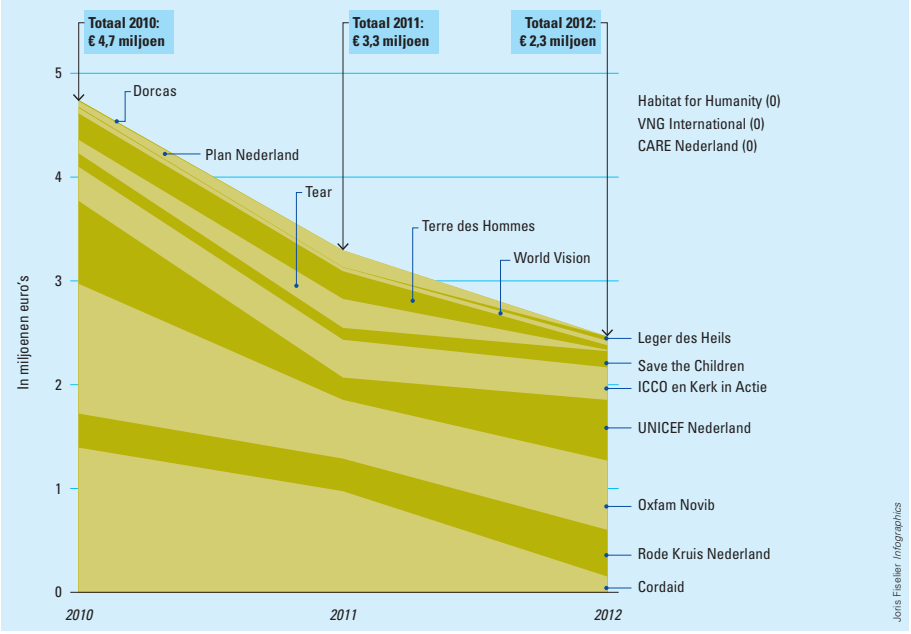
- Plan Nederland de kosten vaststelt op daadwerkelijk geboekte kosten.
- VNG International en Habitat for Humanity geen programmamanagementkosten maken, omdat de kosten als onderdeel van een hulpcluster worden gerapporteerd.
- Oxfam Novib de kosten proportioneel toerekent.
- Dorcas de programmamanagementkosten proportioneel onderbrengt bij de clusters.

Deze uitleg over programmamanagement geeft de lezer inzicht in het type kosten dat de organisaties maken (met name voor personeel en kantoor); deze uitleg is ook belangrijk om de verschillen te begrijpen. Zo heeft Cordaid een geheel eigen veldkantoor in Haïti opgezet, waar andere organisaties aansluiten bij zusterorganisaties of de kosten van programmamanagement proportioneel toerekenen in de clusters.

Het bedrag dat jaarlijks aan programmamanagement is besteed is sinds 2010 afgenomen van € 4,7 miljoen (2010) via € 3,3 miljoen (2011) tot € 2,3 miljoen (2012). In totaal is tot en met 2012 € 10,4 miljoen aan programmamanagement besteed, zijnde 11,5% van de totale bestedingen.

Figuur 9 geeft een overzicht van de programmamanagementkosten per organisatie. De verschillen zijn waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren uit verschillen in toerekening. Meer uniformiteit in toerekening kan inzichten over de kosteneffectiviteit van organisaties opleveren bij het publiek en de SHO. Wij bevelen de SHO aan om bij toekomstige hulpacties te bevorderen dat deelnemers die niet gebonden zijn aan de werkwijze van een internationale koepel een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten hanteren. Het Ministerie van BZ zou zich in internationaal verband kunnen inzetten voor een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten.

Figuur 9 Programmamanagementkosten per deelnemer 2010-2012



Bron: gebaseerd op cijfers uit de Vijfde SHO-rapportage (SHO, 2013)

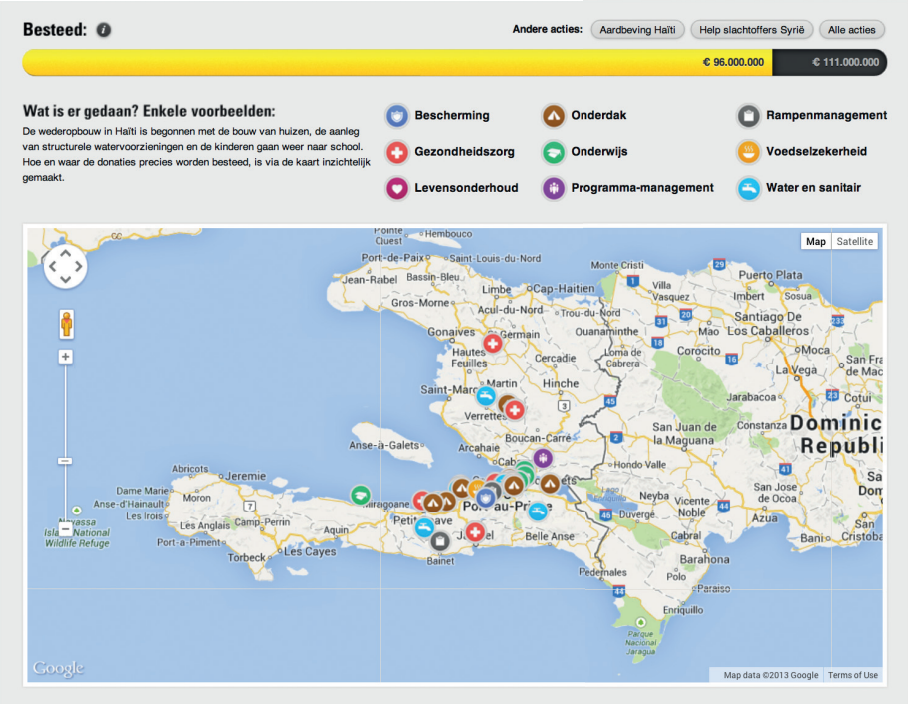
3.6 Innovaties in monitoring en verantwoording

Eén van de aanbevelingen in ons rapport 2011 had betrekking op het gebruik van innovatieve en efficiënte vormen van monitoring en verantwoording. Wij deden daarvoor een aantal suggesties en gaven de SHO in overweging om deze over te nemen bij een nieuwe hulpactie. Nieuwe monitoringvormen zouden de effectiviteit en efficiëntie in verantwoording kunnen verhogen en zo de verantwoordingslast kunnen verminderen. Voor onze rapportage over 2012 hebben verschillende SHO-(gast)deelnemers eigen voorbeelden aangeleverd van innovatieve manieren van monitoring en verantwoording. Wij hebben het voornemen om over deze en andere voorbeelden met (deelnemers van) de SHO in gesprek te gaan.

- De SHO zelf zoekt naar nieuwe, toegankelijke manieren van verantwoorden aan het grote publiek, via infographics, etc. We treffen deze bijvoorbeeld aan op de website. Geïnteresseerden uit verschillende doelgroepen (zoals burgers en donoren) kunnen hier informatie vinden over de financiële inzet en over met het SHO-geld gerealiseerde projecten. Zo is er via het aanklikken op de landkaart van Haïti informatie over en foto's van projecten van diverse deelnemers beschikbaar (figuur 10). Op die manier laat de SHO verhalen achter de actie en behaalde resultaten zien. De SHO-site biedt doorklikmogelijkheden naar de websites van de deelnemers. Het is belangrijk dat er een goede aansluiting is te maken tussen de SHO-rapportages en de websites van de SHO en de deelnemers.[9]

9 Wij hebben de aansluiting tussen de SHO-rapportage en de SHO-website begin augustus onderzocht en gezien dat er bij negen organisaties een goede financiële aansluiting was te maken en bij zeven (deels andere) organisaties een goede inhoudelijke aansluiting.

Figuur 10 Screenshot van de SHO website



- Cordaid wijst op het monitoringsysteem (database) binnen hun huizenbouwproject[10]. Met deze database kunnen niet alleen de voortgang van projecten en de betalingen realtime worden bewaakt, maar kunnen ook op elk moment rapportages worden gemaakt voor het management, de begunstigden, partners en donoren.
- ICCO & Kerk in Actie voeren een Resource Management Audit uit om na te gaan hoe partnerorganisaties de middelen hebben beheerd en ingezet (controle, inzicht in efficiëntie) en om als basis te dienen voor capaciteitsversterking op het gebied van resourcesmanagement. Aanvankelijk werd de audit na afloop van het project uitgevoerd, maar inmiddels gebeurt dat terwijl het project nog in uitvoering is. De aanbevelingen kunnen nu direct doorgevoerd worden en vragen over het project kunnen ter plekke geverifieerd kunnen worden: het materiaal is nog in het depot, de werknemers zijn nog in dienst, etc.
- Unicef wijst op RAPIDFTR (Rapid Family Tracing and Reunification), een mobiele applicatie waarmee hulpverleners in noodsituaties snel gegevens kunnen vastleggen over kinderen die gescheiden zijn van hun familie, en waarmee zij deze gegevens kunnen uitwisselen met mensen die kind en familie weer bij elkaar kunnen brengen. Zo wordt ook bijgehouden hoeveel kinderen al dan niet verenigd zijn met hun ouders.

10 De *owner-driven transitional shelter*-component.

Figuur 11 Screenshot van de RAPIDFTR applicatie van Unicef

- Het Nederlandse Rode Kruis ondersteunt het Haïtiaanse Rode Kruis en de Internationale Federatie van Rode Kruis en Rode Halve Maan (IFRC) in rechtstreekse communicatie met ontvangers van hulp, om te bewerkstelligen dat de juiste hulp op het juiste tijdstip op de juiste plaats terechtkomt. Via een sms-systeem worden berichten uitgestuurd over onderwerpen als stormvoorbereiding, cholerapreventie en seksuele gezondheid en er is een interactief voice responssysteem ingericht om klachten en adviesvragen in behandeling te nemen.
- Het Nederlandse Rode Kruis ondersteunt ook een IT-pilot waarmee werkstromen gemakkelijker gevolgd kunnen worden (financieel, risico's, indicatoren, mijlpalen). In het systeem wordt ook gebruikgemaakt van GPS-informatie. De bedoeling is dat de projectcyclus en de monitoring efficiënter worden en fouten eerder ontdekt worden. Het Nederlandse Rode Kruis wil dit systeem vanaf 2014 invoeren voor al zijn internationale projecten.

4 Toezicht door het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van BZ heeft de SHO-rapportage over 2012 en de accountantsrapporten en jaarrekeningen van de (gast) deelnemers over 2011 beoordeeld en goedgekeurd. De beoordeling van de accountantsrapporten over 2012 is nog niet afgerond en zullen wij meenemen in onze rapportage over 2013.

Het Ministerie van BZ zal zo nodig door een eigen slotaudit zorg dragen voor voldoende zekerheid op het moment van vaststelling van de subsidie.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het toezicht van het Ministerie van BZ op de SHO (§ 4.1). In § 4.2 geven we weer op welke wijze het ministerie de SHO-rapportages beoordeelt.

4.1 Toezicht algemeen

Het Ministerie van BZ heeft tot en met 2012 € 33,8 miljoen als voorschot overgemaakt aan de SHO. Dat is 81% van het toegekende subsidiebedrag van € 41,7 miljoen. Hiervan heeft het ministerie inmiddels € 18 miljoen afgerekend op basis van de SHO-rapportages tot en met 2011.[11] Van de overgemaakte bedragen van het ministerie aan de SHO heeft € 12 miljoen betrekking op de noodhulpfase en het overige op de wederopbouwfase.

Het Ministerie van BZ heeft het toezicht en de controle op de voorwaarden van de subsidiebeschikking in 2012 uitgevoerd via voortgangsoverleg met de SHO, monitorbezoeken aan Haïti en analyses van de rapportages van de SHO. De Nederlandse ambassade in de Dominicaanse Republiek en het Consulaat-Generaal in Haïti zijn indirect betrokken bij het toezicht op de besteding van de hulpgelden door de deelnemers van de SHO in Haïti. De ambassade rapporteert periodiek aan het Ministerie van BZ over de voortgang van de humanitaire hulpverlening en de wederopbouw in Haïti, en over de politieke, economische en sociale context waarin deze plaatsvinden.

4.2 Beoordeling SHO rapportage

Beoordeling van de vierde SHO-rapportage, accountantsrapporten en jaarrekeningen van (gast)deelnemers door het Ministerie van BZ over 2011

Omdat ten tijde van ons rapport Verantwoording van de hulpgelden 2011 voor Haïti het Ministerie van BZ nog bezig was met de beoordeling van de SHO-rapportage, accountantsrapporten en de jaarrekeningen hebben wij deze beoordeling niet kunnen betrekken in ons onderzoek over 2011. Daarom nemen wij dit gedeelte van de beoordeling nu mee in ons onderzoek.

11 Voorschot: een vooruitbetaling door het Rijk op een aan een derde verstrekte aanspraak op een subsidie. Afgerekend: Het afrekenen van verstrekte voorschotten waarbij de subsidieontvanger zijn verplichtingen/subsidievoorwaarden is nagekomen.

Het Ministerie van BZ heeft de vierde SHO-rapportage, de accountantsrapporten en de jaarrekeningen van de (gast)deelnemers over het jaar 2011 beoordeeld en in september 2012 goedgekeurd. Het ministerie heeft daarbij expliciet aangegeven dat de SHO eindverantwoordelijk is voor de beoordeling van de verschillende rapportages en voor de analyse van de verschillen.

Beoordeling van de vijfde SHO-rapportage, accountantsrapporten en jaarrekeningen van (gast)deelnemers door het Ministerie van BZ over 2012

Het Ministerie van BZ heeft de vijfde SHO-rapportage zowel inhoudelijk als financieel getoetst en op 19 juni 2013 goedgekeurd onder voorbehoud dat de rapportage in lijn is met de te verwachten accountantsrapporten over 2012.
De definitieve beoordeling van de SHO-rapportage en de accountantsrapporten waren in augustus nog niet afgerond. Wij zullen deze onderzoeken en toelichten in onze rapportage over 2013.

Zekerheid over financiële eindrapportage

Volgens de subsidiebeschikking is voor de definitieve vaststelling van de subsidie een inhoudelijk-financiële eindrapportage van de SHO vereist. Deze moet uiterlijk 30 juni 2015 beschikbaar zijn. In de subsidiebeschikking (artikel 2.6) zijn eisen opgenomen waaraan deze rapportage moet voldoen, opdat er voldoende zekerheid is dat de middelen zijn aangewend voor het doel waarvoor de subsidie is toegekend. Het Ministerie van BZ heeft afgelopen jaar in het controleprotocol van SHO laten opnemen dat de huisaccountants van de (gast)deelnemers moet rapporteren over eventuele verschillen tussen de SHO-rapportage en de financiële gegevens over Haïti in de jaarrekening/format van de deelnemer. Zo wordt de verantwoording over de financiële gegevens op het niveau van de (gast)deelnemer betrouwbaarder.

Voor de SHO-eindrapportage is geen controleverklaring van een accountant of een andere vorm van zekerheid vereist volgens het desbetreffende artikel. Wij hebben het Ministerie van BZ erop gewezen dat dat de betrouwbaarheid van de toekomstige eindrapportage, die de basis vorm voor de definitieve subsidievaststelling, voldoende geborgd moet zijn. Het ministerie heeft ons laten weten zorg te zullen dragen voor voldoende zekerheid op het moment van vaststelling. Dat zal primair via de jaarlijkse accountantsverklaringen gebeuren (in die gevallen is een eindaudit niet nodig), maar daar waar noodzakelijk zal het ministerie om een eindaudit over de gehele periode vragen.

Gebruik van voorgeschreven format

Het Ministerie van BZ heeft aangegeven te gaan toezien op het gebruik van de voorgeschreven financiële formats in de verantwoording over 2012. Goedkeuring van rapportages die niet aan het format voldoen, zal worden aangehouden totdat de rapportages zijn aangepast. In die gevallen waar toepassing van het format niet mogelijk is, zal het ministerie zoeken naar alternatieven die een vergelijkbaar zekerheidsniveau bieden. Eerder (in § 3.3) hebben wij erop gewezen dat het format ook *inhoudelijk* gecontroleerd moet worden door de huisaccountant. Wij bevelen het Ministerie van BZ aan om deze eis in haar subsidiebeschikking op te nemen.

5 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft op 19 november 2013 gereageerd op ons rapport. Haar reactie hebben we verkort weergegeven in § 5.1. Het SHO-bestuur en de Raad van Toezicht van de SHO hebben op 12 november 2013 gereageerd; deze reactie hebben we verkort weergegeven in § 5.2. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl. Ons nawoord is te vinden in § 5.3.

5.1 Reactie minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De minister is verheugd dat de gezamenlijke inspanningen van de SHO-partners, de Algemene Rekenkamer en de ambtenaren van het ministerie ertoe hebben geleid dat de SHO-verantwoording over de Haïti-hulpgelden op een aantal belangrijke punten wederom is verbeterd. En het verheugt de minister dat de transparantie over de besteding van de gelden verder is toegenomen. In reactie op onze aanbevelingen meldt de minister het volgende.

Format jaarrekening
De minister zal erop toezien dat het voorgeschreven format in de verantwoording wordt gebruikt. Zij zal de rapportages die niet aan het format voldoen, pas goedkeuren als ze zijn aangepast. In die gevallen waar het gebruik van het format niet mogelijk is, zal de minister alternatieven bezien die een vergelijkbaar zekerheidsniveau bieden.

Beoordeling geplande en gerealiseerde resultaten
De minister zal de suggestie om aandacht te besteden aan uitleg van verschillen tussen geplande en gerealiseerde resultaten betrekken in het reguliere beleidsoverleg met de SHO. Zij zal de SHO adviseren om daarbij de voor een hulpprogramma gebruikelijke marges aan te houden.

Programmamanagementkosten
De minister zal zich waar mogelijk inzetten om te komen tot een internationaal meer eenduidige definitie van programmamanagementkosten. Zij merkt daarbij op dat veel uitvoerende organisaties behoren tot internationale netwerken die vaak hun eigen, soms moeizaam uit onderhandelde definities hanteren die niet zomaar aangepast kunnen worden.

Tussentijdse afsluiting
De minister verwelkomt onze aanbeveling om te voorzien in een tussentijdse afsluiting en beoordeling voor organisaties die hun activiteiten in een vroeg stadium hebben afgerond. Zij zal nagaan of en hoe dit juridisch kan worden vormgegeven.

Afsluitend spreekt de minister haar waardering uit voor het onderzoek. Zij ervaart de dialoog met de Algemene Rekenkamer als zeer constructief en acht onze aanbevelingen waardevol; niet alleen van belang voor de verantwoording van de Haïti-hulpgelden,

maar ook voor toekomstige hulpacties. Zo zullen de bevindingen van de Rekenkamer volgens de minister ook behulpzaam zijn bij de verantwoording van de hulpgelden die worden ingezameld voor de Filipijnen.

5.2 Reactie SHO

De SHO is blij met de erkenning dat de jaarlijkse verantwoording wederom is verbeterd en ziet ook zelf de stijgende lijn. De SHO waardeert de samenwerking met de Algemene Rekenkamer en ziet dat de samenwerking haar vruchten afwerpt. In reactie op onze aanbevelingen meldt de SHO het volgende.

Reikwijdte accountantscontrole en format jaarrekening
De SHO wijst op de goede lijn dat weer meer (gast)deelnemers het format jaarrekening hebben opgenomen in de eigen jaarrekening. De SHO heeft (zoals eerder gemeld) een controleprotocol opgesteld en vraagt de (gast)deelnemers om het protocol volledig toe te passen. Hierin is eveneens opgenomen dat alle deelnemers het format jaarrekening opnemen in de jaarrekening. Daarmee voldoet de SHO aan de standaarden zoals die algemeen voor de sector gelden. Voor gastdeelnemers zal de SHO op dit moment een stimulerende rol blijven houden. Bij toekomstige acties zal de SHO de eis stellen aan potentiële gastdeelnemers om het format jaarrekening op te nemen in de jaarrekening. De SHO gaat in de reactie niet in op onze aanbeveling om het format ook inhoudelijk te laten controleren op getrouwheid door hun huisaccountant.

Tussentijdse evaluatie en beoordeling
De SHO wijst op de verplichting voor SHO-deelnemers om minstens 50% van de activiteiten uitgevoerd met SHO-gelden extern te laten evalueren. Een tussentijdse evaluatie is in vele gevallen mogelijk en deelnemers die hun programma in eerdere jaren hebben afgerond, zullen daarmee volgens de SHO niet wachten tot 2015. De SHO neemt ons advies over om deelnemers in het jaar na afsluiting een evaluatie te laten uitvoeren en in te leveren bij de SHO.

De SHO onderschrijft dat substantiële verschillen tussen geplande en behaalde resultaten voldoende moeten worden toegelicht en zal hier de deelnemers op aansturen. De SHO wijst erop dat die toelichting alleen mogelijk is als een wederopbouwvoorstel is opgesteld, zoals bij Haïti het geval is. Substantiële verschillen worden sowieso meegenomen in de meta-evaluatie na afloop van de programma's van alle deelnemers. De afwijkingen worden vervolgens ook besproken tijdens de leerbijeenkomsten die voortkomen uit de meta-evaluatie.

Programmamanagementkosten
De SHO heeft in het verleden gekeken of het mogelijk is om deelnemers die niet verbonden zijn aan een internationale koepel een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten te laten gebruiken. Omdat bijna alle deelnemers onderdeel zijn van een grotere koepel acht de SHO de winst op dit punt zeer minimaal.
De SHO sluit zich daarom graag aan bij de aanbeveling die wij richten aan de minister voor BHOS om zich in internationaal verband in te zetten voor een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten. De SHO stelt voor dat de Rekenkamer, het Ministerie van BZ en de SHO ieder binnen de eigen invloedssfeer hiervoor pleiten.

Inzicht in geldstromen
De SHO laat weten dat de figuur over de geldstromen onoverzichtelijk zou worden als te zien is welke partnerorganisatie met welk deel van het SHO-geld welke hulpactiviteiten ontplooit in Haïti. Bij een ramp van dergelijke omvang is het aantal partnerorganisaties en hulpactiviteiten namelijk erg groot. De SHO wil gehoor geven aan onze suggestie dat de SHO-deelnemers deze informatie zelf beschikbaar stellen in jaarverslagen of op hun website en zal de deelnemers hiertoe stimuleren. De SHO zal deelnemers ook stimuleren om informatie uit de SHO-rapportage te integreren op hun website, zoals informatie over de grootte van de SHO-gelden binnen de totale respons van de internationale koepel of met zusterorganisaties.

Afsluitend merkt de SHO op mogelijkheden te zien om een aantal aanbevelingen verder te incorporeren in de rapportages. Andere aanbevelingen zijn meer toekomstmuziek en zullen, soms in internationale verbanden, geagendeerd worden; de SHO doet daarbij graag een beroep op de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van BZ om deze weg gezamenlijk te bewandelen.

5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de constructieve samenwerking met de SHO en het Ministerie van BZ bij de verantwoordingsrapportages over de hulpgelden voor Haïti. Wij verwachten dat de inzichten die uit deze samenwerking voortkomen ook hun vruchten zullen afwerpen bij de verantwoording over nieuwe SHO-acties, zoals de in 2012 gestarte actie voor Syrische vluchtelingen en de recent gestarte hulpactie voor slachtoffers van de tyfoon op de Filipijnen.

Wij willen deze gelegenheid niet voorbij laten gaan om te wijzen op het belang en de mogelijkheden van open data, geo-informatie en moderne (communicatie)technieken bij ontwikkelingssamenwerking. Zij bieden niet alleen toepassingen om internationale hulp efficiënter en effectiever te maken, zij kunnen ook gebruikt worden voor verantwoording over geboden hulp. In een webdossier op www.rekenkamer.nl hebben wij het Integrated Financial Accountability Framework (IFAF) geïntroduceerd, dat bedoeld is om de transparantie over geldstromen bij humanitaire hulp te vergroten. Begin 2014 gaan wij ons samen met de SHO beraden over de mogelijkheden om met nieuwe technieken en inzichten transparantie over de besteding van hulpgelden te vergroten en tegelijk de verantwoordingslast te beperken. Het spreekt voor zich dat wij onze internationale contacten zullen aanspreken ten behoeve van de verbetering in verantwoording van hulpgelden.

Bijlage Overzicht conclusies en aanbevelingen

	Conclusies 2013	Aanbevelingen voor de SHO in 2013	Aanbevelingen voor BHOS in 2013	Toezeggingen/ bestuurlijke reactie in 2013	Nawoord
1	Het SHO-verslag over 2012 is weer vollediger en transparanter dan de vierde rapportage over 2011. De SHO zet daarmee de ingezette stijgende lijn van rapporten voort.				
2	De SHO heeft volgens onze aanbeveling uit 2011 in de figuur 'Geldstromen SHO-deelnemers' dit jaar ook bedragen opgenomen.				
3	De SHO heeft onze aanbeveling uit 2011 niet opgevolgd om de reikwijdte van de controle van de externe accountant uit te breiden tot de controle van het formulier (format jaarrekening). Ook heeft de SHO in het controleprotocol nog niet opgenomen dat de accountant het formulier inhoudelijk controleert op getrouwheid, waaronder de aspecten juistheid, volledigheid en tijdigheid. De SHO zegt toe om voor toekomstige actie te zorgen dat het opnemen van het format in de jaarrekening van de gastdeelnemers verplicht wordt. De deelnemers zijn dit al verplicht. Het Ministerie van BZ zegt toe om toe te zien op het gebruik van de formats in de verantwoording 2012.	Zorg dat de (gast)deelnemers het format niet alleen gebruiken, maar het format ook inhoudelijk laten controleren op getrouwheid door hun huisaccountant.	Wijs de SHO er op dat accountantscontrole op inhoud van de formats wenselijk is.	De SHO wijst er op dat weer meer (gast)deelnemers het format jaarrekening hebben opgenomen. Het controleprotocol schrijft voor dat alle deelnemers het format opnemen in de jaarrekening. Bij toekomstige acties zal de SHO deze eis ook stellen aan potentiële gastdeelnemers. De minister zal erop toezien dat het voorgeschreven format in de verantwoording wordt gebruikt. Rapportages die niet aan het format voldoen, zullen nog niet worden goedgekeurd. Waar het gebruik van het format niet mogelijk is, zullen alternatieven met een vergelijkbaar zekerheidsniveau worden bezien. De SHO en de minister gaan niet in op onze aanbeveling om het format ook inhoudelijk te laten cotroleren op getrouwheid door hun huisaccountant.	
4	De SHO heeft meer inzicht gegeven in welke kosten de deelnemers toerekenen aan programmamanagementkosten. Naast voorbeelden per organisatie wordt ook de berekening van de programmamanagementkosten per organisatie toegelicht. We concluderen dat organisaties nog wel verschillende definities van programmamanagementkosten hanteren.	Bevorder dat deelnemers die niet gebonden zijn aan de werkwijze van een internationale koepel bij toekomstige hulpacties een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten hanteren.	Zet in internationaal verband in op een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten.	De SHO acht de winst hiervan gering, omdat bijna alle deelnemers onderdeel zijn van een grotere koepel. De SHO stelt voor dat de Rekenkamer, het Ministerie van BZ en de SHO ieder binnen de eigen invloedssfeer pleiten voor een vergelijkbare definitie van programmamanagementkosten. De minister zal zich waar mogelijk inzetten om te komen tot een internationaal meer eenduidige definitie.	

	Conclusies 2013	Aanbevelingen voor de SHO in 2013	Aanbevelingen voor BHOS in 2013	Toezeggingen/ bestuurlijke reactie in 2013	Nawoord
5	De SHO verantwoordt zich in de vijfde Haïti-rapportage zoals is overeengekomen met het Ministerie van BZ. Het Ministerie van BZ heeft het toezicht op de vijfde Haïti-rapportage afgerond en adequaat uitgeoefend.				
6	Dit jaar is in de SHO-rapportage een uitgebreide tabel opgenomen waarin per sector per deelnemers de plannen, de realisatie en de reden van afwijking/verschil zijn vermeld. De toelichting bij verschillen tussen planning en realisatie is niet altijd voldoende informatief.	Zorg dat substantiële verschillen tussen planning en realisatie van resultaten voldoende worden toegelicht. Vraag als dat niet zo is alsnog om een toelichting bij de desbetreffende deelnemer.		De SHO onderschrijft dat substantiële verschillen tussen geplande en behaalde resultaten voldoende moeten worden toegelicht en zal hier de deelnemers op aansturen. Afwijkingen tussen geplande en behaalde resultaten worden meegenomen in de meta-evaluatie na afloop van de programma's van alle deelnemers en besproken in leerbijeenkomsten naar aanleiding daarvan.	
7	Er is geen tussentijdse beoordeling voorzien in het beheersplan van SHO. Bij langlopende SHO-acties zoals Haïti betekent dit dat (gast) deelnemers die in een vroeg stadium klaar zijn pas na enkele jaren worden geëvalueerd.	Laat bij langlopende hulpacties organisaties die hun activiteiten al in een vroeg stadium hebben afgerond in het jaar na afsluiting een eindevaluatie uitvoeren en voer een expliciete beoordeling uit van substantiële verschillen tussen planning en realisatie van resultaten.	Zorg dat de subsidiebeschikking voorziet in een tussentijdse afsluiting en beoordeling voor organisaties die hun activiteiten in een vroeg stadium hebben afgerond.	De SHO neemt ons advies over om deelnemers in het jaar na afsluiting een evaluatie te laten uitvoeren en in te leveren bij de SHO. De minister zal nagaan of en hoe dit juridisch kan worden vormgegeven.	
8	In de subsidiebeschikking is voor de vaststelling van de subsidie een inhoudelijk-financiële eindrapportage van de SHO vereist. Voor deze eindrapportage is echter geen controleverklaring van een accountant of een andere vorm van zekerheid vereist volgens de subsidiebeschikking. Het Ministerie van BZ zegt toe te zorgen voor voldoende zekerheid op het moment van vaststelling van de subsidie.				

Bijlage Aanpak onderzoek

Onderzoeksvragen

1. Welk deel van de hulpgelden 2010-2015 voor Haïti is eind 2012 besteed door de in de SHO samenwerkende (gast)deelnemers en in welke sectoren? Zie hiervoor hoofdstuk 2.
2. Zijn de afspraken tussen de SHO en de hulporganisaties en tussen het Ministerie van BZ en de SHO nagekomen bij de verantwoording over de hulp in Haïti in 2012? Zie hiervoor hoofdstuk 3.
3. Hoe heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken toezicht uitgeoefend op de subsidie die is uitgekeerd aan de SHO? Zie hoofdstuk 4.
4. Hebben het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de SHO gevolg gegeven aan onze aanbevelingen uit de eerdere rapportages (2010 en 2011) inzake de verantwoordingsinformatie? Zie hoofdstuk 3.[12]

Reikwijdte van het onderzoek

In de bestedingen van de hulpgelden kan de rijkssubsidie van € 41,7 miljoen niet worden onderscheiden van de privaat gedoneerde euro's. Daarom strekt ons onderzoek zich uit tot alle ontvangsten en uitgaven in het kader van de SHO hulpactie voor Haïti, inclusief de donaties van (de)centrale overheden, bedrijfsleven en particulieren.

We analyseren de verantwoordingsinformatie over 2012 van de SHO en het toezicht van de minister voor Buitenlandse Handel en OS op de rijksbijdrage van € 13 miljoen, die het Ministerie van BZ in 2012 als rijkssubsidie aan de SHO ter beschikking heeft gesteld. Daarbij hebben we gekeken of de verantwoordingsinformatie en het toezicht toereikend zijn.
We hebben gebruik gemaakt van de verantwoordingsrapportage 2012 die de SHO heeft opgesteld in april 2013 en van de goedkeurende verklaringen van de accountants van de vijftien deelnemers aan de Haïti-actie van de SHO over 2011. We hebben daarbij net als in 2010 en 2011 gekeken naar de jaarrekeningen van de SHO en de vijftien hulporganisaties die gecertificeerd worden door de externe accountants. We hebben geen eigen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de financiële verantwoordingsinformatie van de SHO en de vijftien hulporganisaties, maar steunen op de verklaringen van de externe accountants van de organisaties die betrokken zijn bij de hulpverlening. Op grond van dit single audit-principe, waarbij andere controle-instanties steunen op de controle van de eerste controleur, kunnen we de controlelast hiermee beperken.

Gehanteerde normen

Als criteria hanteren wij:

- de afspraken tussen de SHO en de hulporganisaties in het beheersplan, het organisatiereglement, het actiereglement en het controleprotocol van de SHO;
- de afspraken uit de subsidiebeschikking van het Ministerie van BZ;
- internationale criteria voor humanitaire hulp.

12 Omdat wij in onze vorige rapportage geen aanbevelingen hebben gedaan aan het Ministerie van BZ is de vierde onderzoeksvraag voor BZ niet aan de orde.

Daarnaast hanteren wij onze eigen criteria. Deze betreffen:

Normen voor het toezicht door het Ministerie van BZ

- De subsidiebeschikking van de SHO voldoet aan alle voorwaarden om een goede verantwoording mogelijk te maken.
- De controle van de verantwoordingsrapportages van de SHO aan het ministerie voldoet aan de normen voor controle bij de besteding van rijkssubsidies.
- De minister informeert de Tweede Kamer tijdig, volledig en met relevante informatie over de gestelde doelen, de activiteiten die met de subsidiegelden zijn uitgevoerd en over de bereikte resultaten.
- Normen voor de presentatie van beleidsinformatie: relevante en getrouwe weergave, begrijpelijk en vergelijkbaar.
- Normen voor de totstandkoming van beleidsinformatie: betrouwbaar, valide, ordelijk/controleerbaar en kosteneffectief.
- Normen voor de verantwoordingsinformatie aan de Tweede kamer: betrouwbaar, actueel, eenduidig en volledig.

Normen voor de SHO

Voor hulp aan rampgebieden zijn de volgende normen van belang:

- De middelen zijn daadwerkelijk besteed aan het beoogde doel.
- De middelen zijn rechtmatig besteed conform de subsidiebeschikking.
- De middelen zijn doelmatig/doeltreffend besteed volgens de geldende normen in de subsidiebeschikking van het Ministerie van BuZa.
- De SHO informeert de minister tijdig, volledig en met relevante informatie over de besteding van de SHO-hulpgelden voor Haïti, zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking.

Bijlage Afkortingen

BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Cordaid	Catholic Organisation for Relief & Development Aid
ICCO	Interkerkelijke Coördinatie Commissie ontwikkelingssamenwerking
IFRC	International Federatie van Rode Kruis en Rode Halve Maan
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
Novib	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
SHO	Samenwerkende Hulporganisaties
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UN/VN	United Nations/Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Verantwoording van de hulpgelden in Haïti*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 293, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012). *Verantwoording van de hulpgelden in Haïti*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 293, nr. 15. Den Haag: Sdu.

SHO (2011). *Derde gezamenlijke SHO-rapportage Haïti 13 januari-31 december 2010*. Den Haag: SHO.

SHO (2012). *Vierde gezamenlijke SHO-rapportage Haïti 13 januari-31 december 2011*. Den Haag: SHO.

SHO (2013). *Vijfde gezamenlijke SHO-rapportage Haïti 13 januari-31 december 2012*. Den Haag: SHO.

Onderzoeksteam

Mw. drs. M.E.J. Burm (projectleider)
Dhr. dr. H.M.R.H. Cleuren
Dhr. drs. J. Chhatta RA
Mw. L. van Loon MSc
Mw. drs. T. Vandersmissen

Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Tanneke Vandersmissen/Algemene Rekenkamer

Den Haag, december 2013