

Vergaderjaar 1997–1998

25 860

Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 maart 1998

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft bij brief van 18 februari 1998 een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de nota Beheer en Toezicht (25 860, nrs. 1 en 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 maart 1998. Beide brieven zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Woltjer

De griffier van de commissie,
Hommes

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), ondervoorzitter, Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Verspaget (PvdA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meyer (Groep Nijpels), De Haan (CDA), Visser-van Doorn (CDA), Koenders (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lilipaly (PvdA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), vacature PvdA, Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature CD, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+), Bolkestein (VVD), Hendriks (HDRK), Bukman (CDA), Gabor (CDA), Dijkma (PvdA).

Aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

's-Gravenhage, 18 februari 1998

Namens de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken vraag ik uw aandacht voor het volgende. In de procedurevergadering van 12 februari 1998 heeft de commissie van gedachten gewisseld over de Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 25 860, nr. 2). De commissie heeft afgesproken om met u hierover algemeen overleg te voeren. Hiervoor is reeds een voorlopige datum vastgelegd.

Ter voorbereiding van dit overleg zou de commissie het op prijs stellen uw oordeel te vernemen over het onderstaande.

De centrale vraag in de discussie is wat de reikwijdte is van de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om de rechtmatigheid van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

Daarbij gaat het volgens de nota om de voorwaarden voor financiering. Zodra is vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan, wordt de besteding als rechtmatig aangemerkt (blz. 7 van de nota). Uit de nota lijkt te spreken dat deze definitie van rechtmatigheid los staat van het soort hulp, de contractuele relatie en het soort ontvanger (overheden of organisaties). Onduidelijk is wat voor voorwaarden hier aan de orde zijn. Slaat voorwaarden hier op wat onder paragraaf 3.1 van de nota (laatste alinea voor 3.2) staat, namelijk «(...) de kwaliteit van beheer met name op institutionele en uitvoeringscapaciteit (...)»? Of wordt met voorwaarden ook geduid op bijvoorbeeld het doel waarvoor de gelden ter beschikking zijn gesteld? Deze rechtmatigheid (het aan de voorwaarden voldoen) wordt volgens de nota op meerdere momenten vastgesteld, namelijk tijdens de uitvoering (als onderdeel van de monitoring) en bij beëindiging van de activiteit (zie blz. 8, onder 3.3.3).

In hoofdstuk 4 van de nota wordt de centrale vraag over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid beantwoord: de minister is altijd verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de OS-gelden. Hierbij worden twee inperkingen aangegeven, namelijk:

1. als aan een aantal voorwaarden is voldaan;
2. als er objectieve verhinderingen zijn om de verantwoordelijkheid waar te maken.

Het tweede punt spreekt voor zich, maar bij de eerste inperking is een aantal vragen te stellen. Het lijkt erop dat met voorwaarden vooral bedoeld is het oordeel van de minister over het financieel beheer van de ontvangende organisatie of het ontvangende land, maar helemaal duidelijk is dat niet. Zijn hier dezelfde voorwaarden bedoeld als op blz. 7?

In de rest van de nota lijkt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid te variëren al naar gelang van het soort contractuele relatie dat is aangegaan en het soort hulp dat wordt verleend. In de betreffende paragraaf is niet per soort relatie geëxpliciteerd dat de minister die verantwoordelijkheid draagt. Het woord rechtmatigheid wordt in 4.2 niet gebruikt.

Onduidelijk is ook wat de betekenis is van de passage op blz. 10: «De rechtmatigheid wordt mede bepaald door de kwaliteit van het proces van beoordeling, contractering en monitoring hetgeen in de accountantsverklaring bij de Rekening tot uitdrukking komt.» De betekenis van deze zin wordt diffuser door de toevoeging eronder dat monitoring niet tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort en dat onrechtmatige bestedingen die dan aan het licht komen niet meetellen voor de accountantsverklaring bij de Rekening.

Ik verzoek u op het bovenstaande te reageren en daarbij het overzicht in paragraaf 4.2 aan te vullen door expliciet en per soort/relatie aan te geven of u verantwoordelijk bent voor de rechtmatige besteding van de gelden.

Tenslotte deel ik u mede dat de commissie de Algemene Rekenkamer heeft gevraagd om een oordeel over de onderhavige nota.

De griffier van de commissie,
Hommes

's-Gravenhage, 10 maart 1998

Uw vragen spitsen zich toe op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om de rechtmatigheid van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking; het centrale vraagstuk van de nota. De nota stelt hierover in par. 4.1: «De minister is altijd verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van OS-gelden tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan of tenzij er objectieve verhinderingen zijn». Bij mijn beantwoording zal ik me, conform uw verzoek, op het eerste punt inzake de voorwaarden concentreren. In het eerste deel van de betreffende passage staat aldus: indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, is de minister niet meer verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de individuele uitgaven. Het begrip «voorwaarden» heeft hier betrekking op de elementen van het proces van beoordeling, contractering, monitoring en sanctionering. De minister blijft altijd verantwoordelijk dragen voor de goede werking van dat proces. Het rechtmatigheidsoordeel over de besteding van OS-gelden en daarmee de accountantsverklaring bij de Rekening van het departement heeft in eerste instantie betrekking op de wijze waarop aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Overigens wijs ik erop dat het begrip voorwaarden zoals hierboven gehanteerd (zijnde de verschillende elementen van het proces) niet moet worden verward met het begrip contractvoorwaarden (zijnde één van de elementen van het proces, zoals gehanteerd in par. 3.3.1 en 3.3.2).

Het eerste element van het voornoemd proces is de beoordeling en de mede daarop gebaseerde keuze van de hulp- en relatievorm. Het streven naar ownership staat hierbij centraal. Bij een goede beoordeling van de beheercapaciteit van het ontvangende land of de organisatie kan de minister besluiten ruimere verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe te kennen aan het betreffende land of die organisatie. (Onder beheercapaciteit valt onder meer de institutionele en uitvoeringscapaciteit, verantwoording/rapportage en controle, monitoring en evaluatie). Dit op afstand zetten van de uitvoering (middels relatievormen financieringsovereenkomst en bijdrage) betekent dat de minister niet meer direct verantwoordelijk is voor de rechtmatige besteding van de OS-gelden door de ontvangende overheid of organisatie. Mocht blijken dat tijdens de uitvoering bij de ontvangende partij onrechtmatigheden voorkomen, dan zijn deze niet direct van invloed op het rechtmatigheidsoordeel over de besteding van de OS-gelden. Wel is de minister verantwoordelijk voor het zonodig nemen van corrigerende maatregelen teneinde de onrechtmatigheden zo mogelijk te herstellen dan wel in ieder geval onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen. Anders gezegd: indien in een dergelijke situatie achteraf kan worden vastgesteld dat aan de voorwaarden van het proces is voldaan, c.q. dat de beoordeling van de beheercapaciteit en de contractering op juiste wijze hebben plaatsgevonden, de monitoring heeft geleid tot bijsturing en zonodig sanctionering, dan heeft een onrechtmatige besteding door de ontvangende partij geen gevolgen voor de accountantsverklaring bij de Rekening.

Wil de minister de uitvoering op afstand zetten (in de hulpvorm programmahulp en middels relatievormen financieringsovereenkomst en bijdrage) dan zal het accent in de te stellen voorwaarden vooral liggen in de eerste fase van voornoemd proces, t.w. de beoordeling van de beheercapaciteit. Monitoring inzake de rechtmatigheid van bestedingen zal betrekking hebben op het functioneren van de ontvangende partij als geheel en niet zozeer op de uit te voeren activiteit. Voor dat laatste is -bij deze relatievormen- de ontvangende partij zelf verantwoordelijk.

Bij de contractuele relaties opdracht, koop en dienstbetrekking (die alleen voorkomen binnen de hulpvorm projecthulp) beperkt het rechtmatigheidsoordeel zich eveneens tot de voorwaarden die de minister heeft gesteld. Wel zullen ten aanzien van de invulling van die voorwaarden andere accenten moeten worden gelegd dan bij de contractuele relaties financieringsovereenkomst en bijdrage. Aangezien de minister bij opdracht, koop en dienstbetrekking zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering, zal de monitoring inzake de rechtmatigheid van de bestedingen tot op het niveau van de verrichte projectactiviteiten en de daaraan verbonden uitgaven moeten geschieden. Hier is de minister dus verantwoordelijk voor de monitoring van de activiteit zelf, naast de periodieke monitoring van de beheercapaciteit van de uitvoerende organisatie. Dit zal doorgaans ook betekenen dat de contractvoorwaarden bij deze contractuele relaties uitvoeriger en gedetailleerder zullen zijn.

De strekking van de voorgaande twee alinea's heeft betrekking op beide hulpvormen en elk van de daarin voorkomende soorten contractuele relaties; daarmee heb ik tevens uw vraag inzake uitwerking van par. 4.2. beantwoord.

De door U geformuleerde stelling dat «... de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheden voor de rechtmatigheid [lijkt] te variëren al naar gelang van het soort contractuele relatie dat is aangegaan...» is dus in zoverre juist dat de reikwijdte afhankelijk is van de wijze waarop de verschillende voorwaarden zijn ingevuld. En de invulling van die voorwaarden is gerelateerd aan de gekozen contractuele relatie.

Daar waar de minister zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering, zal het accent veeleer liggen op de opstelling van contractvoorwaarden en nauwgezette monitoring aan de hand van de declaraties, terwijl bij hulp die «op afstand is gezet» het accent zal liggen op de voorafgaande beoordeling van de beheercapaciteit en het toezicht (incl. eventuele sancties) achteraf.

Gezien het belang van de voorafgaande beheersmatige beoordeling van de beheercapaciteit voor de keuze van de hulpvorm en contractuele relatie wordt thans gewerkt aan het gestructureerd vastleggen van de vigerende kwaliteitscriteria en wordt de wenselijkheid onderzocht informatie over de beheercapaciteit van overheden en organisaties centraal vast te leggen. In de nota wordt van dit voornemen reeds melding gemaakt.

De passage op p. 10 «De monitoring omvat het traject van uitvoering dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ontvangende land of de organisatie» heeft betrekking op die contractuele relaties waar de minister geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering draagt (i.e. financieringsovereenkomst en bijdrage). De monitoring zelf behoort, in tegenstelling tot wat u in uw brief stelt, wel degelijk tot de verantwoordelijkheid van de minister, zoals ook in de nota bij de betreffende passage is verwoord. Bij een financieringsovereenkomst en een bijdrage zal die monitoring echter vooral betrekking hebben op het functioneren van de ontvangende partij, terwijl de minister bij de contractuele relaties opdracht, koop en dienstbetrekking daarnaast ook de wijze van uitvoering van de activiteit in de monitoring zal betrekken.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk