

Vergaderjaar 1998–1999

25 860

Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMEN- WERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 november 1998

Met mijn brief d.d. 8 september 1998 inzake de uitwerking van de Nota beheer en toezicht heb ik de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken een aantal nieuwe procedureteksten toegestuurd die voortvloeien uit de uitwerking van de nota. De procedureteksten hebben betrekking op het door Buitenlandse Zaken gevoerde sanctiebeleid en voorschottenbeheer, alsmede de toetsing van de beheerscapaciteit van organisaties in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

Tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 18 oktober 1998 werd door sommige Kamerleden de behoefte geuit aan een handzame samenvatting van de voorgelegde procedures.

Hierbij heb ik het genoegen U deze samenvatting aan te bieden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Samenvatting van de procedureteksten opgesteld in het kader van de Uitwerking nota Beheer en Toezicht

Begin 1998 werd de nota Beheer en Toezicht (NBT) door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer voorgelegd. In deze nota is het beleid uiteengezet inzake de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de OS-bestedingen bij verschillende uitgavenstromen. De nota vond haar oorsprong mede in een al lang lopende discussie met Parlement en Algemene Rekenkamer over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Naar aanleiding van de nota heeft inmiddels op een drietal punten een nadere uitwerking in procedures plaatsgevonden: sanctiebeleid, voorschottenbeheer en toetsing beheerscapaciteit.

Ad 1. Sanctiebeleid (vormt onderdeel van het Handboek Bedrijfsvoering)

Het betreft hier een nieuw beschreven procedure, die het in de praktijk reeds gehanteerde sanctiebeleid vastlegt. De procedure beschrijft hoe te handelen indien een wederpartij zijn verplichtingen niet nakomt en biedt daarmee een concreet houvast bij het nemen van specifieke maatregelen. Afhankelijk van de aard van de overtreding en de omstandigheden dienen volgens een vast stramien sancties te worden opgelegd variërend van een lichte vorm (bijv. opschorting betaling) tot een zware vorm (bijv. terugvordering, instellen gerechtelijke procedure).

De procedure loopt, waar mogelijk, reeds vooruit op toekomstige subsidiewetgeving. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- a) toepassing van het proportionaliteitsbeginsel: m.a.w. er bestaat een relatie tussen de geconstateerde «overtreding» en de voorgenomen sanctie;
- b) in beginsel strikte toepassing van het sanctiebeleid, doch ruimte voor uitzonderingen waar nodig: van geval tot geval dient te worden beoordeeld of een sanctie (en welke) gepast is, met inachtneming van alle relevante omstandigheden;
- c) zorgvuldig contractbeheer c.q. subsidierelatiebeheer;
- d) decentrale afhandeling door de budgethouder;
- e) centrale afhandeling in het (uiterste) geval dat een gerechtelijke procedure moet worden aangespannen en
- f) meldingsplicht bij de Directie Juridische Zaken in geval van malversaties (frauduleuze handelingen).

Het hierboven beschreven sanctiebeleid heeft betrekking op lopende projecten.

In het kader van het verbeteren van het financieel beheer bij de gedelegeerde budgethouders is tevens nieuwe regelgeving opgenomen inzake het sanctiebeleid met betrekking tot rapportageverplichtingen. De richtlijn is in samengevatte vorm weergegeven in bijlage 2 van de procedure en komt er in het kort op neer dat, indien de wederpartij zijn rapportageverplichtingen niet tijdig nakomt, hij in beginsel een committeringsstop door de budgethouder (of nog zwaardere sancties) voor nieuwe projecten opgelegd krijgt, gedurende de duur dat de verplichting open staat. Deze nieuwe procedure biedt helderheid jegens zowel de wederpartij als de budgethouder inzake de consequenties van het niet of niet tijdig rapporteren.

Ad 2. Voorschottenbeheer (vormt onderdeel van het Handboek Bedrijfsvoering)

Deze procedure vervangt de bestaande procedure Voorschottenbeheer. De nieuwe procedure biedt een heldere definitie van voorschotten, mede dankzij een eenvoudig beslissingsschema. Daarenboven introduceert de procedure een vereenvoudiging op de volgende onderdelen: a) OS-activiteiten onder f 50 000 (m.u.v. werkvoorschotten) worden niet meer als voorschot aangemerkt en b) de termijn waarover mag worden bevoorschot loopt in beginsel tot zes maanden; voortaan is de jaargrens geen hindernis meer. Verder is de regelgeving op ODA- en non-ODA-gebied samengevoegd.

M.b.t. restfondsen is nieuwe regelgeving ingevoegd (samengevat in bijlage 2.6.5.14 van de procedure). Een wijziging ten opzichte van de oude situatie is dat alle restfondsen in beginsel worden teruggevorderd. Restfondsen van VN-instellingen en de Wereldbankgroep echter kunnen op een general income account worden geboekt, onder beheer van de hoofdbudgethouder. In beide gevallen administreert BZ de restfondsen-saldi.

Ad 3. Toetsing beheerscapaciteit (vormt onderdeel van de Procedurebundel OS)

Ook hier gaat het om een vervanging van een bestaand onderdeel van regelgeving (Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking), en wel de zogenaamde Checklist Organisational Capacity Assessment (COCA). De nieuwe COCA is een verduidelijking en aanscherping van de bestaande criteria op grond waarvan de beheerscapaciteit van een wederpartij wordt beoordeeld. Nieuw is dat de COCA nu ook betrekking heeft op programmahulp en een verplicht onderdeel wordt van het Beoordelingsmemorandum. De COCA sluit aan bij de O-toets.

Aan de uitwerking van de COCA lagen drie redenen ten grondslag:

1. De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer bepleiten al jaren een heldere afbakening van de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Van belang hierbij is dat bij de verantwoording achteraf over het gevoerde beleid goed zichtbaar moet zijn op welke wijze de betrokken wederpartij is getoetst op haar beheerscapaciteit, voorafgaande aan financiering van de activiteit. Anders gezegd, heldere en eenduidig gehanteerde criteria zijn van belang om, in geval van eventuele onrechtmatigheden tijdens de uitvoering, achteraf te kunnen aantonen dat voorafgaand aan de activiteit een degelijke beoordeling van de beheerscapaciteit van de wederpartij heeft plaatsgevonden. Bij «beheer op afstand» (financieringsovereenkomst en bijdrage) is een zwaardere toets vooraf noodzakelijk dan bij de relatievormen waar de verantwoordelijkheid voor het beheer niet wordt overgedragen aan de wederpartij (opdrachtverlening, koop, dienstbetrekking).
2. De beoogde transitie van project- naar programmahulp en andere vormen van programmatische hulp impliceert dat meer aandacht zal worden besteed aan directe samenwerking met overheden. Bij veel budgethouders roept dit de vraag op hoe die overheden (of onderdelen daarvan) kunnen worden beoordeeld: is er wel sprake van een capabele tegenpartij, zowel in beleids- als in beheersmatige zin? De bijgaande checklist vormt een handvat bij de beheersmatige toetsing.
3. Er was behoefte aan stroomlijning van bestaande regelgeving. In de oude versie van het beoordelingsmemorandum staan veel elementen van de toetsing op beheerscapaciteit verspreid over de verschillende paragrafen opgenomen.

De belangrijkste functie van de uitgebreide vragenlijst is inzichtelijk te maken welke afweging heeft plaatsgevonden bij de beoordeling van de beheerscapaciteit. Door gebruikmaking van de checklist en de toelichting in het Beoordelingsmemorandum gebeurt dit op eenduidige en structurele wijze. De budgethouder dient zelf aan te geven welke mate van beheersrisico hij acceptabel acht. Voor slechts een zeer beperkt aantal criteria zijn minimumeisen geformuleerd: daar moet een wederpartij in ieder geval aan voldoen alvorens in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning.

Een tweede functie van de checklist is die van ondersteuning bij het aangaan van een nieuwe relatie met een (onbekende) wederpartij. Budgethouders kunnen aan de hand van de lijst zelf een afgewogen oordeel vellen of zij in zee willen gaan met overheden of organisaties waarvan de beheerscapaciteit tot dan toe niet bekend was. Deze ondersteunende functie van de checklist heeft overigens zijn beperkingen: voor complexere vormen van hulp (bijv. sectorale begrotingssteun) kan tijdens het beoordelingsproces behoefte zijn aan een uitgebreidere toetsing op beheersmatig gebied.

Het gebruik van de checklist is verplicht. De uitkomsten ervan dienen in (de beheersparagraaf van) het beoordelingsmemorandum te worden verwerkt. Naar verwachting zal het verplichte karakter in de praktijk een zeer geringe extra beheerslast met zich meebrengen. Daar staat tegenover dat de meeste vragen reeds in de oude procedure waren opgenomen en dat deze nu systematisch zijn weergegeven. Verder geldt dat, indien een checklist voor een land of organisatie eenmaal is opgesteld, bij vergelijkbare toekomstige activiteiten een simpele verwijzing naar de eerdere toetsing volstaat. Voor volkenrechtelijke organisaties blijft de toets beperkt tot de landen/veldkantoren. Voor kleinere activiteiten (tot NLG 150 000) geldt een beperkte toetsing.