

Vergaderjaar 1997–1998

25 860

Ministeriële verantwoordelijkheid bestedingen ontwikkelingssamenwerking

Nr. 2

NOTA

| Inhoudsopgave | Blz. |
|--|-------------|
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Begrippenkader | 3 |
| 3. Het proces van voorbereiding en uitvoering | 5 |
| 3.1. Selectie en beoordeling | 5 |
| 3.2. Overeenkomst | 6 |
| 3.3. Uitvoering | 6 |
| 3.3.1. Monitoring en sturing | 6 |
| 3.3.2. Voorschottenbeheer | 7 |
| 3.3.3. Beëindiging | 8 |
| 3.4. Evaluatie | 8 |
| 4. Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid | 9 |
| 4.1. Inleiding | 9 |
| 4.2. Programmahulp | 11 |
| 4.2.1. Schuldverlichting | 11 |
| 4.2.2. Betalingsbalanssteun | 11 |
| 4.2.3. Cofinanciering van structurele aanpassings- leningen (SAL) | 11 |
| 4.2.4. Sectorale importsteun | 12 |
| 4.2.5. Sectorale begrotingssteun | 12 |
| 4.3. Projecthulp | 12 |
| 4.4. Contributies | 13 |
| 5. Sanctiebeleid | 13 |

1. Inleiding

De afgelopen jaren was in de internationale samenwerking de «accountability» en daarmee het management en beheer van activiteiten een belangrijk onderwerp van discussie. En het onderwerp staat nog steeds bij vele multi- en bilaterale donoren als belangrijke prioriteit op de agenda.

In de verschillende beleidsnota's die aan het parlement werden gepresenteerd is aan het onderwerp aandacht geschonken aangezien management, beheer van en toezicht op activiteiten moeten worden gezien als een integraal onderdeel van een adequate beleidsimplementatie en als cruciaal onderdeel van de voorbereiding en uitvoering van activiteiten.

Voor wat betreft de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking hebben het beheer en toezicht meer specifiek aandacht gekregen in het licht van de doorgevoerde reorganisatie als gevolg van de herijking. Een groot aantal voorheen centraal uitgevoerde beleids- en beheerstaken zijn aan de ambassades gedelegeerd, waarbij de volledige ambtelijke verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering en beheer zijn gelegd bij de ambassadeurs en de posten, terwijl ook op het departement in Den Haag de verantwoordelijkheid voor beleid en beheer van activiteiten bij directeuren en hoofden van afdelingen zijn gelegd voorzover het niet aan ambassades gedelegeerde activiteiten betreft.

Daarnaast hebben beleidswijzigingen, waarbij met name moet worden gedacht aan de verschuiving van project- naar programmahulp, én een zwaarder accent op de ownership-gedachte én meer specifieke beleids- en daaraan gekoppelde beheersvragen opgeroepen.

Mede vanwege deze beleidsmatige wijzigingen en door de delegatie ontstond de behoefte om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de bestedingen voor de verschillende soorten van uitgaven (soorten hulp) in combinatie met de verschillende vormen van uitvoering (contractuele relaties) in kaart te brengen alsmede het bredere kader van het beheer en toezicht na de herijking en delegatie nog eens kritisch te bezien.

In het verlengde van deze nieuwe uitdagingen speelde een aantal – hier nauw mee samenhangende – kanttekeningen die door de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 naar voren zijn gebracht, te weten: mijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de bestedingen en het al dan niet toepassen van sancties, alsmede de problematiek van de voorschotten.

Ten aanzien van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en het sanctiebeleid merkte de Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 (TK, 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) op, dat zij het van belang acht: «dat nog dit jaar een duidelijk beleid wordt geformaliseerd waarin voor de verschillende uitgavenstromen is bepaald in welke mate de minister zich ook achteraf verantwoordelijk acht voor de rechtmatigheid van de bestedingen.

Daarbij zou moeten worden vastgelegd hoe bevindingen uit verantwoordingen en accountantsrapporten departementaal worden afgehandeld. Het al dan niet toepassen van sancties zou daarin moeten worden gemotiveerd. Voor een goede uitoefening van de controlefunctie door de Staten-Generaal lijkt het de Rekenkamer noodzakelijk dat de minister periodiek inzicht verschaft in de vastgestelde tekortkomingen.»

In deze nota wordt een overzicht gegeven van de op deze punten belangrijkste maatregelen en procedures mede in het licht van de

verschillende modaliteiten die bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid in het geding zijn. Daarmee wordt tevens beoogd transparantie te bieden ten aanzien van beheer en toezicht en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een adequaat toezicht en beheer is ondersteunend voor het bereiken van goede resultaten van ontwikkelingssamenwerking.

Het kader voor de selectie, beoordeling, committering, uitvoering en beëindiging van ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten, met inbegrip van het beheer, wordt gevormd door de Procedurebundel Ontwikkelings-samenwerking. Aan de bundel zijn regelingen met een bredere strekking gekoppeld, onder meer op het gebied van de levering van diensten, werken en zaken en op het gebied van de totstandkoming van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Het beleidskader van de procedurebundel wordt gevormd door de nota's «Een wereld van verschil» (TK, 1990–1991, 21 813, nrs. 1–2), «Een wereld in geschil» (TK, 1993–1994, 23 408, nrs. 1–2), hoofdstuk XI van de Memorie van Toelichting bij de begroting 1996 van hoofdstuk V, Buitenlandse Zaken (TK, 1995–1996, 24 400 V, nr. 2), afzonderlijk gepubliceerd als de nota «Hulp in uitvoering», en de regio/landen- en sector- en themabeleidsdocumenten en de jaarlijkse Memories van Toelichting bij de begroting.

Ingaande 1997 is de procedurebundel vernieuwd en aangepast aan de nieuwe werkwijze die uit de delegatie voortvloeit. Adequate toepassing en werking van de daarin opgenomen regels en de met behulp daarvan met behorenden en uitvoerenden gemaakte afspraken, waarborgen een goed beheer en een adequate invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De herziening van de procedurebundel heeft geleid tot een scherpe daling in het aantal regels en procedures. Met ingang van 1998 zal op basis van opgedane ervaringen een op vereenvoudiging en verhoging van de flexibiliteit gerichte aanpassing plaatsvinden.

Na een korte omschrijving in hoofdstuk 2 van de begrippen die in de nota aan de orde zijn, wordt het proces van uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten beschreven in hoofdstuk 3. Daarbij passeren per onderdeel de beheersmatige aspecten de revue. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 voor de verschillende soorten hulp en contractuele relaties de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de bestedingen aan de orde.

Sanctiebeleid, een gestructureerde aanpak om corrigerend op te kunnen treden in gevallen dat onrechtmatigheden worden geconstateerd of afspraken niet worden nagekomen, is een onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid en essentieel voor een effectief beheer. De wijze waarop dat wordt vormgegeven, wordt beschreven in hoofdstuk 5.

2. Begrippenkader

Hieronder is een beknopte omschrijving opgenomen van de belangrijkste begrippen die in deze nota worden gebruikt.

a. reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid

Omschrijvingen van de (reikwijdte van de) ministeriële verantwoordelijkheid zijn vermeld in het rapport «Steekhoudend ministerschap» van de commissie Scheltema van juni 1993. (TK 1992–1993, 21 427, nrs. 40–41).

«De regel van de *ministeriële verantwoordelijkheid* houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen

voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaatsvindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid» (pag 16).

De *omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid* wordt bepaald door juridische criteria: «ligt iets binnen de formele bevoegdheden van de minister, dan valt het onder zijn verantwoordelijkheid en dient hij er verantwoording over af te leggen aan het parlement» (pag 14).

Ten aanzien van de *reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid* geldt, afgezien van de verantwoordelijkheid voor het eigen handelen: «Voor de ambtelijke dienst strekt de verantwoordelijkheid even ver als de bevoegdheden van de minister...Voor diensten die zijn verzelfstandigd is de minister verantwoordelijk voor het hanteren van de bevoegdheden die hij ten opzichte van die dienst (nog) bezit» (pg 17).

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de besteding van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking voor de verschillende soorten hulp en bij de verschillende contractuele relaties, wordt in deze nota beschreven in hoofdstuk 4.

b. soorten hulp

Programmahulp

Programmahulp komt in verschillende vormen voor. In essentie gaat het daarbij om niet-projectmatige, financiële ondersteuning van ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingsprogramma's van een land. Programmahulp is meestal macro georiënteerd dat wil zeggen, primair gericht op ondersteuning van het algehele financiële beleid van een land. Zij bestaat uit overdracht van deviezen, levering van importgoederen of schuldverlichting.

Er zijn ook vormen van programmahulp die primair op het meso-niveau zijn gericht: ondersteuning van bepaalde economische sectoren, begrotingsonderdelen of programma's vallen bijvoorbeeld hieronder.

Contributies

Contributies kunnen als een specifieke vorm van programmahulp worden gezien. Een onderscheid wordt gemaakt tussen vrijwillige contributies (bijdrage aan de algemene middelen van een programma van een internationale organisatie) en verdragscontributies (bijdrage in het kader van verplichtingen voortvloeiende uit verdragen met internationale instellingen). Bijdragen aan derden in het kader van een programma-financieringsovereenkomst (zoals bijvoorbeeld met de medefinancieringsorganisaties) zijn enigszins afwijkend van karakter maar worden in deze nota als een speciale vorm van contributie beschouwd.

Projecthulp

Projecthulp is hulp op basis van een concreet geformuleerd activiteitenplan. Een project heeft specifieke doelstellingen, een kwantitatieve omvang van ingezette middelen en is in tijd gelimiteerd. Het projectvoorstel geeft met andere woorden duidelijk aan op welke doelgroep het project is gericht, wat de doelstellingen zijn, welke concreet meetbare prestaties zullen worden geleverd en welke middelen hiervoor nodig zijn. Projecten worden uitgevoerd in samenwerking met overheidsinstellingen, multilaterale organisaties in de betreffende landen of met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) of in eigen beheer.

c. contractuele relaties

De ondersteuning van een bepaalde organisatie of een (lokale) overheid vindt in een vooraf vastgestelde juridische vorm plaats, aangeduid als contractuele relaties. De volgende contractuele relaties worden gehanteerd: financieringsovereenkomst, bijdrage, subsidie, opdracht, koop, dienstbetrekking.

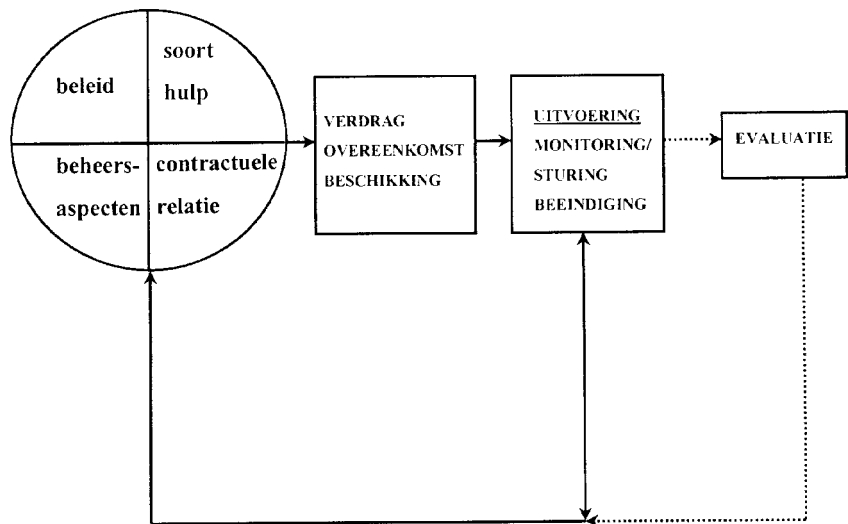
De keuze van de aard van de contractuele relatie is afhankelijk van de contractpartij en de vorm van ondersteuning. In de in hoofdstuk 3 opgenomen matrix is per hulpsoort aangegeven welke van de verschillende juridische relatievormen mogelijk zijn.

3. Het proces van voorbereiding en uitvoering

Het proces van uitvoering bestaat uit verschillende stappen die elkaar in de tijd opvolgen. In het onderstaande schema is dat hele proces geschetst. In het kader van deze nota worden de volgende vier fasen onderscheiden:

1. Selectie en beoordeling;
2. Overeenkomst;
3. Uitvoering (inclusief monitoring en sturing);
4. Evaluatie.

BEOORDELING.



3.1. Selectie en beoordeling

Een goede voorbereiding en selectie zijn belangrijk voor de uitvoerbaarheid, overdraagbaarheid en verduurzaming van een activiteit. De wijze waarop de selectie en beoordeling plaatsvindt, is neergelegd in de procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het beleidskader van de procedurebundel gevormd wordt door de nota's «Een wereld van verschil», «Een wereld in geschil», «Hulp in uitvoering», de regio/landen- en sector- en themabeleidsdocumenten en de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begrotingen. Bij de selectie en beoordeling van voorstellen worden deze dan ook getoetst aan het in die documenten geformuleerde beleid ten aanzien van regio's en/of landen en ten aanzien van de sectoren en thema's. Ook de keuze voor de

soort hulp (programmahulp of projecthulp) komt daarbij aan de orde en wordt getoetst aan het in de genoemde beleidsdocumenten geformuleerde beleid. De handleiding «Programmahulp» wordt in die beoordeling mede betrokken.

De keuze voor de soort hulp en de keuze van de juridische vorm (de contractuele relatie) wordt mede bepaald door de kwaliteit van beheer met name op institutionele- en uitvoeringscapaciteit van de contract-partner. Beheersaspecten zijn derhalve een essentieel onderdeel van de beoordeling.

3.2. Overeenkomst

Het resultaat van de beoordeling is een keuze voor een bepaalde soort hulp in een bepaalde contractuele relatie. In de onderstaande matrix zijn de mogelijkheden opgenomen:

| | Contractuele relatie: | | | | | | |
|--|---------------------------|----------|----------------------|---------|------|------------------|-------------|
| | Overheden: | | Organisaties: | | | | |
| <i>Soort hulp:</i> | Financieringsovereenkomst | Bijdrage | Bijdrage | Opricht | Koop | Dienstbetrekking | Beschikking |
| Programmahulp | | | | | | | |
| Macro-instrumenten Betalingbalanssteun en andere vormen van macro-deviezensteun | | XXXX | | | | | |
| Cofinanciering van Structurele aanpassingsleningen (SAI.) | | | XXXX | | | | |
| Schuldverlichting | | XXXX | XXXX | | | | |
| Sectorale instrumenten Sectorale importsteun Sectorale begrotingssteun | XXXXXXXXXXXXXXXXXX | XXXX | | | | | |
| Projecthulp | XXXXXXXXXXXXXXXXXX | XXXX | XXXX | XXXX | XX | XXXXXXXXXX | |
| Contributies Vrijwillige contributies Verdragcontributies Programmafinanciering | | | XXXX XXXX XXXX | | | | XXXX |

In de overeenkomst wordt, voor zover van toepassing, opgenomen in welke vorm voorschotten worden verstrekt. Tevens is in de overeenkomst vermeld op welke wijze de voorschotten worden afgerekend en verantwoord.

Mede gezien de aankondiging van de Algemene Rekenkamer in het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 (TK, 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) dat zij een bezwaaronderzoek zal instellen naar het voorschottenbeheer bij Buitenlandse Zaken, wordt eraan gehecht op te merken dat de opvatting van de Algemene Rekenkamer wordt gedeeld, dat het voorschottenbeheer een belangrijk onderdeel van het financieel beheer is. In paragraaf 3.3.2. van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het beheer van voorschotten.

3.3. Uitvoering

3.3.1. Monitoring en sturing

Monitoring is het systematisch verzamelen en analyseren van informatie en ervaringen gedurende de uitvoering van lopende activiteiten, ten behoeve van de voortgangsbewaking, de geleverde prestaties en de besteding van de middelen. Een onderscheid wordt gemaakt tussen interne monitoring (de monitoring binnen de activiteit door de uitvoerder) en de externe monitoring (de monitoring van de activiteit door de budgethouder). Beide vinden plaats op basis van verschillende informatie-

bronnen zoals: visuele waarneming, gesprekken met betrokkenen, audits, eventuele tussentijdse evaluaties, reviews en voortgangsverslagen.

Op basis van de monitoring en de ontvangen informatie uit hoofde van het contract wordt een oordeel gevormd over de uitvoering en de voortgang. Een accountantsverklaring over de verantwoording van de uitgevoerde activiteiten kan deel uitmaken van de informatievoorziening. De vraag op welke wijze invulling wordt gegeven aan accountantscontrole, komt aan de orde bij de voorbereiding van de activiteit. In het beoordelingsmemorandum worden de te nemen beheersmaatregelen vermeld waarbij een analyse plaatsvindt van risico's. Vervolgens wordt beargumenteerd of accountantscontrole toegevoegde waarde heeft en al dan niet deel zal uitmaken van de financieringsvoorwaarden. Indien een accountantscontrole niet contractueel is verplicht, wordt de mogelijkheid vastgelegd dat door het ministerie alsnog om een accountantsverklaring kan worden gevraagd. De procedurebundel bevat een handleiding over de toepassing van accountantscontrole bij de verschillende contractuele relaties.

De accountantsverklaring geeft informatie over de getrouwheid van de verantwoording en de rechtmatige besteding van de ter beschikking gestelde financiële middelen.

Indien afwijkingen optreden tussen de afspraken en de constatering bij het monitoren moeten deze schriftelijk worden vastgelegd en dient aan de contractpartner aanvullende informatie te worden gevraagd. Elke rapportage wordt beoordeeld en de bevindingen en eventuele vervolgacties worden vastgelegd.

Een activiteit verloopt overigens vaak anders dan de opgestelde planning. Monitoring is het instrument om afwijkingen te signaleren en is de basis om in overleg met de contractpartner te komen tot eventuele nieuwe of aanvullende maatregelen.

Monitoring richt zich op het vaststellen van het nakomen van de in de overeenkomst opgenomen voorwaarden. Zodra is vastgesteld dat aan de voorwaarden is voldaan, wordt de besteding als rechtmatig aangemerkt. Dit kan bij een activiteit die zich over meerdere jaren uitstrekt tussentijds, op basis van rapportages voor de daarin verantwoorde bedragen, plaatsvinden of in de beëindigingsfase zoals beschreven onder 3.3.3. Beëindiging.

Geconstateerde afwijkingen kunnen mij doen besluiten te interveniëren in de uitvoering van een activiteit. Een review kan hiertoe behulpzaam zijn. Mogelijke interventies zijn overleg met de contractpartner of het treffen van sancties.

3.3.2. Voorschottenbeheer

De meeste van de organisaties waarmee het Ministerie overeenkomsten sluit, beschikken niet over de financiële middelen om projectkosten voor te financieren. Daarom is in veel overeenkomsten een voorschotregeling opgenomen. De periode waarover een voorschot wordt verstrekt varieert maar beslaat maximaal de liquiditeitsbehoefte voor een periode van twaalf maanden. Voorschotten worden op een aparte rekening geboekt waarvan het totaal als een extracomptabele balanspost in de Rekening wordt gepresenteerd. De bepaling van de omvang van het voorschot en de verantwoording vinden plaats in overeenstemming met de Comptabiliteitswet en het «Besluit verlening voorschotten» (Stb 35 dd 3 januari 1994).

Het zorgvuldig beheer van voorschotten is van groot belang omdat het bijdraagt aan een goede monitoring van activiteiten.

Een voorschot wordt afgeboekt zodra de financiële verantwoording is ingediend en beoordeeld op inhoudelijke en financiële criteria conform de voorschriften in de procedurebundel. Die beoordeling wordt uitgevoerd door/namens de budgethouder die daarbij gebruik maakt van eigen waarneming, zoals die met name wordt verkregen uit het in de vorige paragraaf beschreven proces van monitoring gedurende de uitvoering en de in dat proces gehanteerde instrumenten zoals rapportages, eventuele contractueel verplichte accountantsverklaringen, danwel door of in opdracht van het ministerie ingestelde accountantscontrole, respectievelijk bij de in paragraaf 3.3.3. beschreven afsluiting van de activiteit.

De totale omvang van de voorschottenstand is geen indicatie voor de omvang van een eventuele achterstand bij de verrekening daarvan. Die indicatie is alleen op het niveau van de specifieke activiteit vast te stellen. Aangezien de budgethouder verantwoordelijk is voor tijdige verrekening van voorschotten en de mogelijk daarbij optredende achterstanden zal hij/zij moeten zorgdragen voor tijdige verrekening op basis van zijn/haar oordeel over de voortgang van een activiteit waarbij rapportage over de activiteit respectievelijk de beoordeling daarvan een belangrijke rol speelt naast andere mogelijk door hem/haar verkregen informatie. Momenteel wordt aan deze aspecten zeer veel aandacht besteed en wordt aan het wegwerken van achterstanden de hoogste prioriteit gegeven. Aan de tijdige verrekening van voorschotten wordt hoge prioriteit gegeven met daaraan gekoppeld de toepassing van sancties bij onvoldoende voortgang van de activiteit danwel indien die voortgang niet spoort met de overeengekomen afspraken en doelstellingen. Die consequente aandacht zal bijdragen aan een verdere verbetering van het monitoringsproces en daarmee aan het financieel beheer.

Bovenstaande betreft de hoofdlijn van het voorschottenbeheer. In het verleden is op diverse wijzen met rapportages en voorschotten omgegaan. Uit een inventarisatie is gebleken dat in de afgelopen jaren een diversiteit aan afspraken inzake voorschotten en rapportages is ontstaan. Momenteel worden op basis van de in deze nota beschreven algemene hoofdlijn een algemeen geldende procedure uitgewerkt, die wordt opgenomen in de Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking.

3.3.3. Beëindiging

In de beëindigingsfase wordt de activiteit inhoudelijk en financieel-administratief afgesloten. Alle activiteiten krijgen een op de soort hulp toegesneden ex-post beoordeling voor een eventuele evaluatie dan wel voor een vervolg. Zoals reeds bij «monitoring en sturing» (paragraaf 3.3.1.) is aangegeven wordt ook bij de beëindiging van de activiteit bepaald of de wederpartij aan de in het contract opgenomen voorwaarden heeft voldaan. Zodra dit is vastgesteld wordt de besteding als rechtmatig aangemerkt.

Eventuele – later volgende – evaluaties of andere informatie over de resultaten en effecten worden toekomstgericht gebruikt maar hebben geen consequenties voor de afgesloten activiteit; er is geen sprake van terugwerkende kracht. Die bevindingen worden betrokken bij de beoordeling van een volgende activiteit.

3.4. Evaluatie

In aanvulling op monitoring worden evaluaties uitgevoerd. Waar

monitoring dient ter continue voortgangsbewaking, vinden evaluaties meestal eenmalig plaats, doorgaans na afronding van de activiteit in kwestie of, wanneer bijzondere omstandigheden daarom vragen, een enkele keer ook tussentijds. (Eind)evaluatie betreft de vaststelling na afloop van de activiteit van de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de effecten en de duurzaamheid van de resultaten. Het besluit om al dan niet te evalueren vindt onder meer plaats op basis van de financiële omvang. Andere redenen kunnen betrekking hebben op vooraf veronderstelde risico's of de verwachtingen ten aanzien van de effecten. In het voortraject (de beoordeling) wordt bepaald of en zo ja op welke wijze evaluatie zal plaatsvinden. Ook kunnen incidenteel evaluaties worden uitgevoerd die bij aanvang van de activiteit niet zijn voorzien indien gerede twijfel bestaat over een adequate projectvoortgang en/of ineffectief beheer en management van de activiteit.

Een bijzondere vorm van de eindevaluatie is de ex-post evaluatie die plaatsvindt enige tijd nadat de ontwikkelingsactiviteit is afgerond (bijvoorbeeld 5 jaar later). Naast beleidsmatige verantwoording is het doel van deze evaluaties lering te trekken voor het opzetten van nieuwe, vergelijkbare interventies en voor beleidsontwikkeling op het terrein van sector, thema of land.

Uit dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de selectie en beoordeling het fundament zijn waarop een effectieve realisatie van de activiteit wordt gestoeld. Daarbij is het uitgangspunt dat beleid en beheer geen scheiding of tegenstelling is, maar dat beleid en beheer elkaar versterken en aanvullen. Informatie over de «beheercapaciteit» van overheden of organisaties aan wie de uitvoering opgedragen kan worden is daarbij van veel belang.

De competentie en beschikbare capaciteit, inclusief financieel beheer en controle, van de uitvoerende organisatie zijn onderdeel van de beoordeling vooraf van de te ondernemen activiteiten. In het verleden zijn met de Rekenkamer discussies gevoerd over met name de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bestedingen in het kader van de financiële hulp aan landen (de toenmalige uitvoeringsmodaliteit 1, thans de contractuele relatie «financieringsovereenkomst»). Mede door die discussie zijn toen voor een aantal landen waaraan Nederland relatief omvangrijke hulp verstreekte, controleprofielen opgesteld. Daaraan werden vervolgens gevolgen verbonden voor de wijze waarop verantwoording en controle op onder verantwoordelijkheid van die landen uitgevoerde hulp gestalte diende te krijgen.

Met het oogmerk de informatie over de beheerscapaciteit beter toegankelijk te maken zal de wenselijkheid worden onderzocht deze informatie centraal vast te leggen. Ook tekortkomingen van en de ingestelde acties tegen een organisatie kunnen in een dergelijk systeem worden opgenomen

4. Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

4.1. Inleiding

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 om die verantwoordelijkheid waar te maken. De minister geeft invulling aan zijn verantwoordelijkheid door toe te zien op de goede werking van het proces van beoordeling, contractering, monitoring en sanctionering.

Uitgangspunt is te streven naar «ownership». Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor zowel het ontwerpen als het uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten, waar mogelijk, bij het ontvangende land of de

organisatie wordt gelegd. Daarom gaat aan de keuze van de hulpsoort en de contractuele relatie ook een beheersmatige beoordeling vooraf. Als daaruit blijkt dat het ontvangende land of de organisatie voldoet aan voorwaarden van goed beheer (zoals: de kwaliteit van het financieel beleid en management, anti-corruptiebeleid en een vorm van nationaal toezicht door bijvoorbeeld een rekenkamer), dan krijgt het land of de organisatie ruime bevoegdheden en grotere verantwoordelijkheden door bijvoorbeeld te kiezen voor een vorm van programmahulp. Zo worden OS-gelden pas toegekend als in redelijke mate het vooruitzicht bestaat dat de inzet van beleidsmiddelen het gewenste effect bereiken, zowel in de zin van doelmatig als rechtmatig. In deze visie draagt een helder beeld over de kwaliteit van de uitvoering bij de ontvangende partij, goed beheer en toezicht integraal bij aan de realisering van de OS-beleidsdoelstellingen.

De thans geldende kwaliteitscriteria zullen in het 1e halfjaar van 1998 gestructureerd in de procedurebundel worden vastgelegd.

De minister is in dit proces altijd verantwoordelijk voor:

- de keuze van de partner (het land de intermediaire organisatie, de keuze van de specifiek juridische aard van de relatie;
- de eventuele bepalende beperkingen die aan de partner zijn gesteld bij de besteding van de OS-gelden;
- de feitelijke overdracht van de middelen aan de partner;
- de monitoring van de uitvoering en het zonodig interveniëren;
- het zonodig toepassen van sancties en de informatie daarover aan het Parlement.

In veel gevallen kunnen bovenstaande punten niet los van elkaar worden gezien en is sprake van een integrale afweging.

In het verlengde hiervan is de kernvraag: in welke mate zijn tekortkomingen in de uitvoering bij de ontvangende partij relevant voor het rechtmatigheidsoordeel over de besteding van OS-gelden en daarmee voor de accountantsverklaring bij de Rekening van het departement? Dit is afhankelijk van de contractuele relatie. In de volgende paragraaf 4.2 wordt per hulpsoort contractuele relatie de verantwoordelijkheid van de minister aangegeven en daarmee de reikwijdte van zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid.

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 monitoring omvat het traject van uitvoering dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ontvangende land of de organisatie. Eventuele onrechtmatige bestedingen die dan naar voren komen hebben geen gevolgen voor de accountantsverklaring bij de Rekening, mits het proces van beoordeling, contractering, monitoring én sanctionering correct zijn verlopen.

Het is tevens mijn verantwoordelijkheid om tekortkomingen in de uitvoering via toezicht en maatregelen terug te dringen en de Staten-Generaal daarover periodiek te informeren.

In de regelgeving (wet, verdrag, overeenkomst, beschikking) wordt aangegeven hoe en waarop wordt gestuurd en welke maatregelen genomen (kunnen) worden. Dit is de formele kant van het toetsings- en maatregelenbeleid.

De rapporten van de bij de ontvangende partij controlerende accountant, de rapporten van onze inspectie-apparaten en de afhandeling van rapportages van de ontvangende partij op het departement en op de Posten vormen de materiële kant voor de effectivering van het toetsings-

en maatregelenbeleid. Op basis daarvan kunnen (eventueel) maatregelen worden genomen.

Als de regelgeving en de daarin vervatte administratieve bepalingen niet zijn nageleefd, wordt overgegaan tot het nemen van maatregelen. Dit sanctiebeleid is beschreven in hoofdstuk 5. Uiteraard wordt het recht voorbehouden om in uitzonderingsgevallen gemotiveerd van het toetsings- en maatregelenbeleid af te wijken.

Daarnaast wordt regelmatig het toetsings- en maatregelenbeleid geëvalueerd en aangescherpt indien mocht blijken dat de effecten daarvan bij de verwachtingen achterblijven. Dit moet leiden tot een toereikend sanctiebeleid en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van OS-gelden.

In de matrix in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2.) is een overzicht opgenomen van de soorten hulp, de daarbij voorkomende vormen van contractuele relaties en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Per soort hulp is in het vervolg van dit hoofdstuk de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding beschreven. Indien verschillende contractuele relaties gebruikt kunnen worden en dit gevolgen heeft voor de ministeriële verantwoordelijkheid, is per contractuele relatie de reikwijdte aangegeven.

In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 wordt aangegeven wat, naast de verantwoordelijkheid voor het proces van beoordeling, contractering, monitoring en sanctionering, specifiek de verantwoordelijkheid van de minister is, gegeven de verschillende relatievormen.

4.2. Programmahulp

4.2.1. Schuldverlichting

Contractuele relatie: bijdrage (aan een ontvangend land)
De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van de middelen.

Contractuele relatie: bijdrage (aan een multilaterale organisatie)
De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van middelen aan de multilaterale organisatie.

4.2.2. Betalingsbalanssteun

Contractuele relatie: bijdrage (aan het ontvangende land)
De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van de middelen aan het ontvangende land. Op basis van de ontvangen informatie van het betreffende land beoordeelt de minister achteraf of aan de door hem gestelde voorwaarden is voldaan.

4.2.3. Cofinanciering van structurele aanpassingsleningen (SAL)

Contractuele relatie: bijdrage (aan een multilaterale organisatie)
De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van middelen aan de instelling. De instelling draagt de verantwoordelijkheid voor de besteding. Op basis van de ontvangen informatie van de instelling beoordeelt de minister achteraf of aan de door hem gestelde voorwaarden is voldaan.

De werkwijze van de cofinanciering van structurele aanpassingsleningen is dezelfde als die van de cofinanciering van sectorale aanpassingen.

4.2.4. Sectorale importsteun

Contractuele relatie: financieringsovereenkomst (met het ontvangende land)

De minister stelt in de financieringsovereenkomst voorwaarden aan de door het ontvangende land met een derde af te sluiten overeenkomst. De minister is verantwoordelijk voor overdracht van de middelen binnen de sector. Op basis van de informatie die hij krijgt van het ontvangende land toetst hij of aan de voorwaarden is voldaan.

4.2.5. Sectorale begrotingssteun

Contractuele relatie: bijdrage (aan het ontvangende land)

De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van de middelen aan het ontvangende land. Tevens is de minister verantwoordelijk voor de controle op de aanpassing van de aangewezen begrotingsposten met de overeengekomen bedragen.

De minister is niet verantwoordelijk voor de aanwending van de bijdrage. Op basis van de ontvangen informatie van de instelling beoordeelt de minister achteraf of aan de door hem gestelde voorwaarden is voldaan.

4.3. Projecthulp

De minister is bij een opdracht, koopovereenkomst of dienstbetrekking direct verantwoordelijk voor de uitvoering. Bij een financieringsovereenkomst of een bijdrage ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de wederpartij.

Contractuele relatie: financieringsovereenkomst (met het ontvangende land)

De minister stelt in de financieringsovereenkomst voorwaarden aan de door het ontvangende land (met een derde) af te sluiten overeenkomst. Op basis van de informatie die hij krijgt van het ontvangende land toetst hij of aan deze voorwaarden is voldaan.

Contractuele relatie: bijdrage (aan het ontvangende land)

De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van middelen aan het ontvangende land.

Contractuele relatie: bijdrage (aan een organisatie)

De minister is verantwoordelijk voor de overdracht van middelen aan de betreffende organisatie.

Contractuele relatie: opdracht (aan een organisatie)

De minister is verantwoordelijk voor de inschrijving en de contractvoorwaarden opgenomen in de overeenkomst, de levering van de diensten aan het ontvangende land, de betaling aan de leverancier als aan de contractuele voorwaarden is voldaan en voor de uitvoering

Contractuele relatie: koopovereenkomst (met een leverancier)

De minister is verantwoordelijk voor de inschrijving en de contractvoorwaarden opgenomen in de koopovereenkomst, de levering van de goederen aan het ontvangende land en de betaling aan de leverancier als aan de contractuele voorwaarden is voldaan.

Contractuele relatie: dienstbetrekking

De minister is verantwoordelijk voor de contractering van de medewerker, de betaling van salarissen en de uitgevoerde werkzaamheden.

4.4. Contributies

Dit omvat: de vrijwillige contributies, de verdragscontributies en de financiering in de vorm van programmafinancieringsovereenkomsten.

Contractuele relatie: bijdrage

In alle gevallen is de minister verantwoordelijk voor de overdracht van de middelen aan de betreffende organisatie. In het geval van financiering op grond van een programmafinancieringsovereenkomst is de minister tevens verantwoordelijk voor de monitoring en rapportage aan het parlement over de aanwending van de gelden door de organisatie conform hetgeen daarover in de overeenkomst is bepaald.

5. Sanctiebeleid

Als onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid past een nadere invulling van de mogelijkheden om corrigerend op te treden indien de contractafspraken niet worden nagekomen. Als later tijdens de uitvoering blijkt dat contractvoorwaarden niet meer relevant zijn vanwege veranderde omstandigheden, dan ligt een aanpassing van de contractvoorwaarden meer voor de hand dan het opleggen van een sanctie.

Er is een onderscheid tussen preventieve en repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen zijn gericht op het voorkomen van tekortkomingen in de toekomst (een maatregel kan bijvoorbeeld zijn een organisatie uit te sluiten als uitvoerder voor het departement). Repressieve maatregelen hebben directe werking (bijvoorbeeld de financiering wordt opgeschort of teruggevorderd).

Sancties worden toegepast als:

- a. de projectrapportage ondanks herhaaldelijk rappèl niet (tijdig) is ontvangen;
- b. de prestaties niet zijn geleverd;
- c. de beschikbaar gestelde middelen anders zijn gebruikt dan contractueel overeengekomen;
- d. in geval van malversaties, zoals:
 1. het opzettelijk verstrekken van onjuiste informatie
 2. fraude
 3. corruptie
 4. het betalen van smeergelden

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarin het treffen van sancties als ongewenst wordt ervaren danwel niet mogelijk blijkt. In die gevallen wordt dit door de budgethouder beargumenteerd voorgelegd aan de departementsleiding. Een beslissing om in die gevallen geen sanctie te treffen is aan de leiding voorbehouden.

Bij het niet of niet tijdig rapporteren (a) wordt de bevoorschotting opgeschort tot aan de gestelde eisen is voldaan. In de op te stellen procedures zullen de termijnen voor de indiening en beoordeling van rapportages worden opgenomen en zal tevens worden aangegeven welke termijn wordt gesteld alvorens sancties in te stellen wegens het niet of niet tijdig nakomen van de gemaakte afspraken. Blijft de contractpartner in gebreke dan worden de reeds betaalde voorschotten teruggevorderd.

Als prestaties niet zijn geleverd (b) dan worden de voorschotten teruggevorderd. Voor de duidelijkheid: dit geldt voor die vormen van hulp waarbij vooraf duidelijk de prestaties zijn bepaald en ook sprake is van voorschotten.

Indien blijkt dat beschikbaar gestelde middelen anders zijn besteed dan contractueel overeengekomen (c), dan zal nader worden onderzocht welke bijdrage de uitvoering van de activiteit heeft geleverd aan de realisatie van de projectdoelstellingen. De restantbijdragen worden in dit geval geblokkeerd. Afhankelijk van de uitkomsten van het nader onderzoek wordt de resterende bijdrage alsnog beschikbaar gesteld of vindt (gedeeltelijke) terugvordering plaats.

Bij malversaties (d) is de vertrouwensrelatie met de organisatie in het geding. Nader (accountants) onderzoek zal moeten aantonen wat de ernst van de situatie is en in hoeverre de overeengekomen doelstellingen zijn bereikt. Op basis van dit nader onderzoek zullen de betaalde voorschotten die niet of niet overeenkomstig de doelstelling zijn gebruikt worden teruggevorderd. Verder zal, afhankelijk van de ernst van het vergrijp, de organisatie ten minste tijdelijk worden uitgesloten als uitvoerder voor nieuwe opdrachten.

In het kader van de jaarlijkse rekening zal het parlement worden geïnformeerd over gevallen van malversatie (d) en de daarbij getroffen sancties respectievelijk de afweging die is gemaakt om geen sanctie te treffen. Tekortkomingen zoals genoemd onder a, b en c, worden daarbij eveneens vermeld wanneer er een substantieel belang mee is gemoeid zoals bijvoorbeeld de uitsluiting van een organisatie.

Dit sanctiebeleid zal in het eerste kwartaal van 1998, zonodig uitgewerkt per relatievorm, in de procedurebundel worden vastgelegd. Voorzover nodig worden contracten en overeenkomsten, die thans als standaard worden gehanteerd, aangepast. Ook de informatievoorziening van het Ministerie ten aanzien van het sanctiebeleid zal worden bezien op wenselijke bijstellingen. Op een centrale plaats in de organisatie zal informatie beschikbaar moeten zijn over «sancties in uitvoering»: door deze centralisatie kan inzicht worden verkregen in de operationalisering van het sanctiebeleid en over de resultaten daarvan.