

Vragen en antwoorden naar aanleiding van het verantwoordingsdebat met de Kamer onder andere over het Departementaal Jaarverslag 2006

Vraag:

1. Het ministerie van Buitenlandse Zaken valt op doordat er gedurende lange tijd geen verantwoording beschikbaar is over een groot aantal voorschotten voor ontwikkelingssamenwerking. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking moet daar meer achteraan gaan. De Rekenkamer moet echter ook voldoende oog hebben voor de moeilijke omstandigheden in het buitenland waaronder men probeert harde informatie over de effectiviteit van het beleid beschikbaar te krijgen. Dat kunnen ook speciale omstandigheden zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van multilaterale en begrotingssteun. Wij moeten oppassen voor het gevaar dat het beperkte aantal ambtenaren bij ministeries in Afrika alleen maar bezit is met het schrijven van honderden verantwoordingsrapportages voor westerse donoren. Bij multilaterale hulp hoeft dat in ieder geval niet nog een keer apart voor de Nederlandse bijdrage.

Is er ten aanzien van de verantwoordingen die ik nog mis sprake van dat er helemaal geen verantwoording wordt afgelegd of gaat het specifiek om een verantwoording voor de Nederlandse bijdrage aan multilaterale organisaties en hulp?

Antwoord:

De omvang van de uitstaande voorschotten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is niet bijzonder groot. Het bedraagt om en nabij anderhalf maal de jaaromzet van € 4 miljard. Het merendeel van de organisaties beschikt niet over voldoende eigen middelen om zelf programma's voor te financieren. Geld lenen, brengt bovendien de nodige kosten met zich mee. Zonder voorschotten kunnen programma's dan ook niet worden uitgevoerd.

Van de openstaande voorschotten is 5 % achterstallig in de zin dat sprake is van nog niet vervulde (rapportage)verplichtingen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft een plan van aanpak opgesteld om deze achterstand in te lopen. De Algemene Rekenkamer heeft hiermee ingestemd.

In de regel kunnen, ondanks de soms vertraagde verantwoordingsinformatie, alle voorschotten op een reguliere wijze worden afgerekend. Daar waar dat niet mogelijk is, worden in beginsel de niet verantwoorde middelen terug gevorderd.

Multilaterale organisaties hebben enige achterstallige verplichtingen ten opzichte van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit betreffen veelal niet de rapportages ten aanzien van de voortgang van de uitvoering van de programma's. Het is dan ook bekend waaraan zij de bijdragen besteden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft met de multilaterale organisaties afgesproken dat zij in aanvulling op de voortgangsrapportages een eindverantwoording ('Final Certified Financial Statement') opstellen, waarin de bestedingen per programma opnieuw worden bevestigd. Deze eindverantwoording laat soms lang op zich wachten.

Vraag:

2. Het is een slecht teken dat de Rekenkamer een aantal ernstige onregelmatigheden heeft gevonden bij de declaraties voor buitenlandse dienstreezen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit soort declaratiepraktijken is onacceptabel. Een deel van dit geld is zelfs officiële ontwikkelingshulp. Graag een reactie hierop.

Antwoord:

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de uitgaven voor representatie en dienstreezen op de posten zorgvuldig worden gedeclareerd, maar dat nog sprake is van onvolkomenheden grotendeels veroorzaakt door administratieve slordigheden en onwetenschap. De door de Algemene Rekenkamer aangehaalde voorbeelden van onvolkomenheden zijn incidenteel van aard en zijn gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen van het ministerie over het jaar 2005. Dit onderzoek bestond uit intensieve interne controles en monitoring door het departement via selectieve steekproeven. Bij eventuele onrechtmatige betalingen is verzocht het bedrag terug te storten. Indien blijkt dat er niet correct met de regelgeving wordt omgegaan volgt een reactie van de departementsleiding, waarbij zonodig disciplinaire maatregelen worden genomen.

De Algemene Rekenkamer heeft voorts geconcludeerd dat het ministerie sinds 2005 veel aandacht besteedt aan de juiste toepassing van de regelgeving door posten inzake declaraties van reis- en representatiekosten. Zoals aangegeven in mijn reactie naar de Algemene Rekenkamer zal deze sinds 2005 ingezette trend ook in 2007 worden voortgezet. De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om in 2007 aandacht te blijven besteden aan de juiste toepassing van de regelgeving wordt daarmee opgevolgd. Daartoe worden regelmatig sedert 2006 en in 2007 nieuwsbrieven in het kader van financieel beheer rondom dit onderwerp verspreid naar de posten. Ook op regionale conferenties en cursussen ter voorbereiding op plaatsing op een post wordt veel aandacht besteed aan de juiste toepassing van de regelgeving voor representatiekosten en dienstreezen.

De interne regels zijn afdoende. De interne regels zijn te allen tijde integraal voor de posten raadpleegbaar via het handboek bedrijfsvoering BZ op het intranet van BZ. Door pro-actief veel aandacht te besteden aan voorlichting en opleiding wordt ervoor gezorgd dat de regelgeving ook juist wordt toegepast en er sprake blijft van adequaat financieel beheer op de ambassades. Onvolkomenheden die desondanks kunnen plaatsvinden worden tijdig onderkend door de inzet van instrumenten als intensieve interne controles en monitoring door het departement maar ook via de verbijzonderde lijncontroles op de posten zelf.

Vraag:

3. Bij ontwikkelingssamenwerking is het beheer van openstaande voorschotten voor ontwikkelingssamenwerkingsgelden nog steeds ontoereikend. Het wordt tijd dat het ministerie goede afspraken maakt over het tijdig indienen van verantwoordingsinformatie hierover. Wellicht is de dreiging met het tijdelijk stoppen van het verschaffen van voorschotten een afdoende stok achter de deur. Gewoon de kraan dicht dus. Graag een reactie van de minister.

Antwoord:

Ik deel de opvatting niet dat het voorschottenbeheer bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ontoereikend is. Het ministerie heeft vanaf 2004 stelselmatig geïnvesteerd in het verbeteren van het voorschottenbeheer. Dit heeft geresulteerd in een historisch laag aantal fouten. De Auditdienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigt dit.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken toetst voorafgaand aan elke overeenkomst of de organisatie met welke mogelijk in zee wordt gegaan in staat mag worden geacht het programma succesvol uit te voeren. Met elke organisatie maakt het ministerie schriftelijke afspraken over de verantwoordingsinformatie. Daarbij wordt melding gemaakt van mogelijke sancties bij het ingebreke blijven. Het aanhouden van nieuwe voorschotten is een maatregel die het ministerie regelmatig toepast. In uiterste gevallen worden eerder verstrekte middelen tergggevorderd en/of worden geen nieuwe bijdragen verstrekt aan de betreffende organisatie. Deze maatregelen blijken in de regel effectief.

Vraag:

4. Dan zijn er nog de grote problemen bij ontwikkelingssamenwerking. Daar is maar liefst EUR 5,7 miljard voorgeschoten zonder dat duidelijk is of het geld echt rechtmatig is besteed. Net als de meerderheid van de Nederlanders maat de VVD zich zorgen en vraagt zij zich af of het geld altijd effectief wordt besteed. Ook over de recente resultatenrapportage was de Rekenkamer kritisch. Is het kabinet bereid om, juist om het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te versterken, de volgende resultatenrapportage door een onafhankelijke organisatie te laten uitvoeren, net als de Britten dat al enkele jaren met groot succes doen?

Antwoord:

De Britten werken met zogenaamde *Public Service Agreements* (PSA) waarin na te streven resultaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zijn vastgelegd. De voortgangsmeting met betrekking tot de PSA's wordt echter door DFID in samenwerking met overheidsdepartementen zelf uitgevoerd. Deze gegevens worden gevalideerd door het Britse Ministerie van Financiën. De methodologie die wordt gehanteerd bij de totstandkoming van voortgangsrapportages wordt door de onafhankelijke National Audit Office (Algemene Rekenkamer) bekeken. De Britten gebruiken, net als bij de Nederlandse resultatenrapportage het geval is, ook verifieerbare externe gegevens uit internationale bronnen zoals VN en Wereldbank. Ook worden er gegevens gebruikt uit onafhankelijk uitgevoerde evaluaties. In essentie wijkt de werkwijze van de Britten dus niet veel af van die gebruikt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de totstandkoming van de resultatenrapportage. Waar Nederland voorop loopt is de manier waarop op systematische wijze concrete voortgang in partnerlanden per thema in kaart wordt gebracht. Bij rapportages van andere donoren wordt concrete voortgang op landenniveau en per thema vaak slechts schetsmatig en anekdotisch in beeld gebracht.

Vraag:

5. Gaat U nog in op de door mij aan de orde gestelde suggestie van een onafhankelijk verslag over de effectiviteit van de gelden die worden uitgegeven aan ontwikkelingssamenwerking?

Antwoord:

Er wordt via evaluaties al uitgebreid en veelvuldig ingegaan op de effectiviteit van OS. Deze evaluaties worden uitgevoerd door onafhankelijke instellingen. De resultatenrapportage maakt gebruik van de uitkomsten van deze evaluaties. Ook wordt in de resultatenrapportage aanbevolen meer zogenaamde impactevaluaties uit te voeren. In dit type evaluaties is de gehele keten vanaf inzet tot uiteindelijk resultaat ("impact") onderwerp van de analyse. De resultatenrapportage illustreert aan de hand van veel voorbeelden de aanpak die de Nederlandse hulp volgt, beschrijft waarom die aanpak werd gekozen en aan welke resultaten daarmee werd bijgedragen. Maar de resultatenrapportage is niet het bewijs dat die aanpak ook werkt en waarom. Dit is nu juist het domein van de evaluatie.

IOB is bezig met een serie impact evaluaties (op het terrein van onderwijs, water en sanitatie en stedelijke armoede). Impact evaluaties van andere thema's zullen volgen. Bij deze impact evaluaties besteedt de directie veel aandacht aan de valide meting van de effectiviteit en werkt daartoe samen met onafhankelijke experts op deze terreinen. Daarbij heeft IOB een onafhankelijke positie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze onafhankelijkheid van IOB komt tot uitdrukking in het feit dat de directie zelf de onderzoeks aanpak bepaalt en de eindrapporten van de uitgevoerde evaluaties zelf vaststelt.