

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Postbus 20061
2500EB Den Haag

Ministerie van Defensie

Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Onze Referentie

ACD-285/11-HL

Uw Referentie

2011Z21206/2011D53040

Datum 2 december 2011
Betreft Rapport van bevindingen inzake de audit over de Eindevaluatie
Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010

Hierbij bieden wij u het rapport van bevindingen aan inzake de audit over de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, dat was toegezegd op 14 november naar aanleiding van het verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van 2 november 2011 met kenmerk 2011Z21206/2011D53040.

Dit rapport is tot stand gekomen in een gezamenlijke audit van de Auditdiensten van de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

Dr. U. Rosenthal

Drs. J.S.J. Hillen



Ministerie van Defensie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rapport van bevindingen inzake de audit naar de totstandkoming van de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010

Uitgebracht aan de Ministers van Defensie en van
Buitenlandse Zaken

Datum 25 november 2011

Colofon

Plaats	Den Haag
Opgesteld door	De auditdienst van Defensie en de auditdienst van Buitenlandse Zaken
Kenmerk	Auditdienst van Defensie BS/2011039905 T- 070-318 8414 Auditdienst van Buitenlandse Zaken 1098/HL T- 070-348 5350

Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Inhoudsopgave.....	3
1	Samenvatting 5
2	Inleiding 7
2.1	Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 in Uruzgan..... 7
2.2	Aanleiding voor de audit 7
2.3	Object en aanpak van de audit 7
2.4	Verrichte werkzaamheden..... 8
2.5	Rapportage 8
3	Bevindingen..... 10
3.1	Algemeen10
3.2	De ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie10
3.2.1	De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn juist belegd10
3.2.2	Het proces is reconstrueerbaar11
3.2.3	De onafhankelijkheid van de evaluatie is geborgd11
3.3	De nakoming van eventuele afspraken met de Tweede Kamer als onderdeel van de totstandkoming.12
3.4	De aanwezigheid van bronvermelding12
3.5	De niet-strijdigheid van de beleidsinformatie met de financiële informatie.....13
3.6	Overige bevindingen13
3.6.1	De financiële informatie13
3.6.2	De beleidsinformatie14

1 Samenvatting

De gezamenlijke audit, die wij op verzoek van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken hebben uitgevoerd heeft zich conform de Comptabiliteitswet en de nadere uitwerking daarvan in het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo) gericht op het proces van totstandkoming van de informatie in de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010 in Uruzgan. De kaders waarbinnen de evaluatie zich afspeelt verschillen per ministerie. Het gemeenschappelijk uitgangspunt/normenkader voor beide ministeries is het Toetsingskader 2009. Voor Defensie komt daar de regelgeving van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) bij omdat dit ministerie de evaluatie als een beleidsdoorlichting heeft aangemerkt. De audit heeft geresulteerd in een aantal bevindingen, die wij hebben vastgelegd in dit rapport. De kern van onze bevindingen geven wij onderstaand weer.

Er is een plan van aanpak waarin de werkwijze van het evaluatieteam beperkt is uiteengezet.

Om de onafhankelijkheid van de eindevaluatie ISAF te waarborgen is een commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld. Deze commissie is vanaf het begin betrokken geweest bij de evaluatie en heeft op een constructief kritische wijze toegezien op de evaluatie. De bevindingen en het eindoordeel van deze commissie over de kwaliteit van de evaluatie zijn in een rapport bij het evaluatierapport gevoegd en aan de Tweede Kamer aangeboden. Wij hebben kennis genomen van dit rapport van de commissie van onafhankelijk deskundigen. In ons onderzoek raken wij veel elementen die in het rapport van de commissie aan de orde worden gesteld. Wij hebben geen bevindingen die in tegenspraak zijn met de conclusies van de onafhankelijke commissie.

De reconstrueerbaarheid binnen de evaluatie vertoont leemten, mede doordat gestructureerde onderzoeksdossiers met kruisverwijzingen naar dossierstukken ontbreken. Bovendien wordt bij de bevindingen in het rapport slechts fragmentarisch in de tekst en in voetnoten verwezen naar de bronnen van de informatie die aan de bevindingen ten grondslag liggen.

Het aantal onafhankelijke en betrouwbare bronnen waarop het evaluatieteam zich heeft kunnen baseren bij de evaluatie is beperkt gebleken, zoals ook in de evaluatie is uiteengezet. Onder andere op aangeven van de commissie van onafhankelijke deskundigen heeft het evaluatieteam diverse aanvullende bronnen beoordeeld, maar die bleken volgens het evaluatieteam veelal niet representatief voor Uruzgan.

Het gebrek aan concrete doelstellingen in de artikel 100-brieven, aan nader uitgewerkte indicatoren en aan systematische monitoring daarvan bemoeilijkte het evalueren van de Nederlandse bijdrage aan ISAF.

Van alle afspraken of toezeggingen die wij in ons onderzoek hebben betrokken, hebben wij vastgesteld dat deze in of met de evaluatie zijn nagekomen.

Ten aanzien van de eis uit de RPE van niet strijdigheid van de beleidsinformatie met de financiële informatie geeft de audit geen aanleiding tot opmerkingen.

Voorts hebben wij als nevenproduct van onze audit enkele bevindingen ten aanzien van de gepresenteerde beleidsinformatie en financiële informatie. In de tabel over geïmproviseerde explosieven (IED) is broninformatie onjuist overgenomen. Hierdoor sluit de conclusie niet aan op de tabel. De informatie over burgerslachtoffers is niet evenwichtig weergegeven. Voor de periode 2009-2010 wordt vrij gedetailleerde informatie gegeven. Voor de periode 2007-2008 is sprake van een zeer globale weergave.

De additionele uitgaven, ontvangsten en budgettoevoegingen van Defensie voor de Nederlandse deelname aan ISAF 2006-2010 zijn herleidbaar tot de begrotingen en jaarverslagen. De gemaakte uitsplitsing naar soorten additionele uitgaven is herleidbaar naar de financiële administratie. De toerekening van vaste defensiebudgetten aan de missie komt voort uit de eisen die het Ministerie van Financiën stelt aan een beleidsdoorlichting. De toepassing van het hiervoor gebruikte rekenmodel is beperkt controleerbaar omdat de bedragen niet herleidbaar zijn naar de administratie en niet reconstrueerbaar zijn. Dit wordt mede veroorzaakt doordat deze wijze van toerekening afwijkt van de reguliere werkwijze, waarbij alleen de additionele uitgaven van Defensie voor een missie worden geregistreerd. De uitgaven voor BZ/OS in Uruzgan en Afghanistan zijn niet expliciet te herleiden tot de begrotingen en jaarverslagen, aangezien deze uitgaven niet separaat worden gebudgetteerd. Wel werden deze uitgaven geraamd onder het begrotingsartikel regionale stabiliteit. De gepresenteerde financiële informatie is niet volledig te reconstrueren. De financiële informatie bevat rekenkundige onjuistheden, voor een groot deel te wijten aan een dubbeltelling van bijdragen aan een van de fondsen. De totale uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking moeten in het overzicht met € 26,7 mln. neerwaarts worden bijgesteld.

Den Haag, 25 november 2011

*Waarnemend Directeur Auditdienst
Ministerie van Defensie*

dr. H. Roodbeen

*Directeur Auditdienst
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

drs J.W. van Wingerde RA

2 Inleiding

2.1 **Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 in Uruzgan**

Op 28 september 2011 hebben de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF (*International Security Assistance Force*) 2006-2010 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Toetsingskader 2009 voorziet in een dergelijke eindevaluatie. Dit kader stelt dat na beëindiging van de Nederlandse inzet in een operatiegebied een eindevaluatie wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Het doel van deze evaluatie is, met in achtneming van de aandachtspunten van het Toetsingskader 2009, het toetsen van de mate waarin de doelstellingen van de Nederlandse deelneming aan ISAF, zoals verwoord in de twee Artikel 100-brieven uit 2005 en 2007, zijn verwezenlijkt. Tevens beoogt de regering lessen te trekken uit de Nederlandse inzet.

Voor het ministerie van Defensie heeft de eindevaluatie tevens het karakter van een beleidsdoorlichting conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie van het Ministerie van Financiën (RPE)¹. Voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de beleidsdoorlichting van de operationele doelstelling "bevordering regionale stabiliteit" met bijzondere aandacht voor conflictpreventie en vredesopbouw voorzien in 2012.

Vanwege het bijzondere karakter van de missie in Uruzgan hebben de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken besloten de evaluatie door een commissie van onafhankelijke deskundigen (de Commissie) te laten begeleiden en beoordelen, in aanvulling op wat gebruikelijk is bij evaluaties conform het Toetsingskader en in lijn met de eisen voor een beleidsdoorlichting volgens de RPE.

2.2 **Aanleiding voor de audit**

Op 2 november 2011 hebben de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken verzocht te bevorderen dat de auditdiensten van hun ministeries een audit uitvoeren over de 'Eindevaluatie Nederlandse ISAF-missie in Uruzgan 2006-2010' en deze audit uiterlijk 30 november aan de Kamer te doen toekomen. De ministers hebben hierin toegestemd per brief dd. 14 november 2011.

2.3 **Object en aanpak van de audit**

Het object van de audit is de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 inclusief het rapport van de commissie van onafhankelijke deskundigen daarover. De auditdiensten van Defensie en van Buitenlandse Zaken hebben de audit gezamenlijk uitgevoerd volgens de uitgangspunten en eisen van de controle van de niet-financiële informatie in het jaarverslag. Beleidsonderzoeken kunnen deel uitmaken van deze controle, waarbij de rol van de auditdienst nadrukkelijk als sluitstuk van het proces naast die van de bij de evaluatie betrokken onafhankelijke(n) is gepositioneerd. Zo is het beoordelen van de borging van de onafhankelijkheid van evaluatieonderzoeken een onderdeel van de audit.

Voor onze audit hebben wij conform ons plan van aanpak de RPE als normenkader gehanteerd. Ons plan van aanpak is goedgekeurd door de SG's van beide ministeries.

¹ Zoals opgenomen in de 'Regeling rijksbegrotingsvoorschriften' (RBV)

De audit richt zich op de totstandkoming van beleidsinformatie zoals omschreven in de Comptabiliteitswet en nader uitgewerkt in het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo) en omvat:

- De ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie;
- De nakoming van eventuele afspraken met de Tweede Kamer als onderdeel van de totstandkoming;
- De aanwezigheid van bronvermelding;
- De niet-strijdigheid met financiële informatie.

In overeenstemming met de aanwijzingen in het HARo hebben wij geen audit uitgevoerd op de inhoudelijke juistheid en de volledigheid van de gepresenteerde informatie anders dan ten aanzien van de niet-strijdigheid met de financiële informatie en de plausibiliteit van de bronvermelding.

2.4

Verrichte werkzaamheden

Ten einde tot onze bevindingen uit hoofdstuk 3 te komen hebben wij in relatie tot bovenvermeld normenkader:

- het plan van aanpak, de rapportage over de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 en het eindoordeel van de commissie van onafhankelijke deskundigen bestudeerd;
- kennis genomen van de artikel 100-brieven 2005 en 2007, het Toetsingskader 2009 en de RPE;
- interviews gehouden met de voorzitter en leden van de commissie van onafhankelijke deskundigen en de evaluatoren;
- een marginale toetsing op de totstandkoming van onderliggende broninformatie uitgevoerd;
- het verband tussen de financiële informatie en beleidsinformatie in de eindevaluatie bezien;
- een inventarisatie gemaakt van toezeggingen aan de Kamer omtrent aanvullende afspraken over deze evaluatie en de nakoming daarvan onderzocht;
- de totstandkoming en de rekenkundige juistheid van de financiële overzichten onderzocht;
- kennis genomen van enkele van de opeenvolgende versies van de rapportages en commentaren van de commissie daarop;
- de dossiervorming onderzocht en gezocht naar een audittrail in de totstandkoming.

2.5

Rapportage

Wij benadrukken dat dit rapport uitsluitend ingaat op de bevindingen naar aanleiding van de hiervoor beschreven werkzaamheden. Een concept van deze rapportage hebben wij voor hoor- en wederhoor over feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betrokken directies en personen van de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de commissie van onafhankelijk deskundigen.

Op deze opdracht zijn onze beroepsbepalingen van toepassing zoals verwoord in Standaard 4400 "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie" van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Dit betekent dat wij geen zekerheid verstrekken en geen oordeel geven of conclusies trekken maar rapporteren over bevindingen.

De verspreiding van dit rapport is beperkt tot de Ministers van Defensie en van
Buitenlandse Zaken en via hen tot de commissies voor Defensie en voor
Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

3 Bevindingen

3.1 Algemeen

De kaders waarbinnen de evaluatie zich afspeelt verschillen per ministerie. Het gemeenschappelijk uitgangspunt/normenkader voor beide ministeries is het Toetsingskader 2009. Voor Defensie komt daar de regelgeving van de RPE bij omdat dit ministerie de evaluatie als een beleidsdoorlichting heeft aangemerkt. Dit onderscheid laat zich verklaren door het verschil in abstractieniveau van operationele doelstellingen (die conform de RPE onderwerp zijn van beleidsevaluaties) in de begrotingen van beide ministeries. In de Defensiebegroting is 'Vrede en stabiliteit in Afghanistan' een operationele doelstelling terwijl in de Begroting van Buitenlandse Zaken de operationele doelstelling 'Regionale Stabiliteit' betreft en Uruzgan één van de interventies daarbinnen is. Het Toetsingskader 2009 volstaat op het niveau van interventies. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is overigens voornemens in 2012 een brede evaluatie van de operationele doelstellingen uit te voeren. Volgens het Plan van Aanpak van de evaluatie zijn de onderzoeksvragen tevens een operationalisering van de onderdelen van de RPE.

In de paragrafen 3.2 tot en met 3.6 presenteren wij onze bevindingen.

3.2 De ordelijke, controleerbare en deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie

De beleidsinformatie is volgens de RPE ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen als:

- verantwoordelijkheden en bevoegdheden juist zijn belegd;
- de totstandkoming reconstrueerbaar is;
- de onafhankelijkheid van een evaluatieonderzoek is geborgd.

3.2.1 *Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden juist belegd*

- Er is een plan van aanpak waarin de werkwijze van het evaluatieteam beperkt is uiteengezet en de teamsamenstelling is opgenomen;
- het plan bevat een bijlage met de Terms of Reference (ToR) voor de Commissie van onafhankelijk deskundigen en de samenstelling van de Commissie;
- het plan van aanpak is goedgekeurd door de bewindslieden;
- omdat voor het ministerie van Defensie sprake is van een beleidsdoorlichting is er ook een rol voor het ministerie van Financiën (IRF); deze is in het plan van aanpak niet benoemd, maar tijdens ons onderzoek werd vastgesteld dat IRF gedurende de evaluatie betrokken is geweest;
- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet nader uitgewerkt in een gedetailleerd draaiboek dan wel een werkplan/instructies aan de evaluatoren;
- volgens de projectleider was een uitgebreide taakverdeling binnen het evaluatieteam niet nodig omdat dit een staande situatie is voor alle evaluaties in het kader van het Toetsingskader die steeds met dezelfde afdelingen worden uitgevoerd; de taken zijn verdeeld op grond van expertise en achtergrond;
- Het team heeft gezamenlijk conclusies en lessen geïdentificeerd.

3.2.2 *Is het proces reconstrueerbaar*

- Versies van de rapporten met track changes en commentaren zijn beschikbaar, maar gestructureerde onderzoeksdossiers ontbreken;
- er is geen versie van het rapport beschikbaar met kruisverwijzingen naar dossierstukken;
- er zijn bij evaluatieteamleden onderliggende documentatie en bronnen beschikbaar, maar de wijze waarop en de volledigheid waarmee de informatie uit deze bronnen is meegenomen in de evaluatie is onvoldoende controleerbaar omdat gestructureerde onderzoeksdossiers ontbreken;
- het evaluatieteam had externe interviews voorzien in het plan van aanpak, maar deze zijn volgens de projectleider niet gehouden.

3.2.3 *Is de onafhankelijkheid van de evaluatie geborgd*

- Er is een team van onafhankelijk deskundigen (hierna: de Commissie) aangesteld bij de start van de evaluatie om de onafhankelijkheid van de evaluatie te bevorderen;
- om de onafhankelijkheid van de Commissie te waarborgen, werd de beoogd voorzitter vervangen bij het aantreden van het nieuwe kabinet wegens zijn persoonlijke relatie met de nieuw aangetreden minister van Buitenlandse Zaken;
- de Commissie werd samengesteld op deskundigheid en evenwichtigheid (diplomatie, militair, NGO, methodologie);
- de commissieleden hebben in de interviews benadrukt dat er geen banden zijn met het geëvalueerde proces;
- de commissie is tijdig bij het proces betrokken, dat wil zeggen vanaf het eerste moment bij het opstellen van het plan van aanpak voor de evaluatie en de terms of reference voor de commissie;
- IRF heeft aangegeven een adviserende en toetsende rol in de evaluatie te hebben vervuld;
- de evaluatoren schreven zelfstandig hun delen en lazen kritisch met elkaar mee;
- de lijn binnen de directies heeft meegelezen en volgens het evaluatieteam zijn geen wezenlijke inhoudelijke wijzigingen ingebracht;
- de commissie heeft versies van het conceptrapport meegelezen en kritisch becommentarieerd;
- tijdens bijeenkomsten met de Commissie werden het commentaar en de opmerkingen van de Commissie besproken. Het evaluatieteam heeft zich ook verschillende keren schriftelijk aan de Commissie verantwoord over de afdoening van de suggesties en opmerkingen van de Commissie. In de vergaderingen van het evaluatieteam met de Commissie is er door de Commissie structureel op teruggekomen indien naar haar mening onvoldoende recht was gedaan aan een bemerking;
- de passage in het rapport van de Commissie waarin wordt opgemerkt dat zij geen inzage heeft gehad in alle gebruikte gegevensbronnen is volgens de Commissie achteraf gezien ongelukkig geformuleerd omdat geconcludeerd zou kunnen worden dat niet alle bronnen konden/mochten worden ingezien. De Commissie benadrukt dat er geen twijfels bestaan over de bronnen, maar dat de Commissie eenvoudigweg niet alle bronnen heeft opgevraagd. Daar waar de Commissie om aanvullende informatie vroeg is deze informatie ter beschikking gesteld;
- het evaluatieteam heeft de rol van de Commissie als constructief, inhoudelijk en deskundig ervaren;
- de opmerking van de Commissie in het rapport over het positieve effect van haar aanwezigheid op de ruimte die het evaluatieteam heeft gekregen, is

bedoeld als algemeen pleidooi voor het standaard inzetten van externen. De Commissie geeft aan dat zij in deze evaluatie geen twijfels heeft over het mandaat dat het evaluatieteam heeft gekregen;

- de Commissie heeft zich niet laten binden door haar ToR en heeft in haar rapport naast het toetsen van de methodologie ook inhoudelijk haar mening gegeven en aanpassingen voorgesteld voor de artikel 100-brieven en het politieke proces daar omheen.

3.3 **De nakoming van eventuele afspraken met de Tweede Kamer als onderdeel van de totstandkoming.**

- Aan de hand van een bevraging van de bureaus SG van Defensie en van Buitenlandse Zaken en zelfstandig onderzoek op de website "officiële bekendmakingen" van overheid.nl, hebben wij vijf aanvullende afspraken of toezeggingen gevonden (zie bijlage);
- van alle gevonden afspraken of toezeggingen hebben wij vastgesteld dat deze in of met de evaluatie zijn nagekomen.

3.4 **De aanwezigheid van bronvermelding**

- Zowel het evaluatieteam als de Commissie benadrukten tijdens ons onderzoek het bijzondere karakter van de missie en de beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid tot onafhankelijke betrouwbare externe bronnen. Dit is volgens de Commissie internationaal gezien een erkend probleem bij dergelijke missies. De Commissie heeft aangedrongen op het gebruik van meer externe bronnen maar dit bleek volgens het evaluatieteam niet mogelijk onder meer omdat de informatie achteraf vaak wel over Afghanistan bleek te gaan, maar niet of niet voldoende representatief was voor Uruzgan. De evaluatoren hebben mede gebruik gemaakt van verslagen van ministersbezoeken, stand van zakenbrieven, rapportages uit het veld en de ambassade en informatie van externen waaronder journalisten;
- in het plan van aanpak is een overzicht opgenomen van te hanteren bronnen;
- het merendeel van deze bronnen wordt in het evaluatierapport in tekst of voetnoten genoemd. Desondanks ontbreekt bij veel bevindingen in het evaluatierapport een bronvermelding. Ook is in het evaluatierapport geen totaaloverzicht van bronnen opgenomen;
- er is ons een bronnenoverzicht beschikbaar gesteld uit februari 2011; dit is door het evaluatieteam niet meer gebruikt in de rapportage; het bevat veel interne documenten;
- er is een conceptversie van de evaluatie uit augustus 2011 beschikbaar waarin een korte literatuurlijst is opgenomen; maar het evaluatieteam heeft uiteindelijk afgezien van opname in de eindversie mede vanwege de beperktheid;
- de doelstellingen van de missie zijn in de art 100 brieven veelal geformuleerd op het niveau van inspanningsverplichtingen en niet nader uitgewerkt in concrete indicatoren en normen en criteria voor de evaluatie; mede daarom is het vroegtijdig identificeren van geschikte bronnen bemoeilijkt en is een missiebreed systeem voor monitoring van de evaluatie(indicatoren) niet ontwikkeld;
- ten aanzien van de bronnen zelf geeft het evaluatieteam aan dat er gezocht is naar nog meer schriftelijke externe bronnen, maar dat deze niet beschikbaar of bruikbaar waren. Het lastige bij de bronnen was dat ze vaak over Afghanistan als geheel gingen en niet alleen over Uruzgan. Ook besloegen veel bronnen niet alleen de tijdsperiode van de Nederlandse missie en is het lastig het effect te meten van alleen de Nederlandse

bijdrage. Deze disclaimer is genoemd in de evaluatie. Wel is er in de zomer van 2006 een civil assessment opgesteld om meer inzicht te krijgen in de sociale en maatschappelijke situatie in de provincie Uruzgan;

- een belangrijke bron voor de evaluatie waren de rapporten van The Liaison Office (TLO). TLO verzamelt informatie uit het veld. TLO krijgt ook fondsen van de ambassade, maar is niet uitsluitend afhankelijk van fondsen van Nederland. Het evaluatieteam heeft geen reden aan te nemen dat TLO Nederland naar de mond praat omdat TLO ook kritische geluiden laat horen over de resultaten en over Nederland. Daarnaast is door het evaluatieteam geprobeerd ter verificatie andere informatie tegen de informatie van TLO te leggen, maar de mogelijkheden daartoe waren zeer beperkt.

3.5 **De niet-strijdigheid van de beleidsinformatie met de financiële informatie**
De audit geeft op dit onderdeel van de RPE geen aanleiding tot opmerkingen.

3.6 **Overige bevindingen**

Als nevenproduct van onze audit hebben wij op basis van een marginale toets enkele bevindingen over de inhoud van het rapport als zodanig, die onderstaand zijn onderverdeeld in de financiële informatie en de beleidsinformatie.

3.6.1 *De financiële informatie*

Onze audit van de financiële informatie heeft zich beperkt tot het proces van totstandkoming en de rekenkundige juistheid van de overzichten.

- De tabellen op blz. 81 en 82 over de uitgaven van het ministerie van Defensie bevatten enkele typfouten, die wij hebben gemeld aan de verantwoordelijke beleidsdirecties; de slordigheden hebben geen invloed op de totaalbedragen;
- De geraamde en gerealiseerde additionele uitgaven voor Defensie uit de tabel op blz. 81 van het evaluatierapport zijn herleidbaar tot de jaarverslagen van de betreffende jaren, die onderwerp zijn geweest van de jaarrekeningcontrole door de Auditdienst Defensie;
- de bedragen die zijn opgenomen in de tabel op blz. 82 van het rapport sluiten met uitzondering van twee typefouten aan op brongegevens op basis van bevragingen in de financiële administratie van Defensie (GVKKA en later SAP) die zijn aangetroffen bij de CDS;
- de realisatiecijfers in de tabel op blz. 83 kunnen door ons niet worden gerelateerd aan cijfers in jaarverslagen vanwege de perioden die worden gebruikt (aug-aug). Wel stellen wij vast dat het totaal van de realisatie in deze tabel (€ 1.160 mln.) nagenoeg overeenkomt met het totaal aan uitgaven voor ISAF stage III in de tabel op blz. 82 (ruim € 1.181 mln.), rekeninghoudend met de saldering met ontvangsten ISAF stage III (ruim 22,7 miljoen) en afronding naar ronde getallen;
- op pagina 84 worden in de eerste alinea gedetailleerde ramingcijfers genoemd voor de redeployment uit april 2010 (€ 229 mln.) en september 2010 (€ 211 mln.). Het bedrag van de initiële stelpost wordt (in de tweede regel) niet genoemd. Voor de volledigheid van het beeld ware het goed als dit bedrag was opgenomen in het stuk. Volgens de artikel 100-brief uit 2007 betreft het een bedrag van € 115 mln. Deze stijging wordt niet expliciet toegelicht in het rapport;
- de toerekening van vaste defensiebudgetten aan de missie zoals benoemd in paragraaf 5.2 van het evaluatierapport is gebeurd op basis van een rekenmodel, dat ook is gebruikt in de Verkenningen. De financiële administratie is niet ingericht voor het toerekenen van vaste budgetten aan missies, omdat alleen additionele uitgaven ten laste van HGIS mogen

worden gebracht. De toepassing van het rekenmodel is ingegeven door de eisen van het Ministerie van Financiën aan een beleidsdoorlichting en door ons niet controleerbaar;

- de uitgaven voor OS in Uruzgan en Afghanistan zijn niet expliciet in het kader van deze missie vooraf gebudgetteerd, maar werden geraamd onder het begrotingsartikel regionale stabiliteit;
- een deel van de bijdragen aan de fondsen Afghanistan in de tabel onder 5.1.1.2 van het rapport is gecontroleerd bij eerdere jaarrekening controles;
- een beperkt deel van de uitgaven Uruzgan in tabel 5.1.1.2 is gecontroleerd bij een bezoek aan de post Kabul in het kader van de jaarrekeningcontrole 2010; deze audit vond niet plaats vanuit de in de evaluatie gepresenteerde vorm en had niet het oogmerk om het onderscheid Afghanistan/Uruzgan te beoordelen;
- de financiële informatie BZ in het evaluatierapport is gebaseerd op Piramide (het financiële management informatiesysteem van BZ) en bewerkt met behulp van een spreadsheet mede ten behoeve van de evaluatie;
- dit achterliggende spreadsheet, het zo genaamde 'NLD donor profile' OS, werd op de ambassade Kaboel samengesteld; er zijn geen instructies hiervoor aangetroffen; het proces van totstandkoming bevatte onvoldoende checks en balances; de toewijzing en interpretatie van activiteiten naar Afghanistan en Uruzgan is niet altijd duidelijk en daarom niet doelmatig reproduceerbaar en is niet systematisch gecontroleerd door de betrokken controller units. De tabel onder 5.1.1.2 bevat rekenkundige onjuistheden, voor een groot deel te wijten aan een dubbeltelling van bijdragen aan één van de fondsen. Daarnaast zijn er enkele rekenkundige omissies in het achterliggende spreadsheet dat werd gebruikt om een onderverdeling te maken in de uitgaven op basis van geografische- en thematische criteria. De totale uitgaven in het evaluatierapport moeten met € 26,7 miljoen neerwaarts worden bijgesteld;
- de Commissie heeft meerdere suggesties gedaan ter verbetering van de financiële paragraaf, die ook zijn overgenomen door het evaluatieteam.

3.6.2

De beleidsinformatie

- In de onderste rij van de tabel over geïmproviseerde explosieven (IED) op blz. 42 van het evaluatierapport zijn de percentages voor de jaren 2009 en 2010 verwisseld. In plaats van de percentages voor alle landen binnen het Nederlandse verantwoordelijkheidsgebied, dus inclusief Australië, de Verenigde Staten en Afghanistan, zijn voor 2009 en 2010 percentages gegeven voor alleen Nederland. De conclusie onder de tabel is daarmee niet juist. De percentages voor alle landen voor 2009 en 2010 waren 40/60% resp. 36/64%. Aan de tabel had een nieuwe rij moeten worden toegevoegd met de Nederlandse cijfers, die over 2007 en 2008 niet beschikbaar zijn, maar over 2009 en 2010 wel en die resp. 32/68% en 22/78% bedroegen. De conclusie onder de tabel had de bedoeling om specifiek in te gaan op de toegenomen effectiviteit van de Nederlandse counter IED-activiteiten;
- het rapport bevat een onevenwichtigheid ten aanzien van burgerslachtoffers in de periode 2007-2008 en burgerslachtoffers in de periode 2009-2010. Over de periode 2009-2010 wordt op blz. 49 op basis van UNAMA-gegevens (afkomstig van Science Magazine) een gedetailleerd beeld geschetst van aantallen incidenten (13) en slachtoffers (36). Op basis van een gedetailleerde analyse van rapporten uit het missiegebied wordt gesteld dat de TFU bij deze incidenten niet was betrokken. Over de periode 2007-2008 wordt voor de gevechten bij Chora melding gemaakt van aantallen

burgerslachtoffers (50 -80), maar op andere door Nederlands optreden veroorzaakte burgerslachtoffers – die er volgens het rapport in die periode wel zijn geweest - wordt nauwelijks ingegaan. Dit contrasteert met de vrij gedetailleerde informatie die eind 2009 door Defensie aan RTL is verstrekt op basis van een WOB verzoek. Uit nadere toelichting van de projectleider blijkt dat deze informatie over burgerslachtoffers was gebaseerd op de dagelijkse informatiestroom aan Defensie. Deze 'ruwe' informatie is niet nader toegelicht bij de verstrekking in het kader van de WOB. Wel is daarna een interne analyse naar de verstrekte informatie uitgevoerd. Zoals gemeld door de projectleider bleek daaruit dat er geen andere gevallen van burgerslachtoffers door Nederlands optreden waren dan de twee die eerder aan de Kamer waren gemeld (TK 27925 nr. 269 d.d. 24 augustus 2007). Om redenen die in het evaluatierapport zijn aangegeven bestaat er geen zekerheid over precieze aantallen burgerslachtoffers. Voor een evenwichtiger beeld van aantallen burgerslachtoffers in de periode 2007-2008 was het goed geweest om in het evaluatierapport melding te maken van zowel de verstrekking van gegevens aan RTL als van de aantallen zoals vermeld in genoemde Kamerbrief.

Bijlage

Toezegging	Kamerstuk	Datum	Blz.
Bij de evaluatie van de missie in Afghanistan zal specifiek worden ingegaan op de nazorg voor uitgezonden militairen.	27 925, nr. 353	27-07-2009	39
De kosten voor nazorg van de missie in Uruzgan zullen worden geadresseerd in de Eindevaluatie ISAF die in de zomer van 2011 naar de Kamer zal worden gestuurd.	27 925, nr. 418	24-01-2011	93
Gezien het bijzondere karakter van de missie in Afghanistan is, in aanvulling op hetgeen gebruikelijk is bij eindevaluaties conform het Toetsingskader, besloten om het evaluatieproces door een externe commissie van vier onafhankelijke experts te laten begeleiden. De commissie zal het evaluatieproces en het evaluatierapport beoordelen en haar oordeel kenbaar maken aan het parlement. De commissie van onafhankelijke experts bestaat uit: – Prof. dr. A. de Ruijter (voorzitter) – Dhr. P.C. Feith –Dhr. J. Gruijters MSM –Luitenant-Generaal b.d. M.L.M. Urlings	27 925, nr. 429	21-06-2011	1
Voor het Ministerie van Defensie heeft de eindevaluatie bovendien het karakter van een beleidsdoorlichting conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het Ministerie van Financiën (RPE).	27 925, nr. 429	21-06-2011	1
Zoals gemeld in hoofdstuk X van de Rijksbegroting 2011 zullen de Van Geel-gelden worden meegenomen in de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF.	27 925, nr. 412	08-10-2010	1