

Beheer en audit bij ontwikkelingssamenwerking

Over ontwikkelingssamenwerking (OS) hebben veel Nederlanders een mening. Die mening kan uiteenlopen van 'het is zinvol om iets voor de allerarmsten te doen' tot 'het leidt tot niets omdat door fraude en corruptie veel geld verdampt'. Dit laatste wil het ministerie van Buitenlandse Zaken uiteraard vermijden. Hoe doen ze dat? En welke rol vervult de Auditdienst Rijk (ADR) bij het beheer van OS-projecten?

Ontwikkelingssamenwerking vindt plaats op verschillende manieren. Zo worden momenteel in Rwanda wegen aangelegd zodat landbouwproducten de regionale markten kunnen bereiken. De financiering van deze wegenbouwprojecten vindt plaats op verschillende manieren: zelf een aanbesteding uitschrijven en een aannemer contracteren, het wegenprogramma van de overheid van Rwanda financieren of een bijdrage aan het World Food Program, een VN-organisatie die momenteel in Afrika veel wegen aanlegt. In alle gevallen is het zo dat de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk is voor de goede besteding van het geld (zie *kader* over de ministeriële verantwoordelijkheid). Maar hoe ver gaat dat? Als

Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42.2 van de Grondwet stelt: De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. Dit is belangrijk met het oog op de democratische controle door de volksvertegenwoordiging. Op grond hiervan kan de Kamer maar ook een individueel kamerlid, een minister ter verantwoording roepen. De minister moet in principe alle gewenste inlichtingen geven en voor de Kamer verschijnen. Daarbij gaat het niet alleen om zijn eigen handelen, maar ook om dat van zijn ambtenaren.

de administrateur van de aannemer geld achterover drukt, kan de minister dan in de Kamer daarop worden aangesproken? Of als het ministerie van Financiën van Rwanda niet al het geld besteedt aan de weg, maar er ook een paar nieuwe dienstauto's van aanschaft? Of als het financieel beheer bij het World Food Program niet waterdicht blijkt te zijn en niet al het geld wordt besteed zoals afgesproken?

Onderbouwd vertrouwen

Het is voor de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en haar ambtenaren onmogelijk om continu aanwezig te zijn bij de uitvoering van een OS-project. De basis voor de financiering is het vertrouwen in de opdrachtnemer. Zeker in fragiele staten is het echter de vraag of een dergelijk vertrouwen gerechtvaardigd is. Het zal moeten gaan om onderbouwd vertrouwen. Maar hoe ver moet deze onderbouwing gaan en hoe wordt deze onderbouwing verkregen?

De uitgangspunten zijn vastgelegd in een monitoringskader, dat is gebaseerd op de Nota Beheer en Toezicht (zie *kader* Nota Beheer en Toezicht). De kern hiervan is de grote nadruk op de zorgvuldigheid van het kiezen van een uitvoerende partij. Vooraf moet een zorgvuldige beoordeling worden gemaakt van de organisatie of overheidsinstantie die de financiële bijdrage aanvraagt. Dit betreft ten eerste een analyse of deze organisatie in staat is om het project daadwerkelijk te realiseren en het beoogde resultaat te behalen. Bij het aanleggen van een weg is dat bijvoorbeeld niet alleen de technische kant van de zaak, maar ook het organiseren van het onderhoud door de lokale bevolking.



Is de minister voor Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk als deze kraanmachinisten hun werk niet goed uitvoeren?

Een tweede aspect is de analyse of de organisatie een beheersstructuur heeft die voldoende waarborgt dat het geld wordt besteed aan het project overeenkomstig de doelstellingen, dat hiervan een goede administratie wordt bijgehouden die leidt tot een betrouwbare financiële verslaglegging en dat adequate maatregelen zijn genomen om de risico's op fraude en corruptie zo klein mogelijk te maken. Steeds vaker schakelt de uitvoerende partij andere partijen in: onderaannemers met expertise op bepaalde deelterreinen. Zijn ook deze partijen betrouwbaar? Heeft de partij met wie het ministerie een overeenkomst wil afsluiten een interne beoordelingssystematiek van partners die overeenkomt met de manier waarop het ministerie naar een uitvoerende partij kijkt?

Als een dergelijke analyse vooraf goed en zorgvuldig is uitgevoerd en op basis daarvan terecht is geconcludeerd dat we te maken hebben met een betrouwbare partij, kan een overeenkomst worden gesloten. Eventueel onderkende risico's moeten leiden tot beheersmaatregelen die in de overeenkomst

worden opgenomen. Mocht het dan naderhand toch 'fout gaan' dan heeft de minister een goed verweer. Dat hangt dan overigens nog wel af van de vraag of tijdens de uitvoering voldoende is gemonitord of de afgesproken doelen ook worden behaald, of binnen het budget wordt gebleven, et cetera. Daarvoor worden (half)jaarlijkse inhoudelijke voortgangsrapportages en financiële rapportages gevraagd, eventueel voorzien van controleverklaringen. Ook kunnen er projectbezoeken plaatsvinden.

De praktijk

Hoe komt het ministerie aan een onderbouwd vertrouwen zoals hiervoor beschreven? Een project voor ontwikkelingsamenwerking komt tot stand nadat een ontwikkelingsorganisatie een projectvoorstel inclusief een begroting heeft ingediend bij een beleidsdirectie of een ambassade van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Na ontvangst van deze stukken maakt een beleidsmedewerker een beoordeling. Dit is een beschrijvend document met hierin eerst de inhoudelijke beoordeling van het projectvoorstel: context van het project, doelen, resultaten, prestatie-indicatoren, et cetera. Daarbij wordt ook gezocht naar de meerwaarde ten opzichte van wat andere donoren al doen, de samenwerking met andere partijen en ook financiële bijdragen van andere partijen en de ontvangende partij zelf. Voor de omgeving geldt dat de projecten wereldwijd in ontwikkelingslanden plaatsvinden, hetgeen extra risico's met zich meebrengt.

Daarnaast wordt het projectvoorstel beoordeeld vanuit beheersmatig oogpunt. Hierbij vindt er ten eerste een organisatieanalyse plaats, waarbij onder andere wordt getoetst of de ontwikkelingsorganisatie voldoende beheerscapaciteit heeft om de projecten te beheren en om een adequate uitvoering te waarborgen. Op de volgende elementen wordt daarbij expliciet ingegaan:

- anti-fraude en anti-corruptiebeleid van de organisatie;
- structuur en cultuur van de organisatie;
- aandacht voor monitoring en evaluatie, en de kwaliteit van het management;
- kwaliteit van het financieel en administratief management.

Nota Beheer en Toezicht

Het monitoringkader voor financieringen in het kader van ontwikkelingsamenwerking is beschreven in de *Nota Beheer en Toezicht*. Dit is een afspraak met de Tweede Kamer over wat van de minister mag worden verwacht om de goede besteding van OS-geld te waarborgen. In de nota is aangegeven welke processtappen een project in het kader van ontwikkelingsamenwerking moet doorlopen. Hierin zijn richtlijnen opgenomen voor de selectie en beoordeling van projectvoorstellen, het komen tot een overeenkomst met de uitvoerder, de monitoring van de uitvoering van het project en eventuele sancties als de uitvoering niet is zoals overeengekomen of wanneer er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van financiële middelen. Daarbij is beschreven dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van ontwikkelingsamenwerking zich beperkt tot het voldoen aan deze richtlijnen.

Input voor deze beoordeling volgt uit instrumenten die afhankelijk zijn van de aard van de organisatie. Voor de aannemer die de weg wil aanleggen zal een checklist organisational capacity assessment worden ingevuld. Voor een overheid van een ontwikkelingsland wordt gekeken naar de risicoanalyse in het meerjarig strategisch plan van een ambassade, voor een VN-organisatie wordt gebruikgemaakt van een scorecard die op basis van diverse bronnen wordt bijgehouden. Als het gaat om een subsidietender, dan is een organisatietoets onderdeel van de tender.

Indien uit de hiervoor genoemde stappen blijkt dat er geen onacceptabele risico's worden gelopen en dat het project past binnen de beleidsprioriteiten van het ministerie, dan kan een contract worden afgesloten met de organisatie.

De uitkomsten uit de risicoanalyses bepalen welke verantwoordingsrapportages het ministerie bij een organisatie opvraagt. De control unit van een beleidsdirectie ondersteunt bij deze analyses de beleidsmedewerker en stuurt waar nodig bij. Ten slotte wordt het beoordelingsmemorandum geautoriseerd door de beleidsmedewerker, een financieel medewerker en de directeur van de beleidsafdeling.

Dit zijn meestal een (half)jaarlijkse financiële rapportage, al dan niet met controleverklaring, en een inhoudelijk rapport. Dit leidt tot afboekingen op de uitstaande voorschotten.

Doordat het ministerie met veel verschillende organisaties een contract heeft worden er veel verschillende soorten verantwoordingen ingeleverd bij beleidsdirecties en ambassades van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De complexiteit van deze verantwoordingen is erg divers. Ook hierbij heeft FEZ een ondersteunende rol. De ADR wordt nog wel eens om advies gevraagd als het gaat de interpretatie van controleverklaringen. De gebruikte bewoordingen roepen nog wel eens vragen op. Ook bestaat soms twijfel aan de deugdelijkheid van de accountantscontrole door de accountant van de contractpartner. In dat geval kan de beleidsdirectie of ambassade aan de ADR vragen een review uit te voeren.

Vooraf goed regelen voorkomt problemen achteraf

De kern van het beheer is het vooraf goed analyseren van mogelijke risico's bij de uitvoering van een activiteit, hiervoor

De basis voor de financiering is het vertrouwen in de opdrachtnemer. Onderbouwd vertrouwen

Rol van de ADR

Binnen de reguliere jaarrekeningcontrole toetst de ADR jaarlijks verschillende commiteringen om de processen van de totstandkoming van het beoordelingsmemorandum, de organisatieanalyse en het contract te toetsen. Vastgesteld wordt dus of de key-controls in dit proces hebben gewerkt. Als de beschreven analyses niet goed worden uitgevoerd zal dat in veel gevallen niet direct maar pas na verloop van tijd tot problemen leiden. Van een internal auditor mag echter worden verwacht dat hij de kans dat dit soort problemen zich gaan voordoen tijdig signaleert.

Naast deze reguliere werkzaamheden wordt de ADR soms ook geconsulteerd wanneer er bijvoorbeeld vragen zijn omtrent de risicoanalyse en hoe hiermee om te gaan. Hier ligt in de eerste plaats een taak voor de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Maar regelmatig zijn er vragen welke risico's met behulp van een accountantscontrole kunnen worden ondervangen en hoe het controleprotocol dan moet worden ingericht. Bij dergelijke vragen kan de ADR vanuit haar kennis en ervaring adviseren. Het goed regelen van dit soort zaken vooraf is immers erg belangrijk. Het voorkomt dat tussentijds moet worden bijgestuurd, wat soms lastig is te realiseren.

Uitvoering en verantwoording project

In het contract met de ontwikkelingsorganisatie is vastgelegd welke verantwoordingsrapportages moeten worden opgeleverd. De beleidsdirectie beoordeelt de financiële en inhoudelijke rapportage en stelt vast of de middelen zijn besteed aan de beoogde plannen en doelen. Op basis hiervan wordt het uitgegeven bedrag als verantwoord beschouwd.

De ADR controleert de betalingen die het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht voor de verschillende activiteiten voor ontwikkelingssamenwerking. Vaak zijn dit voorschotten omdat de organisaties zelf over onvoldoende liquide middelen beschikken om te kunnen voorfinancieren. Deze uitgaven moeten uiteindelijk worden verantwoord door middel van de voortgangsrapportages zoals deze zijn overeengekomen met de contractpartner.

goede maatregelen treffen, en tijdens de uitvoering goed blijven monitoren of risico's zich ook daadwerkelijk voordoen. Dit is ook de strekking van de *Nota Beheer en Toezicht*. Het ministerie heeft hiervoor goede procedures. Als deze ook goed worden toegepast kunnen projecten voor ontwikkelingssamenwerking die misschien in een moeilijk beheersbaardere omgeving plaatsvinden, toch beheersbaar blijven. En kan de minister haar verantwoordelijkheid waarmaken. <<



Bas van den Heuvel is senior auditor bij de Auditdienst Rijk, bij het cluster van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is betrokken bij de controle van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.



Wim Slot is auditmanager bij de Auditdienst Rijk, bij het cluster van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is eveneens betrokken bij de controle van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.