

Evaluatie van de interne controle van de DGD van de FOD Buitenlandse Zaken

De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD) van de FOD Buitenlandse Zaken beheert een budget van om en bij de 1,3 miljard euro, wat nagenoeg overeenstemt met 60% van de totale Belgische overheidssteun aan ontwikkeling.

Om een spaarzaam en doeltreffend beheer van die middelen te waarborgen, moet de DGD een internecontrolesysteem invoeren dat beantwoordt aan de hoge eisen die sinds 2007 aan de hele federale overheid worden opgelegd.

Het Rekenhof heeft dat systeem onderzocht, om na te gaan in welke mate de risico's worden beheerst die gepaard gaan met de uitvoering van de opdrachten van de DGD (hoofdstuk 2). Daarnaast heeft het ook de controleactiviteiten geëvalueerd die verband houden met de subsidiëring van de ngo's (hoofdstuk 3).

Het besluit dat de vooruitgang die werd geboekt sinds de hervorming van 2012 in de lijn ligt van een dynamiek die tot verbetering leidt, maar dat die niet voldoende gestructureerd is.

Uit de reactie van de DGD op de audit van het Rekenhof en uit de managementplannen en operationele plannen die in 2014 werden aangenomen, blijkt dat de DGD zich ertoe verbindt de reeds geleverde inspanningen voort te zetten om het internecontrolesysteem en het risicobeheer te versterken. De minister, van zijn kant, deelt mee dat hij initiatieven heeft genomen om de ontwikkelingshulp doelmatiger te laten verlopen. Hij heeft het Rekenhof de synthese en de richtsnoeren van het actieplan 2015-2017 bezorgd die de DGD heeft uitgewerkt om haar internecontrolesysteem te versterken en een antwoord te bieden op de aanbevelingen van het Rekenhof.

De aanbevelingen van het Rekenhof en het door de DGD opgestelde actieplan liggen in de lijn van de invoering van de nieuwe reglementering, die in 2017 in werking treedt. Die reglementering vertrouwt de evaluatie van de hulpprojecten en –programma's grotendeels toe aan de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking (ngo's, universiteiten, lokale overheden...) en aan de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking.

In die context zal de verantwoordelijkheid van de DGD als ordonnateur van subsidies, die erin bestaat ervoor te zorgen dat de openbare gelden goed worden aangewend, een nieuwe uitdaging betekenen voor haar organisatie.

INHOUD

Hoofdstuk 1	4
Inleiding	4
1.1 Federale ontwikkelingshulp	4
1.1.1 Verschillende vormen van steun	4
1.1.2 Actoren van de federale overheid	4
1.1.3 Uitdagingen	5
1.1.4 Vaststellingen en aanbevelingen van vorige audits	6
1.1.4.1 Ontwikkeling van een evaluatiecultuur	6
1.1.4.2 Verbetering van de interne controle	6
1.1.5 Hervormingen	7
1.1.6 Enkele cijfers	7
1.2 Audit	8
1.2.1 Doel en onderzoeksvragen	8
1.2.2 Methode	9
1.2.3 Verloop van de audit	9
Hoofdstuk 2	10
Evaluatie van het internecontrolesysteem van de DGD	10
2.1 Controleomgeving	10
2.1.1 Integriteit en ethiek van het personeel	10
2.1.2 Definiëring van de verantwoordelijkheden	11
2.1.3 Organisatiestructuur	12
2.1.4 Human resources en competentie management	14
2.2 Risicobeheersing	14
2.2.1 Doelstellingen	15
2.2.2 Risico-evaluatie	15
2.3 Controleactiviteiten	16
2.4 Informatie en communicatie	17
2.4.1 Informatieverwerking	17
2.4.2 Communicatie	18
2.5 Monitoring	18
Hoofdstuk 3	20
Evaluatie van de controleactiviteiten in het kader van de ngo-subsidies	20
3.1 Subsidiëring van de ngo's	20
3.1.1 Normen	20
3.1.2 Beknopte beschrijving subsidiëring	21
3.1.3 Selectie van dossiers voor de audit	23
3.2 Documentatiebeheer	23
3.3 Beoordeling van de subsidieaanvragen van de ngo's	24
3.3.1 Beoordelingsprocedure	24

3.3.2	Kwaliteit van de door de ngo ingediende doelstellingen en indicatoren	25
3.4	Opvolging van de uitvoering van de gesubsidieerde interventies	26
3.4.1	Frequentie van de verslaggeving	26
3.4.2	Analyse van de narratieve en financiële verslagen	27
3.4.3	Opvolging op het terrein	27
3.4.4	Financiële controle	29
3.4.4.1	Realisatietermijn van de controles	29
3.4.4.2	Controlemethode	29
3.4.4.3	Organisatie van de nieuwe financiëlecontroledienst	30
3.5	Afsluiting en evaluatie	31
3.5.1	Analyse van de eindverslagen	31
3.5.2	Controle op de materialiteit van de resultaten	32
3.5.3	Evaluatie van de resultaten	32
	Hoofdstuk 4	35
	Conclusies en aanbevelingen	35
4.1	Conclusies	35
4.2	Aanbevelingen	35
	Bijlage	39
	Antwoord van de minister van Ontwikkelingssamenwerking	39

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Federale ontwikkelingshulp

1.1.1 Verschillende vormen van steun

De federale ontwikkelingshulp omvat drie grote vormen van samenwerking en specifieke instrumenten voor landen die het Comité Ontwikkelingshulp (CO) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als ontwikkelingslanden beschouwt:

- de bilaterale samenwerking met de regeringen van achttien landen;
- de multilaterale samenwerking via drie categorieën van internationale organisaties:
 - de Verenigde Naties (UNO) en de daaraan verbonden instellingen
 - de Europese Unie
 - de internationale financiële instellingen waaronder hoofdzakelijk de Wereldbank
- de niet-gouvernementele samenwerking;
- specifieke instrumenten zoals de humanitaire hulp of het Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid (BFVZ).

De niet-gouvernementele samenwerking bestaat erin interventies van actoren van niet-gouvernementele samenwerking (ANGS) te subsidiëren. Die categorie bestaat uit meer dan honderd ngo's, vakbonden, universiteiten, onderzoeksinstellingen en plaatselijke besturen.

1.1.2 Actoren van de federale overheid

De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD) van de FOD Buitenlandse Zaken stippelt het beleid voor ontwikkelingssamenwerking uit en volgt de uitvoering ervan op. Ze beheert meer bepaald de humanitaire hulp en het BFVZ.

Op 15 januari 2014 telde de DGD 155 medewerkers. Ze telt vier directies. De attachés van de internationale samenwerking die bij een diplomatieke post zijn ingedeeld, komen daar nog bovenop maar zij hangen niet af van de DGD.

De Belgische Technische Coöperatie (BTC)¹ en de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO)² werken mee aan de uitvoering van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE) die binnen de FOD Buitenlandse Zaken werd opgericht, evalueert alle activiteiten van de federale Staat die de OESO als officiële ontwikkelingshulp beschouwt³. De DGD behoort onder andere tot zijn bevoegdheidsdomein.

De DBE staat in voor de planning, uitvoering en opvolging van evaluaties van elke vorm van steun toegekend via elk instrument, elke organisatie of elk kanaal dat de federale Staat

¹ Opgericht in 1998 ter uitvoering van de gouvernementele samenwerking.

² Opgericht in 2001 ter ondersteuning van de privésector in de ontwikkelingslanden.

³ Momenteel geregeld door het koninklijk besluit van 25 februari 2010 houdende de oprichting van een dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

(co)financiert. Het kan gaan om sectorgebonden of thematische evaluaties in een nationaal of internationaal kader. Als evaluatiecriteria gelden onder meer ontwikkelingsrelevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van de interventies. Het is ook de taak van de DBE om het gevoerde beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te verantwoorden ten aanzien van het parlement en de publieke opinie.

Vanaf 2017 zal de DBE de opvolgings- en evaluatiesystemen van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking certificeren. Die certificering is bepaald in de hervorming van de regelgeving (zie verder punt 1.1.5).

1.1.3 Uitdagingen

Het Belgisch beleid voor ontwikkelingshulp wordt gevoerd in een internationale context die de nationale autoriteiten voor twee fundamentele uitdagingen stelt.

De eerste uitdaging is kwantitatief van aard en bestaat erin de door de VN in 2002 vastgelegde doelstelling te verwezenlijken om tegen 2015 0,7 % van het bruto nationaal inkomen (BNI) te besteden aan ontwikkelingshulp. In 2014 werd 0,45 % van het BNI bestemd voor de ontwikkelingshulp van de Belgische overheid (d.i. minder dan de tussentijdse doelstelling van 0,50 % die België voor 2014 aan de Europese Unie had meegedeeld⁴).

De tweede uitdaging heeft betrekking op het kwalitatieve aspect van de samenwerking. Het gaat om de uitvoering van de doelstellingen van de ontwikkelingshulp, die onder auspiciën van de VN zijn gedefinieerd en die door de belangrijkste openbare geldschieters werden aangenomen⁵. Deze herdefiniëring van de doelstellingen legt de prioriteit bij de armoedebestrijding, de toe-eigening van de hulp door de partnerlanden en de technische verbetering van de samenwerking zelf.

Op grond van die doelstellingen moet de stijging van de toegekende fondsen voor ontwikkelingshulp gepaard gaan met een beter beheer en betere resultaten van de gesubsidieerde interventies. De doelstelling om te komen tot 0,7 % neemt immers niet weg dat de actoren van de ontwikkelingssamenwerking spaarzaam en doeltreffend met deze middelen moeten omgaan.

In 2013 heeft de minister van Ontwikkelingssamenwerking in het kader van de stemming over de Belgische federale begroting zijn ambitie kenbaar gemaakt om “*als compensatie voor de kwantitatieve daling van de ODA [officiële ontwikkelingshulp – Official Development Assistance] de kwaliteit ervan te verhogen*”⁶. Deze ambitie lag in de lijn van de nota die in december 2011 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd voorgelegd en waarin de minister aankondigde dat een bevrozing van de begroting gepaard zou gaan met een “*belangrijke inspanning*” op vlak van kwaliteit, duurzaamheid en effectiviteit van de uitgaven⁷.

De internationale uitdagingen van de ontwikkelingssamenwerking, zoals de nationale en Europese begrotingscontext, verplichten de DGD haar beheer strak in de hand te houden. Op dat gebied hebben meerdere audits, die met name door het Rekenhof en de OESO zijn

⁴ FOD Buitenlandse Zaken, Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp, *Jaarverslag 2013*, p. 13.

⁵ Cf. de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (2000), de Verklaring van Parijs over de efficiëntie van de hulp (2005), het Actieprogramma Accra (2008) en het Partnerschap van Busan in 2011.

⁶ *Parl. St.*, Kamer, 14 november 2013, DOC 53 3096/030, Algemene beleidsnota van de minister van Overheidsbedrijven en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden, p. 14.

⁷ *Parl. St.*, Kamer, 23 december 2011, DOC 53 1964/021, Algemene beleidsnota van de minister van Overheidsbedrijven, Wetenschapsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden, p. 26.

uitgevoerd, gewezen op de noodzaak van structurele hervormingen binnen de DGD (zie verder punt 1.1.5).

1.1.4 Vaststellingen en aanbevelingen van vorige audits

Verskillende verslagen hebben er tussen 2005 en 2013 op gewezen dat de Belgische administratie een evaluatiecultuur moest ontwikkelen en haar interne controle moest verbeteren.

1.1.4.1 Ontwikkeling van een evaluatiecultuur

In 2005 stelde het Rekenhof vast dat de administratie heel weinig mogelijkheden had om de resultaten van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking *a posteriori* te evalueren omdat ze niet voldoende doelstellingen en indicatoren voor de resultaten had gedefinieerd⁸. In hetzelfde jaar wees de OESO ook op dat gebrek aan evaluatiecultuur en raadde ze de DGD aan adequate middelen in te zetten voor een resultaatgericht beheer⁹. Vervolgens moedigde ze de DGD aan zich voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten te baseren op de opgedane ervaring¹⁰ en de evaluaties als beheersinstrumenten te gebruiken.

In 2012 kwam de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE) tot dezelfde vaststelling¹¹ en concludeerde hij in zijn meta-evaluatie van 2013 dat de DGD geen echt evaluatiebeleid voert¹². Volgens de DBE legt het beleid dat de DGD inzake evaluatie voert, de verantwoordelijkheid bij de ngo's. Hij heeft de DGD aangeraden een duidelijk evaluatiebeleid voor de niet-gouvernementele samenwerking vast te leggen dat drie doelstellingen nastreeft: (1) rekenschap afleggen, (2) de besluitvorming ondersteunen en (3) het verzamelen en delen van kennis en ervaring.

1.1.4.2 Verbetering van de interne controle

In 2005 stelde het Rekenhof vast dat de ngo's "*op het niveau van de inhoudelijke of materiële naleving van de uitvoeringsvoorwaarden van de subsidieoverdracht niet altijd als goede huisvaders handelen*"¹³. Het was van oordeel dat de dienst die bij de DGD belast is met de subsidiëring van de ngo's, zijn interne controle niet zodanig had georganiseerd dat hij garanties kon bieden over het wettelijk gebruik en de verantwoording van de subsidies. Datzelfde jaar heeft de OESO aan de Belgische regering gevraagd de financiële procedures te herzien en in te zetten op controles *a posteriori*.

Het Rekenhof stelde in zijn verslag van 2012 opnieuw belangrijke tekortkomingen bij de interne controle vast, ditmaal m.b.t. de subsidies die de diplomatieke posten toekennen aan plaatselijke organisaties van de civiele maatschappij in ontwikkelingslanden¹⁴. Naar aanleiding van die publicatie had de Inspectie van Financiën in 2012 alle nieuwe subsidies aan plaatselijke organisaties geweigerd, in afwachting van de herziening van de wijze waarop het beleid inzake de lokale organisaties van de civiele maatschappij wordt uitgevoerd.

⁸ Rekenhof, *Programmafinanciering van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2005. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

⁹ OESO, *Examen des politiques et programmes de la Belgique en matière de coopération pour le développement*, 2005.

¹⁰ OESO, Comité Ontwikkelingshulp, *Peer review*, 2010.

¹¹ FOD Buitenlandse Zaken, *Verslag van de bijzondere evaluator van de internationale samenwerking*, maart 2012, p.12.

¹² FOD Buitenlandse Zaken, Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale samenwerking, *Meta-evaluatie van de programma's van de niet-gouvernementele actoren*, juli 2013.

¹³ Rekenhof, *Programmafinanciering van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties*, p. 2.

¹⁴ Rekenhof, *Diplomatieke en consulaire posten: interne controle op het financieel beheer van de werkingsfondsen en audit van het personeelsbeheer*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2012. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

1.1.5 Hervormingen

De werkzaamheden van een bijzondere parlementaire commissie die in 1995 binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd opgericht¹⁵, hebben op het einde van de jaren negentig bijgedragen tot de evolutie van de manier waarop de ontwikkelingshulp is georganiseerd. De voornaamste elementen die uit die evolutie zijn voortgekomen, zijn de DGD (die in de plaats kwam van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking), de Belgische Technische Coöperatie (BTC)¹⁶ en de wet betreffende de ontwikkelingsamenwerking van 25 mei 1999¹⁷.

Als gevolg van de aanbevelingen die voortvloeiden uit een *peer review* van het Comité Ontwikkelingshulp van de OESO in 2010¹⁸ is de DGD in 2012 gestart met een hervorming en heeft ze haar organigram gewijzigd.

De wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingsamenwerking, die de hervorming van de regelgeving heeft ingevoerd, legt de nadruk op de evaluatie van de resultaten van de acties inzake ontwikkelingsamenwerking. Daartoe bepaalt ze dat toekomstige acties gebaseerd zullen moeten zijn op de evaluatie van de resultaten. De wet streeft ook naar meer professionalisering van de niet-gouvernementele sector in een internationale en competitieve sector.

Deze nieuwe wet heeft de wet van 1999 opgeheven alsook de uitvoeringsbesluiten ervan, behalve deze in verband met (onder andere) de erkenningen van de ngo's en de subsidiëring van de programma's en projecten voorgelegd door de erkende ngo's, die op 1 januari 2017 zullen worden opgeheven.

In 2014 werden diverse koninklijke besluiten genomen op basis van de nieuwe wet¹⁹.

1.1.6 Enkele cijfers

In 2014 bedroeg het globale budget voor ontwikkelingsamenwerking 1.987 miljoen euro. Het werd gebruikt voor 1.764 miljoen euro²⁰ (1.239 miljoen euro vereffeningen). Voor 2015 werd in een jaarbudget van 1.236 miljoen euro voorzien (1.223 miljoen euro vereffeningen). Dat budget vertegenwoordigt ongeveer 60 % van de totale federale ontwikkelingssteun²¹ en 70 % van de jaarbegroting van de FOD Buitenlandse Zaken.

In 2014 werd ongeveer 256 miljoen euro bestemd voor niet-gouvernementele samenwerking (vereffeningskredieten aangewend in 2014, 588 miljoen euro vastgelegd). Meer dan de helft (134 miljoen euro) werd toegekend aan programma's en projecten van ngo's. De universitaire

¹⁵ Cf. in het bijzonder het verslag van 8 juli 1997 namens de bijzondere opvolgingscommissie met betrekking tot de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking, *Parl. St. Kamer*, gewone zitting 1996-1997, nr. 1123/1.

¹⁶ Wet van 21 december 1998 tot oprichting van de Belgische Technische Coöperatie in de vorm van een vennootschap van publiek recht.

¹⁷ Wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

¹⁸ OESO, Comité Ontwikkelingshulp, *Peer review*, 2010.

¹⁹ Koninklijk besluit van 2 april 2014 tot erkenning en betoelaging van de koepels en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 februari 2007 voor de erkenning en betoelaging van de Federaties van de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties; koninklijk besluit van 19 april 2014 betreffende de humanitaire hulp; koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de subsidiëring van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking; koninklijk besluit van 25 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 februari 2010 houdende de oprichting van een Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking.

²⁰ Gegevens over het gebruik van de begrotingskredieten in 2014. Bron: Fedcom.

²¹ Het begrotingsaldo bestaat uit kredieten van andere federale overheden en beleidsniveaus.

samenwerking ontving 66 miljoen euro en andere actoren (wetenschappelijke instellingen, vakverenigingen ...) kregen 56 miljoen euro²². Bovendien ging in datzelfde jaar 102 miljoen euro naar humanitaire steun en 9,3 miljoen euro naar het BFVZ, onder andere voor de subsidiëring van de ngo's.

1.2 Audit

1.2.1 Doel en onderzoeksvragen

De interne controle is een proces dat de personeelsleden van een organisatie betreft en een redelijke garantie wil verschaffen dat vier algemene doelstellingen worden verwezenlijkt: optimalisering van de uitvoering van de verrichtingen, betrouwbaarheid van de financiële informatie, naleving van de wetten en reglementen, en bescherming van de resources.

Sinds 31 mei 2002 zijn de federale overheidsdiensten verplicht de goede werking van hun internecontrolesysteem te garanderen²³. Een koninklijk besluit uit 2007²⁴ stelt dat internecontrolesystemen worden ontworpen en geëvalueerd volgens het COSO-model²⁵, zoals gepreciseerd wordt in de richtlijnen van INTOSAI over de internecontrole-normen die in de overheidssector moeten worden aangemoedigd²⁶. In 2012 stelde het Rekenhof vast dat de federale overheid het COSO-model onvoldoende gebruikte²⁷.

Deze audit van het Rekenhof wil het internecontrolesysteem van de DGD evalueren in het licht van de genoemde normen. De audit beoogt de organisatie, de schikkingen en de procedures die de DGD heeft ingevoerd om de risico's van haar opdrachten te beheersen.

Het COSO-model onderscheidt vijf componenten van de interne controle: de controleomgeving, de risico-evaluatie, de controleactiviteiten, de informatie en communicatie, en de aansturing van het geheel door elke verantwoordelijke op zijn niveau.

De auditwerkzaamheden werden opgebouwd rond die componenten, in de vorm van de vijf volgende vragen:

1. Heeft de DGD een interne omgeving ontwikkeld die een doeltreffende interne controle bevordert?
2. Zijn de risico's die de realisatie van de doelstellingen van de DGD in het gedrang kunnen brengen, in kaart gebracht, geanalyseerd en geëvalueerd?
3. Zijn de controleactiviteiten toereikend en worden ze toegepast?

²² FOD Buitenlandse Zaken, Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp, *Jaarverslag 2013*, mei 2014.

²³ Koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten.

²⁴ Koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, en meer bepaald artikel 2, § 2. Dit koninklijk besluit herroept en vervangt het al vernoemde koninklijk besluit van 26 mei 2002.

²⁵ COSO staat voor *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. Dat is een Amerikaanse commissie die in 1992 een corpus samenstelde van normen die de interne controle organiseren. Bij uitbreiding wordt naar het aldus gecreëerde systeem verwezen als "het COSO-model".

²⁶ INTOSAI is de internationale organisatie van hoge instellingen die de overheidsfinanciën controleren. Het Belgische Rekenhof is lid van INTOSAI.

²⁷ Rekenhof, *Interne controle en interne-auditactiviteiten: stand van uitvoering van de koninklijke besluiten van 17 augustus 2007*, 169^e Boek, december 2012, p. 317-328. Beschikbaar op www.rekenhof.be.

4. Worden de informatie en de communicatie op een doeltreffende manier georganiseerd?
5. Wordt het risicobeheersingsproces gestuurd door het management op basis van een permanente follow-up, onafhankelijke evaluaties of interneauditactiviteiten?

1.2.2 Methode

De audit verliep in twee fases. De eerste fase bestond uit een zelfevaluatie door de leidend ambtenaren van de DGD (de directeur-generaal en de directeurs van de vier directies) aan de hand van een vragenlijst gebaseerd op het COSO-model.

In de tweede fase werd een analyse gemaakt van de documentatie, werden gesprekken gevoerd en werd een essentieel proces van de DGD onderzocht, namelijk de subsidiëring van ngo's, om het bestaan en de duurzaamheid van de internecontrolemaatregelen te testen.

Dat proces werd om de twee volgende redenen gekozen. Ten eerste gaat het om een gemeenschappelijke activiteit van de operationele directies, die bijgevolg representatief is voor de kwaliteit van de interne controle op DGD-schaal. Ten tweede vormt de vraag in welke mate werd tegemoetgekomen aan de tekortkomingen in de organisatie van die subsidiëeringsprocessen - waarop verschillende controle-instanties al vele jaren wijzen - een indicator van de kwaliteit van de interne controle.

1.2.3 Verloop van de audit

Oktober 2013	Aankondiging van de audit aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking, de voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken, de directeur-generaal van de DGD en de voorzitter van het Auditcomité van de federale overheid
November 2013 - september 2014	Uitvoering van de auditwerkzaamheden
December 2014	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de directeur-generaal a.i. van de DGD
April 2015	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking
Mei 2015	Antwoord van de minister van Ontwikkelingssamenwerking

HOOFDSTUK 2

Evaluatie van het internecontrolesysteem van de DGD

Het Rekenhof heeft het internecontrolesysteem van de DGD onderzocht. De kwaliteit van dit systeem verschaft informatie over de mate waarin de administratie de risico's beheerst die gepaard gaan met de uitvoering van haar opdrachten.

2.1 Controleomgeving

De controleomgeving bepaalt in hoeverre de personeelsleden zich bewust zijn van de nood aan en de uitvoering van controlemaatregelen. Elk personeelslid moet zich bewust zijn van de beoogde doeleinden en van de waarden die de organisatie uitdraagt. De controleomgeving vormt de grondslag voor de andere vier componenten van het internecontrolesysteem en wordt op basis van volgende factoren gemeten: integriteit en ethiek van het personeel, beleid voor de definiëring van de verantwoordelijkheden, organisatiestructuur alsook HRM-beleid.

Het Rekenhof heeft die factoren die de controleomgeving vormen, onderzocht. De rol van het management van de DGD is daarbij doorslaggevend, ook al wordt het kader van verschillende factoren (integriteit, personeel, organisatie) gedefinieerd op het niveau van de FOD Buitenlandse Zaken of zelfs op dat van de hele federale administratie.

2.1.1 Integriteit en ethiek van het personeel

Er bestaat een federaal deontologisch kader en de hoogste hiërarchische meerdere van elke dienst is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Dat kader bepaalt eveneens dat elke minister of staatssecretaris aanvullende gedragsregels kan vastleggen, mits het akkoord van de ministers die met ambtenarenzaken en met begroting zijn belast²⁸.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD een beleid heeft gedefinieerd om de risico's op aantasting van de integriteit te beheersen.

Het Rekenhof stelt vast dat de DGD:

- initiatieven heeft genomen om het personeel te sensibiliseren m.b.t. de integriteitsprincipes van het federaal bestuur;
- deelneemt aan de werkgroep Integriteit die op het niveau van de FOD is opgericht;
- deelneemt aan de activiteiten van een internationaal kenniscentrum dat gewijd is aan de strijd tegen corruptie in de ontwikkelingssamenwerking;
- in 2012 haar visie in een intern document heeft vastgelegd, genaamd *Terms of Reference*, dat waarden als engagement, eerbied, transparantie, teamspirit, flexibiliteit en professionalisme voorop plaatst;
- de omzendbrief van 5 mei 2014 met betrekking tot belangenvermenging op het vlak van overheidsopdrachten heeft bezorgd aan haar personeel.

²⁸ Ministers van Begroting en Ambtenarenzaken, *Omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt*, Belgisch Staatsblad van 27 augustus 2007.

De specifieke integriteitsrisico's van de DGD werden echter niet op systematische wijze geïdentificeerd en aangepakt. Bijgevolg heeft de DGD geen specifieke internecontrolemaatregelen gedefinieerd om die risico's te beheersen.

Dit gebrek wordt geïllustreerd door de problematiek van de belangenconflicten. De DGD heeft gezorgd voor de interne verspreiding van de federale omzendbrief van 2014 over deze problematiek op het vlak van overheidsopdrachten. Ze heeft echter niet onderzocht in welke mate het risico van de zogenaamde draaideurconstructie zich ook bij subsidies voordoet.²⁹

De specifieke regelgeving voor de samenwerking vertoont tekortkomingen op dat vlak. Zo verbiedt ze dat een organisatie, die een erkenning als ngo vraagt, een beheersmandaat toevertrouwt aan een personeelslid van de FOD Buitenlandse Zaken of van de beleidscel van de minister³⁰, maar zegt ze niets over de gevallen waarin subsidiëringdossiers van een ngo zouden worden behandeld door een vroegere werknemer van die ngo. Ook is er geen enkele specifieke bepaling die gericht is op de situatie van een ambtenaar die de DGD zou verlaten om zich bij een ngo te voegen of een expertisemissie te beginnen bij een ngo of bij de administratie zelf.

Tot slot stelt het Rekenhof vast dat de DGD niet op regelmatige wijze nagaat of haar integriteitsbeleid wordt nageleefd en geschikt is.

Aanbeveling

Het Rekenhof raadt de DGD aan de specifieke risico's die gepaard gaan met haar opdrachten te identificeren en specifieke internecontrolemaatregelen te definiëren. De DGD zou regelmatig moeten evalueren of haar integriteitsbeleid wordt nageleefd en of het geschikt is.

Antwoord van de minister en van de administratie

De minister kondigt aan dat hij samen met de DGD werkt aan een ambitieus project inzake transparantie en integriteit. Hij hoopt daartoe op de actieve medewerking van alle actoren, de andere donoren en de partners van de ontwikkelingssteun. Het uitwerken van een integriteitskader voor de sector ontwikkelingssamenwerking, waarin het actieplan van de DGD voorziet, is onder andere bedoeld als bewustmaking van corruptie en de vernietigende gevolgen ervan, en om vervolgens een onafhankelijk en objectief contactpunt op te richten dat wordt geïntegreerd in de krachtens de wet opgerichte systemen³¹.

2.1.2 Definiëring van de verantwoordelijkheden

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD beschikte over nauwkeurige en volledige beschrijvingen die het profiel, de taken en de verantwoordelijkheden definiëren van de functies die noodzakelijk zijn om de opdrachten uit te voeren.

Het stelt vast dat de DGD:

²⁹ FOD Kanselarij van de Eerste Minister en FOD Budget en Beheerscontrole, *Omzendbrief van 5 mei 2014 betreffende overheidsopdrachten, belangenconflicten en draaideurconstructie (revolving doors)*. Het gaat om een situatie waarin een natuurlijke persoon in een recent verleden bij een aanbestedende overheidsinstantie heeft gewerkt, hetzij als interne medewerker, hetzij als externe medewerker (zelfstandige bv.), en die voortaan voor een aanvragende organisatie werkt aan een overheidsopdracht gegund door diezelfde aanbestedende overheidsinstantie.

³⁰ Art. 2, 6°, van het koninklijk besluit van 14 december 2005 betreffende de erkenning van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties.

³¹ Wet van 15 september 2013 betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden.

- heeft meegewerkt aan de definiëring van de federale functiecartografie³²;
- beschikt over functiebeschrijvingen voor bepaalde kernfuncties zoals die van de financiële controleurs;
- functiebeschrijvingen gebruikt voor de individuele evaluatie van de personeelsleden in het kader van de ontwikkelcirkels en van het gebruik van de Crescendo-toepassing.

Het Rekenhof merkt echter op dat de bestaande functiebeschrijvingen niet nauwkeurig genoeg zijn. Ze definiëren niet voldoende het profiel, de competenties, de taken en verantwoordelijkheden van de functies.

Voor een betrekking als beheerder van subsidiedossiers bv., zijn de uit te voeren taken, meer bepaald m.b.t. de interne controle (toezicht, controle, opvolging, rapportering enz.) niet gepreciseerd.

Deze definiëring is des te meer noodzakelijk omdat de hervorming van de organisatie de voorrang geeft aan een transversale oriëntatie, waarbij meerdere dossierbeheerders zullen moeten samenwerken voor de opvolging van de uitvoering van een ngo-programma bv.

Aanbeveling

Het Rekenhof raadt aan de beschikbare functiebeschrijvingen te verduidelijken en te vervolledigen zodat voor alle werkposten een volledige definiëring van de profielen, verantwoordelijkheden en taken beschikbaar is.

Antwoord van de administratie

De DGD preciseert dat ze in 2014 gestart is met het verder structureren van de beschrijving van de kernprocessen per directie. Ze verwacht dat de controlefuncties (taken en verantwoordelijkheden in verband met de interne controle) beter zullen kunnen worden gedefinieerd bij de beschrijving van die processen.

2.1.3 Organisatiestructuur

Het Rekenhof heeft de organisatiestructuur van de DGD onderzocht.

De DGD heeft haar diensten in 2012 geherstructureerd om de diensten en de directies te ontzuilen. Bedoeling was synergieën aan te moedigen, door bv. de doorstroming en de benutting van de informatie te bevorderen.

Vóór 2012 was de organisatie van de DGD gebaseerd op een specialisatie van de diensten in de relaties met de verschillende actoren van de ontwikkelingshulp. Het nieuwe organigram (zie verder) telt drie operationele directies die per geografische zone en per thema georganiseerd zijn en een ondersteunende directie (D4 – Organisatiebeheer). D4 is onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de interne controle en het risicobeheer binnen de DGD.

De geografische directie (D1) is hoofdzakelijk belast met de gouvernementele samenwerking en de directie Civiele Maatschappij (D3) met de niet-gouvernementele samenwerking. Ze zijn georganiseerd volgens het continent of subcontinent waar de interventies plaatsvinden. De thematische directie (D2) houdt zich hoofdzakelijk bezig met de multilaterale

³² De federale cartografie is een online databank die de beroeps categorieën alsook de taxonomie van de federale functies groepeerd (d.i. de functiefamilies) voor de niveaus B, C en D en de functiebeschrijvingen voor het niveau A. De administraties beschikken over een handleiding om de gegevens in te voeren die hen aangaan.

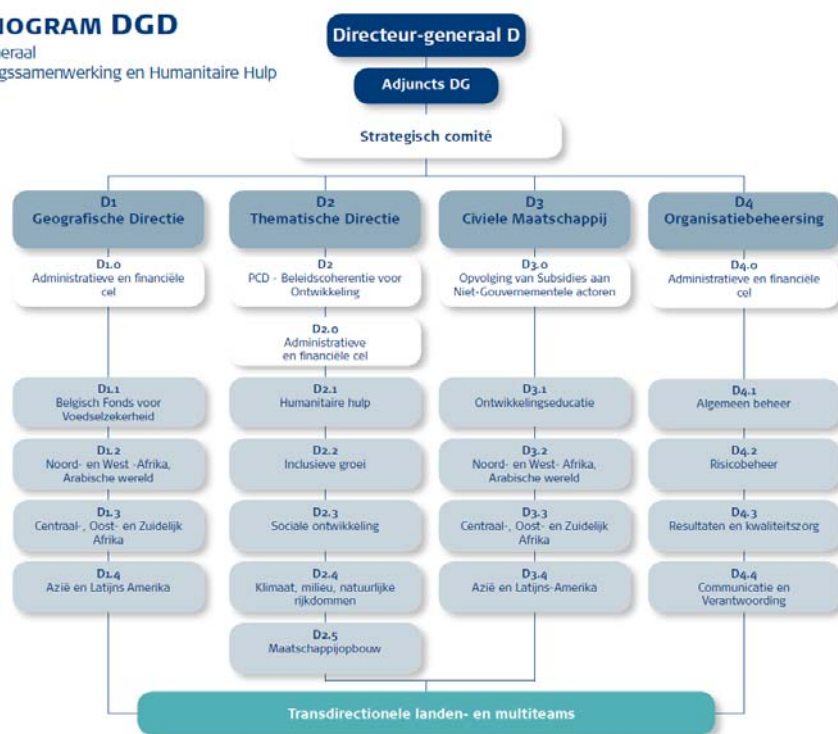
samenwerking. Ze is georganiseerd volgens het interventiedomein (sociale ontwikkeling, milieu,...).

Na afloop van de auditwerkzaamheden werd het Rekenhof ervan op de hoogte gebracht dat een nieuwe dienst werd opgericht in de directie Civiele Maatschappij (D3) die is gespecialiseerd in financiële controle (dienst Opvolging van Subsidies aan Niet-Gouvernementele Actoren). Het samenbrengen van de financiële controleurs in één dienst gebeurt op initiatief van de DGD en moet tegemoetkomen aan de beperkingen die tijdens de audit werden vastgesteld en waarbij de financiële controleurs in elke operationele directie waren geïntegreerd. De nieuwe dienst zal de financiële activiteiten van de drie operationele directies controleren (zie punt 3.4.4.3). Door de recente oprichting van die dienst heeft het Rekenhof het effect ervan niet kunnen evalueren.

Organigram van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (juli 2014)

ORGANOGRAM DGD

Directie-generaal
Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp



Bron: DGD

Het Rekenhof acht de herstructurering van de DGD coherent met de internationale doelstelling om de doeltreffendheid van de ontwikkelingssamenwerking te versterken.

De nieuwe werkprocessen die uit deze hervorming voortvloeiden, werden echter nog niet gedefinieerd, noch geformaliseerd. Het project loopt sinds 2012, onder leiding van D4, en er werd tot op heden slechts één inventaris van de werkprocessen opgemaakt. De beschrijving en optimalisering van de werkprocessen zijn gepland, zonder specifieke planning echter.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan haar werkprocessen te definiëren en te documenteren volgens een coherente en gestructureerde aanpak. Die aanpak moet vertrekken van de

doelstellingen van de organisatie die op alle niveaus van de DGD zijn uitgewerkt en rekening houden met de risico's waaraan de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de integriteit bloot staan. Op basis daarvan moeten de controlepunten worden beschreven.

Antwoord van de administratie

De DGD kondigt aan dat ze een algemeen model voor de procesbeschrijving heeft ontwikkeld. Ze bevestigt dat ze in een opstartfase zit en geeft haar engagement te kennen om verder werk te maken van de procesbeschrijvingen en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de risico's en aan de definitie van de controleactiviteiten.

2.1.4 Human resources en competentie management

De human resources van de FOD Buitenlandse Zaken worden beheerd door de stafdirectie Personeel en Organisatie van de FOD, in uitvoering van de beslissingen van zijn directiecomité. De DGD kan via haar directeur-generaal die in het directiecomité zetelt, mee het algemeen HR-beleid helpen definiëren dat op haar personeel van toepassing zal zijn.

In zijn managementplan 2013-2019 stelt de directeur-generaal dat de DGD niet meer over voldoende human resources beschikt om haar taak correct te vervullen, en dat dat zowel voor de essentiële sectorale expertise als voor de sleutelvaardigheden geldt, onder andere inzake financiële controle³³. Het Rekenhof heeft de initiatieven onderzocht die de DGD heeft genomen om het humanresources- en competentie management te verbeteren.

Het Rekenhof stelt vast dat de stelling over de toestand van de human resources van de DGD niet is gebaseerd op een werklastmeting van het personeel dat momenteel in dienst is. Er werd niet nagegaan wat de impact was van de evoluties van de regelgeving op de personeelsbezetting en de nodige competenties.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan te evalueren hoeveel personeel en welke competenties ze nodig heeft om haar doelstellingen te realiseren. Dit is noodzakelijk om de evolutie van het personeel en de werkprocessen af te stemmen.

De nood aan deze evaluatie blijkt ook uit de oprichting van de nieuwe dienst die gespecialiseerd is in financiële controle. Het aantal financiële controleurs dat is gepland, neemt lichtjes toe, maar deze evolutie steunt niet op een objectieve bepaling van de personeelsbezetting die de dienst permanent nodig heeft.

Antwoord van de administratie

De DGD is van oordeel dat een werklastmeting een goed instrument is en verzekert dat ze haar steun zal verlenen als dat instrument eventueel op initiatief van de stafdirectie Personeel en Organisatie voor de hele FOD wordt gerealiseerd. Ze wenst niettemin erop te wijzen dat een werklastmeting in de huidige context van aanwervingsstop of -beperking niet automatisch alle problemen in verband met het personeel zal kunnen oplossen.

2.2 Risicobeheersing

Een organisatie moet haar doelstellingen identificeren, de risico's voor het bereiken ervan analyseren en bepalen welk antwoord erop moet worden gegeven.

³³ DGD, *Managementplan 2013-2019*, p. 27-28.

2.2.1 Doelstellingen

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD doelstellingen had vastgelegd en deze volgens de Smart-regels³⁴ had geformuleerd, om de uitvoering ervan te bevorderen alsook de opvolging en evaluatie ervan te vergemakkelijken.

Het managementplan 2013-2019 werd goedgekeurd op 30 april 2014. Het plan wordt aangevuld door de operationele plannen van de directies, die tussen juli en september 2014 zijn voorgesteld.

Het Rekenhof stelt vast dat de opeenvolgende managementplannen overeenstemmen met de wettelijke opdrachten. Bovendien definiëren de operationele plannen van de directies de respectievelijke doelstellingen verwijzend naar de strategische documenten die de Directie-Generaal heeft opgesteld.

Wat de uitwerking van de strategische en operationele doelstellingen op alle niveaus van de organisatie betreft, verklaart de DGD dat de operationele plannen na afloop van de auditwerkzaamheden werden omgezet in werkplannen voor de diensten (of werden geïntegreerd in een meer gedetailleerd operationeel plan) en dat de doelstellingen inzake individuele prestaties van de medewerkers werden vastgelegd vertrekkend van die plannen.

2.2.2 Risico-evaluatie

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD een evaluatie had gemaakt van de risico's die de verwezenlijking van haar doelstellingen in het gedrang kunnen brengen.

De dienst Risicobeheersing (D4.3 – Resultaten en Kwaliteitszorg) heeft sinds hij in 2012 werd opgericht, aan verschillende projecten gewerkt zoals de uitvoering van een SWOT-analyse of de definiëring van een cartografie van de processen³⁵.

Ondanks het werk van deze dienst kon de DGD de risico's waarmee ze te maken krijgt nog niet systematisch identificeren in het licht van de door de opeenvolgende managementplannen gedefinieerde doelstellingen.

Een van de doelstellingen van het operationeel plan 2014-2015 van D4 is het beheer van de risico's en van de processen van de DGD. Het plan bepaalt termijnen voor de uitwerking van een methodologie, instrumenten, een opvolgmethode en een actieplan, en het definieert vanaf wanneer die moeten worden geïmplementeerd. Er werd echter geen termijn voor voltooiing vastgelegd.

Antwoord van de DGD

De DGD onderstreept dat ze verschillende initiatieven neemt en heeft genomen om de risico's te beperken, onder meer het beperken van het aantal partnerlanden voor de ontwikkelingssamenwerking. Ze geeft echter toe dat die activiteiten moeten worden gerealiseerd in het kader van een meer systematische aanpak.

Antwoord van de minister

De minister wijst erop dat hij voor de ontwikkelingshulpprojecten en –programma's met de DGD aan een nieuwe geïntegreerde aanpak voor ontwikkelingssamenwerking werkt om de risico's tot een minimum te beperken. Die aanpak steunt onder andere op

³⁴ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

³⁵ *Strengths* (sterke punten), *Weaknesses* (zwakke punten), *Opportunities* (kansen), *Threats* (risico's).

gemeenschappelijke contextanalyses³⁶, waarbij talrijke deskundigen en relevante gesprekspartners worden samengebracht om de verschillende aspecten weer te geven van de werkelijkheid waarin een programma zal moeten worden geïmplementeerd. De minister erkent dat er een foutenrisico bestaat als de context broos is, maar stelt dat het niet hun bedoeling is enkel programma's met nul procent risico op te starten. Hij vindt het veel rendabeler een gecontroleerd risico in een ambitieus programma te lopen met voldoende en correct toegepaste risicobeheersingsmaatregelen dan de veiligste vooraf uitgestippelde weg te volgen.

2.3 Controleactiviteiten

De controleactiviteiten dekken alle maatregelen (richtlijnen, toezicht en procedures) die binnen een organisatie zijn ingevoerd om ervoor te zorgen dat de strategie wordt uitgevoerd en de risico's op het niet behalen van de doelstellingen te verminderen. Die activiteiten omvatten bijvoorbeeld de delegatie- en machtigingenregeling, de verificaties, de controle van het informaticasysteem van de organisatie of de meting van de prestaties.

Het Rekenhof heeft onderzocht welke controleactiviteiten werden ingevoerd bij de DGD in het algemeen, en meer in het bijzonder in het kader van het proces inzake het beheer van de subsidies aan de ngo's (zie hoofdstuk 3). Voor de andere soorten hulp hebben andere actoren specifieke internecontrolesystemen ontwikkeld. Zo beschikt de Belgische Technische Coöperatie (BTC) op grond van haar beheerscontract over een internecontrolesysteem, een interneauditdienst en een onafhankelijk auditcomité.

De controleactiviteiten bij de DGD vinden plaats zonder dat vooraf risico's werden geïdentificeerd en zijn weinig geformaliseerd en gedocumenteerd.

Bij gebrek aan een gestructureerde aanpak voor de organisatie van de controles heeft de DGD geen enkele zekerheid dat de huidige controleactiviteiten doeltreffend en toereikend zijn. Het gebrek aan formalisering komt onder meer tot uiting in de opvolging van de gesubsidieerde projecten. Het gebrek aan volledige en gestandaardiseerde procedures zorgt bij de controleacties voor een verschil in kwaliteit en kwantiteit naargelang van de dossierbeheerder.

Een ander voorbeeld is de financiële controle van de DGD op het subsidiegebruik. De doelstellingen van deze controle alsook de risico's die deze controle moet beheersen, zijn nog niet gedefinieerd. Er bestaat geen controlemethodologie. De keuze van de uitgavenposten die moeten worden gecontroleerd en van de bewijsstukken die moeten worden onderzocht, is niet duidelijk bepaald en wordt niet voorafgegaan door een risicoanalyse (zie punt 3.4.4).

Door een centrale dienst voor financiële controle op te richten en die dienst te belasten met de opmaak van een procedurehandleiding heeft de DGD een belangrijke stap gezet in de richting van betere, geharmoniseerde praktijken en een betere procesbeheersing.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt aan de controleactiviteiten te bepalen op basis van de risico's die gepaard gaan met de doelstellingen. Het beveelt aan de kosten en voordelen van de bestaande controleactiviteiten te evalueren. De inzet bestaat erin het rendement van de

³⁶ Ingevoerd door het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de subsidiëring van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking.

controles te verbeteren zonder de administratieve werklast van de DGD en haar partners te verhogen.

Antwoord van de administratie

De DGD onderstreept dat de oprichting van de centrale dienst voor financiële controle ervoor zal zorgen dat de controleactiviteiten beter kunnen worden aangepast op basis van de risico's. Deze nieuwe dienst zal in een eerste fase de procedures voor financiële controle (van de activiteiten van de ANGS) harmoniseren en beschrijven. De DGD zal de kwaliteit van de bestaande controleactiviteiten verder opvolgen en aanpassen indien nodig.

In haar actieplan 2015-2017 dat volgt op de audit van het Rekenhof, wil de DGD eveneens haar definitie van het risico en de controlepunten van de processen herzien.

2.4 Informatie en communicatie

Een doeltreffend internecontrolesysteem houdt in dat de interne en externe informatie die nodig is om beslissingen te kunnen nemen, wordt verzameld, verwerkt en gecommuniceerd. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan het communiceren van de doelstellingen, resultaten en internecontrolemaatregelen op alle niveaus van de organisatie. De medewerkers moeten de internecontrolemaatregelen kennen die hun eigen verantwoordelijkheid impliceren.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de informatieverwerking en de communicatie binnen de DGD bijdroegen aan de kwaliteit van de interne controle.

Het stelt vast dat de informatie en de interne communicatie aandachtspunten zijn voor de DGD.

2.4.1 Informatieverwerking

De DGD beschikt over een informatiesysteem om de Belgische overheidssteun aan ontwikkelingssamenwerking op te volgen. Het gaat om de database ODA³⁷ die de gegevens over de kwantitatieve doelstelling van de ontwikkelingshulp centraliseert (0,7 % van het BNI).

De gegevens die via ODA worden verwerkt, zijn voornamelijk van budgettaire en financiële aard. De database bevat de gegevens betreffende de financiële projecten en programma's van de DGD en maakt het mogelijk verslagen over de toegekende en vereffende budgetten op te maken m.b.t. een bepaalde thematiek van de ontwikkelingssamenwerking, een bepaalde partner of een bepaald land.

In ODA kunnen ook verslagen over de uitvoering van projecten en programma's worden geladen.

De DGD wil ertoe komen dat de ODA-database niet langer slechts een instrument is om informatie te centraliseren, maar voortaan ook een beheersinstrument wordt. Zo bestaat één van de geplande acties van het managementplan 2013-2019 erin ervoor te zorgen dat de database meer wordt gebruikt bij elke procedurestap³⁸.

De begrotingsopvolging waarin ODA voorziet, maakt het weliswaar mogelijk het kwantitatieve aspect van de ontwikkelingshulp te meten, maar het meten van het

³⁷ *Official Development Aid* (officiële ontwikkelingshulp).

³⁸ Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp, *Managementplan 2013-2019*, p. 6.

kwalitatieve aspect van de steun staat volgens het Rekenhof nog in de kinderschoenen. De DGD beschikt niet over een beheersinformatiesysteem dat informatie verstrekt over de verwezenlijking van de doelstellingen en over de performantie-indicatoren van alle niveaus van de organisatie.

Aanbeveling

Het Rekenhof raadt de DGD aan zich bij het informatiebeheer meer te richten op de beoogde doelstellingen en op de noodzaak om de performantie te meten, zowel van de ontwikkelingshulp als van de diensten van de DGD.

Antwoord van de administratie

De DGD verklaart dat ze, zoals gepland in haar managementplan, de informatie-instrumenten verder zal ontwikkelen en invoeren. Dankzij de nieuwe versie van ODA die in 2015 zou worden ontwikkeld, zal ODA een beheersinstrument zijn en gemakkelijker prestatiegegevens verstrekken.

Antwoord van de minister

De minister preciseert dat alle informatiestromen zullen worden geïnventariseerd en vervolgens de overeenstemmende processen zullen worden geëvalueerd, om de volledige digitaliseringsmogelijkheden te onderzoeken.

2.4.2 Communicatie

Op vraag van de DGD heeft de FOD Personeel en Organisatie (P&O) de interne communicatie van de DGD onderzocht. De resultaten van de audit werden in oktober 2013 meegedeeld. De audit keek zowel naar de organisatiecultuur (waarden, het gevoel erbij te zijn ...), de interne samenwerking (taakomschrijvingen, samenwerking enz.) als naar het kennisbeheer (leeftijdspiramide, *lessons learned*...).

Uit het eindverslag van de audit blijkt dat er communicatiemoeilijkheden zijn die gevolgen hebben voor de uitvoering van de taken. Het wijst op de onduidelijkheid over de basistaken (*core business*) van de DGD, de doelstellingen en de taken van de directies alsook over de werkprocedures en –processen³⁹.

De FOD P&O benadrukt het gebrek aan een echte communicatiecultuur als gevolg van de moeilijke toegang tot informatie en een grote compartimentering binnen de DGD.

De DGD heeft na deze audit nieuwe initiatieven genomen. Zo heeft ze zich gebaseerd op een participatieve aanpak voor de uitwerking van het nieuwe managementplan 2013-2019. Een werkgroep van ambtenaren van verschillende directies heeft het managementplan mee helpen uitwerken.

2.5 Monitoring

Door de werking van het internecontrolesysteem op te volgen, kunnen de risico's in de hand worden gehouden, de controleactiviteiten worden aangepast en de verantwoordelijken op de hoogte worden gehouden van de vastgestelde tekortkomingen zodat corrigerende maatregelen kunnen worden genomen. Het management moet dit soort monitoring uitvoeren doorheen de permanente controles van het systeem, zoals tijdens de opvolging van de performantie-indicatoren, het toezicht op de verrichtingen en de vergelijking van

³⁹ FOD Personeel en Organisatie, *Interne communicatiestrategie van de DG Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp*, oktober 2013, p. 16.

gegevens uit verschillende bronnen. Die monitoring wordt ook versterkt door de interneauditactiviteiten.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD haar internecontrolesysteem monitort.

Het stelt vast dat de DGD geen permanente evaluatie doorvoert van haar internecontrolesysteem.

De rol van de DGD is des te belangrijker omdat ze zich niet kan baseren op evaluaties van het internecontrolesysteem door de interneauditdienst van de FOD Buitenlandse Zaken, omdat deze een beperkte personeelsbezetting heeft (twee personen op 1 oktober 2014).

In die context is de DGD dus niet in staat corrigerende maatregelen te nemen om haar controleactiviteiten aan te passen aan de beoogde doelstellingen.

De financiële controle van de verantwoording van de subsidies die aan de ngo's worden toegekend, moet verder op punt worden gesteld. Hoewel bij de financiële controles terugkerende fouten worden vastgesteld (bv. het niet-subsidieerbare karakter van uitgaven), is het bij gebrek aan centralisering van de resultaten moeilijk deze fouten als structurele problemen te identificeren en corrigerende maatregelen te nemen.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan een systeem van permanente evaluatie te ontwikkelen voor haar internecontrolesysteem op basis van:

- een periodieke evaluatie van de controleactiviteiten;
- een rapportering aan de hiërarchie,
- een centralisering van de controleresultaten en het gebruik ervan;
- corrigerende maatregelen;
- en het opbouwen van een leercyclus.

Antwoord van de administratie

De DGD benadrukt dat ze instrumenten heeft die helpen bij de evaluatie van het internecontrolesysteem, zoals de periodieke vergaderingen van het strategisch comité, de directieoverschrijdende vergaderingen voor de evaluatie van de subsidieaanvragen en de mogelijkheid om via ODA de opvolgings- en analyseverslagen van de dossierbeheerders te centraliseren. Volgens de DGD kunnen via die initiatieven eventuele problemen worden opgespoord en corrigerende acties worden ondernomen. De DGD bevestigt echter dat de monitoring van het internecontrolesysteem nog meer systematisch moet gebeuren en nog meer kan worden ontwikkeld.

HOOFDSTUK 3

Evaluatie van de controleactiviteiten in het kader van de ngo-subsidies

Om de internecontroleactiviteiten van de DGD te beoordelen, besloot het Rekenhof het proces van de subsidiëring van de ngo's te controleren.

De subsidiëring vormt de belangrijkste opdracht van de directie Civiele Maatschappij (D3). De geografische (D1) en de thematische directie (D2) daarentegen zijn bij de subsidiëring betrokken in het kader van het beheer van het Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid (BFVZ) en van de humanitaire hulp.

Eerdere rapporten hadden reeds opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd over dit proces en gewezen op verschillende tekortkomingen op het vlak van de interne controle (zie punt 1.1.4).

3.1 Subsidiëring van de ngo's

3.1.1 Normen

De belangrijkste stappen in de subsidiëring van de ngo's zijn dezelfde voor de verschillende operationele directies, maar zijn omkaderd door andere normen naargelang het gaat om interventies van het Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid (BFVZ)⁴⁰, humanitaire hulp⁴¹ of initiatieven van de civiele maatschappij⁴².

Wat de administratieve en budgettaire controle betreft, moeten alle directies normen naleven die verder reiken dan de ontwikkelingssamenwerking zelf. Die normen zijn van toepassing op alle federale overheidsdiensten en staan in de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, alsook in het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

⁴⁰ Het BFVZ wordt geregeld door de wet van 19 januari 2010 tot opheffing van de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds en tot oprichting van een Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid, en ook door de wet van 19 juni 2011 tot uitvoering en wijziging van de voormelde wet.

⁴¹ De financiering van de humanitaire hulp werd geregeld door het koninklijk besluit van 19 november 1996 met betrekking tot de nood- en rehabilitatiehulp op korte termijn ten gunste van de ontwikkelingslanden. Dat KB wordt momenteel geregeld door een koninklijk besluit dat op 19 april 2014 goedgekeurd is.

⁴² De financiering van de projecten en programma's met betrekking tot de andere dimensies van de niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking is onderworpen aan het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de subsidiëring van programma's en projecten voorgelegd door de erkende niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties. Dat koninklijk besluit wordt op 1 januari 2017 opgeheven door de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Een deel van de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de subsidiëring van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking, die in mei in werking zijn getreden, hebben eveneens betrekking op de financiering.

3.1.2 Beknopte beschrijving subsidiëring

Enkel erkende ngo's kunnen een subsidieaanvraag indienen⁴³. De subsidies worden toegekend op basis van een ministeriële beslissing. De minister baseert zich op de beoordeling van de DGD en op het advies van de Inspectie van Financiën.

De DGD analyseert in eerste instantie de aanvragen van de ngo's en legt een voorstel van beslissing voor aan de minister. Als de subsidie wordt toegekend, volgt de DGD de projecten en programma's op die door de ngo's worden beheerd.

In ontwikkelingssamenwerking is een project een interventie met een specifieke doelstelling. Een programma is een geheel van meerdere interventies en kan meerdere sectoren, thema's of regio's betreffen. Het strekt zich uit over meerdere jaren terwijl een project maximum twee jaar duurt⁴⁴.

Het onderstaande schema beschrijft de verschillende stappen van de subsidiëringsprocedure van de ngo's.

⁴³ De erkenningsprocedure verschilt van de subsidiëringsprocedure en komt in deze audit niet aan bod.

⁴⁴ Drie jaar in het kader van het nieuwe koninklijke besluit van 25 april 2014.

Subsidiëring ngo's – Synthetisch schema



3.1.3 Selectie van dossiers voor de audit

Het Rekenhof selecteerde de subsidiëringdossiers die het zou onderzoeken⁴⁵ zodanig dat de drie ngo-subsidiëringdomeinen waarmee de DGD is belast, zouden zijn gedekt, met name het BFVZ⁴⁶ (D1), de humanitaire hulp⁴⁷ (D2) en de initiatieven van de civiele maatschappij (D3).

De selectie van de dossiers hield rekening met het budgettaire belang van de toegekende subsidie, de verscheidenheid aan actoren en de aangeroerde thema's.

De geselecteerde dossiers omvatten projecten en programma's waarvan het einde van de uitvoering was verwacht in 2012 en waarvan bijgevolg de administratieve en financiële cyclus (rapportering en controle) in 2013 moest zijn voltooid⁴⁸.

3.2 Documentatiebeheer

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de ambtenaren van de DGD de administratieve dossiers in het kader van de subsidiëring van de ngo's bijhouden.

Het stelt vast dat de DGD richtlijnen heeft opgesteld voor de ngo's over hoe ze de stukken moeten opstellen, maar voor haar diensten geen richtlijnen heeft over hoe ze de dossiers moeten bijhouden. De onderzochte dossiers werden niet bijgehouden volgens één exhaustief model dat rekenschap moet geven over de benutting van de subsidies. Ze vermelden bijvoorbeeld niets over de opvolging en controle door de DGD (analyse door de dossierbeheerder van de narratieve verslagen⁴⁹ van de ngo's, verslag van vergaderingen, briefwisseling ...).

In bepaalde dossiers zitten veel documenten die gedeeltelijk nutteloos zijn terwijl nuttige documenten zoals deze die nodig zijn voor het hiërarchisch toezicht of het kennisbeheer er niet in zijn opgenomen.

De stukken in de dossiers zijn niet geïnventariseerd en de documenten, op papier of in elektronisch formaat, worden niet volgens uniforme regels bewaard. Bepaalde documenten bewaart de dossierbeheerder afzonderlijk op een elektronische informatiedrager en zelfs op de eigen server van een directie of op het intranet.

⁴⁵ Met name zes projecten die D1 beheert, zes projecten van D2 en vier projecten en acht programma's van D3. In totaal vertegenwoordigen deze dossiers samen een investering van om en bij 37 miljoen euro.

⁴⁶ Volgens artikel 2 van de wet van 19 januari 2010 is het Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid opgericht om de voedselzekerheid te verbeteren van de bevolking in de landen van Sub-Saharaans Afrika en prioritair in de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in zones met een groot risico op voedselonzekeerheid, gericht op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen.

⁴⁷ Volgens artikel 2, 15^o van de wet van 19 maart 2013 heeft de humanitaire hulp tot doel levens te redden, lijden te verlichten en de menselijke waardigheid te behoeden gedurende en in de nasleep van natuurrampen en door de mens veroorzaakte crisissen, evenals dergelijke toestanden te voorkomen.

⁴⁸ Uitgezonderd voor de programma's van niet-gouvernementele samenwerking waarbij 2010 als referentiejaar werd gekozen, ervan uitgaande dat de programma's drie jaar duren. De geselecteerde programma's maken deel uit van de cyclus 2008-2010. Aangezien de dossiers van de programma's die in 2013 aflopen, niet noodzakelijk volledig waren op het moment van de controle, werden de in 2010 voltooide programma's gekozen.

⁴⁹ Verslagen in de vorm van tekst, foto's of tabellen.

In het managementplan 2013-2019 voorziet de DGD in een verbetering van het documentatiebeheer door het gebruik van de database ODA in alle stappen van de dossierbehandeling.

Binnen de DGD heeft de directie belast met de humanitaire hulp (D2) het volume aan gegevens die de ngo's moeten produceren, trachten te beperken. Dit initiatief kan leiden tot een betere rationalisering van de werklast, zowel binnen de administratie als binnen de ngo's, om de subsidies te verwerken. Het Rekenhof beschouwt die rationalisering als een goede praktijk.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan interne richtlijnen op te stellen voor het documentenbeheer.

Antwoord van de administratie

De DGD heeft verschillende initiatieven genomen in de zin van de aanbeveling van het Rekenhof en is zich ervan bewust dat ze eenvormige regels moet definiëren om de dossiers bij te houden via richtlijnen. Ze is daartoe van plan in haar actieplan 2015-2017 dat volgt op de audit van het Rekenhof, een strategische nota op te stellen met betrekking tot kennisbeheer en een algemene opleiding inzake documentenbeheer te organiseren.

3.3 Beoordeling van de subsidieaanvragen van de ngo's

Het Rekenhof heeft onderzocht op welke manier de DGD de subsidieaanvragen van de ngo's beoordeelt.

3.3.1 Beoordelingsprocedure

Het Rekenhof stelt vast dat de drie operationele directies van de DGD geformaliseerde procedures hebben ingevoerd, rekening houdende met hun respectieve reglementering, om de aanvragen van de ngo's te beoordelen.

Die procedures steunen op beoordelingscomités waarin verschillende medewerkers van de DGD zetelen. De DGD doet eveneens een beroep op externen. Zo kan een comité worden versterkt door een externe expert voor de beoordeling van de meerjarenprogramma's (directie Civiele Maatschappij – D3) en in het domein van de humanitaire hulp (Thematische directie – D2) waar de DGD een beroep doet op de beschikbare resources bij de dienst Humanitaire hulp en Civiele Bescherming (ECHO) van de Europese Commissie. Ook wordt het advies gevraagd van de attachés voor internationale ontwikkelingssamenwerking bij de Belgische ambassades van de betrokken landen. Op 1 januari 2014 telde de FOD 32 attachés en 8 assistent-attachés die gestationeerd zijn in een van de achttien partnerlanden van de gouvernementele samenwerking.

De voorstellen worden beoordeeld aan de hand van een beoordelingstabel die door de DGD gedefinieerde criteria bevat. Het advies van de DGD wordt naar de ngo verstuurd met het verzoek op haar beurt schriftelijk of tijdens een vergadering met het beoordelingscomité te reageren.

Het oprichten van beoordelingscomités, het inschakelen van resources van de EU, een beroep doen op attachés voor ontwikkelingssamenwerking en het opstellen van gedetailleerde beoordelingstabellen zijn volgens het Rekenhof goede praktijken om de projecten en programma's objectief te beoordelen.

Het Rekenhof heeft echter het volgende vastgesteld.

Het advies van de attaché voor de ontwikkelingssamenwerking of, indien er geen is, van een lid van de diplomatieke post in kwestie, wordt niet systematisch gevraagd of verkregen door het beoordelingscomité. Volgens de DGD werd deze bevraging van de diplomatieke posten in 2014 veralgemeend in het kader van de beoordeling van de programma's 2014-2016. De DGD zal bestuderen hoe de functiebeschrijvingen van het postpersoneel de opdracht inzake ontwikkelingssamenwerking nog kunnen preciseren.

De DGD heeft echter geen hiërarchisch gezag over het personeel van de diplomatieke posten en er is geen duidelijk gedefinieerde samenwerkingsprocedure om een beroep te doen op dat personeel. Zo worden de missies van de attachés en het optreden van de DGD onvoldoende in hun functiebeschrijving uitgelicht⁵⁰. Het handboek voor het financiële en boekhoudkundige beheer in de diplomatieke posten bevat bepalingen over de verantwoordelijkheden van de attachés, maar de instructies blijven algemeen en preciseren niet hoe de noodzakelijke samenwerking met de DGD moet verlopen.

3.3.2 Kwaliteit van de door de ngo ingediende doelstellingen en indicatoren

De ngo moet in haar aanvraag de context van de voorgestelde interventies beschrijven, de doelstellingen definiëren en een ontwerpbudget voorleggen. Ze moet ook een logisch kader voorleggen, d.w.z. een samenvatting van de strategische doelstellingen, van de verwachte resultaten en van de opvolgingsindicatoren en een beschrijving van de beginsituatie (*baseline*) en van het doel⁵¹.

Het Rekenhof vindt dat deze verplichting een goede praktijk is omdat een logisch kader belangrijk is om te meten in hoeverre de doelstellingen zijn verwezenlijkt.

Het stelt echter vast dat de doelstellingen, de resultaten en de indicatoren die in dat kader zijn ingeschreven, niet altijd in meetbare termen zijn geformuleerd. Wanneer bovendien de beginsituatie niet wordt beschreven, zoals in bepaalde dossiers, is het moeilijk de subsidieaanvraag te beoordelen en vervolgens te evalueren of de nagestreefde doelstellingen werden verwezenlijkt.

Het Rekenhof merkt op dat de beoordelingscomités tijdens hun beoordeling van de voorstellen van de ngo's vaak zelf dergelijke vaststellingen doen en de ngo's daarvan op de hoogte brengen. Wanneer ze echter tekortkomingen in de logische kaders vaststellen, wordt de subsidieaanvraag niet altijd afgewezen.

Uit meerdere onderzochte dossiers is gebleken dat de loutere belofte van de ngo om haar logische kader te verbeteren, volstond voor de DGD om voor te stellen de subsidie toe te kennen.

In het geval van de projecten laten de antwoorden van de ngo's en de wijzigingen ingevolge de opmerkingen van het beoordelingscomité soms lang op zich wachten. Het gebeurt dat de wijzigingen naar aanleiding van de doorgegeven opmerkingen pas tot uiting komen bij het eindverslag dat wordt ingediend na afloop van het project.

Een voorbeeld van deze situatie is het beheer van een project voor aidsbestrijding in Tanzania. Het beoordelingscomité achtte de kwaliteit van het door de ngo voorgestelde

⁵⁰ De functiebeschrijving van de attachés voor ontwikkelingssamenwerking waarnaar wordt verwezen, is deze gepubliceerd op de website van de FOD Buitenlandse Zaken, geraadpleegd op 16 januari 2014.

⁵¹ Art. 9 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de subsidiëring van programma's en projecten voorgelegd door de erkende niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties.

logische kader “onvoldoende”, maar verwierp de financieringsaanvraag niet. Het gewijzigde logische kader werd echter pas bij de overhandiging van het eindverslag aan de DGD voorgesteld, dus na de uitvoering van het project.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat wanneer de DGD een voorbehoud formuleert over het logische kader van een ngo, zij daarom geen strengere controles of opvolging doorvoert.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan de resultaten van de beoordelingsfase te gebruiken om de opvolging en het toezicht op de verwezenlijking van de projecten en programma's te verbeteren.

Antwoord van de administratie

Volgens de DGD worden de financieringsdossiers die aan verbetering toe zijn, opgevolgd, maar die opvolging zou meer systematisch kunnen gebeuren. De DGD is van oordeel dat de negatieve voorbeelden die het Rekenhof aanhaalt, niet representatief zijn, maar zal de resultaten van de beoordelingsfase meer systematisch benutten om de opvolging en de controle nog te verbeteren.

3.4 Opvolging van de uitvoering van de gesubsidieerde interventies

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de DGD de realisatie van de door haar gefinancierde interventies opvolgt en de opgespoorde problemen of disfuncties behandelt.

Het Rekenhof stelt vast dat die opvolging voornamelijk gebaseerd is op de narratieve en financiële verslagen die door ngo's aan de DGD zijn toegezonden.

De dossierbeheerders en de financiële controleurs van de DGD onderzoeken die verslagen. Bijkomende informatie wordt gevraagd via briefwisseling of tijdens opvolgingsvergaderingen van de DGD met de ngo.

3.4.1 Frequentie van de verslaggeving

Over de programma's worden jaarlijkse (narratieve en financiële) verslagen en een eindverslag geschreven.

Vanaf 2017 moet volgens de nieuwe regelgeving ook jaarlijks over de projecten worden gerapporteerd. Voordien werd zelfs voor de projecten die langer dan een jaar duurden, slechts één keer gerapporteerd, na afloop van het project.

Het Rekenhof acht de invoering van een jaarlijkse rapportering voor de projecten een stap in de richting van een striktere opvolging door de DGD. Enkel na afloop van het project rapporteren volstaat immers niet om de DGD in staat te stellen de problemen en moeilijkheden op te sporen die zich eventueel tijdens de uitvoering van de gesubsidieerde projecten en programma's kunnen voordoen.

Een voorbeeld hiervan is een project dat in de Democratische Republiek Congo werd uitgevoerd en dat werd gefinancierd in het kader van de noodhulp en heropbouw (humanitaire hulp). Het project werd tussen september 2011 en juni 2012 uitgevoerd. Bij het begin van het project kreeg de ngo te maken met een stijging van de vervoerskosten en van de te verdelen hoeveelheden voedsel. Om dit probleem op te lossen heeft ze kredieten tussen haar begrotingsposten overgedragen. Ze heeft de DGD daarvan echter pas één maand voor het einde van het project officieel op de hoogte gebracht.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan de voorbereiding van de nieuwe regelgeving die in 2017 in werking treedt, te baat te nemen om de kwaliteit van de rapportering en de opvolging in het kader van de projecten en programma's te verbeteren. De DGD zal zich bij de rapportering en de opvolging moeten focussen op de risico's of zwakke punten die bij de analyse van de subsidieaanvragen aan het licht zijn gekomen en op de lessen die werden getrokken uit de opvolging van vorige acties. Bedoeling is een sterkere opvolging door de DGD zonder de werklast van de betrokken partijen te verzwaren.

3.4.2 Analyse van de narratieve en financiële verslagen

Op basis van de onderzochte dossiers stelt het Rekenhof vast dat de ngo's de narratieve en financiële verslagen over de interventies binnen de termijn en in de vorm vastgelegd door de richtlijnen⁵² versturen.

Uit het onderzoek van de dossiers blijkt eveneens dat de dossierbeheerders die verslagen analyseren. De resultaten van die analyses worden door de beoordelingscomités benut in het kader van nieuwe subsidieaanvragen. Nochtans wordt er niet voor alle analyses systematisch een verslag opgesteld en, wanneer een verslag wordt opgesteld, wijst niets erop dat het aan de hiërarchie wordt meegedeeld en met de andere diensten wordt gedeeld. Die verslagen zouden binnenkort via het intranet moeten kunnen worden geraadpleegd.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt aan te preciseren in de interne richtlijnen wat van de dossierbeheerders wordt verwacht. Bedoeling is de basis te leggen voor een risicoanalyse en een leerproces. Het resultaat van hun kritische analyses van de verwezenlijkingen van de ngo's zou aan de hiërarchie en aan de andere diensten en directies moeten worden gerapporteerd.

Antwoord van de administratie

De DGD geeft aan dat er initiatieven lopen om interne richtlijnen voor de dossierbeheerders uit te werken en de analyse- en opvolgingsverslagen beter te delen en te benutten. In het actieplan 2015-2017 dat de DGD voorstelde als antwoord op de audit van het Rekenhof is bepaald dat het vademecum voor de financiële opvolging van de ANGS operationeel zal worden gemaakt en zal worden geoptimaliseerd.

3.4.3 Opvolging op het terrein

De DGD kan medewerkers op het terrein sturen om de uitvoering van de projecten en programma's op te volgen. De operationele directies moeten hun aanvragen indienen bij de directeur-generaal.

Die missies worden gepland. Voor het al dan niet organiseren ervan maakt de DGD een informele afweging tussen de budgettaire beschikbare middelen en de noden aan opvolging van de projecten.

In 2013 heeft D3 vijftien controlemissies op het terrein uitgevoerd. D2 en D1 hebben respectievelijk aan vijf en elf missies deelgenomen. De missies duren in het algemeen één à

⁵² Richtlijn voor de boekhoudkundige en financiële aspecten van programma's, richtlijn voor de narratieve verslagen van programma's, richtlijn voor de boekhoudkundige en financiële aspecten van projecten, richtlijn voor het narratieve verslag van projecten.

twee weken (gemiddeld zeven dagen). Er worden meerdere projecten en programma's bezocht, en per programma of project of per ngo wordt één dag uitgetrokken.

Er wordt niet systematisch een financieel controleur of een attaché voor ontwikkelingssamenwerking betrokken. Uit de informatie over de missies in 2013 op initiatief van D1 en D3 blijkt dat een lid van de diplomatieke post aan veertien van de 26 missies heeft deelgenomen⁵³.

Het Rekenhof acht die terreinbezoeken noodzakelijk voor de opvolging van de uitvoering van de projecten. Een beroep doen op het personeel van de diplomatieke posten vormt dan ook een goede praktijk.

Het stelt echter vast dat enerzijds de selectie van de missies niet is gebaseerd op een analyse van de risico's die gepaard gaan met de uitvoering van de programma's en projecten, de omvang van de partner of zijn ervaring, en dat anderzijds de samenwerking met de diplomatieke posten onvoldoende is gestructureerd.

Zoals bij de beoordelingsfase van de subsidieaanvragen (zie punt 3.3.1) stelt het Rekenhof vast dat er niet systematisch personeel van de posten wordt ingezet voor de realisatie van of deelname aan de opvolgingsmissies. De verslagen van de missies worden niet uitgewisseld tussen de diensten van de DGD en niet doorgegeven aan de posten.

De hervorming van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière, die sinds 1 augustus 2014 in werking is, integreert de loopbanen van diplomaat, attaché voor ontwikkelingssamenwerking en consul in één buitenlandse carrière bij de FOD Buitenlandse Zaken. Het verdwijnen van de functie van attaché voor ontwikkelingssamenwerking⁵⁴ en het creëren van die nieuwe buitenlandse carrière zijn een opportuniteit om de samenwerking van de diplomatieke posten met de DGD te omkaderen.

Deze hervorming zou moeten worden aangegrepen om de opdrachten en taken die de DGD aan de diplomatieke posten zou kunnen toevertrouwen, duidelijk te definiëren. Het Comité Ontwikkelingshulp (COH) onderstreepte reeds in 2005 dat er nadere regels moesten worden gedefinieerd om deskundige kennis in de sector ontwikkelingssamenwerking te behouden na de invoering van een eenvormige buitenlandse carrière⁵⁵.

Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt de DGD aan een aanpak en opvolgingsmethodologie op het terrein te definiëren en de selectie van de missies te baseren op een risicoanalyse.

Het beveelt de DGD eveneens aan de opvolgings- en controleactiviteiten te organiseren in samenwerking met de diplomatieke posten. Hoe die samenwerking moet verlopen, moet binnen de strategische organen van de FOD Buitenlandse Zaken worden gedefinieerd op basis van een voorstel van de directeur-generaal van de DGD.

Antwoord van de administratie

De DGD verbindt zich ertoe de missies op het terrein verder te zullen organiseren op basis van een risicoanalyse, onder meer met het oog op een meer gestructureerde en systematische samenwerking met de posten. Zo voorziet het actieplan 2015-2017 in het

⁵³ Vijf van de vijftien missies opgestart door D3 en negen van de elf missies opgestart door D1.

⁵⁴ Koninklijk besluit van 4 juli 2014 tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière.

⁵⁵ OESO, *Examen des politiques et programmes de la Belgique en matière de coopération pour le développement*, 2005.

organiseren van een opvolging van de opdrachten op het terrein die meer is toegespitst op het risico voor de programma's en de projecten van de ANGS.

3.4.4 Financiële controle

Het Rekenhof ging na hoe de DGD de verantwoording van de subsidies door de ngo's controleerde.

Het heeft de 89 financiële controles die de DGD⁵⁶ in 2013 heeft uitgevoerd, onderzocht.

3.4.4.1 Realisatietermijn van de controles

Op basis van de informatie die het Rekenhof kreeg, kon het geen berekening maken van de realisatietermijn van de financiële controles.

Het Rekenhof is van oordeel dat het beheersen van die termijnen essentieel is opdat de beoordelingscomités en de Inspectie van Financiën zouden kunnen beschikken over de conclusies van de financiële controles wanneer zij een advies moeten uitbrengen over de nieuwe subsidieaanvragen die de ngo's hebben ingediend.

3.4.4.2 Controlemethode

De controle door de DGD is gebaseerd op de financiële verslagen die de ngo's haar hebben toegestuurd. De financiële controleurs vragen aan de ngo's kopijen te bezorgen van de verantwoordingsstukken die bij een steekproef van uitgaven horen. Ze kunnen zich verplaatsen naar de zetel van de ngo's.

Uit de dossiers die het Rekenhof onderzocht, blijkt dat de financiële controleurs geen gemeenschappelijke methodologie hanteren:

- De aanpak van de controle wordt aan het oordeel van de controleurs overgelaten.
- Er zijn geen expliciete criteria voor het volume en de selectie gecontroleerde uitgavenposten.
- De doelstellingen van de controle zijn niet geformaliseerd. De resultaten van de financiële controles worden niet centraal verwerkt en worden niet gebruikt om het beheer en de opvolging van de subsidies te verbeteren.
- Uit de inhoud van de dossiers kan niet worden opgemaakt dat er samenwerking is tussen de dossierbeheerder en de financiële controleur.
- Het controlebereik blijft beperkt tot het dossier.

Dit gebrek aan methode heeft verschillende gevolgen.

Eerst en vooral zijn de maatregelen om meervoudige subsidies op te sporen ontoereikend in een context waarin vele (lokale, regionale, nationale en buitenlandse) overheidsinstellingen financiële steun kunnen verlenen aan de ngo's waarvan de DGD projecten en programma's financiert. Het risico bestaat dat een ngo verschillende financieringen kan verkrijgen voor eenzelfde project. De enige controlemiddelen waarover de DGD beschikt, zijn budgettaire en financiële documenten ingediend door de ngo's en verantwoordingsstukken van de uitgaven. Het risico bestaat dat die stukken aan verschillende geldschietters worden voorgelegd om het gebruik van de subsidies te verantwoorden.

⁵⁶ 86 financiële controles werden in de loop van dat jaar door D3 uitgevoerd. Daarvan hadden er 32 betrekking op de eindverslagen en 54 op de tussentijdse verslagen. Er werden drie financiële controles door D2.

Vervolgens varieert het volume van de onderzochte uitgaven in het kader van een project of programma heel sterk (van 4 % voor de belangrijke subsidies tot 100 % voor de subsidies met kleinere bedragen). Gemiddeld werden in 2013 24 % van de gesubsidieerde uitgaven gecontroleerd (39 miljoen euro op een totaal van 161 miljoen euro).

41 % van de financiële controles konden fouten aan het licht brengen. Die fouten kunnen betrekking hebben op een percentage van de subsidie dat varieert tussen de 1 % en 38 %, hetzij gaande van enkele honderden euro tot 152.806,65 euro. Die fouten leiden er niet noodzakelijk toe dat de terugbetaling van de uitgave wordt verworpen. Een uitgave wordt verworpen als het voorwerp ervan niet subsidieerbaar is (bv. een vliegtuigticket in eerste klasse of een bezoldiging die hoger is dan de voorziene barema's) of als ze niet steunt op verantwoordingsstukken. In andere gevallen gaat het om een aanrekeningsprobleem (bv. uitgaven die werden aangerekend op het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de uitgave mag gebeuren). De aanrekening wordt dan rechtgezet (bv. door de uitgave uit te stellen naar het volgende jaar).

Het Rekenhof is van oordeel dat het grote aantal financiële controles dat aanleiding geeft tot verworpen uitgaven en rechtzettingen van de aanrekening, een strengere controle op de benutting van de subsidies verantwoordt.

Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt de DGD aan:

- een methode voor financiële controle te definiëren en deze te baseren op een risicoanalyse en op de omvang van de subsidie;
- het risico op meervoudige financiering te analyseren;
- te evalueren hoeveel personeel nodig is voor de werking van de nieuwe financiëlecontroledienst en welke competenties dat personeel moet hebben.

Antwoord van de administratie

In haar antwoord op deze aanbevelingen preciseert de DGD dat:

- de werkmethodes (en ook de controletermijnen) zullen worden geformaliseerd in een financiëlecontrolehandleiding waarvan het eerste deel in januari of februari 2015 klaar zou moeten zijn.
- de nieuwe versie van de databank ODA de resultaten van de financiële controles zal bevatten, wat voor een centralisering van de resultaten zal zorgen.

3.4.4.3 Organisatie van de nieuwe financiëlecontroledienst

Tot in juni 2014 telde de DGD vier financiële controleurs die verspreid waren over de drie operationele directies. Die spreiding werd gemotiveerd door het specifieke wettelijke kader van elk type subsidie en de mogelijkheid van overleg tussen de dossierbeheerders en de financiële controleurs.

Op 16 juni 2014 heeft de voorzitter van het directiecomité van de FOD het ontwerp goedgekeurd waarmee de DGD de organisatie van haar financiële controle wil hervormen. Bedoeling was de procedure voor de financiële controle te verbeteren en te harmoniseren, en knowhow te vergaren.

De hervorming beoogt de oprichting van een gespecialiseerde dienst die voorlopig uit minstens negen personen zou bestaan.

In eerste instantie zouden zes controleurs aan de dienst worden toegewezen, waarvan twee medewerkers van niveau B via een arbeidsovereenkomst van één jaar (startbaanovereenkomst).

Daarbij komen twee medewerkers van niveau A van de FOD Buitenlandse Zaken: één medewerker wordt tijdelijk gedetacheerd vanuit de dienst interne audit en de andere, die voor langere tijd bij de DGD zal worden ingezet, vanuit de dienst Bijzondere Evaluatie (DBE). Ze zullen een procedurehandleiding moeten uitwerken waarin onder andere de samenwerking tussen de dossierbeheerders en de financiële controleurs wordt verduidelijkt.

De dienst zal worden geleid door een attaché voor ontwikkelingssamenwerking, die momenteel binnen de DGD is aangesteld.

Het Rekenhof is van oordeel dat de door de DGD ingezette hervorming van de organisatie van de financiële controle noodzakelijk is en dat er voor de werking van de nieuwe controledienst binnen de DGD op permanente basis ambtenaren met de geschikte competenties moeten worden ingezet.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt aan te evalueren hoeveel human resources bij de nieuwe financiëlecontroledienst moeten worden ingezet en welke competenties ze moeten hebben, in het kader van de uitwerking van de nieuwe controleprocedures.

3.5 Afsluiting en evaluatie

De subsidiëringscyclus van een interventie binnen ontwikkelingssamenwerking wordt afgesloten met een narratief en financieel eindverslag van de ngo. Op basis van dat verslag maakt de DGD de eindbalans op en voert ze een financiële eindcontrole. Bovendien wordt de interventie ook afgesloten met een materialiteitscontrole van de door de ngo behaalde resultaten en worden deze ook beoordeeld.

3.5.1 Analyse van de eindverslagen

Het Rekenhof heeft onderzocht of de eindverslagen van de ngo's worden verstuurd binnen de deadlines bepaald in de richtlijnen van de DGD en of deze worden geanalyseerd en of erover wordt gerapporteerd.

De ngo's moeten de eindverslagen vier à zes maanden na afloop van de projecten en programma's versturen.

Het Rekenhof stelt vast, in de onderzochte dossiers, dat de verslagen van de ngo's op tijd werden verstuurd.

Uit de onderzochte dossiers blijkt ook dat de dossierbeheerders de verslagen van de ngo's gelezen en geanalyseerd hebben. Ze bevatten onder meer brieven en aanwijzingen over vergaderingen waarin de beheerders aanvullende informatie trachten te verkrijgen.

Deze etappe in de procedure is echter ook te weinig geformaliseerd. De door de beheerders uitgevoerde analyses en vergaderingen leiden niet altijd tot een schriftelijk verslag of notulen. Als ze voorhanden zijn, zijn ze slechts een samenvatting van de door de ngo's opgegeven realisaties. Er lijkt geen standaardmodel te bestaan dat helderheid en volledigheid nastreeft.

Uit de dossiers blijkt evenmin dat er een gecentraliseerde rapportering bestaat voor de hiërarchie en andere diensten of directies.

Aanbeveling

Het Rekenhof beveelt de DGD aan werk te maken van een interne verslaggeving op basis van de resultaten van de door haar gesubsidieerde interventies. Die rapportering zorgt ervoor dat een leercyclus wordt opgebouwd en dat het beheer van de kennis over de ngo's wordt verbeterd. Die kennis moet niet alleen worden vergaard bij de analyse van de resultaten, maar ook tijdens de beoordelingsfasen van de subsidieaanvragen, de controle en de evaluatie van de aanwending van die subsidies.

Antwoord van de administratie

De DGD onderstreept dat ze reeds belangrijke stappen heeft gezet om te komen tot beter geharmoniseerde werkmethodes en tot een centralisering van de eindverslagen. Ze wenst verder te gaan op de ingeslagen weg om tot een meer gestandaardiseerd en gecentraliseerd rapporteringsmodel te komen.

3.5.2 Controle op de materialiteit van de resultaten

Het Rekenhof heeft onderzocht of de DGD een materialiteitscontrole uitvoert op de aanwending en de bestemming van de subsidies.

Het stelt vast dat de door de DGD uitgevoerde materialiteitscontrole beperkt is. Over het algemeen stelt de DGD zich tevreden met de garantie die de ngo's leveren via de door hen verstuurd eindverslagen.

Deze materialiteitscontrole is zwak omdat er onvoldoende controle op het terrein gebeurt door de budgettaire beperkingen opgelegd door de directeur-generaal in samenspraak met de operationele directeurs. Daarnaast is het in bepaalde geografische zones moeilijk een materialiteitscontrole uit te voeren, onder meer in het kader van de humanitaire hulp.

3.5.3 Evaluatie van de resultaten

Het Rekenhof heeft onderzocht of de door de ngo's aangegeven resultaten werden geëvalueerd na afloop van het gesubsidieerde project of programma. De DGD evalueert de doeltreffendheid van de geleverde steun, maar ook de impact ervan in het land in kwestie en de bijdrage tot de wettelijke doelstellingen voor de ontwikkelingshulp. Het Rekenhof stelt vast dat de DGD geen of weinig externe evaluaties bestelt. Ze baseert haar beoordeling op de eindverslagen van de ngo's en op de externe evaluaties die eventueel door de ngo's worden besteld.

Het Rekenhof stelt ook vast dat de DGD geen beleid heeft vastgelegd om de evaluaties te omkaderen. De Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) had die vaststelling ook al gemaakt in het kader van een meta-evaluatie in 2013⁵⁷. De ngo's zijn niet verplicht de resultaten van hun projecten en programma's extern te laten evalueren. Als er bovendien externe evaluaties bestaan, zijn ze van wisselende kwaliteit en is de onafhankelijkheid van de evaluatoren niet gegarandeerd.

De zwakke kwaliteit van de externe evaluaties kan worden geïllustreerd aan de hand van een verslag over een project van noodhulp en wederopbouw in de Democratische Republiek Congo. De evaluatie van dit project van twaalf maanden, voor een budget van één miljoen euro, gebeurde door een lokale externe dienstverlener. Het zeer weinig onderbouwde verslag van zeven bladzijden concludeert dat de doelstellingen werden verwezenlijkt en dat de begunstigde gezinnen tevreden waren. Die conclusies zijn gebaseerd op een opsomming van

⁵⁷ Dienst Bijzondere Evaluatie, *Meta-evaluatie van de programma's van de niet-gouvernementele actoren*, juli 2013

de verwezenlijkte prestaties. De evaluatie bevat geen enkele verwijzing naar de doelstellingen en resultaatsindicatoren van het project en vermeldt evenmin welke evaluatiemethode werd gevolgd.

De problematiek van de onafhankelijkheid van de externe evaluatoren wordt geïllustreerd door het extern evaluatieverslag over een programma in Malawi dat werd gesubsidieerd in het kader van een dossier gedragen door de Belgische afdeling van een internationale ngo. Bij het analyseren van het extern verslag heeft het Rekenhof vastgesteld dat het door de Zweedse afdeling van dezelfde ngo werd opgesteld.

De nieuwe reglementering op de ontwikkelingssamenwerking legt de hoofdverantwoordelijkheid voor de evaluatie bij de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking en bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

De (interne of externe) tussentijdse en finale evaluaties zullen door de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking moeten worden uitgevoerd of besteld⁵⁸.

De wet bepaalt bovendien dat enkel de actoren die beschikken over een systeem van organisatiebeheersing, kunnen worden erkend. De DGD zal de kwaliteit van het systeem op geregelde tijdstippen onderzoeken⁵⁹.

De DGD zal voor die opdracht flink worden ondersteund door de DBE. De DBE moet immers technische steun verlenen bij het onderzoek van de systemen van organisatiebeheersing voordat de actoren die systemen opzetten⁶⁰.

Volgens de reglementering heeft de DBE ook tot taak de opvolgings- en evaluatiesystemen van de ANGS te certificeren, alsook de kwaliteit van die opgezette systemen te evalueren⁶¹. De nieuwe evaluatie en behoudt een beperkte rol voor de DGD.

Aanbeveling

Het Rekenhof wijst erop dat de verantwoordelijkheid van de actoren op het vlak van de evaluatie de DGD niet vrijstelt van de verplichting, die onder meer voortvloeit uit haar taak als ordonnateur, zich te vergewissen van de eindbestemming van de subsidies en van de goede besteding van de overheidsmiddelen. Het beveelt aan te meten hoe de werklast evolueert rekening houdende met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren die zal voortvloeien uit de nieuwe reglementering. Die meting moet er onder andere voor zorgen dat de middelen worden herverdeeld tussen de DGD en de DBE en dat nieuwe personeels- en opleidingsplannen worden uitgewerkt die zijn aangepast aan de nieuwe processen.

Antwoord van de administratie

De DGD verwijst in haar antwoord naar verschillende initiatieven om de evaluatie van de projecten en programma's te verbeteren, zoals onder meer:

- het lanceren van een overheidsopdracht in 2014 om de criteria te definiëren om de mate van organisatiebeheersing van de ANGS te beoordelen;

⁵⁸ Artikel 33 van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

⁵⁹ Artikel 26, §1, 9°, van de bovenvermelde wet.

⁶⁰ Artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 25 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 februari 2010 houdende de oprichting van een dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking.

⁶¹ Artikel 5, 2° en 3°, van het bovenvermeld koninklijk besluit van 25 april 2014.

- de goedkeuring op 23 juni 2014 van een strategische nota over de resultaten van de ontwikkelingssamenwerking met daarin onder meer de principes van het evaluatiebeleid;
- het uitwerken in 2015 van een systeem van prestatiemeting waarmee niet enkel de resultaten per interventie kunnen worden verduidelijkt, maar ook de performantie van het geheel aan interventies die de DGD beheert.

In haar actieplan 2015-2017, dat de minister heeft overgezonden, wil de DGD eveneens de plaatselijke post meer armslag inzake opvolging en evaluatie geven, met het oog op meer kwaliteitsvolle lokale gegevens die nuttig zullen zijn voor de donoren, de actoren en de partners om tussenkomsten op het terrein te beheren.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het Rekenhof heeft het internecontrolesysteem van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp van de FOD Buitenlandse Zaken geëvalueerd. Het baseerde zich daarvoor op het COSO-model dat de federale regelgeving voorschrijft en dat hoge eisen stelt. In het licht daarvan lijken de verwezenlijkingen van de eerste jaren vaak zwak. Een evaluatie in het kader van dit model is echter noodzakelijk zodat kan worden nagegaan welke inspanningen nog moeten gebeuren om de risico's van een organisatie volledig te beheersen.

Het Rekenhof concludeert dat de DGD een dynamiek op gang heeft gebracht om de interne controle te verbeteren, onder andere door haar hervorming van 2012. De vooruitgang gebeurt echt niet op een voldoende gestructureerde manier.

Het antwoord van het management van de DGD op het voorontwerp van verslag van het Rekenhof toont aan dat de DGD goed begrijpt wat interne controle inhoudt. Uit dat antwoord en de management- en operationele plannen die in 2014 werden aangenomen, blijkt dat de DGD zich ertoe verbindt de reeds geleverde inspanningen voort te zetten om het internecontrolesysteem en het risicobeheer te versterken.

De minister verbindt zich in zijn antwoord ertoe initiatieven te nemen die tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof en die zullen helpen het internecontrolesysteem van de ontwikkelingssamenwerking te versterken. In dat vooruitzicht heeft hij het Rekenhof de synthese en de richtlijnen van het actieplan 2015-2017 toegezonden dat de DGD heeft uitgewerkt als antwoord op zijn aanbevelingen in het kader van de evaluatie van de interne controle.

4.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof herneemt hierna de aanbevelingen van dit verslag. Die aanbevelingen en het actieplan van de DGD passen in het kader van de invoering van de nieuwe regelgeving die in 2017 van kracht wordt. Ze vertrouwt de evaluatie van de hulpprojecten en -programma's grotendeels toe aan de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking en aan de Dienst Bijzondere Evaluatie.

In die context zal de verantwoordelijkheid van de DGD als ordonnateur van de subsidies, die erin bestaat ervoor te zorgen dat de openbare gelden goed worden aangewend, een nieuwe uitdaging betekenen in de organisatie en het beheer van de human resources.

De verplichtingen die die hervorming met zich meebrengt, vormen volgens het Rekenhof een opportuniteit voor de DGD om sneller werk te maken van meer optimale processen en een verbeterde interne controle.

Voorwerp	Aanbeveling
Algemene evaluatie van het internecontrolesysteem	
Integriteit en ethiek van het personeel	De specifieke risico's inherent aan haar opdrachten identificeren en specifieke internecontrolemaatregelen definiëren. Regelmatig evalueren of het integriteitsbeleid wordt nageleefd en of het adequaat is.
Definiëring van de verantwoordelijkheden	De beschikbare functiebeschrijvingen verduidelijken en vervolledigen opdat er voor alle werkposten een volledige definitie van de profielen, de verantwoordelijkheden en de taken zou bestaan.
Organisatiestructuur	De werkprocessen definiëren en documenteren aan de hand van een coherente en gestructureerde aanpak. Deze aanpak moet uitgaan van de doelstellingen van de organisatie, op alle niveaus van de DGD, en rekening houden met de risico's voor de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de integriteit. Op basis daarvan de controlepunten beschrijven.
Human resources en competentie management	Het personeelsbestand en de competenties die nodig zijn evalueren om de doelstellingen van de DGD te verwezenlijken. Deze maatregel is noodzakelijk om de evolutie van het personeel en de werkprocessen op elkaar af te stemmen.
Controleactiviteiten	Controleactiviteiten definiëren op basis van de risico's geïdentificeerd op basis van de doelstellingen. De kosten en voordelen van de bestaande controleactiviteiten evalueren. Bedoeling is het rendement van de controles te verbeteren zonder de administratieve werklast van de DGD en haar partners te verhogen.
Informatieverwerking	Bij het informatiebeheer meer rekening houden met de nagestreefde doelstellingen en met de noodzaak om de performantie van zowel de ontwikkelingshulp als van de diensten van de DGD te meten.
Monitoring	Een permanente evaluatie uitbouwen van het internecontrolesysteem van de DGD door de controleactiviteiten periodiek te evalueren, de controleresultaten te rapporteren en te benutten, corrigerende maatregelen te nemen en een leercyclus op te bouwen.
Proces voor de subsidiëring van ngo's	
Documentenbeheer	Interne richtlijnen opstellen voor het documentenbeheer.
Beoordeling van de subsidieaanvragen van de ngo's	De resultaten van de beoordelingsfase van de aanvraag benutten om de opvolging en de controle van de verwezenlijking van de projecten en de programma's te verbeteren.

Voorwerp	Aanbeveling
Frequentie van rapportering	De voorbereiding van de invoering van de nieuwe regelgeving in 2017 te baat nemen om de kwaliteit van de rapportering en de opvolging in het kader van de projecten en programma's te verbeteren. De rapportering en de opvolging focussen op de risico's of zwakke punten die aan het licht kwamen in de beoordelingsfase van de subsidieaanvragen en op de lessen die werden geleerd uit de opvolging van vroegere acties. Bedoeling is de opvolging van de DGD te versterken zonder de werklast van de betrokken partijen te verzwaren.
Analyse van de narratieve en financiële verslagen	Preciseren in interne richtlijnen wat wordt verwacht van de dossierbeheerders, met als doel een risicoanalyse en leercyclus op te bouwen. Het resultaat van hun kritische analyses over de verwezenlijkingen van de ngo's zou aan de hiërarchie en aan de andere diensten en directies moeten worden gerapporteerd.
Opvolging op het terrein	Een aanpak en een opvolgingsmethode op het terrein definiëren. De keuze van de missies baseren op een risicoanalyse. De opvolgings- en controleactiviteiten organiseren in samenwerking met de diplomatieke posten. De voorwaarden van die samenwerking definiëren binnen de strategische organen van de FOD Buitenlandse Zaken op basis van een voorstel van de directeur-generaal van de DGD.
Financiële controle	Een methode voor financiële controle definiëren en deze baseren op een risicoanalyse en op de omvang van de subsidie. Het risico van meervoudige subsidies analyseren. Evalueren hoeveel personeel nodig is voor de werking van de nieuwe financiëlecontroledienst en welke competenties nodig zijn.
Afsluiting en evaluatie	Een interne rapportering invoeren op basis van de resultaten die werden behaald bij interventies die de DGD heeft gesubsidieerd. Die rapportering moet bijdragen tot de opbouw van een leercyclus en het beheer van de kennis over de ngo's verbeteren. Die kennis moet tot stand komen op basis van een resultatenanalyse, alsook tijdens de beoordelingsfase van de subsidieaanvragen, de controle en de evaluatie van het gebruik van de subsidies. Als ordonnateur toezien op de uiteindelijke bestemming van de subsidies en de goede besteding van de staatsgelden. De evolutie van de werklast meten rekening houdend met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren die uit de nieuwe regelgeving zal voortvloeien, onder meer om een herverdeling van de middelen tussen de DGD en de DBE te bevorderen en om nieuwe

Voorwerp	Aanbeveling
	personeels- en opleidingsplannen uit te werken die zijn aangepast aan de nieuwe processen.

BIJLAGE

Antwoord van de minister van Ontwikkelingssamenwerking van 22 mei 2015

Geachte heer Eerste Voorzitter,

Betreft: Audit van de systemen van interne controle van de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking.

Ik heb met veel interesse kennis genomen van het rapport over de audit van het interne controlesysteem van het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (hierna DGD). De aanbevelingen van het Rekenhof bieden een ondersteuning aan verschillende van de beleidsopties van de federale regering. Het rapport geeft tevens de gelegenheid om reeds eerder door de administratie opgestarte hervormingen in lijn met de aanbevelingen verder en beter uit te werken.

U vindt in bijlage van deze brief een samenvatting van een voorstel van actieplan dat de DGD opstelde en aan mij als Management Respons op uw rapport overmaakte. Ten einde de 'end-to-end' digitaliseringsmogelijkheden na te gaan zullen in een later stadium alle informatiestromen geïnventariseerd en de bijhorende processen geëvalueerd worden. Een papierloos documentenbeheersysteem kan daar deel van uitmaken, maar ook online authenticatie, autorisatie en digitaal tekenen komen aan bod teneinde een toekomstbestendige oplossing op te leveren.

Net als het Rekenhof ben ik van mening dat een goed functionerend interne controlesysteem noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Deze beleidsdoelstellingen werden duidelijk in mijn beleidsnota geformuleerd: de Belgische ontwikkelingssamenwerking moet efficiënter worden, de middelen moeten meer resultaatgericht worden ingezet en de kwaliteit moet worden verhoogd. Het doet me als minister die sinds ongeveer een half jaar verantwoordelijk is voor deze uiterst interessante materie genoeg dat uw Instituut tot dezelfde conclusies komt. Uw aanbevelingen bieden een belangrijke ondersteuning voor de door mij naar voor geschoven beleidsopties. Uw conclusies bevestigen tevens dat de door mijn administratie opgestarte hervormingen en ontwikkelingen de correcte zijn.

Mijn administratie heeft in de afgelopen jaren belangrijke inspanningen gedaan om de kwaliteit, de volledigheid, de tijdigheid en de accuraatheid van de interne controles te verbeteren. Ik werk trouwens samen met mijn administratie aan een aantal aanvullende strategische initiatieven die de redelijke zekerheid die het interne controlesysteem biedt verder moet verhogen. Sta me toe om deze initiatieven en hun koppeling met reeds lopende hervormingen kort toe te lichten in de context van uw bevindingen en aanbevelingen.

Uw rapport vestigt de aandacht op de noodzaak tot het tijdig en zo volledig mogelijk identificeren van de risico's waarmee de Belgische ontwikkelingssamenwerking geconfronteerd wordt. Deze risicoblootstelling is aanzienlijk in een context waarin vaak in fragiele contexten gewerkt wordt. Echter, de belangrijkste soorten risico's in ontwikkelingssamenwerking in fragiele contexten zijn goed gekend. België werkt in internationaal verband actief mee aan het nadenken over de verschillende soorten risico's. We onderscheiden hier drie belangrijke types van risico's, internationaal beter gekend als de Kopenhagencirkels. De contextuele risico's betreffen de socio-economische en politieke omstandigheden waarin een programma moet worden uitgevoerd. De institutionele risico's zijn verbonden met de manier waarop we in zo'n context werken. De programmatorische risico's tenslotte houden verband met de doelstellingen die we voorop stellen. Een programma kan rond elk van deze risico's inschattingfouten maken. De nieuwe, geïntegreerde aanpak van ontwikkelingssamenwerking die ik samen met mijn administratie ontwikkel, is erop gericht om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. We doen dit door het toepassen van risico-identificatie en risico-beheer.

De risico-identificatie wil mogelijke risico's met betrekking tot een programma identificeren en begrijpen alvorens we ons engageren om dit programma met een bepaalde partij uit te voeren. De toetsing van de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is daarbij een eerste stap. We gaan na of deze actoren voldoen aan een aantal minimale vereisten van interne professionele organisatie, en we kijken of hun organisatie voldoende volwassen is om hun eigen ambities, die ze ons meedelen in hun strategische plannen, waar te maken. Het gaat hier om een objectieve, transparante beoordeling op verschillende domeinen.

De actoren die aan deze toetsing voldoen, en die we "fit for purpose" beschouwen, leveren voor de landen waarin ze mee willen werken samen binnen een geïntegreerde benadering hun input voor een gemeenschappelijke contextanalyse. De gemeenschappelijke contextanalyse brengt zoveel mogelijk deskundige en relevante gesprekspartners rond de tafel. Deze verschillende actoren belichten vanuit verschillende oogpunten de realiteit waarin het programma zal moeten worden uitgevoerd. Zo komen we tot een representatief totaalbeeld waarbij de informatie uit verschillende bronnen elkaar aanvult. Hier is het belangrijk dat deze analyse niet verwatert tot een positiespel tussen actoren, en dat voldoende externe informatiebronnen worden aangeboord. Opvolging door de ambassade en ook door mijn administratie op het hoofdbestuur in Brussel is dus essentieel.

De gemeenschappelijke contextanalyse vormt het fundament van ons begrip van de risico's en dus van wat haalbaar en niet haalbaar is in een bepaalde fragiele context. De betrokkenheid van diverse actoren geeft ons een redelijke zekerheid dat de concrete behoeften maar ook de reële risico's op het terrein kunnen ingeschat worden. Deze moeten dan zoveel mogelijk worden ingevuld door competente actoren die zoveel mogelijk op elkaar aansluiten via de geïntegreerde benadering. Het risicobeheer wil op een kosten-effectieve manier de risico's in ontwikkelingssamenwerking zoveel mogelijk beperken. Dit doen we tijdens alle fasen van ons engagement in een programma. Door gebruik te maken van verschillende actoren in de opzet van een programma kunnen we sterktes en zwaktes tegen elkaar afzetten, wat leidt tot een lagere kost van risicobeperking. We kiezen daarbij de meest geschikte actoren, die volgens ons, op basis van objectieve, transparante gegevens uit de toetsing en later uit de monitoring en evaluatie (die ik hieronder kort toelicht), de meest geschikte actoren zijn om een bepaalde activiteit uit te voeren. Dit is niet noodzakelijk de meest "competente" of "grote" actor, maar wel de actor van wie de mix van competenties het best is afgestemd op de gekende contextuele en institutionele risico's. Zo maken we gebruik van de meest capabele beschikbare uitvoerders, in een specifieke context. Dit zou moeten leiden tot een realistisch beeld van van wat haalbaar is in termen van outcomes en impacts.

Hoe waken we nu in deze nieuwe manier van werken over een goede uitvoering, over het goed huisvaderschap van de actoren? De betrokken actoren werken op basis van de eigen controlesystemen, en dit zowel op vlak van financieel-administratief beheer als op vlak van monitoring en evaluatie. Deze eerste worden geauditeerd door een commissaris-revisor, in sommige gevallen door een college waarin ook uw Instituut vertegenwoordigd is, terwijl de M&E systemen conform de wet zullen gecertificeerd worden door de Dienst Bijzondere Evaluatie.

Wanneer deze systemen objectief worden beoordeeld en correct functioneren, laten ze niet enkel toe om tijdig bij te sturen wanneer een interventie in het kader van een programma dreigt te ontsporen, maar ondersteunen ze ook het lange termijn leren van de organisatie en van andere actoren. We verplichten de actoren om zelf-corrigerende systemen te voorzien in hun activiteiten, en we valideren deze systemen voor gebruik.

Ik wil er trouwens op wijzen dat sinds uw oorspronkelijke audit, die aanving in november 2013, door mijn administratie reeds diverse corrigerende maatregelen werden voorzien, zoals zij zelf aangaven in hun reactie op uw voorontwerp rapport. We voorzien binnen de administratie de capaciteit om tussen te komen en maatregelen te nemen wanneer ontsporingen onvoldoende tijdig zouden worden bijgestuurd. Dit is een verdere verfijning van de rol van de cel van financieel toezicht die in de recente hervorming werd opgericht, aangevuld met de kennis en ervaring van de in diezelfde hervorming opgerichte dienst kwaliteitsbeheer en resultaten.

We maken daarbij gebruik van een transparante rapportering conform internationale rapporteringstandaarden die in het kader van ontwikkelingssamenwerking worden gehanteerd, de zogenaamde IATI (International Aid Transparency Initiative) standaarden. Deze rapportering, die tijdens de uitvoering van een project of een programma wordt gedaan, wordt niet alleen voor ons maar ook voor derden een belangrijke bron van informatie, zoals bijvoorbeeld voor de lokale civiele maatschappij, die zelf tijdig de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen kan opvolgen en ons hierover zo nodig kan interpellieren. We schakelen met andere woorden via een transparante internationale rapportage niet enkel onze eigen medewerkers, maar ook internationale onderzoeksinstituten, waakhonden van de civiele maatschappij en het gehele netwerk van toekomstige begunstigden in om aan kwaliteitscontrole te doen.

We zullen trouwens actief leren uit projecten en programma's. Tijdens en na de uitvoering zal informatie over het verloop van de interventies verzameld en gebruikt worden. We zullen zo leren wat werkt en wat niet werkt in een bepaalde context en een bepaalde sector. Deze informatie zal zowel de oorspronkelijke contextanalyse, waarnaar ik eerder verwees, voeden, die zo evolueert en een betere basis wordt voor toekomstig risicobeheer. Ze zal ook toelaten om diepere kennis op te bouwen, niet enkel in hoofde van de specifieke actor, maar voor alle actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking én voor onze partners en begunstigden.

Dit leidt uiteindelijk tot de ultieme doelstelling van ontwikkelingssamenwerking: een verschil maken, waar ook de interne controle toe bijdraagt. Op langere termijn laat de hierboven vermelde informatie, gecombineerd met evaluaties op een hoger niveau, per land of per sector, toe om de relevantie van ons gehele ontwikkelingsbeleid na te gaan. Deze lange termijn beoordeling valt onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Bijzondere Evaluatie, die hierover aan het parlement rapporteert.

In fragiele contexten bestaat het risico dat er fouten worden gemaakt. Het is niet onze bedoeling om enkel programma's op te starten waar de kans op fouten onbestaand is. Mits voldoende en correct toegepaste risicobeheer maatregelen is de opbrengst van een beheerd risico in een ambitieus programma significant hoger dan de meest veilige verkrampde route. Zolang we manieren hebben om deze fouten tijdig te identificeren en er snel en kordaat op te reageren, kunnen we met dit type van context-relevante beheersmaatregelen onze initiële hoofddoelstellingen - die inherent risicovol zijn - beter en met een hogere waarschijnlijkheid van succes bereiken.

Wanneer we spreken over fouten moeten we systemen hebben die de niet-intentionele fouten identificeren en ons de mogelijkheid bieden om deze te corrigeren. De intentionele fouten, zoals corruptie of fraude, zijn natuurlijk niet aanvaardbaar. Het is echter weinig realistisch dat België, als klein landje met een beperkt budget voor ontwikkelingssamenwerking, alleen de corruptie uit de wereld zal helpen. We werken daarom samen met de administratie aan een ambitieus project rond transparantie en integriteit. Daarin beogen we een actieve samenwerking met al onze actoren, andere donoren en onze partners om in eerste instantie het besef van het bestaan van corruptie en haar vernietigende effecten te doen doordringen en daarnaast een onafhankelijk en objectief meldpunt op te zetten dat aansluit bij de systemen die op basis van de wet van 15 september 2013 werden opgezet.

Geachte heer Eerste Voorzitter, ik geloof dat de ambitieuze maar realistische beleidsagenda gecombineerd met een reeds opgestarte structurele hervorming van de werking van DGD en met de hierboven kort toegelichte initiatieven de interne controleomgeving van niet enkel DGD maar van het geheel van de Belgische ontwikkelingssamenwerking kan versterken. Ik dank u voor uw belangrijke aanbevelingen, en ik engageer me om deze in de context van de hierboven vermelde initiatieven te ondersteunen.



Alexander De Croo

**Audit van het intern controlesysteem door het
Rekenhof bij de Directie-generaal
Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp van
de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

**Commentaar van de Directie-generaal
Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp
op het ontwerp van rapport van het Rekenhof**

A. DE AANBEVELINGEN VAN DE AUDIT LEIDEN TOT EEN ACTIEPLAN

1. HET BELANG VAN INTERNE CONTROLE EN VAN DE AUDIT
2. ANTWOORD OP DE AANBEVELINGEN: EEN ACTIEPLAN
3. HET ACTIEPLAN IS GEKADERD
 - 3.1. Actieplan in de lijn van de hervormingen en innovaties van de laatste jaren.
 - 3.2. Actieplan in de lijn van de beleidsverklaring van de minister.
4. UITGANGSPUNT VAN HET ACTIEPLAN M.B.T. HET INTERN CONTROLESYSTEEM BIJ DGD
5. BIJZONDERE SITUATIE M.B.T. DE SECTOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

B. ACTIEPLAN M.B.T. HET INTERN CONTROLESYSTEEM BIJ DGD

1. SAMENVATTING EN KRACHTLIJNEN
2. GEDETAILLEERD ACTIEPLAN M.B.T. HET INTERN CONTROLESYSTEEM BIJ DGD (ontwerp¹)
 1. Integriteitsbeleid
 2. Opvolging, controle en evaluatie
 3. Processen en risico's
 4. Kennisbeheer
3. VROEGERE ACTIES EN VERDERZETTEN VAN GOEDE PRAKTIJKEN (ontwerp²)
 1. Integriteitsbeleid
 2. Opvolging, controle en evaluatie
 3. Processen en risico's
 4. Kennisbeheer
 5. Verantwoordelijkheden, personeel en competenties

C. TER INFORMATIE : ENKELE FACTUELE OPMERKINGEN IN DE INLEIDING

¹ Het gedetailleerd actieplan maakt nog het voorwerp uit van interne besprekingen bij DGD (o.m. agendapunt op het Strategisch Comité van 21/5/2015)

² Het overzicht van vroegere acties en goede praktijken maakt eveneens nog het voorwerp uit van interne besprekingen bij DGD (o.m. SC 21/5/2015)

A. DE AANBEVELINGEN VAN DE AUDIT LEIDEN TOT EEN ACTIEPLAN

1. HET BELANG VAN INTERNE CONTROLE EN VAN DE AUDIT

- 1.1. Een goed functionerend interne controlesysteem van de administratie is belangrijk voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking efficiënter maken, de middelen beter inzetten en de kwaliteit verhogen lopen als een rode draad in de beleidsnota van de minister.
- 1.2. De aanbevelingen van het Rekenhof ingevolge de audit bieden precies daarom een **ondersteuning van de beoogde beleidsopties**. Het geeft ook de gelegenheid om **reeds eerder opgestarte hervormingen** en ontwikkelingen die aansluiten bij deze aanbevelingen **verder en beter uit te werken**.

2. ANTWOORD OP DE AANBEVELINGEN: EEN ACTIEPLAN

DGD heeft reeds aangegeven akkoord te zijn met de aanbevelingen die in een voorlopige versie waren overgemaakt en kan nu **een stap verder** gaan door het voorleggen van een **actieplan**. Deze acties dragen bij tot het bekomen van een grotere zekerheid om onze doelstellingen te bereiken.

3. HET ACTIEPLAN IS GEKADERD

Dat actieplan komt niet uit de lucht vallen.

3.1. Het actieplan ligt **in de lijn van de hervormingen en innovaties van de laatste jaren**.

Deze hadden als doel het beheer en de kwaliteit van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking te verbeteren. Ze zijn niet beperkt tot de niet-gouvernementele actoren en dus ruimer dan het onderzoeksvoorwerp van de audit van het Rekenhof:

- de hervorming van DGD in 2012 met duidelijke referentietermen voor de directiegeneraal en de verschillende directies
- de aanpassing van het wetgevend en regelgevend kader in 2013 en 2014 voor de ANGS, BTC en BIO met als doel een grotere doeltreffendheid van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking zowel op inhoudelijk als beheersvlak
- de uitwerking van een managementplan en operationele plannen per directie met duidelijke doelstellingen, zowel op inhoudelijk als beheersvlak, en vertaald naar doelstellingen en activiteiten van de diensten en medewerkers. De strategische opvolging gebeurt binnen het Strategisch Comité waarvan de rol als beheersinstrument in een MB geformaliseerd werd

- de oprichting van een nieuwe dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten (inbegrepen risicobeheer)
- deelname aan de werkzaamheden in het kader van de *Joint Risk assessment* van de OESO voor fragiele staten en het werken via joint-programming op EU-niveau (wat in 2014 van start ging) voor de gouvernementele samenwerking
- het voorzien (in het KB ter zake) dat voor de humanitaire samenwerking enkel organisaties in aanmerking komen die geaccrediteerd zijn door ECHO (*European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection department*) of door het *Humanitarian Accountability Partnership*, die tenminste drie jaar ervaring hebben met humanitaire programma's en die ervaring kunnen aantonen in de landen en sectoren waarvoor België financiering uittrekt
- de lancering van een project ter vernieuwing van de ODA databank (die "ODA2BE" databank wordt) ten einde een betere dataopslag en opvolging van projecten en programma's te verwezenlijken
- de oprichting van een nieuwe dienst (D3.0) voor een verbetering van de financiële controles van ANGS, met een organisatie van controles in functie van gedefinieerde risico's en met de uitwerking van een gedetailleerd handboek met het oog op actualisatie van de regelgeving en harmonisatie en vereenvoudiging in de toepassing ervan.
- Binnen de **gouvernementele samenwerking** wordt voornamelijk gewerkt met een beheersovereenkomst met BTC waarvoor eigen controlemechanismen van kracht zijn. Een interne en externe audit zijn daarin voorzien. Het Rekenhof maakt deel uit van de externe audit. Elk interventiedossier dat aan de minister wordt voorgelegd, bevat een risico-analyse. Onder het lopende vierde beheerscontract wordt in de voorbereiding van een nieuw landenprogramma ook steeds een risico-analyse gemaakt over de samenwerking met het land, meer bepaald rond de uitvoeringsmodaliteiten (zoals begrotingshulp of nationale uitvoering).
- In de **multilaterale samenwerking** wordt enkel met organisaties samengewerkt die een behoorlijk systeem van interne en externe controle hebben. De lidstaten kunnen via de Raad van Beheer waken over de kwaliteit van de controle-systemen. In het geval van de VN zijn het Rekenhoven van de lidstaten die de externe controle uitvoeren, en dit in een rotatie-systeem.
- Het **beheerscontract met BIO** (Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden) voorziet een systeem van jaarlijkse rapportage dat een voorwaarde is voor de vrijmaking van financiële middelen. BIO dient te rapporteren over de verbetering van zijn beleid en procedures m.b.t. audit (oprichting van een auditcomité, van een onafhankelijke interne audit en over de externe audit via 2 commissarissen waarvan één lid is van het Rekenhof); zijn financieringsstrategie (diversificatie en behoorlijk risicobeheer); het intern evaluatiesysteem (ontwikkeling van een matrix met opvolgings/evaluatie-indicatoren voor de investeringseffecten); het beheer van de menselijke middelen.

3.2. Het actieplan ligt ook **in de lijn van de beleidsverklaring van de minister.**

- Er wordt immers resoluut gekozen voor **minder versnippering en meer concentratie**. Dit zal bijdragen tot een verdere rationalisatie van controleactiviteiten, beheersinformatie en in te zetten menselijke middelen. Zo wordt een verdere **vermindering van het aantal partnerlanden** van de gouvernementele samenwerking voorzien tot maximaal 15. De huidige lijst van 18 partnerlanden is immers sinds 2003 ongewijzigd gebleven. Het regeerakkoord voorziet verder een **vermindering van het aantal multilaterale partnerorganisaties** tot maximaal 15 (momenteel 20).
- Er wordt gekozen voor een evolutie naar een meer **geïntegreerd ontwikkelingsbeleid**, waar alle instrumenten in passen en alle actoren samen werken zodat beroep gedaan wordt op het meest geschikte instrument en de meest geschikte actor in functie van de beoogde doelstelling. Voor elke doelstelling de meest geschikte actor kiezen, verlaagt meteen het risico voor DGD. Dit concept wordt gradueel ingevoerd in overleg met de actoren van de niet gouvernementele samenwerking.
- Een verhoging van de kwaliteit van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking zal in hoge mate afhangen van de **kwaliteit van de actoren** waarop beroep gedaan wordt. Het reeds opgestarte proces voor de nieuwe erkenningen van de ANGS op basis van een veeleisende **toetsing** zal daarom bijzondere aandacht krijgen. Bij deze procedure zal het systeem van organisatiebeheersing van de ANGS getoetst worden op 10 domeinen. Er zal zo een grotere zekerheid bekomen worden voor het bereiken van de doelstellingen van de programma's en projecten.
- Het behalen van **ontwikkelingsresultaten** krijgt een centrale plaats als katalysatoren voor een hogere hulpdoeltreffendheid. De strategie over ontwikkelingsresultaten die op ministerieel niveau in april 2015 werd goedgekeurd, zal in de komende jaren verder geoperationaliseerd worden.

Er zal meer ingezet worden op het meten van resultaten met een performantiemeetsysteem dat ontwikkeld zal worden en waarbij de geleerde lessen gekapitaliseerd worden voor de hele DGD en alle actoren van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Dit zal toelaten beter geïnformeerde beslissingen te nemen (o.a. voor toekomstige financieringen). Nieuwe financieringen zullen meer rekening houden met de ontwikkelingsresultaten van het verleden.

Via de database en het jaarrapport zal DGD transparant communiceren en rekenschap afleggen over de behaalde resultaten terwijl de actoren rapporteren conform de standaard van het International Aid Transparency Initiative (IATI). Met het versterken van de lokale capaciteit op het vlak van opvolging en evaluatie zullen betere lokale kwaliteitsgegevens geproduceerd worden die de donoren, actoren en partners kunnen aanwenden om interventies op het terrein te beheren.

4. UITGANGSPUNT VAN HET ACTIEPLAN M.B.T. HET INTERN CONTROLESYSTEEM BIJ DGD

Het actieplan voor de periode 2015 – 2017 is gebaseerd op twee kernbegrippen: 1. Rationaliseren van een risico-gestuurd oversight, 2. Versterken van de Integriteit in alle onderdelen van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

4.1. **Opgvolging en evaluatie** van de interventies, het landenbeleid en het ontwikkelingsbeleid in het algemeen zullen meer gestroomlijnd worden. Hiertoe zal **een algemeen 'oversight' kader** uitgewerkt worden met een beschrijving van de werkwijze van de toezichhoudende overheid.

Uitgangspunt is een gevoelige verhoging van de kwaliteit van de actoren waarbij de erkenning ook gekoppeld wordt aan het ambitieniveau en een redelijke zekerheid bekomen wordt over hun capaciteit om efficiënt, effectief, ethisch en integer te werken. Hierbij dienen ze te beschikken over adequate monitoring en evaluatiesystemen voor de opvolging van projecten en de bepaling der resultaten, alsook over financieel-administratieve interne controlesystemen. Een interne evaluatiecel en revisoren, die de controlesystemen bewaken, dienen op gestructureerde wijze te rapporteren aan de administratie die dan beslist over de nodige maatregelen (verhoogd toezicht, financiële consequenties, terugtrekking erkenning, ...).

De rollen m.b.t. evaluatie kunnen zo ook duidelijker omschreven worden, met name op interventieniveau, op niveau van een land/sector en op het niveau van het Belgische beleid over een langere periode.

4.2. Doeltreffende ontwikkelingssamenwerking houdt ook in dat op een verantwoorde manier de uitdaging aangegaan wordt om in moeilijke omstandigheden en landen met een fragiele context te werken. Naast de schikkingen en instrumenten die al bestaan op vlak van **integriteit** voor de medewerkers van de federale overheid of die door een aantal actoren zijn uitgewerkt, zal daarom een overkoepelend integriteitskader voorzien worden dat duidelijk weergeeft wat integer gedrag is, wat voorzien dient te worden in de overeenkomsten en hoe kan gereageerd worden bij schendingen.

5. BIJZONDERE SITUATIE M.B.T. DE SECTOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Voor de verbetering van het interne controlesysteem en het bereiken van de doelstellingen zullen de maatregelen die voorgesteld worden ingevolge de aanbevelingen van het Rekenhof of die eerder al genomen werden, een belangrijke bijdrage leveren.

Maar zelfs wanneer de Belgische inputs efficiënt en effectief worden ingezet, kunnen risico's optreden wanneer bijvoorbeeld gewerkt wordt in fragiele staten of in humanitaire crisissen, maar ook wanneer gewerkt wordt via een ontwikkelingsbank of steun verleend wordt aan private investeringen.

B. ACTIEPLAN M.B.T. HET INTERN CONTROLESYSTEEM BIJ DGD

SAMENVATTING EN KRACHTLIJNEN VAN HET ACTIEPLAN (2015 – 2017):

Hierna worden enkele belangrijke acties beschreven die elk betrekking hebben op één of meerdere aanbevelingen. Ze slaan op volgende aandachtspunten:

- Integriteitsbeleid
- Opvolging, controle en evaluatie (en hieraan gekoppeld de rapportageproblematiek)
- Processen en risico's (en hieraan gekoppeld het bepalen van verantwoordelijkheden)
- Kennisbeheer

Concreet worden volgende acties voorgesteld:

- | | Betrokken directie: |
|---|---------------------------|
| • Integriteitsbeleid: | |
| - Uitwerken van een integriteitskader voor de sector Ontwikkelingssamenwerking. | (D0, D4
D1/D2/D3 – S2) |
| • Opvolging, controle en evaluatie: | |
| - Realiseren van concept- en strategische nota's (conceptnota 'Oversight', strategienota's 'financiële controle' en 'evaluatie') | (D0, D3, D4) |
| - Realiseren en toepassen van opvolgingsmatrix voor de opvolging van de sectordoelstellingen voor de gouvernementele samenwerking. | (D1 + D4) |
| - Verbeteren van het gebruik van audit- en evaluatieverslagen van multilaterale organisaties. | (D2) |
| - Operationaliseren en optimaliseren van het vademecum voor de financiële opvolging van de actoren van de niet gouvernementele samenwerking. | (D3) |
| - Certificeren van de M&E systemen van de ANGS | (D3 – S4) |
| - Organiseren van een meer risicogestuurde opvolging van de terreinzendingen voor de ANGS-programma's en -projecten. | (D3) |
| - Realiseren van een performantiemetingsysteem voor een beter inzicht in en gebruik van de resultaten. | (D4) |
| • Processen en risico's: | |
| - Realiseren van een aangepast vademecum voor begrotingshulp voor de gouvernementele samenwerking. | (D1) |
| - Realiseren van een vademecum voor de humanitaire sector . | (D2) |
| - Organiseren van een vorming over interne controle en risicobeheer. | (D4 + S2 + P&O) |
| - Bijsturen risicobepaling en controlepunten van processen | (D1/D2/D3/D4) |
| • Kennisbeheer: | |
| - Realiseren van strategienota over kennisbeheer . | (D4 + D2) |
| - Realiseren van een vernieuwde ODA2BE databank voor betere opslag, consultatie en gebruik van de programma- en projectgegevens. | (D4 + ICT) |
| - Organiseren van algemene vorming m.b.t. documentenbeheer . | (D4) |

Daarnaast worden de reeds bestaande goede praktijken verdergezet.

C. TER INFORMATIE : ENKELE FACTUELE OPMERKINGEN IN DE INLEIDING

(aandacht: DGD = la Direction générale de la Coopération au développement et de l'Aide humanitaire – *komt meerdere malen terug in de tekst*).

p.6 : 1.1.1 Plusieurs types d'aide

L'aide fédérale au développement comprend 3 formes principales de coopération ainsi que 4 instruments spécifiques... :

- La coopération gouvernementale ...
- La coopération multilatérale ...
- La coopération non gouvernementale
- Quatre instruments spécifiques :
 - l'aide humanitaire
 - le Fonds belge pour la, Sécurité alimentaire
 - la Société belge d'investissement pour le développement (BIO)
 - l'Education au développement

p.6 : 1.1.2 Acteurs publics fédéraux

...

Le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale (SES), régi par l'AR 2010 ...

(inderdaad de SES werd al opgericht bij wet van 25 mei 1999 – KB 4 april 2003).

2.1.1 Intégrité et éthique du personnel.

p.13 'Réponse de l'administration'.

Le développement d'un outil relatif aux conflits d'intérêts potentiels ainsi que des actions concernant le respect de la confidentialité et de la vie privée ont été annoncés par S2 (*i.p.v. door DGD – zie p.8 van het antwoord van DGD op het voorontwerp van verslag van het Rekenhof*).

Andere algemene opmerking :

Een aantal elementen van het intern controlesysteem behoren tot de al dan niet gedeelde, verantwoordelijkheid van de stafdirecties Begroting en Beheerscontrole (B&B) en Personeel en Organisatie (P&O), de auditdienst en de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE) en vallen dus niet (uitsluitend) onder de DGD-bevoegdheid.



WETTELIJK DEPOT
D/2015/1128/18

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be