



Lessen van de tsunami

*Verantwoording over, controle van en
transparantie in Nederlandse hulp*





**Lessen van tsunami.
Verantwoording over, controle
van en transparantie in
Nederlandse hulp**

**Task Force on the Accountability for and
Audit of Disaster-related Aid**

16 december 2008
Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Dit document is auteursrechtelijk beschermd en bevat informatie die eigendom is van de Algemene Rekenkamer. Het document mag uitsluitend voor intern gebruik worden verveelvoudigd. Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd of openbaar worden gemaakt aan derden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Algemene Rekenkamer.



Inhoud

	Samenvatting	1
1	Voorwoord	3
1.1	Inleiding: het tsunami-initiatief van INTOSAI	3
1.2	Geleerde lessen met betrekking tot transparantie en verantwoording rond rampgerelateerde hulp	4
1.2.1	Hulpstromen in verband met de tsunami	6
1.2.2	Controles, evaluaties en rapporten	7
1.2.3	Pilotonderzoek GIS & Audit	7
2	Tsunamigerelateerde hulp: aard, verantwoording, controle en transparantie	8
2.1	Betrokken stakeholders	8
2.2	Rijksoverheid	9
2.2.1	Omvang van de hulp	9
2.2.2	Hulpkanalen	10
2.2.3	Verantwoording en controle	13
2.3	Lagere overheden en andere overheidslichamen	13
2.3.1	Omvang van de hulp en hulpkanalen	13
2.3.2	Verantwoording en controle	14
2.4	Hulporganisaties	15
2.4.1	Omvang van de hulp	15
2.4.2	Hulpkanalen	16
2.4.3	Voorschriften inzake verantwoording en controle	17
2.4.4	Transparantie van doel, type en geografische bestemming	22
2.4.5	Bevindingen met betrekking tot de controle door hulporganisaties	24
	Bijlage I Voorbeeld van doorgifte van tsunamihulp via een internationale koepelorganisatie	26



Samenvatting

1

De Algemene Rekenkamer heeft als lid en voorzitter van de Task Force on the Accountability for and Audit of Disaster-related Aid onderzoek gedaan naar de transparantie van en verantwoording over tsunamigerelateerde hulpstromen van relevante stakeholders binnen de Nederlandse humanitaire hulpverlening. Ze heeft daartoe openbare verantwoordingsinformatie uit de periode 2004-2006 bestudeerd en gesproken met deskundigen op het terrein van humanitaire hulpverlening. Bij dit onderzoek werd ze bijgestaan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Nederlandse kantoor van PricewaterhouseCoopers (PwC) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Oostenrijk. Ze is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor de ondersteuning.

Omvang van de tsunamigerelateerde hulp in Nederland

De Nederlandse overheid (in de persoon van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking) heeft € 300 miljoen beschikbaar gesteld voor noodhulp aan en herstel en wederopbouw van de gebieden die door de tsunami getroffen zijn. Van dit bedrag was € 31 miljoen gereserveerd voor noodhulp, € 200 miljoen voor herstel en wederopbouw en € 69 miljoen voor schuldverlichting.

Ook gemeenten en provincies hebben middelen vrijgemaakt ten behoeve van de door de tsunami getroffen landen. De Algemene Rekenkamer kon beschikken over verantwoordingsinformatie van twee gemeenten en vijf provincies¹; daaruit bleek dat € 5 miljoen beschikbaar was gesteld voor de landen in kwestie.

De grote hulporganisaties in Nederland hebben zich verenigd in een samenwerkingsverband, Samenwerkende Hulporganisaties (SHO), om bij humanitaire crises zoals de tsunami in de Indische Oceaan gezamenlijk fondsen te werven. De SHO heeft in 2004 en 2005 ongeveer € 205 miljoen voor de door de tsunami getroffen landen ingezameld. Van dit bedrag was € 200 miljoen afkomstig van particulieren, het bedrijfsleven, loterijen, gemeenten en provincies. Door de rijksoverheid werd een bedrag van € 5 miljoen aan de SHO gedoneerd.

¹ Nederland telt twaalf provincies en ruim vierhonderd gemeenten.



Bevindingen met betrekking tot de verantwoording over en controle van tsunamigerelateerde hulpstromen

Uit het onderzoek is gebleken dat de Nederlandse overheid en de grotere organisaties voor humanitaire hulp hebben voldaan aan de verantwoordingsvoorschriften zoals die in wet- en regelgeving, door financierders en accreditatie-instellingen en op basis van zelfregulering vastgelegd zijn. Verder bleken de grotere hulporganisaties zelfs meer informatie verstrekt te hebben dan volgens de geldende verantwoordingsregels vereist was. Toch was de Algemene Rekenkamer niet in staat om de hulpstromen van oorsprong tot bestemming te volgen, vanwege te weinig informatie en voor vergelijking geschikte gegevens.

De conclusie was derhalve dat de verantwoordingsvoorschriften die in Nederland gelden voor middelen die voor humanitaire hulp bestemd zijn niet zorgen voor een transparante audit trail. Ook bleek het onmogelijk een sectorbreed overzicht op te stellen van de in Nederland gedoneerde tsunamigelden en de besteding daarvan.

Het gebrek aan verantwoordingsinformatie en de beperkte vergelijkbaarheid van die informatie belemmeren de planning, coördinatie, monitoring en controle van hulpstromen en bemoeilijken lessen voor de toekomst. De Task Force heeft op grond van diverse landenrapporten, waaronder het onderhavige rapport, geconcludeerd dat een uniforme gegevensstructuur noodzakelijk is om te komen tot een duidelijkere audit trail voor rampgerelateerde hulpfondsen. Een dergelijk uniform gegevenskader zou gestandaardiseerde financiële en prestatiegerelateerde verantwoordingsinformatie moeten bevatten die overeenkomt met de informatiebehoeften van de betrokken stakeholders. Een uniforme structuur zou verantwoording en transparantie ten aanzien van rampgerelateerde hulpfondsen verbeteren. De Algemene Rekenkamer is bereid de Nederlandse hulpverleningssector te ondersteunen bij het verder verbeteren van de transparantie van en verantwoording over dergelijke hulpstromen. Ze beveelt een praktijkgerichte, stapsgewijze aanpak met alle betrokken stakeholders aan om een gemeenschappelijke reeks financiële en prestatiegegevens overeen te komen met uniforme definities en normen voor verantwoording en verslaglegging. Aldus zou een platform voor een uniforme gegevensstructuur gecreëerd kunnen worden.



1 Voorwoord

3

1.1 Inleiding: het tsunami-initiatief van INTOSAI

Bij recente natuurrampen als de tsunami in de Indische Oceaan van 26 december 2004 en calamiteiten die zich in de periode daarna (2005-2008) op verschillende continenten hebben voorgedaan is gebleken dat dergelijke rampen specifieke problemen met zich meebrengen die vragen om een groot aantal hulpmaatregelen van uiteenlopende aard. Noodhulp, humanitaire hulp en hulp voor herstel en wederopbouw moeten gepaard gaan met capaciteitsopbouw op het vlak van corruptiebestrijding, goed bestuur, verantwoording en financiële transparantie. Verder is allesomvattende coördinatie van de betrokken stakeholders nodig.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions; de wereldorganisatie van nationale rekenkamers) is als autonome, onafhankelijke en niet-politieke organisatie van oordeel dat ze de collectieve ervaring van haar leden moet inzetten om de verantwoording over de besteding van rampgerelateerde hulp gelden te verbeteren en de transparantie op dit vlak te bevorderen. Tijdens de 54^{ste} bijeenkomst van de Governing Board van INTOSAI, die in november 2005 plaatsvond in Wenen, werd daarom besloten tot instelling van een Task Force on the Accountability for and Audit of Disaster-related Aid, met als voorzitter de Algemene Rekenkamer, bijgestaan door twee vice-voorzitters, de nationale rekenkamer van Indonesië (BPK) en die van Korea (BAI).

De opdracht voor de Task Force was de uitwisseling van informatie te bevorderen om de vaststelling van een wereldwijde audit trail mogelijk te maken en de basis te leggen voor zinvolle, doeltreffende coördinatie van controles. Verder moest de werkgroep de transparantie rond de geldstromen van donoren naar ontvangers versterken en de rol van internationale organisaties (multilaterale niet-gouvernementele organisaties; NGOs) in kaart brengen. En op basis van de lering die daaruit getrokken zou worden zouden beste praktijken voor nationale rekenkamers (Supreme Audit Institutions; SAIs), nationale overheden, internationale instellingen en NGOs ontwikkeld moeten worden om de verantwoording over rampenhulp op een hoger plan te brengen.



De Task Force werd gekoppeld aan strategische doelstelling 3 uit het Strategic Plan 2005-2010 van INTOSAI, "Knowledge sharing/Knowledge services" (kennis delen/kennisgerelateerde diensten). De nationale rekenkamer van India werd aangewezen als liaison voor de Task Force.

4

In het uiteindelijke voorstel voor de instelling van de Task Force zijn door de Governing Board de volgende vier opdrachten voor de Task Force vastgesteld:

1. ontwikkeling van een kader voor informatie-uitwisseling;
2. opzet van een online communicatieforum;
3. opstelling van richtlijnen voor SAIs inzake controle van rampenhulp;
4. uitwerking van beste praktijken en aanbevelingen ter verbetering van de transparantie en verantwoording rond rampenhulp voor alle stakeholders.

Deze vier opdrachten moesten in twee fasen worden uitgevoerd:

- opdracht 1 en 2: vaststelling van een audit trail voor de tsunamihulp;
- opdracht 3 en 4: vaststelling van een mogelijke audit trail voordat een natuurramp zich voordoet.

Bij het vaststellen van de audit trail voor de tsunamigerelateerde hulp zullen lessen getrokken worden. De Task Force moet deze lessen, evenals die uit andere natuurrampen – zoals orkaan Katrina en de aardbevingen in Indonesië en Pakistan – aanwenden om de belangrijkste aandachtspunten voor verantwoording en transparantie rond hulpstromen nader uit te werken en aanbevelingen ter verbetering van de verantwoording en transparantie te formuleren. Verder moeten de geleerde lessen en de aanbevelingen gebruikt worden om beste praktijken inzake verantwoording over rampgerelateerde hulpstromen te ontwikkelen voor betrokken stakeholders zoals nationale overheden, internationale instellingen en NGOs, en om richtsnoeren voor SAIs betreffende rampenhulp uit te werken.

1.2 Geleerde lessen met betrekking tot transparantie en verantwoording rond rampgerelateerde hulp

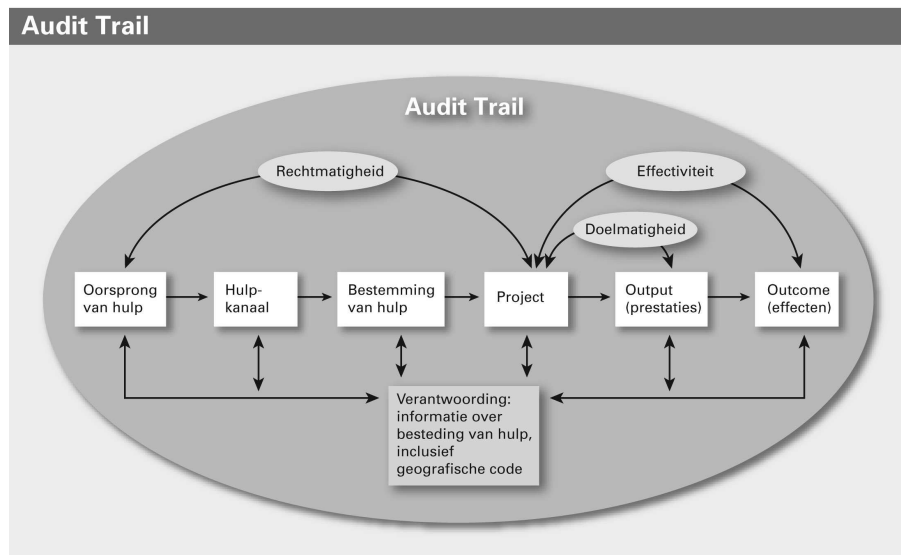
Rampenhulp kan gezien worden als een proces waarbij middelen (in contanten of in natura) van een bron (donor) naar een bestemming (ontvanger) stromen en waarbij informatie van de ontvanger naar de donor stroomt. De relatie tussen donor en ontvanger is in wezen lineair van aard.



Donor en ontvanger willen zekerheid ten aanzien van de volgende vragen:

- *Zijn de toegezegde hulp gelden daadwerkelijk verstrekt (vertrouwen)?*
- *Zijn de verstrekte hulp gelden besteed voor het beoogde doel (rechtmatigheid)?*
- *Zijn de verstrekte hulp gelden op de meest doelmatige wijze besteed (doelmatigheid)?*
- *Zijn de verstrekte hulp gelden op de meest effectieve wijze besteed (effectiviteit)?*

Deze vragen kunnen niet beantwoord worden zonder een audit trail:





Het internationale karakter en de complexiteit van humanitaire hulpverlening maken het lastig een audit trail te reconstrueren en dus antwoorden te vinden op vragen omtrent vertrouwen, rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit.

6



Om die reden heeft de Task Force on the Accountability for and Audit of Disaster-related Aid getracht uit eerdere ervaringen lessen te distilleren omtrent de vraag hoe een audit trail gerealiseerd kan worden om beter voorbereid te zijn op andere rampen. Deze lessen zijn gepubliceerd in het rapport *Lessons on accountability, transparency and audit of Tsunami-related aid*, dat te vinden is op de website www.intosai-tsunami.org.

De Task Force heeft voor lessen uit drie bronnen geput:

1. verkrijgen van inzicht in hulpstromen in verband met de tsunami;
2. controles, evaluaties en rapporten over rampenhulp (dus niet beperkt tot de tsunami);
3. een pilotstudie inzake het gebruik van geografische informatie-systemen (GIS) voor controledoeleinden.

1.2.1 Hulpstromen in verband met de tsunami

De Algemene Rekenkamer heeft van 67 organisaties die bij de verstrekking en besteding van tsunamigelden betrokken waren openbare verantwoordingsinformatie verzameld en onderzocht. Van deze 67 organisaties verstrekten er 43 specifieke gegevens over hun betrokkenheid bij de tsunamigerelateerde hulp. De belangrijkste informatiebronnen waren jaarverslagen en jaarrekeningen waarvoor een accountantsverklaring was afgegeven. De beschikbare gegevens over Nederlandse tsunamigelden werden ingevoerd in een door de Task Force ontwikkelde database voor het verzamelen en analyseren van de gegevens en het vergelijken van



onze gegevens met die van de andere leden van de Task Force. De verantwoordingsgegevens en andere informatie over de humanitaire hulpsector in Nederland hebben we gebruikt om een flowchart op te stellen waarin de tsunamigerelateerde geldstromen van oorsprong naar bestemming weergegeven worden.

7

1.2.2 Controles, evaluaties en rapporten

We hebben diverse documenten afkomstig van nationale en internationale organisaties over rampenhulp bestudeerd. Ook hebben we interviews gehouden met betrokken stakeholders. De conclusies en geleerde lessen omtrent vertrouwen, rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit ten aanzien van de Nederlandse tsunamigelden zijn gebruikt als input voor het rapport van de Task Force over geleerde lessen.

1.2.3 Pilotonderzoek GIS & Audit

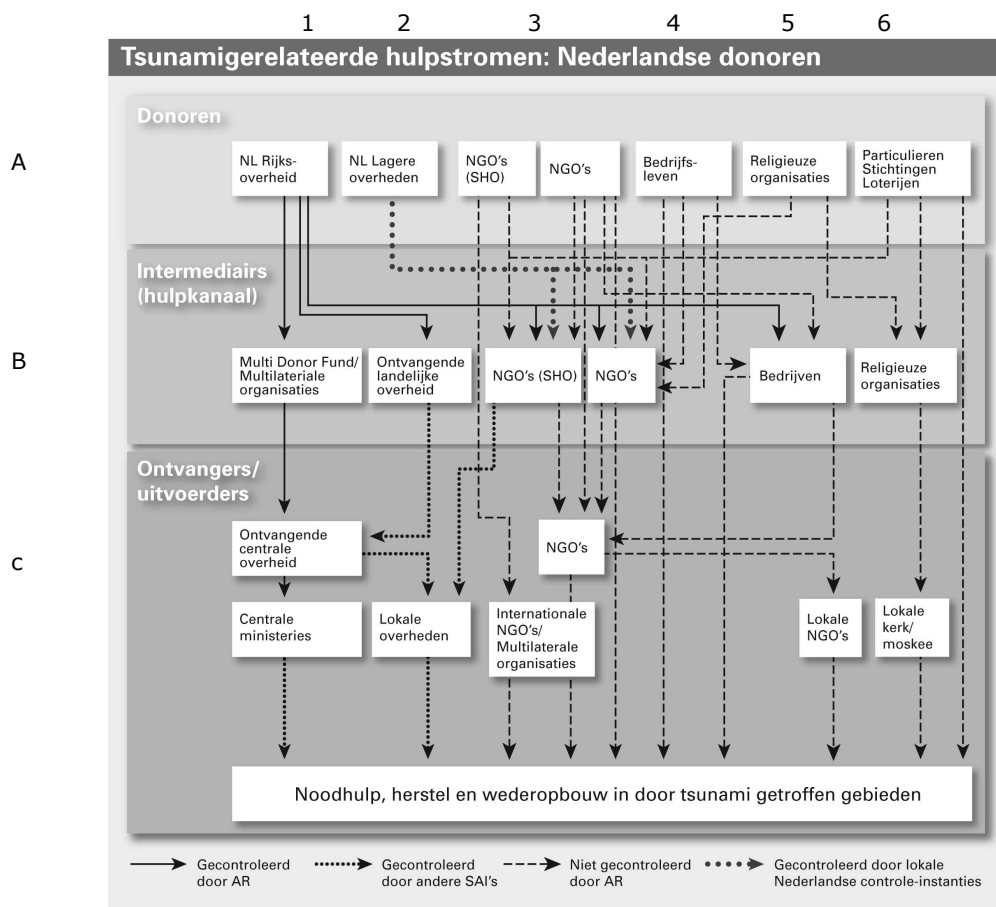
De Task Force heeft een pilotonderzoek uitgevoerd naar het gebruik van geografische informatiesystemen (GIS) bij controles van rampenhulp. De Algemene Rekenkamer maakte deel uit van de werkgroep voor dit pilotonderzoek. Ze kreeg in dit verband assistentie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvoor zij zeer erkentelijk is. De resultaten van het pilotonderzoek zijn na te lezen in hoofdstuk 5, *GIS and auditing disaster-related aid*, van het rapport van de Task Force over geleerde lessen, en op de website www.intosai-tsunami.org, onder "GIS & Audit".



2 Tsunamigerelateerde hulp: aard, verantwoording, controle en transparantie

2.1 Betrokken stakeholders

Er was een groot aantal actoren betrokken bij de hulp in verband met de tsunami. In onderstaande matrix zijn de verschillende hulpstromen weer-geven, uitgesplitst naar type actor.





We onderscheiden zes hoofdcategorieën van stakeholders:

9

1. Rijksoverheid
2. Lagere overheden
3. NGOs
4. Bedrijfsleven
5. Religieuze organisaties
6. Particuliere stichtingen, loterijen, enz.

Deze categorieën van stakeholders, die we in de meeste landen aantreffen, treden op in verschillende rollen:

- A. als donor
- B. als intermediair/hulpkanaal
- C. als ontvanger/uitvoerder

Bovenstaande matrix geeft een idee van de verdeling van deze rollen. We hanteren hierbij de volgende criteria:

A. Donor

Een donor is een nationale overheid, een instantie of een particuliere organisatie die geld inzamelt en een bijdrage beschikbaar stelt naar aanleiding van een Consolidated Appeal. (Dergelijke oproepen om hulp kunnen uitgaan van overheden, koepelorganisaties, instanties, NGOs, enz. die financiering vragen voor specifieke projecten.)

B. Hulpkanaal

Zowel organisaties die een Consolidated Appeal doen uitgaan als coördinerende organisaties kunnen deze rol vervullen. Ze houden zich dan niet bezig met fondsenwerving noch met de feitelijke uitvoering van projecten, maar treden enkel op als intermediair (of als schakel).

C. Ontvanger/uitvoerder

Uitvoerders dragen samen met de organisatie die de Consolidated Appeal heeft doen uitgaan zorg voor de uitvoering van projecten, doorgaans als onderaannemer. (Uitvoerders kunnen overheidsinstellingen, (inter)nationale NGOs of andersoortige organisaties zijn.)

2.2 Rijksoverheid

2.2.1 Omvang van de hulp

In Nederland zijn twee ministers betrokken bij ontwikkelingshulp: de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelings-



samenwerking. Laatstgenoemde maakt gebruik van het ambtenaren-
apparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor het ontwikke-
lingsamenwerkingsbeleid wordt al jaren 0,7% van het BBP beschikbaar
gesteld (conform een afspraak binnen het Development Assistance Com-
mittee (DAC) van de OESO). Het nettobedrag voor Official Development
Assistance (ODA) bedroeg in 2005 ongeveer € 4,13 miljard en ongeveer
€ 4,35 miljard in 2006².

10

Voor de tsunami werd door de Nederlandse overheid € 300 miljoen toege-
zegd, waarvan € 31 miljoen voor noodhulp, € 200 miljoen voor herstel en
wederopbouw en € 69 miljoen voor schuldverlichting.

2.2.2 Hulpkanalen

De Nederlandse overheid kanaliseert de humanitaire hulp langs drie
wegen:

- het bilaterale kanaal, dat is gericht op een beperkt aantal partner-
landen;
- multilaterale kanalen, via instellingen als de Europese Commissie en
de Verenigde Naties;
- het particuliere kanaal van hulporganisaties die deel uitmaken van het
Medefinancieringsstelsel (MFS; zie voor meer informatie over het MFS
paragraaf 2.4.3.2).

Voor de tsunami werden via allerlei wegen middelen ter beschikking ge-
steld door het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, zoals te zien
is in tabel 1.1.

² OESO/DAC-cijfers en verantwoordingsgegevens afkomstig van de Nederlandse overheid.



Tabel 1.1 - Toezeggingen van de Nederlandse rijksoverheid tbv tsunami

11

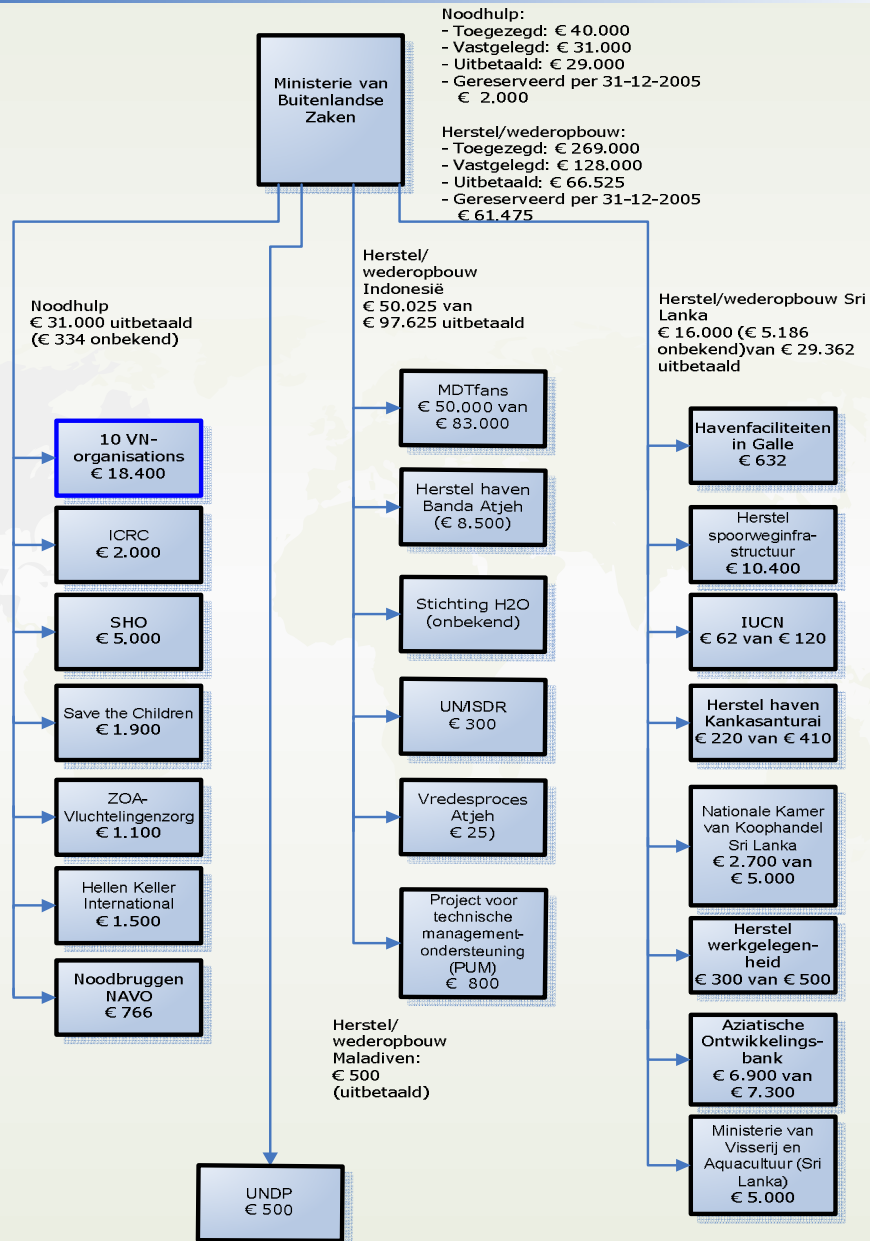
	€ (miljoen)	Bestemming
Noodhulpfase	31	VN-organisaties, Samenwerkende Hulporganisaties (SHO), afzonderlijke nationale en internationale hulporganisaties, NAVO
Herstel- en wederopbouwfase	200	Multi Donor Fund voor Atjeh en Nias (Indonesië), Aziatische Ontwikkelingsbank, haven- en infrastructuurprojecten in Indonesië en Sri Lanka, vredesproces in Atjeh, Nationale Kamer van Koophandel van Sri Lanka, ministerie voor Visserij en Aquacultuur van Sri Lanka, afzonderlijke nationale en internationale hulporganisaties
Schuldverlichtingsfase	69	Onbekend
Totaal toegezegd	300	

Ons mandaat als nationale rekenkamer bestrijkt formeel gezien alle middelen die de Nederlandse overheid in verband met de tsunami beschikbaar heeft gesteld. In de praktijk beperkt onze controle zich tot de publieke middelen die via kanalen als multilaterale instellingen en internationale hulporganisaties verstrekt zijn. We kunnen de hulpstromen van de rijksoverheid tot aan de drempel van deze kanalen volgen (en dus antwoord geven op de vraag of middelen overgedragen zijn), maar de stromen verderop in de keten blijven buiten beeld.

In onderstaand overzicht is te zien langs welke kanalen middelen in verband met de tsunami beschikbaar gesteld zijn (gegevens van eind 2005).



Ministerie van Buitenlandse Zaken Audit trail tsunamigerelateerde hulp (x 1000)



Bron: Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer over de status van de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw na de tsunami in Zuidoost-Azië, 12 december 2005.



2.2.3 Verantwoording en controle

13

De verantwoordingsplicht voor de uitvoering van de rijksbegroting is neergelegd in de Comptabiliteitswet. Daarin zijn criteria vastgesteld met betrekking tot:

- de rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel en materieel beheer;
- de opstelling van jaarverslagen, die moeten voldoen aan verslagleggingsnormen voor financiële informatie, beleid en bedrijfsvoering.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking dient verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen voor noodhulp bij rampen. In 2005 heeft de minister de Tweede Kamer specifieke informatie verstrekt over de door de overheid toegezegde middelen ten behoeve van de slachtoffers van de tsunami en over het beoogde doel van die middelen. In het jaarverslag en de jaarrekening 2005 waren echter geen gegevens opgenomen die specifiek betrekking hadden op de besteding van publieke middelen in verband met de tsunami.

2.3 Lagere overheden en andere overheidslichamen

2.3.1 Omvang van de hulp en hulpkanalen

Lagere overheden (provincies en gemeenten) zijn in Nederland niet verplicht bij humanitaire crises in andere landen hulp te verlenen. Toch houden sommige provincies en gemeenten zich actief bezig met capaciteitsopbouw en ontwikkelingssamenwerking. Ook worden door sommige lagere overheden bij ernstige humanitaire crises in het buitenland middelen gedoneerd. De omvang van de middelen die lagere overheden jaarlijks voor humanitaire hulp beschikbaar stellen hebben we in onze evaluatie niet onderzocht.

Ook voor de door de tsunami getroffen landen hebben Nederlandse gemeenten en provincies middelen gedoneerd. Het is echter niet eenvoudig openbare informatie te vergaren over de omvang van de hulp die door lagere overheden en andere overheidslichamen is verstrekt. Slechts een klein aantal provincies en grotere gemeenten bleek verantwoordingsinformatie te verschaffen over verleende tsunamihulp; dat aantal was kleiner dan het aantal donoren onder provincies en gemeenten waarvan in de media gewag werd gemaakt. We konden beschikken over verantwoordingsinformatie van twee gemeenten en vijf



provincies³; daaruit bleek dat een bedrag van € 5 miljoen voor de door de tsunami getroffen landen beschikbaar was gesteld. Op basis van de beschikbare gegevens stelden we vast dat het meeste geld gestort was op de donorrekening van de SHO en verder toegewezen was aan een klein aantal afzonderlijke hulporganisaties en particuliere initiatieven die zich richtten op hulpprojecten op het gebied van watervoorziening en sanitatie.

14

2.3.2 Verantwoording en controle

Nederlandse provincies en gemeenten zijn verplicht een jaarverslag met gecertificeerde rekeningen te publiceren. De Algemene Rekenkamer heeft geen mandaat voor het controleren van deze overheidslichamen. Een interessante ontwikkeling ten aanzien van de verantwoordingsplicht die lagere overheden hebben voor het beheer van publieke middelen en de controle daarop is de invoering van het principe van Single information Single audit (SiSa). SiSa is speciaal geïntroduceerd voor uitkeringen van de rijksoverheid aan lagere overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak (zoals universiteiten, scholen en toezichthoudende organen).

2.3.2.1 Single information Single audit

In 2004 werd een aantal uitkeringen van de rijksoverheid aan lagere overheden (gemeenten en provincies) en aan rechtspersonen met een wettelijke taak (universiteiten, scholen, toezichthoudende organen) doorgelicht. Een van de belangrijkste conclusies was dat de eisen die de overheid stelde aan de verantwoordingsinformatie die lagere overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak dienden te verstrekken een te zware administratieve last opleverden. Voor elke uitkering golden specifieke verantwoordings- en verslagleggingseisen ten aanzien van de vraag *welke* informatie verstrekt moest worden en *wanneer* dat moest gebeuren. Deze per uitkering variërende voorschriften brachten hoge administratieve lasten voor lagere overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak met zich mee en leidden ook tot een zware controlelast voor zowel de ontvangende instellingen als de rijksoverheid, aangezien voor iedere uitkering een accountantsverklaring vereist was.

De oplossing werd gevonden in toepassing van het SiSa-principe op de verantwoording over en controle van deze uitkeringen. In de jaarverslagen en jaarrekeningen van lagere overheden moet voor alle ontvangen uitkeringen worden voldaan aan een aantal basiseisen inzake te verstrekken verantwoordingsinformatie, en de accountant van iedere instantie dient over die informatie een verklaring af te geven waarmee in de

³ Nederland telt twaalf provincies en ruim vierhonderd gemeenten.



verantwoordingsbehoeften van de rijksoverheid wordt voorzien. De rijksoverheid kan zo vertrouwen op de accountantsverklaring die wordt afgegeven door de accountant van de lagere overheidsinstantie of organisatie in kwestie en hoeft dus zelf geen extra controle meer uit te voeren.

15

Voor de toepassing van SiSa gelden de volgende voorwaarden⁴:

- de verantwoordingsvoorschriften moeten goed op elkaar afgestemd en gestandaardiseerd zijn;
- er moet sprake zijn van gestandaardiseerde financiële verantwoordingsinformatie die aansluit bij de informatiebehoeften van betrokken stakeholders;
- er moeten duidelijke criteria en voorschriften vastgesteld zijn om de juistheid van de controle door de accountant van de lagere overheid of organisatie van openbaar belang te garanderen;
- op basis van risicoanalyses moeten reviews uitgevoerd worden om na te gaan of controles juist uitgevoerd zijn en of adequate follow-up van de bevindingen van deze reviews heeft plaatsgevonden.

2.4 Hulporganisaties

2.4.1 Omvang van de hulp

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek werd in 2005 door Nederlandse organisaties voor humanitaire hulp een bedrag van bijna € 1,5 miljard ingezameld. Een aantal hulporganisaties heeft de handen ineengeslagen voor de werving van fondsen en zich verenigd in de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO). De SHO nodigt andere organisaties (gastorganisaties) uit bij grote humanitaire rampen eveneens met haar samen te werken bij het inzamelen van geld. Voor de tsunamiramp heeft de SHO een bedrag van ongeveer € 205 miljoen ingezameld, waarvan rond € 200 miljoen bij het grote publiek, lagere overheden en de particuliere sector en € 5 miljoen bij de rijksoverheid.

⁴ Ministerie van Financiën (2005). Uitvoering motie single audit. CAD 2005-00188 M.



Tabel 2.1 – Financieel overzicht voor tsunami ingezamelde gelden per eind december 2006 (in €)

Opbrengst uit eigen fondsenwerving SHO	
Opbrengsten uit publieksdonaties	203.336.868
Kosten eigen fondsenwerving	
Actie- en administratiekosten (1,7% van eigen fondsenwerving)	3.460.000
Beschikbaar uit eigen fondsenwerving	199.876.868
Subsidies van rijksoverheid e.a.	
Ministerie van Buitenlandse Zaken	5.000.000
Rentebaten	204.311
Totaal beschikbaar voor verdeling onder leden en gastorganisaties	205.081.179
Overgemaakte bedragen per december 2005	
Uit publieksdonaties	200.053.500
Uit bijdrage Ministerie van Buitenlandse Zaken	5.000.000
Totaal overgemaakt aan leden en gastorganisaties	205.053.500
Nog beschikbaar voor verdeling	27.679

Bron: Jaarverslag SHO 2006

Bij aanvang van de actie werd besloten 10% van het totale ingezamelde bedrag te reserveren voor organisaties die uitgenodigd waren met de SHO samen te werken bij de werving van fondsen voor de door de tsunami getroffen landen. De betreffende organisaties konden projectvoorstellen indienen om in aanmerking te komen voor een bijdrage. Er werden projectvoorstellen van deze organisaties goedgekeurd voor in totaal € 15,7 miljoen, hetgeen neerkomt op 8% van de publieksdonaties. De resterende 2% werd verdeeld onder de SHO-leden.

Er waren geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de fondsen die door andere hulporganisaties in verband met de tsunami ingezameld zijn.

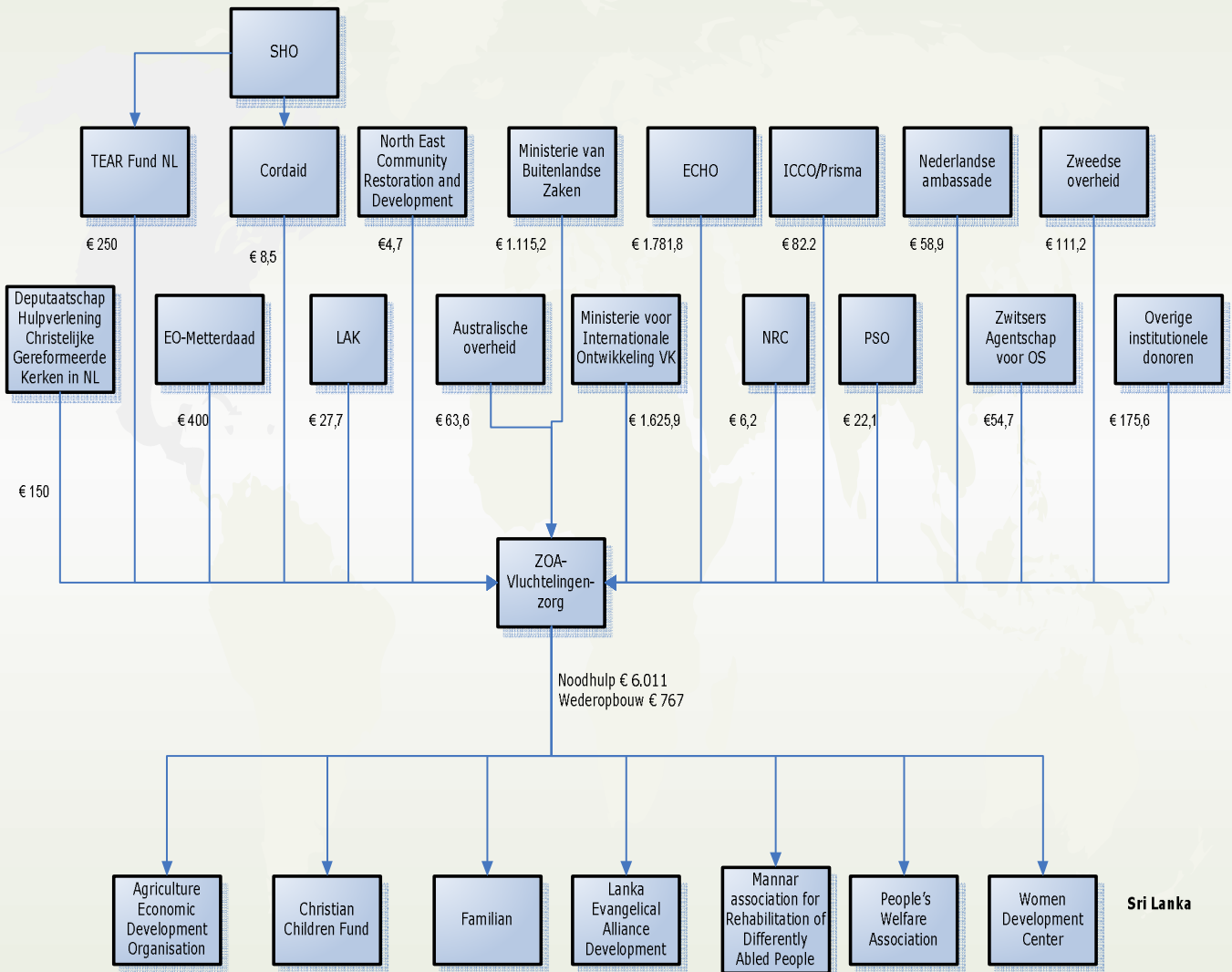
2.4.2 Hulpkanalen

Nederlandse hulporganisaties vervullen verschillende rollen bij de doorgifte van hulpfondsen. Ze kunnen optreden als:

- fondsenwerver en uitvoerder;
- fondsenwerver en uitvoerder in samenwerking met lokale partners;
- fondsenwerver (waarbij de hulp via een internationale koepelorganisatie wordt doorgegeven, zie bijlage 1);
- fondsenwerver (waarbij de hulp aan andere hulporganisaties wordt doorgegeven; een voorbeeld is ZOA-Vluchtelingen zorg, een hulporganisatie die zich toelegt op hulp aan vluchtelingen).



ZOA-Vluchtelingen­zorg Audit trail tsunamihulp (x 1.000)



Bron: jaarverslagen en jaarrekeningen 2005-2006 van ZOA-Vluchtelingen­zorg, de SHO en diverse andere hulporganisaties

2.4.3 Voorschriften inzake verantwoording en controle

Charitatieve instellingen in Nederland (veelal NGOs) dienen zich te houden aan de algemeen aanvaarde verantwoordings- en verslagleggingspraktijken zoals die door de Raad voor de Jaarverslaggeving vastgesteld zijn. Er zijn ook voorschriften van



financierders, de overheid en accreditatie-instellingen, alsmede op vrijwillige deelname berustende afspraken van hulporganisaties (zelfregulering).

18

2.4.3.1 *Richtlijn Fondsenwervende Instellingen*

In 1998 is een speciale richtlijn voor fondsenwervende instellingen ingesteld, de Richtlijn Fondsenwervende Instellingen (RJ 650).

In deze richtlijn zijn criteria vastgelegd voor het verschaffen van inzicht in:

- de kosten en baten van fondsenwerving;
- de besteding van fondsen;
- de aanwending van fondsen voor het doel waarvoor ze bestemd zijn.

Deze criteria zijn gericht op transparantie in ruim gedefinieerde categorieën als het totaalbedrag van alle beschikbare fondsen en de totaalbedragen die zijn uitgegeven voor het doel en ter dekking van de kosten. De RJ 650-criteria lenen zich niet voor het vaststellen van een audit trail aan de hand waarvan hulpstromen van oorsprong tot bestemming gevolgd kunnen worden.

2.4.3.2 *Voorschriften van financierders*

De Nederlandse overheid maakt gebruik van het instrument van medefinanciering. De meest recente vorm daarvan is het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010, dat een kader biedt voor een transparant systeem van toekenning van subsidies aan zelfstandige, in Nederland gevestigde Civil Society Organisations (CSOs). Het principe van medefinanciering houdt in dat organisaties die uit hoofde van dit stelsel voor subsidie in aanmerking willen komen nog andere bronnen van inkomsten moeten hebben (eigen ontvangsten of bijdragen van andere donoren) die ingezet worden voor duurzame armoedebestrijding. De Nederlandse overheid geeft de voorkeur aan organisaties die daarbij resultaatgericht te werk gaan, veelal via een zogenaamde *rights-based approach* en vanuit het streven bij te dragen aan een rechtvaardig globaliseringsproces.

Binnen het MFS geldt een aantal rapportageverplichtingen. Er moeten jaarplannen en jaarverslagen worden opgesteld die aansluiten bij de Meerjarige Strategische Planning (MSP) van het ministerie. Verder moeten jaarplannen een apart deel bevatten over activiteiten die rechtstreeks verband houden met de Millenniumontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals - MDGs). In dit deel moet in ieder geval aandacht besteed worden aan de output en moeten MDGs aan de orde komen waarop de activiteiten van de organisatie hoofdzakelijk zijn gericht, met vermelding van de middelen (output) voor activiteiten die grotendeels of



uitsluitend op het verwezenlijken van elk van de MDGs gericht zijn. Waar mogelijk moet ook informatie verstrekt worden over de outcome (effecten); als die informatie beperkt is, kunnen in ieder geval de belangrijkste resultaten vermeld worden. Subsidieaanvragers dienen een specifiek voorstel in te dienen voor de monitoring van de voorgestelde activiteit.

19

Selectie van voorstellen die in aanmerking komen voor subsidies uit hoofde van het MFS vindt plaats op basis van criteria inzake – onder andere – de zichtbaarheid van prestaties in de gehele keten, het leer- vermogen binnen de keten, de doelmatigheid van de organisatie en de kwaliteit van het verantwoordingssysteem. Een centrale plaats binnen de selectiecriteria wordt ingenomen door het vermogen de besteding van de subsidie te monitoren en over die besteding adequaat verantwoording af te leggen.

2.4.3.3 *Voorschriften in verband met accreditatie*

Net als in andere landen bestaat er in Nederland een organisatie die criteria vaststelt voor het verkrijgen van een keurmerk voor fondsenwerving: het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), lid van het International Committee on Fundraising Organisations (ICFO). Om het CBF-Keur te verkrijgen moeten fondsenwervende instellingen:

- jaarrekeningen opstellen conform de Richtlijn Fondsenwervende Instellingen en daarbij aandacht schenken aan beleid, communicatie, waarborging van kwaliteit en besteding van de middelen in relatie tot de beoogde doelstellingen;
- de jaarrekening door een accountant laten voorzien van een onvoorwaardelijk goedkeurende verklaring;
- een jaarverslag publiceren.

Het CBF beschouwt de Richtlijn Fondsenwervende Instellingen als een belangrijk instrument om uniforme jaarrekeningen te bewerkstelligen waarin cijfers op een en dezelfde manier worden gepresenteerd en een en dezelfde terminologie wordt gebruikt. In de Richtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen kosten die worden gemaakt om fondsen te werven en kosten die worden gemaakt om deze fondsen te besteden aan het doel waarvoor ze bestemd zijn (kosten fondsenwerving en uitvoeringskosten). Het CBF heeft voor de kosten fondsenwerving een limiet vastgesteld: maximaal 25% van de ingezamelde middelen mag gebruikt worden om de kosten die voor het verzamelen gemaakt zijn te financieren.



2.4.3.4 *Voorschriften op basis van zelfregulering*

20

De leden van de SHO zijn een Financieel Reglement overeengekomen waarin een aantal kerndefinities (zoals categorieën van beheerskosten) is neergelegd en waarin afspraken vastgelegd zijn met betrekking tot administratieve organisatie, verantwoording over beheerskosten, financiële verslaglegging en externe goedkeuring van de financiële verslaglegging aan de SHO. Een van de afspraken die in dit reglement zijn vastgelegd is dat Richtlijn RJ 650 voor alle jaarrekeningen toegepast moet worden. Verder is voor de uitgave van middelen ten behoeve van voorbereiding en coördinatie een limiet van 6% vastgesteld. In de overeenkomst zijn ook diverse andere voorschriften voor de jaarverslaggeving opgenomen:

- van de SHO ontvangen fondsen moeten openbaar gemaakt worden;
- met deze fondsen verband houdende rentebaten moeten openbaar gemaakt worden;
- de volgende bestedingscategorieën moeten gespecificeerd worden: voorbereiding en coördinatie; via lokale partners verstrekte hulp; via de internationale koepelorganisatie verstrekte hulp; door het SHO-lid rechtstreeks verstrekte hulp; uitvoeringskosten in Nederland; en uitvoeringskosten in het ontvangende land;
- voor de door de SHO ingezamelde gelden dient informatie verstrekt te worden over de activiteiten die zijn verricht en over de doelen daarvan;
- waar mogelijk dient informatie gegeven te worden over de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de verrichte activiteiten.

2.4.3.5 *Bevindingen met betrekking tot de verantwoording door hulporganisaties*

Er bestaan alleen algemene voorschriften voor de verantwoording over en transparantie van aan hulporganisaties gedoneerde particuliere middelen. We constateerden dat hulporganisaties zich over het algemeen aan deze voorschriften houden. Ook bleken ze meer verantwoordingsinformatie te verschaffen dan waartoe ze volgens de voorschriften gehouden waren. Een goed voorbeeld hiervan is de verantwoordingsinformatie die door de SHO wordt verstrekt. De SHO heeft in de periode 2005-2007 zeven tussenrapportages en een eindrapportage gepubliceerd over de hulp die is verleend aan de door de tsunami getroffen landen. In deze tussenrapportages wordt voor ieder ontvangend land afzonderlijk aangegeven welke hulp door SHO-leden en gastorganisaties is verleend, en ze bevatten financiële overzichten van de ingezamelde, toegezegde en uitbetaalde middelen, evenals informatie over geleerde lessen.

Hoewel de regels dus zijn nageleefd en er meer verantwoordingsinformatie beschikbaar is gesteld dan voorgeschreven, kon geen audit trail van de rampenhulp worden verkregen. Een probleem is bijvoorbeeld dat



NGOs op uiteenlopende wijze rapporteren: in de dieptestudie naar de tsunamihulpstromen in Nederland bleek dat de 43 jaarverslagen en/of jaarrekeningen allemaal van elkaar verschilden ten aanzien van de wijze van rapporteren en de presentatie van de financiële cijfers. Daardoor is het moeilijk gegevens te vergelijken en nagenoeg onmogelijk de doorgifte van middelen van de ene hulporganisatie aan de andere te volgen. Ook uit andere landenstudies die door leden van de Task Force zijn uitgevoerd bleek dat de gehanteerde definities, criteria en normen doorgaans ondoorzichtig waren en dat ze, waar ze wel doorzichtig waren, aanmerkelijke verschillen vertoonden.

21

Ons onderzoek van de afzonderlijke jaarverslagen van de SHO-leden en de organisaties die uitgenodigd waren om deel te nemen aan de fondsenwervingscampagne voor de tsunami wees uit dat slechts één van de acht leden geen aparte rapportage over de tsunami-actie had opgesteld; bij de gastorganisaties gold dat voor vier van de tien deelnemers. Bij het volgen van de hulpstroom van de SHO-leden en de gastorganisaties stuitte we op het eerste niveau van de keten al op problemen: drie van de acht leden verschaften onvoldoende informatie over de volgende organisatie(s) in de keten, over de bedragen die naar de volgende organisatie(s) in de keten vloeiden of over beide. Hetzelfde geldt voor vijf van de tien gastorganisaties. Een bedrag van ongeveer € 68 miljoen - € 53 miljoen van de SHO-leden en € 15 miljoen van de gastorganisaties - kan niet voorbij het eerste niveau in de keten (hulpstroom van SHO naar ontvangend lid of gastorganisatie) gevolgd worden.

Op het tweede niveau in de keten stuitte we op nog grotere problemen bij sommige van de publieke middelen (in die gevallen waarin deze via de Verenigde Naties of via specifieke stichtingen doorgegeven waren). Bij de samenwerkende hulporganisaties konden we de hulpstroom niet goed volgen, omdat sommige organisaties middelen via hun internationale hoofdkwartier hadden doorgegeven, en deze internationale hulporganisaties verstrekken over het algemeen onvoldoende gedetailleerde informatie over de bestemming van middelen die ze van hun nationale afdelingen en uit andere bronnen ontvangen. Problemen doen zich ook voor wanneer hulporganisaties middelen via lokale partners doorgeven. De meeste lokale hulporganisaties zijn niet verplicht jaarverslagen, jaarrekeningen of welke andere verantwoordingsinformatie dan ook te publiceren.



2.4.4 Transparantie van doel, type en geografische bestemming

22

We hebben ook onderzoek gedaan naar de transparantie van het doel van de hulp, het type hulp en de geografische bestemming ervan om te bepalen of de hulp die verstrekt is beantwoordde aan het beoogde doel. Vanwege het hoge percentage niet-gespecificeerde gegevens in de jaarverslagen en jaarrekeningen is het moeilijk hierover een oordeel te geven. Bij particuliere fondsen was het probleem vooral dat de tsunami-hulp niet geormerkt was.

Tabel 2.2 – Totaalbedrag niet-gespecificeerde hulp in onderzochte jaarverslagen/jaarrekeningen 2005 van de samenwerkende hulporganisaties (in %)

	Oorsprong van hulp	Bestemming van hulp
Doel van de hulp	99,0	83,6
Type hulp	48,9	60,6
Geografische bestemming	96,2	68,7
Sector	87,3	92,8

Aangezien "downstream tracking" van de hulpstroom niet mogelijk was, besloten we na te gaan of het mogelijk was "upstream" inzicht te krijgen in de keten op basis van gegevens uit de Development Assistance Databases (DADs) van de betrokken landen. Voor een aantal Nederlandse organisaties konden we in de DADs projecten vinden waarvoor zij als financieringsbron, financierder of hoofdpartner/uitvoerder geregistreerd stonden. In de DADs zijn gegevens opgenomen over vastleggingen en uitbetalingen, maar de gegevens zijn, zoals aangegeven in het eindrapport van de Task Force, vaak niet up-to-date en bovendien onvolledig. Bestaat er geen directe link tussen de Nederlandse organisatie en de organisatie die het project uitvoert, dan is het bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, de hulp te herleiden naar de Nederlandse organisatie in kwestie. Zie voor een upstream analyse van de Amerikaanse, Nederlandse en Noorse tsunamihulp het landenverslag van de nationale rekenkamer van Indonesië op www.intosai-tsunami.org.

2.4.4.1 Beheerskosten

In de dieptestudie naar de Nederlandse tsunamihulp hebben we ook gekeken naar het bedrag, het percentage en de definitie van beheerskosten. Wat beheerskosten en overige kosten betreft is het niet ons doel voor te schrijven welk percentage van beheerskosten aanvaardbaar is, maar de inzichtelijkheid van deze en andere kosten te bevorderen.



We constateerden dat van de 43 organisaties die informatie verstrekt hebben over de tsunamihulp 10 organisaties (23%) specifieke informatie over met de tsunami verband houdende beheerskosten en kosten fondsenwerving hebben verstrekt, 23 organisaties (53%) dergelijke informatie niet verstrekt hebben en 5 organisaties (12%) hierover geen gespecificeerde informatie verstrekt hebben. Ook zijn we nagegaan of de definities van beheerskosten en overige kosten zoals die in de jaarverslagen en jaarrekeningen gehanteerd werden transparant waren. Slechts 4 organisaties (9%) bleken informatie te verstrekken over de gebruikte definities; deze verschilden alle 4 van elkaar en konden gemakkelijk tot uiteenlopende kostenberekeningen leiden.

23

We hebben ook de beschikbare literatuur bestudeerd en de conclusie was dat er op internationaal niveau geen duidelijke consensus bestaat over de definitie van beheerskosten.

De SHO heeft in haar Financieel Reglement een definitie opgenomen van beheerskosten (aldaar "apparaatskosten" genoemd: kosten in het kader van de voorbereiding en coördinatie van de uitvoering van directe hulpactiviteiten) en aangegeven van welke werkzaamheden de kosten als beheerskosten beschouwd zouden moeten worden (voorbereiding van projectvoorstellen, beoordeling van projectvoorstellen, besluitvorming omtrent projectvoorstellen, technische advisering aan het internationale hoofdkantoor of lokale partners, financieel beheer, rapportage, overhead, onderhouden van externe contacten). In het Reglement is verder bepaald dat minimaal 94% van de ontvangen middelen besteed moet worden aan directe hulpactiviteiten en dat maximaal 6% uitgegeven mag worden voor de voorbereiding en coördinatie van dergelijke activiteiten. De kosten van regiokantoren van lokale partners worden beschouwd als bestedingen in het kader van de directe hulpactiviteiten.

We constateerden dat de eis van beperking van de beheerskosten slechts geldt voor een deel van de hulpstroom en bij de SHO alleen voor het eerste deel van die stroom: het gestelde maximum of plafond voor beheerskosten is alleen van toepassing op middelen die van een SHO-lid of gastorganisatie naar de volgende organisatie in de keten vloeien, en niet op de verdere schakels in de keten. Als een NGO middelen ontvangt en deze bijvoorbeeld doorgeeft aan de internationale koepel, geldt het maximum alleen voor die NGO zelf, niet voor de koepelorganisatie in kwestie. Dat geldt ook voor doorgiftekanaalen als de Verenigde Naties, de Europese Commissie, de Wereldbank en voor overheidslichamen in de ontvangende landen (overheidslichamen geven geen inzicht in hun beheerskosten).



In ons onderzoek hebben we verschillende voorbeelden van limitering van beheerskosten aangetroffen, maar daar waar de hulpstroom gevolgd kan worden blijken de desbetreffende voorschriften duidelijk niet te gelden voor de hulpstroom in zijn geheel.

2.4.4.2 Rente

Een ander onderdeel van de dieptestudie naar de Nederlandse tsunami-gerelateerde hulpstromen betrof een analyse van de met tsunamigelden verband houdende rentebaten en -lasten. Bestudering van de 43 jaarverslagen en jaarrekeningen wees uit dat 7 organisaties een aparte verantwoording opgesteld hadden voor rente die was ontvangen op tsunami-gelden, voor een totaalbedrag van € 997.175.

2.4.5 Bevindingen met betrekking tot de controle door hulporganisaties

In onze dieptestudie hebben we ook informatie verzameld over de certificering van de verstrekte informatie en onderzocht of al dan niet een onvoorwaardelijk goedkeurende accountantsverklaring afgegeven was.

In 72% van de gevallen konden we vaststellen dat een accountant voor de jaarverslagen en jaarrekeningen een onvoorwaardelijk goedkeurende verklaring afgegeven had. Voor de overige gevallen moesten we meer onderzoek verrichten, maar ook daar bleek uiteindelijk een onvoorwaardelijk goedkeurende verklaring voorhanden; men had deze simpelweg niet genoemd in de gepubliceerde informatie.

Onderzoek naar de door de externe accountant gehanteerde criteria leverde de bevinding op dat bij 25% (11 gevallen) in de afgegeven verklaring of verstrekte informatie (jaarverslag, jaarrekening, website) niet aangegeven werd welke criteria waren gebruikt. In de meeste gevallen werd verwezen naar de Richtlijn Fondsenwervende Instellingen (RJ 650).

Onze conclusie is dat organisaties die betrokken zijn bij het verlenen of doorgeven van hulp gelden voor de tsunami voldoen aan de geldende regels en voorschriften. Door het gebrek aan transparantie is het evenwel onmogelijk de geldstromen van oorsprong naar bestemming te volgen. Dit hangt samen met het doel waarvoor de jaarverslagen en jaarrekeningen worden opgesteld: ze zijn niet bedoeld om informatie te verschaffen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van hulp gelden, maar over het feit of de gelden goed geadministreerd zijn. Onderzoek van het door particuliere accountants uitgevoerde certificeringsproces wijst uit dat door die accountants een oordeel



gegeven wordt over het verantwoordings- en verslagleggingsstelsel, de interne controleprocedures en de afspraken inzake toezicht met partnerorganisaties.

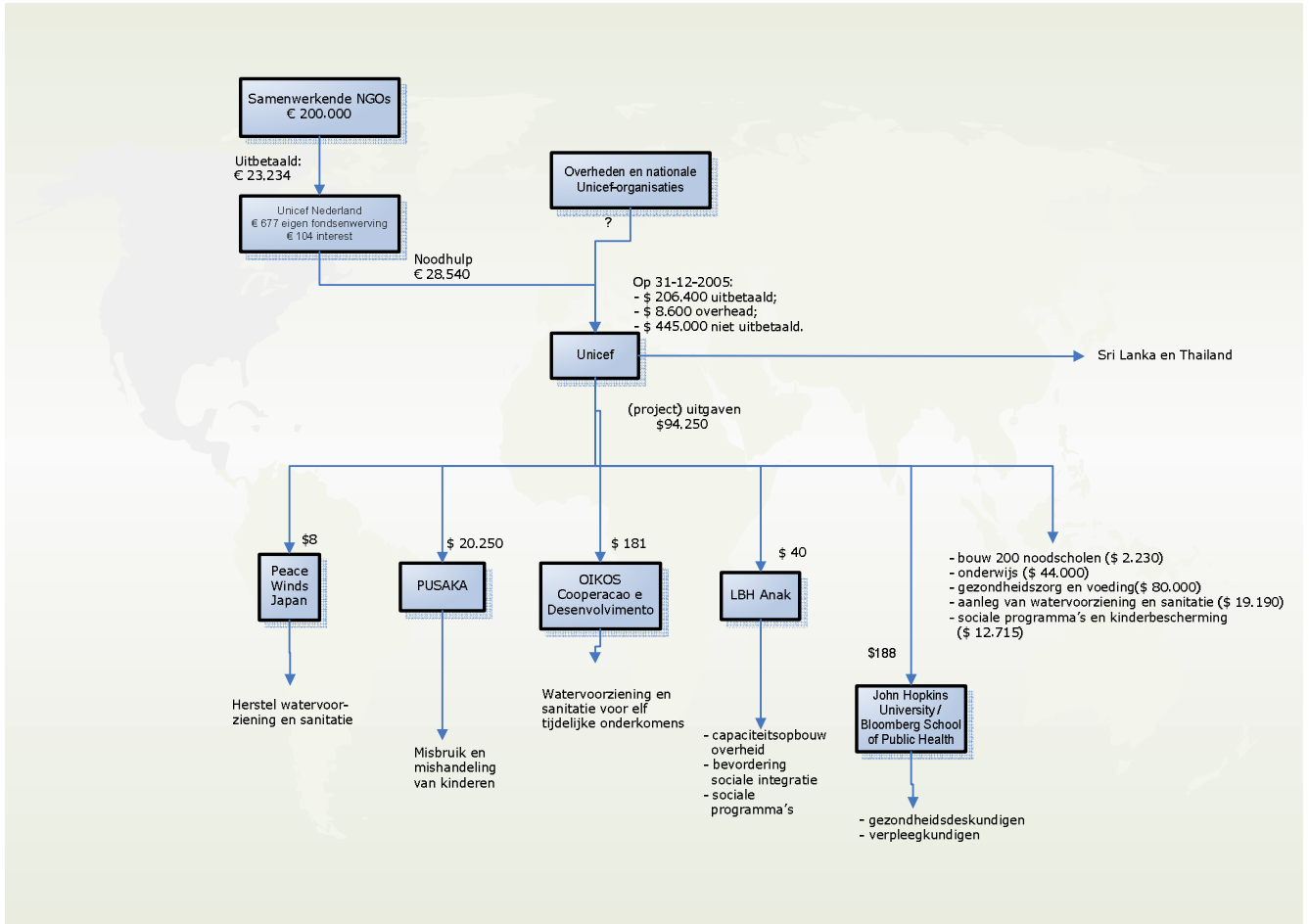
25

Wat de tsunamihulp betreft kwamen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de SHO overeen dat de organisatie een aparte verantwoording zou opstellen over de besteding van publieke middelen en dat voor de beheerskosten een maximum van 2% gehanteerd zou worden. Uit ons onderzoek naar de Nederlandse tsunamigerelateerde hulpstromen blijkt dat de leden van de SHO en de gastorganisaties over de ontvangen Nederlandse publieke middelen inderdaad separaat verantwoording hebben afgelegd. De financiële controle van de Algemene Rekenkamer voor het begrotingsjaar 2006 heeft geen onregelmatigheden aan het licht gebracht in de verantwoordingsinformatie die de samenwerkende hulporganisaties apart voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben opgesteld.



Bijlage I Voorbeeld van doorgifte van tsunamihulp via een internationale koepelorganisatie

Unicef – dieptestudie Indonesië (x 1000)



Projectteam

Dhr. drs. E.C. Jongma (projectleider)
Dhr. drs. E.E. Philipsen
Mw. drs. K.R.M. Rentenaar RA
Dhr. mr. C.R. Broer
Mw. drs. S.W. Mathijssen
Dhr. G. Engelaar
Mw. drs. R. Sibilio
Dhr. drs. P.A.M. Boeding

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 43 00
fax (070) 342 41 30
www.rekenkamer.nl

Ontwerp

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

ImageSelect

Graphics

Nicole Smulders