

Vergaderjaar 1997–1998

25 995

Toezicht op de FMO

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

Samenvatting

1	De FMO
1.1	Inleiding
1.2	Grondslag, doel en structuur FMO
1.3	Controlebevoegdheden Rekenkamer

2	Toezicht
2.1	Algemeen
2.2	Controle door minister van Financiën
2.3	Controleprotocol
2.4	Aanwijzingsbevoegdheid
2.5	Commissarissen van overheidswege
2.6	De Overeenkomst
2.7	Evaluatie Overeenkomst
2.8	Conclusies

3 Informatie

3.1.	Inleiding
------	-----------

Blz.	3.2	Verslagen	14
	3.3	Criterionota	15
5	3.3.1	Algemene financieringscriteria	15
	3.3.2	Landcriteria	15
7	3.4	Beleidsoverleg	17
7	3.5	Evaluatie	18
7	3.6	Conclusies	19
8			
	4	Conclusies en aanbevelingen	21
9	4.1	Conclusies	21
9	4.2	Aanbevelingen	22
9			
	5	Antwoord ministers en reactie Rekenkamer	23
10	5.1	Algemeen	23
10	5.2	Kwantificering resultaten	23
11	5.3	Operationalisering van de criteria	23
12	5.4	Besteding van de kapitaalmarkt middelen	24
13	5.5	Eigendom Ontwikkelingsfonds	24
	5.6	Informatievoorziening over ontwikkelingsgerichtheid	24
14	5.7	Relatie Staat – FMO	24
14	5.8	Nawoord Rekenkamer	25

Samenvatting

De Rekenkamer onderzocht hoe de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking toezicht hielden op de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). De FMO levert een bijdrage aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. De Staat financiert voor een belangrijk deel de activiteiten van de FMO. In 1991 sloten de Staat en de FMO een Overeenkomst voor 15 jaar gericht op de financiële verzelfstandiging van de FMO. Daarbij verplichtte de Staat zich wel om de FMO in die periode ruim 1,5 miljard ter beschikking te stellen, maar er werd geen duidelijke koppeling tussen prestaties (in de zin van producten en effecten) en middelen voor de FMO vastgelegd.

De FMO is er sinds 1991 in geslaagd om de kwaliteit van de portefeuille gestaag te verbeteren. In 1994 was er voor het eerst een beperkte nettowinst en voor de jaren 1995 en 1996 werd zelfs een stijging van de winst gerealiseerd.

De informatie van de FMO aan de ministers bleek geen inzicht te geven in de ontwikkelingsgerichtheid van de individuele nieuwe projecten. Het inhoudelijk jaarverslag geeft wel een duidelijk beeld van de ontwikkelingen binnen het werkkterrein van de FMO, van de prestaties in financieel opzicht en van het gerealiseerde en voorgenomen beleid. Het jaarverslag geeft echter geen inzicht in het belang van gerealiseerde investeringen voor de economische en sociale vooruitgang van het desbetreffende land. Informatie hierover in het jaarverslag, of eventueel in een meer vertrouwelijke rapportage aan de Staat zou meer inzicht kunnen geven in de ontwikkelingsgerichtheid van de activiteiten van de FMO. Hierover is echter in de Overeenkomst niets afgesproken.

In de Criterionota (een bijlage bij de Overeenkomst) staan criteria die de landenkeuze regelen. In deze criteria is vastgelegd dat de FMO er naar zal streven minimaal 80% van haar investeringen ten laste van het Ontwikkelingsfonds te realiseren in de «low-income economies» en de «lower middle-income economies». De afspraak over het aandeel van de armste landen in de FMO-portefeuille is een middel om de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO-activiteiten ten aanzien van de landenkeuze te waarborgen. Niettemin daalde het aandeel van de financieringen in lagere inkomenslanden in de periode 1989–1995 aanzienlijk, maar bleef in het algemeen boven de 80%. Dit met uitzondering van het aandeel van de FMO-portefeuille dat in Afrika is geïnvesteerd: dit daalde van 48% (1987) naar 17% (1996). De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft al jaren geleden in een beleidsoverleg gesteld dat dit aandeel niet verder mocht teruglopen. Op formele gronden kan hij echter op dit punt geen eisen stellen.

Als belangrijke uitzondering op de landenafpraak gold dat FMO geen projecten zou uitvoeren in Europese landen. In een beleidsoverleg van eind 1992 gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking echter aan dat de FMO voortaan mocht opereren in Oost-Europa, mits dit niet met geld van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking zou gebeuren. Dit betekent dat de FMO hetzij door andere aandeelhouders opgebrachte middelen, hetzij op de kapitaalmarkt opgenomen leningen kan gebruiken voor financieringen in Oost-Europese landen. De Rekenkamer merkt op, dat voor financieringen in Oost-Europa geen specifieke goedkeuring van de minister hoeft te worden gevraagd, zoals voor andere landen wel verplicht is. Om een mogelijke spanning tussen de belangen van de FMO en het overheidsbeleid inzake ontwikkelingssamenwerking te vermijden lijkt het de Rekenkamer raadzaam over deze bestedingen afspraken vast te leggen.

De Rekenkamer merkt op dat in de Overeenkomst naast het ontbreken van de koppeling tussen prestaties en middelen, er ook geen duidelijkheid is over of, wanneer en onder welke voorwaarden de middelenvoorziening door de Staat kan worden aangepast. Daarmee ontnam de Staat zich een belangrijk instrument om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen door de FMO te waarborgen.

Omdat de Overeenkomst na 2005 eenzijdig kan worden opgezegd is onduidelijk welke toezichtsmogelijkheden voor de Staat dan nog overblijven. Aangezien het eigendomsrecht van het Ontwikkelingsfonds in de Overeenkomst niet duidelijk is bepaald, is evenmin duidelijk wat met het Fonds na eventuele opzegging van de Overeenkomst dient te gebeuren.

De werking van de Overeenkomst werd eind december 1997 geëvalueerd. De verwachting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is dat begin 1998 besluitvorming over wijziging van de Overeenkomst kan plaatsvinden.

De Rekenkamer beval aan bij de te verwachten wijziging van de Overeenkomst de verplichtingen van beide partijen duidelijk vast te leggen in de vorm van duidelijk meetbare prestaties, afspraken te maken over informatievoorziening, evaluaties, eventuele bijstelling van de Overeenkomst en over de consequenties van opzegging ervan.

De ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking gaven in hun antwoord aan deze aanbevelingen ter harte te zullen nemen. Het leek de ministers echter niet noodzakelijk om de verplichtingen van beide partijen duidelijker vast te leggen. Wel kondigden zij aan de criterianota op enkele punten aan te passen om onder andere de ontwikkelingsgerichtheid duidelijker tot haar recht te laten komen.

De Rekenkamer merkt op dat niets lastiger is dan inspanningen om te zetten in meetbare resultaten. Toch meent zij, dat stelselmatig gepoogd moet worden een relatie aan te brengen tussen de bijdrage van de Staat enerzijds en de meetbaarheid van de daarmee te behalen resultaten anderzijds.

Tegen de achtergrond van een relatie Staat-FMO voor een voorszijnde voortschrijdende periode van twaalf jaar en het voornemen van een evaluatie telkenmale na vijf jaar lijkt het de Rekenkamer wenselijk dat nu reeds vastgelegd wordt dat de eerstvolgende evaluatie mede betreft de mate van meetbaarheid van de resultaten.

De Rekenkamer wacht met belangstelling af op welke wijze de ministers de uitkomsten van de evaluaties en de conclusies van het Rekenkameronderzoek in de nieuwe overeenkomst zullen verwerken.

1 DE FMO

1.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht in het voorjaar van 1996 en eind 1997 hoe de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking toezicht hielden op de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO). Nagegaan is of de ministers beschikken over voldoende toezichtsmogelijkheden en informatie om een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van de aan de FMO ter beschikking gestelde rijksmiddelen te waarborgen. Uitgangspunt hiervoor was de overeenkomst tussen de Staat en de FMO uit maart 1991, waarbij de Staat maximaal f 1,45 miljard aan de FMO toezegde. Aan tijdelijke bijdragen voor rentelasten, apparaatskosten en reservevorming werd voor de periode van 1990 tot en met 1997 nog in totaal f 108 miljoen toegezegd. De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1998 aan de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze gaven hun reactie op het rapport van de Rekenkamer bij brief van 10 maart 1998. De reactie is op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 5.

1.2 Grondslag, doel en structuur FMO

De FMO is na een wettelijke machtiging in 1970 door de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking als naamloze vennootschap opgericht. De doelstelling van de FMO is het leveren van een bijdrage aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. De instrumenten daarvoor waren het verstrekken van leningen aan bedrijven en beroepsbeoefenaren (de directe financiering) en deelname in het kapitaal van respectievelijk verstrekken van leningen aan ontwikkelingsbanken (de indirecte financiering). De Staat nam voor 50% deel en had bovendien een belangrijke stem in de besluitvorming over financieringsprojecten. In 1977 heeft de Staat na wettelijke machtiging zijn aandeel vergroot tot 51%, onder gelijktijdige wijziging van de doelstelling van de FMO, in die zin dat de FMO activiteiten zou moeten ontplooiën die in overeenstemming dienden te zijn met het regeringsbeleid inzake Ontwikkelingssamenwerking (Wet Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden 1977, Stb. 1977, 296; hierna FMO-wet).

De FMO werd in de eerste twintig jaar (van 1970–1990) gefinancierd met begrotingsmiddelen van Ontwikkelingssamenwerking (f 160 miljoen) en met opgenomen kapitaalmarktmiddelen, waarvoor de minister van Financiën garanties verleende (f 550 miljoen). De FMO leed in deze periode verliezen die ten laste van het hulplafond voor Ontwikkelingssamenwerking werden opgevangen. Dit kostte Ontwikkelingssamenwerking in totaal f 286 miljoen, waarvan ruim f 110 miljoen voor de periode 1985–1989.

Vanwege deze substantiële verliezen werd in maart 1991 de relatie tussen de Staat en de FMO met een overeenkomst geherstructureerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 300 V, nr. 107, hierna: Herstructureringsnotitie). Met deze overeenkomst (hierna: de Overeenkomst) werd gestreefd naar beheersbaarheid van de financiële lasten voor de Staat, een doelmatiger instrumentarium voor de FMO (zoals de mogelijkheid van uitlenen in lokale valuta), eindigheid van de financiële bijdragen van Ontwikkelingssamenwerking en een bedrijfsmatiger functioneren van de FMO. De FMO werd met de herstructurering tevens omgevormd tot een zogenoemde structuurvennootschap. Dit had onder meer tot gevolg dat de beslissingsbevoegdheid over financieringsprojecten voortaan bij de Raad van Commissarissen kwam te liggen. De minister van Financiën benoemt vier van de twaalf leden van deze Raad.

De Staat verplichtte zich ingevolge de Overeenkomst om de FMO uiterlijk in 2005 van zoveel begrotingsmiddelen ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking te voorzien dat zij een eigen vermogen van f 1,1 miljard zou hebben opgebouwd. Gecombineerd met door de FMO te lenen vreemd vermogen zou zij blijkens berekeningen in de Herstructureringsnotitie een jaaromzet aan nieuwe financieringen van f 200 miljoen kunnen realiseren. De te behalen omvang van het eigen vermogen werd in 1992 verhoogd tot f 1,45 miljard in verband met het afschaffen van de staatsgarantie op het lenen van kapitaalmarkt middelen.

Met de Overeenkomst van 1991 verviel de eerder genoemde garantstelling door het Ministerie van Financiën voor verliezen van de FMO met gelden van Ontwikkelingssamenwerking. Hiervoor in de plaats kwam een instandhoudingsverplichting (de «vangnetconstructie»), waarbij de Staat, als de FMO de bestaande reserves heeft uitgeput, alleen borg staat voor niet-normale bedrijfsrisico's (onvoorziene politieke problemen of ineenstorting van de wereldeconomie), die het voortbestaan van de FMO in gevaar brengen. Ook werd de Staat verplicht te voorkomen dat de FMO niet zou kunnen voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van op de kapitaalmarkt opgenomen leningen en verplichtingen die voortvloeien uit het onderhouden van een adequaat apparaat.

In de Overeenkomst staan tevens criteria die bindend zijn voor de FMO bij de keuze van landen, economische sectoren en projecten (de «Criteria-nota»). Om voor de Staat voldoende invloed op de FMO te waarborgen zijn daarnaast afspraken vastgelegd over een rapportageplicht van de FMO, een aanwijzingsbevoegdheid voor de Staat, een halfjaarlijks te houden beleidsoverleg en de samenstelling en werkwijze van de Raad van Commissarissen en de Projecten Commissie. Volgens de betrokken ministers waren er, zo stelden zij in de Herstructureringsnotitie, dus voldoende waarborgen om een eventueel spanningsveld tussen de belangen van de FMO en het overheidsbeleid inzake Ontwikkelingssamenwerking te vermijden.

1.3 Controlebevoegdheden Rekenkamer

De oorspronkelijke probleemstelling van het Rekenkameronderzoek betrof, behalve het toezicht door de Staat, de interne voorzieningen van de FMO die moeten leiden tot een rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen en de wijze waarop de FMO haar taken, zoals vastgelegd in de FMO-wet en de statuten, uitvoert. Daarvoor is onderzoek ter plaatse nodig. De Rekenkamer heeft deze bevoegdheid op grond van artikel 59 van de Comptabiliteitswet. De FMO heeft de bevoegdheden ingevolge artikel 59 waarmee de Rekenkamer ook het Ontwikkelingsfonds van de FMO (ten tijde van het onderzoek circa f 600 miljoen) in haar onderzoek zou kunnen betrekken betwist, naar het oordeel van de Rekenkamer ten onrechte.

De Rekenkamer heeft evenwel om praktische redenen van dit onderzoek ter plaatse afgezien. Zij heeft zich tot de minister van Financiën – in verband met diens verantwoordelijkheid voor de Comptabiliteitswet – en de Staten-Generaal gewend om de problemen met de interpretatie van de wet in algemene zin aan de orde te stellen.

Deze praktische beperking heeft tot gevolg dat de Rekenkamer slechts ten dele een oordeel heeft kunnen vormen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de aan de FMO ter beschikking gestelde middelen.

2 TOEZICHT

2.1 Algemeen

De FMO is in de loop der jaren op grotere afstand van de Staat geplaatst, in het verlengde van de sinds 1991 beoogde grotere zelfstandigheid van de FMO. Een aantal bevoegdheden op het terrein van toezicht en sturing ligt, sinds de FMO het regime van structuurvennootschap aannam, bij de Raad van Commissarissen. Voorbeelden hiervan zijn benoeming en ontslag van bestuursleden, goedkeuring van bestuursbesluiten over grote investeringen en fusie alsmede vaststelling van de jaarrekening. Een toezichtinstrument waarover de Staat beschikt is de bevoegdheid om commissarissen van overheidswege te benoemen.

In de FMO-wet van 1977 en de Overeenkomst van 1991 is eveneens een aantal toezichtinstrumenten vastgelegd.

Toetsings- en sturingsinstrumenten die ministers normaliter hanteren bij op afstand geplaatste instellingen (bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen), zoals goedkeuring vooraf van een begroting en een jaarplan en het recht op benoeming van bestuursleden, verdragen zich niet goed met het karakter van een vennootschap en, in het geval van de FMO, ook niet met de sinds 1991 beoogde grotere zelfstandigheid van de FMO.

De Rekenkamer acht het, gelet op deze beperkingen, voor een goede toezichtsuitoefening van belang dat de Staat de beschikbare mogelijkheden om het beleid en de taakuitvoering van de FMO te toetsen en, zij het op afstand, zonodig bij te sturen in de beleidsuitvoering, volledig benut. De ministers dienen daartoe naar de mening van de Rekenkamer ten minste de volgende toezichtsmogelijkheden bij contract vast te leggen: concrete en toetsbare verplichtingen voor beide partijen, een periodiek overleg over de uitvoering, duidelijke afspraken over de informatievoorziening, duidelijke evaluatie-afspraken en de mogelijkheid tot bijstelling van afspraken.

De toezichtsmogelijkheden van de Staat op de FMO worden in dit hoofdstuk behandeld.

2.2 Controle door minister van Financiën

De FMO is ingevolge de Overeenkomst verplicht om medewerkers van Financiën toegang, inzage in bescheiden en medewerking te verlenen. De Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) rapporteert hierover jaarlijks aan de minister van Financiën. Het onderzoek van de DAR is specifiek gericht op de financiële verhoudingen en geldstromen tussen de Staat en de FMO. Zij steunt daarbij grotendeels op de jaarrekening en extern accountants-onderzoek. Zij beoordeelt de opzet van de administratieve organisatie en ziet erop toe dat de aanbevelingen van de accountant worden uitgevoerd. De DAR doet geen zelfstandig onderzoek naar de werking van de administratieve organisatie en de interne controle. De controle van de FMO heeft, blijkens de rapportages van de DAR, tot nu toe geen bijzonderheden opgeleverd.

2.3 Controleprotocol

In maart 1995 is er tussen het Ministerie van Financiën en de FMO een controleprotocol tot stand gekomen, waarin nadere eisen worden gesteld aan de uitvoering van de accountantscontrole van de FMO, in verband met de voorwaarden die de Staat heeft gesteld bij het verstrekken van bijdragen aan de FMO. Deze eisen gaan vooral over het naleven door de FMO van alle overeengekomen bepalingen en procedures.

De huisaccountant van de FMO moet in een aangepaste verklaring

melden of de in de jaarrekening getoonde uitgaven voldoen aan de eisen van rechtmatigheid zoals geformuleerd in het controleprotocol, en in het geval van geconstateerde afwijkingen daarover zijn bevindingen vermelden.

Het protocol voorziet tevens in de mogelijkheid tot review, door een door het Ministerie van Financiën aan te wijzen accountant, bij de fungerende huisaccountant van de FMO om te toetsen of de huisaccountant het controleprotocol naleeft. Met de inwerkingtreding van het protocol zal de DAR-controle grotendeels komen te vervallen.

Het protocol is inmiddels toegepast voor de jaren 1995 en 1996. De jaarrekeningen voldeden, zo blijkt uit de verklaringen, behoudens een aantal opmerkingen, aan de eisen van rechtmatigheid volgens het controleprotocol. De FMO heeft naar aanleiding van de rapportage over 1995 op een aantal opmerkingen schriftelijke toelichting gegeven c.q. nadere actie aangekondigd. Uit informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd duidelijk dat deze opmerkingen waarschijnlijk voor een eerstvolgend beleidsoverleg, naar verwachting na de vaststelling van een nieuwe Overeenkomst, zullen worden geagendeerd.

De DAR is voornemens, zo bleek in december 1997, om in een gecombineerde reviewrapportage over 1995 en 1996 slechts in algemene zin over de verklaringen te rapporteren. De dienst acht het voeren van besprekingen met de FMO over de controlebevindingen een taak van Ontwikkelingssamenwerking. De DAR acht het, mede gezien zijn huidige, met name adviserende taken voor de hand liggen dat de reviewbevoegdheden bij de opstelling van een nieuwe Overeenkomst worden overgeheveld naar de Accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De DAR is van plan om een voorstel van deze strekking op te nemen in zijn reviewrapportage.

2.4 Aanwijzingsbevoegdheid

De minister van Financiën heeft een beperkte aanwijzingsbevoegdheid op grond van de Overeenkomst. Als de Staat redelijkerwijs vermoedt, dat de financiële situatie van de FMO zodanig verslechtert, dat het te verwachten is dat de FMO een beroep zal doen op de instandhoudingsverplichting van de Staat, kan de minister van Financiën de FMO redelijke aanwijzingen geven voor de algemene lijnen van het financiële en economische beleid. Tot op heden heeft de minister geen gebruik behoeven te maken van deze bevoegdheid.

2.5 Commissarissen van overheidswege

Ook na de herstructurering en het invoeren van het regime van een structuurvennootschap bij de FMO bleef de Staat er belang aan hechten om van overheidswege vier commissarissen te benoemen. De minister van Financiën benoemt deze vier, van wie twee in overeenstemming met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De vier door de minister van Financiën benoemde overheidscommissarissen zijn afkomstig van de ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Een commissaris van overheidswege moet zorgen voor een goede communicatie tussen departement en vennootschap. Daarnaast is van belang dat de minister de commissaris van advies mag (doen) voorzien, al blijft de commissaris vrij en onafhankelijk in zijn oordeel (Regeringsstandpunt inzake Commissarissen van overheidswege, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 064, nrs. 1–2).

De commissaris die in overeenstemming met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is benoemd, onderhield ten tijde van het onderzoek geen regelmatige communicatie met het Ministerie van Buitenlandse

Zaken. Evenmin stelde de commissaris de desbetreffende beleidsdirectie in de gelegenheid om hem van enig advies over de FMO te voorzien. In 1997 is hierin blijkens informatie van Ontwikkelingssamenwerking verbetering gebracht; inmiddels vindt weer regelmatig overleg plaats tussen de commissaris en Ontwikkelingssamenwerking. De door het Ministerie van Financiën voorgedragen commissaris had steeds regelmatig contact met de relevante beleidsdirectie van het ministerie en kreeg daar ook advies.

2.6 De Overeenkomst

De Overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd en beide partijen kunnen haar niet opzeggen vóór 2006. Omdat de FMO middellange termijnfinancieringen verstrekt, is het voor haar noodzakelijk om ook voor de eigen middelenvoorziening een langer termijnperspectief te hebben. In de Overeenkomst is daarom vastgelegd dat de Staat de FMO gedurende de looptijd van de Overeenkomst maximaal f 1,45 miljard zou verstrekken. De Rekenkamer constateert dat in de Overeenkomst geen duidelijke afspraken zijn opgenomen over een door de FMO te realiseren, meetbaar resultaat. De Rekenkamer denkt daarbij aan omzet, winstgevendheid en dividenduitkering van de FMO, maar ook aan de ontwikkelingsgerichtheid (zie hiervoor 4.2). Vanuit de Staat gezien betekent dit, gekoppeld aan de praktische onmogelijkheid om de overeenkomst tussentijds op te zeggen, een belangrijke beperking om de resultaten van de FMO te toetsen en daar, binnen de kaders van de verzelfstandigde positie van de FMO, invloed op uit te oefenen.

Een van de doelstellingen van de herstructurering is het bereiken van financiële zelfstandigheid van de FMO uiterlijk in 2005. Volgens berekeningen in de Herstructureringsnotitie zou de FMO daarbij een activiteiten-niveau van f 200 miljoen aan nieuwe financieringen per jaar kunnen realiseren. Mochten tussentijds andere inzichten ontstaan over de hiervoor benodigde middelen, aldus de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in een briefwisseling in 1990 met de minister van Financiën, dan zou nader overlegd moeten worden over de omvang van de middeleninzet en het tijdpad. Daarom werd een vierjaarlijkse gezamenlijke evaluatie over de voortgang van de financiële herstructurering afgesproken, die zou kunnen leiden tot een bijsturing. De minister van Financiën meende dat, als bij een evaluatie zou blijken dat een toereikend draagvlak reeds bij een lager niveau aan begrotingsmiddelen zou zijn bereikt, niet alle afgesproken begrotingsmiddelen moesten worden verstrekt. In de Overeenkomst zijn deze uitgangspunten echter niet vastgelegd. Gelet op de hardheid van de afspraken in de Overeenkomst is het de vraag of de Staat wel in staat is om de middelenvoorziening en/of het bijbehorende tijdpad aan te passen. Gelet op het reeds bereikte activiteitsniveau van de FMO in 1995 (ruim f 400 miljoen aan uitbetalingen) en de toename van dit niveau met bijna f 200 miljoen in 1996, zou er aanleiding tot aanpassing van de middelenvoorziening kunnen zijn.

Ook is er in de Overeenkomst geen rekening mee gehouden dat de FMO delen van de winst zou kunnen toevoegen aan het Ontwikkelingsfonds. Die toevoegingen zouden, al dan niet ten dele, in mindering kunnen komen op de staatsbijdrage. Dit geldt te meer nu blijkt dat er, behalve van een snelle groei van de FMO-portefeuille, ook sprake is van een veel snellere realisatie van en toename in de winstcijfers dan verwacht in de Herstructureringsnotitie. De FMO heeft over de afgelopen drie boekjaren een nettowinst van respectievelijk ruim f 14 miljoen (1994), ruim f 21 miljoen (1995) en bijna f 28 miljoen (1996) behaald. De Rekenkamer merkt

hierbij op dat de prikkel die uitgaat van de winst op een efficiënte bedrijfsvoering evenwel niet geheel zou dienen te verdwijnen.

Na 2005 kan de Overeenkomst door elk van beide partijen eenzijdig worden opgezegd. In dat geval vervallen de instandhoudingsverplichting van de Staat en de toezichtsmogelijkheden die in de Overeenkomst zijn opgenomen. De eigendom van de middelen in het Ontwikkelingsfonds is in dat geval niet geregeld en evenmin is vastgelegd wat er dan met de aan de FMO ter beschikking gestelde rijksbijdragen gebeurt. De Staat en de FMO blijken verschillende opvattingen te hebben over de vraag van het eigendomsrecht. Financiën en Ontwikkelingssamenwerking blijken van mening dat bij eventuele opzegging de rijksmiddelen terugvloeien naar de Staat; de FMO dat deze de vennootschap toebehoren.

Het is onduidelijk of, en zo ja onder welke omstandigheden of voorwaarden, de Staat na opzegging door één van beide partijen na 2005 in staat zal zijn desgewenst zijn middelen uit de FMO terug te trekken. In de statuten staat alleen dat bij liquidatie van de vennootschap de rijksmiddelen terugvloeien aan de Staat. Een besluit tot ontbinding van de vennootschap kan echter slechts genomen worden in een vergadering van aandeelhouders met (tenminste) driekwart van de uitgebrachte stemmen. De Staat, als 51% aandeelhouder, zou dus niet op eigen kracht de FMO kunnen opheffen.

Alle partijen benadrukten overigens dat het nooit de bedoeling is geweest of zal zijn om de FMO op te heffen. De Rekenkamer is van mening dat bij het vastleggen van een relatie tussen twee partijen de wederzijdse rechten en plichten in verschillende omstandigheden duidelijk moeten worden geregeld. De Overeenkomst is juist daarvoor een geëigend instrument.

2.7 Evaluatie Overeenkomst

In de Overeenkomst is opgenomen dat de Staat en de FMO de werking van de Overeenkomst van 1991 *na vijf jaar* (dus vanaf maart 1996) zouden evalueren. Deze afspraak bevat geen nadere details over reikwijdte en diepgang van het onderzoek. Uitdrukkelijk is gesteld dat de Staat en de FMO niet verplicht zijn in te stemmen met eventuele uit deze evaluatie resulterende voorstellen tot wijziging van de Overeenkomst.

De Rekenkamer merkt op dat deze afspraak niet strookt met de Herstructureringsnotitie aan de Tweede Kamer waarin sprake was van een gezamenlijke evaluatie van de voortgang van de financiële herstructurering *om de vier jaar*.

In het beleidsoverleg van maart 1996 heeft de Staat aangegeven dat het tijd is voor de in de Overeenkomst afgesproken evaluatie. De FMO had daarbij, zo bleek uit gesprekken tijdens het onderzoek, aanvankelijk vooral een evaluatie van het functioneren van de artikelen van de Overeenkomst voor ogen. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wilde hierbij tevens het functioneren van de FMO betrekken. Daarmee werd eveneens het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen van de FMO in de evaluatie betrokken. In het voorjaar van 1997 is gestart met de evaluatie van de werking van de Overeenkomst (zie ook 4.4 inzake de evaluatie van de directe en indirecte financiering). De Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën enerzijds en de FMO anderzijds voeren daartoe regelmatig overleg. In januari 1998 was over een groot aantal punten inmiddels overeenstemming bereikt. De nog openstaande punten betreffen onder andere de verrekening van de winst van de FMO met de contractueel verplichte bijdrage van Buitenlandse Zaken en de duur en opzegbaarheid van de overeenkomst, de overheidsbijdrage en de overheidsgarantie. Een definitief standpunt van de beide ministeries is nog niet tot stand gekomen.

2.8 Conclusies

De Rekenkamer constateert dat bij de herstructurering in 1991 van de FMO een aantal toezichtsmogelijkheden voor de Staat is gerealiseerd die recht doen aan de wens om de FMO een grotere zelfstandigheid te geven. De Rekenkamer concludeert dat de vastlegging van de wederzijdse rechten en plichten op een aantal punten voor verbetering vatbaar is. In de Overeenkomst zijn geen afspraken opgenomen over een door de FMO te realiseren, meetbaar resultaat. De Overeenkomst maakt niet duidelijk of, wanneer en onder welke voorwaarden de middelenvoorziening door de Staat kan worden aangepast. Evenmin is duidelijk wat er met de aan FMO ter beschikking gestelde Rijksbijdragen zal gebeuren na een eventuele eenzijdige opzegging van de Overeenkomst.

Om de rechtmatigheid van de bestedingen te waarborgen is in 1995 een protocol overeengekomen dat de controle door de huisaccountant op de naleving van de afspraken tussen de Staat en de FMO regelt.

Er was geruime tijd geen overleg tussen de door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voorgedragen commissaris bij de FMO en de desbetreffende beleidsdirectie op het ministerie.

In het voorjaar van 1997, een jaar later dan voorzien, is met de evaluatie van de werking van de Overeenkomst een aanvang gemaakt. De verwachting is dat begin 1998 besluitvorming over de wijziging van de Overeenkomst kan plaatsvinden.

3 INFORMATIE

3.1 Inleiding

Voor een goede toezichtuitoefening door de Staat is een basisvoorwaarde dat de Staat informatie ontvangt over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de in het geding zijnde rijksmiddelen.

Zij kan daarvoor beschikken over in de Overeenkomst van 1991 genoemde kwartaalrapportages, jaarverslagen en -rekeningen alsmede evaluaties.

3.2 Verslagen

De FMO is op grond van de Overeenkomst verplicht ieder kwartaal aan de beide verantwoordelijke bewindspersonen een rapportage te overleggen met een financieel overzicht van het afgelopen kwartaal en het kalenderjaar tot en met dat kwartaal. Deze rapportage moet onder meer een balans, resultatenrekening en een samenvattende analyse van de investeringsprojecten-portefeuille bevatten. In de praktijk blijkt dat de FMO aan deze verplichtingen niet ieder kwartaal maar, met toestemming van beide betrokken ministeries, elk half jaar voldoet, terwijl de samenvattende portefeuille-analyse jaarlijks wordt opgesteld. In het halfjaarlijks beleidsoverleg werd deze rapportage standaard als agendapunt opgevoerd en besproken. Uit de verslagen blijkt dat deze rapportage weinig aanleiding gaf tot discussie maar hooguit tot, voornamelijk technische, vragen. Sinds december 1996 heeft overigens geen formeel beleidsoverleg meer plaatsgevonden zoals in de Overeenkomst bedoeld. Wel was er regelmatig overleg tussen de Staat en de FMO; dit betrof met name de inhoud, reikwijdte en stand van zaken van de uit te voeren evaluaties (zie de paragrafen 3.7 en 4.4). Tevens kwamen hierbij actuele zaken aan de orde.

De FMO brengt ook een jaarverslag en een jaarrekening uit, die in de praktijk op het volgende beleidsoverleg worden besproken. Een externe accountant controleert de jaarrekening, wat in de opeenvolgende jaren resulteerde in een goedkeurende verklaring.

De financiële rapportages tonen aan dat de FMO er sinds 1991 in slaagt om de kwaliteit van de portefeuille gestaag te verbeteren. Ondanks de last van het «oude» (van voor 1991 daterende) deel van de portefeuille, is de FMO er in 1994 voor het eerst in geslaagd om een beperkte nettowinst en voor de jaren 1995 en 1996 zelfs een stijging van de winst te realiseren (zie 3.6).

De samenvattende portefeuille-analyse geeft goed inzicht in de omvang van de door de FMO ingeschatte risico's, verbonden aan de portefeuille en van de getroffen voorzieningen.

Het inhoudelijk jaarverslag geeft een duidelijk beeld op hoofdlijnen van de ontwikkelingen binnen het werkterrein van de FMO, van de prestaties in financieel opzicht en van het gerealiseerde en voorgenomen beleid. Het jaarverslag geeft echter geen inzicht in het belang van gerealiseerde investeringen voor de economische en sociale vooruitgang van het desbetreffende land. Informatie hierover in het jaarverslag, of eventueel in een meer vertrouwelijke rapportage aan de Staat zou meer inzicht kunnen geven in de ontwikkelingsgerichtheid van de activiteiten van de FMO op dit punt. In de Overeenkomst is hierover niets afgesproken.

3.3 Criterianota

3.3.1 Algemene financieringscriteria

In de Overeenkomst staat dat de FMO de door haar voorgenoemde financieringen van projecten bindend moet toetsen aan criteria voor de keuze van het land, de sector en het project en aan algemene financiële criteria (de «Criterianota» als annex bij de Overeenkomst).

In de Overeenkomst is precies aangegeven in welke landen de FMO mag opereren. In principe betreft dit alle landen die de Wereldbank rekent tot de «low-income economies» en de «middle-income economies». Sinds 1991 zijn er regelmatig nieuwe landen aan de Overeenkomst toegevoegd, meestal op verzoek van de FMO.

De criteria voor de sectorkeuze zijn zodanig geformuleerd dat alleen illegale activiteiten en activiteiten op het gebied van wapenering zijn uitgesloten.

Voor de individuele projectkeuze zijn in de Criterianota drie meer indicatieve hoofdvragen als criteria geformuleerd:

- valt het project binnen de doelstelling van de FMO?
- is het project onder de lokaal heersende omstandigheden uitvoerbaar c.q. haalbaar?
- levert het project een positieve bijdrage aan de portefeuille-ontwikkeling van de FMO?

Deze vragen zijn uitgewerkt in kwalitatieve subcriteria («duurzame en volwaardige werkgelegenheid in de context van het ontwikkelingsland»; «sponsors met een goede financiële standing»; «de economic rate of return dient voldoende positief te zijn»).

De algemene financieringscriteria beogen de risico's voor de FMO bij het verstrekken van financieringen zo veel mogelijk te beperken of anderszins af te dekken. De financieringscriteria kennen diverse kwalitatieve toevoegingen («redelijkerwijs te verwachten integrale opbrengsten»; «een adequate prijs/conditiestelling»; «kan getracht worden afdoende dekking te vinden»). Alleen de bepaling inzake het relatieve aandeel van de financiering in de totale projectkosten is in exactere bewoordingen uitgedrukt.

Tevens wordt in deze criteria de mogelijkheid genoemd voor de FMO om naast directe, ook indirecte (dat wil zeggen via andere financiële instellingen) financieringen te verstrekken. Indirecte financieringen kunnen worden verstrekt uit oogpunt van doelmatigheid, waardoor de FMO ook betrokken raakt bij relatief kleine investeringsprojecten.

De Rekenkamer constateert dat de criteria voor het handelen van de FMO die als annex bij de Overeenkomst zijn gevoegd mede door vele kwalitatieve criteria globaal en indicatief van karakter zijn. Hierdoor is, naar de mening van de Rekenkamer, het handelen van de FMO door de Staat niet geëxpliciteerd en gekwantificeerd en wordt concrete beoordeling van de FMO bemoeilijkt. De Rekenkamer is van mening dat bij het verzelfstandigingsstreven van de FMO past dat prestatienormen inzake producten en effecten worden vastgesteld, waarbij de weg waarlangs die normen bereikt worden in beginsel de discretionaire vrijheid van de FMO is.

3.3.2 Landencriteria

In de criteria die de landenkeuze regelen is vastgelegd dat de FMO er naar zal streven minimaal 80% van haar investeringen ten laste van het Ontwikkelingsfonds te realiseren in de «low-income economies» en de «lower middle-income economies». Voor deze categorisering wordt verwezen naar de indeling die de Wereldbank jaarlijks in haar World

Development report hanteert. In de periode 1989–1995 was sprake van een sterke afname van het aandeel van de landen in de laagste inkomensgroep, terwijl het aandeel van zowel de lagere als van de hogere middeninkomenslanden is toegenomen. Voor de twee categorieën, waarvoor het genoemde aandeel van minimaal 80% is afgesproken, geldt dat hun gezamenlijke aandeel over genoemde periode is afgenomen van 97% in 1989 tot 87% in 1995. De afspraak over het aandeel van de armste landen in de FMO-portefeuille is een middel om de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO-activiteiten ten aanzien van de landenkeuze te waarborgen. In de periode 1989–1995 is dus sprake geweest van een afnemende maar nog meer dan voldoende ontwikkelingsgerichtheid ten aanzien van de landenkeuze.

Bij de FMO-cijfers moet worden bedacht dat de FMO bij de presentatie van de indeling in landencategorieën uitgaat van het moment van investeren. Omdat de investeringen meestal een lange termijnkarakter (5 tot 10 jaar) hebben, kan het voorkomen dat een land tijdens de looptijd van de lening van een lagere naar een hogere inkomenscategorie klimt. Een voorbeeld hiervan is Mexico. De presentatie op basis van een geactualiseerde verdeling van de bestaande investeringsportefeuille over de landencategorieën van de Wereldbank geeft dus een andere uitkomst dan het jaarlijks door de FMO in haar jaarverslag vermelde percentage, dat uitgaat van de historische indeling op het moment van beslissen. Uitgaande van de actuele classificatie was het gezamenlijke aandeel van de beide inkomensgroepen over 1995 79% en over 1996 80%. Daarmee voldoet de FMO aan de minimum norm die in de overeenkomst is gesteld, maar krijgt de portefeuille een andere waardering dan op basis van de historische presentatie.

De Rekenkamer is van mening dat met een regelmatig geactualiseerde presentatie op basis van de jaarlijkse Wereldbank-indeling een dynamischer inzicht kan worden verkregen in de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO-portefeuille ten aanzien van de landenkeuze. Zij is verder van mening dat deze informatie voor de FMO van waarde kan zijn bij de nadruk die landencategorieën kunnen krijgen in haar investeringsbeleid en bij het nemen van beslissingen over nieuwe investeringen.

Als belangrijke uitzondering op de landenafpraak gold dat FMO geen projecten zou uitvoeren in Europese landen. In een beleidsoverleg van eind 1992 gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking echter aan dat de FMO voortaan mocht opereren in Oost-Europa, mits dit niet met geld van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking zou gebeuren. In 1994, maar vooral in 1995 en 1996 heeft de FMO een aantal nieuwe financieringen gecontracteerd in diverse Oosteuropese landen, waaronder Hongarije, Tsjechië en Slowakije voor een totaal bedrag van ruim f 46 miljoen per jaar over 1995 en 1996. Gelet op deze omvang kan de FMO deze financieringen niet opbrengen met door de andere aandeelhouders ingebrachte middelen. De Rekenkamer veronderstelt daarom dat deze financieringen geschieden met behulp van door de FMO op de kapitaalmarkt opgenomen leningen. Strikt genomen zijn dat geen middelen afkomstig van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, maar de FMO kan deze middelen alleen opnemen dankzij het inmiddels opgebouwde eigen vermogen, dat vrijwel geheel van Ontwikkelingssamenwerking afkomstig is. De FMO zou in beginsel het totale vreemd vermogen, dus niet de middelen van Ontwikkelingssamenwerking, kunnen gebruiken voor financieringen in Oosteuropese landen die de betreffende minister niet specifiek heeft goedgekeurd zoals voor andere landen wel het geval is. De Rekenkamer betwijfelt of dit nog zou passen binnen de doelstelling van de FMO en de afspraken in de Overeenkomst. Ten einde een mogelijke spanning tussen de belangen van de FMO en het overheidsbeleid inzake ontwikkelingssamenwerking (zie 2.2) te vermijden

lijkt het de Rekenkamer raadzaam over de besteding van deze categorie vermogen afspraken vast te leggen.

3.4 Beleidsoverleg

In de Overeenkomst en in de Criterianota staat dat de Staat en de FMO tweemaal per jaar beleidsoverleg voeren, waarin het door de FMO te voeren beleid zal worden besproken en waarin de criteria zonodig kunnen worden gewijzigd, met instemming van beide partijen. Uit de gespreksverslagen van dit overleg blijkt dat vooral gesproken wordt over de kwartaalrapportage, de jaarcijfers, de resultaten van de financiële herstructurering en het landenbeleid. Ook kan uit de verslagen worden opgemaakt dat de vertegenwoordigers van de Staat, gezien de bedrijfsresultaten van de FMO, een positief oordeel hebben over de financiële aspecten van de herstructurering.

Omdat het aandeel van de FMO-portefeuille, dat in Afrika is geïnvesteerd (1987: 48%, 1990: 40%, 1995: 20%, 1996: 17%) gestaag afneemt, heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking al jaren geleden in een beleidsoverleg gesteld dat dit aandeel niet verder mocht teruglopen. De FMO stelt in deze discussie dat zij meer dan gemiddelde aandacht besteedt aan mogelijke investeringen in Afrika, maar dat dit door gebrek aan voldoende mogelijkheden niet het gewenste resultaat heeft. In de Criterianota is alleen een inspanningsverplichting voor de FMO opgenomen voor investeringen in de armere landen als geheel, en geen specifieke doelstelling voor investeringen in Afrika. Op formele gronden kan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de FMO op dit punt dan ook geen eisen stellen. Wel zou hij het dalende aandeel van de groep lage inkomenslanden als zodanig aan de orde kunnen stellen. Dit is tot op heden echter niet gebeurd.

Bij brief van 19 oktober 1994 stelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking additionele financiering ter beschikking voor investeringen in Afrika ten laste van het Fonds Kleinbedrijf. In de brief werd bepaald dat over de additionele financiering zou worden besloten op basis van door de FMO in te dienen individuele projectvoorstellen.

Tot eind december 1997 had de FMO nog geen voorstellen voor de invulling van de additionele financiering van dit programma ingediend. Terwijl de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in juni 1995 extra middelen ter beschikking stelde voor het uitzetten van zogenoemd seed-capital (investeringskrediet voor startende ondernemers die geen regulier krediet krijgen) in Afrika en voor het opzetten van financiële instellingen, was nog geen overeenstemming tussen de Staat en de FMO over de precieze invulling van de besteding bereikt. Inmiddels was wel een medewerker bij de FMO belast met de portefeuille Afrika en met de bestemming van het seed capital.

Uit informatie van het ministerie werd duidelijk dat de in de brief van 19 oktober 1994 toegezegde additionele financiering voor investeringen in Afrika geen opvolging heeft gekregen. De door de FMO voor Ontwikkelingssamenwerking beheerde instrumenten Kleinbedrijffonds en Seed Capital Programma bieden volgens de minister voldoende ruime mogelijkheden voor de financiering van kleinbedrijfactiviteiten als in de genoemde brief bedoeld. De overeenkomst voor het Seed Capital programma tussen de Staat en de FMO werd op 12 januari 1998 ondertekend.

De regelmatig terugkerende discussie over het investeringsbeleid van de FMO in Afrika toont de beperkingen aan die het beleidsoverleg, mede door de globaal geformuleerde Criterianota, biedt voor eventuele bijsturing door de minister. Wel moet worden bedacht, dat in de Overeen-

komst met het oog op de verzelfstandiging van de FMO bewust beperkte toezichtsmogelijkheden voor de Staat zijn opgenomen en dat het treffen van aanvullende, meer in detail geregelde subsidieregelingen met een grotere rol voor de Staat op gespannen voet staat met de beoogde verzelfstandiging van de FMO. De Rekenkamer acht het in dit licht van belang dat de minister dan in ieder geval de mogelijkheden waarover hij wel beschikt (beleidsoverleg en eventueel aanpassing van de Criteria-nota), benut.

3.5 Evaluatie

Eind 1992 nam de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het initiatief tot een evaluatie van een deel van de FMO-activiteiten, namelijk de indirecte financieringen. Dit zijn financieringen die via lokale financiële instellingen worden verstrekt. Aanleiding hiervoor was het voornemen van de FMO het aandeel van de indirecte financieringen in haar portefeuille te vergroten. In eerste instantie verwees de FMO naar de afspraak dat evaluatie pas kon plaatsvinden na vijf jaar, dus in 1996. De minister vond echter dat een inhoudelijke evaluatie (van een deel) van het programma, gefinancierd met rijksmiddelen, los stond van evaluatie van de Overeenkomst en altijd mogelijk moest zijn. Het overleg over de opzet en wijze van uitvoering van deze evaluatie leidde uiteindelijk eind 1995 tot een compromis. De FMO accepteerde alleen een gezamenlijk overeengekomen evaluator, en zeker niet de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De FMO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken gingen in 1996 akkoord met een evaluatie onder begeleiding van een stuurgroep waarin een vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken en twee externe deskundigen zitting hebben. Het operationele gedeelte van de evaluatie is uitgevoerd door een extern adviesbureau onder leiding van een deskundige op het gebied van de internationale ontwikkelingsfinanciering. De evaluatie van de indirecte financieringen uit de periode 1985–1995 is in maart 1997 gepubliceerd. Met dezelfde organisatorische vormgeving zijn vervolgens de directe financieringen uit de periode 1991–1996 geëvalueerd. Hierover is november 1997 gerapporteerd. Beide evaluaties zijn door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd. De evaluaties dekken niet de voor rekening van de Staat door de FMO uitgevoerde regelingen Kleinbedrijffonds en Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA). De regeling IBTA is eerder, in 1993 separaat geëvalueerd (rapportage november 1993).

De evaluaties geven antwoord op de vragen naar

- de additionaliteit van FMO's investeringen (zouden de investeringen en financieringen toch wel tot stand zijn gekomen)
- de begunstigden van de FMO-leningen (landen, intermediairs en bedrijven)
- het functioneren van de begunstigde bedrijven na de lening (duurzaamheid)
- het effect van de financieringen op de financiële sector
- de bedrijfsvoering van de FMO zelf (hoe zelfstandig is zij bezig te worden).

De meeste van de indirecte financieringen voldoen blijkens de evaluatie aan de eisen van additionaliteit, alle onderzochte directe financieringen voldoen met grote waarschijnlijkheid aan de eisen voor additionaliteit. De indirecte financieringen hebben voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen bereikt, de directe financieringen hoofdzakelijk middelgrote en grote ondernemingen. Van de goedkeuringen voor financieringen is over de periode 1991–1996 80% in de lage-inkomens en lagere middeninkomenslanden terecht gekomen. De financieringen in Afrika zijn absoluut constant gebleven maar verhoudingsgewijs gedaald; dit

resultaat geeft volgens de evaluaties het beperkte Afrikaanse absorptievermogen weer. Van de onderzochte indirecte gefinancierde ondernemingen bleek 83% duurzaam te functioneren, tweederde van de direct gefinancierde ondernemingen bleek zowel duurzaam als kansrijk. De meeste ondernemingen waren in handen van lokale ondernemers en hadden lokaal hoger management in dienst. De vrouwen waren onder de directeuren spaarzaam vertegenwoordigd maar iets ruimer onder het kader en uitvoerend personeel. De grote meerderheid van de direct en indirect gefinancierde ondernemingen bleken voor de lokale omgeving bevredigende werkomstandigheden en sociale voorzieningen te scheppen. Veel van de onderzochte bedrijven scoorden redelijk op het punt van milieu. In april 1997 zond de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het evaluatierapport over de indirecte financieringen naar de Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Bij brief van 27 januari 1998 volgde het rapport over de evaluatie van de directe financieringen. De minister onderschrijft de conclusies van de beide evaluaties in hoofdlijnen. Wel stelt hij dat de FMO zich, zeker nu er sprake is van een positieve winstontwikkeling, risicovoller op zou kunnen stellen. De FMO zou een grotere katalyserende rol kunnen vervullen, met name voor Afrika. De minister ondersteunt de verschuiving van directe naar indirecte financieringen. De FMO zou zich voorts niet alleen moeten beperken tot steun aan de meer gevestigde financiële instellingen maar zich daarnaast actief en initiërend kunnen opstellen bij institutionele versterking van de financiële dienstverlening. De resultaten van de evaluaties zullen volgens de minister mede bepalend zijn voor de aanpassingen in de Overeenkomst Staat-FMO.

3.6 Conclusies

Informatie over de bedrijfsresultaten en over de rechtmatigheid van de bestedingen door de FMO bereikt de Staat door de halfjaarlijkse financiële rapportages, de jaarlijkse financiële en beleidsmatige verslaglegging en door de jaarlijkse samenvattende portefeuille-analyse. Deze informatie geeft een goed beeld van de bedrijfsresultaten, de omvang van de financiële risico's en het voorgenomen en gerealiseerde beleid van de FMO. De verslaglegging geeft echter geen inzicht in het belang van gerealiseerde investeringen voor de economische en sociale vooruitgang van de desbetreffende landen. De overeenkomst tussen FMO en de Staat verplicht de FMO hier niet toe.

Dergelijke – periodieke – informatie zou wel meer inzicht kunnen verschaffen in de ontwikkelingsgerichtheid van FMO's financieringen. De nu liggende evaluaties geven weliswaar inzicht in de bedoelde ontwikkelingsgerichtheid van de FMO, echter pas in een veel later stadium dan mogelijk zou zijn met de hiervoor bedoelde informatie.

De financiële rapportages tonen aan dat de FMO er sinds 1991 in slaagt om de kwaliteit van de portefeuille gestaag te verbeteren. De FMO is er in 1994 voor het eerst in geslaagd om een beperkte nettowinst en voor de jaren 1995 en 1996 zelfs een stijging van de winst te realiseren.

De overeenkomst van 1991 tussen de FMO en de Staat met in een annex criteria voor de keuze van landen, sectoren en projecten en algemene financieringscriteria, is het belangrijkste toezichtsinstrument voor de Staat om richting te geven aan het handelen van de FMO. Mede door de globale en indicatieve formulering van de criteria is de werking ervan voor het toezicht door de Staat beperkt. De Rekenkamer is van mening dat bij het verzelfstandigingsstreven van de FMO past dat prestatienormen inzake

producten en effecten worden vastgesteld, waarbij de weg waarlangs die normen bereikt worden in beginsel de discretionaire vrijheid van de FMO is.

Mede door de globaal geformuleerde financieringscriteria en het ontbreken van prestatienormen voor de FMO in de overeenkomst is de werking die uitgaat van het beleidsoverleg beperkt. Met betrekking tot de afspraak over investeringen in armere landen voldoet de FMO aan de afgesproken norm. Hantering van de geactualiseerde berekeningswijze op basis van de jaarlijkse Wereldbank-indeling genereert naar de mening van de Rekenkamer informatie over de ontwikkelingsgerichtheid van de investeringsportefeuille die de FMO zou kunnen gebruiken bij beslissingen over nieuwe investeringen en de nadruk daarbij op bepaalde categorieën in de landenkeuze.

De Rekenkamer vraagt zich af of het treffen van aanvullende subsidie-regelingen met gedetailleerde regelingen en een grotere rol voor de Staat naast de bestaande algemene financieringsregeling van de FMO (Ontwikkelingsfonds) niet op gespannen voet staat met de beoogde verzelfstandiging van de FMO.

De indirecte financieringen uit de periode 1985–1995 en de directe financieringen uit de periode 1991–1996 zijn in 1997 geëvalueerd. De evaluaties komen behoudens enkele opmerkingen tot positieve conclusies over het functioneren en de effecten van de FMO. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft in een beleidsmatig standpunt over de evaluaties van zowel de directe als de indirecte financieringen de uitkomsten op hoofdlijnen onderschreven. Een standpunt mede op basis van de resultaten van de evaluaties over de vernieuwing van de Overeenkomst is nog in voorbereiding.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

De Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking toezicht houden op de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. Zij concludeert dat bij de herstructurering van de relatie tussen overheid en FMO toezichtsmogelijkheden voor de Staat zijn geconstrueerd die recht doen aan de verzelfstandiging van de FMO. De Rekenkamer heeft twijfels bij de mogelijkheden voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO, overeenkomstig de doelstelling van de herstructurering, te waarborgen.

In de Overeenkomst zijn wel de verplichtingen van het Rijk, maar niet die van de FMO (in de zin van produkten en effecten) vastgelegd. Zo ontbreekt een belangrijk toezichtsinstrument. Er is namelijk daarin geen duidelijke koppeling opgenomen tussen de gewenste eindsituatie (een zelfstandig functionerende FMO) en de daartoe benodigde rijksmiddelen. Die zijn voor de gehele periode vastgelegd, zonder dat duidelijk is of er mogelijkheden zijn tot tussentijdse bijstelling op dit punt. In de berichtgeving aan de Tweede Kamer in 1990 over de herstructurering was de gewenste eindsituatie wel vermeld, evenals de bedoeling om vierjaarlijks de voortgang te evalueren, gericht op mogelijke financiële bijsturing. Ook de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën hebben in brieven duidelijk gemaakt dat, als bij een evaluatie zou blijken dat een toereikend draagvlak voor de FMO reeds bij een lager niveau aan begrotingsmiddelen zou zijn bereikt, niet alle afgesproken begrotingsmiddelen moesten worden verstrekt.

Mede door de globale en indicatieve formulering van de afgesproken criteria en het ontbreken van afspraken over controleerbare taakstellingen, is het effect van het beleidsoverleg tussen de Staat en de FMO beperkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over het financieringsbeleid van de FMO in Afrika. Daarbij wordt getracht door middel van aanvullende en gedetailleerde afspraken de FMO-activiteiten bij te sturen ten gunste van Afrika. Afgezien van het feit dat het treffen van aanvullende regelingen op gespannen voet staat met de beoogde verzelfstandiging van de FMO, blijven de toezichtsmogelijkheden onder de Overeenkomst beperkt. Inhoudelijke wensen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voor het FMO-beleid kunnen naar de mening van de Rekenkamer beter in het beleidsoverleg aan de orde komen, eventueel in de vorm van voorstellen tot wijziging van de Criterianota. Een dergelijke bijstelling was uitdrukkelijk voorzien in de Overeenkomst van 1991.

Naar aanleiding van financieringen in Oost-Europa betwijfelt de Rekenkamer of het binnen de doelstelling van de FMO en de afspraken in de Overeenkomst past, dat de FMO in beginsel het totale vreemd vermogen kan gebruiken voor financieringen in Oosteuropese landen die de minister niet expliciet heeft goedgekeurd, zoals bij andere landen wel het geval is. Verder is de eigendom van de middelen in het Ontwikkelingsfonds niet duidelijk geregeld. Als gevolg daarvan is niet duidelijk of de Staat na 2005, wanneer elk van beide partijen de Overeenkomst kan opzeggen, desgewenst haar geld uit de FMO zou kunnen terugtrekken. Bij het bepalen van de benodigde omvang van het eigen vermogen is er geen rekening mee gehouden dat de FMO delen van de winst zou kunnen toevoegen aan het Ontwikkelingsfonds. De Staat kan met de huidige afspraken bij gunstige winstontwikkeling haar eigen bijdrage niet verminderen.

De informatie die de FMO de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking regelmatig verstrekt, geeft een goed beeld van de bedrijfsresultaten en de omvang van de financiële risico's en van het voorgenomen en gerealiseerde beleid. De controle door de minister van Financiën op de financiële verhouding tussen de Staat en de FMO heeft de afgelopen jaren geen bijzonderheden opgeleverd. De toezichthouders zijn wel tevreden over de financiële kant van de taakuitvoering door de FMO. Zij maakt al enige jaren winst.

De FMO geeft echter onvoldoende inzicht in het belang van gerealiseerde investeringen voor de economische en sociale vooruitgang van landen. Informatie hierover zou meer inzicht kunnen geven in de ontwikkelingsgerichtheid van haar individuele activiteiten op dit punt.

In de Overeenkomst 1991 ontbreekt het aan duidelijke afspraken over de aard, diepgang en periodiciteit van uit te voeren evaluatieonderzoek. Inmiddels zijn, nadat de Staat en de FMO daarover overeenstemming hebben bereikt, zowel de indirecte als directe financieringen van de FMO geëvalueerd. De evaluatie van de werking van de Overeenkomst is in het voorjaar van 1997 gestart. De standpuntbepaling over de vernieuwing van de Overeenkomst door de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking op basis van de evaluaties dient nog plaats te vinden.

4.2 Aanbevelingen

Voor een goede toezichtsuitoefening op de taakuitvoering van derden is het van belang dat de Staat naast zijn eigen (financiële) verplichtingen ook die van de andere partij vastlegt in de vorm van duidelijk meetbare prestaties. Afspraken zijn noodzakelijk omtrent een periodiek overleg over de uitvoering van taken en omtrent de mogelijkheid tot bijstelling van de afspraken. Voor inzicht in de effecten van de taakuitvoering zijn afspraken nodig omtrent reikwijdte, diepgang en frequentie van evaluaties.

De Rekenkamer beveelt aan dat de Staat, mogelijk in samenhang met de komende wijziging van de Overeenkomst, aandacht besteedt aan:

- concretisering van de door de FMO te bereiken resultaten, gekoppeld aan de door de Staat te verstrekken middelen. Dit betreft niet alleen de te behalen omzet, winstgevendheid, dividenduitkering of de omvang van de portefeuille, maar ook de verdeling van de portefeuille over de diverse landencategorieën en het bereiken van een optimale combinatie van winstgevendheid en ontwikkelingsgerichtheid in die portefeuille;
- nadere operationalisering van de criteria die richting dienen te geven aan de ontwikkelingsgerichtheid van FMO;
- nadere regeling voor de besteding van de door de FMO op te nemen kapitaalmarkt middelen en de daarbij te hanteren criteria;
- het regelen van het eigendomsrecht van de middelen in het Ontwikkelingsfonds;
- betere periodieke informatievoorziening op het punt van de realisatie van de ontwikkelingsgerichtheid van individuele projecten;
- nadere afspraken over de relatie tussen de Staat en de FMO op langere termijn.

5 ANTWOORD MINISTERS EN REACTIE REKENKAMER

5.1 Algemeen

De ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking betoogden in hun antwoord dat zij positief staan tegenover de groei van de activiteitenportefeuille van de FMO en achtten het aanvaardbaar dat de FMO de komende jaren, gezien het gevoerde voorzichtige financiële beleid, een evenwichtige en gelijkmatige groei nastreeft.

De ministers gaven aan dat voor de financiële herstructurering van de FMO in 1990 voorzichtige uitgangspunten gehanteerd zijn bij het opstellen van financiële scenario's voor de verwachte omzet en aan te trekken kapitaalmarktmiddelen. Nadien bleek de wereldmarkt zich veel gunstiger te ontwikkelen dan voorzien en bleek de nieuwe opzet van de FMO, samen met de door de Staat geboden zekerheden, de markt voldoende vertrouwen te bieden. Aan de toegenomen vraag naar financieringen kon de FMO voldoen door meer middelen op de kapitaalmarkt aan te trekken dan oorspronkelijk ingeschat.

De ministers achten het niet gewenst de opbouw van de contractueel verplichte reserve van de FMO te beperken door delen van de winst toe te voegen aan het Ontwikkelingsfonds en daarmee de bijdrage van de Staat aan het fonds te beperken.

De Rekenkamer wil hierbij aantekenen dat winsttoevoegingen aan het Ontwikkelingsfonds ook kunnen worden gerealiseerd (bij een voldoende omvang van de winst) zonder dat dit de reservevorming belemmert, bijvoorbeeld door het stellen van een onder- en bovengrens aan de omvang van de reserve. De nieuwe Overeenkomst die in voorbereiding is zou ook in dergelijke bepalingen kunnen voorzien.

De ministers gingen in hun antwoord tevens in op de aanbevelingen van de Rekenkamer.

5.2 Kwantificering resultaten

De Rekenkamer beval aan de gewenste resultaten te kwantificeren en te koppelen aan de door de Staat te verstrekken middelen. De ministers waren van mening, dat in de herstructureringsopzet van 1990 geen kwantificering van gewenste resultaten paste. Deze opzet is naar hun mening blijkens de goede resultaten van de FMO niet onjuist gebleken. Het belang van de kwantificering van gewenste resultaten blijkt naar de mening van de Rekenkamer ook uit de gepubliceerde evaluaties van het functioneren van de FMO. In deze evaluaties valt meermalen te lezen dat een nadere specificatie van toetsingspunten ontbreekt zodat de evaluators zich gedwongen zagen zelf tot formulering ervan over te gaan.

5.3 Operationalisering van de criteria

Volgens de ministers wordt binnen FMO's algemene doelstelling de ontwikkelingsgerichtheid van FMO's financieringen door drie aspecten bepaald. Centraal staat het additionaliteitsbeginsel. In de tweede plaats dienen bedrijven aan acceptabele financiële en economische rendements-eisen te voldoen. En tenslotte worden voorstellen beoordeeld op de sociale en de milieu aspecten. Alleen bedrijven die aan deze criteria voldoen bieden voldoende garanties om duurzaam bij te dragen aan de ontplooiing van het lokale bedrijfsleven en daarmee aan de economische ontwikkeling van de betreffende landen in het algemeen.

Deze criteria voldeden naar de mening van de ministers om de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO te garanderen. Zij achtten de aanbeveling van de Rekenkamer tot operationalisering van de criteria die

de ontwikkelingsgerichtheid van de FMO moeten garanderen, dan ook niet noodzakelijk.

Tegelijkertijd wilden de ministers de criterianota in enkele opzichten toch aanpassen. Onder meer wilden zij het begrip additionaliteit opnemen omdat dit in de praktijk een belangrijke leidraad vormt voor de FMO voor de beoordeling van voorstellen.

Het verheugt de Rekenkamer dat hoewel de ministers operationalisering in zijn algemeenheid afwijzen toch een belangrijk aspect als additionaliteit wél geoperationaliseerd wordt. Hierdoor lijkt het standpunt van de ministers toch niet zo ver verwijderd van dat van de Rekenkamer.

5.4 Besteding van de kapitaalmarktmiddelen

De ministers stelden in hun antwoord dat het landencriterium alleen van toepassing is op de met het Ontwikkelingsfonds gefinancierde activiteiten. Zij onderkennen dat dat de FMO de vrijheid zou geven om zich met op de kapitaalmarkt aangetrokken middelen geheel op de hogere inkomenslanden, waaronder de Oost-Europese landen, te richten.

De ministers zegden toe aan deze door de Rekenkamer gesignaleerde onduidelijkheid een eind te maken door in de nieuwe overeenkomst vast te leggen, dat het landencriterium (waaronder overigens sinds eind 1992 door verruiming van het werkgebied van de FMO ook landen in Oost-Europa vallen) op alle door de FMO te financieren activiteiten van toepassing is; ook die activiteiten die op basis van kapitaalmarktmiddelen gefinancierd worden.

5.5 Eigendom Ontwikkelingsfonds

De Rekenkamer concludeerde dat bij eenzijdige opzegging van de Overeenkomst het eigendomsrecht van het Ontwikkelingsfonds niet geregeld was. De ministers waren in hun antwoord van mening dat opzegging van de overeenkomst geen consequenties heeft voor de eigendom van het fonds, overigens zonder uit te leggen wat de formele situatie is. De ministers zegden toe in de nieuwe overeenkomst op te nemen dat ook na eenzijdige opzegging het fonds overeenkomstig de daartoe in de overeenkomst gemaakte afspraken zal worden aangewend. De Rekenkamer kan hiermee instemmen.

5.6 Informatievoorziening over ontwikkelingsgerichtheid

De ministers gaven aan in overleg met de FMO na te gaan hoe zij, uitgaande van de bestaande informatiestromen, specifiek over de ontwikkelingsgerichtheid kan rapporteren.

De ministers merkten verder op dat de bepaling in de Overeenkomst over evaluaties zo zou worden gewijzigd dat evaluaties *telkenmale* na vijf jaar plaats zullen vinden. De Rekenkamer merkt op dat de discussie uit het verleden tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de FMO over aard en diepgang van de evaluatie ook met deze formulering nog niet voorkomen had kunnen worden en adviseert de Overeenkomst ook hierop nader aan te passen.

5.7 Relatie Staat – FMO

De ministers waren van mening dat de relatie Staat – FMO op langere termijn gehandhaafd zou moeten blijven om uitdrukking te geven aan het toegenomen belang van de particuliere sector in het ontwikkelingsproces. De voorziene nieuwe overeenkomst zal daarom worden aangegaan voor een voortschrijdende periode van twaalf jaar zolang de Overeenkomst niet door één van beide partijen is opgezegd.

5.8 Nawoord Rekenkamer

Niets is lastiger dan inspanningen om te zetten in meetbare resultaten. Toch meent de Rekenkamer, dat stelselmatig gepoogd moet worden een relatie aan te brengen tussen de bijdrage van de Staat enerzijds en de meetbaarheid van de daarmee te behalen resultaten anderzijds. In dit licht doet het de Rekenkamer genoegen, dat de ministers met de FMO zullen overleggen hoe de FMO specifiek over de ontwikkelingsgerichtheid kan rapporteren.

Tegen de achtergrond van een relatie Staat-FMO voor een voorziene voortschrijdende periode van twaalf jaar en het voornemen van een evaluatie telkenmale na vijf jaar lijkt het de Rekenkamer wenselijk dat nu reeds vastgelegd wordt dat de eerstvolgende evaluatie mede betreft de mate van meetbaarheid van de resultaten.

De Rekenkamer wacht met belangstelling af op welke wijze de ministers de uitkomsten van de evaluaties en de conclusies van het Rekenkameronderzoek in de nieuwe overeenkomst zullen verwerken.