

Vergaderjaar 1999–2000

26 895

Bijdragen aan Internationale Organisaties

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Blz.	Blz.
1 Conclusies en aanbevelingen	5	
1.1 Onderzoek	5	4.3 Controle bij Internationale Organisaties 19
1.2 Conclusies	5	4.3.1 Interne Controle en Evaluatie 19
1.3 Aanbevelingen	6	4.3.2 Externe Controle 19
		4.4 Conclusies 21
2 Inleiding	9	5 Toezicht en Coördinatie 22
2.1 Het onderzoek	9	5.1 Inleiding 22
2.2 Onderzochte Internationale Organisaties	9	5.2 Grenzen aan toezicht 22
		5.2.1 Contributies 22
		5.2.2 Vrijwillige en -projectbijdragen 22
3 Contributies en bijdragen aan Internationale Organisaties	11	5.3 Toezicht 23
3.1 Typen bijdragen	11	5.3.1 Organisatie van het toezicht 23
3.2 Toekenning van bijdragen	12	5.3.2 Toezicht op algemene verantwoordingsinformatie 24
3.2.1 Contributies	12	5.3.3 Toezicht op projectrapportages 25
3.2.2 Niet-geoormerkte vrijwillige bijdragen	12	5.4 Coördinatie 26
3.2.3 Geoormerkte vrijwillige bijdragen	13	5.4.1 Organisatie 27
3.2.4 Afweging bij toekenning bijdragen	13	5.4.2 Overleg 27
3.3 Overzicht van Nederlandse bijdragen	14	5.5 Conclusies 28
3.3.1 Eerder onderzoek	14	
3.3.2 Inventarisatie Rekenkamer	14	6 Informatie aan de Staten-Generaal 29
3.4 Conclusies	16	6.1 Inleiding 29
		6.2 Informatievoorziening aan de Staten-Generaal 29
		6.3 Conclusies 30
4 Controle en verantwoording door Internationale Organisaties	17	
4.1 Inleiding	17	7 Reactie ministers en commentaar Rekenkamer 31
4.2 Verantwoording door Internationale Organisaties	17	7.1 Reactie ministers 31
4.2.1 Financiële Verantwoording	17	7.2 Tot slot 32
4.2.2 Verantwoording van Activiteiten	18	

1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 Onderzoek

Nederland besteedt jaarlijks ongeveer f 2,5 miljard aan 129 Internationale Organisaties (IO's). Er zijn veel redenen en argumenten waarom een lidmaatschap is aangegaan. In het algemeen kan worden gesteld dat Nederland lid is omdat het daardoor beleidsdoelen denkt te bereiken die op een andere wijze niet te bereiken zijn. Door het lidmaatschap ontstaat toegang tot de diverse internationale fora die vele vraagstukken met een landenoverstijgend karakter behandelen op terreinen zoals vrede en veiligheid, welzijn, energie, milieu en verkeer. Daarnaast geeft het lidmaatschap de mogelijkheid om het eigen beleid te doen uitvoeren door vrijwillig bij te dragen aan het functioneren van IO's of door het kiezen van IO's als uitvoeringskanaal voor projecten die bijdragen aan de realisatie van het Nederlandse beleid, bijvoorbeeld dat op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking (OS).

De Rekenkamer heeft onderzocht of over de lidmaatschappen aan IO's informatie voorhanden is die inzicht geeft in de diverse lidmaatschappen en de bedragen die met de diverse soorten bijdragen zijn gemoeid. Vervolgens is voor een geselecteerd aantal IO's bekeken op welke wijze de IO's zich verantwoorden naar hun lidstaten en of uitgevoerde (interne en externe) controles de lidstaten voldoende zekerheid bieden over de rechten doelmatigheid van de besteding van de bijgedragen middelen. Verder is bekeken hoe de betrokken ministeries op grond van de al dan niet beschikbare informatie vaststellen of de IO's waar voor hun geld bieden, en wat ze er aan (kunnen) doen om eventueel verbeteringen tot stand te brengen.

Als laatste is geïnventariseerd op welke wijze de Staten-Generaal over IO's worden geïnformeerd.

1.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat een overzicht van alle lidmaatschappen, gekoppeld aan de diverse soorten bijdragen aan IO's niet voorhanden is, en uiterst lastig is samen te stellen. De Minister van Buitenlandse Zaken is ooit (in 1985 naar aanleiding van een heroverwegingsrapport) als coördinerend bewindsman aangewezen om zo'n overzicht tot stand te brengen en te onderhouden. Dat is er nooit van gekomen. Naar de mening van de Rekenkamer ontbreekt daarmee een basis voor het samenstellen van beleidsinformatie, kengetallen en het monitoren van trends en ontwikkelingen. Verschuivingen in soorten bijdragen al dan niet aangestuurd door beleidswijzigingen kunnen op een wat hoger aggregatieniveau bijvoorbeeld niet worden weergegeven.

De wijze waarop IO's zich verantwoorden op het gebied van de rechtmatigheid, kan positief worden beoordeeld. Hoewel er op details hier en daar wat opmerkingen kunnen worden gemaakt, kan worden geconcludeerd dat de financiële verantwoordingen en jaarstukken overwegend aan aanvaarde (internationale) normen voldoen en door onafhankelijke externe controleurs tijdig worden gecontroleerd.

Op het gebied van financieel beheer wordt minder systematisch gerapporteerd en meestal worden de jaarstukken vergezeld van een lijst met aanbevelingen van de externe controleurs om het financieel beheer te verbeteren. De opvolging van aanbevelingen op dit gebied is vaak traag.

Dit komt mede door de lange termijn van behandeling van dit soort stukken na de oplevering.

Op het gebied van verantwoording over de doelmatigheid en de prestaties of effecten van IO's, is er eerder teveel dan te weinig informatie voorhanden. Dit is paradoxaal genoeg een reden waarom, naar de mening van de Rekenkamer, het omtrent veel IO's onduidelijk blijft of deze organisaties tegen redelijke kosten hun doel bereiken. Onderkennend dat niet altijd kosten doorslaggevend zijn bij keuzen voor IO's (vaak is er geen alternatief), is de Rekenkamer van mening dat verdere transparantie nodig is, maar dan niet op detailniveau. Daar waar IO's vaak goed bestuur (good governance) verlangen van landen om programma's te willen uitvoeren, mag worden verwacht dat IO's zelf ook voldoende rekenschap (accountability) afleggen en inzichtelijkheid (transparency) tonen omtrent hun eigen functioneren.

Het toezicht van de Nederlandse ministers dat moet leiden tot stellingnames van Nederlandse vertegenwoordigers bij IO's is in opzet goed geregeld. Ook in coördinatie tussen ministeries in geval van interdepartementale betrokkenheid bij een IO is voorzien. In de praktijk blijkt zowel in de communicatie tussen de minister en de vertegenwoordiging bij de IO als het interdepartementale overleg overwegend aandacht te worden besteed aan beleidsmatige aspecten en in mindere mate aan beheerskwesties. Met name ten aanzien van verbetering van financieel beheer bij IO's en de verbetering van informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid (in het algemeen) is het weinig doorzichtig wat Nederland inbrengt, en is er het risico dat in gelijke gevallen verschillende instructies naar de vertegenwoordigers bij de IO's gaan. Voor wat betreft financiële en verantwoordingsinformatie wordt naar de mening van de Rekenkamer weinig gestructureerd gewerkt. De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat noch op de betrokken ministeries, noch op de PV's nadere richtlijnen bestaan hoe algemene verantwoordingsinformatie bewerkt moet worden, en tot welke acties dit zou kunnen leiden. Overigens onderkent de Rekenkamer dat Nederland als enkele lidstaat niet in de positie is eenzijdig voorstellen af te dwingen of verbeteringen door te voeren.

Ten aanzien van de OECD trof de Rekenkamer een niet-efficiënte financiële procedure aan rond de betaling van contributies en bijdragen door een aantal ministeries.

Voor wat betreft projectbijdragen heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een expliciet uitgewerkt beleid rond beheer en toezicht richting IO's ontwikkeld. Dit is op de andere ministeries niet aangetroffen.

De Staten-Generaal worden zeer divers en gevarieerd geïnformeerd over IO's. De Rekenkamer vraagt zich af of de huidige wijze van informatievoorziening voldoende is voor de uitoefening van het budgetrecht, daar waar keuzen kunnen en/of moeten worden gemaakt.

1.3 Aanbevelingen

Volgens de Rekenkamer verdient het aanbeveling alsnog een overzicht samen te stellen met geaggregeerde informatie omtrent lidmaatschappen en bijdragen. Dit kan als basis dienen voor de ontwikkeling van nadere beleidsinformatie en kengetallen rond IO's ten behoeve van beleidsverantwoording en in mindere mate ten behoeve van sturing.

De Rekenkamer zou graag zien dat daar waar mogelijk de regering bevordert dat IO's zich op het terrein van financieel beheer en de informatievoorziening rond doelmatigheid en prestaties verder ontwikkelen. Los van de vraag of interventies van Nederlandse zijde op dit vlak al dan niet succesvol zijn, is er naar de mening van de Rekenkamer de inspanningsverplichting om permanent te pleiten voor «good governance» bij de IO's zelf. De organisatie rond het toezicht biedt in opzet meer mogelijkheden om de vertegenwoordigingen meer gericht en consistent te instrueren, dan nu worden benut. De Rekenkamer meent dat er met behulp van een beperkt instrumentarium (aandachtspunten, checklists) bijvoorbeeld op basis van «best practices» verbeteringen en een meer gerichte aansturing van vertegenwoordigingen mogelijk zijn.

De nota «Beheer en Toezicht» (TK 1997–1998, 25 860 nr. 1 en 2) zou als basis kunnen dienen voor het beleid op dit vlak, voor andere departementen die projecten door middel van IO's laten uitvoeren.

De procedure rond de OECD-contributies zou, analoog aan de procedures bij andere IO's waar meer ministeries bij betrokken zijn, gestroomlijnd kunnen worden.

Naar de mening van de Rekenkamer zou behalve het eerder genoemde overzicht een periodiek te herhalen beleidsstuk met gegevens over presteren en appreciatie van in ieder geval de belangrijkste IO's, in een behoefte voorzien. De nota «Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking» (TK 1991–1992, 22 478) van acht jaar geleden kan als voorbeeld dienen.

Onderstaande tabel is een overzicht van deze belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Ook zijn hierin de reacties van de ministers en het commentaar van de Rekenkamer hierop, zoals uitgebreid verwerkt in hoofdstuk 7 van het rapport, samengevat.

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister	Slotwoord Rekenkamer
Overzicht lidmaatschappen en vrijwillige bijdragen ontbreekt	Stel overzicht samen met geaggregeerde informatie over lidmaatschappen en vrijwillige bijdragen	Nader onderzoek naar de opportuniteit van deze informatie	Hoe en wanneer denkt de minister uit te voeren
Internationale organisaties verantwoordden zich deugdelijk over rechtmatigheid			
Verantwoording internationale organisaties over financieel beheer niet systematisch		Minister zal aandringen op verbetering in verantwoording	Hoe en wanneer denkt de minister in te voeren
Implementatie van controle-aanbevelingen door internationale organisaties te traag		Aandringen op versnelling	Hoe en wanneer denkt de minister in te voeren
Verantwoording over doelmatigheid en effectiviteit door internationale organisaties onduidelijk door veelheid aan informatie	Aandringen op betere en meer gerichte informatievoorziening aan lidstaten	Aandringen op verbetering in verantwoording door IO's aan lidstaten	Hoe en wanneer denkt de minister in te voeren
Nederlands toezicht op internationale organisaties in opzet goed maar weinig gestructureerd	Departement meer gestructureerd afstemmen met en instrueren van PV's	Nader onderzoek naar verbetering van organisatie en vastlegging in richtlijn	Hoe en wanneer denkt de minister in te voeren

Conclusie	Aanbeveling	Reactie minister	Slotwoord Rekenkamer
Uniformering bij behandeling en beoordeling van verantwoordingsinformatie	Structureer en uniformeer de behandeling van verantwoordingsinformatie	Nagaan van mogelijkheid checklist voor uniforme behandeling verantwoordingsinformatie	
Betalingsprocedure t.a.v. OECD niet efficiënt	Stroomlijn de betalingsprocedure	Verbetering van procedure al ingezet	Rekenkamer is verheugd
Buitenlandse Zaken heeft een expliciet uitgewerkte beheersorganisatie voor projectbijdragen	Gebruik de organisatie van Buitenlandse Zaken als voorbeeld voor beheer projectbijdragen andere departementen	Aanbeveling wordt afgewezen	Rekenkamer is teleurgesteld
Informatievoorziening aan de Staten-Generaal over internationale organisaties is onvoldoende basis voor appreciaties	Lever periodiek informatie over doelmatigheid en effectiviteit	Informatie bijdragen IO's en appreciaties per beleidsterrein zullen periodiek worden geleverd	Rekenkamer is verheugd

2 INLEIDING

2.1 Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer voerde in 1997 en 1998 een onderzoek uit naar Nederlandse bijdragen aan Internationale Organisaties (IO's).

De Nederlandse overheid besteedt jaarlijks ongeveer f 2,5 miljard in de vorm van contributies en andere soorten bijdragen aan 129 kleine en grote intergouvernementele IO's. Vele landen, waaronder Nederland, onderkennen in toenemende mate het belang en de rol van IO's als instrument om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Voortschrijdende internationalisering en een stijgend aantal wereldwijde crises en brandhaarden verstevigen bovendien het krachtenveld waarbinnen IO's opereren. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een stijgende lijn van bijdragen aan IO's.

De Rekenkamer heeft onderzocht of ministers die verantwoordelijk zijn voor bijdragen aan IO's, voldoende inzicht hebben in de recht- en doelmatigheid van de besteding van deze middelen door IO's. Kernvragen hierbij zijn:

- aan welke IO's Nederland een bijdrage levert, wat de aard en de omvang van deze bijdragen zijn en op welke wijze deze worden toegekend;
- of IO's over de besteding van de bijdragen en over het functioneren van de organisatie in voldoende mate verantwoording afleggen en of uitgevoerde (interne en externe) controles de lidstaten voldoende zekerheid bieden over de recht- en doelmatigheid van de besteding van de bijdragen.
- of de verantwoordelijke ministers hun toezicht dusdanig hebben georganiseerd dat inzicht kan worden verkregen in de recht- en doelmatigheid van de besteding van de bijdragen en op welke wijze wordt bevorderd dat ook bij IO's gestreefd wordt naar principes van good governance. Dit zou moeten blijken uit financiële transparantie en een permanent streven naar de eigen doelmatigheid en effectiviteit van de IO.
- op welke wijze de verantwoordelijke ministers rapporteren aan de Staten-Generaal over de besteding van bijdragen door IO's en het functioneren van IO's.

Voor de goede orde wordt vermeld dat de Rekenkamer niet heeft beoogd het functioneren van de IO's zelf te beoordelen. De Rekenkamer heeft hiervoor geen bevoegdheden.

2.2 Onderzochte Internationale Organisaties

Onder een IO verstaat de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek «een samenwerkingsverband van staten opgericht door of krachtens een volkenrechtelijke overeenkomst of besluit, ter behartiging van de publieke belangen van die staten». Daarnaast dient de organisatie te zijn voorzien van enige rechtspersoonlijkheid, te bestaan uit een of meer organen en gefinancierd te worden door de deelnemende lidstaten. De Europese Unie en daaronder ressorterende IO's waren uitgezonderd van dit onderzoek.

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek 13 IO's geselecteerd waaraan een of meer Nederlandse departementen een bijdrage leveren. Het betreft

de volgende IO's¹ (tevens aangegeven het (de) verantwoordelijke ministerie(s)):

- CERN – Ministerie van OCW
- ESA – Ministerie van EZ
- EUMETSAT – Ministeries van V&W en OCW
- NATO – Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie
- OECD – Ministeries van Buitenlandse Zaken, EZ, LNV, OCW, VROM en V&W.
- OPCW – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- OSCE² – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- UN – Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie
- UNDP – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- UNEP – Ministeries van Buitenlandse Zaken, VROM en LNV
- UNHCR – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- WMO – Ministerie van V&W
- WHO – Ministeries van VWS, BuiZa en VROM

Met deze selectie werd niet beoogd een representatieve steekproef te trekken. De selectie diende om de problematiek in de breedte vanuit diverse typen IO's te bekijken (groot/klein, UN/niet UN, meer dan een ministerie betrokken).

De Rekenkamer zond haar bevindingen in juli 1999 voor commentaar aan de minister van Buitenlandse Zaken en aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De Rekenkamer verzocht de minister van Buitenlandse Zaken om de reacties van de andere betrokken ministers te coördineren. De minister van Buitenlandse Zaken ad interim, tevens minister voor Ontwikkelingssamenwerking, reageerde in september 1999 namens haar collega's van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Defensie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken. Haar reactie is verwerkt in hoofdstuk 7 van dit rapport. Hoofdstuk 1 bevat verder een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en toezeggingen van de ministers.

¹ Bijlage 2 bevat een overzicht van alle IO's waaraan Nederland een bijdrage levert, waaronder deze door de Rekenkamer nader onderzochte organisaties. Dit overzicht bevat de volledige benamingen van de IO's alsmede de omvang van de bijdragen die deze organisaties ontvangen.

² Eén van de onderzochte IO's, de OSCE, wijkt iets af van de bovengenoemde definitie; de OSCE heeft vooralsnog geen internationale rechtspersoonlijkheid. Op basis van een tweetal argumenten heeft de Rekenkamer de OSCE desondanks geselecteerd: (a) de organisatiestructuur wijkt niet veel af van andere geselecteerde IO's en (b) de organisatie in de huidige vorm is vrij recent opgericht. In 1975 is de huidige OSCE opgericht als Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). In 1994 is de CVSE omgedoopt tot OSCE.

3 CONTRIBUTIES EN BIJDRAGEN AAN INTERNATIONALE ORGANISATIES

3.1 Typen bijdragen

Nederland draagt op verschillende manieren bij aan IO's. Er kunnen grofweg vier typen bijdragen aan IO's worden onderscheiden.

Contributies

Als lid van een IO heeft Nederland de verplichting (twee)jaarlijks contributie te betalen. Contributies zijn bijdragen in het kader van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen die tussen de Nederlandse staat en een IO zijn afgesloten.

Vrijwillige (niet-geoormerkte) bijdragen

Dit betreft vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van (programma's van) IO's. Karakteristiek voor dit type bijdrage is dat deze bijdragen niet geoormerkt zijn. Dat wil zeggen dat de bijdrage door de IO kan worden besteed aan niet van tevoren gedefinieerde doeleinden. Van dit type vrijwillige bijdragen wordt bijvoorbeeld een deel van de apparaatskosten van (programma's van) de IO gefinancierd.

Vrijwillige (geoormerkte) bijdragen

Geoormerkte vrijwillige bijdragen, ofwel projectuitgaven, zijn ontwikkelingsinvesteringen die gespecificeerd zijn naar middelen, doel, tijd, geld en zo mogelijk locatie. Bij dit type bijdragen heeft de donor een grote mate van invloed op de aanwending van de middelen. Het betreft bij dit type bijdragen veelal uitgaven aan zogenaamde «multi-bi» projecten (multi-bi financiering). Het gaat hierbij om middelen die worden ingezet om bilaterale beleidsdoelstellingen te realiseren en waarbij voor de uitvoering van het project gebruik wordt gemaakt van een multilaterale organisatie als uitvoeringskanaal. Bij dit type bijdrage financiert Nederland projecten buiten de algemene middelen van IO's om, alhoewel veelal een bepaald percentage van de bijdrage afvloeit naar de algemene middelen van de IO ter compensatie van bijvoorbeeld het gebruik van de bestaande infrastructuur.

Programmahulp

Wanneer algemene financiële ondersteuning wordt geboden aan ontwikkelingslanden (bilateraal danwel multilateraal) is sprake van programmahulp. Programmahulp betreft een ontwikkelingsinvestering die bedoeld is ter ondersteuning van het beleid van een land, overheid of instelling en kan zowel macro (betalingsbalanssteun, co-financiering of schuldverlichting) als sectoraal (sectorale importsteun, voedselhulp of sectorale begrotingssteun) worden ingezet. De Rekenkamer heeft over deze vorm van hulpverlening in maart 1999 een rapport uitgebracht (TK 1998–1999, 26 455, nrs. 1–2). Om deze reden is programmahulp thans buiten beschouwing gelaten.

In het onderzoek waarover dit rapport gaat stonden met name contributies en vrijwillige niet-geoormerkte bijdragen centraal.

3.2 Toekenning van bijdragen

De Rekenkamer onderzocht op welke wijze de verschillende soorten bijdragen aan de IO's worden toegekend. Als uitgangspunt hierbij stelt de Rekenkamer dat voor de vaststelling van de hoogte van de bijdragen een controleerbare grondslag moet bestaan, zodat duidelijkheid bestaat over de omvang van de aan te gane verplichtingen. Voorts is de Rekenkamer van mening dat een lidmaatschap impliceert dat alle leden correct betalen overeenkomstig de bepalingen van de betreffende IO.

3.2.1 *Contributies*

Contributies worden toegekend op basis van de verplichting die wordt aangegaan met het lidmaatschap van een IO. Het gaat hier niet om een jaarlijkse toekenning. Lidmaatschap van een IO impliceert dat afhankelijk van het begrotingsstelsel van de organisatie jaarlijks of tweejaarlijks conform een door de lidstaten van de IO vastgestelde verdeelsleutel contributie moet worden betaald. De verdeelsleutel is meestal (mede) gebaseerd op draagkracht. De omvang van de begroting alsmede de vastgestelde verdeelsleutel zijn bepalend voor de hoogte van de contributie van een afzonderlijke lidstaat. De hoogte van de te betalen contributie kan na vaststelling van de te hanteren verdeelsleutel niet van Nederlandse zijde beïnvloed worden. Aan 10 van de 13 in dit onderzoek onderzochte organisaties betaalt Nederland uit hoofde van het aangegane lidmaatschap een verplichte contributie (zie bijlage 1), de resterende 3 IO's ontvangen vrijwillige bijdragen van Nederland.

3.2.2 *Niet-geoormerkte vrijwillige bijdragen*

Voor de toekenning van vrijwillige (geoormerkte en niet-geoormerkte) bijdragen dient, alvorens een concrete overeenkomst of contract kan worden opgesteld, conform de Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking (OS) te worden beoordeeld of de te overwegen bijdrage past binnen de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid. Voor de toekenning van vrijwillige bijdragen en projectbijdragen heeft Nederland met een aantal IO's een raamovereenkomst afgesloten (zie kader). Voor de in dit onderzoek betrokken IO's bleken er raamovereenkomsten te zijn afgesloten tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en UNDP, UNHCR en de WHO en tussen het ministerie van VROM en de OECD.

Andere Nederlandse vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van internationale organisaties of programma's daarvan vallen niet onder een raamovereenkomst. Voor niet-geoormerkte vrijwillige bijdragen is in alle gevallen een overeenkomst afgesloten tussen de verantwoordelijke minister en de ontvangende internationale organisatie.

Raamovereenkomst

Raamovereenkomsten zijn beheerskaders waarbinnen de Nederlandse bijdragen aan betreffende internationale organisatie worden gereguleerd. Uitgangspunt van iedere raamovereenkomst is dat de middelen die Nederland ter beschikking stelt, bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van de internationale organisatie. Onder de raamovereenkomst zijn voorzieningen opgenomen met betrekking tot zowel reguliere vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van internationale organisaties als specifieke bijdragen aan projecten, die door de internationale organisatie worden uitgevoerd c.q. beheerd. Raamovereenkomsten bieden een breed kader waarbinnen zowel overeenkomsten kunnen worden afgesloten voor niet-geoormerkte vrijwillige bijdragen

als projectbijdragen. In de raamovereenkomst worden algemene voorzieningen beschreven met betrekking tot onder meer de betaling van de bijdrage door de donor en het afleggen van verantwoording over de besteding van de bijdrage door de internationale organisatie.

In tegenstelling tot verplichte contributies, bepaalt Nederland zelf hoe hoog de vrijwillige bijdrage aan een IO zal bedragen. Het initiatief tot en de verantwoordelijkheid voor het aangaan van verplichtingen en de vaststelling of bijstelling van de hoogte van de bijdragen ligt bij de verantwoordelijke minister(s) op wiens begroting(en) de uitgaven drukken. Sommige (hoofdzakelijk de meer omvangrijke) vrijwillige bijdragen worden zichtbaar in de begroting vermeld. Kleinere vrijwillige bijdragen zijn niet zichtbaar in de begroting opgenomen. Teneinde de hoogte van de bij te dragen middelen vooraf aan de IO kenbaar te maken, wordt in sommige gevallen tijdens een daartoe bestemde *pledging conference* een vrijwillige bijdrage toegekend. Indien dit het geval is, wordt ten behoeve van de jaarlijkse *pledging conference* een instructie voor de Permanente vertegenwoordiging (PV) bij de ontvangende IO opgesteld. Door middel van deze instructie wordt aan de IO de hoogte van de vrijwillige bijdrage bekendgemaakt.

3.2.3 *Geoormerkte vrijwillige bijdragen*

Projectbijdragen worden op basis van contracten overeengekomen met de IO. Voor de IO waarmee een raamovereenkomst is afgesloten, vallen deze contracten onder de richtlijnen en voorwaarden die daaraan in de raamovereenkomst worden gesteld. Op basis van een projectvoorstel van de IO wordt, eventueel na verdere aanpassing c.q. uitwerking van het projectvoorstel het beoordelingsmemorandum opgesteld en wordt uiteindelijk een contract opgesteld waarin afspraken tussen het verantwoordelijke ministerie en de IO staan beschreven. Zo wordt onder meer in de contracten beschreven voor welke periode verplichtingen zijn aangegaan en op welke tijdstippen over de looptijd van een project dit tot uitgaven zal leiden.

3.2.4 *Afweging bij toekenning bijdragen*

De procedure ten behoeve van selectie en toekenning van bijdragen aan IO's, zoals opgenomen in de Procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking, schrijft voor dat voor de selectie van voorstellen voor het aangaan van zowel projecten, programma's als contributies moet worden beoordeeld of de voorstellen passen binnen het Nederlandse OS-beleid. Ten aanzien van bijdragen die geen relatie hebben met OS zijn geen vastomlijnde procedures aangetroffen die voorzien in een toetsing en beoordeling van een selectie van bijdragen en contributies aan IO's.

De Rekenkamer constateert dat Nederland een correcte en trouwe toekenner en betaler is van financiële verplichtingen aan IO's. Het Nederlandse uitgangspunt bij het toekennen en betalen van contributies en vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van IO's is stabilisatie van de financiële positie van de IO. De financiële positie van een aantal IO's is de laatste jaren slechter geworden, met name vanwege tegenvallende inkomsten. Als gevolg van dergelijke tegenvallers in de inkomsten van IO's, alsmede vanwege fluctuaties in de dollarkoers en ingezette beleidsintensiveringen, is Nederland in een aantal gevallen bereid gebleken haar niet-geoormerkte vrijwillige bijdragen op te hogen.

3.3 Overzicht van Nederlandse bijdragen

3.3.1 Eerder onderzoek

In het verleden zijn in Nederland twee rijksbrede inventarisaties uitgevoerd naar de omvang van Nederlandse contributies en bijdragen aan IO's. In 1985 heeft de Heroverwegingswerkgroep «Internationale Organisaties» na een rijksbrede inventarisatie een totaaloverzicht opgesteld.

Inventarisatie Heroverweging Internationale Organisaties

Het rapport «Heroverweging 1985 Internationale Organisaties» van de gelijknamige werkgroep (deelrapport nr. 72 van de Heroverweging) bevat een overzicht van Nederlandse bijdragen aan IO's. Een rijksbrede inventarisatie maakte duidelijk dat Nederland in 1985 van 170 «intergouvernementele» IO's lid was danwel een bijdrage leverde aan programma's. In totaal was voor deze organisaties voor 1985 een bedrag begroot van f 1,2 miljard aan contributies en vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van IO's.

Op basis van de uitkomsten van dit rapport heeft de toenmalige regering onder meer het standpunt ingenomen dat de inventarisatie van lidmaatschappen van IO's onder de coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken jaarlijks voortgezet zou worden.

In 1995 heeft de Directie Accountantsdienst Rijksoverheid van het ministerie van Financiën een rijksbrede inventarisatie uitgevoerd. Uitkomst van deze inventarisatie is dat voor 1994 een bedrag van f 1,2 miljard was geraamd voor contributies en vrijwillige bijdragen aan ruim 60 privaat- en publiekrechtelijke IO's (exclusief EU-organisaties).

Een inventarisatie van uitgevoerde onderzoeken naar bijdragen aan IO's door buitenlandse Rekenkamers wees uit dat naast enkele dieptestudies bij specifieke IO's alleen de Amerikaanse Rekenkamer een rapport heeft uitgebracht over de omvang van de totale bijdragen aan IO's.

Onderzoek Amerikaanse Rekenkamer

De Amerikaanse Rekenkamer (General Accounting Office) heeft op grond van gebrek aan inzicht in uitgaven aan internationale organisaties van het Congres een onderzoek uitgevoerd naar de bijdragen aan IO's. Dit onderzoek was met name gericht op het vaststellen van de hoogte van contributies en vrijwillige bijdragen, omdat een dergelijk overzicht ontbrak in de begroting terwijl het Congres hieraan behoefte had. Uit dit onderzoek bleek dat voor de jaren 1993 tot en met 1995 gezamenlijk een bedrag van \$ 6,3 miljard (gemiddeld circa \$ 2,1 miljard (f 4,2 miljard) per jaar) is besteed aan 130 intergouvernementele IO's.

3.3.2 Inventarisatie Rekenkamer

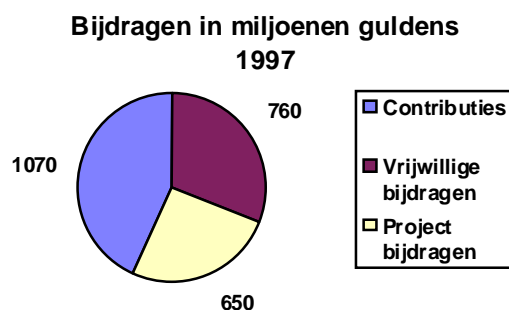
In de rijksbrede inventarisatie die de Rekenkamer voor het onderzoek heeft gemaakt (zie bijlage 2), wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse contributies en vrijwillige (niet-geoordeelde) bijdragen aan IO's. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds IO's die (in 1997) meer hebben ontvangen dan f 1 miljoen (1997) en anderzijds IO's die (in 1997) minder dan f 1 miljoen hebben ontvangen. Geoordeelde vrijwillige bijdragen («multi-bi» uitgaven) zijn niet meegenomen in de inventarisatie. Bijlage 3 bevat een overzicht van contributies en vrijwillige (niet-geoordeelde) bijdragen aan IO's door de vijf meest contribuerende ministeries. Tevens bevat deze bijlage een overzicht van de vijf meest

ontvangende IO's. Uit deze inventarisatie blijkt dat in 1997 in totaal ruim f 1,8 miljard werd bijgedragen aan 129 IO's in de vorm van contributies en vrijwillige (niet-geormerkte) bijdragen. Het weergeven van de omvang van de afzonderlijke contributies of vrijwillige bijdragen betreft zoals gezegd alleen IO's die jaarlijks meer dan f 1 miljoen van Nederland ontvangen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt het grootste deel (38%) van deze bijdragen voor zijn rekening.

De Rekenkamer constateert dat een volledig overzicht van alle Nederlandse contributies en vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van IO's op het ministerie van Buitenlandse Zaken ontbreekt. Ook het onderscheid tussen de totale omvang van de contributies enerzijds en de vrijwillige bijdragen anderzijds is lastig traceerbaar.

Volgens de inventarisatie van de Rekenkamer bedraagt het aandeel van de contributies ruim f 1 miljard en van de vrijwillige bijdragen f 760 miljoen. De projectbijdragen bedragen, zoals eerder vermeld, ruim f 650 miljoen. Figuur 3.1 geeft de verschillende bijdragen weer.

Figuur 3.1 Bijdragen aan Internationale Organisaties naar soort (1997)



Zowel het Heroverwegingsrapport als het DAR-rapport geven geen volledig inzicht in de omvang van (en onderscheid tussen) alle contributies en vrijwillige bijdragen. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de wijze waarop in beide onderzoeken tot een overzicht is gekomen niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar is. Zo zijn in het overzicht van het DAR-rapport ook bijdragen aan enkele privaatrechtelijk IO's opgenomen.

Het onderzoek van de Rekenkamer wijst uit dat van een voortgaande inventarisatie van lidmaatschappen (en contributies) door het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend departement inzake bijdragen aan IO's geen sprake is geweest sinds het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Heroverwegingsrapport in 1985. Daarnaast constateert de Rekenkamer dat geen centraal inzicht bestaat in de Nederlandse lidmaatschappen bij IO's en de omvang van de contributies en vrijwillige bijdragen. Het overzicht in bijlage 2 geeft een indicatie van de omvang van de Nederlandse contributies en vrijwillige bijdragen, maar is niet volledig in die zin dat niet alle IO's die een bijdrage van Nederland ontvangen erin staan vermeld.

3.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de rijksbrede financiële informatie met betrekking tot de totale uitgaven aan en ontvangsten van IO's onvolledig en onoverzichtelijk is. Het inzicht in de omvang van de uitgaven aan en ontvangsten van IO's is beperkt. De aanwezige financiële informatiesystemen, waaronder die van het ministerie van Buitenlandse Zaken (grootste contribuant en verantwoordelijk voor coördinatie) zijn onvoldoende uitgerust om te voorzien in de voor een rijksbreed overzicht benodigde financiële gegevens. Uit het oogpunt van kostenbeheersing, totaalinzicht in de hoogte van de uitgaven, coördinatie en de mogelijkheden tot prioritering en eventuele heroverweging van lidmaatschappen en/of vrijwillige (niet-geormerkte) bijdragen acht de Rekenkamer een centraal en volledig overzicht wel van belang. De Rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van verplichte en vrijwillige (niet geormerkte) bijdragen aan IO's en ontvangsten van IO's. Het bleek niet mogelijk om een overzicht van de project- of «multi-bi» bijdragen te vervaardigen. Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat kengetallen zouden kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van analyses, monitoring van trends en de ontwikkelingen in verhoudingen tussen beleidsmatig wel en niet te beïnvloeden uitgaven aan IO's.

4 CONTROLE EN VERANTWOORDING DOOR INTERNATIONALE ORGANISATIES

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze IO's zich verantwoorden aan hun lidstaten of donoren voor de besteding van de ontvangen bijdragen. De lidstaat (contributies) of donor (vrijwillige bijdragen) fungeert richting de IO waaraan een bijdrage wordt geleverd enerzijds als opdrachtgever en anderzijds als toezichthouder. Om de toezichtfunctie goed te kunnen uitvoeren, acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat de lidstaat en/of donor van een IO beschikt over goede (financiële) verantwoordingsinformatie waarvan de volledigheid, tijdigheid en juistheid is gewaarborgd. Voor deze waarborging zijn bij IO's interne en externe controleorganen in het leven geroepen die een oordeel moeten geven over de volledigheid, tijdigheid en juistheid van de verantwoordingsinformatie.

4.2 Verantwoording door Internationale Organisaties

4.2.1 Financiële Verantwoording

De onderzochte IO's leggen (twee-)jaarlijks verantwoording af over de financiële positie. Deze financiële verantwoording geeft in alle gevallen inzicht in de basale financiële verantwoordingsinformatie conform de eisen die internationale standaarden hieraan stellen. Het betreft hier onder andere inzicht in de raming en realisatie van (personele, materiële en andere) ontvangsten en uitgaven van de IO. Ten aanzien van de volledigheid van financiële verantwoordingsrapportages merkt de Rekenkamer op dat niet alle internationale organisaties goed inzicht verschaffen in de gehanteerde verdeelsleutels op basis waarvan de hoogte van de contributies wordt berekend. Het gaat hier uitsluitend om IO's waarvan landen lid zijn. Nederlandse (niet-geoormerkte) vrijwillige bijdragen en vrijwillige bijdragen van andere donoren aan de algemene middelen (*core budget*) van een IO zijn in bijna alle gevallen te herleiden in de financiële verantwoordingen.

Weergave vrijwillige bijdragen aan UNDP ontbreekt in jaarverslag

In de financiële verantwoording van UNDP ontbreekt inzicht in de vrijwillige bijdragen van de aan dit programma deelnemende landen. Nederland is met een vrijwillige bijdrage van f 170 miljoen (in 1997 en 1998) een van de grootste donoren. Een waarneembare trend in de donatie van vrijwillige (niet-geoormerkte) bijdragen door deelnemende landen is een verschuiving richting donatie in de vorm van geoormerkte vrijwillige bijdragen (project-financiering). Bij een dergelijke vorm van bijdragen kunnen donoren concrete eisen stellen aan de besteding van de bijgedragen middelen en de verantwoording daarover. Nadelige consequentie voor de IO is dat de *core budget* wordt uitgehold en de IO in financiële problemen kan raken. Nederland dient er als belangrijke donor bij UNDP op aan te dringen ook in het jaarverslag meer transparant te zijn inzake meerjarige weergave van de vrijwillige (niet-geoormerkte) bijdragen van de donoren.

Een probleem waarmee veel IO's kampen, zijn de achterblijvende ontvangsten van toegekende bijdragen. Het betreft hier met name contributies en toegezegde vrijwillige (niet-geoormerkte) bijdragen en, in veel mindere mate, projectbijdragen. Los van de achterliggende redenen van het niet of niet tijdig betalen van contributies of vrijwillige bijdragen door lidstaten of donoren, kan worden geconstateerd dat een flink aantal

IO's hierdoor (soms aanzienlijke) begrotingstekorten en liquiditeitsproblemen kennen.

ESA kan voor een ontstaan tekort lenen

De financiële regelgeving voor de ESA voorziet erin dat bij achterstallige contributies of programmabijdragen, de organisatie het recht heeft een lening af te sluiten bij een commerciële instelling. Naast het betalen van de oorspronkelijke verplichtingen, is de lidstaat vervolgens ook gehouden de kosten van die lening te betalen. De Rekenkamer stelde vast dat voor de Nederlandse bijdragen deze stok achter de deur nooit hoefde te worden gebruikt.

De Rekenkamer constateert dat IO's in dergelijke gevallen in hun financiële verantwoording aan de lidstaten niet of nauwelijks inzicht verschaffen in en oplossingen aandragen voor de verschillen tussen reële ontvangsten en conform de overeenkomst door lidstaten te betalen contributies of vrijwillige bijdragen.

Begrotingstekort OECD

Een van de IO's die onlangs de media haalde in verband met een begrotingstekort is de OECD. De oorzaak van het tekort aan middelen was een onenigheid over de bijdrage van de Verenigde Staten aan de begroting. De VS willen minder betalen dan de in de jaren zestig afgesproken 25 procent die zij momenteel bijdragen. Ten tijde van het conflict tussen de VS en de overige 28 lidstaten van de OECD dreigde een vroegtijdig stopzetten van enkele programma's als gevolg van het tekort aan liquide middelen. Het probleem dat zich begin 1999 voordeed, is niet nieuw bij de OECD. De jaarlijkse financiële verantwoording van de OECD besteedt volgens de Rekenkamer aan deze problematiek en mogelijkheden tot oplossing ervan onvoldoende aandacht.

Gehanteerde audit-standaarden vereisen een weergave van meerjarenverplichtingen in de financiële verantwoording. In de financiële verantwoordingen van IO's die aanzienlijke investeringen (laten) doen (ESA, EUMETSAT en NATO) ontbreekt het aan inzicht in de meerjarenverplichtingen die deze investeringen met zich meebrengen. Alleen de CERN vormt hierop een positieve uitzondering. In weerwil van herhaalde aanbevelingen door de externe controleurs van de genoemde IO's op dit punt naar de mening van de Rekenkamer nog onvoldoende vooruitgang geboekt.

Ten aanzien van het beheer van restfondsen constateert de Rekenkamer dat de verantwoordelijke ministers goede afspraken hebben gemaakt met de IO's. Met betrekking tot de tijdigheid van financiële verantwoordingen merkt de Rekenkamer op dat de financiële verantwoordingen in alle onderzochte gevallen tijdig beschikbaar kwamen, dat wil zeggen binnen een half jaar na afloop van het begrotingsjaar.

4.2.2 Verantwoording van activiteiten

Ten aanzien van de verantwoording over de uitvoering van voorgenomen activiteiten kan de informatievoorziening van IO's aan haar lidstaten of donoren in het algemeen als zeer omvangrijk worden bestempeld. De activiteitenverslagen zijn vooral beschrijvend van aard en geven over het algemeen slechts beperkt inzicht in de efficiency en effectiviteit van de uitgevoerde activiteiten. Met name de verantwoording over de effectiviteit van gevoerd beleid is beperkt, aangezien concrete en duidelijke doelstellingen veelal niet zijn beschreven. Waar gebruik wordt gemaakt van

kengetallen verschaffen deze de lidstaten vooral inzicht in kwantitatieve aspecten van de taakuitvoering van IO's en in veel mindere mate in prestaties in termen van efficiency en effectiviteit.

De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening aan de lidstaten over de uitvoering van activiteiten omvangrijk is. Er is sprake van een continue, doch weinig gestructureerde informatiestroom. IO's hebben vaak verschillende interne controle- of evaluatieorganen die diverse raakvlakken hebben en op aspecten dezelfde soort informatie rapporteren. Door de veelheid aan verantwoordingsinformatie is het voor de lidstaten moeilijk de volledigheid van de informatie vast te stellen.

4.3 Controle bij Internationale Organisaties

4.3.1 Interne Controle en Evaluatie

Alle onderzochte IO's beschikken over een orgaan voor interne controle. De financiële regelgeving van de IO legitimeert het bestaan van het orgaan dat zich bezighoudt met de interne controle en geeft richtlijnen ten behoeve van het functioneren van dit orgaan. Bij enkele IO's maakt de evaluatiefunctie onderdeel uit van de interne controle en bij andere IO's zijn hiertoe speciale evaluatieorganen in het leven geroepen. De Rekenkamer constateert dat de controle- en evaluatiefunctie door de onderzochte IO's op uiteenlopende wijze is ingevuld. Dit komt doordat internationale organisaties uiteenlopende opvattingen hebben over de wijze waarop interne controles en evaluaties moeten worden uitgevoerd. Zo zijn interne controleorganen op verschillende manieren binnen de organisatiestructuur opgehangen.

Binnen het UN-systeem zijn verschillende controle- en evaluatieorganen naast elkaar werkzaam (zie kader). De verschillende organen functioneren los van elkaar en het inzicht in de mate waarin deze organen met elkaar samenwerken is beperkt.

4.3.2 Externe Controle

De externe controlefunctie is een belangrijk schakel in de verantwoordingscyclus van IO's aan hun lidstaten of donoren. Lidstaten moeten een waarborg krijgen dat de verantwoordingsinformatie die de IO hun lidstaten verschaft over de besteding van de ontvangen bijdragen, juist is, aan daarvoor opgestelde normen voldoet en tijdig aan de lidstaten of donoren wordt gerapporteerd. Conform de richtlijnen die staan beschreven in de financiële regelgeving van alle onderzochte IO's moet de (financiële) verantwoording van een IO worden gecontroleerd door een externe controleur, een controleorgaan dat onafhankelijk is van de internationale organisatie waarop de controle wordt uitgevoerd. De Rekenkamer stelt ten aanzien van de externe controle bij IO's tevens als norm dat de wijze van benoeming, zittingsduur en omvang gereguleerd moet zijn. Daarnaast moet de externe controleur tijdig rapporteren over zowel doel- als rechtmatigheidsaspecten waarbij aandacht moet worden besteed aan integriteit en vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Tenslotte dient de externe controleur concrete aanbevelingen te rapporteren welke ook een vervolg kennen.

Zwaar controle apparaat bij UN

Het centrale orgaan van de Verenigde Naties heeft naast de bestaande Joint Inspection Unit (JIU) in 1994 de Office of Internal Oversight (OIOS) opgericht. Dit orgaan hangt direct onder de Secretaris-Generaal van de UN en houdt zich behalve interne controles bezig met inspecties, evaluaties en speciale onderzoeken (investigations). Het grootste deel van de beschikbare capaciteit van OIOS wordt ingezet voor interne controles. De totale controle- en toezichtinspanning binnen het UN-systeem is zwaar. Naast de JIU en OIOS zijn er nog de interne controleorganen van de onder het centrale UN-secretariaat ressorterende programma's. De informatiestroom met betrekking tot recht- en doelmatigheid van uitgaven naar de Algemene Vergadering van de UN is hierdoor diffuus en een totaalbeeld is als gevolg van de overload aan informatie in de vele rapportages van verschillende organen moeilijk te verkrijgen.

De Rekenkamer constateert dat bij alle onderzochte IO's een externe controleur onafhankelijk van de internationale organisatie functioneert. De inrichting van de externe controle is bij alle onderzochte IO's gereguleerd in de financiële regelgeving. Er bestaan verschillende typen externe controlesystemen. Ten eerste het boardsysteem. Dit systeem kenmerkt zich door een aantal leden die voor een aantal jaren zitting nemen in de board en waarvan de uitstroom niet tegelijkertijd geschiedt. Dit systeem garandeert continuïteit en behoud van institutionele kennis, en ervaring onder de zittende leden. Ten tweede bestaat een vorm van externe controle waarbij een individuele rekenkamer (Supreme Audit Institution) of een daaraan gelijkgesteld instituut voor een vooraf vaststaande termijn de externe controletaken uitvoert. Het UN-systeem (het secretariaat en de programma's van de UN), de NATO en de OECD werken met het boardsysteem. De andere onderzochte IO's werken met individuele rekenkamers.

De onafhankelijkheid van de externe controle is bij alle IO's gewaarborgd (zie kader). Door de opzet van de controles en het hanteren van internationaal geaccepteerde audit-normen (meestal de standaarden van de INTOSAI en de IFAC³) kan door de externe controleurs op onafhankelijke wijze een oordeel worden uitgesproken over de juistheid van de financiële verantwoordingsinformatie ten behoeve van de lidstaten.

De Rekenkamer constateert dat externe controleorganen bij internationale organisatie weinig uitspraken doen over doelmatigheidsaspecten en integriteitkwesities (fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik). In een aantal gevallen is de achterliggende oorzaak hiervan dat de regelgeving, waarin de taken en bevoegdheden van de externe controleur staat beschreven, hierin niet voorziet.

Over het algemeen rapporteren externe controleorganen bij internationale organisaties hun resultaten binnen de daarvoor geldende termijnen (8 à 9 maanden na afloop van het begrotingsjaar). De Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat de behandeling van de rapportages door de financiële commissies en uiteindelijk de beheersraden van de internationale organisaties soms lang (soms wel twee jaar na verschijning) op zich laat wachten. Dit laatste geldt met name bij de NATO, de OSCE en de OECD. Lidstaten, zo ook Nederland, zullen zich in de gremia die het bevoegd gezag vormen van de IO, moeten inzetten voor een snellere behandeling en implementatie van de resultaten en aanbevelingen van externe controles. De implementatie van aanbevelingen van de externe controleur

³ International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) en International Federation of Accountants (IFAC).

zou vooral bij de NATO en de UN voortvarender moeten. Aanbevelingen hebben veelal betrekking op aspecten van financieel beheer (zie kader).

Aandacht noodzakelijk voor met name aanbevelingen op het gebied van financieel beheer

Aanbevelingen ter verbetering van het financieel beheer betreffen vaak verbeteringen in de (financiële) automatisering, de administratieve organisatie, fraudegevoeligheid van regelingen, witte vlekken in de interne controle en degelijke. Ondanks het feit dat er een goedgekeurde jaarrekening is, blijft de organisatie dan risico's lopen voor ondoelmatigheden, onvoldoende preventie van fraude en misbruik en gebrekkige bestuurlijke informatievoorziening. In de Nederlandse situatie zou dit, indien het een ministerie betrof, kunnen leiden tot zogenaamd bezwaar van de tweede soort door de Rekenkamer.

4.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat IO's op correcte wijze verantwoording afleggen aan de lidstaten over de rechtmatigheid van de besteding van middelen. De financiële verantwoording geeft inzicht in de basale financiële verantwoordingsinformatie conform de eisen die hieraan door internationaal gehanteerde standaarden worden gesteld.

Met betrekking tot de volledigheid van financiële verantwoordingsinformatie ontbreekt naar de mening van de Rekenkamer in een aantal gevallen inzicht in de gehanteerde verdeelsleutels, achterblijvende betalingen van contributies en bijdragen en de wijze waarop hieraan door de betreffende IO een oplossing voor wordt aangedragen en meerjarenverplichtingen. Met betrekking tot de wijze waarop IO's aan hun lidstaten rapporteren over de uitvoering van activiteiten concludeert de Rekenkamer dat de informatiestroom zeer omvangrijk is en op weinig gestructureerde wijze vanuit de IO is georganiseerd.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de interne controlefunctie bij alle (onderzochte) IO's aanwezig is, maar op diverse wijzen is ingevuld. Ook de aanwezigheid en het functioneren van de externe controlefunctie zijn in alle gevallen op voldoende wijze gewaarborgd. Ten aanzien van de werking van de externe controlefunctie concludeert de Rekenkamer dat weinig uitspraken worden gedaan over doelmatigheidsaspecten. Ook integriteitkwesaties blijven meestal buiten beschouwing.

Rapportages van externe controleurs verschijnen tijdig en bevatten aanbevelingen die veelal betrekking hebben op aspecten van financieel beheer. De behandeling van dergelijke rapportages in de financiële commissies en beheersraden alsmede de opvolging van aanbevelingen laten veelal lang op zich wachten.

5 TOEZICHT EN COÖRDINATIE

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre het toezicht en de coördinatie is georganiseerd door de verantwoordelijke ministers (BZ, OS en andere ministeries).

Het toezicht dat een verantwoordelijke minister moet houden op het functioneren van en de besteding van bijdragen aan de IO, is afhankelijk van de aard van de bijdrage alsmede de aan de IO gestelde voorwaarden met betrekking tot controle en verantwoording. Aan vrijwillige bijdragen, en geoordeelde vrijwillige bijdragen in het bijzonder, zijn door Nederland als donor over het algemeen striktere voorwaarden gesteld, dan aan contributies. Ten aanzien van de in hoofdstuk 3 onderscheiden typen bijdragen kan, in relatie tot de mogelijkheden voor het houden van toezicht erop door de verantwoordelijke minister, worden opgemerkt dat:

- het bedrag aan contributies beleidsmatig maar marginaal is te beïnvloeden en Nederland beperkt is in het stellen van eigen eisen aan controle en verantwoording;
- het bedrag aan vrijwillige (niet-geoordeelde) bijdragen is beleidsmatig wel beïnvloedbaar: door middel van raamovereenkomsten kunnen in beperkte mate eigen eisen worden gesteld aan controle en verantwoording;
- het bedrag aan projectuitgaven is beleidsmatig beïnvloedbaar. Deze vorm biedt de meeste mogelijkheden om eigen eisen aan controle en verantwoording te stellen.

5.2 Grenzen aan toezicht

5.2.1 Contributies

De Rekenkamer merkt op dat, wanneer de bijdrage een verplichte contributie betreft, «toezicht» moet worden beoordeeld vanuit het perspectief van een lidmaatschap waarbij een enkel lid niet in de positie is, om eenzijdig voorwaarden op te leggen op het gebied van bijvoorbeeld kwaliteits- of verantwoordingseisen. Ook sancties hebben hierdoor hun beperkingen of zijn soms niet mogelijk. Dit neemt niet weg dat naar mening van de Rekenkamer de betrokken ministeries een inspanningsverplichting hebben om zoveel mogelijk te bevorderen dat ook IO's voldoen aan beginselen van «good governance» onder meer blijkend uit (financiële) transparantie en een permanent streven naar doelmatigheid en effectiviteit. In dit geval zou de verwerking van informatie omtrent financiën, functioneren en doelbereiking van de IO moeten leiden tot standpunten en instructies die Nederlandse vertegenwoordigers bij IO's in staat stellen zich actief op te stellen in de het bevoegd gezag vormende gremia waarin invloed kan worden uitgeoefend op «good governance» door IO's.

5.2.2 Vrijwillige en -projectbijdragen

Voor de vrijwillige bijdrage aan de algemene middelen van een IO wordt in de raamovereenkomst de eis gesteld dat afhankelijk van de organisatie jaarlijks of tweejaarlijks een financieel verslag aan de donoren wordt aangeboden. Dit dient te zijn voorzien van een accountantsverklaring en te zijn opgesteld conform geldende financiële regelgeving. In alle gevallen wordt door de IO's conform deze eisen gerapporteerd.

De hoogte en de doorlooptijd van projectuitgaven zijn variabel en vastgelegd in een specifiek contract. Deze beleidsmatig beïnvloedbare vorm van hulpverlening geeft een minister de mogelijkheid aanvullende eisen te stellen aan de wijze waarop de IO over deze middelen verantwoordingsaflegt. In de raamovereenkomsten worden naast eisen aan frequentie van rapportages over de vorm en inhoud van rapporten de eis gesteld dat deze in overeenstemming dienen te zijn met de financiële regelgeving en aanverwante regels en (accounting- en rapportage-) procedures van de betreffende IO. Voorts wordt de eis gesteld dat jaarverslagen een beschrijving dienen te bevatten van de resultaten en voortgang van een project of programma. Als laatste worden in sommige raamovereenkomsten ook eisen gesteld om tussentijdse reviews en evaluaties beschikbaar te stellen.

De Rekenkamer constateert dat het houden van toezicht beter mogelijk is naarmate de bijdrage meer geoormerkt is. Bij geoormerkte bijdragen kan een verantwoordelijk minister meer voorwaarden stellen aan de wijze van besteding van de bijdragen en de controle en verantwoording hierover door de IO dan het geval is bij niet-geoormerkte bijdragen. Contributies lenen zich in dit opzicht het minst goed voor het houden van toezicht.

5.3 Toezicht

5.3.1 Organisatie van het toezicht

Veel van de onderzochte IO's vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, waaronder de UN en alle daartoe behorende fondsen en programma's. De minister van BZ is daarnaast verantwoordelijk voor de OECD en de OSCE. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de fondsen inzake UN-vredesoperaties en ten aanzien van de NATO dragen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijke verantwoordelijkheid. De minister van Economische Zaken draagt verantwoording voor de coördinatie van het beleid ten aanzien van de ESA. Behalve EZ zijn ook de ministeries van VROM, OCW en V&W zowel financieel als beleidsinhoudelijk betrokken bij de ESA.

Voor de CERN is de minister van OCW verantwoordelijk. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de WHO, een van de gespecialiseerde organisaties van de UN.

De coördinerende verantwoordelijkheid voor de WMO en de EUMETSAT tenslotte, valt onder de verantwoording van de minister van V&W.

Nederland is bij een aantal organisaties vertegenwoordigd door middel van een Permanente Vertegenwoordiger (PV). Voor de centrale UN organisatie en enkele gelieerde programma's (waaronder UNDP) is in New-York een PV gevestigd. De PV te Genève vertegenwoordigt Nederland in de WHO, de UNHCR en zijdelings in de CERN. Van de door de Rekenkamer onderzochte IO's beschikken voorts de OPCW, de NOTA, de OSCE en de OECD over een PV, respectievelijk gehuisvest te Den Haag, Brussel, Wenen en Parijs. De PV, waar ook attachés van vakministeries werkzaam zijn, speelt een essentiële rol in het vergaren, behandelen en beoordelen van rapportages van de IO. Alle verantwoordingsinformatie van de IO wordt door de PV verzameld en al dan niet na een eigen analyse naar de betreffende beleidsdirectie op het verantwoordelijke ministerie gezonden. In veel gevallen worden rapportages voorzien van een memo, waarin een oordeel wordt gegeven over de betreffende rapportages. Departementaal worden relevante rapportages verder geanalyseerd en

uiteindelijk vertaald in nieuwe instructies voor de PV. Indien verschillende ministeries een bijdrage leveren, worden rapportages die deze ministeries inhoudelijk aangaan toegezonden via het ministerie dat verantwoording draagt voor de coördinatie. In veel van de onderzochte IO's is dit het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor IO's die niet onder een PV vallen worden rapportages rechtstreeks naar de betreffende beleidsdirecties van vakministeries gezonden.

5.3.2 Toezicht op algemene verantwoordingsinformatie

Door de bestaande raamovereenkomsten met een aantal IO's en de voorzieningen die daarin zijn opgenomen met betrekking tot rapportage door de IO, wordt de volledigheid en aanwezigheid van verantwoordingsinformatie redelijk gewaarborgd. Op specifieke projecten toegesneden contracten waarborgen de volledigheid en aanwezigheid van verantwoordingsinformatie het best. Uit interviews bleek dat de rol van Nederlandse PV's over het algemeen als zeer actief kan worden bestempeld daar waar het gaat om het verkrijgen van verantwoordingsrapportages bij IO's. De hoeveelheid informatie die over het algemeen bezien door IO's wordt gerapporteerd, is groot. De wijze waarop de PV's er mee omgaan verschilt van geval tot geval (zie kader).

Ten tijde van het onderzoek bleek bijvoorbeeld op de PV UN er een beleidsambtenaar vrij actief in het beoordelen en becommentariëren van rapportages. Ook werden minder relevante rapporten gefilterd uit de stroom op te sturen stukken. De PV OECD gaf aan alles direct door te sturen en tevens geen capaciteit te hebben om stukken inhoudelijk te beoordelen. PV Genève gaf aan meer inhoudelijk op verantwoordingsinformatie te willen ingaan, maar miste daartoe instructies om rapportages op een standaard manier te beoordelen. Op de PV NATO tenslotte, bleek tijdens het onderzoek dat een deel van de rapportages in het geheel niet naar het ministerie (Defensie) werd gezonden.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat noch op de betrokken ministeries, noch op de PV's nadere richtlijnen bestaan hoe algemene verantwoordingsinformatie bewerkt moet worden, en tot welke acties dit zou kunnen leiden. De samenwerking tussen de PV en de beleidsdirectie is echter in een aantal gevallen intensief en interactief. Met name de beleidsmatige samenwerking tussen de PV bij de UN (en UNDP) te New York en de Directie Verenigde Naties kan als zodanig worden bestempeld.

Op de departementale beleidsdirecties zijn formeel budgethouders verantwoordelijk voor het toezicht op het binnenkomen en het beoordelen van (financiële) rapportages. Uit het onderzoek bleek dat budgethouders voor de uitvoering van deze taken veelal naar de verantwoordelijkheid van controllers verwijzen. Controllers verwijzen vervolgens naar de toezichtverantwoordelijkheden van de budgethouder. Door het ontbreken van een uniform beoordelingskader, op basis waarvan (financiële) rapportages inhoudelijk beoordeeld kunnen worden, en het veelal ontbreken van specifieke kennis op dit vlak blijkt de inhoudelijke beoordeling van rapportages echter een moeilijke exercitie. Enkele beleidsdirecties op het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben verklaard het ontbreken van een heldere checklist, op basis waarvan (financiële) rapportages waarin verantwoording wordt afgelegd over contributies en vrijwillige niet-geoordeelde bijdragen kunnen worden beoordeeld, als een gemis te ervaren. Het ontbreken van een helder en uniform beoordelingskader kan volgens de Rekenkamer tot gevolg hebben dat de inhoudelijk toetsing van verantwoordingsinformatie niet de aandacht krijgt die het behoort te

krijgen, waardoor voor de hand liggende instructies aan de PV's achterwege blijven, of er in gelijke gevallen niet een zelfde standpunt wordt ingenomen.

Een voorbeeld waar dit toe kan leiden is de volgende casus: In verslagen van een Board of Auditors worden vaak aanbevelingen gedaan om beter aan te sluiten bij internationale standaards als het gaat om het inrichten en transparant maken van begroting, boekhouding en de financiële verantwoording. Bij IO's wordt veelal gerefereerd aan de standaards van de INTOSAI, de overkoepelende wereldorganisatie voor Rekenkamers en/of die van de internationale accountantsorganisatie IFAC. Het zou dus een goede zaak zijn dat Nederland zich inzet om IO's die manco's kennen op dit gebied 'op te duwen' door in relevante gremia zo'n standpunt in te nemen. De huidige wijze van verwerking van verantwoordingsinformatie geeft echter geen enkele garantie dat dat ook in alle gevallen gebeurt.

Desgevraagd is in interviews te kennen gegeven dat PV's zich op dit gebied maar matig voelen geïnstrueerd door hun beleidsdirecties.

Overigens is het zo dat voor het opstellen van instructies op basis van de verantwoordingsrapportages, algemene financiële rapportages ter advies aan de Directie Financieel Economische Zaken en/of de Departementale Accountantsdienst van Buitenlandse Zaken kunnen worden aangeboden. Voor de IO's waarvan de Nederlandse bijdragen via het ministerie van BZ verlopen controleert de accountantsdienst financiële rapportages vrij oppervlakkig. Zij richt zich evenwel met name op de rapporten van de externe controleorganen (Board of Auditors o.i.d.) en beoordeelt de aanbevelingen daarin. Vervolgens let de accountantsdienst op de implementatie van de belangrijk geachte aanbevelingen. Adviezen van de accountantsdienst kunnen worden ingebracht in instructies die door de beleidsdirectie worden opgesteld ten behoeve van de PV's, maar dit gebeurt lang niet altijd en niet volgens vastgelegde criteria.

In een enkel geval komt er een signaal vanuit een PV dat bij een IO sprake is van misbruik en/of oneigenlijk gebruik van middelen. In zo'n geval kan de accountantsdienst erop toezien of er hierover iets in de rapportages van de betreffende IO staat vermeld, om vervolgens een advies te geven. In de gevallen dat een dergelijk signaal er niet is, kan de verantwoordelijke minister niet meer doen dan afgaan op informatie over eventuele gevallen van misbruik en/of oneigenlijk gebruik door een externe controleur of een evaluatieorgaan. Zoals eerder opgemerkt (paragraaf 4.3.2) wordt over dit soort zaken in de verantwoordingen echter niet expliciet melding gemaakt.

5.3.3 Toezicht op projectrapportages

Raamovereenkomsten en contracten die ten grondslag liggen aan bijdragen voor specifieke projecten bevatten heldere criteria en normen wat betreft de inhoud, tijdigheid en vorm van rapportages. Voorgestelde projecten voor zover het ontwikkelingssamenwerking betreft vallen onder strikte voorwaarden die zijn opgenomen in de procedurebundel Ontwikkelingssamenwerking. De beoordeling van inhoudelijke en financiële rapportages wordt voor de inhoudelijke kant uitgevoerd door de verantwoordelijke beleidsmedewerker en voor de financiële aspecten door de betreffende controller van de Directie Financieel Economische Zaken. In voorkomende gevallen kunnen dit ook medewerkers zijn van een van de BZ-posten, in het geval van gedelegeerde middelen. Voor de beoordeling

is in de procedurebundel een standaard checklist opgenomen, zodat projecten op uniforme wijze worden beoordeeld.

In de nota Beheer en Toezicht (TK 1997–1998, 25 860) heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking conform afspraken met de Rekenkamer beleid ontwikkeld om gestalte te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor buitenlanduitgaven. Voorts heeft de minister in 1998 in een nadere uitwerking van de nota Beheer en Toezicht een sanctiebeleid ontwikkeld. Dit sanctiebeleid noemt zowel preventieve als repressieve maatregelen. Heroverweging van een lidmaatschap en uitsluiting van een IO als uitvoeringskanaal zijn vormen van preventieve maatregelen. Wanneer een bijdrage wordt verlaagd, teruggevorderd of opgeschort is sprake van een repressieve maatregel. Sanctiemaatregelen kunnen worden toegepast op verschillende typen bijdragen. Criteria die hiertoe door de minister zijn opgesteld, zijn:

1. Rapportages niet tijdig ondanks rappel	Opschorting bevoorschotting of aangaan nieuwe verplichtingen, eventueel terugvordering
2. Prestaties niet geleverd	Terugvordering bevoorschotting
3. Middelen anders gebruikt dan overeengekomen	Terugvordering voor zover middelen niet hebben bijgedragen aan projectdoel
4. Malversaties (onjuiste informatie, fraude, corruptie, betalen van smeergelden)	Afhankelijk van de ernst terugvordering en /of (tenminste tijdelijke) uitsluiting organisatie

Bron: Uitwerking Nota Beheer en Toezicht, 1998.

Karakteristiek voor contributies en verplichtingen die op basis van een verdrag zijn aangegaan is de onmogelijkheid om de (Nederlandse) gulden te volgen ná betaling. Dit geldt tevens voor vrijwillige niet-geoormerkte bijdragen aan de algemene middelen van een IO. Zowel voor contributies als vrijwillig niet-geoormerkte bijdragen geldt dat deze niet kunnen worden teruggevorderd. Hiervoor zijn de bovenvermelde maatregelen van het sanctiebeleid zoals uitgewerkt in de nota Beheer en Toezicht dan ook niet van toepassing. Indien daartoe volgens de verantwoordelijke minister aanleiding bestaat, kan wel worden besloten om een lidmaatschap te heroverwegen of om toekomstige vrijwillige niet-geoormerkte bijdragen te verlagen of niet langer te verstrekken.

Met betrekking tot projectbijdragen zijn de gestelde sanctioneringseisen direct van toepassing.

Tijdens het onderzoek van de Rekenkamer zijn voor wat betreft de onderzochte IO's geen concrete gevallen ontdekt waarbij enige vorm van sanctie werd toegepast. Er zijn wel enkele gevallen bekend bij andere (niet in dit onderzoek betrokken) IO's zoals Habitat en het World Food Programme (WFP). Sancties bij genoemde organisaties dateerden van vóór de nota Beheer en Toezicht.

Een vergelijkbaar beleidsdocument als de nota Beheer en Toezicht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is op andere vakministeries, welke projecten doen uitvoeren via IO's, niet aangetroffen.

5.4 Coördinatie

Het kan voorkomen dat verscheidene ministeries bijdragen aan een zelfde IO, of deze organisatie als uitvoeringskanaal benutten. De Rekenkamer gaat er vanuit dat in voorkomende gevallen een ministerie bestaat dat coördinerend optreedt en als liaison fungeert in de richting van de IO.

Daarbij zou het gewenst zijn dat er ook een gemeenschappelijk beleid bijvoorbeeld bestaat ten aanzien van het nakomen van financiële verplichtingen en het beoordelen van verantwoordingsrapportages en het eventueel handelend optreden naar aanleiding daarvan. Dit om te voorkomen dat verschillende ministeries over vergelijkbare situaties verschillende standpunten richting de IO's in doen nemen of geleiden.

5.4.1 Organisatie

Voor de onderzochte IO's bleek dat bij de OECD, de ESA, de NATO, de WHO en de UNEP sprake was van betrokkenheid van meer ministeries. Daarbij bleek dat de coördinatie en het liaison duidelijk waren toegevoegd. De OECD en UNEP worden gecoördineerd door Buitenlandse Zaken, de NATO door zowel Buitenlandse Zaken (civiel deel) als Defensie (militair deel), de ESA door het ministerie van Economische Zaken en de WHO door het ministerie van VWS.

Ten aanzien van de verplichte contributies valt waar te nemen dat deze ofwel door de coördinerende ministeries worden betaald en voorgeschoten ofwel dat de coördinerende ministeries de andere betrokken ministeries aanschrijven met het verzoek om de verschuldigde deelcontributies tijdig te betalen. Dit laatste doet zich met name voor bij de OECD. Voor zover de Rekenkamer heeft nagegaan levert het door verschillende ministeries bijdragen aan IO's geen knelpunten op voor een tijdige en juiste contributiebetaling en een correcte onderlinge verrekening.

De Rekenkamer constateerde dat door de bij de OECD gevolgde procedure, die op zich wel duidelijk beschreven is, het veelvuldig voorkomt dat de diverse ministeries geen melding doen van betalingen aan de coördinerend minister of zijn permanente vertegenwoordiger bij de OECD. Daar de laatste het eerste aanspreekpunt is voor de organisatie bij onduidelijkheden en verschillen of onvolledigheden, is het hinderlijk en kan het ook een negatief beeld oproepen als het betalingsdossier niet up to date is. Bovendien genereert deze procedure een hoop ambtelijke rompslomp die niet erg efficiënt is.

In het geval van vrijwillige en/of projectbijdragen doet bovengenoemd probleem zich ook voor, maar wordt het veelal minder manifest omdat in die gevallen beleidsdirecties van de diverse ministeries een meer directe relatie hebben met de delen van de organisaties die projecten/programma's in opdracht uitvoeren. Dit neemt niet weg dat soms een permanente vertegenwoordiger door een IO ter verantwoording werd geroepen voor betalingsproblemen waarmee hij niet bekend was, als gevolg van achterwege gebleven informatie-uitwisseling tussen coördinerend bewindspersoon en andere ministeries.

5.4.2 Overleg

In alle gevallen wordt interdepartementaal overleg gevoerd met een beleidsvoorbereidend karakter bij het opstellen van instructies voor de Nederlandse vertegenwoordigingen en delegaties bij de IO's. Hierbij komen echter zelden beheers- en verantwoordingsvraagstukken aan de orde, maar meer inhoudelijke onderwerpen. Uitzondering vormen ex-ante vraagstukken die zich voordoen bij het wijzigingen van de hoogte of de grondslagen voor contributiebijdragen. Met name als er sprake is van verhogingen van bijdragen of wijzigingen in contributiegrondslagen, vindt nader overleg plaats waarbij naast de direct betrokken ministeries ook het ministerie van Financiën (Directie Begrotingszaken) een rol speelt en in

voorkomende gevallen het ministerie van Binnenlandse Zaken (Directoraat Generaal Personeelsbeleid) bij wijzigingen in de financiële rechtspositie van internationale ambtenaren.

5.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de wijze waarop en de mate waarin toezicht gehouden wordt afhankelijk is van de soort bijdrage. In opzet is voorzien in organisatie en procedures voor toezicht.

Het toezicht naar aanleiding van algemene verantwoordingsinformatie blijkt in de praktijk op wisselende wijze te worden ingevuld. Een beoordelingskader dat de verwerking van financiële en verantwoordingsinformatie zou kunnen reguleren, ontbreekt. Dit kan ertoe leiden dat voor de hand liggende instructies achterwege blijven of dat er in gelijke gevallen verschillende standpunten worden ingenomen.

De nota «Beheer en Toezicht» reikt voor wat betreft projectbijdragen wel een uniform beoordelingskader aan. Op andere ministeries is dit niet voorhanden.

Interdepartementale coördinatie, daar waar meer ministeries bijdragen aan eenzelfde IO, is voor de onderzochte organisaties goed geregeld, zij het dat beheersonderwerpen weinig aan de orde komen.

Voor de contributiebetalingen aan de OECD is de gevolgde werkwijze omslachtiger dan in vergelijkbare gevallen.

6 INFORMATIE AAN DE STATEN-GENERAAL

6.1 Inleiding

Op grond van het eerder genoemde Heroverwegingsrapport had de regering het standpunt ingenomen om de opgestelde inventarisatie van lidmaatschappen van IO's voort te zetten onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast zouden de ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën zich nader beraden op de mogelijkheden van beheersbaarheid van de uitgaven aan IO's.

Toen de Rekenkamer constateerde dat in weerwil van de besluitvorming er geen periodieke rapportering aan de Staten-Generaal tot stand is gekomen waaruit blijkt hoe het staat met de inventarisatie van lidmaatschappen en de beheersbaarheid van de omvang van contributies, is nagegaan op welke wijze de afgelopen jaren over deze problematiek wél is gerapporteerd. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de parlementaire databank.

6.2 Informatievoorziening aan de Staten-Generaal

Uit het onderzoek kwam naar voren dat als regel in de jaarlijkse begrotingen van de diverse ministeries⁴ kort aandacht wordt besteed aan het lidmaatschap van IO's, maar dat daar maar soms aspecten als beheer en verantwoording expliciet aan de orde komen. Een uitzondering vormt wellicht de jongste begrotingsbehandeling voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (TK 1998–1999, 26 200, nrs. 1–36). Hier werd met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gedebatteerd over onder meer de noodzaak van analyses en evaluaties naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van multilaterale kanalen en de omvang van multilaterale OS-bijdragen van Nederland.

Recent werden door een parlementaire werkgroep Financiële verantwoordingen, commissie van Zijl (TK 1998–1999, nr. 2) prestatiegegevens gevraagd over contributieontvangende IO's en de beschikbaarheid van evaluaties.

Beleidsnota's en andere wijzen van informatievoorziening aan de Staten-Generaal die in het kader van dit onderzoek relevant zijn:

- de nota Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking (TK 1991–1992, 22 748) die op grond van een motie (21 800-V, nr. 54) door de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en Financiën was vervaardigd. Deze nota gaat in op de bijdragen aan een dertigtal IO's welke als uitvoeringskanaal voor ontwikkelingssamenwerking worden benut en de voors en tegens die dat met zich meebrengt. Een belangrijk deel van de nota gaat over de noodzaak tot doelmatigheidsbevordering bij UN-organen en gespecialiseerde organisaties. Er wordt aangekondigd dat Nederland initiatieven hiertoe zal ondersteunen, maar in het midden wordt gelaten op welke wijze dit zou gebeuren;
- de regeringsnota «Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling» (TK 1993–1994);
- een brief over het ruimtevaartbeleid (TK 1995–1996, 24 446) waarin de minister van Economisch Zaken onder meer ingaat op het lidmaatschap van de ESA en de EUMETSAT en de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze organisaties;
- de nota hervormingen bij de UN (TK 1995–1996, 24 832) waarin de plannen van Secretaris-Generaal Annan, worden besproken om tot

⁴ In het algemeen zijn de omvang van contributies en verdragsverplichtingen en de grote algemene vrijwillige bijdragen aan begrotingen te ontleenen.

stroomlijning van de organisatie te komen, en de financiële impasse als gevolg van contributie achterstanden te doorbreken. Tijdens de kamerbehandeling van deze nota merkten enkele fracties op dat de nota vrij algemeen is, en weinig concrete oplossingen biedt. De minister van Buitenlandse Zaken gaf daarop aan dat dit komt omdat hij de invloed van Nederland daarvoor te beperkt vindt;

- de jaarlijkse Trendnota Arbeidszaken Overheid, waarin de minister van Binnenlandse Zaken ook rapporteert over de arbeidsvoorwaarden ontwikkeling bij IO's en de inspanningen die dat ministerie zich getroost binnen de overleggrems welke een coördinerende rol hebben bij het vast stellen van die arbeidsvoorwaarden. De minister heeft zich bijvoorbeeld in de trendnota 1998 zorgelijk uitgelaten over de pensioenproblematiek bij een aantal organisaties en de beweging die zich heeft ingezet om de CAO van de un meer en meer te spiegelen aan de CAO's van meer betalende organisaties zoals de Europese Unie;
- de begrotingsbijlage over de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Deze bijlage beoogt duidelijk te maken welke middelen ter beschikking staan voor internationale samenwerking, dit ter ondersteuning van de afwegingen tussen financiële beleidsinstrumenten. Impliciet geeft de HGIS bijlage ook informatie over geldstromen welke via IO's lopen.
- de nota Beheer en Toezicht (TK 1997–1998, 25 860) waarin de minister van Ontwikkelingssamenwerking zijn toezegging aan de Rekenkamer nakomt om de Staten Generaal het beleid te verduidelijken ten aanzien van zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van OS-bestedingen. Hierin komen ook de diverse soorten bestedingen aan de orde welke via multilaterale kanalen verlopen.

Verder kunnen nog worden genoemd rapportages zoals het jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking, verslagen van beheersraadsvergaderingen bij IO's en evaluatierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

6.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de Staten-Generaal op zeer diverse wijze worden geïnformeerd over IO's. De wijze waarop de informatie wordt aangeboden, en de informatie die beschikbaar wordt gesteld bijvoorbeeld ten aanzien van de appreciatie van IO's lijkt onvoldoende gericht op het uitoefenen van het budgetrecht en het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten.

7 REACTIE MINISTERS EN COMMENTAAR REKENKAMER

7.1 Reactie ministers

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaf namens haar collega's aan met belangstelling en waardering kennis genomen te hebben van het rapport. Het bevatte naar haar mening veel informatie rond beheer ten aanzien van en door internationale organisaties. Zij gaf aan dat de ministers verwachten, dat de onderzoekresultaten een waardevolle bijdrage zullen leveren aan verdere verbetering van het toezicht op internationale organisaties.

Reikwijdte van het onderzoek

De minister merkte op, dat de bevindingen en conclusies niet representatief hoefden te zijn voor niet-onderzochte internationale organisaties en bijdragen. Zij gaf aan dat haar reactie in hoofdzaak betrekking had op een deel van de internationale organisaties. Tevens concludeerde de minister dat de nota met name ingaat op andere dan specifieke (projectgebonden) bijdragen.

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer merkt hierbij op, dat de selectie van de 13 onderzochte internationale organisaties heeft plaatsgevonden is aan de hand van objectieve criteria. Binnen de gehanteerde definitie van internationale organisaties koos de Rekenkamer organisaties uit om de problematiek in de breedte vanuit diverse typen internationale organisaties en bijdragen te kunnen bekijken. Hierdoor denkt de Rekenkamer dat de uitkomsten van het onderzoek ook representatief zijn voor de meeste niet-onderzochte internationale organisaties.

Contributies aan internationale organisaties

Naar de mening van de minister was het overzien van de Nederlandse internationale lidmaatschappen en bijdragen niet nodig, omdat het bevorderen van efficiëntie en effectiviteit van beleid op het niveau van het instrument diende te gebeuren (het individuele lidmaatschap versus andere instrumenten voor beleidsrealisatie) en niet door vergelijking van onvergelojkbare organisaties.

De minister zegde toe te willen onderzoeken of een dergelijk overzicht beleidsrelevante informatie kan opleveren op basis waarvan prioritering en eventuele (politieke) heroverweging van lidmaatschappen en/of vrijwillige bijdragen mogelijk kan zijn.

Commentaar Rekenkamer

Met het bepleite overzicht wil de Rekenkamer uiteraard de ministers niet aanzetten tot het vergelijken van onvergelojkbare organisaties. De Rekenkamer ziet een algemeen overzicht van lidmaatschappen en bijdragen als basisinformatie die het inzicht in deze problematiek zou kunnen verdiepen. Zoals de minister zelf al suggereert ontstaat zo de mogelijkheid tot beleidsvorming voor prioritering en eventuele heroverweging van lidmaatschappen. De Rekenkamer zou graag zien dat het voorgestelde onderzoek voortvarend wordt aangepakt.

De minister zegde toe, waar mogelijk en indien met voldoende internationale steun, aan te zullen dringen op verbeteringen in de verantwoording van internationale organisaties op het punt van prestaties en doelmatigheid. Tevens onderschreef de minister de conclusie van de Rekenkamer, dat aanbevelingen van externe controleurs over het financieel beheer sneller opgevolgd zouden kunnen worden en zegde toe op versnelde invoering van verbeteringen in de desbetreffende beheersraden te zullen toezien.

Toezicht en coördinatie

De minister zegde toe, dat een nadere inrichting van de organisatie zal worden onderzocht voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Permanente Vertegenwoordiging en departement op het punt van de behandeling van verantwoordingsrapportages van internationale organisaties en de follow-up van zaken die uit de verantwoordingen voortvloeien. De minister dacht daarbij onder meer aan uniformering van behandeling door middel van checklists.

De aanbeveling van de Rekenkamer om de nota Beheer en Toezicht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking als basis te gebruiken voor een stroomlijning van de beheersorganisatie van andere departementen dan Buitenlandse Zaken voor internationale bijdragen wees de minister namens haar collega's af. De minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voegde daaraan toe, dat het geregeld doorlichten van de bij die andere departementen geldende richtlijnen voor de beheersorganisatie wel van belang was.

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer merkt hierbij op, dat de aanbeveling met name voortkwam uit de constatering dat een zinvolle coördinatie door de Permanente Vertegenwoordigingen van bijdragen van diverse departementen alleen mogelijk is wanneer deze ambassadeurs volledig op de hoogte zijn van alle geldstromen en dat daarvoor een vorm van uniformering en verdere stroomlijning van beheersregimes van departementen nodig is. Hierdoor wordt het risico vermeden dat in de richting van eenzelfde internationale organisatie door verschillende ministeries een inconsistent beheersregime van toepassing is.

Informatievoorziening aan de Staten-Generaal

De minister onderschreef de aanbeveling van de Rekenkamer om de Staten-Generaal periodiek te informeren over Nederlandse lidmaatschappen van internationale organisaties en bijdragen. Zij erkende, dat een appreciatie van internationale organisaties per beleidsterrein zinvol was en wilde een aanbeveling in deze zin wel onderschrijven. De minister kondigde een nota met appreciaties van de VN als hulpkanaal en van internationale financiële instellingen aan de Tweede Kamer aan.

7.2 Tot slot

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek naar Nederlandse lidmaatschappen bij internationale organisaties en haar bijdragen het uitgangspunt van goed bestuur (good governance) gehanteerd blijkend uit

rekenschap (accountability) en inzichtelijkheid (transparency). De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de constructieve wijze waarop de ministers op deze uitgangspunten reageren. De ministers deden in hun reactie toezeggingen die samengevat zijn weergegeven in hoofdstuk 1 van dit rapport. De Rekenkamer zou een nadere uitwerking van toezeggingen zinvol vinden, met name voor wat betreft het onderzoek naar het samenstellen van een gegevensoverzicht van lidmaatschappen en bijdragen, de meer uniforme behandeling van verantwoordingsinformatie van internationale organisaties door departementen en het toezien op de naleving van verantwoordingsprocedures in de beheersraden van internationale organisaties. De Rekenkamer zal ongeveer een jaar na publicatie van dit rapport vaststellen welke voortgang is geboekt met de door de minister toegezegde maatregelen.

Overzicht van contributiepercentages en reële contributies per onderzochte organisatie met vaste bijdragepercentages⁵ voor enkele landen (in f miljoen).

Percentage per lidstaat		Ned		VS		Fra		Dld		Polen	
IO		%	Contr	%	Contr	%	Contr	%	Contr	%	contr
UN	C(94-95)	1,58	64,0	27,9*	1 226,0	5,9	260,0	8,5	377,0	0,4	17,8
WHO	C(94-95)	1,44	23,4	25,7	417,0	6,0	98,0	8,7	141,6	0,46	7,6
WMO	C(1995)	1,58	1,3	24,5	80,5	5,9	4,9	8,9	7,3	0,7	0,6
OPCW	C(1995)	1,57	0,4	24,9	6,7	6,3	1,7	8,9	2,4	0,38	0,1
OSCE	C(1996)	3,55	1,8	9,0	4,6	9,0	4,6	9,0	4,6	1,4	0,7
NATO**		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESA	C(1995)	4,25	376,0	Nvt	Nvt	16,5	894,0	23,3	1 120,0	Nvt	Nvt
EUMETSAT	C(1995)	3,85	11,2	Nvt	Nvt	18,2	52,6	22,9	66,2	Nvt	Nvt
CERN	C(1997)	4,67	60,0	Nvt	Nvt	17,8	214,0	22,7	303,4	0,41	5,0
OECD	C(1996)	1,9	9,2	25,0	110,8	7,4	40,8	11,5	58,0	0,4	2,2

* Dit percentage is berekend op basis van werkelijk betaalde contributies. In principe is het percentage dat de VS betalen vastgesteld op 25%.

** Bondgenoten van de NATO dragen in verschillende mate bij aan de diverse budgetten en programma's. Dit levert voor Nederland voor de diverse onderdelen van de NATO verschillende bijdragepercentages op. Zo bedraagt het gemiddelde bijdragepercentage voor het Veiligheids Investeringsprogramma 5%.

⁵ Bij enkele IO's ontbrak een overzicht van bijdragepercentages. Door de bijdrage van de lidstaat te delen op de totale begroting is in deze gevallen het bijdragepercentage berekend. Voor de VS blijkt in sommige gevallen het bijdragepercentage op basis van de werkelijk betaalde bijdrage hoger uit te vallen dan 25%, het percentage dat de VS conform afspraak aan de UN en gelieerde programma's bijdraagt.

Overzicht van contributies en vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van IO's in f miljoen, groter dan f 1 miljoen jaarlijks tussen 1992 en 1997 (contributies en vrijwillige bijdragen aan IO's, kleiner dan f 1 miljoen, staan gecumuleerd opgenomen).

Afkorting	Omschrijving	Donerende Ministeries	Bijdrage 1997	Gemiddelde bijdrage 1994-1997
I	Systeem van United Nations			
UN-s	United Nations – secretariaat	Buiza	33,3	30,7
UN-v	United Nations – vredesoperaties	Def, Buiza	219,7	354,2
	Fondsen en programma's			
GEF	Global Environment Facility	Buiza	18,0	6,2
UNAIDS	Joint UN programme on HIV/AIDS	Buiza	11,0	5,3
UNCDF	UN Capital Development Fund	Buiza	17,0	14,3
UNCHS	UN Conference on Human Settlements	Buiza, VROM	0,4	1,6
UNCTAD	UN Conference on trade and development	Buiza	1,9	2,0
UNDP	UN Development Programme	Buiza	172,1	173,7
UNEP	UN Environment Programme	Buiza, VROM, LNV	10,8	6,8
UNFPA	UN Fund for Population Activities	Buiza	95,0	78,5
UNICEF	UN Children's Fund	Buiza	58,9	50,7
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	Buiza	52,0	49,3
UNRWA	UN Relief and Work Agency	Buiza	13,5	12,1
UNIFEM	UN Development Fund for Women	Buiza	7,0	1,8
UNV	UN Volunteers	Buiza	2,0	2,2
WFP	World Food Programme	Buiza	60,0	70,5
	Regionale commissies			
ECLAC	Economic Committee for Latin America and the Caribbean		1,0	1,0
ESCAP	Economic Committee for Central Asia and the Pacific	Buiza	3,0	3,0
	Gespecialiseerde organisaties			
FAO	Food and Agriculture Organisation	LNV	10,3	9,7
GATT/WTO	World Trade Organisation	EZ, Buiza	5,9	5,7
GFG	Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds	Buiza	9,5	7,2
IAEA	International Atomic Energy Agency	Buiza	8,7	8,3
ICAO	International Civic Airtransport Organisation	V&W, Buiza	1,1	1,4
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Buiza	8,9	5,9
ILO	International Labour Organisation	Buiza	6,6	6,8
ITC	International Trade Centre	Buiza	3,0	3,5
ITU	International Telecommunication Union	V&W	3,6	3,6
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organisation	Buiza, OCW, LNV	10,7	10,4
UNIDO	UN Industrial Development Organisation	Buiza	3,5	3,8
UNU/INTECH	UN University/Institute for New Technologies	OCW	1,3	1,2
WHO	World Health Organisation	Buiza, VROM, VWS	30,1	32,4
WMO	World Meteorological Organisation	V&W,	1,3	1,3
	Financiële instellingen			
AfDF	African Development Fund	Financiën	30,9	23,8
AsDF	Asian Development Fund	Financiën	52,9	42,8
IBRD	Wereldbank (International Bank for Reconstruction and Development)	Buiza, V&W	6,0	12,2
IDA	International Development Associaton	Financiën	363,0	390,3
IDB	Inter-American Development Bank	Financiën, Buiza	3,1	2,5
IFC	International Finance Corporation	Financiën	9,7	6,5
IMF	International Monetair Fonds/ESAF	Buiza	22,5	22,9
II	Westeuropese en andere landen omvattende regionale organisaties			
	Benelux	EZ	5,3	5,1
CERN	Centre Européenne de Recherche Nucleaire	OCW	53,0	58,7
ECMWF	European Centre for Medium Range Weather Forecast	V&W	2,6	2,1
EMBL	European Molecular Biology Laboratory	OCW	3,7	3,4
ESA	European Space Agency	OCW, EZ, V&W, VROM, LNV	191,5	182,3

Afkorting	Omschrijving	Donerende Ministeries	Bijdrage 1997	Gemiddelde bijdrage 1994–1997
ESO	Europese Organisatie voor Astronomisch Onderzoek op het Zuidelijk Halfrond	OCW	12,1	10,9
EUMETSAT	European organisation for the exploitation of meteorological satellites	V&W, OCW	15,5	11,0
IOM	International Organisation for Migration	SZW, Buiza	1,4	1,4
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	Buiza, OCW, EZ, LNV, V&W	8,2	6,4
OSCE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	Buiza	2,3	1,9
RvE	Raad van Europa	Buiza, VWS, OCW	11,1	9,5
WEU	West Europese Unie	Buiza, Def	2,5	2,5
III	Andere mondiale organisaties			
INTERPOL	Interpol	Just	1,2	1,2
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons	Buiza	7,4	5,0
NATO	North Atlantic Treaty Organisations	Def, Buiza	111,4	178,1
IARC	International academy for research on cancer	VWS	1,7	1,6
	74 Organisaties met bijdragen kleiner dan f 1 miljoen	diversen	28,4	18,3
Totaal	129 organisaties		1 828,5	1 963,9

Contributies en vrijwillige bijdragen

Overzicht contributies en vrijwillige (niet geormerkte) bijdragen aan de algemene middelen van IO's door de vijf meest donerende ministeries, 1985, 1994 en 1997 (x f 1 miljoen).

Ministerie van	1985	aantal i.o.'s 1997	1994	1997
Buitenlandse Zaken	577,3	61	707,6	714,4
Financiën	352,1	7	398,0	460,8
Defensie	17,4	2	497,4	322,3
Economische Zaken	103,5	16	130,8	149,4
Onderwijs C en W	87,8	12	122,4	121,8
Overige 6 ministeries	64,9	31	51,8	59,8
Totaal	1 203,3	129	1 908,0	1 828,5

Bron: 1985: Heroverwegingsrapport nr. 72; 1994-1997: enquête bij de ministeries.

Overzicht contributies en vrijwillige (niet-geormerkte) bijdragen aan de vijf meest ontvangende IO's, 1985-1997. (x f 1 miljoen).

Internationale organisatie	1985	1994	1997	Gemiddelde aandeel 1994-1997	
IDA	230,9	352,3	363,0	390,3	20%
UN-vredesop.	7,0	396,6	219,7	354,2	18%
ESA	95,5	173,2	191,5	182,3	10%
NATO	21,8	183,4	111,4	178,1	9%
UNDP	144,0	176,4	172,1	173,7	9%
123 Overige	704,1	626,1	770,8	685,2	34%
Totaal	1 203,3	1 908,0	1 828,5	1 963,9	100%

Bron: 1985: Heroverwegingsrapport nr. 72; 1994-1997: enquête bij de ministeries.