

Hulp en controle

Fondsenwerving en hulpverlening zijn een miljardenbedrijf. De roep om controle op de geldstromen en bestedingen klinkt steeds luider. Recentste voorbeeld is de tsunami-hulp. Accountants, rekenkamers, satellieten en de 'hulpspaghetti'.

HENK VLAMING



De hulpactie voor tsunami-slachtoffers heeft meer dan 200 miljoen euro aan schenkingen opgebracht. Daarbovenop kwam nog eens 240 miljoen aan rijksgeld. Zo'n grote geldstroom ledigt weliswaar nood, maar scheidt tegelijk een probleem. Hoe groter de hulpbedragen, hoe luider de roep om controle. Volgens Nipo-onderzoek wil 87 procent van de mensen weten wat er gebeurt met hun donaties. Gaat het geld echt wel naar het goede doel, of blijft het hangen aan de strijdstok? En hoe goed is het doel dat wordt gefinancierd? Het is bekend dat lang niet alle hulpprojecten succesvol zijn. Maar niet altijd is duidelijk waardoor dat komt.

Publicitaire schade

Betere controle zou de kwaliteit van de hulpverlening kunnen bevorderen, en daarmee het draagvlak voor de fondsenwerving. Gebrek aan transparantie daarentegen maakt de fondsenwerving kwetsbaar voor publicitaire afbreuk. Afgelopen voorjaar bijvoorbeeld lagen tsunami-hulpprojecten onder vuur bij Tros Radar. Projecten die zouden zijn gefinancierd met geld dat was ingezameld door de SHO (Samenwerkende Hulporganisaties), waren onbekend in de door de programmamakers bezochte rampgebieden. Ondanks de ontkenningen was de publicitaire schade een feit.

Zes miljard euro

Controle van de hulp gelden is inmiddels een internationaal vraagstuk geworden. Wereldwijd vergaren fondsenwervende instanties astronomische bedragen voor het goede doel. Alleen al na de tsunami in Zuidoost Azië is in zeventig landen voor meer dan zes miljard euro aan geld, goederen en menskracht ingezameld. Bij de Verenigde Naties houden ze hun hart vast voor verhalen over verspilling en corruptie. Die kunnen het geefgedrag dermate ondermijnen dat de hulpverlening bij toekomstige rampen in gevaar komt. "We kunnen ons geen kritische vragen permitteren over wat er met de donaties gebeurt", zei VN-topman Jan Egeland van Humanitaire Zaken eerder dit jaar.

Niet openbaar

Dat die controle geen gesneden koek is, heeft te maken met het karakter van fondsenwervende organisaties. Die hoeven niet publiek te verantwoorden wat ze doen met hun ingezamelde geld. Uiteraard houden zij hun boeken bij,

maar daarmee zijn ze nog niet transparant. De boeken zijn namelijk niet openbaar (zie 'de Accountant' juni 2005, rubriek Nieuws). Maar onder druk van donerende burgers, bedrijven en overheden verantwoordden zij steeds beter hoe zij omgaan met het geschonken geld. Daarbij speelt het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) een belangrijke rol, een toezichhoudend orgaan dat door de fondsenwervende organisaties zelf in het leven is geroepen. Het CBF geeft keurmerken aan de fondsenwervende instanties die solide omgaan met geldinzameling en fondsbeheer.

CBF-keurmerk

Accountantsverklaringen over de jaarrekeningen van de fondsenwerfers vormen de basis voor het verkrijgen van het CBF-keurmerk. Accountants krijgen het hier steeds drukker mee, vooral omdat de richtlijnen van het CBF voortdurend worden aangescherpt. Eén van de regels is bijvoorbeeld dat een organisatie maximaal 25 procent van de ingezamelde middelen aan fondsenwerving mag besteden over een periode van drie jaar. Maar toezicht op fondsenwervende instanties is niet eenvoudig. Hoe veel geld mag een fondsenwervende instelling bijvoorbeeld aan de eigen organisatie besteden? Daar zijn geen richtlijnen voor.

Poot stijf

"Dan zou ik als buitenstaander dus een oordeel moeten hebben over bijvoorbeeld de kosten voor kankeronderzoek", zegt directeur Jos Zwartjes van het CBF. Desalniettemin kunnen fondsenwervende instanties niet zo maar wat aanrommelen. Nederland telt meer dan driehonderd door het CBF beoordeelde instanties, waarvan 240 door de keuring komen. "Controle op de hulp gelden is specialistenwerk", zegt Zwartjes. "Fondsenwervende instanties die een keurmerk willen, nemen vaak hun accountant mee als we om extra uitleg vragen. Meestal komen we er wel uit, maar als het moet houden we ons poot stijf."

RJ 650

Eén van de belangrijkste ijkpunten voor het CBF is de jaarrekening van een fondsenwervende instelling. De regels voor het opstellen van zo'n jaarrekening staan in Richtlijn 650 van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Zo moet een fondsenwerfer over een begroting

beschikken. Verder kijkt de accountant naar de organisatie: de statuten, de samenstelling van het bestuur en het ontbreken van belangenverstrengeling.

Maar bij controle van de hulp gelden komt meer kijken. Richtlijn 650 is er op gericht zo veel mogelijk duidelijkheid te scheppen over de uitgaven van het geld. De controle draait om drie kernvragen: welk deel van het ingezamelde geld gaat naar goede doelen, in hoeverre wordt het geld uitgegeven of toegevoegd aan de reserves en ten slotte wordt het uitgegeven geld wel aangevend aan de doelen waarvoor ze zijn bestemd? Ogenscheinlijk zijn dit niet te beantwoorde vragen. Veel geld verdwijnt in projecten ergens ver weg die zich vaak onttrekken aan het waarnemingsvermogen.

Drie typen

Toch zijn de geldstromen te volgen, zegt Marcel Karman, registeraccountant bij Dubois & Co., het accountantskantoor van de SHO. De controle van de hulp fondsen hangt nauw samen met het type organisatie en het doel van de inzameling. De accountant kijkt eerst om welk type hulporganisatie het gaat. "Er zijn organisaties die fungeren als filiaal van een hoofdvestiging in bijvoorbeeld Amerika of Zwitserland", zegt Karman. "Er zijn ook organisaties die samenwerken met partners in ontwikkelingslanden die voor de besteding zorgen, vaak ngo's (non-gouvernementele organisaties). Die zorgen ter plekke voor de uitvoering van hulpprojecten. Ten slotte zijn er organisaties die de besteding van de middelen volledig in eigen hand nemen. Die sturen vanuit Nederland hulpverleners die ter plekke de hulpprojecten uitvoeren."

Eisen aan ngo's

Fondsenwervende organisaties die geld inzamelen ten behoeven van de moederorganisatie in het buitenland zijn betrekkelijk eenvoudig te controleren. Zij voeren de projecten immers niet zelf uit. Zodra het geld is overgemaakt, is het aan de accountants van de hoofdvestiging van de fondsenwerfer om het geld verder te volgen. Hetzelfde geldt min of meer ook voor de controle van organisaties die samenwerken met buitenlandse ngo's die de hulpprojecten uitvoeren. De accountant moet vooral letten op de eisen die de fondsenwervende instantie stelt aan deze ngo's. ►

Fondsenwervende organisaties houden hun boeken bij, maar daarmee zijn ze nog niet transparant.

Veel geld verdwijnt in projecten ergens ver weg die zich vaak onttrekken aan het waarnemingsvermogen.

'Fondsenwervende instanties die een keurmerk willen, nemen vaak hun accountant mee.'

Ter plaatse

Ook de financiële verantwoording door de ngo's is belangrijk voor de controle. "De meeste fondsenwervende organisaties die met ngo's in het buitenland werken, hebben daar al decennia lang ervaring mee", zegt Karman. "Het vraagt om periodieke rapportages over de voortgang van projecten. Als de ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking bij de projecten betrokken zijn, heb je ook te maken met de regels die zij opleggen. Ook kijk je als accountant of er evaluatie-missies worden gestuurd."

De derde variant, de fondsenwerver die zelf hulpprojecten opzet en uitvoert, vraagt een andere aanpak. Dan beschikt de accountant niet over verantwoordingen van de plaatselijke hulporganisaties, de ngo's. De accountant moet hier zelf voor waarnemer spelen. Dat betekent een grondige verdieping in de projecten en wellicht zelfs waarneming ter plaatse.

Doelmatigheid

Zo zijn er tal van manieren om de geldstromen goed te volgen. Maar dat betekent nog niet dat alle hulpverlening ook het beoogde effect heeft. Het effect van een besteding wordt vaak pas duidelijk na verloop van tijd. Blijkt het gewenste effect uit te blijven, dan is er vaak al het nodige geld aan uitgegeven. Doelmatig gebruik van hulpmiddelen valt dan ook met de beste controlemiddelen niet te garanderen. Het is een bedrijfsrisico van de hulpverlening. "Het enige wat we kunnen doen is nagaan in hoeverre de middelen verantwoord besteed zijn", zegt Karman. "Daarvoor zijn genoeg instrumenten in huis."

Rekenkamers

Ook Nationale rekenkamers hebben een zware rol bij de controle op hulp gelden, omdat er veel overheids geld tussen zit. Zo heeft Nederland via het ministerie van Ontwikkelings-samenwerking 240 miljoen euro aan rijks geld beschikbaar gesteld voor tsunami-slachtoffers. Overheidsaccountants proberen de door rege-



ringen gestorte hulp gelden te volgen om te kijken of ze goed terecht komen. De praktijk is dat de overheidsmiljoenen voor het goede doel vaak ergens verdwijnen in de miljardenbrij aan hulp. "Die honderden hulpstromen vormen bij elkaar net een groot bord spaghetti", zegt Jeroen van Wingerde, accountant bij de Algemene Rekenkamer. "Daar moet je inzicht in zien te krijgen."

De bloei van de fondsenwerving

De inzameling voor het goede doel vertoont al jaren een gestaag opgaande lijn. In 1993 konden de fondsenwervende instellingen 737 miljoen euro bijschrijven op hun rekeningen, tien jaar later 1,9 miljard euro. Het grootste deel van dat geld kwam uit beleggingen, investeringen, schenkingen en subsidies. Maar ook de collectebus levert nog elk jaar meer op.

	Via fondsenwerving (x miljoen euro)	Overige inkomsten (x miljoen euro)	Totale inkomsten (x miljoen euro)
1993	419	318	737
1994	496	486	982
1995	496	569	1.085
1996	536	580	1.116
1997	604	699	1.303
1998	638	803	1.441
1999	726	945	1.671
2000	789	871	1.660
2001	794	920	1.714
2002	800	905	1.705
2003	772	1.131	1.903

Baten en lasten gezamenlijke hulpacties deze eeuw

(x 1000 euro)		Inkomsten	Kosten	Batig saldo
1999/2000	Help slachtoffers watersnood India	648	48	600
2000	Help slachtoffers watersnood Mozambique	10.868	526	10.342
2001	Aardbeving India	9.515	264	9.251
2002	Nationale actie voor Afghanistan	3.636	202	3.434
2003	Honger in zuidelijk Afrika	12.635	375	12.260
2003	Help de mensen in Irak	705	125	580
2004	Hulp slachtoffers tsunami	184.000	-	-

Bron: CBF

Bij een fondsenwerver die zelf hulpprojecten opzet en uitvoert moet de accountant zelf voor waarnemer spelen.

‘Die honderden hulpstromen vormen bij elkaar net een groot bord spaghetti.’

Voor een optimale aanwending van de middelen gaan de nationale rekenkamers de hulp inroepen van satellieten.

Donaties in Europa en VS voor tsunami-slachtoffers

land	totaal (miljoen Euro)	per inwoner (euro)
Verenigde Staten	566	1,90
Duitsland	516	6,30
Verenigd Koninkrijk	437	7,30
Frankrijk	350	5,80
Nederland	184	11,25
Zwitserland	170	23,00
Zweden	109	12,10
Noorwegen	73	15,90
Oostenrijk	35	4,30
Totaal	2.440	4,52

Bron: CBF

Accountants in de hulpverlening

PricewaterhouseCoopers speelt een belangrijke rol bij het wereldwijde toezicht op de tsunami-gelden. Als donatie in natura voor de hulpverlening na de tsunami in Zuidoost Azië eind vorig jaar, stelde het accountantskantoor achtduizend uur pro deo ter beschikking aan de Verenigde Naties. De hulp bestaat uit het volgen van de hulp gelden via het VN-tracking-systeem. Voor toezicht op de controle van de hulp gelden zijn zeventien duizend uren beschikbaar. De overige duizend uren zijn bedoeld voor advies bij het opzetten van een volgsysteem. Zodra er beschuldigingen opduiken van misbruik, komt het accountantskantoor in actie om de aantijgingen te onderzoeken. In Nederland doneert PwC uren aan Samenwerkende Hulporganisaties. De precieze aard en omvang van deze werkzaamheden wordt later bepaald, maar volgens PwC-partner Martin Baumann zullen ze betrekking hebben op harmonisatie van de rapportering door de bij de SHO aangesloten hulpverleningsorganisaties.

Commissie van toezicht tsunami-gelden

Op 17 juni 2005, bijna een halfjaar na de tsunami-ramp, presenteerden de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) een tweede gezamenlijke tussenrapportage over de hulpverlening tot nu toe. In totaal was er op 17 juni ruim 205 miljoen euro binnengekomen op giro 555. Om zo transparant en duidelijk mogelijk verantwoording af te leggen, is per 1 juli een commissie van toezicht ingesteld onder leiding van Henk Koning, oud-voorzitter van de Algemene Rekenkamer en voorzitter van het Nationaal Rampenfonds. De commissie zal kritisch toezicht houden op de inhoud en wijze van rapporteren van de SHO als collectief. Het geld van giro 555 is verdeeld onder de vaste SHO-leden en negen gastorganisaties. Via de vaste SHO-leden zijn tot nu toe nog eens 39 Nederlandse organisaties gesteund die projecten uitvoeren in het rampgebied. Er is ruim 47 miljoen euro uitgegeven aan projecten in het veld. In totaal is er al ruim 86 miljoen euro gecommitteerd aan projecten.

Controle per satelliet

Veel overheden proberen om het toezicht op de besteding van hun hulp gelden internationaal te coördineren. In april kwamen twintig rekenkamers samen met ngo's en een aantal ontwikkelingsbanken bijeen in Indonesië om te praten over de transparantie en accountability van de tsunami-donaties. De Algemene Rekenkamer was ook present. Voor een optimale aanwending van de middelen gaan de nationale rekenkamers de hulp inroepen van satellieten. Komende zomer moet daarmee een begin worden gemaakt. “Dat klinkt als iets van Starwars, maar het is heel praktisch”, zegt Van Wingerde. “Satellieten hebben de wereld gedetailleerd in kaart gebracht.

Satellietfoto's van voor en na een ramp kunnen duidelijk maken welke infrastructuur is vernietigd en welke verbeteringen bij de wederopbouw aangebracht kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld goed te zien of ergens een brug moet worden aangelegd.”

Tracking-systeem

De informatie maakt ook een evenwichtige verdeling van de hulp mogelijk, zodat voorkomen kan worden dat sommige regio's er karig vanaf komen. Satellieten kunnen ook helpen bij de controle op de besteding. “Zo is te zien of die geplande brug er ook is gekomen”, zegt Van Wingerde.

De informatie moet worden ingebracht in het financiële tracking-systeem van de VN in Genève, VN Ochoa, dat de complete hulpstroom in kaart moet brengen. Alle rijks gelden die Nederland uitgeeft voor hulpverlening zitten daarin. Maar niet alle fondsen van de ngo's, waardoor het systeem nog incompleet is. ■