

# Ontwikkelings- samenwerking, verantwoording en interne beheersing

In het maatschappelijk debat over zin en onzin van ontwikkelingshulp komt vaak de vraag naar voren of gelden wel goed worden besteed. Welke problemen spelen er bij de verantwoording en hoe kunnen deze worden verbeterd?

AUTEUR GUIDO HULSHOFF\* | BEELD MARJA BROUWER

**N**ederlanders geven nog altijd gul aan ontwikkelingshulp. Het duidelijkst is dit te zien bij noodhulpacties na natuurrampen zoals de tsunami in Azië en de aardbeving in Haiti. Maar daarnaast halen grote ontwikkelingsorganisaties veel geld op voor structurele reguliere ontwikkelingssamenwerking. Hoewel deze organisaties nog steeds op veel steun kunnen rekenen, zijn donateurs steeds kritischer geworden over de besteding van hun geld.

De vraag van het vertrouwen in grote ontwikkelingsorganisaties komt geregeld op tafel. Donateurs willen met name inzicht in hoe hun geld is besteed, wat de financiële situatie van de organisatie is, en hoe deze wordt bestuurd. Een organisatie die hierin transparant is en helder de behaalde resultaten kan weergeven, zal op ten duur meer vertrouwen wekken en meer waardering krijgen. Dit geldt zowel voor pure noodhulp als voor reguliere ontwikkelingssamenwerking. Voor deze zogenoemde non-gouvernementele organisaties (NGO's) is de laatste tien jaar een duidelijke regelgeving ontstaan (zie kader 'Regelgeving').

## INTERNE BEHEERSING BIJ NGO'S

De laatste jaren zijn veel stappen gezet in de verdere formalisering van het bestuur, toezicht en verantwoording in de NGO-sector.

Eén belangrijk aspect blijft in de regelgeving onderbelicht: interne beheersing. Zo stelt de Code Goed Bestuur Goede doelen weliswaar dat de organisatie professioneel moet functioneren en adequaat moet worden beheerst, maar dit 'adequaat beheersen'

**'DONATEURS WILLEN INZICHT IN HOE HUN GELD IS BESTEED, IN DE FINANCIËLE SITUATIE VAN DE ORGANISATIE, EN HOE DEZE WORDT BESTUURD.'**

wordt nauwelijks nader ingevuld.

Interne beheersing kunnen we zien als het geheel van systemen en processen dat zorgt dat de operationale en financiële doelstellingen worden gehaald. Denk bijvoorbeeld aan aspecten als formulering van beleid, beheer en toewijzing van middelen, uitvoering en bewaking van projecten, interne controle en compliance. Hoe deze interne beheersing wordt georganiseerd hangt mede samen met de aard van NGO's.

## LOKALE PARTNER

Kernactiviteit van NGO's is dat ze vele kleine en grote projecten financieren in soms wel tientallen ontwikkelingslanden, meestal gericht op diverse thema's als onderwijs, gezondheidszorg, microkrediet etc. Hierbij werken ze samen met lokale partnerorganisaties. Dit kunnen grotere, algemene instellingen zijn maar ook bijvoorbeeld kleine *community based* organisaties of kerkgenootschappen. Deze partnerorganisaties voeren daadwerkelijk de activiteiten uit en dienen daartoe voorstellen in voor projecten en meerjarige programma's bij de Nederlandse NGO. Deze keurt ze al dan niet goed voor subsidie.

NGO's ondersteunen hun partnerorganisaties niet

## REGELGEVING

Voor goede doelen, waaronder ontwikkelingsorganisaties, is allereerst de algemene wetgeving uit het **Burgerlijk Wetboek** rond stichtingen en verenigingen van toepassing. Daarbuiten bestaan verschillende andere richtlijnen.

Allereerst is dat de **Richtlijn 650 van de Raad voor de Jaarverslaggeving**, met betrekking tot jaarrekening en jaarverslag.

Daarnaast houden de meeste ontwikkelingsorganisaties zich aan de **Code Goed Bestuur Goede Doelen** (ook wel Code Wijffels), die een aantal principes voorstelt aangaande bestuur, kwaliteit van de verantwoording en interne organisatie en toezicht. Dit is één van de richtlijnen van de brancheorganisatie VFI, de Vereniging van Fondsenwervende instellingen, die ruim honderd lidorganisaties telt (overwegend de grotere fondsenwervende instellingen).

**Andere richtlijnen van de VFI** gaan over de aan te houden reserves en een gedragscode.

*Last but not least* is er het **keurmerk van het Centraal Bureau voor Fondsenwerving** (CBF-Keurmerk), waaraan een aantal eisen is verbonden, zoals een rapportageformaat en maximale normen voor uitvoeringskosten. Uiteraard zijn deze alleen van toepassing op organisaties die het keurmerk (willen) hebben.

Naast deze instanties stellen grote subsidiegevers op ontwikkelingsgebied, zoals het **ministerie van Buitenlandse Zaken** en de **Europese Unie** daarbij vaak nog eigen, specifieke eisen.



alleen met geld maar bijvoorbeeld ook met advies, het uitzenden van deskundigen, samenwerkingsverbanden met bedrijven, het vormen van netwerken. Deze lokale partnerorganisaties zijn vervolgens verantwoordelijk voor uitvoering van het project en voor de rapportages hierover aan de 'noordelijke' NGO, zowel inhoudelijk als financieel. Sommige NGOs werken overigens met eigen kantoren in de regio die de projecten uitvoeren. Veel van onderstaande is hierop echter ook van toepassing.

### RISICO'S

Er zijn bij NGO's diverse beheersingsrisico's te onderkennen. Zo heeft een NGO dikwijls een grote hoeveelheid kleine en grote projectpartners in landen die niet altijd even stabiel en veilig zijn. Projecten hebben verder lang niet altijd direct duidelijk meetbare resultaten, waardoor effect en efficiency niet eenduidig zijn vast te stellen, of pas na langere tijd. Een risico is ook dat partnerorganisaties soms niet capabel genoeg zijn, vooral als goed personeel wegloopt naar het beter betalende bedrijfsleven of naar de overheid.

Welke maatregelen kunnen de NGO's en hun partnerorganisaties in het 'Zuiden' treffen om deze operationele en financiële risico's te beheersen en reduceren?

### PARTNERBELEID EN PROJECTBEOORDELING

Belangrijke onderdelen van de interne beheersing zijn hoe NGO's hun partnerorganisaties selecteren, hoe ze projecten beoordelen en bewaken, en welke instrumenten ze hebben om zekerheid te krijgen over hun bestedingen en resultaten.

## 'IN HET PARTNERBELEID NEEMT DE KWALITEIT VAN FINANCIËEL BEHEER EN BELEID VAN PARTNERORGANISATIES EEN BELANGRIJKE PLAATS IN.'

Allereerst moet er een gedegen partnerbeleid zijn, waarin de kwaliteit van financieel management van partnerorganisaties een belangrijke plaats inneemt. Hierin moeten duidelijk de principes en richtlijnen voor deugdelijk financieel beheer en beleid bij partnerorganisaties zijn beschreven (de 'financiële capaciteit'). Dit kan bijvoorbeeld gaan om de kwaliteit van het budget van de potentiële partner, hoe met valutarisico's wordt omgegaan, welke procedures bestaan voor cash- en voorraadmanagement, en of er een administratieve *manual* in gebruik is. Een organisatie die niet aan deze eisen voldoet, zal minder efficiënt en effectief zijn, waarbij de kans op verspilling, mismanagement en fraude beduidend groter wordt. In concreto betekent dit dat bij het beoordelen van subsidieaanvragen niet alleen het projectvoorstel en het budget, maar zeker ook de (financiële) capaciteit van de aanvragende organisatie wordt beoordeeld. De beoordeling daarvan en van de risico's van het project wegen vervolgens zwaar bij het al of niet toekennen van de subsidie. Daarbij zullen altijd wel de materialiteit van het project, als ook de omstandigheden in het land moeten worden meegewogen. In een noodhulp situatie is het bijvoorbeeld niet realistisch een altijd perfect werkend financieel systeem te eisen.

### MONITORING

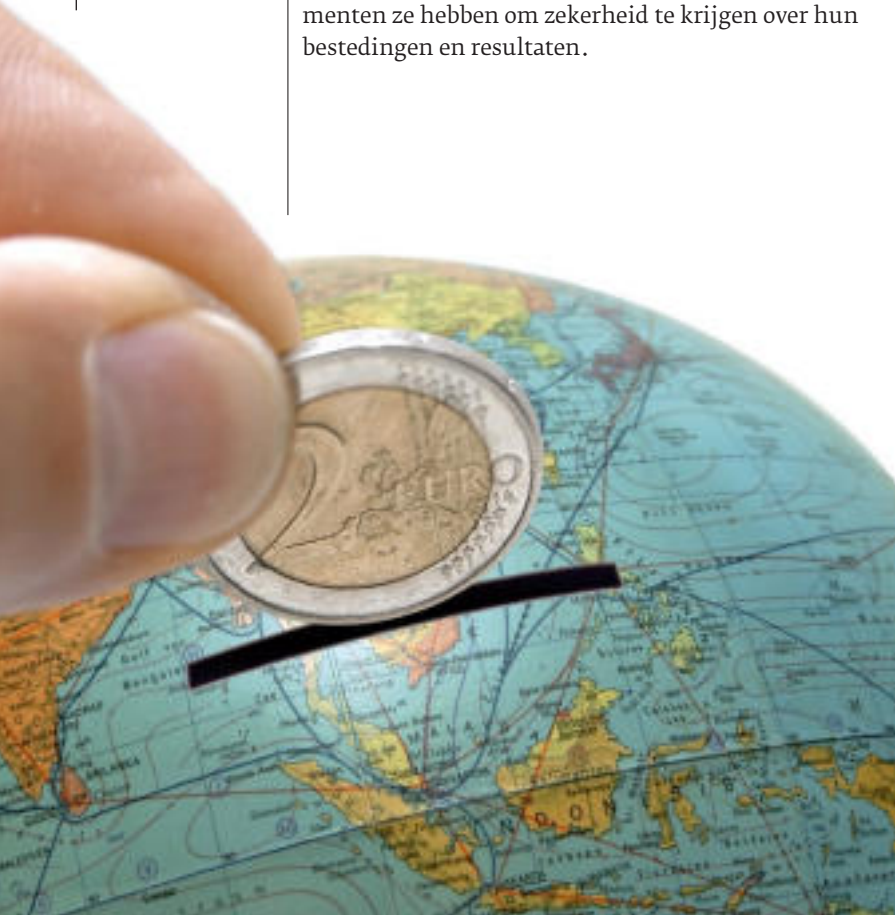
De eisen van de NGO ten aanzien van de projectresultaten te bereiken doelen en rapportageverplichtingen, worden vervolgens verwoord in contractvoorwaarden. Tijdens de uitvoering wordt voortdurend bewaakt of hieraan wordt voldaan, en kan zo nodig samen met de partnerorganisatie worden bijgestuurd. In het uiterste geval kan, bij ernstige tekortkomingen of fraude het project geheel worden stopgezet en geld worden teruggevorderd.

Om de projectresultaten te toetsen wordt allereerst gebruikgemaakt van de inhoudelijke en financiële jaarverslagen (de laatste voorzien van een accountantsverklaring). Maar ook regelmatige communicatie met de partner en bezoeken ter plaatse door het jaar heen zijn onmisbaar.

### ACCOUNTANT

De externe accountant vormt een belangrijke schakel in de toetsings- en verantwoordingsketen. De meeste NGO's stellen in hun contractvoorwaarden verplicht dat bij de jaarrekening een accountantsverklaring wordt verschaft door een gecertificeerde (lokale of internationale) accountant.

Om de kwaliteit van de accountantsverklaring te



waarborgen is belangrijk dat de NGO goed kijkt of de accountant aan de kwaliteitseisen voldoet en dat ze betrokken is bij het opstellen van de controleopdracht. De auditkwaliteit kan van land tot land namelijk nogal verschillen.

Verder is aan te raden dat de lokale partnerorganisatie een jaarrekening en audit van de gehele organisatie overlegt, zodat niet alleen inzicht wordt verkregen in het gesubsidieerde project maar ook in de projecten, donoren en financiële positie van de gehele organisatie. Dit beperkt onder meer het risico dat een lokale partner bij verschillende NGO's dezelfde subsidie aanvraagt.

Ook is het belangrijk dat de accountant een management letter schrijft, zodat de belangrijkste risico's en verbeterpunten zichtbaar worden.

### ADVIES EN CAPACITY BUILDING

Een derde belangrijke component van interne beheersing is het versterken van de partnerorganisaties. In de dagelijkse praktijk blijkt namelijk vaak dat zij niet alleen willen worden afgerekend op projectresultaten maar ook advies willen over hoe ze deze resultaten het beste kunnen behalen en hun processen kunnen verbeteren. De noordelijke NGO kan hierbij helpen door zogenoemde capaciteitsopbouw: het versterken van de organisatie op inhoudelijk en financieel gebied. Bijvoorbeeld door workshops, opleidingen voor personeel of training on the job.

### FINANCIËEL MANAGEMENT

Op het gebied van financieel management kunnen bij partnerorganisaties bijvoorbeeld het systeem van budgettering, gebruik van accountingsoftware, interne controle, managementinformatie en jaarrekening en personeelsbeleid worden versterkt. Zo blijken veel lokale organisaties te worstelen met de juiste boekhoudkundige verwerking van de bestedingen per fonds (*fund accounting*). Ook wordt vaak de vraag gesteld hoe de vele projecten te consolideren van diverse donoren, met al hun verschillende eisen. Een uitdaging is verder hoe men financiële reserves kan vormen om financieel duurzamer te worden.

Ook zijn er vaak problemen bij het goed benutten van hun boekhoudpakket. Vaak wordt de software wel gebruikt voor journaal en kas/bankboek, maar worden een gezamenlijke rapportage en saldibalans in Excel gemaakt, met alle risico's van dien.

Een belangrijk principe voor capaciteitsopbouw is dat deze mede uitgaat van behoeften van de partner.

De partnerorganisatie moet zelf het belang inzien van goed financieel management voor de hele organisatie, niet alleen omdat de donor dat wil. De noordelijke

## KERNPUNTEN

- Voor non-gouvernementele organisaties (NGO's) is in de laatste tien jaar een duidelijk kader ontstaan aan regelgeving over verantwoording, interne organisatie en toezicht.
- Het aspect interne beheersing is hierin onderbelicht en niet uitgewerkt. Juist interne beheersing is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit en efficiency van NGO's, goede besteding van hulp gelden en voor transparante en betrouwbare verslaggeving naar belanghebbenden.
- Belangrijk onderdelen van interne beheersing zijn partnerbeleid, monitoring en verantwoording en capacity building van partnerorganisaties.
- In het partnerbeleid en de monitoring van projecten nemen de kwaliteit van het financieel beheer en beleid van partnerorganisaties een belangrijke plaats in.
- De accountantscontrole van partnerorganisaties vormt een belangrijke schakel in de verantwoordings- en toetsingsketen.

NGO doet er dus goed aan om zijn partners hierin te versterken waar nodig. Niet alleen om de partnerorganisaties verder te helpen, maar ook om de effectiviteit en efficiency van de eigen projecten en subsidies te waarborgen.

### INTERNE BEHEERSING CRUCIAAL

Voor NGO's is een transparante verantwoording, die voldoet aan de formele eisen, uiteraard van groot belang. Dit is echter onvoldoende om de kwaliteit van de bestedingen en projecten te waarborgen. De effectiviteit en efficiency van de bestedingen van hulp gelden door NGO's wordt voor een groot deel bepaald door een goede interne beheersing van het primaire proces. Bewaking van de kwaliteit daarvan is dan ook essentieel. □

**'DE AUDITKWALITEIT KAN VAN LAND TOT LAND NOGAL VERSCHILLEN.'**

Noot

\* Guido Hulshoff RA is business controller bij ICCO.