

# **Zetel akkoord?**

**Eindrapport van de werkgroep Beleidskader werving en opvang  
internationale organisaties**

**Interdepartementaal beleidsonderzoek**

Ronde 2001/2002, nummer 8



<b>Inhoudsopgave</b>	
<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2 Beoordeling huidige situatie</b>	<b>13</b>
2.1 Het proces van kandidaatstelling, werving en opvang	13
2.2 Overzicht van privileges en immuniteiten	15
2.3 Kosten en baten van vestiging en verblijf van een IO	21
<b>3 Internationale vergelijking vestigingsvoorwaarden</b>	<b>27</b>
3.1 Bekostiging huisvesting	27
3.2 Privileges en immuniteiten	27
3.3 Aanspreekpunt voor IO's	31
<b>4 Beleidskader</b>	<b>33</b>
4.1 Stroomlijning besluitvorming	33
4.2 Vestigingspakket voor nieuwe IO's	37
4.3 Betekenis beleidsopties voor gevestigde organisaties	43
<b>Literatuurlijst</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 1 Lijst van internationale organisaties</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2 Taakopdracht</b>	<b>51</b>
<b>Bijlage 3 Samenstelling van de werkgroep</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 4 Procedure huisvesting</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 5 Gevestigde IO's naar toe te kennen diplomatieke voorrechten</b>	<b>60</b>



## Samenvatting en conclusies

### *Doel en methode*

In Nederland zetelen ruim 30 internationale organisaties (IO's), waarvan de meeste in Den Haag. Vooral in de jaren '90 is het aantal in Nederland gevestigde IO's gestaag toegenomen, mede door een actief wervingsbeleid van de Nederlandse overheid.

Vanwege de behoefte aan stroomlijning van de besluitvormingsprocedure en aan standaardisatie van de vestigingsvoorwaarden van internationale organisaties, heeft de Ministerraad in juni 2001 besloten een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen dat een beleidskader ontwikkelt voor de werving en opvang van internationale organisaties. Dit rapport vormt het resultaat van dat onderzoek.

De werkgroep baseert het voorgestelde beleidskader op drie bouwstenen: een beoordeling van het huidige beleid, een inventarisatie van de kosten en baten als gevolg van vestiging van internationale organisaties in Nederland en een internationale vergelijking van een aantal vestigingsvoorwaarden. Bij de tweede bouwsteen is een kosten-batenanalyse benut die in opdracht van de werkgroep is uitgevoerd door de Stichting voor Economisch Onderzoek.

### *Huidige situatie*

De besluitvorming over de kandidaatstelling van Nederland voor een internationale organisatie en over het bijbehorende financiële bod worden in de huidige situatie niet voorbereid op basis van een vaste procedure waarbij de kosten en baten in beeld worden gebracht. Voorts ontstaan tijdens het wervingsproces soms verplichtingen waarvan de budgettaire implicaties niet van tevoren expliciet in beeld zijn gebracht en zijn vastgelegd. Indien een IO in Nederland zal worden gevestigd, worden in zetelakkoorden nadere afspraken gemaakt over wederzijdse rechten en plichten voor de IO en het gastland. De privileges en immuniteiten van de internationale organisaties zelf zijn in beginsel gelijk. Verschillen tussen organisaties betreffen met name de voorrechten en faciliteiten van het personeel. Zij zijn het gevolg van oprichtingsverdragen of protocollen die in internationaal verband worden gemaakt, of vloeien voort uit de bilaterale onderhandelingen tussen Nederland en de betrokken organisatie. Deze verschillen spitsen zich toe op het beleid rond het toekennen van diplomatieke voorrechten (waaronder fiscale), het belasten van pensioenen en de aanwezigheid van een belastingvrije winkel:

- In de internationale statengemeenschap heeft zich de praktijk ontwikkeld dat voor bepaalde functionarissen van internationale organisaties diplomatieke voorrechten worden overeengekomen conform het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961). Dergelijke functionarissen komen daarmee in aanmerking voor een aantal privileges zoals die worden verleend aan leden van ambassades. In de Nederlandse praktijk wordt per IO bekeken voor welke functionarissen diplomatieke voorrechten overeengekomen kunnen worden, waarbij wordt uitgegaan van eventuele multilaterale verplichtingen. Daarnaast spelen functionaliteit (zoals bij rechters) en "het doen van een aantrekkelijk bod" een rol. Het toekennen van diplomatieke privileges en immuniteiten van personeel bij IO's heeft verstrekkinge gevolgen: net als bij diplomatiek personeel van ambassades genieten betrokkenen immuniteit van jurisdictie in geval van een

strafbaar feit<sup>1</sup>, tenzij de organisatie besluit deze immunititeit op te heffen. Door het ontbreken van een zendstaat kunnen deze functionarissen in het algemeen ook niet worden berecht in het land van herkomst<sup>2</sup>. Functionarissen met diplomatieke voorrechten verkeren op dit terrein in een vacuüm, tenzij de organisatie de persoonlijke immuniteit besluit op te heffen. Een ander punt is dat de diplomatieke vrijstelling van inkomstenbelasting zich uitstrekt tot bepaalde buiten de functie genoten inkomsten. Voor diplomatiek personeel van ambassades worden dergelijke inkomsten in beginsel door de zendstaat in de heffing betrokken. Met de diplomatieke vrijstelling wordt in die situatie dubbele heffing voorkomen. Bij functionarissen van IO's is er geen sprake van een heffingsbevoegde zendstaat; de vrijstelling heeft dan onbedoeld tot gevolg dat dergelijke inkomsten volledig aan de belastingheffing kunnen worden onttrokken.

- De belastbaarheid van pensioeninkomsten verschilt tussen IO's. Het pensioen is belast, tenzij internationaal een vrijstelling is afgesproken zoals bij EU-organisaties, waarbij pensioenen ook zijn onderworpen aan een interne heffing. Personeel van sommige organisaties (de zogenaamde gecoördineerde organisaties) ontvangt een belastingvergoeding voor de belasting betaald over het pensioen.
- Het Nederlandse beleid ten aanzien van belastingvrije winkels is restrictief. Alleen voor militaire organisaties behoort een belastingvrije winkel op grond van het NAVO-Statusverdrag tot de mogelijkheden. Een (eenmalige) uitzondering op het Nederlandse beleid is de OPCW, waarvoor in de biedingsfase een belastingvrije winkel is toegezegd.

De internationale organisatie stelt in de oprichtingsfase eveneens een systeem van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden voor haar werknemers vast. Sommige IO's sluiten zich aan bij een bekend internationaal systeem (zoals dat van de VN) terwijl anderen tot een afwijkend systeem besluiten. Nederland is – als lidstaat – in de oprichtingsfase van een nieuwe internationale organisatie betrokken bij de vormgeving van het systeem van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast toetst Nederland – in de rol van gastland – de sociale zekerheid van de organisatie. In de praktijk wordt echter zelden daadwerkelijk ingegrepen: slechts één keer is een organisatie verzocht om een correctie in het stelsel aan te brengen.

Is de IO eenmaal hier gevestigd, dan heeft Nederland als gastland de plicht om deze organisatie praktische ondersteuning te bieden en bijstand te verlenen bij problemen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is aangewezen als eerstverantwoordelijke voor de contacten met de organisaties en bemiddelend op te treden in geval van problemen van de organisaties met overheden in Nederland. Om de dienstverlening te verbeteren is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken sinds kort een Desk Internationale Organisaties ondergebracht. Deze Desk richt zich op dienstverlening aan de organisaties, op bemiddeling in geval van problemen met Nederlandse overheden, en is verantwoordelijk voor de totstandkoming en naleving van zetelovereenkomsten alsmede voor de strategische beleidsontwikkeling. Ook is binnen de Belastingdienst in de Haagse regio één team gevormd: het Centraal Bureau/Internationale Fiscale Behandelingen te Rijswijk. De aanwezigheid van deze loketten wordt door de IO's als positief ervaren, omdat daarmee, meer dan in het verleden, tegemoet kan worden gekomen aan de wens van de IO's tot informatie en communicatie.

---

<sup>1</sup> Bij het overige personeel van een IO is de strafrechtelijke immunititeit beperkt tot activiteiten in het kader van de uitoefening van de functie.

<sup>2</sup> Bij diplomatiek personeel van ambassades kan dat - afhankelijk van de nationale wetgeving in de zendstaat - wel het geval zijn.

Personeel van een IO - evenals hun afhankelijke gezinsleden die deel uitmaken van de huishouding en hun particuliere bedienden - krijgt een geprivilegieerde verblijfsstatus (voor zover niet Nederlander of alhier duurzaam verblijvend). Indien het dienstverband met de IO beëindigd wordt, vervalt het geprivilegieerde verblijfsrecht van de werknemer, de afhankelijke gezinsleden en de particuliere bedienden. Indien iemand echter tenminste tien jaar voor de IO werkt en het dienstverband buiten zijn schuld komt te vervallen, kan het identiteitsbewijs geprivilegieerden worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

#### *Kosten en baten van vestiging en verblijf van een IO*

De vestiging en het verblijf van internationale organisaties brengen baten en kosten voor de Nederlandse samenleving met zich mee. Er valt in algemene zin niet te zeggen of de vestiging van een IO in Nederland wenselijk is. Dit zal per geval bekeken moeten worden op basis van een brede kosten-baten afweging, met de volgende elementen:

- het belang van de IO voor het buitenlandse beleid van Nederland (bijvoorbeeld op het gebied van de bevordering van de internationale rechtsorde, van vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking of technologische ontwikkeling);
- de kandidaat-gastlanden: dient Nederland als gastland op te treden om de totstandkoming van deze organisatie te realiseren, ofwel bevindt Nederland zich in een concurrentiepositie;
- uitstralingseffecten die voortvloeien uit de aanwezigheid van deze organisatie in Nederland (zoals status en diplomatieke of culturele baten) en eventuele tijdelijke bestedingseffecten;
- mogelijke veiligheidsrisico's en kosten die onvermijdelijk zijn indien de IO zich hier vestigt (kosten van werving, vestiging, externe beveiliging en uitvoering).

#### *Internationale vergelijking van vestigingsvoorwaarden*

Op een aantal onderdelen is het Nederlandse vestigingspakket voor zover mogelijk vergeleken met dat in Duitsland, België, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Frankrijk, Italië en Oostenrijk.

Net als in Nederland bestaan ook in andere landen grote verschillen in de bijdrage aan de huisvesting tussen verschillende IO's. De financiële bijdrage aan de huisvesting lijkt in Nederland ruimhartiger te zijn dan in een aantal van de overige landen (België, VK, Frankrijk), maar bescheidener dan in Oostenrijk, dat kantooruimte voor een symbolisch bedrag ter beschikking stelt.

Een overzicht van de Nederlandse positie op het gebied van de privileges en immuniteiten met betrekking tot de overige landen levert het volgende beeld op:

- Aan welke functionarissen van een IO diplomatieke voorrechten worden toegekend, verschilt in Nederland – evenals in de andere onderzochte landen - per organisatie. Voor bepaalde organisaties met een taakstelling op het gebied van recht en vrede is het Nederlandse beleid op dit punt aanmerkelijk ruimer dan gemiddeld in de onderzochte landen.
- Zwitserland en Oostenrijk (de laatste alleen voor VN-verwante organisaties) springen er uit, omdat zij een algemene meestbegunstigde clause kennen: hierdoor krijgen bestaande organisaties automatisch de eventueel ruimere voorrechten die aan een nieuwe internationale organisatie worden gegeven. In Nederland is een dergelijke clause alleen aan de OPCW toegekend.

- Inkomen dat functionarissen van IO's verdienen naast het (belastingvrije) salaris van de IO (bijvoorbeeld inkomen uit nevenactiviteiten en vermogensinkomsten) is in Nederland belast. In een aantal andere landen (Duitsland, België, Frankrijk en Italië) is dat in beginsel ook zo, maar in sommige andere landen, wat betreft de vermogensinkomsten, niet (Oostenrijk en Zwitserland).
- Duitsland en het VK kennen geen belastingvrije winkels voor personeel van een IO. In de meeste andere bekeken landen hebben enkele organisaties een belastingvrije winkel. In Nederland geldt dit voor twee organisaties.
- Enkele landen bieden ook vrijstellingen voor bepaalde gemeentelijke belastingen aan het personeel. In Nederland geldt dit voor alle geprivilegieerden die in aanmerking komen voor de diplomatieke vrijstellingen. De IO's zelf hebben allemaal volledige vrijstelling van gemeentelijke belastingen.
- De belastingprivileges voor auto's zijn in elk land anders geregeld. Voor de meeste landen geldt dat personeel dat in aanmerking komt voor diplomatieke voorrechten per plaatsing twee of meer belastingvrije auto's mag verwerven. In Nederland mag personeel van een internationale organisatie dat in aanmerking komt voor de voorrechten van een diplomaat, twee belastingvrije auto's aanschaffen. Het gaat hierbij om een relatief grote groep ambtenaren. Daarnaast mag het overige personeel gedurende tien jaar belastingvrij een auto aanschaffen. In de meeste andere landen is dit slechts bij eerste vestiging.
- De opvang van de organisaties komt overeen met de praktijk in het buitenland. Ook in het buitenland speelt de overheid in op de specifieke behoeften van diplomaten en personeel van IO's aan ondersteuning bij uitvoeringskwesties: men richt speciale 'Welcome Centers' in waar medewerkers van IO's terecht kunnen voor serviceverlening. De recent opgerichte Desk Internationale Organisaties in Nederland is daarmee vergelijkbaar, hoewel bescheidener van opzet.

### *Beleidskader*

Op basis van deze bevindingen heeft de werkgroep een beleidskader ontwikkeld. Dit beleidskader geeft géén antwoord op de vraag, of het in het algemeen wenselijk is om gastland te zijn van internationale organisaties: dat hangt immers af van de politieke waardering van de uitstralingseffecten van die organisatie, en zal per nieuwe organisatie bezien moeten worden. Wel biedt het beleidskader een hulpmiddel bij de politieke besluitvorming om Nederland al dan niet kandidaat te stellen als gastland, bij het vaststellen van de vestigingsvoorwaarden voor nieuwe internationale organisaties en bij de behandeling van reeds gevestigde IO's. De onderstaande box geeft dit beleidskader beknopt weer:



### **Box Tien aanbevelingen**

1. *Laat de besluitvorming over de vestiging van een internationale organisatie in Nederland voorbereiden door een vaste interdepartementale stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse zaken, die de Ministerraad adviseert over de kandidaatstelling van Nederland als gastland, de gewenste hoogte van het financiële bod en het vestigingspakket.*
2. *Baseer de beslissing om Nederland kandidaat te stellen als gastland voor een nieuwe internationale organisatie op een brede kosten-batenanalyse, met de volgende elementen:*
  - *Ga het belang van de IO voor het buitenlandse beleid van Nederland na;*
  - *Ga na of Nederland als gastland moet optreden om de totstandkoming van deze organisatie te realiseren, dan wel dat Nederland zich in een concurrentiepositie bevindt;*
  - *Breng de uitstralingseffecten in beeld die voortvloeien uit de aanwezigheid van deze organisatie in Nederland en bereken eventuele tijdelijke bestedingseffecten;*
  - *Houd rekening met mogelijke veiligheidsrisico's en maak een inschatting van de kosten die onvermijdelijk zijn indien de IO zich hier vestigt (kosten van werving, vestiging, externe beveiliging en uitvoering).**Weeg de genoemde materiële en immateriële baten af tegen de kosten en eventuele veiligheidsrisico's.*
3. *Baseer een eventuele extra financiële bijdrage – naast de contributie en de onvermijdelijke kosten van vestiging - op een inschatting van de kans dat deze bijdrage de IO beweegt zich in Nederland te vestigen, en op een waardering van de voordelen daarvan voor Nederland. Geef deze bijdrage een tijdelijk karakter (van nul tot hooguit tien jaar), zoveel mogelijk het karakter van een lump sum, en bekostig deze in beginsel uit de begroting van het aangewezen probleemhoudende departement en/of uit de HGIS-middelen, conform de gangbare budgettaire systematiek.*
4. *Baseer de toekenning van privileges en immuniteiten in eerste instantie op multilaterale afspraken in bijvoorbeeld EU of NAVO-verband. Maak privileges en immuniteiten verder zoveel mogelijk standaard: overige verschillen in privileges en immuniteiten tussen IO's zijn alleen op functionele gronden aanvaardbaar.*
5. *Verleen diplomatieke voorrechten aan het (plv.) hoofd van nieuwe IO's. Overweeg een ruimere toekenning (top en hoger personeel) voor organisaties met een missie op het gebied van recht en vrede. Stroomlijn de toekenning van de diplomatieke voorrechten van reeds gevestigde organisaties volgens hetzelfde principe, waarbij eventuele overeengekomen ruimere voorrechten een gegeven vormen. Bezie in hoeverre de vrijstelling van inkomstenbelasting voor functionarissen met diplomatieke voorrechten in zetelakkoorden met nieuwe organisaties kan worden beperkt tot het salaris van de organisatie.*
6. *Laat de afspraken met reeds in Nederland gevestigde organisaties – waar die zijn vastgelegd in zetelakkoorden – verder ongemoeid, tenzij Nederland en de IO samen tot bijstelling besluiten.*
7. *Behoud de mogelijkheid om het systeem van sociale zekerheid van een IO te toetsen, maar beperk deze toetsing tot organisaties met een systeem van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden dat afwijkt van de Staff-Rules van grote organisaties (zoals de VN of de EU). Toets in dat geval niet achteraf bij de totstandkoming van het zetelakkoord maar vooraf tijdens internationaal overleg over de vormgeving van de IO in oprichting. Overweeg verder om in Europees verband aan de orde te stellen om pensioeninkomsten van personeel van EU-organisaties in de toekomst in het land van vestiging te belasten.*
8. *Geef aan (ex-)medewerkers van IO's en hun familieleden na tien jaar verblijf een zelfstandig verblijfsrecht in Nederland op basis van de Vreemdelingenwet.*
9. *Verbeter – tegemoetkomend aan de wens van internationale organisaties – de informatie en communicatie over wet- en regelgeving in Nederland en over relevante beleidsontwikkelingen.*
10. *Verbeter de informatievoorziening en verantwoording over het gevoerde beleid door een verplichte jaarlijkse rapportage van het departement van Buitenlandse Zaken over uitgaven aan internationale organisaties en relevante beleidsontwikkelingen, die naast de formele verantwoordingsdocumenten wordt aangeboden bij de Financiële Verantwoording. De probleemhoudende departementen dienen de daartoe benodigde cijfers aan te leveren.*



# 1 Inleiding

In Nederland zijn ruim 30 internationale organisaties (IO's) gevestigd, waarvan de meeste in Den Haag (zie bijlage 1). Alhoewel er geen algemeen geaccepteerde definitie van een IO bestaat, is er wel brede consensus over de voornaamste kenmerken: "Internationale Organisaties zijn entiteiten waaraan staten deelnemen, gecreëerd door middel van internationale overeenkomsten, in het bezit van eigen organen. Gewoonlijk wordt hen de uitvoering van een algemene (meestal publieke) taak toevertrouwd" (Reinich, 2000). Het gaat in Nederland vooral om organisaties op het gebied van vrede, veiligheid, recht, ontwikkelingssamenwerking, technologie en onderzoek.

Vooraf in de jaren '90 is het aantal in Nederland gevestigde IO's gestaag toegenomen, mede door een actief wervingsbeleid van de Nederlandse overheid. Hiermee levert Nederland een bijdrage aan het bereiken van de grondwettelijk vastgelegde plicht tot het bevorderen van de internationale rechtsorde en aan het bevorderen van overige doelstellingen van internationaal beleid via multilaterale kanalen. Het aantal internationale ambtenaren (en hun gezinsleden) in Nederland is toegenomen tot ruim 13.000 personen. Dit aantal zal naar verwachting nog verder stijgen vanwege de komst van nieuwe IO's zoals het Internationaal Strafhof.

In de Ministerraad van 13 juni 2001 is besloten een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen dat een algemene beleidslijn ontwikkelt voor de werving en opvang van internationale organisaties (zie de taakopdracht in bijlage 2). Aanleiding daartoe zijn de aanzienlijke kosten van werving, het bod en de huisvesting van IO's voor het Rijk. Voorts zouden ook de baten, materieel en immaterieel, beter in kaart moeten worden gebracht en bestaan er verschillen met betrekking tot de vestigingsvoorwaarden. In deze eindrapportage doet de IBO werkgroep (zie bijlage 3) een voorstel voor dit beleidskader, mede op basis van een kosten-batenanalyse die in opdracht van de werkgroep is uitgevoerd door de Stichting voor Economisch Onderzoek.

Het doel van dit beleidskader is tweeledig:

- stroomlijning van de besluitvormingsprocedure
- verbetering van het gastheerschap, met name door standaardisatie van het vestigingspakket

Het IBO geeft derhalve géén antwoord op de vraag, of het in het algemeen wenselijk is voor Nederland om gastland te zijn van internationale organisaties. Dit zal per organisatie verschillen, en hangt af van de economische en politieke waardering van de effecten van de aanwezigheid van die IO voor Nederland. Het IBO beperkt zich daarom tot het bieden van een hulpmiddel bij de besluitvorming om Nederland kandidaat te stellen als gastland voor een IO, en bij het vaststellen van de vestigingsvoorwaarden van die IO.

Om een beleidskader te kunnen ontwikkelen, beschrijft de IBO werkgroep de huidige situatie (hoofdstuk 2). Daarbij komen het proces van werving en opvang, vestigingsvoorwaarden en kosten en baten van de vestiging en het verblijf van IO's voor Nederland aan bod. Vervolgens wordt het Nederlandse beleid op een aantal onderdelen vergeleken met dat in andere landen (hoofdstuk 3). Op basis van deze bouwstenen geeft hoofdstuk 4 het voorgestelde beleidskader op hoofdlijnen weer.



## 2 Beoordeling huidige situatie

*Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en beoordeling van het huidige Nederlandse beleid van werving en opvang van internationale organisaties. Het gaat daartoe in op het proces van kandidaatstelling, werving en opvang (2.1), de privileges en immuniteiten van de organisaties en hun personeel (2.2) en de kosten en baten als gevolg van de aanwezigheid van een IO in Nederland (2.3).*

### 2.1 Het proces van kandidaatstelling, werving en opvang

#### *Kandidaatstelling en financieel aanbod*

Tijdens het proces waarbij in internationaal verband de oprichting van een IO wordt overwogen, besluit de MR tijdig om Nederland al dan niet kandidaat te stellen als vestigingsplaats. De drijfveren daarbij zijn het bijdragen aan de doelstellingen van internationaal beleid door een IO te huisvesten<sup>3</sup>, alsmede verwachte uitstralingseffecten op Nederland (zoals bijvoorbeeld overwegingen van prestige).

Indien is besloten Nederland kandidaat te stellen, kunnen zich twee situaties voordoen. Het is ten eerste mogelijk dat Nederland met andere landen concurreert en actief campagne gaat voeren, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de kandidaatstelling voor de OPBW of de OPCW<sup>4</sup>. Het is echter ook mogelijk dat in internationaal verband aan Nederland gevraagd is de IO te huisvesten, zoals bij het Joegoslavië Tribunaal het geval was (ICTY)<sup>5</sup>.

Bij de overweging om zich in Nederland te vestigen, zal de IO (in oprichting) letten op de fysieke, sociale en culturele infrastructuur. In dit opzicht lijken de overwegingen van een IO om zich al dan niet in Nederland te vestigen op die van bedrijven: infrastructuur (luchthaven, wegen), onderwijs en het algemene (economisch) klimaat zijn zowel voor IO's als voor bedrijven relevante gegevens. Daarnaast zal een IO het financiële aanbod van Nederland bij deze afweging betrekken.

De omvang van het Nederlandse aanbod hangt af van de mate waarin de Nederlandse regering de vestiging van de IO wenselijk acht, de mate van concurrentie tussen potentiële vestigingslanden en de omvang en type van de IO. Bij het voorbereiden van dit aanbod worden in het algemeen verschillende departementen en de ontvangende gemeente betrokken. Het Nederlandse aanbod wordt – na besluitvorming over toegestane hoogte - uiteindelijk weergegeven in een "bidbook". De elementen van het Nederlandse aanbod bestaan deels uit financiële bijdragen (zoals een bijdrage in de exploitatiekosten) en deels uit faciliteiten (zoals het zorgdragen voor de externe beveiliging, of het aanbieden van tien jaar gratis huisvesting). Door het aanbieden van dergelijke faciliteiten ontstaan verplichtingen waarvan de budgettaire implicaties in de praktijk niet in alle gevallen van tevoren expliciet in beeld zijn gebracht. Dit kan leiden tot onduidelijkheid tussen Nederland en de IO over wat wel en wat niet bekostigd wordt door Nederland.

---

<sup>3</sup> Buza, begroting 2002.

<sup>4</sup> Zie Buza (2001).

<sup>5</sup> Het is ook mogelijk dat een instituut al in Nederland was gevestigd maar tot IO wordt omgevormd, zoals het IHE Waterinstituut. (Deze organisatie wordt een onderdeel van UNESCO).

### *Afsluiten zetelakkoord*

Nadat is overeengekomen dat een IO in Nederland zal worden gevestigd, worden in een zetelakkoord nadere afspraken gemaakt over wederzijdse rechten en plichten voor de IO en het gastland (zie verder paragraaf 2.2).

### *Ondersteuning IO's bij uitvoeringskwesties*

Is de IO eenmaal hier gevestigd, dan heeft Nederland als gastland de plicht om ondersteuning te bieden aan IO's en bijstand te verlenen bij problemen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is aangewezen als eerstverantwoordelijke voor de contacten met de organisaties en bemiddelt in geval van problemen van de organisaties met overheden in Nederland. Om de communicatie te verbeteren is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat als coördinerend en eerst verantwoordelijk departement fungeert, een Desk Internationale Organisaties ondergebracht. Deze functioneert sinds 1 september 2001 als eerste aanspreekpunt voor de organisaties. De Desk Internationale Organisaties biedt dienstverlening, is eerstverantwoordelijke voor de totstandkoming en naleving van zetelakkoorden, ziet toe op de naleving ervan, coördineert en ondersteunt wervingscampagnes en is tot slot verantwoordelijk voor de strategische beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld met betrekking tot de rol van Den Haag als internationale (juridische) stad<sup>6</sup>.

Sedert enkele jaren is ook binnen de Belastingdienst in de Haagse regio één team gevormd: het Centraal Bureau/Internationale Fiscale Behandelingen te Rijswijk. Dit team bestaat uit medewerkers van verschillende eenheden van de Belastingdienst (Ondernemingen, Particulieren en Douane) en ziet speciaal toe op de fiscale positie van ambassades, IO's en hun personeel. Het team is aanspreekpunt voor de fiscale vragen en verzorgt voorlichting over de relevante fiscale onderwerpen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Gemeente Den Haag, waar de meeste IO's gevestigd zijn, overwegen de mogelijkheid om in de toekomst een zogenoemd 'Welcome Center' op te richten. Nieuw in Nederland te vestigen IO's en hun personeel zouden daar informatie kunnen krijgen over Nederland en alle onderwerpen waar zij bij vestiging in Nederland mee te maken krijgen.

Uit de contacten met de in Nederland gevestigde organisaties blijkt dat deze een aantal knelpunten signaleren, onder meer over de tijdigheid en volledigheid van voorlichting over beleidsontwikkelingen die gevolgen hebben voor internationale organisaties. Het beleidskader van dit IBO beoogt een bijdrage te leveren aan het bieden van helderheid op een aantal beleidsterreinen.

---

<sup>6</sup> De desk valt organiek onder de Directeur Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

## 2.2 Overzicht van privileges en immuniteiten

Privileges en immuniteiten hebben als doel om de organisatie en haar personeel ongehinderd en onafhankelijk te kunnen laten functioneren. De internationale organisatie geniet – binnen de reikwijdte van de officiële activiteiten - immuniteit van rechtsvervolging en onschendbaarheid van bezittingen (vrijstelling van onderzoek, vordering e.d.). Het doel hiervan is een onbelemmerde en onafhankelijke functie-uitoefening. Het personeel van de IO geniet immuniteit van rechtsvervolging in relatie tot de uitoefening van de functie.

Privileges en immuniteiten voor het personeel (met name fiscale vrijstellingen) worden door sommige IO's in de praktijk als secundaire arbeidsvoorwaarden gezien. Sommige van deze immuniteiten en privileges gelden voor al het personeel van de IO - zoals functionele immuniteit, een belastingvrij salaris (met uitzondering van interne belastingheffing door de IO) - maar sommige gelden alleen voor niet-Nederlanders en niet-duurzaam verblijvenden (zoals de diplomatieke privileges).

### *Oprichtingsverdrag, protocol en zetelverdrag*

Privileges en immuniteiten zijn op drie niveaus geregeld. De kapstok is doorgaans vastgelegd in het *oprichtingsverdrag* van de IO. Verdere uitwerking vindt soms plaats in een zogenaamd *protocol of verdrag inzake privileges en immuniteiten*. Zo hebben bijvoorbeeld de VN en de EU een eigen verdrag dat deze privileges en immuniteiten regelt. Zowel bij het oprichtingsverdrag als in het nadere protocol of verdrag inzake privileges en immuniteiten zijn afspraken vastgelegd die zijn gemaakt door alle verdragspartners, en die ongeacht het land van vestiging van toepassing zijn. Tenslotte komen het gastland en de internationale organisatie wederzijdse rechten en plichten overeen in (bilaterale) *zetelverdragen*. Zetelverdragen kunnen extra privileges en immuniteiten toekennen, of een nadere uitwerking van bestaande afspraken geven.

De privileges en immuniteiten van de verschillende internationale organisaties zelf zijn in beginsel gelijk. Verschillen betreffen met name de voorrechten en faciliteiten van het personeel en zijn het gevolg van verschillen in oprichtingsverdragen of protocollen die in internationaal verband worden gemaakt. Deze verschillen spitsen zich toe op het toekennen van diplomatieke voorrechten<sup>7</sup>, waaronder fiscale, het belastingen van pensioenen en de aanwezigheid van een belastingvrije winkel. Zo hebben organisaties die onder het betreffende EG-protocol vallen een pensioen dat niet door het gastland wordt belast, maar door de EU. Verschillen kunnen echter eveneens ontstaan bij overleg over het zetelverdrag: zo is voor een aantal organisaties een relatief ruime toekenning van de diplomatieke voorrechten overeengekomen om in te spelen op de wensen van de organisatie. In de loop van de tijd kunnen inzichten op dit terrein veranderd zijn.

---

<sup>7</sup> Diplomatieke voorrechten zijn de privileges en immuniteiten zoals vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer 1961. Dit betreft naast immuniteiten een aantal voorrechten, waaronder fiscale.

### *Fiscale privileges voor de IO en haar personeel*

De organisaties worden – binnen het kader van hun officiële taken - vrijgesteld van de directe belastingen door het Rijk en lagere overheden en van indirecte belastingen bij invoer of aanschaf van goederen (zie tabel 2.1, linker kolom). De organisatie is echter niet vrijgesteld van retributies, aangezien die dienen ter vergoeding voor de kosten die worden gemaakt voor verleende diensten of het gebruik van voorzieningen, zoals reinigingsrecht, rioolrecht en dergelijke.

Het personeel is vrijgesteld van belasting op het salaris dat wordt verdiend bij de IO (met uitzondering van Benelux organisaties). Er wordt wel een interne belasting door de IO geheven. Het pensioen is belast, tenzij internationaal een vrijstelling is afgesproken zoals bij EU-organisaties - die een interne belastingheffing kennen - (zie tabel 2.1, rechter kolom). Verder betaalt personeel dat niet in aanmerking komt voor de diplomatieke voorrechten in beginsel belasting over overige inkomsten (naast het salaris verdiend bij de IO)<sup>8</sup>.

*Tabel 2.1 Internationaal gebruikelijke fiscale privileges  
(als gevolg van oprichtingverdrag of protocol)*

Organisatie:	Personeel:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vrijstelling van alle directe belastingen *)</li><li>• Vrijstelling van Invoerrechten, BTW en accijns bij invoer.</li><li>• vrijstelling van BTW en accijnzen, of inspanningsverplichting daartoe, in het vrije verkeer</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• belastingvrij salaris **)</li><li>• vrijstelling van invoerrechten, BTW en accijns, bij invoer van de verhuisboedel ***)</li><li>• alleen EU-organisaties: belastingvrij pensioen</li></ul>

Toelichting: Hierin zijn extra fiscale privileges die Nederland per zetelverdrag of als gevolg van nationale regelgeving verleent, niet opgenomen.

\*) Door Rijk en lagere overheden. De relevante belastingen voor deze organisaties zijn: inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, OZB.

\*\*) De internationale organisatie heft zelf wel belasting.

\*\*\*) Deze vrijstelling is gebaseerd op communautair recht (Verordening 918/83 van 28/3/1983 Pb. EG 1983, 105).

<sup>8</sup> De invoering van het boxensysteem en de afschaffing van de vermogensbelasting in het nieuwe belastingstelsel 2001 heeft in de praktijk fiscale gevolgen gehad voor het personeel van internationale organisaties.

Functionarissen van de hier te lande gevestigde internationale organisaties zijn – tenzij zij de fiscale woonplaats behouden welke zij bezitten op het ogenblik van indiensttreding - binnenlands belastingplichtig in Nederland. Dat betekent dat zij over hun zogenaamde wereldinkomen belastingplichtig zijn in Nederland, met uitzondering van hun belastingvrije salaris. Dat was zo onder het oude stelsel en dat is zo gebleven. Zowel in het oude als in het nieuwe stelsel worden overige inkomsten, zoals rente- en dividendinkomsten, belast in Nederland. Daarbij wordt dubbele belastingheffing in beginsel voorkomen via een stelsel van bilaterale belastingverdragen en een unilaterale regeling ter voorkoming van dubbele belasting.

Wat betreft de in het nieuwe stelsel niet meer bestaande vermogensbelasting kan worden opgemerkt dat het personeel van IO's in het verleden veelal de 68%-regeling in de vermogensbelasting heeft kunnen toepassen: er werd niet meer vermogens- en inkomstenbelasting geheven dan 68% van het (gezamenlijk) belastbaar inkomen. Door hun vrijgestelde salaris was dat belastbaar inkomen meestal nihil of negatief. In het Belastingstelsel 2001 is de vermogensbelasting - en dus ook de 68%-regeling – afgeschaft. Wel moeten zij in voorkomende gevallen de vermogensrendementsheffing van box 3 betalen. Deze wijzigingen kunnen per saldo tot gevolg hebben dat meer belasting moet worden betaald dan onder het oude stelsel.



Voor alle IO's worden in de zetelovereenkomsten en/of in de nationale regelgeving, verdergaande fiscale privileges toegekend dan verplicht is op grond van internationale afspraken. Deze privileges, weergegeven in tabel 2.2, zijn voor de internationale organisaties zelf geheel gelijk, maar verschillen voor het personeel enigszins tussen typen internationale organisaties. Voor het personeel bestaat er, naast de belastingvrije auto voor functionarissen van alle organisaties, een belastingvergoeding van 50% van de betaalde belasting voor in Nederland wonende gepensioneerden van Gecoördineerde Organisaties<sup>9</sup> (en de zogenaamde "trendvolgers") en een bijzonder beleid ten aanzien van een belastingvrije winkel voor personeel van NAVO-organisaties en de OPCW.

*Tabel 2.2 Door Nederland toegekende fiscale privileges (als gevolg van zetelverdrag of nationale regelgeving)*

Organisatie:	Personeel
Vrijstelling van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• motorrijtuigenbelasting (MRB),</li> <li>• belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM)</li> <li>• belasting op leidingwater (BOL),</li> <li>• regulerende energiebelasting (REB), BTW *)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijstelling van invoerrechten en/of BTW en BPM bij invoer of bij aanschaf van één auto gedurende 10 jaar</li> <li>• Alleen voor Gecoördineerde Organisaties en trendvolgers: teruggave van 50% van de belastingheffing over pensioen</li> <li>• Belastingvrije winkel (alleen voor NAVO-organisaties, en OPCW)</li> </ul>

*\*) BTW-vrijstelling wordt altijd in het zetelverdrag vastgelegd, ook indien het protocol of oprichtingsverdrag alleen een inspanningsverplichting aangeeft.*

#### *Diplomatieke voorrechten*

Aan een deel van de medewerkers van een internationale organisatie kunnen diplomatieke voorrechten worden toegekend hetzij in internationaal verband bij de oprichtingsfase, hetzij door de Nederlandse regering in de zetelovereenkomst. Het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) – dat is toegespitst op ambassadepersoneel - wordt hierdoor van toepassing op deze personen en hun gezinsleden. In verband met de onafhankelijke uitoefening van de functie, is internationaal vastgelegd dat deze personen immuniteit van jurisdictie hebben in geval van een strafbaar feit (persoonlijke immuniteit). Ook overige medewerkers van internationale organisaties hebben deze immuniteit, maar deze beperkt zich tot activiteiten in het kader van de uitoefening van de functie. In sommige – meer recente – zetelverdragen worden verkeersdelicten wel uitgesloten van de immuniteit. Overigens heeft de organisatie op grond van de zetelovereenkomsten de plicht de rechtspleging in het gastland niet te verhinderen. Hiertoe kan de organisatie gevraagd worden de immuniteit van een persoon op te heffen.

Voor personen met diplomatieke voorrechten – mits geen Nederlander en niet duurzaam in Nederland verblijvend - gelden extra fiscale privileges. Deze ontstaan doordat het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) van toepassing is, dan wel doordat Nederland unilateraal nog een aantal vrijstellingen toekent (zie tabel 2.3).

<sup>9</sup> Het gaat hierbij om een aantal organisaties, waaronder de OESO en NAVO-organisaties, die hetzelfde stelsel van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden hanteren.

*Tabel 2.3 Fiscale vrijstellingen personeel met diplomatieke voorrechten*

Als gevolg van Verdrag van Wenen:	Unilateraal aanbod Nederland:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het buitenlandse inkomen is onbelast in Nederland</li> <li>• Het eventuele binnenlandse (Nederlandse) inkomen (bijvoorbeeld uit aandelen en banktegoeden) is onbelast *)</li> <li>• Vrijstelling van OZB (gebruikersdeel) en van enkele overige kleinere gemeentelijke belastingen</li> <li>• Vrijstellingen van belastingen bij invoer van goederen (vrijstelling van invoerrechten, BTW en accijns)</li> <li>• Vrijstelling MRB voor maximaal twee auto's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijstelling van BTW in het vrije verkeer</li> <li>• Vrijstelling BPM voor maximaal twee auto's</li> <li>• Vrijstelling van benzine-accijns in het vrije verkeer</li> </ul>

\*) M.u.v. inkomen uit overige arbeid in Nederland, inkomen uit onroerende zaken en inkomen uit aanmerkelijk belang.

Het Verdrag van Wenen verplicht voor het lager personeel tot niet meer dan vrijstelling van invoerrechten ten tijde van eerste inrichting. Toch worden door Nederland aan het lager personeel van ambassades en daaraan gelijkgesteld personeel van IO's gedurende maximaal tien jaar nog enkele andere vrijstellingen verleend. Na tien jaar komen zij echter, evenals Nederlanders en personen die bij aanwerving al in Nederland wonen, niet meer in aanmerking voor dergelijke fiscale voorrechten.

Tot slot hebben NAVO organisaties en de OPCW een belastingvrije winkel. Het Nederlandse beleid ten aanzien van belastingvrije winkels is restrictief, omdat dit niet noodzakelijk wordt geacht voor het effectief functioneren van de organisatie. Alleen voor militaire organisaties behoort een belastingvrije winkel op grond van het NAVO-Statusverdrag tot de mogelijkheden. Een (eenmalige) uitzondering op het Nederlandse beleid is de OPCW, waarvoor in de biedingsfase een belastingvrije winkel is toegezegd.

Het toekennen van de diplomatieke voorrechten heeft andere gevolgen voor personeel van een IO dan voor diplomaten die werkzaam zijn bij een ambassade: aangezien diplomaten (werkzaam bij een ambassade) een zendstaat hebben, kunnen zij in die zendstaat worden berecht en belast (voor de inkomstenbelasting). Bij een Internationale Organisatie is geen sprake van een zendstaat. Wel kan de organisatie besluiten om de immuniteit van een werknemer op te heffen zodat rechtsvervolging in Nederland mogelijk wordt, en kan de organisatie zelf een interne belasting heffen. Wat betreft de inkomstenbelasting betekent het niet hebben van een zendstaat dat veelal alleen het salaris onderworpen is aan een belasting (de interne heffing door de IO), terwijl andere landen eventueel overig inkomen uit bijvoorbeeld effecten en banktegoeden niet in de heffing betrekken.

Het aantal functionarissen met diplomatieke voorrechten verschilt tussen IO's. Op grond van oprichtingsverdragen of protocollen en internationaal gebruik worden meestal diplomatieke voorrechten aan de hoogste functionaris en zijn of haar plaatsvervanger verleend. Zetelverdragen tussen Nederland en een IO wijken daar soms van af, waarbij geen duidelijke standaard wordt gehanteerd maar voor ieder IO in het proces van werving opnieuw wordt besloten wat een redelijk aanbod is. Dit is afhankelijk van de functie van die IO maar ook van de wenselijkheid om een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen als potentieel gastland. Zo zijn bijvoorbeeld aan "hogere rangen" van een aantal VN-organisaties diplomatieke voorrechten verleend en zijn in de zetelovereenkomst van drie

organisaties ook aan het administratief en technisch personeel diplomatieke privileges toegekend (zie tabel 2.4).

*Tabel 2.4 Internationale organisaties\*) naar toegekende diplomatieke voorrechten (situatie juli 2002)*

	Niemand	Hoofd (en Plaatsvervanger)**)	Hogere rangen	Hogere rangen, en administratief/technisch personeel
Naam IO	Amsco, GCO (Euratom), Eurocontrol, EPO ITC-Unesco	UNU/Intech, CFC, INSG, IOM, ISNAR, CTA, Europol, ESA/Estec, Nederlandse taalunie, NAPMA, NC3A, AFNORTH	ICTY, ITR ***) Unesco-IHE, UNEP IUSCT HCIP HCNM/OSCE	ICJ Permanent Hof van arbitrage OPCW

Bron: Buza/Fin. Zie bijlage 1 voor een verklaring van de afkortingen.

\*) Met zetelverdrag in Nederland.

\*\*\*) Soms inclusief rechter, bemiddelaar, lid van een onderzoekscommissie.

\*\*\*\*) Deze IO is gesitueerd in Arusha/Den Haag.

Tabel 2.5 geeft aan wie, mits niet Nederlander en niet duurzaam verblijvend in Nederland, wanneer een belastingvrije auto heeft.

*Tabel 2.5 Belastingvrije auto\*)*

	Aanschaf auto: vrijstelling of BTW, en BPM	Invoerrechten	Gebruik auto: vrijstelling accijnzen/BTW op benzine, MRB
Medewerker IO	1 auto gedurende eerste 10 jaar		Nee
Medewerker IO met voorrechten van een diplomaat	2 auto's		Ja
Medewerker IO met voorrechten van administratief technisch diplomatiek personeel	1 auto gedurende eerste 10 jaar		Vrijstelling van MRB gedurende eerste 10 jaar

\*) Bij verkoop van een belastingvrij aangeschafte auto dient over de restwaarde belasting betaald te worden.

### *Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid*

De kosten van een IO bestaan voor het grootste gedeelte uit personeelskosten. Over de personeelskosten worden in het vestigingsproces van de IO afspraken gemaakt door de lidstaten. Bepalingen omtrent arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid worden bij internationale organisaties opgenomen in zogenaamde Staff Rules.

Bij de oprichting van een nieuwe IO door de internationale gemeenschap kan aansluiting worden gezocht bij bestaande Staff Rules (van de VN, de EU, de Gecoördineerde Organisaties of de Benelux<sup>10</sup>). Dit is echter niet altijd het geval: kleinere organisaties opteren nog al eens voor een afwijkend pakket van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

### *Vrijstelling van Nederlandse stelsel van sociale zekerheid*

Indien een IO een eigen sociale zekerheidsstelsel heeft dat naar Nederlands oordeel voldoende bescherming biedt aan de medewerkers en hun gezinsleden, zal die organisatie en haar personeel worden uitgesloten van de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving. Vrijstelling van sociale zekerheid houdt in dat het personeel<sup>11</sup> geen premies hoeft te betalen en ook niet gedekt is door het Nederlandse systeem van sociale zekerheid.

Een sociale zekerheidsbepaling van deze strekking wordt sedert jaren onveranderd gehanteerd in de zetelovereenkomsten die Nederland met internationale organisaties sluit. Uit de formulering in de meest recente zetelovereenkomsten blijkt dat er ook personeel kan zijn op wie het sociale zekerheidsstelsel van de internationale organisatie niet van toepassing is. In dat geval zijn die personen verzekerings- en premieplichtig in Nederland. Wanneer in het sociale zekerheidsstelsel van een IO daarover iets geregeld is, kunnen ook de afhankelijke gezinsleden van het personeel onder het stelsel van de IO vallen. Een en ander dient uiteraard wel in de zetelovereenkomst tot uitdrukking te komen. Heeft de organisatie voor hen echter niets geregeld, dan zijn de gezinsleden verzekerings- en premieplichtig in Nederland.

Heeft een IO personeel in dienst dat in Nederland verzekerd is, dan rust op die organisatie als werkgever de verplichting om de premies voor de werknemersverzekeringen op het salaris in te houden en af te dragen aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). In het verleden hebben enkele organisaties geweigerd deze verplichting uit te voeren<sup>12</sup>. Een recent uitgevoerd onderzoek door de UWV toont voorts aan dat twee internationale organisaties personeel in dienst hebben dat verzekerd is ingevolge het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Bij Benelux organisaties wordt daarbij globaal uitgegaan van het salarissysteem in het gastland, plus een opslag van netto 15%, en zijn geen fiscale privileges van toepassing.

<sup>11</sup> Alsmede de afhankelijke gezinsleden.

<sup>12</sup> De werkgever is verplicht om het zogenaamde werkgevers- en het werknemersdeel in te houden op het salaris van de werknemer en vervolgens af te dragen aan het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). In het recente verleden is het voorgekomen dat een internationale organisatie deze verplichting niet op zich wilde nemen. Daardoor waren personeelsleden om wie het hier ging, gratis verzekerd voor de Nederlandse werknemersverzekeringen.

<sup>13</sup> Volgens het UWV houdt deze constatering in dat alle overige organisaties òf geen personeel in dienst hebben dat niet onder hun eigen regeling valt, òf dat personeel wel hebben maar niet aanmelden.

De huidige formulering van de sociale zekerheidsbepalingen in zetelovereenkomsten is zodanig geredigeerd dat Nederland - als uiterste middel - de organisatie kan sommeren haar stelsel aan te passen indien er - uitgaande van de in ons land geldende maatstaven - sprake is van onvoldoende sociale zekerheidsdekking voor het personeel. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat, als gevolg van een slechte dekking, personeel een beroep doet op de ABW. De regeling leidt er toe dat Nederland op twee momenten invloed uitoefent op het sociale zekerheidsstelsel van de IO: als lidstaat bij de oprichting van de IO (als een van de soms vele internationale spelers) en vervolgens als gastland door middel van een toetsingsprocedure van het sociale zekerheidsstelsel van de IO bij het vaststellen van de zetelovereenkomst. Overigens is slechts één keer een organisatie verzocht een correctie in het voorgelegde stelsel aan te brengen.

#### *Verblijfsrecht*

Personeel van een IO - evenals de afhankelijke gezinsleden die deel uitmaken van de huishouding en hun particuliere bedienden - krijgt een geprivilegieerde verblijfsstatus (voor zover niet Nederlander of alhier duurzaam verblijvend). Dit betekent dat zij geen vreemdelingen zijn in de zin van de Vreemdelingenwet, maar dat zij rechtmatig in Nederland verblijven ingevolge een verdrag.

Indien het dienstverband met de IO beëindigd wordt, vervalt het geprivilegieerde verblijfsrecht van de werknemer, de afhankelijke gezinsleden en de particuliere bedienden. Indien iemand echter tenminste tien jaar voor de IO werkt en het dienstverband buiten zijn schuld komt te vervallen, kan het identiteitsbewijs geprivilegieerden worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

#### *Tewerkstelling gezinsleden*

In oudere zetelverdragen is niets opgenomen over de tewerkstelling van gezinsleden. Dit kwam dan ook weinig voor. Tegenwoordig wordt de mogelijkheid voor gezinsleden om te werken wel standaard opgenomen in zetelverdragen. Oudere zetelovereenkomsten zijn of worden veelal aangepast door een bepaling over dit onderwerp toe te voegen, indien de organisatie dat wenst.

### **2.3 Kosten en baten van vestiging en verblijf van een IO**

Deze paragraaf geeft een overzicht van de kosten en baten die gepaard gaan met de werving en het verblijf van een IO voor Nederland. Daarbij is de kosten-batenanalyse van de de Stichting voor Economisch Onderzoek, die in opdracht van de IBO-werkgroep is verricht, benut<sup>14</sup>.

Tabel 2.6 geeft de kosten en baten weer van vestiging van een IO in Nederland, zoals geïdentificeerd door het SEO. Hieronder vallen eveneens niet in geld uit te drukken baten, zoals b.v. de status van een organisatie die van invloed kan zijn op het Nederlands imago, en de bijdrage die met de vestiging van de organisatie aan het buitenlandse beleid wordt gegeven.

---

<sup>14</sup> SEO (2002).

Tabel 2.6 Kosten en baten voor NL, van vestiging en verblijf van een IO

Kosten-baten post	Korte termijn *)	Lange termijn
<i>In geld uit te drukken kosten en baten</i>		
bestedingen van de internationale organisatie, haar medewerkers en bezoekers	Positief	0
extra werkgelegenheid voor Nederlanders	Positief	0
vestigingskosten (werving, aanpassen gebouw)	Negatief	0
exploitatiebijdrage (gebouw, beveiliging etc.)	Negatief	Negatief
<i>Uitstralingseffecten (niet in geld uit te drukken)</i>		
bijdrage aan de internationale doelstellingen	Positief	Positief
Status	Positief	Positief
culturele baten	Positief	Positief
diplomatieke baten	Positief	Positief
Veiligheid	Negatief	Negatief

Bron: Op basis van SEO (2002).

\*) 0 tot 10 jaar.

#### Overzicht baten

De vestiging en het verblijf van een internationale organisatie gaan gepaard met – niet in geld uit te drukken – *positieve uitstralingseffecten*. Deze uitstralingseffecten zijn vaak de reden voor het aantrekken van een IO. Daarbij gaat het om het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen van internationaal beleid en om overige positieve uitstralingseffecten, zoals status, en diplomatieke of culturele baten (zie tabel 2.6).

Het deelnemen en meebetalen aan de oprichting van een internationale organisatie kan passen in de grondwettelijke opdracht tot bevordering van de internationale rechtsorde, en geeft op concrete wijze invulling aan de internationale doelstellingen van het Nederlandse beleid, bijvoorbeeld op het gebied van de bevordering van vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking of technologische ontwikkeling. Hierbij zijn twee situaties mogelijk: ofwel Nederland kan door als gastland op te treden de totstandkoming van deze organisatie realiseren, ofwel Nederland bevindt zich in een concurrentiepositie met andere kandidaat-gastlanden. In het laatste geval kan Nederland ook indien de IO in een ander land gevestigd wordt, aan internationale doelstellingen bijdragen.

Voorts kan een aantal overige positieve uitstralingseffecten optreden als gevolg van de aanwezigheid van de IO. Het herbergen van internationale organisaties geeft Nederland een bepaalde reputatie in het buitenland. Zo profileert Den Haag zich als stad van vrede en gerechtigheid. Deze reputatie in het buitenland wordt door Nederlanders positief gewaardeerd.<sup>15</sup> Verder leveren internationale organisaties een positieve bijdrage aan de culturele diversiteit in Nederland. Tot slot kunnen diplomatieke baten ontstaan, indien Nederland als gevolg van het gastheerschap meer invloed kan uitoefenen op internationale besluitvorming: internationaal spreekt Nederland als gastland van instellingen met meer autoriteit. Tot diplomatieke baten worden ook agglomeratievoordelen gerekend: bijvoorbeeld

<sup>15</sup> SEO (2002).

door de concentratie van internationaal-juridische instellingen in Den Haag kan een volgende international-juridische instelling mogelijk effectiever opereren.

IO's en hun personeel doen bestedingen in Nederland. Uit het SEO-rapport blijkt voorts dat de *bestedingsimpuls* als gevolg van uitgaven van de internationale organisatie, haar medewerkers en bezoekers kan leiden tot een tijdelijke stijging van het BBP. Daarbij treedt een multiplier effect op<sup>16</sup>. De effecten van deze extra bestedingen hangen af van de economische situatie. In geval van onvolledige benutting van de productiefactoren- leiden de bestedingseffecten tot een *tijdelijke* stijging van het binnenlands product. Deze stijging zal in het algemeen groter zijn in een situatie van laagconjunctuur dan in een situatie van hoogconjunctuur. Daarbij veronderstelt SEO dat bestedingen voor een periode van nul tot tien jaar leiden tot een stijging van het binnenlands product, waarna een nieuw evenwicht is ontstaan. Na tien jaar is het bestedingseffect uitgewerkt: een internationale organisatie voegt immers geen nieuwe productiemiddelen toe aan de Nederlandse economie. Een uitzondering zou zijn wanneer de benutting van de bestaande productiecapaciteit verbetert door de komst van een internationale organisatie.

Naast bestedingseffecten kunnen *werkgelegenheidseffecten* optreden indien extra werkgelegenheid ontstaat als gevolg van lokaal geworven personeel. Personeel voor staffuncties of facilitaire diensten<sup>17</sup> wordt deels lokaal geworven, het overige personeel wordt in de regel internationaal geworven. Ook dit effect is tijdelijk en afhankelijk van de conjuncturele situatie: bij krapte op de arbeidsmarkt zal de werkgelegenheid niet of nauwelijks toenemen, bij een ruime arbeidsmarkt treedt naar verwachting een tijdelijk positief werkgelegenheidseffect op. Op lange termijn zal de aanwezigheid van een IO daarentegen niet of nauwelijks gevolgen hebben voor de omvang van de werkgelegenheid in Nederland, aangezien de beschikbare productiefactoren en de relevante arbeidsmarktinstituties de omvang van de werkgelegenheid en werkloosheid uiteindelijk zullen bepalen. Alleen indien een IO menselijk kapitaal benut dat anders niet zou kunnen worden aangewend, is er een blijvend positief effect<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Een multiplier effect is een keten van bestedingen die ontstaat doordat extra inkomsten ook weer besteed worden.

<sup>17</sup> Voor bepaalde functies zoals public relations en juridisch advies is het nuttig om goed met de lokale taal, gebruiken en rechtsspraak bekend te zijn. Het is voorts praktisch om facilitair personeel (portiers, kantinepersoneel, onderhoud) lokaal te werven.

<sup>18</sup> De SEO (2002) heeft ter illustratie voor drie organisaties de Netto Contante Waarde (NCW) van bestedings- en werkgelegenheidseffecten berekend. De gekozen organisaties zijn ISNAR (met ongeveer 60 medewerkers in Nederland), ICTY (1200 mensen) en Afnorth (2350 mensen). De berekende NCW van de bestedingseffecten bedraagt in 2001 24 mln Euro voor ISNAR, 573 mln Euro voor ICTY en 463 mln Euro voor Afnorth. De berekende NCW van de werkgelegenheidseffecten bedraagt voor ISNAR in 2001 15 mln Euro, is voor ICTY opgenomen in de bestedingseffecten, en bedraagt voor Afnorth 32 mln Euro. De door SEO gebruikte systematiek houdt dat de bestedingsimpuls een multipliereffect uitlokt dat de helft van de oorspronkelijke bestedingen bedraagt (een multiplier van 0,5), dat bestedingen voor de helft leiden tot extra productie en zich voor de helft vertalen in prijsstijgingen, en dat het positieve effect van de bestedingen op het BBP in de loop der tijd afneemt en na tien jaar is uitgewerkt: na tien jaar zijn de bestedingseffecten en de werkgelegenheidseffecten gelijk aan nul.

### *Overzicht kosten*

Tegenover deze baten staan kosten die gepaard gaan met het verblijf van internationale organisaties in Nederland. Zo kan de *veiligheid* in sommige gevallen afnemen als gevolg van de vestiging van internationale organisaties (zie tabel 2.6)<sup>19</sup>.

De vestiging van een IO in Nederland gaat voorts doorgaans gepaard met *extra uitgaven* van de Nederlandse overheid op het gebied van huisvesting, externe beveiliging, of een tegemoetkoming in de overige exploitatiekosten<sup>20</sup>. Deze uitgaven komen bovenop de contributie die Nederland als lidstaat aan de IO betaalt. Sinds 1997 worden (incidentele) uitgaven voor IO's soms bekostigd via de HGIS<sup>21</sup>.

Extra uitgaven kunnen bestaan uit een eenmalige bijdrage in de vestigingskosten (zoals het aanpassen van het gebouw), om tijdelijke uitgaven (zoals het tijdelijk aanbieden van huisvesting beneden de marktprijs) of meer structurele uitgaven (bijvoorbeeld uitgaven aan externe beveiliging). Bij de meeste organisaties hebben bijdragen een incidenteel of tijdelijk karakter (zie box *Illustratie van de omvang van uitgaven*). Een orgaan van de Europese Unie wordt in de eerste plaats vanuit de begroting van de EU-instellingen bekostigd.

### *Huisvesting*

De bekostiging van de huisvesting van een Internationale Organisatie verschilt per organisatie. Hiervoor zijn geen formele richtlijnen, maar speelt het belang dat Nederland aan die IO hecht een rol. Het kan gaan om vergoeding van noodzakelijk geachte aanpassingen van gebouwen, om verhuiskosten of om gratis huisvesting voor een bepaalde periode. Zo zijn voor het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) de aanpassingskosten van het gebouw mede door Nederland betaald, maar worden de jaarlijkse huisvestingskosten door de organisatie (i.e. uit contributies van de lidstaten) betaald. Het komt echter vaak voor dat Nederland aan de IO gedurende een aantal jaren gratis huisvesting aanbiedt, waarna de IO vervolgens de huur en het onderhoud zelf betaalt.

Vanaf 15 juni 2000 is de 'Regeling Procedure Huisvesting Internationale Organisaties' van de Staatssecretaris van VROM van toepassing (zie bijlage 4). Hierin is vastgelegd dat ten behoeve van huisvesting van IO's de Rijksgebouwendienst (Rgd) beschikbaar is en reeds in een vroeg stadium ingeschakeld dient te worden voor een verkennend onderzoek naar de huisvestingsmogelijkheden. Aansluitend is het mogelijk maar niet verplicht dat de Rijksgebouwendienst optreedt als "inkoper/huurder" van huisvesting. De Rgd stelt deze huisvesting in dat geval vervolgens ter beschikking aan het budgetverantwoordelijke ministerie ten behoeve van huisvesting van de Internationale Organisatie, en brengt

---

<sup>19</sup> Zie verder SEO (2002).

<sup>20</sup> Deze uitgaven worden bekostigd uit belastingheffing. Belastingheffing werkt verstorend, zodat de kosten van belastingheffing dienen te worden meegenomen. Daarbij rekent SEO met een factor 0,25 als opslag op de uitgaven (zie SEO, 2002).

<sup>21</sup> Op 1 januari 1997 is de "Homogene Groep Internationale Samenwerking" (HGIS) tot stand gekomen, een bundeling van buitenlanduitgaven van verschillende departementen die gekoppeld is aan de geraamde hoogte van het BNP. De HGIS beoogt de samenhang in het buitenlandse beleid te versterken. De coördinerende rol met betrekking tot het buitenlands beleid, en daarmee ook met betrekking tot de HGIS, ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken (zie Buza, 2002, HGIS nota).



daarvoor een (kostendekkende) vergoeding in rekening bij het budgetverantwoordelijke ministerie. Deze rekent de kosten geheel, gedeeltelijk of geheel niet door aan de IO.

### *Beveiliging*

De interne beveiligingskosten komen doorgaans voor rekening van de IO. De externe beveiliging in de omgeving van de IO, de daarbij behorende uitvoeringskosten van extra in te zetten ambtenaren en de eventuele aanpassing van het gebouw in verband met de beveiliging komen meestal voor rekening van Nederland.

### *Overige bijdragen*

Deze kunnen bestaan uit een lump sum financiële bijdrage aan de IO (i.e. een extra contributiebijdrage die uitgaat boven het gebruikelijke Nederlandse aandeel), of uit het beneden de marktprijs aanbieden van bepaalde faciliteiten. Zo betaalt Nederland jaarlijks een lump sum bijdrage aan ISNAR, bedoeld voor de huisvestingskosten en overige kosten ter uitvoering van projecten van ISNAR<sup>22</sup>.

### *Afweging kosten en baten*

De conclusie is dat internationale organisaties zowel positieve als negatieve effecten voor de Nederlandse samenleving kunnen hebben. Voor de drie internationale organisaties die SEO ter illustratie van de kosten-batenanalyse in beeld heeft gebracht, was er sprake van een positief saldo van de te kwantificeren kosten en baten<sup>23</sup>. De uitstralingseffecten worden - met uitzondering van het veiligheidsrisico - in sommige gevallen positief ingeschat en treden in andere gevallen niet op<sup>24</sup>. Er valt echter in algemene zin niet te zeggen of de vestiging van een IO in Nederland al dan niet wenselijk is. Dit zal per IO opnieuw moeten worden bekeken, waarbij deze kosten-batenanalyse als hulpmiddel gebruikt kan worden.

---

<sup>22</sup> SEO (2002).

<sup>23</sup> Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat de kosten en baten eenmalig, tijdelijk of permanent kunnen zijn. Van alle te kwantificeren kosten en baten wordt daartoe - waar nodig met het maken van bepaalde veronderstellingen - de huidige waarde ofwel Netto Contante Waarde berekend (zie verder SEO, 2002).

<sup>24</sup> SEO (2002).

**Box Illustratie van de omvang van uitgaven bij werving en opvang van IO's**

Om een indruk te krijgen van de financiële inspanningen die zijn gedaan om internationale organisaties te werven en te behouden zijn voor één al lang in Nederland verblijvende organisatie, het Internationaal Gerechtshof, en voor een viertal recent in Nederland gehuisveste cq. te huisvesten organisaties de daarmee gemoeide bedragen in beeld gebracht. Het gaat om de kosten van huisvesting, van onderhoud alsook van beveiliging. De weergegeven kosten hebben betrekking op de periode 1996 t/m 2006. Naast deze kosten treden uiteraard baten op, zoals de tijdelijke bestedingseffecten.

**Internationaal Gerechtshof**

Het Vredespaleis biedt sinds 1913 huisvesting aan het Permanent Hof van Arbitrage, het Internationaal Gerechtshof en de Haagsche Academie voor Internationaal Recht. Het Vredespaleis werd gebouwd dankzij een schenking van de Amerikaanse miljonair Andrew Carnegie. De Carnegiestichting zorgt voor het onderhoud en vernieuwing van het gebouw dat op de monumentenlijst staat. Nederland betaalt voor het leeuwendeel van de daarvoor noodzakelijke middelen. De bijdrage is ca. € 5 mln per jaar structureel, ofwel in totaal € 55 mln voor de periode 1996 – 2006.

**International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)**

Het ICTY is opgericht op grond van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad in 1993. De huisvesting in Den Haag is vanaf de oprichting van het tribunaal gehuurd op kosten van de Verenigde Naties. De externe beveiligingsvoorzieningen rondom het gebouw ad ruim € 3 mln kwamen voor rekening van het rijk. In 1998 heeft Nederland € 1,5 mln beschikbaar gesteld voor een tweede rechtszaal en nog eens € 4,5 mln voor de bouw van extra cellen. Totaal in die periode dus ca. € 9,0 mln. Nederland geeft geen (extra) bijdrage in de lopende huisvestingskosten, maar betaalt aan externe beveiliging ruim € 2 mln per jaar.

**Organisation for Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)**

In 1993 werd besloten de zetel van de OPCW in Den Haag te vestigen. Voor de vestiging van OPCW is de huisvesting vrij van huur gedurende maximaal 8 jaar aangeboden. Nederland heeft voor de huisvesting van de OPCW € 19,6 mln geïnvesteerd. Dit bedrag is inclusief een bijdrage van Den Haag ad € 0,9 mln.

**Europol**

Nederland betaalt de huisvesting en (externe en interne) beveiliging voor Europol. De huisvesting van deze organisatie, die aanvankelijk als Europol Drugs Unit (EDU) in Den Haag in 1994 werd opgericht, komt structureel volledig voor rekening van Nederland (huur, onderhoud en ook kosten van interne beveiliging). De kosten van de verbouwing en de externe beveiliging van het gebouw bedragen in de periode 1996 t/m 2006 totaal € 12,4 mln. In diezelfde periode bedragen de kosten van gedeelde huur € 18,0 mln (t/m 2005), van interne beveiligingskosten € 20,5 mln, voor tijdelijke aanvullende huisvesting € 22,5 mln en voor definitieve nieuwe huisvesting € 11,9 mln vanaf 2005 structureel. Totale kosten in de genoemde periode bedragen € 100 mln.

Een invulling van de huisvestingszaken alsmede van de omvang van de financiering was echter niet van tevoren gemaakt. Dit heeft tot onduidelijkheid geleid over wat wel en niet gefinancierd dient te worden door Nederland. Justitie heeft daarom een extern bureau opdracht gegeven vast te stellen wat wel en niet door Nederland vergoed dient te worden.

**International Criminal Court (ICC)**

In 1998 werd Den Haag als zetel van het ICC (in Nederland het Internationale Strafhof genoemd) uitgeroepen. Op 1 juli 2002 is het Strafhof van start gegaan. Het ICC wordt voor een periode van tien jaar vrijgesteld van huur. Daarna kan het ICC het gebouw tegen de geldende marktprijs huren. De thans geraamde voorziening voor kosten van (ook de tijdelijke) huisvesting bedraagt ca. € 64 mln. De Nederlandse overheid zorgt daarnaast voor de (externe) beveiliging van verdachten, getuigen en slachtoffers.

### **3 Internationale vergelijking vestigingsvoorwaarden**

*Om een beeld te krijgen van het beleid van Nederland ten opzichte van dat van andere landen is voor zover mogelijk nagegaan hoe een aantal elementen van werving en opvang in het buitenland is geregeld.*

*Ten behoeve van het onderzoek zijn gegevens van de volgende gastlanden verzameld: Duitsland (waar 28 IO's zijn gevestigd), België (55), Zwitserland (20), Verenigd Koninkrijk (31), Verenigde Staten (New York: 2), Frankrijk (70), Italië (30) en Oostenrijk (14). Nederland zal met de komst van het ICC ruim 30 IO's binnen haar grenzen hebben. Uit deze aantallen blijkt dat Nederland, gerelateerd aan zijn omvang, veel organisaties huisvest.*

#### **3.1 Bekostiging huisvesting**

Net als in Nederland bestaan ook in andere landen verschillen in de bijdrage aan de huisvesting tussen verschillende IO's (zie tabel 3.1). In Duitsland bestaan aparte (naar het voorkomt gunstige) overeenkomsten inzake onroerend goed met sommige IO's. In België wordt de huisvesting voornamelijk door de IO's zelf betaald. In Zwitserland worden verschillende constructies toegepast (periode waarin geen huur hoeft te worden betaald, sterk verlaagde huur of zelfs het aanbod om de eigendomsrechten van een kantoorgebouw over te dragen aan de IO). In het VK betalen de IO's hun onderkomens zelf (op twee uitzonderingen na), hetzelfde geldt voor Frankrijk. Italië betaalt de huisvesting voor een aantal grote IO's. Oostenrijk is wat dit betreft het meest genereus: in Wenen wordt kantoorruimte in het Vienna International Centre ter beschikking gesteld voor een symbolisch bedrag; het onderhoud komt wel voor rekening van de IO's.

#### **3.2 Privileges en immuniteiten**

Landen met veel VN-gerelateerde instellingen hebben voor deze organisaties dezelfde privileges en immuniteiten. In het algemeen varieert het aanbod van privileges en immuniteiten naar de aard en het karakter van de organisatie, behalve in Frankrijk dat geen onderscheid maakt. Italië, België, VK en de VS (New York) bieden in meer of mindere mate topfunctionarissen diplomatieke voorrechten aan (zie tabel 3.1).

Zwitserland verdient hier speciale vermelding: na de komst van de Wereldhandelsorganisatie naar Genève in 1995 is besloten de pakketten privileges en immuniteiten te stroomlijnen: al het IO-personeel van rang P5 en hoger verkrijgt diplomatieke voorrechten (hoofden van IO's krijgen dezelfde status als die van een ambassadeur; lager personeel de status van diplomatiek agent). Bovendien krijgen de organisatie en de medewerkers als gevolg van een meestbegunstigdeclausule automatisch ook de eventuele ruimere (fiscale) voorrechten die worden toegekend aan een nieuw te vestigen internationale organisaties. Ten slotte is een stand-still bepaling toegekend voor wat betreft de douane-privileges, hetgeen inhoudt dat de privileges tenminste zo gunstig moeten zijn als bij douane-besluit van 13 november 1985 voor alle IO's is bepaald. Zwitserland kan echter meer dan Nederland een eigen koers varen, omdat het EU- noch NAVO-lidstaat is. Bovendien zijn de meeste IO's in Zwitserland VN(-gerelateerd), hetgeen standaardisatie vergemakkelijkt.

Vanuit het oogpunt van de organisaties is in Nederland de zetelovereenkomst van de OPCW de meest ruime. Aantrekkelijke punten zijn onder meer het ruime beleid ten aanzien van de toekenning van diplomatieke voorrechten, met de bijbehorende immuniteiten en vrijstellingen. Voorts is bij de OPCW een meestbegunstigde clausule opgenomen. Deze houdt in dat alle regelingen die *in de toekomst* voor andere IO's worden afgesloten en die gunstiger zijn dan de OPCW-zetelovereenkomst, automatisch ook voor OPCW zullen gelden.

#### *Belastingvrije winkel*

Vooraf in EU-Lidstaten wordt terughoudendheid betracht in het toestaan van een belastingvrije winkel voor het personeel van de IO<sup>25</sup>. Duitsland en het VK bieden deze faciliteit niet. In België is alleen bij de NAVO een belastingvrije winkel; Italië heeft voor al het personeel van twee IO's een belastingvrije supermarkt (met quota voor sigaretten, alcohol en suiker). In Frankrijk is in het UNESCO-gebouw een belastingvrije winkel gevestigd. Genève heeft deze service alleen voor personeel van rang P5 en hoger en voor 'foreign delegates'. Wenen heeft in het Vienna International Centre een belastingvrije winkel, die bedoeld is voor personeel van IO's met diplomatieke voorrechten. New York heeft geen belastingvrije winkel voor IO's. Wel krijgen alle geaccrediteerden bij IO's een pas, waarmee ontheffing van lokale omzetbelastingen kan worden verkregen. In Nederland beschikken alleen OPCW en AFNORTH over een in pandige belastingvrije winkel (zie tabel 3.1).

#### *Belastingheffing over inkomen (naast salaris IO)*

De inkomsten die internationale ambtenaren genieten *naast* het belastingvrije salaris verdiend bij de IO, worden in Zwitserland en Oostenrijk niet belast. In België, Frankrijk en Italië in theorie wel, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd te gebeuren. Het VK hanteert de 'remittance base' bepaling, d.w.z. voor natuurlijke personen die geen Brits onderdaan zijn, maar wel in het VK wonen, worden buitenlandse inkomsten pas in de heffing betrokken op het moment dat deze naar het VK worden overgemaakt. Nederland en Duitsland heffen wel belasting over inkomen verkregen naast het salaris van de IO, dat zich ook uitstrekt tot inkomen verkregen buiten Nederland (het zogenaamde wereldinkomen). Ten aanzien van het buitenlandse inkomen hanteert Nederland daarbij verdragen ter voorkoming van dubbele belasting om te bepalen welk land over welke inkomsten belasting mag heffen. De VS hanteert een nationaliteitsbeginsel zoals dat ook voor VS-onderdanen geldt: men gaat ervan uit dat dergelijke inkomsten worden belast in het land van herkomst (zie tabel 3.1).

#### *Vrijstelling gemeentelijke belastingen voor personeel van IO's*

In een aantal onderzochte landen is men niet vrijgesteld van het betalen van gemeentelijke belastingen. Oostenrijk - dat al het personeel heeft vrijgesteld - vormt hierop een uitzondering, evenals Italië (belastingvrijstelling wanneer de water-, telefoon- en/of electriciteitsrekening hoger is dan EUR 250,-). Zwitserland, Nederland en Frankrijk hebben deze vrijstelling beperkt tot personeel met de diplomatieke privileges (zie tabel 3.1).

---

<sup>25</sup> Voor personeel van EU-organisaties gelden wel op bescheiden schaal faciliteiten voor belastingvrij kopen van bepaalde goederen.

### *Belastingvrije auto*

In de meeste landen heeft men het recht een belastingvrije auto aan te schaffen bij eerste vestiging. In Genève mag het personeel met diplomatieke voorrechten elke drie jaar een belastingvrije auto kopen; in New York mogen enkele tientallen hoge VN-functionarissen onbepaald belastingvrij een auto verwerven. In Oostenrijk kan personeel met diplomatieke voorrechten gedurende een plaatsing twee belastingvrije auto's aanschaffen: overig personeel mag dat alleen gedurende de eerste zes maanden na eerste vestiging. Nederland biedt de mogelijkheid om gedurende de eerste 10 jaar na eerste vestiging een auto belastingvrij aan te schaffen of te vervangen. Functionarissen met diplomatieke voorrechten, vergelijkbaar met die van een diplomaat, mogen, twee belastingvrije auto's aanschaffen en vervangen (zie tabel 3.1).

### *Tewerkstelling gezinsleden*

Vrijwel alle onderzochte landen hebben een regeling voor de tewerkstelling van gezinsleden van personeel van IO's. In de Europese landen mogen EU-onderdanen uiteraard werken; bij sommige landen komt daar een andere categorie bij (in Duitsland: gezinsleden van personeel van VN-organisaties; in België: gezinsleden van personeel IO's uit landen waarmee een verdrag is gesloten). In de VS mogen familieleden alleen werken na uitdrukkelijke toestemming van de federale overheid (een langdurige en lastige procedure).

In Nederland is met de meeste IO's een aparte overeenkomst voor de tewerkstelling van gezinsleden afgesloten, voor zover dat niet al bij zetelovereenkomst was geregeld. Los daarvan gelden in Nederland de regels van Europees recht, op grond waarvan gezinsleden van EU onderdanen, onderdanen van Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland, die rechtmatig bij een IO werkzaam zijn, eveneens in Nederland mogen werken. Tevens is dit het geval, onder bepaalde voorwaarden, voor gezinsleden van een werknemer bij een IO uit de kandidaat-Lid Staten (m.u.v. Cyprus en Malta) en Turkije.

Tabel 3.1 Vergelijking vestigingsvoorwaarden

	NED	DUI	BEL	VK	FRA	ITA	OOSTR	ZWI
Aantal IO's	33	28	55	31	70	30	14	20
Bekostiging huisvesting door overheid	Varieert per IO	Varieert per IO	Vnl. door IO's betaald	Vnl. door IO's betaald	Betaald door IO's	Varieert per IO	Ja (gebouw en onderhoud)	Varieert per IO
Meest begunstigde clausule *)	Nee (behalve voor OPCW)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee (behalve voor VN-organisaties)	Ja
BTW/accijns-Vrijstelling	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten	Ja, voor IO en personeel (voor bijv. tabak, benzine, alcohol)	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten	Nee	Voor alle IO's + personeel met diplomatieke voorrechten
Zijn privileges standaard?	Grotendeels. Toekenning diplomatieke voorrechten verschilt wel per zetelakkoord.	Alleen voor VN-organisaties	Nee, verschilt per zetelakkoord	Nee, verschilt per zetelakkoord	Ja	Ja	Nee, afh van aard/karakter IO.	Ja
Tax free shop	Nee (behalve NAVO en OPCW)	Nee	Nee (behalve NAVO)	Nee	Nee (behalve UNESCO)	Nee (enige uitzonderingen)	Ja, alleen voor personeel IO's met diplomatieke voorrechten	Ja, alleen voor >P5 **) en 'foreign delegates'
Vrijstelling van belasting op overig inkomen	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
Vrijstelling van gemeentelijke belastingen voor personeel	Nee, behalve personeel met diplomatieke voorrechten	N.b.	Nee, behalve personeel met diplomatieke voorrechten	Nee, behalve personeel met diplomatieke voorrechten.	Nee, behalve personeel met diplomatieke voorrechten	Nee (wel bel. vrijstelling rekening water, telefoon en electr. > Euro 250).	Ja (geldt voor alle personeel).	Varieert per canton
Belastingvrije auto	Ja	Alleen voor personeel met Diplomatieke voorrechten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

\*) Toelichting: Meest begunstigde clausule houdt in dat de betreffende, al in Nederland gevestigde IO automatisch ook de eventuele ruimere voorrechten ontvangt die worden toegekend aan een nieuwe in Nederland te vestigen IO.\*\*\*) Functieniveau

### **3.3 Aanspreekpunt voor IO's**

In de meeste landen is het Ministerie van Buitenlandse Zaken het aanspreekpunt voor IO's. Dat is ook de instantie waar de verblijfsregistratie wordt verzorgd en die identiteitskaarten verstrekt. In Genève is (na de komst van de WHO) in 1996 een speciaal 'point of contact' voor IO's opgericht: het Geneva Welcome Center. Het doel van het Welcome Center is in de eerste plaats het faciliteren van de administratieve handelingen die medewerkers van een IO moeten verrichten en om hen te laten kennismaken met de Zwitserse overheid, maar ook om te helpen met hun integratie in Genève. Overigens worden daar ook NGO's opgevangen. In België bestaat sinds 1997 het Interdepartementaal Comité voor Onthaal van Internationale Organisaties. Dit comité staat onder leiding van een autonome ambassadeur, die direct onder de Minister-President valt (de administratieve zaken worden door de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken afgewikkeld). In New York heeft men ook een speciaal aanspreekpunt voor IO's (NYC Commission for the UN and Consular Corps and Protocol).

In Nederland bestaat sinds september 2001 als aanspreekpunt voor IO's de Desk Internationale Organisaties, ondergebracht bij de Directie Kabinet en Protocol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze richt zich op registratie en dienstverlening aan de organisaties, op bemiddeling in geval van problemen met Nederlandse overheden, en is verantwoordelijk voor de totstandkoming en naleving van zetelovereenkomsten alsmede voor de strategische beleidsontwikkeling.





## 4 Beleidskader

*Het beleidskader, dat in dit hoofdstuk wordt geschetst, biedt een hulpmiddel om de besluitvorming rond werving en opvang van IO's te stroomlijnen. De beleidsopties richten zich op de besluitvormingsprocedure bij de mogelijke komst van een nieuwe internationale organisatie (4.1), het vestigingspakket voor nieuwe internationale organisaties (4.2) en de behandeling van reeds gevestigde IO's (4.3).*

### 4.1 Stroomlijning besluitvorming

#### 4.1.1 Interdepartementale voorbereiding door stuurgroep-IO

De IBO-werkgroep is van mening, dat een gestructureerde interdepartementale ambtelijke voorbereiding is gewenst om de politieke besluitvorming over de werving en opvang van IO's te stroomlijnen<sup>26</sup>. Daarbij wordt de advisering om Nederland al dan niet kandidaat te stellen als gastland voor een IO – en de hoogte van de eventuele extra overheidsuitgaven als gevolg daarvan - gebaseerd op een brede, globale kosten-batenanalyse: zowel de uitstralingseffecten als de kosten en risico's van de internationale organisaties spelen een rol.

Daartoe stelt de IBO-werkgroep voor, een interdepartementale *Stuurgroep Internationale Organisaties* op te richten. Deze *Stuurgroep-IO* bereidt de besluitvorming omtrent werving en opvang van een IO voor, en is daarmee te zien als een opvolger van de huidige Interdepartementale Werkgroep Werving en Opvang van Internationale Organisaties (IWWON). De stuurgroep-IO richt zich op beleidsvoorbereiding en houdt zich niet bezig met uitvoeringskwesties, aangezien dat tot de reguliere taken van de Desk Internationale Organisaties behoort.

Deze stuurgroep bestaat uit deelnemers van de departementen van Buza, Financiën, Justitie, BZK, SZW, de Rijksgebouwendienst (Rgd) en het beleidsinhoudelijk meest betrokken departement bij de specifieke IO, voorzover niet al vertegenwoordigd in de Stuurgroep. Afhankelijk van het type IO of het beleidsprobleem, worden de overige departementen op tijdelijke basis aan deze stuurgroep toegevoegd. De Secretaris-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zit de stuurgroep voor. Het secretariaat van de Stuurgroep wordt vervuld door de Desk Internationale Organisaties. Indien nodig – zoals bij de besluitvorming over kandidaatstelling en werving van een nieuwe IO - wordt de stuurgroep ondersteund door een projectgroep met inhoudelijke experts uit de betrokken departementen, die rapporteert aan de Stuurgroep-IO.

De beleidsvoorbereiding omtrent het aantrekken van een nieuwe IO wordt altijd door deze stuurgroep gedaan, vanaf de beslissing tot kandidaatstelling en het vaststellen van het Nederlands aanbod tot het voorbereiden van het zetelverdrag. Daarbij wordt het stramien in dit hoofdstuk benut. Daarnaast bereidt de stuurgroep eenmaal per jaar een rapportage voor over relevante ontwikkelingen op het beleidsterrein van de internationale organisaties en over de uitgaven van de bijdragen aan alle in Nederland gevestigde IO's (die verspreid over

---

<sup>26</sup> In de praktijk kan de internationale situatie dit proces beïnvloeden.

de diverse begrotingen zijn opgenomen). Deze rapportage wordt naast de formele verantwoordingsdocumenten aangeboden bij de Financiële Verantwoording.

MR-besluitvorming is in elk geval noodzakelijk over kandidaatstelling en de aanwijzing van een probleemhoudend departement. Indien tot kandidaatstelling is besloten, kan MR-besluitvorming – onder meer afhankelijk van de wijze van bekostiging van deze IO – ook in de vervolgstappen daarna van toepassing zijn.

Rapportage van de stuurgroep-IO aan de MR geschiedt, waar van toepassing, via de reguliere ambtelijke voorportalen, te weten de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) of de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CORIA).

#### **4.1.2 Taken stuurgroep-IO bij kandidaatstelling**

De Stuurgroep-IO adviseert de MR omtrent de wenselijkheid om Nederland als vestigingsplaats voor een nieuwe IO kandidaat te stellen. Er valt in algemene zin niet te zeggen of de vestiging van een IO in Nederland wenselijk is. Dit zal per geval bekeken moeten worden op basis van een brede kosten-baten afweging, met de volgende elementen (zie ook tabel 2.6 voor een checklist van de relevante kosten- en batenposten):

- het belang van de IO voor het buitenlandse beleid van Nederland;
- dient Nederland als gastland op te treden om de totstandkoming van deze organisatie te realiseren, ofwel bevindt Nederland zich in een concurrentiepositie;
- uitstralingseffecten die voortvloeien uit de aanwezigheid van deze organisatie in Nederland en eventuele tijdelijke bestedingseffecten;
- mogelijke veiligheidsrisico's en kosten die onvermijdelijk zijn indien de IO zich hier vestigt (kosten van werving, vestiging, externe beveiliging en uitvoering).

Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat de kosten en baten eenmalig, tijdelijk of permanent kunnen zijn<sup>27</sup>.

Indien deze kosten-batenafweging positief uitvalt, kan de MR positief worden geadviseerd over de kandidaatstelling. Het MR-advies omtrent kandidaatstelling bevat eveneens een voorstel tot het aanwijzen van een probleemhoudend departement.

---

<sup>27</sup> Van alle te kwantificeren kosten en baten wordt daartoe - waar nodig met het maken van bepaalde veronderstellingen - de huidige waarde ofwel Netto Contante Waarde berekend (zie verder SEO, 2002).

#### 4.1.3 Taken stuurgroep-IO bij werving

Als het besluit om Nederland kandidaat te stellen is genomen, zijn drie taken te onderscheiden, namelijk het voorbereiden van een financieel aanbod, het begeleiden van de werving en het voorbereiden van de inhoud van het zetelakkoord:

##### *Voorbereiden financieel aanbod*

Indien wordt besloten de IO te gaan werven geeft de stuurgroep IO een advies over de gewenste hoogte van de financiële bijdrage van Nederland aan vestiging en verblijf van deze IO en over de voornaamste privileges en immuniteiten. Daarbij wordt in beschouwing genomen:

1. De financiële bijdrage. Een eventuele extra financiële bijdrage aan vestiging en verblijf van de IO (naast de contributie en de onvermijdelijke kosten van vestiging) wordt gebaseerd een inschatting van de kans dat dit de IO beweegt zich in Nederland te vestigen. De vaststelling van de hoogte van deze bijdrage geschiedt op basis van een waardering van de uitstralingseffecten die voortvloeien uit de aanwezigheid van die IO. Voorts is het - indien de totstandkoming van de organisatie in gevaar zou komen wanneer Nederland geen gastland is - vanuit de Nederlandse doelstellingen van buitenlands beleid een overweging om de vestiging in Nederland financieel te ondersteunen.
2. De belangrijkste elementen van het zetelverdrag op hoofdlijnen (welke privileges en immuniteiten zijn standaard, waar vraagt de functie van de IO om maatwerk in het zetelverdrag).
3. Een verkenning van de concrete mogelijkheden voor huisvesting op basis van een inventarisatie van de huisvestingsmogelijkheden die het probleemhoudend departement laat uitvoeren door de Rijksgebouwendienst (zie ook bijlage 4: Procedure huisvesting). Voor sommige IO's is in internationaal verband al een bepaalde vestigingsplaats gekozen (meestal Den Haag). In dat geval kan in Den Haag en omstreken naar locaties worden gezocht. Voor andere IO's kan breder naar locaties worden gezocht. De werkgroep spreekt haar voorkeur uit voor een zo min mogelijk gespecificeerd vestigingsgebied. Wel dient op het moment van kandidaatstelling duidelijk te zijn om welke vestigingsplaats het gaat.
4. Een keuze voor het departement dat de uitgaven als gevolg van vestiging en verblijf draagt. Daarbij wordt een probleemhoudend departement aangewezen. Het probleemhoudende departement draagt begrotingsverantwoordelijkheid voor de werving en opvang van de internationale organisatie en betaalt alle uitgaven die daarmee gepaard gaan (werving, beveiliging, huisvesting, overige exploitatie), minus het aandeel dat door de gemeente zal worden betaald. Deze betaling geschiedt uit de eigen begroting(en) en/of uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking ofwel HGIS (waarbij de uitgaven vanuit de HGIS in principe tijdelijk dienen te zijn), conform de gangbare budgettaire systematiek. Binnen de begroting van een departement vindt immers de inhoudelijke afweging plaats over de inzet van middelen op het betreffende beleidsterrein, terwijl binnen de HGIS de afweging plaats vindt tussen verschillende vormen van buitenlands beleid.

Indien de extra uitgaven geheel uit de begroting van het probleemhoudende departement worden betaald, geschiedt de besluitvorming over de hoogte van het beschikbare budget, conform de comptabiliteitswet, door het probleemhoudende departement in overeenstemming met de Minister van Financiën. Indien bekostiging uit

de HGIS aan de orde is, wordt daarover besloten in de MR, zoals gebruikelijk bij besluitvorming over de aanwending van de HGIS-middelen.

5. De verdeling van uitgaven tussen Rijk en gemeente. Bij de vestiging van een nieuwe internationale organisatie in Nederland is het niet alleen van belang om de kosten en baten sec tegen elkaar af te wegen, maar zal ook moeten worden bekeken wie de kosten draagt. Een gemeente kan baat hebben bij de vestiging van een IO: zo zullen de medewerkers van een internationale organisatie hun bestedingen vooral in de regio doen waar de internationale organisatie is gevestigd. Dit geldt deels ook voor de uitgaven van bezoekers (hotelkosten, congresorganisatie etcetera). Hieruit mag worden geconcludeerd dat de gemeente bij kan dragen aan de kosten van werving en opvang. De omvang van deze bijdrage wordt uiteindelijk in onderhandeling tussen probleemhoudend departement en de betreffende gemeente bepaald. Door te trachten meerdere mogelijkheden van vestiging open te houden kan concurrentie tussen gemeenten worden bevorderd.

#### *Begeleiden proces van werving*

Het probleemhoudende departement stelt een taskforce samen die de werving van de IO verzorgt (bidboek opstellen, onderhandelen met de - voorloper van de - IO). Deze taskforce werkt op basis van het mandaat van de MR, en het vastgestelde beschikbare budget (zie hierboven), en rapporteert aan de stuurgroep-IO. De taskforce zal uit meerdere personen bestaan, te weten vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen of daarvan afgeleide instellingen/agentschappen en van de gemeente waar de IO zal worden gevestigd.

#### *Vorbereiden inhoud van het zetelakkoord*

Na een MR-besluit om een IO te gaan werven worden onder supervisie van de stuurgroep, met inschakeling van experts, ook tijdig de uitgangspunten voor het zetelakkoord op hoofdlijnen voorbereid. Hierbij worden de internationale afspraken in het oprichtingsverdrag en het eventuele protocol inzake privileges en immuniteiten als uitgangspunt genomen, alsmede de richtlijnen van de stuurgroep-IO (zie hiervoor). Privileges en immuniteiten worden daarbij zoveel mogelijk gestandaardiseerd, en niet ingezet als onderhandelbare vestigingsvoorwaarde. Hierbij dient bedacht te worden, dat de daadwerkelijke vaststelling van het zetelakkoord pas kan geschieden nadat de IO is opgericht en Nederland de zetel heeft verworven: het betreft immers een overeenkomst tussen IO en gastland.

#### **4.1.4 Jaarlijkse rapportage**

De bijdragen aan internationale organisaties als gevolg van hun vestiging in Nederland staan verspreid op verschillende begrotingen weergegeven, waardoor een totaaloverzicht ontbreekt. Deze informatievoorziening dient volgens de werkgroep te worden verbeterd. De werkgroep stelt voor dat de Minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks – op basis van door de betrokken departementen verzamelde cijfers - rapporteert over de uitgaven aan internationale organisaties die in Nederland gevestigd zijn (contributies van Nederland versus extra bijdragen) en over de relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van deze internationale organisaties. De stuurgroep-IO ondersteunt de totstandkoming van deze rapportage, die naast de formele verantwoordingsdocumenten wordt aangeboden bij de Financiële Verantwoording.

## **4.2 Vestigingspakket voor nieuwe IO's**

### **4.2.1 Uitgangspunten en reikwijdte**

Uitgangspunten voor het vestigingspakket van nieuwe IO's zijn:

- Financiële bijdragen zijn tijdelijk (van nul tot hooguit tien jaar), omdat de organisatie op termijn wordt geacht te kunnen functioneren op basis van de contributies van de lidstaten. Alleen de eventuele kosten voor beveiliging van de omgeving van de IO komen permanent voor rekening van Nederland.
- Eventuele financiële bijdragen dienen waar mogelijk het karakter van een lump sum bijdrage te hebben (in plaats van verstrekkingen in natura) omdat dit de budgettaire beheersbaarheid bevordert en de bestedingsvrijheid van de IO niet onnodig inperkt.
- Nederland wil een goed gastheer zijn voor internationale organisaties. Door standaardisatie van vestigingsvoorwaarden verbetert het gastheerschap en verminderen de uitvoeringskosten. Alleen waar het gezien internationale afspraken of de functionaliteit van een IO niet anders kan, kunnen privileges en immuniteiten afwijkend zijn.

Reikwijdte:

- De beleidsopties in dit hoofdstuk richten zich op nieuwe organisaties die zich in Nederland zullen vestigen. Indien modernisering van zetelakkoorden van reeds gevestigde internationale organisaties aan de orde is, is overeenstemming nodig om eventuele aanpassingen te kunnen realiseren (zie verder 4.3). Nederland benut de hier geformuleerde opties bij het overleg met de internationale organisatie over mogelijke aanpassingen van het zetelakkoord.
- De beleidsopties zijn gericht op de vestigingsvoorwaarden die in hoofdstuk 2 en 3 zijn besproken.

### **4.2.2 Bijdrage en procedure huisvesting**

De werkgroep stelt voor dat een bijdrage aan de kosten van huisvesting wordt aangeboden voor een periode van nul tot maximaal 10 jaar. Gedurende deze periode wordt de huisvesting goedkoper dan tegen marktvoorwaarden, dan wel gratis aangeboden. De duur en omvang van deze bijdrage wordt gebaseerd op de brede kosten-batenafweging (zie 4.1.3 punt 1).

De werkgroep wijst op de 'Regeling Procedure Huisvesting Internationale Organisaties' van de Staatssecretaris van VROM (mei 2000, zie bijlage 4). Hierin is vastgelegd dat ten behoeve van huisvesting van IO's de Rijksgebouwendienst beschikbaar is en reeds in een vroeg stadium ingeschakeld dient te worden voor een verkennend onderzoek naar de huisvestingsmogelijkheden. In de regeling is geen verplichte uitvoering van de inkoopfunctie door de Rgd (namens het probleemhoudende departement) aan de orde. Indien het probleemhoudend (en budgetverantwoordelijk) departement huisvesting voor de IO wil gaan realiseren, is deze vrij is om de Rgd dan wel rechtstreeks een marktpartij in te schakelen.

De werkgroep is van oordeel dat bij het realiseren van huisvesting voor IO's met specifieke huisvestingseisen (zoals bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof), ondersteuning van Nederland als gastland aan de IO bij het realiseren van huisvesting gewenst blijft. Het kan

schaalvoordelen opleveren om de Rgd hierbij in te schakelen. Voorts heeft de Rgd de mogelijkheid om relatief vroegtijdig in te spelen op de komst van een IO.

Indien de Rgd wordt ingeschakeld, is de werkgroep van mening dat de huidige procedure en een alternatieve procedure mogelijk dienen te zijn:

- de huidige procedure (zie bijlage 4) kan worden benut, waarbij de Rgd in opdracht van het probleemhoudende departement huisvesting kan huren of kopen ten behoeve van de IO, en daarbij kosten doorberekent aan het probleemhoudende departement (als ware de IO een onderdeel van dat departement). Het probleemhoudende departement berekent deze kosten (geheel of deels of geheel niet) door aan de IO.
- teneinde de eigen verantwoordelijkheid van de IO bij het regelen van operationele zaken zoveel mogelijk tot uitdrukking te laten komen, stelt de werkgroep voor daarnaast de mogelijkheid te creëren dat de IO rechtstreeks een huisvestingscontract afsluit met de Rgd. Het probleemhoudende departement verstrekt eventueel een tijdelijke huisvestingsbijdrage aan de IO en is – net als bij de eerste mogelijkheid - risicodragers voor de huisvestingskosten van die IO. Om deze mogelijkheid te creëren dient de bestaande procedure te worden aangepast.

#### **4.2.3 Bijdrage externe beveiliging**

De werkgroep is van mening, dat de externe beveiliging in de omgeving van de IO, de daarbij behorende uitvoeringskosten van extra in te zetten ambtenaren en de eventuele aanpassing van het gebouw in verband met de beveiliging, tot de onvermijdelijke extra kosten van Nederland blijft behoren.

Voor internationale organisaties die een veiligheidsrisico met zich mee brengen dienen de kosten van de gewenste capaciteit van mensen en materieel daarom te worden ingeschat en meegenomen bij de beoordeling van de kandidaatstelling van Nederland als gastland.

#### **4.2.4 Stroomlijnen beleid diplomatieke voorrechten**

##### *Standaardisering toekenning diplomatieke voorrechten*

Voorrechten en immunititeiten vinden hun oorsprong in het scheppen van voorwaarden waarop een ongehinderde vervulling van de functie van diplomatieke zendingen kan plaatsvinden. Aan medewerkers van IO's worden soms om functionele redenen, soms op basis van onderhandeling eveneens diplomatieke voorrechten verleend. Gezien de oorsprong en achtergrond van diplomatieke voorrechten is de rechtvaardiging tot het verlenen van diplomatieke voorrechten in het huidige tijdsbestek afgenomen. Het verlenen van diplomatieke (fiscale) voorrechten aan P4 en lager personeel van internationale organisaties heeft naar de mening van de werkgroep geen betekenis voor het officiële functioneren van de IO en ligt daarom niet in meer de rede. Eveneens is de rechtvaardiging voor het verlenen van deze voorrechten aan personeel van EU- en Benelux-organisaties door de voortschrijdende eenwording in Europa sterk afgenomen.

De positie van personeel van een IO met diplomatieke voorrechten verschilt met die van diplomaten bij een ambassade: medewerkers van een IO hebben geen zendstaat en wonen – gemiddeld genomen – voor langere tijd in Nederland dan diplomaten. Daarnaast wordt het

diplomatiek verkeer beheerst door reciprociteit: een middel dat in de relatie tussen IO en gastland ontbreekt.

De werkgroep stelt daarom voor om de praktijk van het toekennen van diplomatieke privileges aan de top, hogere rangen en soms zelfs administratief en technisch personeel van een internationale organisatie in de toekomst te stroomlijnen op een wijze vergelijkbaar met de in bijlage 5 genoemde, reeds in Nederland gevestigde, organisaties. Deze stroomlijning houdt in:

- Aan het personeel van nieuwe organisaties met een missie op het gebied van recht en vrede (zie bijlage 5, groep A) wordt een standaardpakket privileges en immuniteiten aangeboden conform de onder A genoemde organisaties: d.w.z. het hogere personeel (vergelijkbaar) met VN-rang P5 en hoger krijgt diplomatieke voorrechten. Van de overige nieuwe organisaties (zie bijlage 5, groep B) krijgt het (plv.) hoofd diplomatieke voorrechten.
- Het overige personeel van de organisaties krijgt de privileges en immuniteiten aangeboden zoals die gelden voor de in A en B van bijlage 5 genoemde organisaties. Ook dit is een standaardpakket (zie de rechterkolommen van tabel 2.1 en 2.2.)
- De in bijlage 5 onder C genoemde organisaties vallen buiten deze standaardisering. In het verleden is hen om historische dan wel politiek specifieke redenen een afwijkend regime van privileges en immuniteiten geboden.

#### *Aanpassing inhoud diplomatieke privileges*

Daarnaast schetst de werkgroep een tweetal opties over de inhoud van diplomatieke privileges voor nieuwe organisaties en hun personeel:

- Persoonlijke immuniteit. Een aantal delicten (zoals verkeersovertredingen) wordt in nieuwe zetelovereenkomsten uitgesloten van de persoonlijke immuniteit. Dit is in overeenstemming met reeds in gang gezet beleid.
- Beperken of afschaffen van de diplomatieke vrijstelling van inkomstenbelasting op overig inkomen (dus afgezien van het inkomen dat wordt verdiend bij de IO). Deze diplomatieke vrijstelling heeft, zoals eerder opgemerkt, als onbedoeld gevolg dat deze internationale ambtenaren, als gevolg van het ontbreken van een zendstaat, voor bepaalde inkomsten door geen enkel land in de heffing zouden kunnen worden betrokken<sup>28</sup>. Door deze wijziging – die kan worden opgenomen in nieuwe zetelovereenkomsten – ontstaat dan een verschil in behandeling tussen functionarissen met diplomatieke voorrechten van nieuwe en reeds gevestigde IO's: in de nieuwe zetelovereenkomsten wordt de koppeling met het Verdrag van Wenen op dit punt losgelaten.

---

<sup>28</sup> Teneinde dubbele belasting te voorkomen heeft Nederland met een groot aantal landen verdragen gesloten tot het vermijden van dubbele belasting.

#### 4.2.5 Overige privileges en immuniteiten

De werkgroep is van mening dat een zo groot mogelijke mate van standaardisatie wenselijk is om uitvoeringskosten te verminderen. Dit zal niet kunnen opgaan voor alle onderdelen van het vestigingspakket: zetelovereenkomsten blijven maatwerk. Zo zal bijvoorbeeld specifiek rekening moeten worden gehouden met bepaalde veiligheidsvereisten. Dit zal zo blijven en de werkgroep adviseert hiervoor ook de ruimte te laten, maar alleen voor zover dit gezien de specifieke aard en functie van een organisatie noodzakelijk is.

##### *Door Nederland verstrekte fiscale privileges*

De fiscale vrijstellingen voor IO's en hun personeel zijn deels verplicht op grond van oprichtingsverdragen of protocollen (zie tabel 2.1), deels overeengekomen in zetelverdragen en worden deels unilateraal verstrekt door de Nederlandse overheid (zie tabel 2.2). Daarbij spitsen verschillen tussen IO's zich toe op verplichtingen op basis van het EU-recht met betrekking tot vrijstelling van belasting op pensioeninkomen, het toekennen van diplomatieke voorrechten en de belastingvrije winkel.

Op basis van de resultaten van de internationale vergelijking ziet de werkgroep vooralsnog geen aanleiding voor het verder uitbreiden dan wel inperken van de fiscale privileges voor IO's en hun personeel. De werkgroep stelt voor dat iedere nieuwe IO eveneens de niet-verplichte fiscale vrijstellingen krijgt die in Nederland gebruikelijk zijn voor die categorie organisaties en hun werknemers (zie tabel 2.1 en tabel 2.2).

Afgezien van specifieke fiscale privileges, hebben IO's en hun personeel te maken met het Nederlandse belastingstelsel, en derhalve met gevolgen van beleidswijzigingen in dat stelsel. De werkgroep constateert dat de herziening van het belastingstelsel per 2001 tot gevolg heeft gehad dat medewerkers van IO's sinds 2001 daadwerkelijk belasting over hun overige inkomsten moeten betalen waar dat in het verleden dikwijls niet het geval was (zie paragraaf 2.2). Het is inherent aan de algemene werking van de belastingwetgeving dat de specifieke belastingvrijstellingen voor IO's en hun personeel zich ook in de toekomst *niet* uitstrekken tot de overige inkomsten van de functionarissen van IO's (in box 3): de vrijstelling van belasting dient beperkt te blijven tot het inkomen dat is verdiend bij de internationale organisatie.<sup>29</sup>

Wel dient het in twee landen belasten van overige inkomsten vermeden te worden. Dit kan op twee manieren gebeuren:

- ofwel via het hanteren van bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting (zoals ook in de huidige praktijk gebeurt)
- ofwel doordat lidstaten van de IO verdragsrechtelijk overeenkomen dat de werknemers van de IO worden belast in de lidstaat waar zij hun fiscale woonplaats hadden op het moment dat zij in dienst traden bij de IO (woonplaats-fictie). Dit is tot nu toe alleen overeengekomen voor EU-ambtenaren en voor NAVO-militairen.

---

<sup>29</sup> Het betreft hier niet de functionarissen die de privileges genieten van diplomatiek personeel, die worden immers geacht in de 'niet bestaande' zendstaat belast te zijn voor de meeste inkomsten.



### *Belastbaarheid pensioenen*

Daarnaast stelt de werkgroep voor om in internationaal verband te bezien in hoeverre stroomlijning mogelijk is van het beleid met betrekking tot de belastbaarheid van pensioenen, zoals overeengekomen door de lidstaten van de diverse internationale organisaties. Op dit moment is de belastingheffing over het post-actieve inkomen van medewerkers van een IO divers. Hoofregel is dat het pensioen van voormalige internationale ambtenaren belast wordt in het land waar zij wonen. Uitzondering zijn de pensioenen van voormalige medewerkers van EU-organisaties die worden betrokken in de interne belastingheffing van de EU en dientengevolge zijn vrijgesteld van belasting in de lidstaten. Verder ontvangen in Nederland wonende gepensioneerde voormalige medewerkers van Gecoördineerde Organisaties van Nederland een gedeeltelijke compensatie voor de in Nederland betaalde inkomstenbelasting over het pensioen. Voor andere gepensioneerde functionarissen geldt dit niet.

De werkgroep is van mening dat de belastingvrijstellingen van het personeel van internationale organisaties zich in beginsel niet dienen uit te strekken tot het post-actieve inkomen, gezien ook de vergrijzing en het beslag dat deze groep legt op nationale voorzieningen, en stelt voor dat:

- Nederland zich – als lidstaat - het recht voorbehoudt om het belasten van pensioenen door het woonland in plaats van door de EU-organisatie, wanneer blijkt dat daarvoor internationaal draagvlak is, aan de orde te stellen.
- Nederland de mogelijkheden nagaat om met nieuw in Nederland te vestigen internationale organisaties geen afspraken meer te maken over gedeeltelijke compensatie van de belasting die in Nederland wonende voormalige functionarissen van die organisatie betalen over hun pensioen.

### *Systeem van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden*

De werkgroep constateert dat de standaard sociale zekerheidsbepaling zoals die in de zetelovereenkomsten sedert vele jaren wordt gehanteerd, naar tevredenheid functioneert. De werkgroep vindt het derhalve niet wenselijk om de inhoudelijke toets door de Nederlandse overheid op het systeem van sociale zekerheid van de IO die zich in Nederland zal vestigen los te laten, omdat dit tot een onnodig beroep op de bijstand kan leiden. Deze toets is met name van belang waar het gaat om de kleine (dikwijls uitsluitend in Nederland gevestigde) organisaties. Ook het personeel bij die organisaties dient afdoende te zijn verzekerd om een onnodig beroep op de bijstand te voorkomen.

Wel is nadere stroomlijning wenselijk, waarbij twee varianten denkbaar zijn:

#### *Variant 1 Toetsingsmoment naar voren halen*

De toetsing dient niet achteraf plaats te vinden, maar tijdens het internationaal overleg over het systeem van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid van de organisatie in oprichting, of in elk geval voordat de IO in Nederland gevestigd zal worden. De IBO-werkgroep stelt daarbij het volgende voor:

- Nederland bevordert - in de rol van lidstaat van de IO - dat de bepalingen omtrent sociale zekerheid (en arbeidsvoorwaarden) in de toekomst zullen aansluiten bij een bestaand internationaal systeem dat bij dat type IO past.

- Indien instellingen zich volledig aansluiten bij internationale Staff Rules (bijvoorbeeld van de VN of de EU), hebben zij standaardregelingen die voor alle over de gehele wereld gevestigde soortgelijke organisaties gelijk zullen zijn. Een inhoudelijke toets door Nederland op het systeem van sociale zekerheid is dan niet nodig.
- Alleen indien Internationale Organisaties afwijken van dergelijke standaard “Staff Rules” en zich zullen vestigen in Nederland, is een toets - vooraf - van toepassing. Het is daarbij wenselijk om aan alle IO's die zich in de toekomst wellicht in Nederland vestigen, van tevoren aan te bevelen een standaard pakket voor de sociale zekerheid te kiezen.

#### *Variant 2 Verplichte aansluiting bij een van de bestaande systemen*

Overwogen zou kunnen worden – in een meer vergaande variant- om in de toekomst de sociale zekerheidsstelsels van IO's meer te standaardiseren. Dit kan worden gerealiseerd door alle IO's die zich in de toekomst in Nederland wensen te vestigen, te verplichten een standaard sociale zekerheidspakket te kiezen alvorens zij zich in Nederland kunnen vestigen. Dat zou dan het stelsel kunnen zijn van een grote IO die in meerdere landen vestigingen heeft, bijvoorbeeld de VN of EU of de Benelux. Een dergelijke nieuwe opzet is qua uitvoering zonder meer efficiënter dan de uitvoering van de huidige regeling, maar kan wel betekenen dat sommige IO's minder geneigd zullen zijn zich in Nederland te willen vestigen. Een inhoudelijke toets van het stelsel kan dan immers achterwege blijven.

#### *Verblijfsrecht*

Geprivilegieerde personen en hun familieleden hebben op grond van verdragen zoals de zetelovereenkomst recht op verblijf in Nederland. Na afloop van de werkzaamheden bij de internationale organisatie dienen zij in beginsel Nederland te verlaten. Op grond van de huidige nationale regelgeving hebben deze medewerkers indien zij onvrijwillig bij de organisatie vertrokken zijn onder bepaalde voorwaarden recht op voortgezet verblijf in Nederland, mits zij tenminste tien jaar onafgebroken werkzaam waren bij de organisatie. In de praktijk kan niet altijd aan deze voorwaarden worden voldaan. Ook hebben afhankelijke familieleden, met name kinderen, geen recht op voortgezet verblijf indien de hoofdpersoon Nederland verlaat.

De werkgroep stelt voor aan personen werkzaam bij een internationale organisatie en hun familieleden een recht op zelfstandig verblijf in Nederland op grond van de Vreemdelingenwet toe te kennen na een termijn van 10 jaar. Conditie is wel dat zij geen gevaar voor de openbare orde of veiligheid op grond van de Vreemdelingenwet vormen. Voor de goede orde zij vermeld dat het uitsluitend gaat om diegenen die niet (langer) onder een zetelovereenkomst vallen en voor wie de geprivilegieerde status is komen te vervallen<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> In de praktijk gaat het vooral om ex-medewerkers van een internationale organisatie en kinderen van een geprivilegieerde medewerker, die kiezen voor een verblijf op basis van een vreemdelingenrechtelijk regiem in plaats van een geprivilegieerde status.

## 4.3 Betekenis beleidsopties voor gevestigde organisaties

### 4.3.1 Algemene beleidslijn

In de voorgaande paragraaf zijn de beleidsopties aangegeven voor de toekomstige werving en opvang van internationale organisaties door Nederland. De vraag doet zich voor of deze beleidsopties gevolgen zouden moeten hebben voor de reeds in Nederland verblijvende IO's. Daarnaast dient de vraag beantwoord te worden in hoeverre huidige verschillen in de behandeling tussen gevestigde internationale organisaties verkleind dienen te worden, dan wel juist gehandhaafd dienen te blijven. Dit hangt af van de ruimte voor beleidswijzigingen (internationale afspraken) en de wenselijkheid daarvan (gezien de specifieke aard en functies van de verschillende organisaties). Deze paragraaf schetst op basis van deze overwegingen een aantal beleidsopties voor de reeds gevestigde internationale organisaties.

Het nieuwe beleidskader voor de werving en opvang van internationale organisaties, heeft volgens de werkgroep in de meeste gevallen geen gevolgen voor de gevestigde internationale organisaties:

- De uitgaven aan huisvesting, exploitatiekosten en externe beveiliging zullen ook in een toekomstig regime beschouwd worden als te onderhandelen elementen bij het aantrekken van een nieuwe IO, die per organisatie kunnen verschillen. Beleidsopties voor nieuwe organisaties hebben derhalve geen consequenties voor het regime van de alhier verblijvende organisaties.
- Wijzigingen in per zetelakkoord toegekende privileges en immuniteiten, zoals de fiscale privileges, zijn alleen mogelijk met instemming van de verdragsluitende partijen, te weten de Internationale Organisatie en het gastland. Indien modernisering van zetelakkoorden van reeds gevestigde internationale organisaties aan de orde is, kunnen de in 4.2 genoemde mogelijkheden tot stroomlijning worden ingebracht bij het overleg met de internationale organisatie over aanpassingen. De werkgroep stelt in dit verband voor om niet – om redenen van stroomlijning alleen – eenzijdig het “openbreken” van bestaande zetelakkoorden na te streven.

Op de volgende gebieden hebben beleidsopties gevolgen voor de zittende organisaties, dan wel zijn beleidsopties specifiek op bestaande organisaties gericht:

- voorlichting en dienstverlening aan internationale organisaties;
- unilaterale (fiscale) privileges;
- de toekenning van diplomatieke voorrechten.

### 4.3.2 Beleidsopties

#### *Voorlichting en dienstverlening*

Om de communicatie tussen IO's en Nederland als gastland te verbeteren is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat als coördinerend en eerst verantwoordelijk departement fungeert, een Desk Internationale Organisaties opgericht. Voorts is binnen de Belastingdienst een team gevormd dat aanspreekpunt is voor de fiscale vragen en voorlichting verzorgt (zie ook paragraaf 2.1).

De werkgroep is van mening dat deze aanspreekpunten in de toekomst goed toegerust dienen te zijn voor deze taak. Naar het oordeel van de werkgroep kan meer dan in het verleden tegemoet gekomen worden aan de wens van de IO's om informatie en communicatie.

Consultatie over veranderingen in nationale regelgeving die de positie van IO's beïnvloeden zal aan de orde zijn, indien daarover een bepaling in de zetelovereenkomst is opgenomen. In andere gevallen kan bij dergelijke veranderingen de positie van IO's door de betrokken departementen – zo nodig – bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken.

#### *Unilaterale fiscale privileges*

Voor zover het gaat om unilateraal door Nederland verstrekte (fiscale) privileges die *niet* zijn vastgelegd in zetelverdragen, zullen eventuele toekomstige veranderingen per definitie zowel van toepassing zijn op nieuwe als op reeds aanwezige internationale organisaties. De beleidsopties van de werkgroep voor de unilaterale fiscale privileges van nieuwe organisaties gelden derhalve ook voor de bestaande organisaties.

De werkgroep stelt echter voor om vooralsnog de huidige algemene unilateraal door Nederland toegekende fiscale privileges voor de in Nederland gevestigde en nieuwe organisaties en hun personeel te continueren (zie 4.2.5). Het betreft hier in concreto de belastingvrije auto voor internationale ambtenaren. Wat betreft de diplomatieke fiscale voorrechten volgen de internationale functionarissen die daarvoor in aanmerking komen het beleid ten aanzien van de diplomaten.

#### *Stroomlijning beleid rond toekenning diplomatieke voorrechten*

In 4.2.4 wordt voorgesteld om beleid rond het toekennen van diplomatieke privileges voor nieuw in Nederland te vestigen IO's te standaardiseren. Analoog aan deze beleidsoptie voor nieuwe organisaties stelt de werkgroep voor om de toekenning van diplomatieke voorrechten ten aanzien van reeds in Nederland gevestigde IO's volgens dezelfde principes te stroomlijnen:

- Aan het personeel van de in bijlage 5 onder A genoemde organisaties met een missie op het gebied van recht en vrede wordt een standaardpakket privileges en immuniteiten aangeboden, d.w.z. het hogere personeel (vergelijkbaar) met VN-rang P5 en hoger heeft diplomatieke voorrechten. Van de overige reeds in Nederland gevestigde

organisaties, die worden genoemd in bijlage 5 onder B, krijgt het (plv.) hoofd diplomatieke voorrechten.

- Het overige personeel van de organisaties krijgt de privileges en immunities aangeboden zoals die gelden voor de in A en B van bijlage 5 genoemde organisaties. Ook dit is een standaardpakket (zie de rechterkolommen van tabel 2.1 en 2.2.)
- De in bijlage 5 onder C genoemde organisaties vallen buiten deze standaardisering. Voor hen zijn historische dan wel politiek specifieke redenen geweest om een afwijkend regime van privileges en immunities te bieden.
- Ten aanzien van personeel van de instellingen van de EU en de Benelux worden slechts diplomatieke voorrechten verleend overeenkomstig de internationale afspraken op dit terrein.

Uit de voorgestelde standaardisatie en indeling van de in Nederland gevestigde IO's, afgezet tegen de bestaande zetelverdragen, kan voor iedere IO direct worden afgeleid in hoeverre uitbreiding al dan niet aan de orde is. Voor een (beperkt) aantal IO's betekent het voorgaande, dat het aantal functionarissen met diplomatieke voorrechten zal worden uitgebreid. Indien in de zetelovereenkomst van bepaalde IO's voor een ruimere groep medewerkers diplomatieke voorrechten zijn afgesproken, zal dit uiteraard worden gerespecteerd. In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van de indeling van bestaande IO's naar bovenstaand voorstel.



## Literatuurlijst

Buza (2001) *The Hague, the Bio-logical Choice, The organisation for the Prohibition of Biological Weapons*, April 2001 (bidbook)

Buza (1998), *The Hague International Criminal Court, A bid for Justice*, voorjaar 1998 (bidbook)

Buza (2002), *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2002*, brief van de Minister van Buitenlandse zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2001.

Eijgenraam C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *De evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-batenanalyse*, Centraal Planbureau en NEI, Sdu, Den Haag.

*Heroverweging internationale organisaties* (1998), deelrapport nr. 72, rapport van de interdepartementale werkgroep (op te vragen bij Financiën)

Nooij, M.de en J. Teeuwes (2002), *Kosten-batenanalyse van vestiging en verblijf internationale organisaties*, SEO Stichting voor Economisch Onderzoek, rapport nummer 617, Amsterdam, ISBN 90-6733-215-1.

Reinich, A. (2000), *International organizations before national courts*, Cambridge.

Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, met twee protocollen, Wenen, 18 april 1961, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1962m nr 159





## Bijlage 1 Lijst van internationale organisaties

*Gevestigd in Nederland en met zetelakkoord*

Regional Headquarters Allied Forces North Europe (AFNORTH) (v.h. AFCENT)  
African Management Services Company BV (AMSCO)  
Benelux bureau voor tekeningen of modellen \*\*)  
Benelux Merkenbureau \*\*)  
Center for Integrated Surveys: International Institute for Aerial Survey and Earth Sciences (ITC-UNESCO)  
Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA)  
Common Fund for Commodities (CFC)  
European Patent Office (EPO)  
European Space Agency / European Space Research Technology Center (ESA/ESTEC)  
EC Europese Commissie \*\*\*\*\*)  
EP Europees parlement \*\*\*\*\*)  
EUROCONTROL  
EUROJUST \*\*\*)  
EUROPOL  
GCO (voormalig Euratom)  
Hague Conference on Private International Law (HCIP)  
High Commissioner on National Minorities of The Organization on Security and Cooperation in Europe (HCNM/OSCE) \*)  
Infrastructural, Hydraulic and Environmental Engineering, Institute for Water Education (UNESCO-IHE)  
International Court of Justice (ICJ)  
International Criminal Court (ICC) \*\*\*)  
International Tribunal for Rwanda (ITR) \*\*\*\*\*)  
International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)  
International Nickel Study Group (INSG)  
International Organisation for Migration (IOM)  
Iran-United States Claims Tribunal (IUSCT)  
International Service for National Agricultural Research (ISNAR)  
NATO AEW&C Programme Management Agency (NAPMA)  
NATO C3 Agency (NC3A)  
Nederlandse Taalunie  
Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)  
Permanent Court of Arbitration (PCA)  
United Nations Environment Programme (UNEP)  
UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees\*\*\*\*\*)  
United Nations University Institute for New Technologies (UNU/INTECH)

\*) HCNM heeft geen zetelverdrag, de vestigingsvoorwaarden van HCNM zijn in nationale regelgeving vastgelegd.

\*\*) Deze organisaties worden waarschijnlijk in de nabije toekomst samen één internationale organisatie.

\*\*\*) Zetelverdrag wordt binnenkort gesloten.

\*\*\*\*\*) Deze IO is gesitueerd in Arusha/ Den Haag.

\*\*\*\*\*) Privileges en immuniteiten van UNHCR, Europese Commissie en Europees Parlement zijn geregeld op basis van multilaterale verdragen.



## Bijlage 2 Taakopdracht

### *Aanleiding*

Er zijn op dit moment in totaal ca 30 internationale organisaties (IO's) in Nederland gevestigd. Voorbeelden zijn Europol, het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal gerechtshof. Op 19 mei 2000 zijn door het kabinet afspraken gemaakt over opname in het rijkshuisvestingsstelsel van de huisvesting van IO's. Het is gewenst om daarnaast te komen tot een explicitering van de algemene beleidslijn ten aanzien van de werving en opvang van IO's. Aanleiding daartoe zijn de aanzienlijke kosten van werving, het bod en de huisvesting van IO's voor het Rijk. Voorts zouden ook de baten, materieel en immaterieel, beter in kaart moeten worden gebracht. Ook bestaan er grote verschillen met betrekking tot de privileges en immuniteiten, juridische status en fiscale behandeling van werknemers.

### *Doelstelling*

Het ontwikkelen van een algemene beleidslijn ten aanzien van de werving en opvang van IO's en het komen tot een zekere standaardisatie.

### *Onderzoeksvragen*

- Welke IO's zijn thans in Nederland gevestigd en hoe ziet hun vestigingspakket eruit?
- Hoe kunnen de verschillen in behandeling (incl. arbeidsvoorwaarden, privileges en immuniteiten en juridische status van werknemers ) van in Nederland gevestigde IO's zoveel mogelijk worden verkleind en gestroomlijnd?
- Hoe moet worden omgegaan met wijzigingen in het vestigingspakket, bijv. De huisvestingssituatie, van IO's?
- Wat voor type organisaties willen we wel of niet naar Nederland halen (onderscheid gewenst naar thema of bevoegdheden of louter op basis van kosten/baten)?
- Hoe is de Nederlandse concurrentiepositie?
- Welke zijn de materiële en immateriële baten van vestiging van IO's voor Nederland en de betreffende regio (ook in vergelijking met de werving van buitenlandse bedrijven)? Hierbij dient ook aandacht besteed te worden aan de vraag of vestiging in Nederland de doelmatigheid van betreffende internationale organisatie - bijvoorbeeld in relatie tot andere (VN-) instellingen die elders gevestigd zijn - ten goede komt (zo kan vestiging van een IO op verschillende locaties bijvoorbeeld leiden tot extra kosten die o.a. door Nederland gedragen zullen worden).
- Kan de regio een grotere bijdrage leveren aan de kosten van werving en opvang?
- Wie is budgettair verantwoordelijk voor werving en opvang van IO's, wie neemt initiatief, wie coördineert en wat houdt dit in?

### *Onderzoeksaanpak*

Met behulp van dossierstudie en interviews zal een beeld worden gevormd van de Nederlandse concurrentiepositie en van de kosten en baten van werving en opvang van IO's. Daarbij kan het nuttig zijn een onderzoek te (laten) doen naar de buitenlandse praktijken.

### *Deelnemende departementen*

BuZa, Justitie, Defensie, SoZaWe, VROM, BZK, Fin, EZ/CBIN, AZ.



## Bijlage 3 Samenstelling van de werkgroep

	<i>Naam</i>	<i>Ministerie</i>
Voorzitter	Drs. J.G. Pot	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Leden	Drs. E.J.A. van Doorne	Algemene Zaken
	Drs. P. van der Gaast	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Drs. E.P. Stehouwer-van Iersel	Buitenlandse Zaken
	Ir. H.J. Jansen	Defensie
	Drs. P.H. Polman	Economische Zaken
	Drs. H. A.E. Medema	Financiën
	Drs. J.M. Groenman	Financiën
	C. Jonkman	Financiën
	Mr P.M. Diez	Justitie
	E.J.F. Schaake	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Ir. Drs. S. Jansen	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	Drs. J. Poot	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Secretaris *	Drs. A.E. Waarts	Financiën
	Drs. C. den Broeder	Financiën
Co-secretaris *	Mr. T.H. Wouda Kuipers	Buitenlandse Zaken
	Drs. A.M.R. Mante	Buitenlandse Zaken

\* Achtereenvolgens.



## **Bijlage 4 Procedure huisvesting**

Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, nr. 2000.0264, Rijksgebouwendienst, Directie Huisvestingsbeleid, houdende regels met betrekking tot de huisvesting van internationale organisaties te volgen procedure op (Regeling Procedure Huisvesting Internationale Organisaties).

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Gelet op artikel 3, onderdeel b, artikel 4, tweede lid, en artikel 11 van het Besluit Rijksgebouwendienst 1999;

### **BESLUIT:**

#### **Artikel 1      Begripsbepalingen**

1. In deze regeling wordt verstaan onder:
  - a. besluit: Besluit Rijksgebouwendienst 1999;
  - b. internationale organisatie: internationale organisatie waarvoor Nederland als gastland optreedt en elke daarmee gelijkgestelde organisatie;
  - c. minister wie het aangaat: minister die het initiatief neemt bij de mogelijke komst van de betreffende internationale organisatie of als zodanig door de ministerraad is aangewezen;
  - d. budgetverantwoordelijke minister: minister die de begrotingsverantwoordelijkheid draagt voor de huisvesting van de betreffende internationale organisatie;
  - e. AVR: Regeling Algemene Voorwaarden Rijksgebouwendienst;
  - f. SIVR: Regeling Standaard Interne Verhuurovereenkomst Rijksgebouwendienst;
2. g. interne verhuurovereenkomst: huurovereenkomst als bedoeld in artikel 8 van het besluit;
  - h. RTB: Regeling Taakverdeling Beheer;
3. In afwijking van artikel 1, onderdeel d, van het besluit wordt voor de toepassing van deze regeling onder 'afnemer' verstaan: budgetverantwoordelijke minister.

#### **Artikel 2      Procedure**

1. De minister wie het aangaat, stelt in een zo vroeg mogelijk stadium de Minister van Buitenlandse Zaken en de dienst op de hoogte van de mogelijke komst van een internationale organisatie en verzoekt de dienst om een verkennend onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de betreffende internationale organisatie te voorzien van huisvesting.
2. Het verkennend onderzoek van de dienst wordt gedaan op basis van de gegevens die ten tijde van het in het eerste lid bedoelde verzoek bekend zijn en richt zich op de huisvestingsmogelijkheden die, gelet op de termijn waarop de internationale organisatie huisvesting behoeft, voorhanden zijn en op de totale kosten die naar verwachting met de huisvesting van de internationale organisatie gemoeid zullen zijn.
3. De minister wie het aangaat bereidt het door de ministerraad te nemen besluit met betrekking tot de komst van de internationale organisatie na overleg met de dienst en de Minister van Buitenlandse Zaken voor en draagt dit ter vaststelling voor aan de

ministerraad.

4. Het eerste en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien meerdere ministers bij de mogelijke komst van een internationale organisatie zijn betrokken, in welk geval door die ministers gezamenlijk voldaan wordt aan hetgeen in het eerste en het derde lid ten aanzien van de minister wie het aangaat is bepaald, tenzij door de betrokken ministers daarover nadere afspraken zijn gemaakt.
5. Een besluit als bedoeld in het derde lid betreft in ieder geval:
  - a. de aanwijzing van de budgetverantwoordelijke minister voor de duur van de huisvesting van de betreffende internationale organisatie in Nederland, mede omvattende de verantwoordelijkheid voor de ontmanteling van de overeenkomsten die met betrekking tot de huisvesting met de dienst worden aangegaan;
  - b. de vaststelling dat de budgetverantwoordelijkheid ook betrekking heeft op veranderingen in de huisvestingsbehoefte van de betreffende internationale organisatie;
  - c. de vaststelling dat aan de dienst de zorg voor de huisvesting van de betreffende internationale organisatie wordt opgedragen, dat inpassing van de huisvesting van de internationale organisatie in het rijkshuisvestingsstelsel plaats vindt en dat de kaders die voor het rijkshuisvestingsstelsel gelden onverkort van toepassing zijn op de huisvesting van de betreffende internationale organisatie;
  - d. de wijze waarop de financiering van de huisvesting in de begroting van de budgetverantwoordelijke minister worden gedekt.
6. De betreffende internationale organisatie wordt voorzover het gaat om de huisvesting, beschouwd als een onderdeel van het departement van de budgetverantwoordelijke minister. De budgetverantwoordelijke minister is de opdrachtgever van de dienst bij de planvorming en de realisering van de huisvesting van de internationale organisatie en de daarop betrekking hebbende advisering. De budgetverantwoordelijke minister treedt op als afnemer van de dienst.
7. De AVR zijn van toepassing op de planvorming, de realisatie van de huisvesting en de advisering met betrekking tot de huisvesting. De kosten van het verkennend onderzoek, bedoeld in het tweede lid, komen voor rekening van de minister die het verzoek heeft gedaan.
8. De SIVR en de RTB zijn van toepassing op de verhuur van huisvesting aan de afnemer.
9. De budgetverantwoordelijke minister kan veranderingen in de huisvestingsbehoefte van de betreffende internationale organisatie voor besluitvorming aan de ministerraad voorleggen. De bepalingen van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 3 Overgangsbepalingen**

1. Met betrekking tot internationale organisaties die reeds in Nederland zijn gevestigd en waarvan de zorg voor de huisvesting op het moment van inwerkingtreding van deze regeling niet aan de dienst is opgedragen, kan de minister wie het aangaat die zorg alsnog aan de dienst opdragen, nadat de ministerraad daarover overeenkomstig artikel 2 een besluit heeft genomen;
2. Met betrekking tot internationale organisaties waarvan op het moment van inwerkingtreding van deze regeling de zorg voor de huisvesting aan de dienst is opgedragen of ten aanzien waarvan voor de inwerkingtreding van deze regeling een adviesopdracht door de dienst in uitvoering is genomen, wordt verstrekte opdracht aan de dienst herzien of in het geval een opdracht daartoe ontbreekt daarin alsnog voorzien, nadat de ministerraad daarover overeenkomstig artikel 2 een besluit heeft genomen.



#### **Artikel 4 Slotbepaling**

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van 15 juni 2000.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling Procedure Huisvesting Internationale Organisaties.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.W. Remkes

#### **TOELICHTING**

De Rijksgebouwendienst heeft op grond van artikel 3, lid b, van het Besluit Rijksgebouwendienst 1999 tot taak de zorg voor de huisvesting van internationale organisaties, voorzover Onze Minister, dan wel Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister(s) wie het mede aangaat, deze zorg aan de dienst heeft opgedragen. Het is wenselijk gebleken om met betrekking tot die zorg en de daarbij te volgen procedure nadere regels te stellen.

De Regeling Procedure Huisvesting Internationale Organisaties richt zich primair op toekomstige huisvesting van internationale organisaties in Nederland en de daarbij te volgen werkwijze. Daarnaast zijn in de regeling overgangsbepalingen opgenomen met betrekking tot reeds in Nederland gevestigde internationale organisaties waarvoor de huisvestingszorg niet aan de Rijksgebouwendienst is opgedragen en met betrekking tot huisvestingsprojecten en advieswerkzaamheden die de Rijksgebouwendienst in behandeling heeft genomen op het moment van inwerkingtreden van de regeling. De overgangsregeling komt neer op een terugverwijzing naar de te volgen procedure bij toekomstige huisvesting van internationale organisaties.

Hoewel het Besluit Rijksgebouwendienst 1999 dat niet voorschrijft heeft de ondergetekende de ministerraad verzocht om met de vaststelling van de regeling in te stemmen omdat de regeling een procedure voorschrijft die voor alle ministeries verplichtingen oplevert indien door de minister wie het aangaat ervoor wordt gekozen om de zorg van de huisvesting aan de Rijksgebouwendienst op te dragen.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

In dit artikel worden een aantal begripsomschrijvingen gegeven voor zover die niet zijn opgenomen in het Besluit Rijksgebouwendienst 1999 of indien van de daarin opgenomen beschrijving is afgeweken. In veruit de meeste gevallen zal de minister wie het aangaat tevens de minister zijn die de budgetverantwoordelijkheid draagt. Er kunnen zich situaties voordoen dat een minister het initiatief neemt om een internationale organisatie naar Nederland te halen en dat later wordt besloten om de budgetverantwoordelijkheid te leggen bij een andere minister.

### **Artikel 2**

In dit artikel zijn de bepalingen opgenomen die primair betrekking hebben op de toekomstige huisvesting van internationale organisaties. In het eerste lid is aangegeven dat de Rijksgebouwendienst en de Minister van Buitenlandse Zaken zo spoedig mogelijk door de minister wie het aangaat worden geïnformeerd over de mogelijke komst van een internationale organisatie en dat door hem aan de Rijksgebouwendienst wordt verzocht om een voorlopig onderzoek in te stellen naar de huisvestingsmogelijkheden. De intentie van deze bepaling is dat in zo vroeg mogelijk stadium de Rijksgebouwendienst als huisvestingsorganisatie van de rijksoverheid wordt ingeschakeld om een beeld te krijgen van de mogelijkheden en de onmogelijkheden en om reeds in een vroeg stadium een indruk te krijgen van de te verwachten huisvestingskosten. Het onderzoek is uiteraard indicatief omdat in veel gevallen ook de gegevens indicatief zullen zijn.

In de regeling is rekening gehouden met de rol van de Minister van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de internationale organisaties door in het eerste lid van artikel 2 de verplichting op te nemen dat de minister(s) wie het aangaat de mogelijke komst van een internationale organisatie meldt aan de Minister van Buitenlandse Zaken. In 1988 is door de ministerraad de Interdepartementale Werkgroep Werving en Opvang van internationale organisaties in Nederland (IWWON) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingesteld. Met de meldingsverplichting wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van het IWWON.

Kern van de zaak is dat de internationale organisatie als het gaat om huisvesting beschouwd wordt als een onderdeel van het budgetverantwoordelijke ministerie. De huisvesting waarvan door de internationale organisatie gebruik wordt gemaakt wordt door de Rijksgebouwendienst aan het budgetverantwoordelijke ministerie ter beschikking gesteld op basis van de Standaard Interne Verhuurovereenkomst Rijksgebouwendienst (SIVR). Voor de huisvesting wordt een gebruiksvergoeding in rekening gebracht als ware de internationale organisatie een onderdeel van het budgetverantwoordelijke ministerie. Het is dus niet de bedoeling dat tussen de Rijksgebouwendienst en de betreffende internationale organisatie huurovereenkomsten worden gesloten; de budgetverantwoordelijke minister blijft dus altijd intermediair.

Deze bepaling laat echter onverlet dat tussen de Rijksgebouwendienst en de betreffende internationale organisatie afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld advisering ten aanzien van beheer en onderhoud van huisvesting. Het Besluit Rijksgebouwendienst 1999 en de Regeling Werken voor niet-rijksdiensten bieden daartoe voldoende mogelijkheden. In het vijfde lid worden een aantal onderwerpen genoemd die in ieder geval in het besluit van de ministerraad moeten worden meegenomen. Met de vaststelling onder c. wordt bereikt dat duidelijk is dat huisvesting onder het rijkshuisvestingsstelsel wordt gebracht en dat de kaders die daarop van toepassing zijn ook op de huisvesting van de betreffende internationale organisatie van toepassing zijn. Een en ander impliceert onder andere de

toepasselijkheid van de Regeling Leen- en Depositofaciliteit Agentschappen en de bepaling van de gebruiksvergoeding volgens de methodiek die door de Rijksgebouwendienst wordt gehanteerd voor objecten die niet behoren tot het objectenbestand als bedoeld in paragraaf 01.06 van de bijlage bij de Regeling methodiek gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst.

### **Artikel 3**

In het eerste lid is de bepaling opgenomen dat voor internationale organisaties die reeds in Nederland zijn gevestigd geldt dat de minister wie het aangaat alsnog aan de Rijksgebouwendienst de zorg voor de huisvesting kan opdragen, nadat daarover, en met name over de financiële kaders, in de ministerraad een besluit is genomen. Daarmee vergelijkbaar is het tweede lid waarin is bepaald dat voor internationale organisaties waarvoor de Rijksgebouwendienst reeds de huisvestingszorg op zich heeft genomen of advieswerkzaamheden uitvoert de oorspronkelijke opdracht in overeenstemming wordt gebracht met hetgeen in deze regeling is vastgesteld en, indien een opdracht ontbreekt, alsnog een opdracht wordt gegeven die in overeenstemming is met deze regeling.

's-Gravenhage,

de Staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J.W. Remkes

## Bijlage 5 Gevestigde IO's naar toe te kennen diplomatieke voorrechten

Type IO	Naam IO
A. Organisaties met een missie op het gebied van recht en vrede Diplomatieke voorrechten: P5 en hoger	Joegoslavië Tribunaal (ICTY) ITR *** Iran US Claims Tribunal (IUSCT) Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HCIP) Hoge Commissaris inzake nationale minderheden (HCNM)
B. IO's met diplomatieke voorrechten voor (1 plv.) hoofd**	Coördinatiebureau Mileuprogramma VN (UNEP)* UNESCO IHE Waterinstituut* ITC-UNESCO Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) International Service for National Agricultural Research (ISNAR) African Management Services Company B.V. (AMSCO) Gemeenschappelijk Fonds voor Grondstoffen (CFC) GCO (Euratom) Internationale Nikkel Studie Groep Technisch centrum van landbouwsamenwerking en plattelandontwikkeling (CTA) Instituut voor nieuwe technologieën van de Universiteit van de VN (Intech) Europol Eurocontrol European Patent Office (EPO) European Space Agency / Space Research Technology Center (ESA/Estec) Nato Airborne Early Warning and Control Programme Management Agency (NAPMA) NATO C3-Agentschap (NC3A)* Allied Forces in Northern Europe (AFNORTH)
C. IO's met diplomatieke voorrechten voor personeel in de rangen P4 en lager	Internationaal Gerechtshof ICJ)* Organisatie voor het verbod op chemische wapens (OPCW)* Permanent hof van arbitrage (PCA)

\* Echter: ruimere toedeling diplomatieke voorrechten, die is vastgelegd in een zetelovereenkomst en niet ongedaan kan worden gemaakt.

\*\* Voor een aantal IO's in de categorie 2 betekent de nieuwe indeling dat het aantal personen met diplomatieke voorrechten zal worden uitgebreid.

\*\*\* Deze IO is gesitueerd in Arusha/Den Haag.