

Algemene uitgangspunten bij het vaststellen van de RWT-status

1. Inleiding

1.1 Bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De rijksoverheid is voor het bereiken van haar doelstellingen en het uitvoeren van haar taken mede afhankelijk van organisaties die niet tot het Rijk in enge zin behoren (dat wil zeggen tot de Staat als rechtspersoon). Gelet hierop heeft de wetgever ervoor gekozen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (AR) niet te beperken tot het Rijk. Artikel 91 kent de AR bevoegdheden toe bij rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma waar het Rijk financiële bindingen mee heeft (subsidies, deelnemingen, leningen en garanties) en ook bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Hierbij dient bedacht te worden dat de AR bij bepaalde rechtspersonen bevoegdheden kan hebben om meerdere redenen. Het kan namelijk zo zijn dat een rechtspersoon niet alleen wettelijke taken uitoefent, maar ook een financiële binding heeft met het Rijk (in de vorm van een subsidierelatie, deelneming, lening, en/of garantie).

De wijze waarop de AR haar controlebevoegdheden dient uit te oefenen is in artikel 91, tweede en derde lid, geregeld. Het gaat om een "drietrapsraket". In eerste instantie dient de AR bepaalde informatie over de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma bij de betrokken minister of – indien daarvan sprake is – bij een overkoepelende toezichthoudende instelling op te vragen, of kan zij deze bij het ministerie of de toezichthoudende instelling inzien. In de tweede fase kan ze bij de betrokken rechtspersoon of vennootschap nadere inlichtingen inwinnen en/of stukken opvragen. En als ultieme mogelijkheid kan zij ter plaatse de administratie van de organisatie onderzoeken¹.

1.2 Betekenis van de controlebevoegdheden

De vraag of en zo ja met welke regelmaat de AR van haar controlebevoegdheden gebruikmaakt is ter beoordeling aan de AR. Het onderzoek bij RWT's is gebaseerd op artikel 91, eerste lid onder d, van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Het doel van het onderzoek kan zijn vast te stellen of een minister voldoende invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op de recht- en doelmatige taakuitvoering van een RWT. Daarnaast kan het doel zijn vast te stellen of het financieel beheer en de taakuitvoering van de RWT recht- en doelmatig zijn. Het is de bedoeling van de wetgever geweest de AR hierin een taak te geven, zodat het parlement door een onafhankelijk controleorgaan kan worden ingelicht. De informatie van de AR zou het parlement de mogelijkheid moeten bieden te bepalen 'of ter zake een wetswijziging geboden is'. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 062, nrs. 1-3, blz. 19).

¹ Deze laatstgenoemde bevoegdheid geldt niet voor de vennootschappen, bedoeld in het eerste lid, onder b (de niet 100%-deelnemingen waarin de Staat tenminste een belang van 5% heeft), en De Nederlandsche Bank NV.

Een combinatie van beide doelen is ook mogelijk.

Bij de invoering van het begrip RWT in de CW 1976 is destijds uitgegaan van een standaard toezichtrelatie tussen het Rijk en de RWT's. In de memorie van toelichting bij de (eerste) wijziging van de CW 1976 (in 1984/1985) is daaraan uitgebreid aandacht besteed². Het ging toen om de beoordeling van de rechtmatigheid en de doelmatigheid (vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid) van niet alleen het financieel beheer van de publieke middelen van de RWT's, maar ook van het beleid en van de organisatie van de RWT's. Bij de behandeling van de RWT-rapporten van de AR in de Tweede Kamer heeft het kabinet evenwel het standpunt ingenomen dat de ministeriële verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in de desbetreffende sectorwetten bepalend zijn voor het ministeriële toezicht. Dit betekent dat de RWT-status van een instelling geen zelfstandige betekenis heeft voor de reikwijdte van het ministeriële toezicht.

2. Wettelijke definitie van het begrip “rechtspersoon met een wettelijke taak”

In artikel 91, eerste lid, onder d, is de volgende definitie opgenomen:

rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van de bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Volgens de definitie zijn de twee vereisten cumulatief van toepassing: er moet sprake zijn van een bij of krachtens de wet geregelde taak, en van bekostiging uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Over beide aspecten blijken er in de praktijk interpretatieproblemen te bestaan.

2.1 Is een in een machtigingswet omschreven taak een bij of krachtens de wet geregelde taak?

De eerste onduidelijkheid betreft het aspect “een bij of krachtens de wet geregelde taak”. Een aantal rechtspersonen is opgericht met behulp van een machtigingswet. Het is de vraag of zo'n machtigingswet voldoende grond is om te spreken van een bij of krachtens de wet geregelde taak.

In geval van een bij een machtigingswet geautoriseerde oprichting of mede-oprichting van een rechtspersoon, geldt als uitgangspunt dat daarmee de taak of taken van de rechtspersoon krachtens de wet zijn geregeld.

Toelichting:

Oprichting bij machtigingswet betreft rechtspersonen ex artikel 34 CW 2001 (oud artikel 29) te weten, privaatrechtelijke rechtspersonen die door de rijksoverheid zijn opgericht of mede zijn opgericht. In (de memorie van toelichting bij) een machtigingswet wordt aan de Staten-Generaal mededeling gedaan van de noodzaak van de betrokkenheid van het Rijk bij de oprichting of mede-oprichting. Belangrijke elementen daarin zijn de toe te wijzen taken en de wijze waarop de taakuitoefening zal

² Artikel 59 uit de CW 1976, dat handelde over de controlebevoegdheden van de AR, is integraal overgenomen in artikel 91 van de van kracht zijnde CW 2001, en derhalve nog steeds van toepassing.

worden bekostigd. Het wettelijke karakter van die taken en de bekostiging ligt daarmee vast.

In die gevallen dat een departement of organisatie van mening is dat de machtigingswet niet het toewijzen van wettelijke taken regelt of heeft willen regelen, zal dit aantoonbaar uit de wet inclusief toelichting moeten blijken. In enkele gevallen, met name bij een verzelfstandiging van een bestaande rijksdienst, was de machtigingswet niet gericht op een taaktoewijzing – de overheid zette een bestaande taakuitoefening juist op afstand – maar was de wet er alleen op gericht om voldoende zekerheden op het vlak van de arbeidsvoorwaarden in te bouwen voor het bij de verzelfstandiging betrokken personeel. In die gevallen is er geen sprake (meer) van een wettelijke taakuitoefening en is de betrokken rechtspersoon geen RWT.

2.2 Is er bij een in rekening gebracht tarief altijd sprake van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing?

Een tweede onduidelijkheid betreft de bekostiging uit heffingen: voor zover een rechtspersoon wordt bekostigd uit in rekening gebrachte heffingen voor geleverde goederen of diensten (retributies) is onduidelijk wanneer er sprake is van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing. De heffing heeft dan namelijk sterk het karakter van een prijs.

Indien bij of krachtens de wet duidelijk een tarief of vergoeding voor goederen of diensten wordt of kan worden ingesteld, opgelegd of vastgesteld, of indien de minister of een wettelijk geregeld toezichtsorgaan het tarief of de vergoeding goedkeurt, geldt als uitgangspunt dat het tarief als zodanig wordt gezien al heffing in de zin van de CW 2001. De tariefstelling wordt in zo'n situatie niet als een louter private prijsbepaling beschouwd.

Toelichting:

Wettelijk ingestelde heffingen kunnen bijvoorbeeld de vorm hebben van belastingen, van bestemmingsheffingen (bijvoorbeeld sociale premies), (gedrags)regulerende heffingen (bijvoorbeeld milieuheffingen) en van retributies (tarieven/vergoedingen voor te individualiseren goederen en diensten). Bij met name deze laatste categorie – de retributies – ontstaat vaak verschil van mening of er sprake is van een (private) marktprijs of van een wettelijk ingestelde heffing.

De bevoegdheid van een minister of van een wettelijk geregeld toezichthoudend orgaan ten aanzien van in rekening te brengen vergoedingen voor geleverde dan wel te leveren goederen of diensten (i.c. van een retributie) wordt bij of krachtens de wet (dus in een wet, in een AMvB, in een ministeriële regeling en soms in beschikkingen) vaak als volgt geregeld:

- a. bij of krachtens de wet wordt een tarief of vergoeding ingesteld, opgelegd of vastgesteld (het vaststellen impliceert het opleggen of instellen);
- b. bij of krachtens de wet heeft de minister of het toezichtsorgaan de bevoegdheid om een tarief of vergoeding in te stellen, op te leggen of vast te stellen;

- c. bij of krachtens de wet wordt een maximumtarief³ of -vergoeding geregeld;
- d. bij of krachtens de wet wordt een formule vastgesteld waaruit het tarief of de vergoeding rechtstreeks voortvloeit;
- e. bij of krachtens de wet worden de elementen bepaald die in de berekening van het tarief of de vergoeding (kunnen) worden betrokken (er is beleidsvrijheid voor de rechtspersoon);
- f. bij of krachtens de wet wordt geregeld dat een te hanteren tarief of vergoeding de goedkeuring van de minister of van een toezichtsorgaan behoeft;
- g. bij of krachtens de wet wordt geregeld dat de minister of een toezichtsorgaan de begroting en/of de verantwoording/jaarrekening moet goedkeuren.

In de bovengemaakte opsomming is er, gezien vanuit het gekozen uitgangspunt, in de situaties als onder a, b, d en f bedoeld, sprake van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing.

³ Het vaststellen van een minimumtarief is buiten beschouwing gebleven. Dit komt niet vaak voor en wordt soms als een inkomenspolitiek instrument gebruikt. Van een combinatie met een wettelijk geregelde taak zal dan geen sprake zijn.