

Vergaderjaar 2000–2001

27 066

Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk**Nr. 3**¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD). Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijssel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Wijn (CDA), Kuijper (PvdA), Dijsselbloem (PvdA). Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Patijn (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Blok (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 september 2000

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 6 september 2000 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **de algemene strekking van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk** (27 066, nrs. 1 en 2).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) hanteerde bij de beoordeling van de vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk en ook bij de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) als uitgangspunt dat er een scherpe scheiding tussen publieke en private middelen en publieke en private activiteiten moet plaatsvinden, zowel bij de exploitatie als bij de vermogensvorming. Tevens dienen er grenzen te worden gesteld aan de vermogensposities bij publiekrechtelijke organen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) sui generis. Voorts is het noodzakelijk dat regels worden gesteld voor risicovolle beleggingen bij organisaties met hoofdzakelijk een wettelijke taak, alsmede dat er een duidelijke leen- en deposito-faciliteit komt bij het ministerie van Financiën.

In dat kader gaf zij te kennen dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig van toepassing is als het gaat om publieke activiteiten die worden gefinancierd met gemeenschapsgeld. Dat geldt niet alleen voor instellingen op afstand van het rijk, maar ook voor RWT's. Het is dan ook te betreuren dat apart overleg is gevoerd over het rapport «Verantwoording en toezicht bij RWT's», want daardoor ontstaat het beeld dat steeds een deelprobleem moet worden aangepakt. Er bestaat evenwel behoefte aan stroomlijning en coördinatie, zodat in dezen echt sprake is van een totaal-aanpak. Concrete elementen daarvan dienen dan te worden opgenomen in de kaderwet ZBO's. De ministers van Financiën en van BZK dienen op dit vlak stevig de teugels aan te trekken en een duidelijk coördinerend beleid te voeren, zodat de burgers duidelijk kan worden gemaakt waaraan publieke middelen zijn besteed.

Zij memoreerde vervolgens dat de PvdA de afgelopen twee à drie jaar behoedzamer is geworden bij het op afstand van het rijk plaatsen van instellingen met publieke activiteiten, omdat steeds opnieuw is gebleken

dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de financiële situatie bij deze instellingen. Daarom is het ook zo van belang dat in de kaderwet ZBO's algemene regels worden gesteld voor zowel het toezicht als de vermogensvorming ten aanzien van alle organisaties die wettelijke taken uitoefenen. Zowel bij de exploitatie als bij de vermogensvorming van deze instellingen dient helder te zijn welke middelen zijn bestemd voor de uitvoering van publieke taken en welke middelen voor de uitvoering van private taken. Daarover dienen de instellingen dan ook verantwoording af te leggen. Op zichzelf erkende zij dat bij dit soort instellingen sprake is van een grote diversiteit, maar dat laat onverlet dat in de kaderwet ZBO's een kaderstellende regeling kan worden opgenomen die per sector nader kan worden ingevuld.

Tot slot sprak mevrouw Duijkers haar bevreemding uit vanwege het feit dat bepaalde typen organisaties niet helder verslag kunnen doen van de wijze waarop zij hun publieke gelden hebben besteed. Het gevaar daarvan is dat op enig moment een vermenging tussen publieke en private gelden en activiteiten gaat optreden. Derhalve is het eveneens noodzakelijk dat er regelgeving komt voor de verslaglegging.

De heer **Blok** (VVD) bracht allereerst naar voren dat sprake is van een groot aantal verschillende ZBO's en RWT's. Met het oog daarop dient er bij de regelgeving van het rijk sprake te zijn van maatwerk. Zo zou het ongewenst zijn als het rijk iedere vorm van vermogensvorming bij dergelijke instellingen verbiedt. Een algemene regel over het uitlenen van geld heeft ook weinig zin, zeker daar waar het instellingen betreft die juist met dit doel zijn opgericht.

Ook hij pleitte voor een heldere scheiding tussen publieke en private middelen en activiteiten, zodat duidelijk is dat de ZBO's en de RWT's hun publieke middelen op een juiste wijze besteden. Ook bij regels op dit punt dient evenwel sprake te zijn van maatwerk, afhankelijk van de aard van de werkzaamheden en de afstand van de betrokken instellingen tot de overheid. Met het oog daarop verzocht hij de minister om voor iedere instelling of groep van gelijksoortige instellingen een checklist te maken voor de regels inzake vermogensvorming, verslaglegging, lenen en beleggen en verkoop of opheffing van onderdelen. De verplichting tot het aflopen van een dergelijke checklist kan worden opgenomen in de kaderwet ZBO's, terwijl de invulling van de onderdelen van de checklist per RWT of ZBO kan worden geregeld.

De heer Blok vond het zorgelijk dat er thans blijkens het rapport van de Algemene Rekenkamer bij heel veel instellingen überhaupt geen regels zijn. Derhalve verzocht hij om per ministerie een overzicht te verstrekken van ZBO's en RWT's. Aan de hand van de checklist voor de regelgeving kan dan worden nagegaan welke lacunes er bestaan die nog nader moeten worden ingevuld.

De heer **Stroeken** (CDA) stelde de rechtmatigheid en doelmatigheid bij de besteding van publieke middelen voorop. Enerzijds dient te worden gewaakt voor het oppotten c.q. een overdreven uitgavepatroon bij de instellingen op afstand van het rijk. Anderzijds dienen de instellingen ook een redelijke vrijheid te hebben om hun middelen te besteden en vermogens te vormen, mits een en ander transparant is en daarover verantwoording wordt afgelegd.

Ook hij constateerde dat er grote verschillen tussen de instellingen zijn als het gaat om hun afstand tot het rijk. In dat verband koos hij dan ook voor een gespreide verantwoordelijkheid, maar transparantie dient bij de besteding van publieke middelen voorop te staan. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat bij de helft van de onderzochte instellingen geen voorschriften, criteria of afspraken bestaan voor de vermogensvorming. Daaraan dient dan ook het een en ander te veranderen. Ook met liquiditeiten wordt bij de instellingen zeer verschillend

omgegaan. Voor het uitlenen van middelen zijn eveneens nauwelijks regels of voorschriften vastgelegd. De praktijk heeft uitgewezen dat de geloofwaardigheid van de overheid onder druk komt te staan als op dit soort punten onzorgvuldig wordt gehandeld en als men geen verantwoording kan afleggen.

Voorts wees de heer Stroeken erop dat de onderzochte instellingen in 1997 in het totaal over een vermogen beschikten van bijna 24 mld. De liquiditeiten zijn tussen 1995 en 1997 met 33% gestegen van 7,5 mld. naar 10 mld. De voorzieningen zijn in die twee jaar gestegen met 22%. Is dat mogelijk zonder dat de belastingbetaler inzicht heeft in de noodzaak daarvan? Heeft de minister inzicht in de huidige reserveposities van de instellingen? Zijn deze weer zo fors opgelopen? Transparantie en verantwoording op dit vlak zijn zeer op hun plaats. Hij drong dan ook aan op snelle uitvoering van een aantal aanbevelingen uit de rapportages van de Algemene Rekenkamer inzake de instellingen op afstand van het rijk en de RWT's. Rechtmatigheid van de uitgaven, inzicht in realisatie van de gestelde doelen en prestatiemetingen dienen nadrukkelijk aan de orde te zijn. Daartoe dienen in de kaderwet ZBO's algemene regels te worden gesteld als zijnde de minimumeisen die in dezen aan de instellingen te stellen zijn. In uitvoeringsmaatregelen kan vervolgens maatwerk worden geleverd, inspelend op de specifieke aard van de betrokken instellingen. De instellingen kunnen dan voor zichzelf bepalen welke financieringsrisico's van toepassing zijn en welk maximumvermogen daarbij past, hetgeen ook transparant en controleerbaar dient te zijn. De overheid moet uiteindelijk immers verantwoording kunnen afleggen over de besteding van publieke middelen.

Tot slot sloot hij zich aan bij de kritiek van de Algemene Rekenkamer op het weglekken van publieke middelen naar private activiteiten. De markt mag niet worden verstoord door directe of indirecte subsidiëring van commerciële activiteiten. Het is dan ook volstrekt onjuist dat een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat in de administraties van vrijwel alle onderzochte instellingen ontbreekt, hetgeen ook geldt voor een adequate toerekening van overheadkosten. Dat werkt immers de concurrentievervalsing in de hand. Het is dan ook geboden dat de minister in dezen maatregelen neemt.

De heer **Van Walsem** (D66) constateerde dat uit de rapportages van de Algemene Rekenkamer een somber beeld is gerezen over de vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk, de RWT's en ook de agentschappen. Inzicht in en (minimum)regels voor het financieel beheer blijken te ontbreken, terwijl een goede verantwoording van de besteding van publieke gelden van het allergrootste belang is. Het duurt ook erg lang voordat het kabinet een aantal zaken goed heeft geregeld. De minister van Financiën dient er als coördinerend minister in dezen ook voor te zorgen dat de verschillende departementen op dit punt uniformiteit betrachten.

Hij herinnerde eraan dat de minister van Financiën bij de behandeling van het rapport inzake de RWT's heeft toegezegd dat een aantal regels inzake de financiële verantwoording worden opgenomen in de kaderwet ZBO's. Hierin dienen evenwel ook de beleidsregels met betrekking tot vermogensvorming te worden opgenomen als zijnde een set van minimumregels of een toetsingskader. Vervolgens kunnen dan per instelling of cluster van instellingen regels worden geformuleerd die meer zijn afgestemd op hun specifieke aard, zodat sprake is van maatwerk. Telt overigens de vermogenspositie van dit soort instellingen mee voor het EMU-saldo?

Tot slot kreeg hij graag de reactie van de minister op de suggestie van de Algemene Rekenkamer inzake het oprichten van een leen- en deposito-faciliteit bij het ministerie van Financiën voor de betrokken instellingen.

Het antwoord van de regering

De **minister van Financiën** onderschreef allereerst dat de vermogensvorming, de verantwoording en het toezicht bij ZBO's en RWT's op een transparante en duidelijke wijze geregeld moeten zijn. De rapportages van de Algemene Rekenkamer op dit punt vormen ook voldoende inspiratie om daar flink de bezem door te halen, de zaak ordelijk te maken en de financiële gang van zaken bij ZBO's en RWT's goed te regelen. In dat opzicht verwachtte hij over een jaar of twee behoorlijk voortgang te hebben gemaakt.

In dat verband memoreerde hij dat elke minister voor zijn of haar eigen beleidsveld een eigen toezichtvisie en ook een toezichtarrangement dient te ontwikkelen, toegesneden op het desbetreffende beleidsveld. Daarbij dient dan ook een oordeel te worden gegeven over de vermogensvorming van de instellingen. In die zin is er dan sprake van maatwerk, waarbij met name normen moeten worden gesteld voor instellingen die dichtbij de overheid staan en die van publieke middelen afhankelijk zijn. Zo is voor de agentschappen reeds gekozen voor de heldere lijn dat zij geen eigen vermogen mogen aanhouden, maar wel een soort eindejaarsmarge van 5% van hun begroting als een egalisatiereserve. Er zijn ook ZBO's waarvoor eenzelfde soort regelgeving van toepassing kan zijn, zoals het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA). Het is niet duidelijk waarom het COA een eigen vermogen of liquiditeiten in eigen beheer zou moeten aanhouden, gezien het feit dat dit orgaan voor zijn financiering volstrekt afhankelijk is van het rijk.

Hij releveerde voorts dat de kaderwet ZBO's algemene regels zal stellen voor het financieel toezicht, bijvoorbeeld over de inrichting van de begroting. Ook zullen daarin algemene regels worden gesteld zoals voor het vormen van een egalisatiereserve, alsmede voor de jaarlijkse verslaggeving. Daarnaast kan elke minister specifieke voorschriften opstellen voor de verschillende typen instellingen, want er zijn natuurlijk wel verschillen tussen de onderscheiden ZBO's en RWT's. Een tweede traject op dit punt betreft regelgeving inzake het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer, zoals in de Wet financiering decentrale overheden (wet FIDO) voor decentrale overheden is gebeurd. In dat kader zullen voor ZBO's en RWT's regels moeten worden gesteld voor het kasbeheer, de beleggingsmogelijkheden en dergelijke. Op dat punt was hij van plan om bepaalde instellingen te verplichten tot het aanhouden van hun saldi in de schatkist onder het motto «geld gaat pas de schatkist uit als betalingen moeten worden verricht». Ook daarbij zal worden gekozen voor maatwerk, afhankelijk van het type instelling. Het moge immers duidelijk zijn dat dit soort regelgeving niet van toepassing kan zijn op instellingen met vooral marktachtige activiteiten of instellingen die het verstrekken van leningen tot doel hebben. Een en ander zal aan de orde komen in de negende wijziging van de Comptabiliteitswet.

Minister Zalm sloot zich aan bij hetgeen is opgemerkt over de scheiding tussen publieke en private middelen en activiteiten. In de kaderwet ZBO's zal dan ook worden geregeld dat een afzonderlijke boekhouding moet worden bijgehouden en een afzonderlijke verantwoording moet plaatsvinden van de private en publieke middelenstromen.

Tot slot deelde hij mede dat de meeste ZBO's en RWT's tot de centrale overheid worden gerekend. Dat impliceert dat hun exploitatiesaldi meetellen voor het EMU-saldo. In die zin is er ook voor dit soort instellingen nog regelgeving nodig à la de wet FIDO, opdat de informatievoorziening ook op dat vlak goed geregeld is. Er dienen immers maatregelen te kunnen worden genomen als het noodzakelijk is om het EMU-saldo te beperken.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) sprak haar steun uit voor het tweesporen-beleid dat de minister op dit vlak wilde volgen, hetgeen dan wordt neerge-slagen in de kaderwet ZBO's en in de negende wijziging van de Comptabi-liteitswet. Het bleef voor haar echter de vraag op welke wijze sprake zal zijn van een goede coördinatie tussen enerzijds de BZK-lijn en anderzijds de maatregelen van Financiën.

De heer **Blok** (VVD) vroeg nog op welke wijze duidelijk zal worden wat welke instelling mag. Wordt een en ander in aparte wetgeving voor de onderscheiden instellingen geregeld? Dat leek hem moeilijk te realiseren, ervan uitgaande dat er al zo'n 3800 RWT's zijn. Tevens kreeg hij graag nog een reactie op zijn verzoek om een lijst van RWT's per departement, zodat duidelijk wordt waar lacunes in de regelgeving bestaan.

De heer **Stroeken** (CDA) verheugde het dat de minister iets verder wil gaan met het vastleggen van regelgeving in de kaderwet ZBO's dan uit de rapportage van de Algemene Rekenkamer bleek. Hij vernam graag nog of de minister enig inzicht heeft in de vermogens- en liquiditeitspositie van de instellingen anno 2000. Tot slot benadrukte hij dat geen sprake moet zijn van overregulering, maar evenmin van volledige vrijheid voor instel-lingen. Uiteindelijk is transparantie geboden over de wijze waarop de publieke middelen zijn besteed.

De **minister** deelde mede dat een limitatieve lijst zal worden uitgebracht waaruit blijkt onder welke regels instellingen of categorieën instellingen vallen. Inmiddels zijn met de betrokken ministeries gesprekken gaande om de lijst per ministerie te maken en te beslissen welke van de instel-lingen naar het oordeel van het betrokken ministerie en van Financiën verplicht in de schatkist moeten bankieren en voor welke instellingen een uitzonderingsregime zal gelden. Het geïntegreerd middelenbeheer is immers de hoofdregel waarvan alleen bij voldoende argumentatie kan worden afgeweken.

Vervolgens gaf hij te kennen dat het departement van Financiën nauw betrokken is geweest bij de financiële paragraaf uit de kaderwet ZBO's. Op dit punt is een behoorlijke stap vooruit gemaakt, mede naar aanleiding van de rapportages van de Algemene Rekenkamer. Overigens zullen in de kaderwet ZBO's niet per se minimumeisen worden gesteld waaraan elke instelling ten minste moet voldoen. In deze wet worden wel de hoofdregels vastgelegd waarvan men alleen bij expliciete motivering mag afwijken. De afwijkingen per instelling zullen dan ook bij wet moeten worden geregeld.

Tot slot zegde hij toe te zullen nagaan of nadere informatie over de huidige vermogens- en liquiditeitspositie van de instellingen beschikbaar is.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijzel

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt