

Vergaderjaar 2004–2005

30 067

Goedkeuring van de wijziging van de statuten van de Stichting International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation (IRC) en intrekking van de Machtigingswet IRC

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In 1968 zijn tussen de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) en het toenmalige ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne – thans het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM) – afspraken gemaakt met betrekking tot de oprichting, instandhouding en huisvesting van een onafhankelijk WGO-kennisinstituut op het gebied van drinkwater- en sanitatieproblematiek in ontwikkelingslanden. Naar aanleiding van deze afspraken is in 1969 het centrum «*International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation*» (IRC) opgericht. De doelstelling van het IRC is het vergroten van de toegang tot duurzame drinkwater- en sanitatiesystemen in ontwikkelingslanden. In het kader hiervan richt het IRC zich – in samenwerking met partners in ontwikkelingslanden – op de volgende taken:

- a. het beheren en verspreiden van informatie;
- b. het bevorderen van capaciteitsbouw in ontwikkelingslanden;
- c. het verzorgen van trainingen aan actoren in en rondom de drinkwatersector;
- d. het uitvoeren van toegepast onderzoek; en
- e. het uitbrengen van publicaties.

Op 21 november 1979 is de zogenoemde Machtigingswet IRC¹ bekrachtigd. Op basis van artikel 1 van deze wet hebben de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het IRC bij notariële akte van 5 september 1980 in een stichting ondergebracht. Belangrijkste reden hiervoor was dat er behoefte bestond om het IRC meer op afstand van de overheid te plaatsen. Het IRC was bij zijn oprichting in 1969 namelijk bij het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID), een dienstonderdeel van het ministerie van VROM, ondergebracht.

Na de «verzelfstandiging» in 1980 is er een bestuurlijk-juridische en financiële relatie tussen de rijksoverheid en het IRC blijven bestaan.

De minister van VROM en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hebben op grond van de statuten belangrijke bevoegdheden binnen het IRC, waaronder het recht om leden van het bestuur te benoemen, het recht om besluiten van het bestuur te vernietigen, het begrotingsrecht en

¹ Wet van 21 november 1979, houdende machtiging tot oprichting van een Stichting door de Staat (Machtigingswet IRC), Stb. 1979, 777.

het recht om goedkeuring te verlenen aan bepaalde rechtshandelingen met een waarde van meer dan € 4 538,-.

Daarnaast zijn de activiteiten van het IRC vanaf de oprichting voor een aanzienlijk deel extern gefinancierd. In de periode tussen 1969 en 1978 werd het IRC zowel door de ministeries van VROM en van Buitenlandse Zaken als door de WGO gefinancierd.¹ Vanaf 1979 is het IRC voor ruim 60% ten laste van de begrotingen van de ministeries van VROM en van BZ gefinancierd. De zelfstandige inkomsten van het IRC vloeien voort uit dienstverlening aan derden en uit de verkoop van publicaties naar aanleiding van toegepast onderzoek.

Tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de staatssecretaris van VROM en het IRC bestaat het voornemen een wijziging in de bestuurlijk-juridische relatie aan te brengen. De financiële relatie tussen de rijksoverheid en het IRC zal, om in hoofdstuk 3 te bespreken redenen, ongewijzigd blijven. Over dit voornemen is de Tweede Kamer bij brief van 25 augustus 2003 geïnformeerd² en heeft overleg met de Algemene Rekenkamer plaatsgevonden. Laatstgenoemd overleg heeft tot overeenstemming met het wetsvoorstel geleid.

2. Doel van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot:

- a. het verlenen van wettelijke goedkeuring aan het bestuursbesluit tot wijziging van de statuten van de stichting IRC; en
- b. het intrekken van de wet waarbij destijds machtiging aan de regering is verleend om de stichting IRC op te richten.

Ad a)

In artikel 1 van de Machtigingswet IRC, alsmede in artikel 13 van de oorspronkelijke oprichtingsstatuten van 5 september 1980, is bepaald dat een besluit van het bestuur van het IRC tot wijziging van de statuten van het IRC niet in werking kan treden dan na wettelijke goedkeuring van dat besluit. Dit is de reden dat het bestuursbesluit tot goedkeuring van een statutenwijziging ter goedkeuring bij wet wordt voorgelegd.

Het bestuursbesluit tot goedkeuring van een statutenwijziging is in de vergadering van 7 november 2003 in grote lijn door het IRC-bestuur aangenomen. Nadat een aantal redactionele wijzigingen is aangebracht, heeft het IRC-bestuur in zijn vergadering van 2 september 2004 definitief ingestemd met de statutenwijziging. De notulen van laatstgenoemde vergadering zijn als bijlage bij deze toelichting opgenomen³.

De voorgestelde, gewijzigde, statuten zijn eveneens als bijlage bij de toelichting opgenomen. De belangrijkste wijziging die het bestuur met de statutenwijziging tot doel heeft, is het totstandbrengen van een bestuurlijk-juridische verzelfstandiging van het IRC. Hiertoe wordt voorgesteld om de bestuurlijke bevoegdheden van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van VROM in te trekken. Het is onwenselijk dat de rijksoverheid ambtelijk en politiek deelneemt in een privaatrechtelijke rechtspersoon en zich in detail kan bemoeien met de operationele zaken van die rechtspersoon. Dit tast de slagvaardigheid van de rechtspersoon in kwestie aan. Tevens wordt voorgesteld om de eis dat een wijziging van de statuten bij wet moet worden goedgekeurd, te schrappen.

In hoofdstuk 4 van deze toelichting zullen de afzonderlijke artikelen van de voorgestelde (nieuwe) statuten worden toegelicht.

Ad b)

Het bij wet goedkeuren van het bestuursbesluit van 7 november 2003 tot

¹ Kamerstukken II, 1978–1979, 15 406, nr. 5 (tabel I).

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600 V, nr. 68.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wijziging van de statuten leidt van rechtswege tot het uitgewerkt zijn van de Machtigingswet IRC.

Het eerste zinsdeel van artikel 1 van de Machtigingswet IRC had namelijk alleen betekenis voor de onderbrenging van het IRC in een stichting naar Nederlands recht in 1979, wat reeds heeft plaatsgevonden. Het tweede zinsdeel van artikel 1 van de Machtigingswet IRC (wettelijke goedkeuring bij wijziging van de statuten) wordt vervangen door artikel 11, vierde lid, van de statuten (informatieplicht bij wijziging van de statuten).

De in artikel 2 van de Machtigingswet IRC geregelde geldelijke aansprakelijkheid van het Rijk voor het beheer van het IRC na liquidatie is in de praktijk overbodig gebleken. Het IRC wordt namelijk voor ruim 60% door de rijksoverheid gefinancierd. Een eventuele liquidatie van het IRC kan derhalve feitelijk alleen door het IRC zelf (financieel wanbeleid) of door de rijksoverheid (wijziging beleid/ intrekking subsidie) worden veroorzaakt. In laatstgenoemd geval zal de rijksoverheid uiteraard garant staan voor eventuele restschulden die ten gevolge van beleidswijzigingen ontstaan. Een zodanige verplichting vloeit reeds voort uit artikel 4:50, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en behoeft in dit verband geen aparte regeling.

3. Financiële relatie met het IRC

3.1. Algemeen

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, zal de financiële relatie tussen de rijksoverheid en het IRC niet worden gewijzigd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de vraag naar de diensten en producten van het IRC voornamelijk afkomstig is van (actoren in) ontwikkelingslanden. Actoren in ontwikkelingslanden ontberen de middelen om een commerciële prijs voor de dienstverlening van het IRC te betalen. Voor het uitvoeren van de kernactiviteiten van het IRC (vergroten van toegang tot drinkwater in ontwikkelingslanden) is en blijft externe financiering derhalve noodzakelijk.

Voortzetting van de financiering aan het IRC is ook om beleidsmatige redenen gewenst. Het IRC is vanwege een afspraak met de Wereldgezondheidsorganisatie opgericht, waarbij is afgesproken dat Nederland een kenniscentrum als het IRC zou oprichten en *instandhouden*. Bovendien verricht het IRC belangrijke taken op beleidsterreinen van de ministers van VROM (watersanitie en drinkwaterproblematiek) en Ontwikkelingssamenwerking (werkterrein IRC = ontwikkelingslanden). Om deze redenen wordt veel waarde gehecht aan het voortbestaan van het IRC.

3.2 Subsidie

De regering is niet voornemens een verandering in de financiële relatie tussen het IRC en de rijksoverheid aan te brengen. Zoals thans ook al het geval is, zal het IRC gefinancierd worden door middel van subsidie, als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De subsidie aan het IRC wordt ten laste van de rijksbegroting, meer in het bijzonder de begrotingen van de ministeries van VROM en van Buitenlandse Zaken, bekostigd.¹ Vanuit de één-loketgedachte wordt de subsidie door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het IRC uitgekeerd.

De subsidie wordt telkens in perioden van vijf jaar verleend. Zo kunnen, naar analogie van artikel 4:24 van de Awb, regelmatig de resultaten van de subsidiëring worden gezien maar heeft het IRC tegelijkertijd over een langere periode financiële zekerheid. Ten slotte zijn aan de subsidie enkele subsidievoorwaarden op grond van de artikelen 4:37 en 4:38 Awb verbonden. Zo is subsidiëring altijd afhankelijk van goedkeuring van de

¹ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 V, nr. 54, p. 27.

toepasselijke begrotingshoofdstukken en heeft het IRC een aantal actieve informatieverplichtingen jegens de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van VROM (inzage in bedrijfsplan, transparante jaarrekening, jaarlijkse rapportageplicht).

Daarnaast zal de rijksoverheid garant blijven staan voor de personeelskosten van de zogenoemde kernformatie van het IRC, evenals voor de pensioenkosten van het voltallige personeel van het IRC. Dit enerzijds ter waarborging van de rechtszekerheid en pensioenaanspraken van de leden van de kernformatie (die tot 1980 ambtenaren van het RID waren) en anderzijds als uitvloeisel van de toekenning van de B3-status aan het IRC en van artikel 2, eerste lid, onderdeel f, j° artikel 4, van de Wet privatisering ABP.

Ter verduidelijking is in onderstaande tabellen een grove balans voor de periode 2002 tot en met 2006 opgemaakt. De bijgevoegde tabel I geeft de inkomstenzijde van de begroting van het IRC voor de periode 2002 tot en met 2006 weer. Op welke wijze de bijdragen van de rijksoverheid door het IRC zijn respectievelijk nog zullen worden uitgegeven, is in de daaropvolgende tabellen II en III weergegeven.

Tabel I. Inkomsten van het IRC 2002–2006

Vijfjaarlijkse subsidies	€
VROM	
Huisvesting en exploitatie	3 390 000
BZ (Ontwikkelingssamenwerking)	
Exploitatie en uitvoeren van toegepast onderzoek	11 075 000
Eigen inkomsten IRC door opdrachten	
Trainingen, advies, publicaties	5 769 000 +
Totaal	20 234 000

Tabel II. Uitgaven van het IRC 2002–2006

Post	€
Personele kosten	9 615 000
Operationele kosten	4 058 000
Kosten van producten en diensten van derden waaronder partners	4 561 000
Advisering aan het ministerie van Buitenlandse Zaken	380 000
Reorganisatie en Samenwerking IHE	1 620 000 +
Totaal	20 234 000

Tabel III. Uitgaven van het IRC 2002–2006 – uitgesplitst per onderwerp

Onderwerp	€
Informatievoorziening	8 376 000
Capaciteitsopbouw kenniscentra in ontwikkelingslanden	6 399 000
Advies, training en onderzoek	3 839 000
Reorganisatie en samenwerking met het IHE	1 620 000 +
Totaal	20 234 000

3.3. Staatssteun

Door de Raad van State is opgemerkt dat de subsidieverlening aan het IRC een vorm van (verboden) staatssteun zou kunnen zijn. Op grond van communautair recht, in het bijzonder artikel 87 van het EG-verdrag, is het

niet toegestaan dat de overheid maatregelen ten aanzien van ondernemingen treft die als ongeoorloofde staatssteun worden aangemerkt. Bij de voorgestelde subsidiëring van het IRC is echter geen sprake van staatssteun in deze zin.

Er is sprake van staatssteun die bij de Europese Commissie moet worden aangemeld indien aan de drie criteria, genoemd in artikel 87, eerste lid, van het EG-verdrag, wordt voldaan:

- a) steun door de staat verleend of met staatsmiddelen bekostigd;
- b) die ten goede komt aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
- c) waarmee een voordeel wordt verschaft dat de onderneming(en) niet langs normale commerciële weg zou(den) hebben verkregen.

In onderhavig geval wordt niet voldaan aan de criteria genoemd onder a en b. Het merendeel van de activiteiten van het IRC betreft het verrichten van een taak van algemeen belang. Financiering van deze activiteiten kan daarom niet worden aangemerkt als steun aan een onderneming. Voor het deel van de activiteiten dat economisch van aard is en ten aanzien waarvan het IRC als onderneming opereert, ontvangt het IRC geen subsidie of andere vorm van steun.

In het Höfner-arrest¹ is het begrip – onderneming – gedefinieerd als: «elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd». Om te kunnen beoordelen of een bepaalde activiteit onder deze definitie valt, moet de aard van die activiteit worden beoordeeld, aldus het Hof van Justitie. De toepassing van deze toets op de activiteiten van het IRC, zoals omschreven in artikel 2, tweede lid, van de als bijlage II bij de memorie van toelichting opgenomen wijzigingsstatuten, leidt tot de conclusie dat dit geen economische activiteiten zijn. Het gaat immers om:

- het verzamelen en uitwisselen van toepassingsgerichte informatie en kennis op het gebied van water, sanitatie en daaraan gerelateerde milieu- en gedragsaspecten,
- het (voornamelijk in ontwikkelingslanden) goedkoop verspreiden en toegankelijk maken van bovengenoemde kennis en informatie, in overeenstemming met de zogeheten – solidaire beprijzingsprincipes –, en
- het stimuleren van samenwerkingsverbanden met op zijn gebied werkzame organisaties en met name het versterken van innovatie- en kennisorganisaties en kennisnetwerken in ontwikkelingslanden.

Bovendien verricht het IRC deze taken niet op eigen initiatief. Het IRC is door een afspraak tussen de Wereldgezondheidsorganisatie en de Nederlandse staat bij haar oprichting in 1968 hiermee belast. Afgesproken is dat het IRC als onafhankelijk kenniscentrum met betrekking tot duurzame waterproblematiek in stand zou worden gehouden en dat het IRC als centrale schakel in een wereldwijd netwerk van regionale en nationale instituten zou fungeren. De keuze over het al dan niet voortzetten of verrichten van deze taken staat daarom niet volledig ter vrije beoordeling van het IRC. Het IRC kan deze afspraak niet eenzijdig naast zich neer leggen.

Kortom: de activiteiten van het IRC zijn vanwege hun aard (ontwikkelingshulp), doel (ondersteunen van mensen in ontwikkelingslanden bij het verkrijgen van betaalbare en duurzame water- en sanitatievoorzieningen) en de regels waaraan zij zijn onderworpen (overeenkomst tussen de Wereldgezondheidsorganisatie en de Nederlandse staat) niet economisch van aard. Er is sprake van het uitoefenen van een taak van algemeen belang. Het verlenen van steun aan dit type activiteiten levert geen ontoelaatbare vorm van staatssteun op.

¹ Arresten van 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979, r.o. 21.

De door de Raad van State aangevoerde omstandigheden dat het IRC jaarlijks circa € 1,16 miljoen aan eigen inkomsten verwerft en dat de activiteiten die het IRC verricht tevens door particuliere (rechts)personen kunnen worden verricht, doen aan het bovenstaande niet af.

In de eerste plaats vindt ten aanzien van het deel van de dienstverlening van het IRC, dat als economische activiteit kan worden aangemerkt en waar eigen inkomsten uit worden geworven, geen subsidieverlening plaats. In de subsidievoorwaarden aan het IRC is de voorwaarde gesteld dat de subsidie uitsluitend mag worden aangewend voor de activiteiten die onder het begrip – taak van algemeen belang – vallen. Zou uit de accountantscontrole anderszins blijken, dan worden eventuele onterecht verstrekte subsidiegelden teruggevorderd.

Ten tweede leidt het feit dat ook derden een bepaalde taak van algemeen belang kunnen verrichten niet onherroepelijk tot de conclusie dat die taak geen taak van algemeen belang is. De aard van een taak is niet afhankelijk van het soort organisatie dat deze taak verricht. Het voorliggende geval is daarnaast een treffend voorbeeld van een terrein waarop particulieren de mogelijkheid hebben om bepaalde taken te verrichten maar waarop een taak van algemeen belang voor de overheid in ruime zin blijft bestaan omdat die taak onvoldoende door die particulieren wordt opgepakt.

Artikelsgewijze toelichting statuten

Artikel 2

In artikel 2 is de nieuwe doelstelling van het IRC neergelegd. Deze doelstelling luidt: «*De stichting stelt zich ten doel om mensen in ontwikkelingslanden te ondersteunen bij het verkrijgen van een zo goed mogelijke water- en sanitatievoorziening die aansluit bij hun financiële draagkracht en duurzaam is*».

In de voorgestelde nieuwe situatie zal het IRC zich blijven richten op de uitvoering van een taken van algemeen belang. Ook na de verzelfstandiging wordt het IRC dus geen onderneming en is er geen sprake van staatssteun.

Artikel 4 tot en met 10

Deze artikelen regelen de wijze waarop het IRC wordt bestuurd. Zoals hiervoor toegelicht, is het voorstel om hierbij geen bevoegdheden meer aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van VROM toe te kennen. Dit stelt het bestuur van het IRC in staat slagvaardiger en effectiever op te treden. De volgende bevoegdheden, rechten en verplichtingen zijn gewijzigd:

- de voorzitter van het bestuur is niet langer een ambtenaar van het ministerie van VROM;
- de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van VROM hebben geen recht meer om vier leden van het bestuur te benoemen;
- de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van VROM kunnen geen besluiten van het bestuur meer vernietigen;
- de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van VROM hoeven geen voorafgaande goedkeuring meer te verlenen aan bepaalde rechtshandelingen met een waarde van meer dan € 4 538,-.

De bevoegdheden van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van VROM om de begroting, de jaarrekening en de door een accountant gecontroleerde jaarrekening goed te keuren zijn uit de statuten geschrapt. Deze bevoegdheden zullen vanaf de verzelfstandiging als subsidievoorwaarden in de vijfjaarlijkse subsidiebeschikkingen worden neergelegd. Voor de periode 2002 tot en met 2006 is dit reeds gebeurd. Bijko-

mend voordeel is dat eventuele geschillen op één van deze punten aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd, in plaats van aan de burgerlijke rechter.

Artikel 11

Voorgesteld wordt om de in artikel 13 van de oprichtingsstatuten van 5 september 1980 neergelegde regel, dat een besluit van het bestuur tot wijziging van de statuten niet in werking kan treden dan nadat dit besluit bij formele wet is goedgekeurd, te laten vervallen. Hiervoor in de plaats legt artikel 11, vierde lid, een plicht aan het IRC op om de minister van Buitenlandse Zaken in kennis te stellen van een besluit tot wijziging van de statuten vóórdat de notariële akte van statutenwijziging is verleden. Deze plicht stelt de regering in staat om te beoordelen of een toekomstige wijziging van de statuten in de weg staat aan verdere voortzetting van de thans voorgestelde juridische en financiële relatie met het IRC. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat het IRC haar doelstelling zou willen wijzigen, waardoor subsidiëring door de regering voortaan als staatssteun zou moeten worden aangemerkt.

Artikel 13

Artikel 13 geeft het bestuur van het IRC de bevoegdheid tot het vaststellen van reglementen voor zover de statuten niet in een regeling voorzien. Op deze bevoegdheid is artikel 11 van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de minister van Buitenlandse Zaken ook in kennis moet worden gesteld van een besluit tot vaststelling respectievelijk wijziging van de reglementen van het IRC, alvorens een zodanig besluit in werking treedt.

Slotverklaring

Hoewel partijen de bestuurlijk-juridische verzelfstandiging van het IRC zo snel mogelijk zouden willen realiseren, is er niet voor gekozen om de akte, houdende wijziging van de statuten te passeren onder de opschortende voorwaarde van wettelijke goedkeuring. Dat zou er namelijk toe leiden dat de akte tweemaal zou moeten worden ingeschreven: na goedkeuring van de statuten door de Raad van bestuur én na het verkrijgen van wettelijke goedkeuring. Dit – dubbel passeren – zou bij derden tot verwarring kunnen leiden en dat bevordert de rechtszekerheid niet. Met het oog op deze bezwaren zal de akte pas worden verleden nadat het bestuursbesluit van 2 september 2004 bij wet is goedgekeurd.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven