
Vergaderjaar 2006–2007

30 850

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5

Nr. 3

RAPPORT VAN DE ALGEMENE REKENKAMER OVER HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 oktober 2006

Hierbij bieden wij u het op 13 oktober 2006 door ons vastgestelde rapport «Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Ministerie van Buitenlandse Zaken» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	6
1.1	Onderzoeksveld	6
1.2	Beschrijving van het veld	6
1.3	RWT-onderzoek deel 5	7
1.4	Financieel belang RWT van het ministerie	7
2	Bevindingen	9
2.1	Verantwoording	9
2.1.1	Rechtmatigheid	9
2.2	Toezicht	9
2.2.1	Ontwikkelingen in de toezichtsvisie	9
2.2.2	Reviewbeleid	9
3	Conclusies	11
4	Reactie minister en nawoord	12
4.1	Reactie minister	12
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	12
	Literatuurlijst	13

SAMENVATTING

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor de vijfde maal een onderzoek uitgevoerd naar verantwoording en toezicht onder rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft één RWT in zijn beleidsveld, waar het de toezichtsverantwoordelijkheid voor draagt: de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).

De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Op grond van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen verstrekte het ministerie in 2004 circa € 186 miljoen en in 2005 circa € 119 miljoen aan de FMO.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zijn toezichthoudende rol op de FMO in de jaren 2004 en 2005 verder vormgegeven en verstevigd. Het verouderde controleprotocol is, zoals in 2004 toegezegd door de minister, in 2005 geactualiseerd.

In het voorjaar van 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Deze intrekking betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor de FMO. Zolang de intrekking van de machtigingswet niet is afgerond of de FMO anderszins haar RWT-status zou verliezen, is de FMO een RWT.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft in zijn reactie aan dat hij verheugd is met de constatering dat zijn toezeggingen omtrent FMO zijn voldaan. Het plan om de machtigingswet in te trekken bleek juridisch niet haalbaar. Tezamen met het Ministerie van Financiën is hij nog steeds van mening dat de FMO geen RWT is.

De Algemene Rekenkamer constateert met instemming dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn toezichthoudende rol op de FMO de afgelopen jaren verder heeft vormgegeven en verstevigd. Daarnaast is het verouderde controleprotocol, zoals eerder toegezegd door de minister, geactualiseerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de FMO een RWT is, omdat de FMO voldoet aan de criteria zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet.

1 INLEIDING

1.1 Onderzoeksveld

Veel taken die in de wet geregeld zijn, worden door instellingen buiten het Rijk uitgevoerd. In de Comptabiliteitswet worden deze instellingen «rechtspersonen met een wettelijke taak» (RWT's) genoemd. Deze categorie instellingen komt grotendeels overeen met de groep zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat het daarbij om de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) die circa € 119 miljoen publiek geld besteedt, een bedrag dat volledig afkomstig is van de begroting.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wettelijke taken door organisaties buiten de rijksoverheid, brengt met zich mee dat de minister goed toezicht moet houden op die uitvoering. Voor de organisaties zelf betekent de uitvoering van publieke taken met publiek geld dat zij zich goed moeten verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer besteedt sinds 1998 in een reeks van onderzoeken aandacht aan het toezicht en de verantwoording door RWT's. Dit naar aanleiding van eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, zoals *Toezicht op uitvoering publieke taken (Algemene Rekenkamer, 1998)*. Hieruit is gebleken dat het toezicht van de ministers gebreken vertoonde. Ook was er onvoldoende afstemming tussen de departementen, waardoor consistentie in het toezicht op RWT's ontbrak. Dit onderzoek is het vijfde in de reeks.

1.2 Beschrijving van het veld

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is er slechts één RWT bekend, namelijk de FMO. De FMO verstrekt leningen aan bedrijven en ontwikkelingsbanken om het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te stimuleren in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen. Hierin vervult de FMO een unieke rol als ontwikkelingsbank. Op grond van overeenkomsten en subsidiebeschikkingen verstrekte het ministerie in 2004 circa € 186 miljoen en in 2005 circa € 119 miljoen aan de FMO.

Tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Financiën en de FMO enerzijds en de Algemene Rekenkamer anderzijds bestaat al enige jaren discussie over de RWT-status van de FMO. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de FMO een RWT is, omdat een machtigingswet ten grondslag ligt aan de oprichting van deze organisatie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de FMO zijn van mening dat de machtigingswet nooit is bedoeld om wettelijke taken aan de FMO toe te delen.

In het voorjaar 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Deze intrekking betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor de FMO. Zolang de intrekking van de machtigingswet niet is afgerond of de FMO anderszins haar RWT-status zou verliezen, is de FMO een RWT.

1.3 RWT-onderzoek deel 5

Het RWT5-onderzoek richt zich op de mate waarin ministers daadwerkelijk inzicht kunnen verschaffen in:

- het sluitend zijn van het toezicht;
- de rechtmatigheid;
- relevante aspecten van bedrijfsvoering waaronder het financieel beheer;
- bestuurskosten;
- integriteit;
- de kwaliteit van de prestaties;
- de kwaliteit van de (brede) publieke verantwoording.

In het rapport RWT4 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de FMO sinds 1999 haar activiteiten aanzienlijk heeft uitgebreid, maar dat het toezicht vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken daaraan niet is aangepast. Het toezichtsmodel dat de beleidsdirectie hanteert, is niet actueel en het controleprotocol uit 1995 is niet aangepast aan de in 1998 tot stand gekomen nieuwe overeenkomst met de FMO en de ontwikkelingen nadien.

De Algemene Rekenkamer heeft, vanwege het initiatief van het ministerie om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken, haar onderzoek beperkt tot een vervolg op de bevindingen uit het voorgaande onderzoek.

In dit rapport zijn de resultaten te vinden van het RWT5-onderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Parallel hieraan verschijnt een rapport waarin de rijksbrede ontwikkelingen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gebundeld.

1.4 Financieel belang RWT van het ministerie

Tijdens het onderzoek is geïnventariseerd welk financieel belang de FMO heeft bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De resultaten hiervan zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Overzicht 1.1

FMO	Uitgaven 2004 (in €)	Uitgaven 2005 (in €)
ORET ^a	86.646.915	82.463.978
NIMF ^b	1.848.083	10.100.000
MOL-fonds ^c	6.220.033	10.904.193
Seed Capitalfonds	5.439.170	8.516.678
IBTA ^d	5.105.027	1.127.520
Apparaatsuitgaven NIO ^e	1.251.567	998.541
KB-fonds ^f	4.537.802	4.537.802
FMO-ontwikkelingsfonds	74.520.513	0
Totaal	185.569.110	118.648.712

^a ORET = OntwikkelingsRelevante ExportTransacties

^b NIMF = Nederlands Investerings Matching Fonds

^c MOL-fonds = Minst-Ontwikkelde Landenfonds

^d IBTA = InvesteringsBevordering en Technische Assistentie

^e NIO = Nederlands Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden, een 100% deelneming van de FMO

^f KB-fonds = KleinBedrijffonds

2 BEVINDINGEN

2.1 Verantwoording

2.1.1 Rechtmatigheid

De FMO brengt jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening uit. Een externe accountant voert hierop controle uit op grond van een controleprotocol uit 1995 dat is afgesproken tussen de FMO en het Ministerie van Financiën. Zowel over de jaarrekening 2003 als 2004 is bij de FMO een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Daarnaast is separaat een rechtmatigheidsverklaring over 2003 en 2004 afgegeven door de externe accountant.

2.2 Toezicht

2.2.1 Ontwikkelingen in de toezichtsvisie

De ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën houden toezicht op de FMO. De Nederlandsche Bank houdt namens de minister van Financiën toezicht op de FMO.

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken houdt de Directie Duurzame Economische ontwikkeling (DDE) toezicht op de FMO. Het toezicht op de programma's gebeurt voornamelijk door het beoordelen van financiële en inhoudelijke kwartaal- en halfjaarrapportages. In het najaar van 2002 is een nieuwe functionaris benoemd voor specifiek toezicht op de FMO, waardoor meer invulling aan de toezichtsfunctie is gegeven. Twee keer per jaar vindt een beleidsoverleg plaats, waaraan vertegenwoordigers deelnemen van het Ministerie van Financiën, Buitenlandse Zaken en van de FMO. Daarnaast is in 2005 een fondsoverleg ingesteld dat drie keer per jaar plaatsvindt. Bij dit overleg zijn de fondsmanagers van de FMO, de betrokken beleidsmedewerker van DDE en de controller van DDE betrokken. Hier worden op werkniveau voornamelijk de financiële aspecten van de programma's behandeld.

2.2.2 Reviewbeleid

Het reviewbeleid valt primair onder de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie, in dit geval DDE. Aan de hand van een controleprotocol voert de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tweejaarlijks een review uit op de werkzaamheden van de externe accountant. In dit kader heeft de departementale accountantsdienst in 2005 reviewwerkzaamheden over het verslagjaar 2004 verricht. Gewerkt werd nog met een controleprotocol uit 1995 dat na de herziening en uitbreidingen van de overeenkomst in 1998 had moeten worden geactualiseerd.

De minister heeft in het vorige Rekenkameronderzoek naar verantwoording en toezicht bij RWT's (Algemene Rekenkamer, 2004) toegezegd om de werking van het controleprotocol uit 1995 onderdeel te maken van de vijfjaarlijkse evaluatie (Capgemini, 2004) van de overeenkomst tussen de staat en de FMO. Eind 2004 is deze evaluatie afgerond en de resultaten hiervan zijn ook beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer. Sinds april 2005 is het aangepaste controleprotocol beschikbaar. Dit is uitgewerkt door de juridische afdelingen en accountantsdiensten van de FMO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit protocol zijn de bepalingen opgenomen voor de reikwijdte, de aanpak en de uitvoering

van de controle en voor de rapportage, inclusief een voorgeschreven tekst voor de inhoud van de verklaring. Tevens is aangegeven dat de minister zich het recht voorbehoudt om een review te laten uitvoeren bij de accountant van de FMO om de naleving van het cotroleprotocol te toetsen.

3 CONCLUSIES

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zijn toezichhoudende rol op de FMO in de jaren 2004 en 2005 verder vormgegeven en verstevigd. Het verouderde controleprotocol is, zoals eerder toegezegd door de minister, in 2005 geactualiseerd. Hiermee heeft de minister voldaan aan zijn eerdere toezegging aan de Algemene Rekenkamer om dit onderdeel van het toezicht op de FMO goed te regelen en vast te leggen.

In het voorjaar 2003 heeft het Ministerie van Financiën in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief genomen om een traject te starten om de machtigingswet in te trekken. Deze intrekking betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een wettelijke taak voor de FMO. Zolang de intrekking van de machtigingswet niet is afgerond of de FMO anderszins haar RWT-status zou verliezen, is de FMO een RWT.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD

4.1 Reactie minister

De reactie van de minister van Buitenlandse Zaken luidde als volgt:

«Graag voldoe ik aan uw verzoek te reageren op uw conceptrapport «RWT5 Ministerie van Buitenlandse Zaken». Het verheugt mij dat u kunt constateren dat ik aan mijn toezeggingen omtrent de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) heb voldaan en daarmee het toezicht goed is georganiseerd.

Ik ben overigens nog steeds van mening dat de FMO geen rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) is. Over de status van de FMO bestaat al jaren een meningsverschil tussen de Algemene Rekenkamer enerzijds en de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken anderzijds.

Uw conceptnota vermeldt nog het oorspronkelijke plan tot intrekking van de machtigingswet, waardoor de FMO geen RWT meer zal zijn. De grondslag voor de oprichting van de FMO ligt in een machtigingswet uit 1970. Deze wet voorzag in een eenmalige actie, namelijk de totstandkoming van de FMO. Voor een RWT-status moet bij de wet de bekostiging van de FMO en een duurzame machtiging namens de Staat geregeld zijn. Dit is voor de FMO niet het geval. Wel is er een garantieovereenkomst. Buitenlandse Zaken en Financiën zijn derhalve de mening toegedaan dat de FMO geen RWT is en geen deel van dit onderzoek zou moeten uitmaken.

Aanvankelijk was de beoogde oplossing om de wet in te trekken. Echter, machtigingswetten moeten gezien worden als het verlenen van een volmacht tot het verrichten van een rechtshandeling. Een machtigingswet geeft aan waartoe de volmacht strekt en schrijft derhalve voor wat in de statuten van de rechtspersoon moet worden opgenomen. Nadat de betreffende rechtshandeling heeft plaatsgevonden is de volmacht uitgewerkt. Daardoor is het intrekken van machtigingswetten volgens Aw 244 (Aanwijzing voor de regelgeving) niet mogelijk.

Bovenstaande in beschouwing nemend, hoop ik dat ook de Rekenkamer inziet dat de FMO geen RWT is en aan deze langlopende discussie een einde zal komen.»

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert de verbeteringen in het toezichtsarrangement van de minister van Buitenlandse Zaken. Met name de wijze waarop hij zijn toezichthoudende rol op de FMO de afgelopen jaren verder heeft vormgegeven en verstevigd. Daarnaast is het verouderde controleprotocol, zoals eerder toegezegd door de minister, geactualiseerd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de FMO een RWT is omdat de FMO voldoet aan criteria van een RWT, zoals vastgelegd in artikel 91 lid 1 onder d van de Comptabiliteitswet: de FMO is (1) een rechtspersoon, (2) heeft een wettelijke taak aangezien in de machtigingswet is voorgeschreven dat de FMO in zijn statuten bepaalde taken op zich neemt, en (3) wordt bekostigd «uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen» (publieke middelen). Wij constateren tevens dat de door de minister beoogde oplossing aangaande de status van de FMO niet mogelijk is. Wij bevelen de minister aan andere mogelijkheden te verkennen om de door hem gewenste situatie te bereiken.

LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Capgemini (2004). *Waarde in ontwikkeling; Eindrapport evaluatie FMO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 995, nr. 5. Den Haag: Sdu.