



PERSOONLIJK
Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl
T 070-3424344

DATUM 8 augustus 2019
BETREFT voornemen tot oprichting van de Stichting Global Center on Adaptation;
overleg op grond van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

In uw brief van 27 juni 2019, kenmerk IENW/BSK-2019/139374, stelt u ons op de hoogte van het voornemen tot oprichting van de Stichting Global Center on Adaptation (hierna: GCA). U doet dit in het kader van het op grond van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) voorgeschreven overleg met de Algemene Rekenkamer. Hierbij ontvangt u onze reactie op uw voornemen.

U geeft aan dat Nederland het als een maatschappelijke verantwoordelijkheid ziet om andere landen bij te staan om het hoofd te bieden aan klimaatverandering en zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden. De minister-president heeft in dit kader namens de Staat (der Nederlanden) met 16 andere regeringsleiders in 2018 de 'Global Commission on Adaptation' gelanceerd, die in 2 jaar tijd de mondiale adaptatie actie agenda zal gaan versnellen. Het GCA ondersteunt deze Commission, en past daarmee in de kabinetsbrede klimaatdiplomatie-campagne om bij te dragen aan een wereldwijde verhoging van klimaatambitie. U geeft aan dat het van groot belang is dat het GCA snel een eigen identiteit krijgt en dat dit het beste gerealiseerd kan worden door de oprichting van een stichting.

Over het voornemen tot oprichting van de stichting is op ambtelijk niveau op constructieve wijze overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie. Op basis van dit overleg, de conceptstatuten van de stichting en de van u ontvangen nota



van toelichting ('onderbouwing van de keuze voor een stichting'), brengen wij enkele punten onder uw aandacht.

We gaan achtereenvolgens in op de relatie tussen de minister en de stichting, de interne governance van de stichting en op onze taak en bevoegdheden bij de op te richten stichting. De Algemene Rekenkamer treedt bij haar toetsing op grond van de CW 2016 overigens niet in de beleidskeuze: we beschouwen de keuze voor de oprichting van de stichting als gegeven.

Relatie minister en stichting GCA

De vormgeving van de relatie tussen de minister van IenW en de stichting GCA lijkt op twee gedachten te hinken. Enerzijds maken wij uit de nota van toelichting op dat u streeft naar zichtbare betrokkenheid van de Staat (der Nederlanden) bij de stichting GCA, mede in het licht van uw voornemen toe te werken naar een internationale organisatie waarbij Nederland gastland wil zijn. Anderzijds wenst u de stichting op afstand en onafhankelijk van de Nederlandse overheid eigenstandig te laten functioneren. Op basis hiervan zien wij een aantal aandachtspunten in de vormgeving van uw relatie tot de stichting GCA.

Ambtenaar in het bestuur van de stichting

Uit de nota van toelichting bij het voorstel maken wij op dat u overweegt een ambtenaar te benoemen in het bestuur van de stichting. De Algemene Rekenkamer acht het in het algemeen onwenselijk dat ambtenaren vanuit hun functie in het bestuur van een stichting plaatsnemen. Ook in het *Kader voor stichtingen*¹ van het Ministerie van Financiën wordt de hoofdregel gegeven dat ambtenaren niet in het bestuur van een door de staat opgerichte stichting plaatsnemen. Een ambtenaar is hiërarchisch onderschikt aan de minister; als bestuurder wordt hij tegelijkertijd belast met besturen van de stichting. Dit brengt het risico op het behartigen van tegenstrijdige belangen met zich mee. Tegelijkertijd geldt dat de minister verantwoordelijk is voor het handelen van de aan hem ondergeschikte ambtenaren. Dit geldt ook wanneer de ambtenaar - uit hoofde van zijn functie - handelt als bestuurder van een stichting als deze. Mocht de stichting een andere koers gaan varen dan door de minister beoogd en/of mocht de stichting onverhoopt in negatief daglicht komen te staan, dan straalt dit direct af op de minister. Het benoemen van een ambtenaar in het bestuur staat bovendien op gespannen voet met het volgende uitgangspunt uit de nota van toelichting: *'De op te richten stichting dient onafhankelijk ten opzichte van de Nederlandse overheid c.q. het betrokken ministerie van IenW te kunnen opereren. De betrokken Minister wenst geen directe*

¹ Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 25 268, nr. 42



bemoeienis met de werkzaamheid van de stichting c.q. met de werkzaamheid van haar bestuurders. Met een ambtenaar in het bestuur kan de stichting echter per definitie niet onafhankelijk van de overheid opereren, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid.

3/5

Wij bevelen u aan uw voornemen om een ambtenaar in het stichtingsbestuur te benoemen te heroverwegen, en in de statuten op te nemen dat er geen onder de minister ressorterende ambtenaar in het bestuur kan worden benoemd.

Opheffen stichting

U heeft de ambitie om op termijn het GCA door te ontwikkelen tot een internationale organisatie volgens internationaal publiekrecht. Wij nemen aan dat beoogd wordt dat de stichting GCA dan ophoudt te bestaan. Op grond van de statuten heeft de minister van IenW echter niet de bevoegdheid om de stichting op te heffen, waardoor het mogelijk is dat de stichting voor onbepaalde tijd blijft bestaan. In dat geval behoudt de minister ook een bestuurlijke band met de stichting, namelijk via de statutaire bevoegdheid een bestuurder te benoemen. In de statuten is bovendien vastgelegd dat als de minister geen bestuurder benoemt het bestuur vrij is in de benoeming van een bestuurder. Deze bestuurder wordt dan, op grond van de statuten, echter wél beschouwd als zijnde benoemd door de minister van IenW. Mede gelet op het beoogde tijdelijke karakter van de stichting bevelen we u aan na te gaan of/hoe geregeld kan worden dat de minister van IenW een voorstel tot ontbinding van de stichting kan doen en de bestuurlijke banden met de stichting kan doorbreken indien daar aanleiding toe is.

We vinden het overigens positief dat in de statuten is opgenomen dat het wijzigen van de statuten goedkeuring behoeft van de minister van IenW. Hiermee wordt gewaarborgd dat belangrijke bepalingen voor de minister niet zonder ministeriële goedkeuring kunnen worden gewijzigd.

Reikwijdte toezicht minister

In de conceptstatuten wordt bepaald dat de stichting haar jaarstukken moet toesturen aan de minister van IenW. Hiermee kan de indruk ontstaan dat de minister een toezichthoudende rol (en daarmee een verantwoordelijkheid) heeft ten aanzien van de financiële huishouding van de stichting als geheel. Dit staat volgens ons op gespannen voet met het uitgangspunt dat Nederland slechts één van de vele financiers van de stichting wordt. Het ligt onzes inziens daarom meer voor de hand de verplichting om jaarstukken toe te sturen op te nemen in de



subsidievoorwaarden in plaats van in de statuten. We bevelen aan dat de subsidievoorwaarden van de verschillende financiers afgestemd worden, teneinde onnodige verantwoordingsplichten aan de financiers te voorkomen.

4/5

Interne governance van de stichting

We hebben ook enkele aandachtspunten voor de interne governance van het GCA.

Heldere scheiding van rollen en verantwoordelijkheden

De stichting GCA kent een raad van bestuur, een raad van toezicht, een raad van advies, en partners. Voor het goed functioneren van de stichting is het van belang dat de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organen duidelijk zijn.

In het bijzonder vragen wij aandacht voor een heldere scheiding tussen bestuur en toezicht. Het valt ons op dat in de statuten aan de raad van toezicht een rol wordt toegekend die dicht in de buurt komt van besturen. Zo stelt de raad van toezicht het reglement van partners vast en leidt de voorzitter van de raad van toezicht de vergadering van partners. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de raad van toezicht een zwaar stempel drukt op het feitelijk functioneren van de stichting. We vragen ons af of dit in het licht van de onafhankelijkheid van het toezicht wenselijk is. Ook maakt de 'bestuurlijke rol' van de raad van toezicht het onzes inziens extra kwetsbaar om een ambtenaar in de raad van bestuur te plaatsen.

Verder valt ons op dat de statuten niet duidelijk maken wat de rol en de taak van de partners zal zijn en hoe zij zich verhouden tot de andere organen binnen de stichting; in de statuten zijn voor de betrokkenheid van de partners binnen de stichting alleen procedurele zaken geregeld.

Onverenigbaarheid van functies

Voor de verschillende organen van de stichting is naar onze mening in de statuten onvoldoende geregeld dat bepaalde functies onverenigbaar zijn. Hiervoor wezen we al op de onwenselijkheid om een ambtenaar in het bestuur te benoemen. Hetzelfde geldt voor benoeming van een ambtenaar in de raad van toezicht. Ook is niet uitgesloten dat bestuurders (direct) kunnen overstappen naar de raad van toezicht. De conceptstatuten houden zelfs nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid van een overstap. Er is namelijk bepaald dat een bestuurder zijn functie neer moet leggen als hij een benoeming tot lid van de raad van toezicht aanvaardt. Naar ons idee is het niet wenselijk dat leden van de raad van bestuur na hun aftreden (direct) zitting kunnen nemen in de raad van toezicht, om te voorkomen dat leden



van de raad van toezicht op besluiten die zij zelf hebben genomen toezicht gaan houden.

5/5

We raden u voorts aan om na te gaan of er functies zijn die zich – vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid - niet verhouden met lidmaatschap van de raad van bestuur en de raad van toezicht van de stichting.

We vinden het positief dat in de statuten is vastgelegd dat een lid van de raad van bestuur of de raad van toezicht niet deelneemt aan beraadslaging en besluitvorming 'indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de stichting'. We geven u in overweging deze bepalingen verder aan te scherpen, onder meer door ook zakelijke belangen hieraan toe te voegen.

Taak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De stichting wordt niet belast met de uitvoering van een wettelijke taak. Wel zal de stichting een subsidie ontvangen van de Rijksoverheid. Op grond van de subsidierelatie krijgt de Algemene Rekenkamer bij de Stichting GCA controlebevoegdheden op grond van artikel 7.24 lid 1 onder a en 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief bij uw voornemen tot oprichting van de stichting mee te sturen naar de Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Afno) Visser,
president

drs. S.A.L. (Bas) Wakkerman,
wnd. secretaris