

Verkenning naar het Kader voor stichtingen

Rapportage deelonderzoek,
onderdeel van de brede evaluatie
van de organisatiekaders voor
rijksorganisaties op afstand

Datum

22 juli 2021

Opdrachtgevers

Ministerie van Financiën
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Onderzoeksteam

Janneke Bok-Wicherts
Jonas van Leeuwen
David Schelfhout

Met medewerking van dr. Meike Bokhorst (UU)

Referentie

GB289

Dataclassificatie

II.1 - Intern\gedeeld

/ Managementssamenvatting

Vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Introductie

Het stichtingenkader is van kracht sinds 2006 en gaat over de oprichting van overheidsstichtingen. Een overheidsstichting definiëren we op basis van de Comptabiliteitswet (hierna: CW) als een stichting die de Staat heeft opgericht, mede heeft opgericht of heeft doen oprichten. In Nederland vielen eind 2020 ruim 300 overheidsstichtingen onder die definitie, waarvan er 30 zijn opgericht in de afgelopen twaalf jaar. Met het stichtingenkader geeft het rijk invulling aan het beleid dat de overheid geen betrokkenheid heeft bij het oprichten van stichtingen, tenzij de voorgenomen oprichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen.

In opdracht van het ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en Financiën (hierna: Financiën) heeft Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) een verkenning uitgevoerd naar het stichtingenkader, met als doel om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kader en de werking van de governancerelatie tussen ministeries en stichtingen. Deze verkenning maakt deel uit van de brede evaluatie naar kaders voor rijksorganisaties op afstand, die AEF uitvoert in opdracht van dezelfde ministeries. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke invloed heeft het (bestaan van het) stichtingenkader op de oprichtings- en samenwerkingsrelatie tussen departementen en stichtingen?

Opbouw van de verkenning naar het Kader voor stichtingen

In de verkenning naar het stichtingenkader hebben we ons gericht op vier centrale onderwerpen, vanuit zowel evaluatief als exploratief onderzoek:

Evaluatief onderzoek

- ▶ Vormgeving van het kader: welke keuzes zijn gemaakt bij het opstellen van het kader, welke doelen zijn ermee beoogd?
- ▶ Toepassing van het kader: hoe wordt het kader toegepast in de praktijk, hoe bekend is het en zijn de bepalingen van het stichtingenkader vertaald in (inter)departementale procedures voor de omgang met stichtingen?
- ▶ Praktijkwerking: welke betekenis heeft het kader voor de praktijk? Welke rol speelt het en wat zijn ervaringen van kernspelers? Worden de doelstellingen van het kader bereikt in de praktijk?

Exploratief onderzoek

- ▶ Samenwerkingsrelatie tussen stichtingen en departementen: hoe is de relatie tussen ministeries en stichtingen vormgegeven en pakt dit uit in de praktijk?

Bevindingen en conclusies van de verkenning in hoofdlijnen

Het stichtingenkader is vormgegeven aan de hand van waardevolle handvatten, maar kent geen expliciete doelen

Het stichtingenkader heeft een focus op de oprichting van stichtingen en is primair gericht op het beperken van het aantal overheidsstichtingen door voorwaarden te stellen aan de oprichting ervan en met een verplichte oprichtingsprocedure. De doelen van het stichtingenkader zijn af te leiden uit de inhoud van het kader en uit de ontstaansgeschiedenis, maar de doelen zijn niet allemaal expliciet gemaakt. Het stichtingenkader helpt departementen met afwegingen voor de oprichting van stichtingen en met bepalingen voor het vastleggen van bevoegdheden van de minister richting de stichting. Het kader heeft geen feitelijke invloed op de relatie tussen stichting en departement gedurende de levensduur van de stichting.

Departementen passen het stichtingenkader toe, maar niet iedereen kent het

Ieder departement heeft (inmiddels) een contactpersoon die de beleidsdirecties adviseert wanneer er een voornemen tot oprichting van een overheidsstichting is. Het stichtingenkader is bekend bij de contactpersonen en ze passen het kader ook toe, waarbij ze zich waar nodig laten adviseren door het ministerie van Financiën. Het dwingende karakter van het kader maakt dat de departementen het uniform toepassen. De kennis over het stichtingenkader is niet bij alle departementen voldoende geborgd, wat gedeeltelijk komt door het beperkte aantal oprichtingen. Het is niet zeker dat het kader bij alle oprichtingen worden gebruikt, enerzijds omdat niet zeker is of alle oprichtingen in beeld zijn bij de contactpersonen van de departementen. Anderzijds is er onduidelijkheid over het begrip 'doen oprichten', waardoor departementen soms van mening zijn dat het stichtingenkader niet van toepassing is.

Het stichtingenkader heeft in de praktijk geleid tot de oprichting van minder stichtingen

We komen tot de conclusie dat het stichtingenkader er in is geslaagd de afwegingen om een stichting op te richten, te uniformeren en verhelfen. Ook heeft het stichtingenkader gezorgd voor het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting van een stichting. Daarmee heeft het stichtingenkader ervoor gezorgd dat er sinds de instelling van het kader aanzienlijk minder stichtingen zijn opgericht. Naast een oprichtingsprocedure geeft het stichtingenkader ook handvatten voor het statutair regelen van ministeriële bevoegdheden. Enkele optionele bevoegdheden van de minister die in het stichtingenkader zijn opgenomen, lijken inmiddels door departementen als algemeen geldende norm te worden toegepast. Ook de aanvullende bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur' wordt in de praktijk door de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) en het ministerie van Financiën als norm toegepast.

Een overzicht van stichtingen ontbreekt en ministeries hebben niet altijd zicht op de vorm en invulling van de samenwerkingsrelatie

Hoewel de ARK al in 2011 de aanbeveling heeft gedaan om ervoor te zorgen dat departementen een actueel overzicht bijhouden van de stichtingen waarmee zij een relatie hebben, is er nog geen gevolg gegeven aan deze aanbeveling. Een oprichtingsrelatie met een stichting vormt op zichzelf geen aanleiding voor departementen om zicht te houden op de stichting. Als een stichting buiten beeld is, kan de minister geen invulling meer geven aan zijn bevoegdheden en daarmee zijn bijbehorende verantwoordelijkheid borgen. De oprichtingsrelatie is weinig bepalend voor de invulling van de verdere governance en samenwerking tijdens de levensduur van de stichting. Tijdens de levensduur kan een disbalans ontstaan tussen de ministeriële bevoegdheden die in de statuten zijn vastgelegd, en de verantwoordelijkheden van de minister. Daarmee bestaat het risico dat de minister wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de stichting, zonder dat hij de

bevoegdheid heeft om invulling aan die verantwoordelijkheid te geven. Er is op dit moment geen systematische aanpak bij departementen om deze eventuele (dis)balans te toetsen en daarop bij te sturen.

Aanbevelingen om het stichtingenkader aan kracht te laten winnen

Hieronder staat een samenvatting van de acht aanbevelingen die AEF doet, aansluitend op de bevindingen en conclusies:

1. Maak de doelen van het stichtingenkader expliciet

Expliciteer de doelen van het stichtingenkader om de toepassing ervan te verduidelijken, en neem deze op in het kader.

2. Creëer een kennisnetwerk om het stichtingenkader steviger te positioneren

Verstevig de kennisbasis rondom het stichtingenkader door meer interdepartementale uitwisseling van kennis en ervaringen en zorg voor meer bekendheid van het kader op de departementen.

3. Verduidelijk het begrip 'doen oprichten'

De wijze waarop de bevoegdheden van de minister zijn opgenomen in de statuten bieden inzicht of sprake is van 'doen oprichten'. AEF adviseert dit te betrekken bij de beoordeling van het al dan niet 'doen oprichten' van stichtingen.

4. Verhelder de aanwijzingen in hoofdstuk 5 van het stichtingenkader

Zorg dat de aanwijzingen over statutaire bepalingen in lijn zijn met de praktijk, door te expliciteren welke als norm gelden en welke inzicht bieden in keuzes die het departement kan maken.

5. Stuur aan op een actueel overzicht van overheidsstichtingen

Actualiseer rijksbreed en per departement periodiek het overzicht van overheidsstichtingen, en verbind dit proces aan het aanbevolen kennisnetwerk.

6. Besteed in het stichtingenkader meer aandacht aan de governancerelatie

Maak een uitgebreidere toelichting bij het stichtingenkader, met daarin aandacht voor de invulling van de governancerelatie van departementen en stichtingen tijdens de levensduur van de stichting, en overweeg om het opstellen van samenwerkingsafspraken te verplichten.

7. Houd oog voor de ministeriële bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Ga op regelmatige basis na of ministeriële bevoegdheden en ministeriële verantwoordelijkheden voor stichtingen nog in evenwicht zijn en bepaal op basis van de periodieke risicoanalyse of een statutenwijziging nodig is.

8. Voer een periodieke (risico)analyse uit

Evalueer in een periodiek risicoanalyse of er een passende governance- en samenwerkingsrelatie bestaat tussen departement en stichting, gelet op de actuele stand van zaken en taken van de stichting.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Introductie en onderzoeksaanpak	8
1.1	Aanleiding en onderzoeksvraag	8
1.2	Onderzoeksaanpak	11
1.3	Leeswijzer	16
/ 2	Vormgeving	17
2.1	Stichtingen en overheidsstichtingen	17
2.2	Achtergrond, inhoud en doelen van het kader	18
/ 3	Toepassing	22
3.1	Procedures voor de oprichting van stichtingen	22
3.2	Bekendheid van het stichtingenkader bij departementen	25
/ 4	Praktijkwerking	26
4.1	Doeltreffendheid van het stichtingenkader	26
4.2	Ervaringen met het stichtingenkader	28
/ 5	De governancerelatie tussen stichtingen en ministeries	30
5.1	Verschillen in de governancerelatie	30
5.2	Rode draden in de governancerelatie	32
/ 6	Conclusies en aanbevelingen	37
6.1	Oprichtingsrelatie	37
6.2	Samenwerkingsrelatie	42
/ A	Bijlage: casusbeschrijvingen	45
A.1	Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel	45
A.2	ProDemos	47
A.3	Administratiekantoor beheer financiële instellingen	49
A.4	Continuïteit Royal IHC	51
A.5	Global Center on Adaptation	53
A.6	Nuffic	55
A.7	Jongeren Op Gezond Gewicht	57
A.8	Kennisinstituut Duurzaam Verpakken	60
A.9	Samenwerkingsverband voor Bronhouders van Basisregistratie Grootschalige Topografie	61
/ B	Bijlage: onderzoeksvragen	64
/ C	Bijlage: analysekader	65

/ D	Bijlage: vijf overkoepelende thema's	67
/ E	Bijlage: lijst met gesprekspartners	69

/ 1 Introductie en onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Deze verkenning naar het kader voor stichtingen is onderdeel van een brede evaluatie

De verkenning naar het Kader voor stichtingen¹ (hierna stichtingenkader) is onderdeel van de brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand die AEF in samenwerking met de Universiteit Utrecht uitvoert in opdracht van de ministeries van BZK en Financiën. Deze evaluatie schetst een beeld van de vormgeving, toepassing en praktijkwerking van kaderstelling. Doel is inzicht te verschaffen in doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande organisatiekaders, aan de hand van een aantal kernthema's die centraal staan in de verhouding tussen de Rijksoverheid en op afstand geplaatste organisaties.

Het stichtingenkader is één van de kaders die in de brede evaluatie wordt geëvalueerd

In deelonderzoeken van de brede evaluatie wordt een breed beeld opgehaald over het functioneren van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. De deelonderzoeken richten zich op de verschillende organisatievormen voor deze organisaties, die ieder hun eigen kaderstelling kennen. Zo is er een kaderwet voor zbo's en voor adviescolleges, is er een regeling agentschappen, zijn er aanwijzingen voor de planbureaus en de rijksinspecties en is er tot slot het stichtingenkader, dat wordt beheerd door Financiën.

In het kader van de brede evaluatie is een verkenning naar het stichtingenkader uitgevoerd. Het stichtingenkader is van kracht sinds 2006 en gaat over de oprichting van overheidsstichtingen. Een overheidsstichting definiëren we als een stichting die de Staat heeft opgericht, mede heeft opgericht of heeft doen oprichten. Deze definitie komt overeen met de CW² en het rapport van de ARK 'Zicht op overheidsstichtingen' uit 2011³. Eind 2008 telde Nederland 275 overheidsstichtingen. Sindsdien zijn er 30 stichtingen bijgekomen waarmee de Staat een oprichtingsrelatie heeft, waarmee de teller eind 2020 op ruim 300 overheidsstichtingen komt te staan.

Er wordt om diverse redenen gestreefd naar beperking van het aantal overheidsstichtingen

De Rijksoverheid streeft ernaar om de uitvoering van publieke taken bij publiekrechtelijke rechtspersonen te beleggen. Toch bestaat er een lange geschiedenis van het organiseren van publieke belangen via private rechtspersonen, zoals stichtingen.⁴ In die geschiedenis is er evenzoveel kritiek geweest. Een belangrijk punt van kritiek heeft betrekking op de rechtsbescherming van burgers. Publiekrechtelijke rechtspersonen vallen onder de reikwijdte van (onder meer) de Algemene wet bestuursrecht, die verschillende waarborgen biedt voor de bescherming van burgers. Zo legt de Awb beginselen van behoorlijk bestuur neer, en garandeert zij mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Die zijn in principe niet van

¹ Ministerie van Financiën (2006), Kader voor stichtingen, beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid

² Comptabiliteitswet (2016), artikel 4.7 lid 1A

³ Algemene Rekenkamer (2011), Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden

⁴ Zie bijvoorbeeld Schroten, K. (2000), *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*. Proefschrift Universiteit Utrecht

toepassing op privaatrechtelijke rechtspersonen, wat het onwenselijk maakt om daar publieke taken te beleggen. Ook is er in het debat over verzelfstandigingsbeleid veelvuldig gewezen op het risico dat de democratische controle op de activiteiten van stichtingen tekort kan schieten en er onvoldoende sturingsmogelijkheden voor politiek en bestuur bestaan bij organisaties die op zulke grote afstand van de overheid zijn geplaatst. Om deze en meer redenen streeft het Rijk naar beperking van het aantal overheidsstichtingen. Het stichtingenkader is daartoe een belangrijk middel.

Toch worden er nog regelmatig overheidsstichtingen opgericht, omdat zij voorzien in een behoefte om publieke belangen op afstand van het Rijk te organiseren

Sinds 2008 hebben ministeries 30 stichtingen (mede-)opgericht of doen oprichten, gemiddeld 2 tot 3 stichtingen per jaar. Het aantal oprichtingen is in de afgelopen jaren beperkt gebleven. Dat is in lijn met een van de doelen van het stichtingenkader, dat streeft naar het beperken van de oprichting van nieuwe stichtingen ('nee, tenzij'). Desondanks blijkt de stichtingsvorm voor het Rijk nog steeds een toegevoegde waarde te hebben, ook na de instelling van het stichtingenkader. Het oprichten van een stichting biedt ministeries de mogelijkheid om publieke belangen te behartigen op enige afstand tot de minister. De stichtingsvorm komt in beeld wanneer gezocht wordt naar een combinatie van gepaste afstand tot het Rijk en enige vorm van invloed door het Rijk. De privaatrechtelijke vorm van een stichting is daarbij doorslaggevend. Er wordt met name gekozen voor de oprichting van stichtingen voor het vormgeven van publieke-private samenwerking, het garanderen van onafhankelijkheid ten opzichte van betrokken partijen of van onafhankelijkheid ten aanzien van politiek gevoelige onderwerpen.

Het is nodig om zicht te houden op stichtingen waarmee het Rijk een oprichtingsrelatie heeft, ook als zij verder op afstand komen te staan van stichtingen tot het Rijk

Al in 2011 constateerde de ARK dat overzicht over het geheel aan overheidsstichtingen ontbrak en adviseerde hij de Minister van Financiën om een openbaar en actueel overzicht bij te houden van overheidsstichtingen. Toen waren dit ca. 275 stichtingen met een collectief financieel belang van 6 miljard euro. Inmiddels is dit aantal verder gegroeid. Nu, tien jaar verder, is er nog altijd geen Rijksbreed overzicht van overheidsstichtingen.

Overheidsstichtingen staan per definitie op afstand van het Rijk en voor veel stichtingen geldt dat zij tijdens hun levensloop verder op afstand komen te staan: ministeries zijn doorgaans nauw betrokken bij oprichting, waarna een stichting in veel gevallen steeds meer op eigen benen komt te staan en de betrokkenheid van het ministerie geleidelijk aan afneemt. Dit maakt dat de meeste departementen een deel van de door hen opgerichte stichtingen niet (meer) herkent als overheidsstichting. In de praktijk is er dan geen sprake meer van enige vorm van samenwerking. Het is desondanks toch goed mogelijk dat er nog sprake is van een formele relatie op basis van bevoegdheden van de minister die in de statuten van de stichting zijn opgenomen. Juist daarom is het voor het Rijk van belang om zicht te houden op de relaties die zij al dan niet hebben met overheidsstichtingen en periodiek tegen het licht te houden of die relaties en de bevoegdheden van de minister daarin nog passen. In de onderzoeksopzet is, naast de evaluatie van het stichtingenkader, ook aandacht voor de relatie tussen stichting en departement na de oprichting. Verderop in dit hoofdstuk wordt dit nader beschreven.

Het stichtingenkader heeft drie hoofddoelen

Het is kabinetsbeleid dat voor de uitvoering van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur verdient boven een privaatrechtelijke vorm zoals een stichting⁵. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. Voor deze uitzonderingsgevallen geldt dat de betreffende minister aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen. Het stichtingenkader biedt overwegingen voor het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting, in uitzondering op het uitgangspunt dat het Rijk niet betrokken is bij de oprichting van stichtingen. Ook beschrijft het kader de procedure die moet worden gevolgd bij oprichting van een overheidsstichting, en noemt het kader de bevoegdheden die geregeld moeten of kunnen worden bij het aangaan van een oprichtingsrelatie.

Het doel van het kader voor stichtingen bestaat daarmee uit drie onderdelen:

1. Het uniformeren en verhelderen van de afwegingen om een stichting op te richten. Kernpunt hierbij is om het (doen) oprichten van stichtingen alleen in uitzonderingsgevallen toe te staan.
2. Het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting van een stichting.
3. Het verhelderen van de bevoegdheden van de minister die geregeld moeten of kunnen worden.

Het stichtingenkader richt zich in tegenstelling tot andere kaders uitsluitend op privaatrechtelijke organisaties

Het kader stelt dat "voorkomen moet worden dat bepaalde wettelijke regels, zoals de Awb, de wet openbaarheid bestuur en de CW, niet gelden voor de uitvoering van een overheidsstaak alleen omdat deze wordt verricht door een privaatrechtelijke stichting". Met andere woorden, overheidsstichtingen zouden niet de functie van andere publiekrechtelijke rechtspersonen op moeten vangen door een *publieke taak* uit te voeren. In tegenstelling tot andere kaders die in de brede evaluatie worden onderzocht, gelden de procedures van het stichtingenkader voor privaatrechtelijke organisatie die een *publiek belang* behartigen. Tegelijkertijd kent het stichtingenkader ook overeenkomsten met andere kaders voor rijksorganisaties op afstand, zoals de zoektocht naar de juiste balans tussen zelfstandigheid en de wens om voldoende grip en sturing te houden. De overeenkomsten worden het best samengevat in de vijf overkoepelende thema's van de brede evaluatie. Verderop in de rapportage is de relatie tussen de verkenning naar het stichtingenkader en de brede evaluatie toegelicht en in Bijlage D zijn de vijf thema's uitgebreid beschreven.

Deze verkenning naar het stichtingenkader is zowel evaluatief als exploratief van aard

Het hoofddoel van de verkenning van het stichtingenkader is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stichtingenkader. De hoofdvraag luidt dan ook:

Welke invloed heeft het (bestaan van het) stichtingenkader op de oprichtings- en samenwerkingsrelatie tussen departementen en stichtingen?

⁵ Stichtingenkader, p. 3

We beantwoorden deze hoofdvraag door middel van een **evaluatief onderzoek** dat zich richt op de inhoud en doelen zoals opgenomen in het stichtingenkader. Een overzicht van de deelvragen van dit onderzoek staat in bijlage B. In navolging van het onderscheid dat ook is gemaakt in andere deelonderzoeken van de brede evaluatie, kijken we in dit deelonderzoek naar de volgende niveaus:

- ▶ **Vormgeving** van het kader: welke keuzes zijn gemaakt bij het opstellen van het kader, welke doelen zijn ermee beoogd?
- ▶ **Toepassing** van het kader: hoe wordt het kader toegepast in de praktijk, hoe bekend is het en zijn de bepalingen van het stichtingenkader vertaald in (inter)departementale procedures voor de omgang met stichtingen?
- ▶ **Praktijkwerking**: welke betekenis heeft het kader voor de praktijk? Welke rol speelt het en wat zijn ervaringen van kernspelers? Worden de doelstellingen van het kader bereikt in de praktijk?

Naast evaluatief onderzoek hebben we in deze verkenning ook **exploratief onderzoek** uitgevoerd. Financiën, als kadersteller, heeft aangegeven dat zij naast het evaluatief onderzoek naar de doeltreffendheid van het stichtingenkader ook behoefte heeft aan meer inzicht in de (samenwerkings)- relatie tussen stichtingen en departementen. Aanvullend op de evaluatie gaat dit onderzoek daarom ook meer verkennend (exploratief) in op de manier waarop de relatie tussen ministeries en stichtingen is vormgegeven en uitpakt in de praktijk. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

1.2 Onderzoeksaanpak

We hebben aandacht voor oprichting van stichtingen én voor inrichting van de governance

Het stichtingenkader heeft betrekking op het (al dan niet) *oprichten* van overheidsstichtingen. Het kader focust op de afwegingen rondom en procedure voor oprichting van stichtingen. Het kader bevat echter geen *verplichtende* bepalingen met betrekking tot de vormgeving van de governancerelatie tussen departementen en opgerichte stichtingen (over bijvoorbeeld sturing, toezicht en verantwoording), terwijl ook die bepalend zijn voor de rol die overheidsstichtingen spelen in een democratische rechtsstaat. Daarom zijn we in het exploratieve deel van dit onderzoek ingegaan op de praktijk van de governancerelatie tussen departementen en stichtingen.

De vijf thema's van de brede evaluatie

De ministeries van BZK en Financiën hebben voor de brede evaluatie vijf overkoepelende thema's meegegeven. Deze vijf thema's zijn geselecteerd als centrale onderwerpen met betrekking tot (het actuele debat rond) rijksorganisaties op afstand. Tijdens de verkenning naar de governancerelatie tussen departementen en stichtingen hebben we de vijf thema's een centrale plek gegeven. In bijlage D staat een uitgebreide beschrijving van deze thema's.

Door middel van evaluatief en exploratief onderzoek hebben we daarom beide dimensies onderzocht: de oprichting van stichtingen en de invulling van governance. In de praktijk betekent dit dat we niet alleen hebben gekeken naar hoe (sinds de instelling van het

stichtingenkader) is omgegaan met het oprichten van stichtingen, maar ook naar hoe de relatie tussen departementen en stichtingen is vormgegeven.

In bijlage C staat het analysekader waarin concrete indicatoren voor het onderzoek zijn beschreven. De indicatoren in dit analysekader zijn een vertaling van de onderzoeksvragen van de drie onderzoeksniveaus (vormgeving, toepassing en praktijkwerking) en de verkenning van de governancerelatie. In het analysekader zijn de vijf overkoepelende thema's van de brede evaluatie tevens verwerkt.

In de verkenning naar het kader voor stichtingen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

1. Documentstudie en algemene interviews
2. Survey onder overheidsstichtingen
3. Casusonderzoek naar negen stichtingen

Documentstudie en algemene interviews boden inzicht in het overheidsstichtingenlandschap en de toepassing en praktijkwerking van het stichtingenkader

Aan de start van deze verkenning hebben we documentstudie ingezet om in detail te onderzoeken wat in het stichtingenkader is bepaald en wat hiervan de achterliggende doelstelling (beleidstheorie) is. Aanvullend hebben we in bestaande literatuur onderzocht wat al bekend is over de werking van het stichtingenkader. Ook hebben we met behulp van Financiën de stichtingen in kaart gebracht waar departementen een oprichtingsrelatie mee hebben. Slechts een deel van deze stichtingen is bekend bij de departementen – deels omdat het zicht bij ministeries op aan hen gelieerde stichtingen niet altijd volledig is, en deels omdat het overzicht niet meer volledig actueel is vanwege stichtingen die bijvoorbeeld relatief recent zijn opgeheven of gefuseerd. Het creëren van dit overzicht heeft enerzijds geholpen bij het maken van de casusselectie en anderzijds een beeld verschaft van de bekendheid van departementen met de stichtingen waar zij een oprichtingsrelatie mee hebben.

We hebben interviews gehouden met de aanspreekpunten van departementen in relatie tot het stichtingenkader, met Financiën en BZK als kaderstellers, met de ARK als overlegorgaan in het kader van de Comptabiliteitswet⁶ en met een expert op het gebied van publiek-private samenwerking. In Bijlage E staat een overzicht van de gesprekspartners. De gesprekken hadden tot doel om het feitenmateriaal dat in de documentstudie was verzameld verder te verdiepen. In eerste instantie dienden de gesprekken om de stand van het overheidsstichtingenlandschap te duiden: welke overheidsstichtingen er zijn, wat er in brede zin speelt bij deze stichtingen en wat het huidige beeld is van de relatie tussen Financiën, de vakdepartementen en de stichtingen. Ook ging het om het functioneren van het stichtingenkader in de praktijk en het ophalen van voorkomende vraagstukken ter voorbereiding op het casusonderzoek.

De survey heeft bijgedragen aan een rijker beeld van het stichtingenlandschap

Op basis van het overzicht van overheidsstichtingen van Financiën is door de departementen een survey uitgezet onder de stichtingen die aan hen gelieerd zijn. In de survey zijn vragen

⁶ Conform de CW (2016) dient de minister overleg te voeren met de ARK over het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen.

opgenomen om de algemene kenmerken van stichtingen te achterhalen. Ook zijn vragen geformuleerd over de toepassing en praktijkwerking van het stichtingenkader en de governancerelatie met het departement. Met de survey is het overzicht van overheidsstichtingen bij departementen geactualiseerd. Daarnaast zijn de resultaten van de survey gebruikt ter voorbereiding op het casuonderzoek. Het uitzetten van de survey verliep moeizaam omdat het overzicht van Financiën niet volledig actueel meer was en omdat departementen aangaven dat een deel van de stichtingen waarmee zij een oprichtingsrelatie hebben in de loop der jaren uit beeld is geraakt. Mede om deze reden hebben slechts 38 stichtingen de vragenlijst ingevuld⁷. Doordat een beperkt aantal stichtingen de survey heeft ingevuld, konden de resultaten niet gebruikt worden om een representatief beeld te schetsen. De resultaten van de survey zijn in deze rapportage daarom niet als bevindingen gepresenteerd. Wel bood het proces rondom het uitzetten van de survey inzicht in de relatie die departementen (al dan niet) met door hen opgerichte stichtingen onderhouden. Daarnaast heeft dit proces bijgedragen aan het actualiseren van het overzicht van stichtingen die door de overheid zijn opgericht.

In het casuonderzoek is de werking van het stichtingenkader nader onderzocht en een verkenning uitgevoerd naar de governancerelatie tussen departementen en stichtingen

De laatste stap in deze verkenning bestond uit een casuonderzoek onder negen stichtingen waar de overheid betrokken was bij de oprichting. We hebben de casussen geselecteerd op basis van documentonderzoek, de algemene interviews en de resultaten van de survey. Op basis van enkele selectiecriteria voor de casuselectie hebben we negen casussen geselecteerd.

Enkele selectiecriteria zijn aan de start van het onderzoek vastgesteld⁸. Het gaat om de volgende criteria:

- ▶ Oprichtingsjaar
- ▶ Verbonden departement
- ▶ Vorm van oprichten
- ▶ Omvang van de stichting

Daarnaast zijn uit de algemene interviews en documentstudie verschillende onderzoeksthema's gekomen die relevant werden geacht voor het casuonderzoek. Deze onderzoeksthema's zijn ter toetsing voorgelegd aan de gesprekspartners uit de algemene interviews. Een aanvullend selectie criterium was dat zoveel mogelijk van deze thema's binnen de casuselectie onderzocht konden worden. Het gaat om de volgende thema's:

- ▶ Voor 2006 opgericht
- ▶ Tevens een rechtspersoon met een wettelijke taak
- ▶ Meerdere departementen betrokken bij de oprichting van de stichting
- ▶ Een ambtenaar in het bestuur van de stichting
- ▶ Kritische opmerkingen van ARK en Financiën bij het voorstel tot oprichten van de stichting
- ▶ Stichtingenkader niet gevolgd bij de oprichting van de stichting
- ▶ Er was sprake van onduidelijkheid over het begrip 'doen oprichten'
- ▶ Het departement is betrokken bij de problematiek van de stichting

⁷ De *response rate* is onbekend omdat het nog niet gelukt is te achterhalen hoeveel stichtingen de survey hebben ontvangen.

⁸ Omdat de inhoudelijke taken van stichtingen dusdanig uiteenlopen, was het praktisch niet haalbaar om dit als selectie criterium op te nemen. Wel blijkt uit de uiteindelijke casuselectie een variatie aan inhoudelijke taken.

- ▶ De kaderstelling van de stichting is tijdens de levensduur veranderd
- ▶ De stichting is opgeheven of er is een voornemen tot opheffing van de stichting
- ▶ De subsidierelatie tussen de stichting en het departement is gewijzigd
- ▶ De statuten van de stichting zijn gewijzigd, met specifieke aandacht voor de bevoegdheden van de desbetreffende minister

Het is niet de bedoeling geweest om met de selectiecriteria een representatief beeld te schetsen van alle 300 overheidsstichtingen. Het doel van de selectiecriteria was een variatie in kenmerken van stichtingen en thema's rondom kaderstelling en samenwerking. De casusselectie is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever. De casussen zijn praktijkvoorbeelden waarmee we de aandachtspunten vanuit de algemene interviews nader hebben onderzocht. In iedere casus stond een specifiek onderzoeksthema centraal – uit de lijst hierboven. We hebben documentstudie uitgevoerd om per casus te achterhalen hoe de governance en inrichting van de specifieke stichting zich verhoudt tot het stichtingenkader. Daarnaast hebben we een verdiepend groepsinterview met vertegenwoordigers van stichting en departement gehouden om bevindingen uit de documentstudie te toetsen en vraagstukken rondom oprichting en governance te bespreken. Een feitelijke beschrijving van de casussen is opgenomen in bijlage A. Hieronder staat het overzicht van de negen casussen.

	Naam stichting	Onderzoeksthema
1	Global Center on Adaptation (GCA)	Gemaakte afwegingen bij kritische opmerkingen van ARK en Financiën bij het voorstel tot oprichten van de stichting
2	Continuïteit Royal IHC (Stichting Continuïteit IHC)	Onduidelijkheid over het begrip 'doen oprichten'
3	Jongeren Op Gezond Gewicht (JOGG)	Statutaire wijzigingen tijdens levensduur
4	Samenwerkingsverband van Bronhouders voor Basisregistratie Grootchalige Topografie (SVB-BGT)	Governancerelatie bij betrokkenheid van meerdere departementen
5	Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV)	Stichtingenkader niet gevolgd
6	Administratiekantoor beheer financiële instellingen (NLFI)	Invloed van wettelijke taak op oprichting en governancerelatie
7	ProDemos	Praktijkwerking governancerelatie bij incidenten
8	Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	Groei in omvang tijdens levensduur
9	Nuffic	Wijziging van kaderstelling tijdens levensduur

Analyse van onderzoeksdata

De verwerking van de data uit documenten en interviews tot de bevindingen en conclusies in deze rapportage heeft op een gestructureerde manier plaatsgevonden. Hieronder beschrijven we hoe we daarbij te werk zijn gegaan.

De eerste ronde gesprekken hebben we gevoerd met departementale aanspreekpunten voor het stichtingenkader, de ARK, Financiën en BZK. In deze gesprekken zijn de vormgeving, toepassing en praktijkwerking van het stichtingenkader besproken, in algemene zin.

De voor het casuonderzoek gevoerde gesprekken zijn vertaald in casusbeschrijvingen, die voor de herleidbaarheid van onze bevindingen in de bijlage zijn opgenomen. Die casusbeschrijvingen kennen een vaste structuur, waarin de verschillende elementen die voor de doelstelling van dit onderzoek van belang zijn, zijn vevat (oprichtingsrelatie, governancerelatie en het specifieke onderzoeksthema). De casusbeschrijvingen zijn door de onderzoekers geschreven op basis van de gevoerde (groeps)interviews en bestudeerde documenten per casus. Voorbeelden van dit soort documenten zijn de statuten van de stichting, evaluaties van de subsidierelatie tussen ministerie en stichting en documenten waarin samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd. De casusbeschrijvingen zijn teruggelegd bij onze gesprekspartners aan zowel de kant van stichtingen als ministeries. Zij hebben de beschrijvingen gecheckt op feitelijke juistheid, en hebben in een aantal gevallen suggesties gedaan om feitelijke juistheid te garanderen. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de verwerking van die suggesties.

Bij de analyse van de data uit interviews en documenten zijn we als volgt te werk gegaan:

- ▶ De basis voor de analyse werd gevormd door gespreksverslagen van de afgenomen interviews en de casusbeschrijvingen. Onze tussentijdse bevindingen uit de eerste ronde interviews hebben we ter toetsing voorgelegd aan de desbetreffende gesprekspartners tijdens een gezamenlijke bijeenkomst. Daarnaast hebben we de casusbeschrijvingen ter verificatie terug gelegd bij gesprekspartners. Hierdoor konden we erop vertrouwen dat we gesprekspartners goed hebben begrepen en ons in de analyse hierop baseren.
- ▶ Een belangrijk uitgangspunt voor de analyse was dat we opbrengsten pas kenmerkten als bevinding als zij werden ondersteund door meerdere datapunten – met andere woorden: als een bewering door meerdere gesprekspartners wordt ondersteund of deze werd geschraagd door een andere, bijvoorbeeld schriftelijke, bron.
- ▶ Een ander belangrijk uitgangspunt was dat we in onze analyse recht willen doen aan de pluriformiteit in het stichtingenlandschap. Daarom hebben we aan de hand van kaders in de tekst van dit rapport specifieke voorbeelden gegeven van fenomenen die we zijn tegengekomen in dit onderzoek. Ook hebben we in hoofdstuk 5.1 expliciet aandacht besteed aan de (soorten) verschillen in de governancerelatie tussen stichtingen en ministeries. Op die manier hebben we geprobeerd de nodige nuance in onze bevindingen aan te brengen.
- ▶ De eerste ronde gesprekken met de departementale aanspreekpunten, de ARK, Financiën en BZK vormden de basis voor de bevindingen uit hoofdstuk 2, 3 en 4 over het stichtingenkader. De interviews voor het casuonderzoek waren exemplarisch en onderbouwend voor de bevindingen uit de eerste ronde interviews. In de bevindingen van hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt daarom geregeld verwezen naar specifieke casussen.
- ▶ De basis voor hoofdstuk 5.2 is een analyse van de bevindingen uit de interviews die we hebben geordend aan de hand van de vijf centrale onderzoeksthema's. Hiertoe hebben we per casus de belangrijkste inzichten / opbrengsten per thema geïnventariseerd. Op die manier konden we de opbrengsten van de verschillende gesprekken goed onderling vergelijken en verschillen in antwoorden tussen respondenten toetsen. Deze codering vormde de basis voor het opbouwen van de in 5.2 gepresenteerde inzichten.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd. De hoofdstukken 2, 3 en 4 beschrijven de bevindingen van het evaluatieve onderzoek:

- ▶ In hoofdstuk 2 beschrijven we de bevindingen over de **vormgeving** van het stichtingenkader.
- ▶ Vervolgens schetsen we in hoofdstuk 3 de **toepassing** van het stichtingenkader.
- ▶ Het vierde hoofdstuk gaat in op de **praktijkwerking** van het stichtingenkader.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de governancerelatie tussen departementen en stichtingen, het exploratieve deel van het onderzoek. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.

/ 2 Vormgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van het stichtingenkader. Het gaat in op de aanleiding voor het instellen van het stichtingenkader, de wijze waarop het stichtingenkader is opgesteld en de beoogde doelen die in het kader staan beschreven.

2.1 Stichtingen en overheidsstichtingen

Stichtingen zijn een privaatrechtelijke rechtspersoon

Volgens het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) is een stichting een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, die geen leden kent en die beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Als gevolg van artikel 2:3 uit het BW hebben stichtingen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat zij zelfstandig rechten kunnen verkrijgen en verplichtingen kunnen aangaan en dat voor hen zoveel mogelijk hetzelfde geldt als voor natuurlijke personen.

De stichting is een rechtspersoon waarvan de kenmerken en de wijze van totstandbrenging zijn vastgelegd in het BW. Stichtingen kunnen ook taken uitvoeren als zbo of als rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Ook kunnen zbo's of rwt's als stichting zijn vormgegeven. Het stichtingenkader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon "stichting".

Betrokkenheid van de Rijksoverheid bij oprichting van de stichting is de kern van de definitie van een overheidsstichting

Voor de definitie van een overheidsstichting volgen we het onderzoeksrapport van de ARK 'Zicht op overheidsstichtingen'. De ARK verstaat onder een overheidsstichting een stichting die de Staat heeft opgericht, mede heeft opgericht of heeft doen oprichten. Deze definitie sluit aan bij artikel 4.7 lid 1A van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Het Stichtingenkader beschrijft de drie typen oprichtingsrelaties, die zich als volgt laten samenvatten:

- ▶ Er is sprake van **oprichting** door de overheid als de Staat als enige betrokkene een nieuwe stichting opricht, en de Staat als enige organisatie zorgdraagt voor het instellen van een privaatrechtelijke rechtspersoon;
- ▶ Er is sprake van **mede-oprichting** door de overheid als de Staat samen met andere (al dan niet bestuurlijke) partijen een stichting opricht, en er in de akte van oprichting sprake is van meerdere oprichters;
- ▶ Het Rijk kan tot slot anderen bewegen om een stichting op te richten. De term '**doen oprichten**' heeft betrekking op die gevallen waarin de Staat anderen ertoe aanzet een stichting op te richten, wat al dan niet gepaard gaat met het verschaffen van startkapitaal of andere bijzondere voordelen of gevallen waarin de Staat invloed uitoefent op de totstandkoming van een stichting (bijvoorbeeld afname- of afzetgaranties). Onderscheidend voor deze variant is dat er zodanig specifieke afspraken worden gemaakt met de oprichters van een stichting, dat men aanneemt dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou komen. Deze laatste variant is geïntroduceerd om te

voorkomen dat instellingsprocedures werden omzeild door een stroman in te zetten die namens de overheid een stichting opricht.

Overheidsstichtingen onderscheiden zich van particuliere stichtingen omdat de betrokkenheid van het Rijk bij de oprichting aangeeft dat departementen ermee een publiek belang willen dienen. Gegeven zijn inhoudelijke betrokkenheid bij de oprichting van een overheidsstichting, ligt er een verantwoordelijkheid bij de minister om de op- en inrichting van die stichting goed te regelen.

2.2 Achtergrond, inhoud en doelen van het kader

Verschillende onderzoeken over het gebruik van stichtingen door de Rijksoverheid droegen bij aan de instelling van het stichtingenkader

In 2005 informeerde de Minister van Financiën de Tweede Kamer over de resultaten van een inventarisatie naar het gebruik van de rechtsvorm stichtingen door bewindspersonen. In die inventarisatie worden een aantal conclusies getrokken. In het stichtingenkader zijn deze conclusies als volgt verwoord.

- ▶ Argumenten om uiteindelijk over te gaan tot het oprichten van een stichting zijn legio.
- ▶ De mate van betrokkenheid van de overheid verschilt sterk.
- ▶ De wijze waarop de overheid invloed heeft op stichtingen verschilt sterk.
- ▶ De wettelijke procedure (destijds artikel 34 Cw 2001) die gevolgd dient te worden voordat een stichting kan worden opgericht is niet altijd voldoende bekend.

Met betrekking tot het laatste punt blijkt uit de inventarisatie dat van de 209 in de periode 1991–2003 opgerichte stichtingen het voornemen tot oprichting bij 18 stichtingen niet en bij 15 te laat bij de Tweede Kamer is voorgehangen, conform de procedure van (destijds) artikel 34 van de Cw 2001.

Daarnaast blijkt uit de inventarisatie dat per stichting sterk verschilt welke bevoegdheden van de minister worden opgenomen in de statuten. De inventarisatie noemt 16 bepalingen die het meest frequent worden opgenomen in statuten van stichtingen; het aantal gevallen waarin die bepalingen worden opgenomen loopt uiteen van circa 5% tot circa 75%.

Naast deze inventarisatie zijn de resultaten van het IBO Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO VOR ofwel commissie-Kohnstamm, 2004) van belang. De commissie-Kohnstamm trekt een aantal conclusies over overheidsstichtingen:

- ▶ Ten eerste is relevant dat in sommige gevallen een minister betrokken is via de statuten doordat een ambtenaar een plek in het bestuur heeft. Daardoor is er onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, aangezien het organisatiebelang van de stichting en het bredere publieke belang kunnen verschillen.
- ▶ Ten tweede geeft de commissie aan dat het wenselijk is dat "de overheid in beginsel niet meer optreedt als (mede)oprichter van een stichting, en dat een minister of zijn hiërarchisch ondergeschikten niet meer in een bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon benoembaar zijn noch statutaire bevoegdheden mogen hebben."
- ▶ Ten derde benoemt de commissie dat de voorhangprocedure (vanuit destijds de Cw 2001 art. 34) niet volstaat, en adviseert een zwaardere procedure in te richten. Daarbij moet het parlement een explicietere rol krijgen in het meebeslissen over de wenselijkheid van het oprichten van een privaatrechtelijk rechtspersoon.

In de kabinetsreactie in 2005 beschrijft het kabinet haar standpunt dat:

- ▶ het kabinet er veel voor voelt dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen
- ▶ de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van deze privaatrechtelijke rechtspersonen op gespannen voet kan staan met het door hem te behartigen algemeen belang
- ▶ het niet uit te sluiten valt dat er zich situaties voordoen waarbij participatie door de overheid in een stichting nuttig is. In bepaalde gevallen (en dan onder voorwaarden) kan een andere relatie dan louter een subsidierelatie met een stichting gewenst zijn.

Het stichtingenkader bevat overwegingen voor de oprichting van een overheidsstichting

In reactie op bovenstaande heeft de Minister van Financiën in 2006 het stichtingenkader opgesteld. De achtergrond van het kader is dat voor het uitvoeren van overheidstaken een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur heeft. In beginsel dient het Rijk daarom geen betrokkenheid te hebben bij het oprichten van stichtingen. In sommige situaties vindt een ministerie de oprichting van een stichting echter noodzakelijk voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen, en zijn er geen publiekrechtelijke alternatieven of een subsidierelatie met een bestaande rechtspersoon wenselijk of mogelijk. De betreffende minister moet dan aannemelijk maken dat sprake is van een uitzondering die legitimeert dat het Rijk wél een oprichtingsrelatie aangaat met een stichting. Het stichtingenkader biedt uitgangspunten voor het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting, en geeft aan welke bevoegdheden in dat geval geregeld moeten of kunnen worden. Hieronder staan twee voorbeelden van normen die in hoofdstuk 3 van het stichtingenkader zijn opgenomen. Deze uitgangspunten vormen handvaten in het (toetsings)proces dat wordt doorlopen bij oprichting.

Karakter van handelingen

Welke taken of activiteiten gaat de stichting uitvoeren?

Norm: er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht in een stichting

Ministeriële verantwoordelijkheid

Welke verhouding tot de verantwoordelijke minister is gewenst? Moeten alle handelingen gecontroleerd kunnen worden, of is een zekere vrijheidsmarge nodig en mogelijk?

Norm: als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm.

Ook bevat het stichtingenkader aanwijzingen voor welke ministeriële bevoegdheden geregeld kunnen worden in de statuten, en wanneer die wel en niet passend zijn. De achtergrond daarvan is dat een privaatrechtelijke stichting in principe juridisch enkel gebonden kan zijn aan zijn eigen statuten en niet aan publiekrechtelijke bepalingen. Daarom zijn de statuten hét aangrijpingspunt om bevoegdheden van de minister te verankeren – op een andere manier is dat in principe niet mogelijk.

Enkele bevoegdheden zijn reeds verplicht volgens andere geldende kaders, zoals die bij een subsidieregeling. Indien de minister het nodig acht om aanvullende bevoegdheden op te nemen in de statuten dient hoofdstuk 5 van het stichtingenkader als handvat. Onderstaand voorbeeld beschrijft een aantal van de aanwijzingen uit dit hoofdstuk:

Goed bestuur

Het stichtingenkader stelt onder andere dat in de statuten een bevoegdheid voor de minister opgenomen kan worden om bestuursleden van een stichting te benoemen, schorsen en ontslaan. Dit is in het geval dat "de minister een zekere verantwoordelijkheid wil nemen voor de continuïteit en kwaliteit van het functioneren van de stichting." Het kader noemt echter ook dat het vastleggen van deze zeggenschap ertoe kan leiden dat de minister "ook ter verantwoording geroepen kan worden bij het wel of niet (juist) toepassen van deze bevoegdheid". Daarom adviseert het kader om "terughoudend met deze bevoegdheid om te gaan". Dit soort richtlijnen zijn ook opgenomen voor onderwerpen als een 'algemeen inlichtingenrecht' voor de minister, het lidmaatschap van ambtenaren in het bestuur, of de verplichting voor een stichting om goedkeuring van de minister te krijgen bij (zwaarwegende) statutenwijzigingen.

Het kader benoemt de verplichting om de uitzonderingsmogelijkheid om een stichting op te richten niet op oneigenlijke gronden te gebruiken. Het moet voorkomen worden dat wettelijke bepalingen, zoals verwoord in bijvoorbeeld de Awb, de Wob en de Cw, niet gelden voor de uitvoering van een overheidstaak alleen omdat deze wordt verricht door een privaatrechtelijke stichting en niet door een overheidsinstantie of een zbo (hoofdstuk 2, afweging 4 van het kader).

Het stichtingenkader heeft drie hoofddoelen

In het kader zijn de doelen zoals hierboven beschreven niet expliciet opgenomen. Uit de inhoud van het kader, samen met de hierboven beschreven achtergrond, maken we op dat het kader tenminste moet bijdragen aan:

- ▶ Het uniformeren en verhelderen van de afwegingen om een stichting op te richten (hoofdstukken 3 en 4 van het kader gaan hierop in). Kernpunt hierbij is, zoals hierboven benoemd, om het (doen) oprichten van stichtingen alleen in uitzonderingsgevallen toe te staan ('nee, tenzij').
- ▶ Het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting van een stichting. Onderdeel daarvan is het doel te zorgen dat het parlement explicieter meebeslist over de (on)wenselijkheid van de oprichting en de wijze waarop de relatie tussen Rijk en stichting is vormgegeven (hoofdstuk 6 van het kader gaat hierop in).⁹
- ▶ Het verhelderen van de bevoegdheden van de minister die geregeld zouden moeten of kunnen worden bij oprichting van een stichting (hoofdstuk 5 van het kader gaat hierop in).

⁹ Op grond van de CW moet het parlement betrokken worden wanneer er sprake is van beperking van haar budgetrecht door overdracht van middelen/bevoegdheden naar een private partij.

Het stichtingenkader beschrijft de te volgen procedure voor de oprichting van stichtingen

Het stichtingenkader bevat, behalve inhoudelijke afwegingen rondom de mogelijke oprichting van overheidsstichtingen, ook de procedure die beleidsdirecties moeten volgen die oprichting van een stichting overwegen. De figuur hieronder bevat een schematische weergave van deze procedure.



Figuur 1 - Procedure voor oprichting overheidsstichting zoals neergelegd in het Stichtingenkader

Het stichtingenkader in relatie tot de CW en de Awb¹⁰

Juridisch gezien kent het stichtingenkader geen wettelijke verplichting. Het is een uitwerking van de bij wet vastgelegde bepalingen in de CW over de oprichting van stichtingen. De CW schrijft enkel de vijfde stap in de figuur hierboven voor, namelijk de voorhangprocedure. De eerste vier processtappen in het stichtingenkader bieden overwegingen en handvatten voor departementen om de voorhangprocedure voor te bereiden en hier op een juiste manier invulling aan te geven.

In hoofdstuk 5 van het stichtingenkader staat beschreven welke bevoegdheden de Awb voorschrijft aan subsidieverstrekkende organen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid van de minister om een uitvoeringsovereenkomst te doen opstellen. Het stichtingenkader geeft expliciet aan dat deze bevoegdheden niet in de statuten vastgelegd hoeven te worden bij stichtingen die een subsidie ontvangen van het Rijk. Daarnaast "verdient het de aanbeveling om zoveel mogelijk te volstaan met deze in de Awb geregelde bevoegdheden". Met andere woorden, het stichtingenkader adviseert departementen de governance-afspraken met een op te richten stichting die een subsidie ontvangt zoveel mogelijk langs de lijnen van de kaderstelling rondom subsidies vorm te geven. Wel geeft het stichtingenkader, wanneer dit wenselijk wordt geacht, aanwijzingen voor het opnemen van aanvullende bepalingen in de statuten van een stichting

¹⁰ Comptabiliteitswet (2016), artikel 4.7 lid 1A en Algemene wet bestuursrecht (2021), artikel 4

/ 3 Toepassing

Hoofdstuk 3 gaat in op de toepassing van het stichtingenkader. Het stichtingenkader is een uitwerking van de procedures die in de CW zijn vastgelegd over het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. De wijze waarop departementen invulling geven aan de procedures die zijn voorgeschreven in de CW is een belangrijk onderdeel van de toepassing van het stichtingenkader. Daarnaast is de bekendheid van het kader binnen het Rijk onderdeel van dit hoofdstuk.

3.1 Procedures voor de oprichting van stichtingen

Departementen gebruiken het stichtingenkader bij de afweging om een stichting op te richten

Wanneer departementen het voornemen hebben om betrokken te zijn bij de oprichting van een stichting, geven ze aan dat ze een bewuste afweging maken voordat ze overgaan tot oprichting van de stichting. Gesprekspartners bij departementen geven aan dat zij bij het oprichten van stichtingen de afweging hebben gemaakt of een andere (publiekrechtelijke) rechtsvorm mogelijk is. Ze onderzoeken dan ook of er andere alternatieven dan oprichting van een rechtspersoon passend zijn, denk bijvoorbeeld aan een convenant. Over het voornemen om betrokken te zijn bij de oprichting van een stichting vindt meestal al in een vroeg stadium informeel overleg plaats met Financiën. Daarmee winnen de departementen informatie in over de procedures en de te maken inhoudelijke afwegingen. In de afweging om een stichting op te richten nemen departementen de uitgangspunten en daarbij horende normen mee voor het oprichten van een stichting, die in hoofdstuk 3 van het stichtingenkader zijn beschreven. Een keuze voor de stichtingsvorm wordt met een voornemen tot oprichten van een stichting bekend gemaakt aan de Tweede Kamer, met een beschrijving van de gemaakte afwegingen. Bijvoorbeeld in de Kamerbrief over de oprichting van SVB-BGT¹¹ zijn de gemaakte afwegingen bij de keuze voor een stichtingsvorm helder beschreven.

Procedures voor oprichting van stichtingen staan helder beschreven in het stichtingenkader

Departementen volgen het stichtingenkader op uniforme wijze. In de voor dit onderzoek gevoerde interviews komt naar voren dat het stichtingenkader over het algemeen zoals beoogd wordt betrokken bij het opstellen van de statuten en neerleggen van de ministeriële bevoegdheden. Het casusonderzoek laat zien dat bij vijf van de zeven stichtingen die na instelling van het stichtingenkader zijn opgericht, in de statuten is opgenomen dat voor een statutenwijziging de voorafgaande instemming van de minister nodig is. Dit is een optionele bepaling die ook in het stichtingenkader vermeld staat. Ook wanneer wordt afgeweken van de normen in het stichtingenkader, is te zien dat die keuze uitgebreid wordt gemotiveerd. Dat laat zien dat departementen zich in deze gevallen goed bewust zijn van de inhoud van het stichtingenkader en van het normatieve karakter van de bepalingen ervan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna IenW) toen bij de

¹¹ Kamerstukken 33 808, A/Nr 1 (vergaderjaar 2013-2014)

oprichting van stichting Global Center on Adaptation er de wens was om een ambtenaar te benoemen in het bestuur. In het kader op pagina 24 is dit voorbeeld uitgebreid beschreven. De rol van de ARK en Financiën is bij iedere oprichting en voor ieder departement hetzelfde, en ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verloopt in iedere situatie op dezelfde manier. Hoewel BZK als onderdeel van de Toetsingscommissie ieder voorstel voor het oprichten van een stichting beoordeelt, is de rol van het departement in de praktijk zeer beperkt. BZK voert geen actieve controle op het oprichtingsvoorstel uit, maar baseert zich op de expertise van de ARK en Financiën op dit thema.

De betrokkenheid van departementen tijdens de levensduur hangt af van de ministeriële bevoegdheden die bij oprichting van stichtingen in de statuten zijn opgenomen

In overeenstemming met hoofdstuk 5 van het stichtingenkader verschilt per situatie welke (aanvullende) ministeriële bevoegdheden richting de stichting in de statuten van de stichting worden opgenomen. In de meeste gevallen is een bepaling opgenomen dat een statutenwijziging, waaronder aanpassingen van het doel van de stichting, de voorafgaande instemming van de minister behoeft. Ook is in de statuten van de meeste stichtingen opgenomen dat de ontbinding van stichtingen de instemming van de minister behoeft. Bij dit soort bevoegdheden is de minister alleen bij uitzondering, en niet op regelmatige basis, betrokken bij de besluitvorming over de stichting. Bij sommige stichtingen heeft de minister een nauwere betrokkenheid bij de besluiten die de stichting neemt. Hierna volgen twee voorbeelden van betrokkenheid bij uitzondering (JOGG) en betrokkenheid op regelmatige basis (NLFI).

Jongeren Op Gezond Gewicht

Bij de oprichting van JOGG is in de statuten opgenomen dat de minister bevoegd is één van de drie leden van de raad van toezicht te benoemen. Een aantal jaar later concludeerden JOGG en VWS dat deze bevoegdheid eigenlijk geen toegevoegde waarde had. Bij oprichting is tevens bepaald dat de minister statutenwijzigingen dient goed te keuren. Daarom behoeft het wijzigen van de statuten op het punt van de bevoegdheid van de minister om een lid van de raad van toezicht te benoemen de voorafgaande instemming van de minister (hetgeen ook gebeurde).

Stichting Administratiekantoor

In de statuten van de stichting Administratiekantoor (NLFI) is opgenomen dat "de minister de stichting ter zake van zwaarwegende en principiële bevoegdheden een bindende steminstructie kan geven". De bepaling is bij wet vastgelegd omdat de stichting NLFI tevens een rechtspersoon met een wettelijke taak is. In de praktijk betekent dit dat de minister een grotere rol heeft in de stichting en vaker wordt betrokken bij besluitvorming.

Bij onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip 'doen oprichten' passen departementen het stichtingenkader soms niet toe

Verschillende departementen, en ook de ARK en Financiën, benadrukken de onduidelijkheid rondom het begrip 'doen oprichten'. Zij noemen de bepalingen in het stichtingenkader zelf onduidelijk en ook de definitie in de Comptabiliteitswet van 'doen oprichten' is niet helder. Sommige gesprekspartners opperen de definitie van 'doen oprichten' te begrenzen, en de statutaire bepalingen van een op te richten stichting te betrekken bij de beoordeling of sprake is van 'doen oprichten'. Hoofdstuk 6 gaat nader in op deze mogelijke

oplossingsrichting. Hieronder beschrijven we twee voorbeelden om de onduidelijkheid rondom het 'doen oprichten' te illustreren.

Stichting Continuïteit Royal IHC

Bij de oprichting van de Stichting Continuïteit Royal IHC heeft het ministerie van Economische Zaken (hierna EZK) naar eigen zeggen bewust besloten dat er geen reden was voor de toepassing van het stichtingenkader. EZK stelt zich op het standpunt dat de stichting ook zonder betrokkenheid van het ministerie was opgericht. Het ministerie heeft invloed uitgeoefend op de statutaire bepalingen van de stichting om de verantwoording over het subsidiegeld¹² te borgen. De ARK stelt zich echter op het standpunt dat wel sprake is van een oprichtingsrelatie op grond van de nauwe betrokkenheid bij het opstellen van de statuten en het feit dat de stichting volgens de ARK niet zou zijn opgericht zonder betrokkenheid van EZK.

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

Bij de oprichting van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken lijkt het erop dat onbewust is afgeweken van de toepassing van het stichtingenkader. De stichting is opgericht door het bedrijfsleven en privaat gefinancierd. De vervolgens gemaakte keus om een ambtenaar te laten plaatsnemen in het bestuur van de stichting is destijds niet getoetst aan het stichtingenkader. Waarschijnlijk was men zich er daarbij niet van bewust dat er sprake was van een oprichtingsrelatie en een bijbehorende verplichting om het stichtingenkader te volgen. De gesprekspartners in dit onderzoek konden dit niet met zekerheid zeggen, omdat zij pas later betrokken zijn geraakt bij de stichting. Enkele jaren na de oprichting is de ambtenaar uit het bestuur gegaan, mogelijk door kennisneming van de bepalingen in het stichtingenkader.

Het is niet bekend wat er gebeurt met beleidsvoornemens wanneer geen stichting wordt opgericht

Onder de wens van departementen om een oprichtingsrelatie met een stichting aan te gaan, liggen beleidswensen en -voornemens. Met de betrokkenheid bij oprichting van een stichting plaatst het departement een opgave op (grote) afstand, maar behoudt het tegelijkertijd een zekere relatie. Het stichtingenkader heeft ervoor gezorgd dat de procedures bij het oprichten van stichtingen zijn verzaamd, en dat in de praktijk minder stichtingen zijn opgericht dan voorheen. Op basis daarvan komen we tot de conclusie dat het regelmatig moet voorkomen dat wordt afgezien van het beleidsvoornemen om een stichting op te richten. In deze situaties is niet duidelijk of het beleidsvoornemen in een andere (rechts)vorm tot uiting komt. We hebben geen concrete casussen kunnen onderzoeken waarin is afgezien van de oprichting van een stichting, omdat deze bij de contactpersonen van de departementen en bij Financiën niet bekend waren. Dit heeft ermee te maken dat niet (centraal) wordt bijgehouden wat er gebeurt met voornemens waarvoor geen formele procedure tot oprichting wordt gestart.

¹² EZK heeft een subsidie verstrekt aan de BV Finance Continuïteit IHC. De Stichting Continuïteit is de aandeelhouder van deze BV.

3.2 Bekendheid van het stichtingenkader bij departementen

De kennis over het stichtingenkader is versnipperd en dun gezaaid binnen de departementen

Het stichtingenkader is niet breed bekend binnen de departementen, zeker niet bij beleidsdirecties. Bij de start van dit onderzoek was er bij sommige ministeries geen duidelijk aanspreekpunt voor het stichtingendossier. De uitvoering van dit onderzoek heeft eraan bijgedragen dat ieder departement inmiddels over een aanspreekpunt beschikt. Wel wisselt het sterk per departement waar dit dossier is belegd. Soms is dit bij eigenaarsadvisering, soms bij FEZ, en soms bij de juridische afdeling. Intern vinden beleidsdirecties over het algemeen het aanspreekpunt op hun ministerie wanneer een oprichtingsvraag zich voordoet, ook omdat het inwinnen van juridisch advies binnen het departement onvermijdelijk is bij het vormgeven van de stichting. Bij geen van de departementen is de betrokkenheid bij het stichtingenkader een hoofdtak van een ambtenaar. In de meeste gevallen hoort het (relatief kleine) 'dossier overheidsstichtingen' bij de verschillende type dossiers van rijksorganisaties op afstand. De bekendheid met het stichtingenkader is sterk afhankelijk van de grootte van het dossier overheidsstichtingen. Bij sommige departementen is sinds de inwerkingtreding van het stichtingenkader slechts één of zelfs geen stichting opgericht.

Doordat het stichtingenkader geen algehele bekendheid geniet, is niet met zekerheid te zeggen of bij alle oprichtingen een toets aan het kader plaatsvindt

Op basis van de gesprekken met departementen lijkt het stichtingenkader bij vrijwel alle oprichtingen in beeld te zijn. Zij betrekken het kader bij de afweging om een stichting op te richten. Wel zijn er aanwijzingen dat er gevallen zijn waarin een oprichting aan het zicht van de aanspreekpunten bij de departementen ontglipt. Een voorbeeld hiervan in het casuonderzoek was de oprichting van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. De onduidelijkheid over het begrip 'doen oprichten' maakt het waarschijnlijk dat niet in alle situaties de betrokkenheid van het Rijk bij een stichting wordt gezien als een oprichtingsrelatie in de zin van het stichtingenkader en de Comptabiliteitswet.

Bij de departementen ontbreekt het nog steeds aan een overzicht van stichtingen waarmee het Rijk een oprichtingsrelatie heeft

Het stichtingenkader richt zich enkel op de oprichting van stichtingen en niet op de verdere levensloop van stichtingen. Na oprichting raken sommige stichtingen na verloop van tijd uit beeld bij ministeries, met name als de subsidie vanuit het departement afneemt of de subsidierelatie wordt beëindigd. Zo lang een stichting subsidie ontvangt, zorgt dat er doorgaans voor dat ministeries goed overzicht hebben van hun relatie met die stichting. Bij het uitzetten van de survey onder overheidsstichtingen werd duidelijk dat niet alle centrale aanspreekpunten bij de departementen bekend waren met de stichtingen waar zij volgens het ARK-onderzoek uit 2011 een oprichtingsrelatie mee hebben. Daarmee is niet uitgesloten dat de stichtingen wel in beeld zijn bij beleidsdirecties die een samenwerkingsrelatie met de stichtingen hebben. Hierbij ontbreekt het dan aan een centraal overzicht.

/ 4 Praktijkwerking

In het hoofdstuk over de praktijkwerking van het stichtingenkader kijken we allereerst terug op de doelen die bij instelling van het kader beoogd zijn. Daarnaast is de betekenis van het kader voor de praktijk beschreven door in te gaan op de ervaringen van betrokkenen bij het kader.

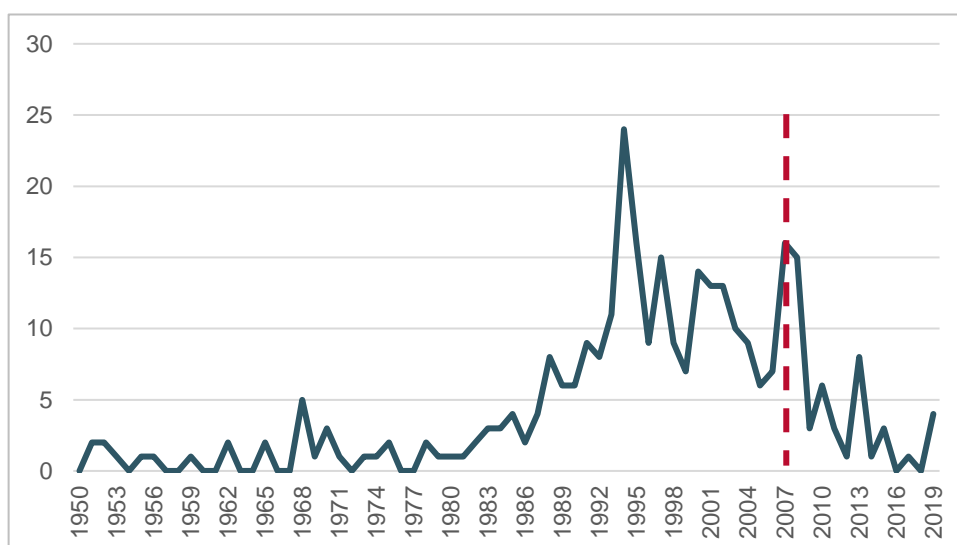
4.1 Doeltreffendheid van het stichtingenkader

Het stichtingenkader bevat geen expliciete doelen. We beoordelen de doeltreffendheid van het stichtingenkader daarom op basis van de doelen die uit de inhoud van het kader afgeleid kunnen worden, zoals we die hebben beschreven in paragraaf 2.2. Daar stelden we dat het kader drie hoofddoelen kent.

1. Het uniformeren en verhelderen van de afwegingen om een stichting op te richten. Kernpunt hierbij is om het (doen) oprichten van stichtingen alleen in uitzonderingsgevallen toe te staan.
2. Het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting van een stichting.
3. Het verhelderen van de bevoegdheden van de minister die geregeld zouden moeten of kunnen worden.

Het stichtingenkader heeft gezorgd voor de oprichting van minder stichtingen

In onderstaande grafiek is het effect van het stichtingenkader duidelijk zichtbaar. Nadat het stichtingenkader in 2006 in werking is getreden, is het aantal oprichtingen per jaar in korte tijd sterk afgenomen. Van 1990 tot 2006 zat het aantal oprichtingen jaarlijks tussen de vijf en vijftien stichtingen. Vanaf 2009 is dit aantal beperkt tot gemiddeld drie oprichtingen per



Figuur 2 - Aantal opgerichte overheidsstichtingen per jaar sinds 1950 (bron: Stichtingenoverzicht 15-03, ministerie van Financiën)

jaar.

De interviews hebben het beeld van een afnemend aantal oprichtingen bevestigd. De contactpersonen van de departementen geven aan dat voorheen relatief makkelijk een stichting werd opgericht. Met de komst van het stichtingenkader is het gemak om voor de stichtingsvorm te kiezen weggevallen en is de oprichting van stichtingen beperkt. Het uniformeren en verhelderen van de afwegingen om een stichting op te richten, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de afname van het aantal oprichtingen. De aanspreekpunten voor het stichtingenkader bij departementen geven aan dat het kader een waardevol handvat is bij de keuze om al dan niet een stichting op te richten. Overigens is het ook goed mogelijk dat de afname van het aantal stichtingen niet alleen toe te schrijven is aan de werking van het stichtingenkader, maar dat ook andere factoren hierbij een rol spelen. Een voorbeeld zou de bredere trend kunnen zijn waarin verzelfstandiging, privatisering en *new public management* op steeds meer kritiek kunnen rekenen. Zo is het bijvoorbeeld kabinetsbeleid geworden om ook de oprichting van zbo's zoveel mogelijk te beperken.

Het stichtingenkader kent heldere procedures voor de oprichting van stichtingen die er ook voor zorgen dat het oprichten van een stichting niet in iedere situatie zomaar mogelijk is

Uit de gesprekken met departementen blijkt dat de te volgen procedures bij het oprichten van stichtingen duidelijk zijn. De gesprekspartners geven aan dat het stichtingenkader de procedures voor het oprichten van een stichting heeft verzwaard. De verzwaarde procedures maken dat departementen een zorgvuldige afweging maken of ze het proportioneel achten om de verschillende stappen, met een lange doorlooptijd, te doorlopen. Met name voor beleidsdirecties geldt dat de verzwaarde procedures ervoor zorgen dat zij minder vaak geneigd zijn om over te gaan tot het oprichten van een stichting.

Departementen zien regelmatig af van het oprichten van een stichting nog voordat ze de procedures van het stichtingenkader doorlopen

Het is voor de aanspreekpunten bij departementen lastig te zeggen hoe vaak een voornemen tot oprichting al voor het doorlopen van de procedures wordt afgeweerd. Financiën geeft aan dat er in de afgelopen jaren geen gevallen zijn voorgekomen waarbij na het doorlopen van de procedures is afgezien van de oprichting. Wel heeft Financiën een enkele keer op onderdelen een negatief advies afgegeven, bijvoorbeeld over het benoemen van een ambtenaar in het bestuur (zie casusbeschrijving GCA in de bijlage). Ook de ARK geeft in de bestuurlijke brief aan de minister soms op (vergelijkbare) onderdelen kritische aandachtspunten mee. Daarnaast geeft Financiën aan dat zij zo nu en dan een informeel advies geeft waardoor wordt afgezien van het verder doorlopen van de procedures. Ook hier zijn geen precieze getallen van bekend omdat deze contacten nergens worden vastgelegd.

De bepalingen in het stichtingenkader over het vastleggen van ministeriële bevoegdheden in de statuten zijn niet verplichtend, waardoor de invulling hiervan per stichting verschilt

Het stichtingenkader heeft geen wettelijke status en is daarmee geen harde verplichting. Er is dan ook geen algemeen geldende norm voor het vastleggen van de ministeriële bevoegdheden. Het rapport 'Zicht op overheidsstichtingen' van de ARK beschreef eerder al dat er geen algemene lijn zit in de bevoegdheden van de minister die in statuten worden verankerd. Dit lijkt nog altijd het geval te zijn. Enkele bevoegdheden, zoals instemming bij statutenwijzigingen en ontbinding van de stichting, komen wel regelmatig terug in de

statuten van overheidsstichtingen. Departementen geven aan dat juist de keuze voor de stichtingsvorm maakt dat het van waarde is om zelf invulling te kunnen geven aan de vast te leggen bevoegdheden en niet gebonden te zijn aan verplichtingen. Tegelijkertijd komen er ook geluiden uit de interviews dat sommige bevoegdheden en bepalingen mogelijk voor iedere stichting van waarde zijn. Het gaat dan om:

- ▶ Geen ambtenaren in het stichtingsbestuur;
- ▶ Voorafgaande instemming van de minister bij statutenwijzigingen;
- ▶ Voorafgaande instemming van de minister bij ontbinding van de stichting;
- ▶ Bevoegdheid mee te besluiten over besteding van batig saldo bij liquidatie.

De bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur van een stichting' lijkt meer algemene gelding te hebben gekregen als norm

Hoofdstuk 5 van het stichtingenkader gaat over de in de statuten op te nemen ministeriële bevoegdheden. Eén van de bepalingen uit dit hoofdstuk geeft aan dat er 'geen ambtenaren in het bestuur van een stichting' benoemd zouden moeten worden. Deze bepaling is naar zijn aard niet te bestempelen als een aanvullende bevoegdheid voor de minister en lijkt ook in de praktijk vooral als norm voor het inrichten van de relatie te worden gezien. Wanneer een departement een ambtenaar in het bestuur wil benoemen van een nog op te richten stichting, staat dit volgens de ARK en Financiën altijd ter discussie. Dit blijkt onder meer uit de casussen GCA en SVB-BGT. Deze bepaling in het stichtingenkader lijkt ook van invloed te zijn geweest op het omgaan met al bestaande stichtingen. Zowel bij Nuffic als bij het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken geven departementen aan dat een ambtenaar uit het bestuur is teruggetreden omdat dit bij nader inzien op basis van het stichtingenkader niet gewenst werd gevonden.

4.2 Ervaringen met het stichtingenkader

Het stichtingenkader biedt houvast voor departementen bij het voornemen om een stichting op te richten en bij de oprichting zelf, maar heeft geen invloed meer tijdens de levensloop van een stichting

De scope van het stichtingenkader beperkt zich tot de oprichting van stichtingen, waardoor departementen het kader slechts incidenteel ter hand nemen. Sporadisch worden de normen uit het kader ook tijdens de levensduur toegepast (zie de voorbeelden hierboven waarbij ambtenaren gedurende de levensduur van een stichting uit het bestuur zijn teruggetreden). Een dergelijke toepassing is niet voorzien en lijkt op toeval te berusten. In die gevallen dat het stichtingenkader van toepassing is, beschrijven gesprekspartners de inhoud en procedures ervan als helder en waardevol. De bepalingen over het vastleggen van ministeriële bevoegdheden in de statuten maken dat het stichtingenkader in beperkte mate van invloed is op het functioneren van overheidsstichtingen. Het vastleggen van bevoegdheden van de minister zorgt ervoor dat de minister tot op zekere hoogte sturing kan geven aan de stichting. Zoals gezegd zijn deze bepalingen niet verplichtend waardoor de invloed van het stichtingenkader varieert per stichting.

Het stichtingenkader beperkt de oprichting van stichtingen, maar in uitzonderingsgevallen heeft de stichtingsvorm voor het Rijk een toegevoegde waarde

Uit de interviews komt naar voren dat de aanspreekpunten bij de departementen het stichtingenkader regelmatig toepassen en daarmee uitvoering geven aan het restrictieve

beleid ten aanzien van de oprichting van stichtingen. Het aantal oprichtingen van overheidsstichtingen is afgenomen en er lijkt erkenning te zijn voor het standpunt van het stichtingenkader dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. Desondanks is de stichtingsvorm nog altijd een welkome oplossing voor situaties waarin de behoefte bestaat om iets op afstand te plaatsen, zonder dat het volledig buiten de invloedssfeer van het Rijk komt te staan. Uit de gesprekken komen verschillende voorbeelden van deze behoefte, zijnde:

- ▶ het mogelijk maken van (publiek-private) samenwerking met marktpartijen en/of medeoverheden;
- ▶ behoefte aan een entiteit die een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van betrokken partijen;
- ▶ behoefte aan een entiteit die onafhankelijkheid uitstraalt ten aanzien van onderwerpen waarbij de betrokkenheid van het Rijk politiek gevoelig is;
- ▶ behoefte aan een entiteit die voorkomt dat het Rijk twee potentieel tegenstrijdige belangen behartigt.

Ook in de gevallen waarin departementen de procedures of aanwijzingen van het stichtingenkader niet volgen, wordt het kader wel als normstellend ervaren

Er zijn situaties waarin departementen de procedures van het stichtingenkader als knellend ervaren en ze het kader bewust niet volgen of op enige wijze, die wettelijk is toegestaan, weten te omzeilen. Daarnaast komt het voor dat departementen bepaalde (optionele) aanwijzingen in het stichtingenkader niet overnemen. Het handelen in zulke situaties wijst er wel op dat ook dan het kader als norm wordt beschouwd. Hieronder geven we daar twee voorbeelden van.

Samenwerkingsverband van Bronhouders voor Basisregistratie Grootchalige Topografie

Bij het oprichten van SVB-BGT werd de duur van de procedures als een knelpunt gezien. In het geval van dit samenwerkingsverband werd in afwachting van de voorhangprocedure een '0.9 versie' opgericht van de stichting, waaraan het Rijk niet deelnam. Wel verleende het ministerie van IenW de benodigde subsidie voor de activiteiten van de stichting, namelijk: "het verrichten van werkzaamheden welke bevorderlijk zijn en kunnen dienen ter ondersteuning van de nog op te richten stichting: Stichting SVB-BGT". Na de positieve afronding van de voorhangprocedure zijn ook de Rijkspartijen toegetreden. Hiermee heeft het Rijk bewust en expliciet beoogd pas deel uit te maken van de stichting na goedkeuring in de voorhangprocedure.

Global Center on Adaptation

Bij de oprichting van GCA zijn de procedures van het stichtingenkader gevolgd, maar bleef de wens bestaan om een ambtenaar te benoemen in het bestuur. Dit omdat de positie van GCA in internationale context in zekere mate afhankelijk was van de zichtbare betrokkenheid van Nederland (in de vorm van het ministerie van IenW). Tijdens de voorhangprocedure heeft het ministerie van IenW hieraan vastgehouden en is afgeweken van de bepaling in het stichtingenkader "geen ambtenaar in het stichtingsbestuur". Wel zag IenW dit als een uitzonderingssituatie en is beargumenteerd waarom het nodig was om af te wijken van het kader, het advies van Financiën en de kritische opmerkingen van de ARK.

/ 5 De governancerelatie tussen stichtingen en ministeries

Hoofdstuk 5 beschrijft de bevindingen uit het onderzoek die gaan over de governancerelatie tussen stichtingen en departementen. Hieronder gaan we in op de verschillende factoren die de samenwerking tussen overheidsstichtingen en departementen beïnvloeden. Ook laat het hoofdstuk zien hoe stichtingen en departementen invulling geven aan hun governancerelatie en in hoeverre andere relaties dan de oprichtingsrelatie hierin een rol spelen. Tot slot beschrijven we in de bevindingen de wisselwerking tussen de ministeriële bevoegdheden die formeel zijn vastgelegd en de ministeriële verantwoordelijkheden zoals die in de praktijk tot uiting komen. In dit hoofdstuk staat er links in de kantlijn aangegeven wanneer van de vijf aandachtsthema's uit de brede evaluatie terugkomt in de tekst. In dit hoofdstuk verwijzen we naar voorbeelden vanuit de casussen. In bijlage A bij dit rapport zijn uitgebreidere casusbeschrijvingen opgenomen.

5.1 Verschillen in de governancerelatie

Het stichtingenkader richt zich beperkt op de governancerelatie tussen stichtingen en ministeries

Het stichtingenkader richt zich primair op de afwegingen rondom de oprichting van stichtingen. Daarmee focust het op het proces dat eindigt bij de oprichting van een stichting. Voor de invulling van de daaropvolgende samenwerkingsrelatie tussen ministerie en stichting bevat het kader geen bepalingen anders dan het vastleggen van bevoegdheden van de minister in de statuten. In het exploratieve onderdeel van dit onderzoek hebben we de invulling van die relatie bekeken. Aan de hand van een casusonderzoek van negen stichtingen hebben we bekeken hoe de governancerelatie tussen stichtingen en ministeries in de praktijk vorm krijgt. Door middel van interviews met vertegenwoordigers van het departement en van de stichting hebben we een beeld gevormd van de praktijk van de governancerelatie.

Uit interviews blijkt dat de mogelijkheid om stichtingen op te richten voor ministeries in een behoefte voorziet

Publieke waarde

Het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting biedt ministeries de mogelijkheid om te voorzien in de borging van publieke belangen die moeilijk op een andere manier geborgd kunnen worden. Overheidsstichtingen richten zich expliciet op publieke belangen die de overheid niet middels een publieke taak kan behartigen. Een oprichtingsrelatie met een stichting wordt daarmee ervaren als een nuttige aanvulling op de 'toolbox' van politiek en bestuur. Een stichting maakt het mogelijk om het behartigen van publieke belangen op een gepaste afstand van de minister te plaatsen, en tegelijkertijd enige invloed te borgen. Daarbij lijkt de vorm van stichting duidelijke meerwaarde te hebben boven andere (publiekrechtelijke) mogelijkheden voor verzelfstandiging. Uit de casusonderzoeken leiden we af dat de publieke waarde in de ogen van de departementen meestal gelegen is in:

- ▶ het mogelijk maken van (publiek-private) samenwerking met marktpartijen en/of medeoverheden;

- ▶ behoefte aan een entiteit die een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van betrokken partijen;
- ▶ behoefte aan een entiteit die onafhankelijkheid uitstraalt ten aanzien van onderwerpen waarbij de betrokkenheid van het Rijk politiek gevoelig is;
- ▶ behoefte aan een entiteit die voorkomt dat het Rijk twee potentieel tegenstrijdige belangen behartigt.

Ministeries hebben relaties met een grote verscheidenheid aan stichtingen

Het kabinet streeft, onder meer aan de hand van het stichtingenkader, naar beperking van het aantal overheidsstichtingen. Desondanks heeft de Rijksoverheid met vele tientallen stichtingen een nauwe relatie. Het gaat zowel om overheidsstichtingen, waar het Rijk een oprichtingsrelatie mee heeft, als stichtingen waar het Rijk een andere relatie (bijvoorbeeld vanwege subsidieverstrekking) mee heeft. In dit scala van stichtingen is sprake van een grote variëteit op verschillende dimensies. Die variëteit is van invloed op de governancerelatie tussen ministeries en stichtingen. We illustreren deze verscheidenheid aan de hand van voorbeelden van de stichtingen uit ons casusonderzoek:

- ▶ **Karakter van de taak:** sommige overheidsstichtingen vervullen taken die nauw raken aan de (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister. Een voorbeeld daarvan is de stichting Nuffic, die volgens een ADR-rapport voor een deel "essentiële stelseltaken"¹³ uitvoert. Aan de andere kant van het spectrum vinden we stichtingen die veel sterker in het private domein geworteld zijn en niet of nauwelijks activiteiten in het publieke domein uitvoeren. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Continuïteit Royal IHC.
- ▶ De mate van **verbondenheid** tussen stichting en departement. Bij sommige stichtingen is er sprake van een intensieve samenwerkingsrelatie tussen stichting en departement. Dit wordt mede bepaald door de mate waarin de taken van de stichting raken aan de verantwoordelijkheid van de minister en de beleidsmatige en politieke prioriteiten. Een voorbeeld van een stichting waar er sprake is van een relatief nauwe samenwerking tussen ministerie en stichting is de Stichting administratiekantoor NLFI, die namens de staat aandelen in financiële instellingen beheert. Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken is een voorbeeld van een stichting die op veel grotere afstand van het ministerie staat, en waar slechts sporadisch sprake is van contact.
- ▶ Hieraan gerelateerd is de reikwijdte van **bevoegdheden van de minister**. In de onderzochte casussen is te zien dat ook op dit punt sprake is van de nodige verscheidenheid. Zo zijn er stichtingen waar de minister statutair over geen enkele bevoegdheid beschikt (bijvoorbeeld Nuffic), terwijl er ook stichtingen zijn waarvoor de minister een bevoegdheid heeft op een uitgebreide hoeveelheid aan onderwerpen (ook hier is NLFI een goed voorbeeld).
- ▶ Een ander punt van variatie is de **financiële relatie** tussen ministerie en stichting, zowel wat betreft het relatieve aandeel van de financiële bijdrage van het Rijk op de totale begroting van de stichting, als ook de manier waarop de financiële relatie is ingericht. Zo maakt bijvoorbeeld de Rijksbijdrage ongeveer 5% uit van de totale begroting van stichting CAOP, terwijl Stichting ProDemos voor ongeveer 70% door het ministerie van BZK wordt gefinancierd (en voor 18% door de Tweede Kamer). Met betrekking tot de inrichting van de financiële relatie zien we dat sommige stichtingen een algemene instellingssubsidie ontvangen van ministeries, terwijl andere stichtingen een subsidie ontvangen die veel specifiek is bestemd voor de uitvoering van een afgebakende taak of

¹³ Auditdienst Rijk (2018), *Onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW*, p. 14

activiteit. Tot slot zijn er ook overheidsstichtingen waarmee geen financiële relatie bestaat.

- ▶ Ook de **juridische status** van de onderzochte stichtingen verschilt. Sommige stichtingen zijn niets meer dan een privaatrechtelijke stichting, terwijl andere stichtingen zogenaamde 'deeltijd-zbo's' zijn (bijvoorbeeld NLF en binnenkort Nuffic). In dat geval moeten zij voldoen aan andere kaders – waaronder in ieder geval de kaderwet zbo's.
- ▶ Tot slot zijn er duidelijke verschillen in **de invulling van de governancerelatie** tussen ministerie en stichting. Anders gezegd: ministeries verschillen sterk in de manier waarop zij zich verhouden tot aan hen gelieerde stichtingen, en de manier waarop sturing, toezicht en verantwoording vorm krijgen. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat sommige ministeries er actief voor kiezen om oog te houden op de continuïteit van de stichting op langere termijn, in een rol die lijkt op de 'eigenaarsrol'. Bij de meeste stichtingen speelt de subsidierelatie een prominente rol bij de invulling van de governancerelatie. Bij andere stichtingen is juist de beleidsinhoudelijke samenwerking bepalend voor de relatie met het ministerie.

In algemene zin leidt deze verscheidenheid tot een diffuus beeld van de relatie tussen ministeries en stichtingen

**Publieke
verantwoording**

Door de verscheidenheid in typen overheidsstichtingen, met uiteenlopende taken, verschillende (statutair vastgelegde) ministeriële bevoegdheden en divers vormgegeven relaties met het ministerie is het stichtingenlandschap een relatief onoverzichtelijk geheel. Dat een stichting vanwege de oprichtingsrelatie met het Rijk de definitie 'overheidsstichting' kent, leidt niet vanzelf tot helderheid over de invulling van de relatie met het Rijk en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe de relatie tussen stichting en ministerie er uit ziet wordt veel sterker bepaald door allerlei context-specifieke factoren (taak, historie, etc.) dan door het 'stichting-zijn'. Hoewel er ook bij andere rijksorganisaties op afstand (zoals zbo's en rijksinspecties) sprake is van de nodige onderlinge variatie, lijkt de verscheidenheid in het stichtingenlandschap nog groter. Dit is een logisch gevolg van de ruimte die het stichtingenkader biedt voor de invulling van de governancerelatie.

Deze verscheidenheid zorgt ervoor dat het niet gemakkelijk is om te komen tot algemene bevindingen over de governancerelatie tussen het Rijk en overheidsstichtingen en de manier waarop die in de praktijk wordt ingevuld. Toch komt er uit het casusonderzoek een aantal rode draden naar boven, die we hieronder beschrijven. De bevindingen in deze rode draden voorzien we in hoofdstuk PM van twee aanbevelingen (6 en 7).

5.2 Rode draden in de governancerelatie

Departementen hebben beperkt zicht op de aan hen gelieerde overheidsstichtingen

**Publieke
verantwoording**

De 'vorm' stichting is privaatrechtelijk en daarmee de sterkst 'op afstand' geplaatste organisatievorm binnen het geheel van rijksorganisaties op afstand. Die afstand komt terug in de bevinding dat veel departementen maar beperkt zicht hebben op de aan hen gelieerde stichtingen. Dit geldt vooral voor stichtingen waarbij de subsidie vanuit het departement afneemt of de subsidierelatie wordt beëindigd. In de loop van dit onderzoek en bij het uitzetten van de survey bleek dat departementen voor veel stichtingen waarbij het ministerie bij oprichting betrokken was, niet langer zicht hadden op contactpersonen of op de actuele

stand van zaken. Hoewel er ook de nodige stichtingen zijn waarvan de activiteiten op grote afstand van het ministerie plaatsvinden, is een overzicht van alle stichtingen waar het Rijk een oprichtingsrelatie mee heeft tenminste nodig met het oog op publieke verantwoording.

Voor invulling van de governancerelatie is in de praktijk de subsidierelatie het meest bepalend

Governance

Er zit verschil in de manier waarop ministeries en stichtingen in de praktijk de governancerelatie invullen. Over het algemeen lijken de financiële kaders die samenhangen met de subsidierelatie tussen stichting en ministerie het meest bepalend te zijn voor de manier waarop sturing, toezicht en verantwoording vorm krijgen. Bij de meeste door ons onderzochte stichtingen (7 van de 9) is sprake van een subsidierelatie tussen ministerie en stichting. De bepalingen van kaders rondom subsidieverstrekking (zoals de Comptabiliteitswet) lijken dominant voor de verhouding tussen stichting en ministerie. Veel van de onderzochte stichtingen en ministeries geven hun onderlinge relatie met name vorm aan de hand van de cyclus waarin de stichting een concept-jaarplan en begroting opstelt, daarover overlegt met het ministerie, en de minister het jaarplan goedkeurt. Na afloop van een kalenderjaar verantwoordt de stichting zich over de besteding van de subsidie en ziet het ministerie daarop toe. Het aandeel van de financiële bijdrage van het Rijk op de totale begroting van de stichting bepaalt hoe ver het toezicht van het ministerie reikt. Voor CAOP, waar dit aandeel slechts 5% is, betekent dit bijvoorbeeld dat enkel de activiteiten waar de stichting een subsidie voor ontvangt in overleg met BZK bepaald worden.

Ook andere relaties zijn van invloed op de governance, maar hiervoor zijn de governance-instrumenten minder formeel vastgelegd dan voor de subsidierelatie. Het inhoudelijk opdrachtgeverschap vanuit de minister en de beleidsmatige samenwerking tussen stichting en departement zijn andere relaties die de governance beïnvloeden. Zo riep de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen ProDemos en BZK vragen op als: welke vinger heeft de minister in de pap bij de activiteiten van een 'onafhankelijke' stichting? Bij GCA is juist de beleidsmatige samenwerking bepalend voor de invulling van de governancerelatie. Het ministerie van IenW en GCA werken zeer nauw samen op het gebied van klimaatadaptatie. Ook bij JOGG geldt dat de samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna VWS) met name op beleidsinhoudelijk vlak is vormgegeven. Tegelijkertijd financiert het ministerie de stichting voor ongeveer 90 procent, wat maakt dat de governance-afspraken rondom de subsidieregeling een prominente rol spelen in de relatie.

Er bestaan verschillende stichtingen die nauw aan ministeries zijn gelieerd

Governance

Het stichtingenlandschap wordt enerzijds gekenmerkt door 'afstand', zoals bijvoorbeeld blijkt uit het beperkte zicht van ministeries op de activiteiten van stichtingen. Anderzijds blijkt uit het casuonderzoek dat er óók stichtingen zijn die juist heel nauw aan ministeries zijn gelieerd. In de praktijk is te zien dat sommige stichtingen functioneren als 'concernorganisaties': organisaties die stevig zijn verbonden aan het ministerie, vergelijkbaar met bijvoorbeeld sommige zbo's of agentschappen. Voor deze stichtingen draagt de minister de "bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding."¹⁴ Dit type verantwoordelijkheid kan er in de praktijk toe leiden dat sommige stichtingen geenszins sterk 'op afstand' van het ministerie staan, maar op allerlei manieren nauw met het

Onafhankelijkheid

¹⁴ Deze formulering is afkomstig van de Minister van BZK en heeft betrekking op de Stichting ProDemos (TK 31 475, nr. 6).

departement verbonden zijn. Ze zijn dan wel onafhankelijk in hun taakuitvoering, maar zijn voor hun financiering sterk afhankelijk van het ministerie en hebben regelmatig ook een heel duidelijke (soms wettelijke) taak waarvoor een bewindspersoon politieke verantwoordelijkheid draagt. In die verantwoordelijkheid wordt dan voorzien door middel van de governance-afspraken die voortvloeien uit de subsidierelatie dan wel bij wet zijn vastgelegd.

Ministeriële
verantwoor-
delijkheid

Voor sommige stichtingen is er sprake van de facto ministeriële verantwoordelijkheid

Formeel is de minister niet verantwoordelijk voor het doen en laten van private rechtspersonen zoals stichtingen. Voor het hierboven beschreven type stichtingen die nauw aan ministeries verbonden zijn, is de praktijk echter anders: hier voeren stichtingen (soms zelfs wettelijk vastgestelde) taken uit waarvoor bewindspersonen politieke verantwoordelijkheid dragen. Dit leidt tot een veel intensievere invulling van de governancerelatie tussen ministerie en stichting. Ook zien we in de praktijk dat de Tweede Kamer de minister toch verantwoordelijk kan houden voor een stichting die aan zijn ministerie is gelieerd. Het gaat dan ook om punten waar de ministeriële verantwoordelijkheid voor de activiteiten van een stichting niet geheel vastomlijnd is, bijvoorbeeld als er sprake is van incidenten. Op die manier kan er ook *de facto* sprake zijn van ministeriële verantwoordelijkheid als dat *de jure* niet per se het geval is.

Ministeriële
verantwoor-
delijkheid

De minister borgt zijn verantwoordelijkheid door het vastleggen van bevoegdheden

Hierboven constateerden we dat de financiële relatie tussen ministerie en stichting vaak bepalend is voor de manier waarop de governancerelatie vorm krijgt. Tegelijk beschreven we ook dat het karakter van de taak die een stichting uitvoert, kan raken aan de beleidsverantwoordelijkheid van een minister. Deze verantwoordelijkheid gaat over meer dan alleen de subsidierelatie. Bij het vormgeven van deze meer overkoepelende samenwerkingsrelatie tussen ministerie en stichting, los van de subsidierelatie, speelt het stichtingenkader bij de oprichting een duidelijke rol. Het kader bevat immers een aantal leidraden voor bevoegdheden van de minister die in statuten kunnen worden vastgelegd. Daarmee kan de minister zijn verantwoordelijkheid waarmaken voor de namens hem opgerichte stichting. Een voorbeeld hiervan komt terug in de casus van JOGG. In de oorspronkelijke statuten is opgenomen dat een statutenwijziging waardoor afbreuk wordt gedaan aan enig recht van de minister, de voorafgaande goedkeuring van de minister behoeft. Voor andere statutenwijzigingen dient de minister tenminste voldoende tijd te hebben om een advies uit te brengen over het voorgenomen besluit. De minister borgt hiermee enige inspraak in het geval dat de stichting besluit haar statuten aan te passen.

Ministeriële
verantwoor-
delijkheid

Het wettelijk vastleggen van de taken van een stichting creëert helderheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister

In het geval dat een stichting tevens een rechtspersoon met een wettelijke taak is, worden het doel van de stichting en de bevoegdheden van de minister bij wet vastgelegd. Hiermee legt het ministerie formeel vast wat de verantwoordelijkheid van de stichting is en tot waar de invloed van de minister reikt. Ook zorgt dit voor een sterkere democratische controle op de activiteiten van de stichting. Bij stichtingen waar afspraken alleen statutair zijn vastgelegd, kan de minister bevoegdheden wijzigingen zonder betrokkenheid van de Tweede Kamer. Bij eventuele bevoegdheidswijzigingen bij een stichting met wettelijke taak moet de Kamer als medewetgever wel worden betrokken. Ook vallen rechtspersonen met een wettelijke taak binnen het controledomein van de ARK. In het casuonderzoek zitten twee

Governance

stichtingen waar dit onderwerp besproken is: NLFI (heeft een wettelijke taak) en Nuffic (krijgt een wettelijke taak). Uit beide gesprekken komt naar voren dat bij het vastleggen van de wettelijke taak veel aandacht is uitgegaan naar het helder en formeel inrichten van de governancerelatie. Hierdoor zouden de ministeriële bevoegdheden goed in lijn moeten liggen met de ministeriële verantwoordelijkheden. Naar verwachting is de kans kleiner dat de minister wordt aangesproken op verantwoordelijkheden die niet formeel zijn vastgelegd.

De ministeriële bevoegdheden in de statuten geven niet altijd helderheid over de invloed en verantwoordelijkheden van de minister in de praktijk

Ministeriële
verantwoor-
delijkheid

Zoals eerder gezegd, zien we in de praktijk dat ministeries verschillen in de mate waarin ze de samenwerkingsrelatie met stichtingen hebben ingericht. Het stichtingenkader biedt ruimte aan ministeries om aanvullende bevoegdheden voor de minister vast te leggen. Waar het wettelijk vastleggen van de bevoegdheden voor een duidelijke afbakening van de invloed van de minister zorgt, is dit voor het vastleggen van de bevoegdheden in de statuten niet het geval. Zo zat bij de stichting GCA voorheen een ambtenaar van IenW in het bestuur, maar was de zichtbare betrokkenheid van Nederland bij de stichting hiervoor redengevend, en niet de wens om de invloed van de minister te borgen. Een ander voorbeeld is SVB-BGT, waar meerdere departementen betrokken waren bij de oprichting van de stichting en tevens zitting hebben in het bestuur. In de statuten van de stichting zijn geen ministeriële bevoegdheden opgenomen. Het ministerie van BZK draagt als uitvoerder van de wet BGT echter wel een stelselverantwoordelijkheid die ook gaat over de taakuitvoering van SVB-BGT.

Het stichtingenkader kan mogelijk helpen in het verder verduidelijken van de governancerelatie tussen ministeries en stichtingen

Governance

Omdat het stichtingenkader aanwijzingen geeft voor het vastleggen van ministeriële bevoegdheden, is het denkbaar dat het kader een grotere rol kan spelen in het vormgeven van de samenwerkingsrelatie. Er zou dan wel meer aandacht moeten zijn voor het in lijn brengen van de bevoegdheden en de verantwoordelijkheid van de minister. Ook de ontwikkeling die stichtingen tijdens hun levensloop doormaken is een punt van aandacht. Het stichtingenkader gaat nu uit van een statisch beeld ten tijde van het moment van oprichting van de stichting. De ministeriële bevoegdheden die bij oprichting zijn vastgelegd, kunnen tijdens de levensduur van de stichting uit evenwicht raken met de verantwoordelijkheden van de minister. JOGG en GCA zijn voorbeelden die zich na oprichting hebben ontwikkeld tot meer zelfstandige stichtingen. Een deel van de bevoegdheden van de minister is daarom uit de statuten gehaald. Het stichtingenkader kent echter geen aanwijzingen om tijdens de levensduur van stichtingen de bevoegdheden van de minister te herzien. Dit om te bepalen of de bevoegdheden ten tijde van de oprichting nog in lijn liggen met de actuele governance.

Ministeriële
verantwoor-
delijkheid

Tegelijkertijd geven departementen en stichtingen aan dat de huidige kaderstelling vanuit de CW en de Awb voldoende houvast biedt om invulling te geven aan de governancerelatie

Governance

Uit het casuonderzoek komt geen directe behoefte naar voren om meer richtlijnen in het stichtingenkader op te nemen over de governancerelatie. Met name op het moment dat de stichting een subsidie ontvangt is er behoefte aan kaderstelling in relatie tot de governancerelatie. Echter, dit is volgens departementen en stichtingen voldoende vastgelegd in de CW en de Awb. Wel zijn we in dit onderzoek enkele casussen (ProDemos, Nuffic, GCA) tegengekomen waar een (externe) evaluatie van de governance ertoe heeft geleid dat de relatie tussen stichting en ministerie opnieuw is ingericht. Hoewel bij de oprichting van een stichting dus geen behoefte is aan extra kaders voor de governance, lijkt een evaluatie van

de governance tijdens de levensloop van een stichting wel van waarde te zijn. Mogelijk kan er bij de oprichting van een stichting, en vanuit het stichtingenkader, aangestuurd worden op een periodieke evaluatie van de governance.

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de conclusies en aanbevelingen op basis van de verkenning die is uitgevoerd naar het Kader voor stichtingen. In de conclusies beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek: *Welke invloed heeft het (bestaan van het) stichtingenkader op de oprichtings- en samenwerkingsrelatie tussen departementen en stichtingen?* De conclusies ten aanzien van de hoofdvraag zijn opgedeeld in twee delen, namelijk: de oprichtingsrelatie en de samenwerkingsrelatie. Bij de oprichtingsrelatie is daarnaast een opdeling gemaakt in conclusies over de vormgeving, de toepassing en de praktijkwerking van het stichtingenkader. De aanbevelingen sluiten aan op de conclusies per onderdeel.

6.1 Oprichtingsrelatie

Vormgeving

Welke keuzes zijn gemaakt bij het opstellen van het stichtingenkader, welke doelen zijn ermee beoogd?

Het stichtingenkader heeft een focus op de oprichting van stichtingen

Het stichtingenkader is primair gericht op het beperken van het aantal overheidsstichtingen, door voorwaarden te stellen aan de oprichting ervan. Het kader richt zich daarmee op een statisch moment, de levensduur van stichtingen na oprichting valt grotendeels buiten het kader. Als uitzondering hierop bevat het kader (in hoofdstuk 5) wel suggesties voor het vastleggen van bevoegdheden van de minister richting de stichting. Die kunnen worden betrokken bij het opstellen van de statuten van de stichting, en kunnen ook richting geven aan de relatie tussen stichting en ministerie tijdens de levensduur van de stichting. Afgezien van deze suggesties spitst de toepassing en praktijkwerking van het stichtingenkader zich toe op de oprichtingsrelatie tussen departementen en stichtingen. Daarmee heeft het stichtingenkader geen feitelijke invloed op de relatie tussen stichting en departement gedurende de levensloop van de stichting. Ook kan het stichtingenkader niet met terugwerkende kracht worden betrokken op bestaande stichtingen.

Niet alle doelen van het stichtingenkader zijn expliciet

Het stichtingenkader moet helpen om uitvoering te geven aan het beleidstandpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. Een aantal andere doelen is minder expliciet, maar zijn af te leiden uit de inhoud van het kader. Zo heeft het kader tot doel:

- ▶ de afwegingen om bij uitzondering wél een stichting op te richten, te uniformeren en te verhelderen.
- ▶ de procedure tot oprichting van een stichting te verzwaren en te uniformeren.
- ▶ de mogelijke bevoegdheden van de minister te verhelderen.

Omdat deze doelen niet expliciet zijn gemaakt, zijn ze minder vanzelfsprekend bekend bij ambtenaren, en kan de toepassing ervan onduidelijk zijn.

Aanbeveling 1. Maak de doelen van het stichtingenkader expliciet

Expliciteer de doelen van het stichtingenkader om de toepassing ervan verder te verduidelijken. Neem de beoogde doelen op in het kader en zorg dat deze bekend zijn bij de ministeries.

De oprichtingsprocedure in het stichtingenkader heeft een verplichtend karakter¹⁵

De procedures in het stichtingenkader zijn zo vormgegeven dat ze dwingen tot het maken van zorgvuldige afwegingen bij het oprichten van een stichting. Dit geldt zowel voor de keus om überhaupt een stichting op te richten, als de keus om gemotiveerd af te wijken van bepalingen uit het kader. Daarbij is de vormgeving van de oprichtingsprocedures zodanig dat ze dwingen tot uniformiteit. In de voorgeschreven procedures is de rol van iedere partij bij de oprichting van een stichting helder beschreven.

Het stichtingenkader helpt departementen met afwegingen voor de oprichting van stichtingen en bepalingen over ministeriële bevoegdheden

De handvatten in het stichtingenkader zijn zo geformuleerd dat ze behulpzaam zijn bij het invullen van de oprichtingsrelatie tussen departement en stichting. Gesprekspartners bij ministeries en stichtingen die het stichtingenkader kennen en ermee te maken hebben gehad, ervaren de bepalingen in het kader ook als helpend. Het kader biedt departementen inzicht in de aandachtspunten van de ARK en Financiën tijdens de procedures voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen die voortvloeien uit de CW. Al met al is het stichtingenkader een handvat dat behulpzaam is gedurende de gehele oprichtingsprocedure.

Toepassing

Hoe wordt het stichtingenkader toegepast in de praktijk, hoe bekend is het en zijn de bepalingen van het stichtingenkader vertaald in (inter)departementale procedures voor de omgang met stichtingen?

Departementen passen het stichtingenkader toe als ze een stichting willen oprichten

De oprichting van een stichting begint normaliter met een voornemen tot oprichting van een beleidsdirectie van een ministerie. De aanspreekpunten binnen de departementen adviseren de beleidsdirecties desgevraagd over de wenselijkheid en haalbaarheid van het oprichten van een stichting. Daarbij wordt het stichtingenkader gebruikt. De aanspreekpunten wenden zich vervolgens tot Financiën voor advies over het voornemen een stichting op te richten.

Financiën voorziet de departementen op die manier van informeel advies ten aanzien van voornemens om een stichting op te richten. Wanneer het informele proces is doorlopen, en het departement nog steeds voornemens is een stichting op te richten, starten de formele procedures van het stichtingenkader. Vanwege het dwingende karakter van de procedures passen alle departementen het kader vanaf dat punt uniform toe. Een uitzondering hierop is het vastleggen van de ministeriële bevoegdheden, daar is het kader niet dwingend in. Dit laat ruimte voor de verschillende departementen om hier (ook per stichting) verschillend mee om te gaan. Wel maken departementen bij iedere oprichting een uitgebreide

¹⁵ Enkel de voorhangprocedure voor het oprichten van stichtingen, dus niet alle procedures in het stichtingenkader, is wettelijk verplicht conform artikel 4.7 lid 1A van de Comptabiliteitswet (2016)

onderbouwing van de afwegingen om tot oprichting van een stichting te komen. Ook onderbouwen ze bij iedere oprichting uitgebreid de vastgelegde bevoegdheden.

De kennis over het stichtingenkader is niet bij alle departementen voldoende geborgd

Mede door dit onderzoek heeft inmiddels ieder departement een aanspreekpunt voor het stichtingendossier. Deze aanspreekpunten zijn op de verschillende departementen verschillend gepositioneerd. De diepgang van de kennis en de ervaring met het stichtingenkader hingen sterk af van recente ervaringen van het betreffende departement met de oprichting van overheidsstichtingen. Gelet op het beperkte aantal oprichtingen is het niet verrassend dat ook de kennis rondom het stichtingenkader bij departementen (zeer) beperkt is. Dit geldt zeker voor de beleidsdirecties, terwijl oprichtingswensen en -voornemens hier meestal ontstaan. Gebrek aan kennis over het stichtingenkader bij beleidsdirecties, maar ook bij de 'formele' aanspreekpunten, kan ertoe leiden dat bij ieder voornemen tot oprichting opnieuw het wiel moet worden uitgevonden. Omdat departementale contactpersonen Financiën uiteindelijk wel weten te vinden voor meer diepgaande kennis van het kader, lijkt het risico beperkt dat het kader verkeerd wordt toegepast.

Het is niet zeker dat het kader bij alle oprichtingen wordt gebruikt

Het is moeilijk te zeggen of bij het oprichten van een stichting *altijd* het stichtingenkader wordt gevolgd. Dat komt onder meer door het informele karakter van het proces dat aan de formele oprichtingsprocedure voorafgaat. Het informele proces is binnen departementen verschillend ingericht. Zo is het aanspreekpunt voor het stichtingenkader bij ieder departement op een andere plek binnen de organisatie belegd. Het is niet met zekerheid te zeggen dat de aanspreekpunten altijd worden benaderd wanneer beleidsdirecties een voornemen hebben om een stichting op te richten. Of het stichtingenkader in beeld komt is daarmee sterk afhankelijk van de communicatielijnen tussen de beleidsdirecties en het aanspreekpunt voor het stichtingenkader. Op basis van voorgaande concluderen we dat het mogelijk is dat het stichtingenkader bij oprichtingen niet is gevolgd omdat de gesprekspartners uit ons onderzoek niet op de hoogte waren. Geconfronteerd met de lijst van bestaande stichtingen bleken onze gesprekspartners ook niet altijd op de hoogte van alle stichtingen waarmee hun ministerie ooit een oprichtingsrelatie heeft gehad.

Aanbeveling 2. Creëer een kennisnetwerk om het stichtingenkader steviger te positioneren

Verstevig de kennisbasis rondom de toepassing en praktijkwerking van het stichtingenkader door meer interdepartementale uitwisseling van ervaringen, onder regie van het ministerie van Financiën. Zorg minimaal voor een actuele lijst met aanspreekpunten en een jaarlijks moment om ervaringen uit te wisselen. Dit helpt ook in het verder uniformeren van de overwegingen bij keuzes in de toepassing en werking van het kader. Zorg daarnaast voor meer bekendheid met het stichtingenkader op de verschillende departementen. Besteed bijvoorbeeld op het intranet van het ministerie aandacht aan het bestaan van het kader, en zorg dat de link met het departementale aanspreekpunt van het ministerie, ook voor alle beleidsdirecties, duidelijk is.

Onduidelijkheid over 'doen oprichten' is van invloed op de toepassing van het stichtingenkader

Departementen, de ARK en financiën hebben zo nu en dan een verschillende interpretatie van het begrip 'doen oprichten'. Onduidelijkheid over het begrip 'doen oprichten' heeft er in een van de casussen voor gezorgd dat het stichtingenkader onbedoeld niet is gevolgd. Omdat het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken is opgericht door het bedrijfsleven, lijkt het ministerie zich er niet van bewust te zijn geweest dat er sprake was van een oprichtingsrelatie. Het ministerie heeft vervolgens het stichtingenkader niet geraadpleegd bij de afweging om een ambtenaar in het bestuur te laten plaatsnemen. Bij de oprichting van de stichting Continuïteit Royal IHC stelt het departement zich expliciet op het standpunt dat geen sprake was van een oprichtingsrelatie, terwijl de ARK een ander oordeel is toegeedaan. AEF concludeert hiermee dat er onvoldoende eenheid bestaat in de interpretatie van het begrip 'doen oprichten'.

Aanbeveling 3. Verduidelijk het begrip 'doen oprichten'

De betrokkenheid van het ministerie bij de oprichting van een stichting bepaalt de huidige definitie. Om minder ruimte te laten voor interpretatie geven we in overweging om daarnaast de statuten van de op te richten stichting te betrekken bij de beoordeling of er sprake is van een oprichtingsrelatie met het Rijk. De wijze waarop de bevoegdheden van de minister zijn opgenomen in de statutaire bepalingen geven een belangrijk inzicht of sprake is van 'doen oprichten' op de manier zoals in de Comptabiliteitswet is bedoeld.

Praktijkwerking

Welke betekenis heeft het kader voor de praktijk? Welke rol speelt het en wat zijn ervaringen van kernspelers? Worden de doelstellingen van het kader bereikt in de praktijk?

Na het stichtingenkader zijn er minder overheidsstichtingen opgericht

Sinds de instelling van het stichtingenkader zijn aanzienlijk minder stichtingen opgericht dan in de jaren daaraan voorafgaand. Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat departementen ook voorafgaand aan het doorlopen van de formele procedures regelmatig afzien van oprichting van een stichting. Het stichtingenkader bereikt haar doel om de betrokkenheid van het Rijk bij het oprichten van stichtingen te beperken tot uitzonderingen. Onze departementale gesprekspartners hebben over het algemeen begrip voor het streven om het oprichten van stichtingen te beperken.

De heldere normen en verzwaarde procedures voor de oprichting van stichtingen zijn de belangrijkste redenen om minder stichtingen op te richten

Departementen zien geregeld af van het oprichten van een stichting, en mogelijk overwegen ze de oprichting van stichtingen ook minder vaak als handelingsperspectief. Dat komt doordat ze de afwegingen uit het stichtingenkader zorgvuldig volgen en omdat de oprichtingsprocedures zwaar zijn en lang duren. Daarmee is duidelijk dat niet 'zomaar' een stichting kan worden opgericht. We concluderen daarom dat de onderstaande doelen van het stichtingenkader zijn bereikt:

- ▶ Het uniformeren en verhelderen van de afwegingen om een stichting op te richten.
- ▶ Het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting van een stichting.

Op enkele (optionele) bevoegdheden van de minister doen departementen vrijwel altijd een beroep

In hoofdstuk 5 van het stichtingenkader staan suggesties voor bepalingen die departementen aanvullend in de statuten kunnen opnemen voor het vastleggen van ministeriële bevoegdheden. Wel is aangegeven dat "het de aanbeveling verdient om zoveel mogelijk te volstaan met de in de Awb geregelde bevoegdheden". Ook staat bij enkele van deze bepalingen expliciet vermeld dat departementen hiermee met "uiterste terughoudendheid" dienen om te gaan. Het stichtingenkader geeft daarmee aan dat het in principe niet nodig is om aanvullende bepalingen in de statuten op te nemen en dat het voor enkele bepalingen zelfs de voorkeur verdient om hier zoveel mogelijk van af te zien. In de loop der jaren lijken sommige van deze handvatten echter als algemeen geldende norm te worden toegepast. Sommige bepalingen over de ministeriële bevoegdheden, zoals 'goedkeuring bij wijziging van statuten' of 'goedkeuring bij ontbinding', komen in de statuten van vrijwel alle overheidsstichtingen voor. Daarmee lijkt het erop dat ministeries deze bepalingen eerder als norm hanteren in plaats van een afweging te maken of het wenselijk is om ze op te nemen in de statuten.

De bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur' wordt in de praktijk als norm toegepast

AEF concludeert echter dat de ARK en Financiën in de praktijk nog iets verder gaan tijdens de procedures voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen die voortvloeien uit de CW, en sommige aanvullende bepalingen uit het stichtingenkader als norm toepassen. Het gaat dan in ieder geval om de bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur van een stichting'. Afwijken van deze norm is bij uitzondering mogelijk, maar daar dient volgens het kader wel "een bijzondere argumentatie" aan vooraf te gaan. Het stichtingenkader geeft nu aan: "afhankelijk van de situatie kan het wenselijk zijn de bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur' op te nemen in de statuten". Deze bepaling in het kader lijkt meer ruimte te laten dan ARK en Financiën in de praktijk tijdens de procedures hanteren. Uitgaande van de wijze waarop ARK en Financiën hiermee omgaan, zou deze bepaling eigenlijk in de statuten van vrijwel iedere stichting opgenomen moeten worden. Ook voor ministeries geldt dat zij deze bepaling meer als een norm lijken te beschouwen, waar bij uitzondering van kan worden afgeweken. We komen daarmee tot de conclusie dat de bepaling 'geen ambtenaren in het bestuur' in de praktijk van zowel ARK, Financiën als departementen tot een norm is geworden, terwijl de bewoordingen van het kader meer ruimte lijken te laten voor een afweging.

Aanbeveling 4. Verhelder de aanwijzingen in hoofdstuk 5 van het stichtingenkader

Op dit moment komen sommige aanwijzingen in hoofdstuk 5 van het stichtingenkader, voor het vastleggen van bepalingen in de statuten, niet meer overeen met de toepassing ervan. Het is wenselijk dat de aanwijzingen over de bepalingen in de statuten in lijn zijn met de wijze waarop hier mee wordt omgegaan in de praktijk. Verhelder de aanwijzingen door te expliciteren welke als norm gelden (waarbij een duidelijke "comply or explain" geldt), en welke inzicht bieden in de relevante keuzes die het departement kan maken. We bevelen aan om alle bepalingen in hoofdstuk 5 van het stichtingenkader onder de loep te nemen omdat het kan zijn dat we met de onderzochte casussen niet alle afwijkingen in beeld hebben gebracht.

Een rijksbreed overzicht van overheidsstichtingen ontbreekt nog altijd

De ARK heeft in al in 2011 de aanbeveling gedaan om ervoor te zorgen dat departementen een actueel overzicht bijhouden van de stichtingen waarmee zij een oprichtings- en/of

samenwerkingsrelatie hebben¹⁶. Er lijkt vooralsnog geen gevolg te zijn gegeven aan deze aanbeveling. Hoewel de procedures rondom oprichting van een overheidsstichting helder zijn, vormt de oprichtingsrelatie op zichzelf in de praktijk geen aanleiding voor departementen om zicht te houden op de stichtingen tijdens de verdere levensduur. Eventuele subsidierelaties, een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie of beleidsmatige samenwerking bepalen de verdere relatie tussen departement en stichting. Omdat de oprichtingsrelatie op zichzelf geen aanleiding voor departementen vormt om verder zicht te houden op de stichting, raken sommige overheidsstichtingen na oprichting uit beeld. Toch heeft een minister op dat moment mogelijk nog wel bevoegdheden ten aanzien van de stichting op grond van de statuten. Bevoegdheden impliceren een verantwoordelijkheid van de minister. Als een stichting uit beeld is geraakt kan de minister echter geen invulling meer geven aan deze bevoegdheden en daarmee de bijbehorende verantwoordelijkheid borgen. De minister loopt het risico dat de Kamer, bijvoorbeeld bij een incident, de minister aanspreekt of ter verantwoording roept op basis van zijn bevoegdheden.

Aanbeveling 5. Stuur aan op een actueel overzicht van overheidsstichtingen

Actualiseer rijksbreed periodiek (bijvoorbeeld eens in de 2 à 3 jaar) het overzicht van overheidsstichtingen en zorg dat dit ook gebeurt op het niveau van de verschillende departementen. Recent hebben de departementale aanspreekpunten in het kader van dit onderzoek het overzicht van overheidsstichtingen van Financiën waar mogelijk geactualiseerd¹⁷. Deze actualisatie kan het startpunt zijn van een periodiek op te stellen overzicht van overheidsstichtingen. Op dit proces zou Financiën kunnen toezien, onder meer door het proces te verbinden aan het aanbevolen kennisnetwerk (aanbeveling 2).

6.2 Samenwerkingsrelatie

Het stichtingenkader geeft zeer beperkt richting aan de samenwerkingsrelatie tussen departementen en stichtingen

De oprichtingsrelatie tussen departementen en stichtingen is weinig bepalend voor de invulling van de verdere governance en samenwerking tijdens de levensduur van de stichting. Een subsidierelatie, een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie, een beleidsmatige samenwerking, of een combinatie van die drie, bepaalt veel eerder de aard van de governance en samenwerking. Die relaties zijn ook bepalend voor het regime van toezicht en verantwoording van de stichting. In de praktijk is hierdoor een diversiteit aan relaties ontstaan tussen departementen en stichtingen. Daarbij verschilt ook de intensiteit van de samenwerking en van het toezicht per stichting sterk.

Aanbeveling 6. Besteed in het stichtingenkader meer aandacht aan de governancerelatie

Maak een uitgebreidere toelichting bij het stichtingenkader, met daarin aandacht voor de invulling van de governancerelatie van departementen en stichtingen tijdens de levensduur van de stichting. Deze toelichting kan bij uitstek aandacht geven aan de interactie tussen verschillende kaderstellende bepalingen. Naast het stichtingenkader gaat het dan ook om de subsidiekaders in de Awb en de wet(ten) waarin de eventuele

¹⁶ Algemene Rekenkamer (2011), Zicht op veranderingen in financiële relaties tussen Rijk en derden, p. 28

¹⁷ De actualisatie was onderdeel van het uitzetten van de survey. Dit vroeg relatief veel tijd en energie van departementen en het meest recente overzicht is nog niet volledig actueel.

wettelijke taken van een stichting zijn geregeld. Overweeg daarnaast een bepaling in het stichtingenkader op te nemen die departementen verplicht stelt om samenwerkingsafspraken op te stellen bij de oprichting van een stichting. De wijze waarop departementen de samenwerkingsafspraken vormgeven is aan henzelf. De samenwerkingsafspraken bij de oprichting van een stichting vormen de basis voor de jaarlijkse analyse van de governancerelatie (zie aanbeveling 8).

De ministeriële bevoegdheden in de statuten van overheidsstichtingen zijn niet altijd in evenwicht met de verantwoordelijkheden die de minister draagt

Het is de bedoeling om de verantwoordelijkheden van de minister voor een stichting bij oprichting te borgen door de ministeriële bevoegdheden vast te leggen in statutaire bepalingen. Tijdens de levensduur van stichtingen kan echter een disbalans ontstaan tussen de vastgelegde bevoegdheden en de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee bestaat het risico dat de minister wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de stichting, terwijl hij niet de bevoegdheid heeft om deze verantwoordelijkheid te borgen. Er is op dit moment geen systeem bij departementen om deze eventuele (dis)balans op regelmatige basis te toetsten en daarop bij te sturen waar nodig.

Aanbeveling 7. Houd oog voor de ministeriële bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Zorg dat departementen op regelmatige basis nagaan of de ministeriële bevoegdheden en ministeriële verantwoordelijkheden voor stichtingen nog in evenwicht zijn. We raden aan om gebruik te maken van de samenhang met het eerdergenoemde overzicht van overheidsstichtingen (zie aanbeveling 5). Maak de controle op ministeriële bevoegdheden en ministeriële verantwoordelijkheden onderdeel van de periodieke (risico)analyse (zie aanbeveling 8). Stuur aan op een statutenwijziging als een aanpassing nodig is van de bevoegdheden van de minister.

De bepalingen in het stichtingenkader over ministeriële bevoegdheden houden geen rekening met de ontwikkeling van stichtingen tijdens hun levensduur

Met name bij de 'opbouw' van een stichting kan het zijn dat dat het departement een nauwe betrokkenheid bij de stichting wil hebben. Bij uitzondering benoemt de minister dan zelfs een ambtenaar in het bestuur. In de jaren die volgen, kan een stichting steeds zelfstandiger worden en opereren. De bepalingen over ministeriële bevoegdheden in het stichtingenkader gaan uit van een statische relatie vanaf de oprichting, gedurende de levensduur. Juist de ontwikkeling van de stichting gedurende de levensduur heeft veel invloed op de gewenste bevoegdheden van de minister, en kan leiden tot de wens of noodzaak om daarin aanpassingen te doen.

Aanbeveling 8. Voer een periodieke (risico)analyse uit

Zorg dat het overzicht van overheidsstichtingen (aanbeveling 5) de basis is voor ministeries om periodiek een (risico)analyse te maken van de verschillende stichtingen waarmee een oprichtingsrelatie bestaat. Evalueer daarbij of er een passende governance- en samenwerkingsrelatie bestaat met de stichting, gelet op de actuele stand van zaken van de stichting. Aandachtspunten daarbij kunnen bijvoorbeeld zijn de omvang van het beleidsmatig belang van de stichting en de inschatting van de politieke risico's. Een vraag daarbij is bijvoorbeeld of de juridische vorm van de stichting nog passend is. Zo nee, dan kan een departement een alternatieve vorm overwegen. Zo ja, dan kan het ministerie overwegen of de samenwerkingsafspraken nog adequaat zijn of

dat actualisatie nodig is. Zo kan het departement nauwer contact organiseren met het bestuur of de raad van toezicht. Financiën kan toezien op het uitvoeren van de periodieke risicoanalyses, en een verbinding maken met het eerdergenoemde overzicht van stichtingen (aanbeveling 5) en het kennisnetwerk (aanbeveling 2).

/ A Bijlage: casusbeschrijvingen

A.1 Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel

A.1.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 1994

Verbonden departement: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Jaaromzet: 22 miljoen euro

Financiering: Het gros van de omzet van CAOP wordt gegenereerd door de advies- en ondersteuningsactiviteiten die voor opdrachtgevers in het publieke domein worden uitgevoerd. Daarnaast ontvangt het CAOP een subsidie van het ministerie van BZK van ruim 1 miljoen euro voor de uitvoering van drie activiteiten.

Doelstelling: Het CAOP is het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Het CAOP adviseert en ondersteunt meer dan 200 opdrachtgevers in verschillende sectoren, waaronder de Rijksoverheid en de sectoren onderwijs en zorg. De subsidie Stichting CAOP wordt op grond van een subsidieregeling verleend voor de uitvoering van:

1. Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies en raden;
2. Onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid;
3. Faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid (SIPA).

A.1.2 Oprichting stichting

Het CAOP is in 1994 opgericht namens de Minister van BZK. Gezien het feit dat het stichtingenkader pas sinds 2006 van kracht is, is de voorhangprocedure in deze casus niet gevolgd. Ten tijde van oprichting vond het centraal arbeidsvoorwaardenoverleg plaats, waarin afzonderlijke sectoren met werkgevers binnen de sector in overleg moesten treden. Het bleek voor de Centrales van overheidspersoneel en de werkgeversorganisaties wenselijk om te kunnen beschikken over een onafhankelijk secretariaat ter ondersteuning van neutraal opererende commissies (dus los van werkgevers- en werknemerskant). Om in deze behoefte te voorzien is CAOP als stichting opgericht.

In de statuten (1994) is de doelstelling van de stichting vastgelegd, namelijk het verlenen van secretariële en administratieve ondersteuning aan commissies en raden en het verzamelen van relevante documenten en informatie. Daarnaast zijn de bevoegdheden van de minister opgenomen in de Wet Stichting CAOP. Een besluit van het bestuur van de Stichting CAOP om het doel van de stichting te wijzigen of de stichting te ontbinden, heeft de toestemming van de minister.

A.1.3 Governance en samenwerkingsrelatie

De onderlinge samenwerking tussen CAOP en BZK is door de jaren heen veranderd. Bij de oprichting werd de stichting volledig gesubsidieerd door BZK. Tot 2006 bestond de omzet van CAOP nog voor ongeveer een derde uit subsidiegelden vanuit BZK, terwijl dat anno 2020 nog slechts 5% is. Daarnaast zat er een ambtenaar in het bestuur van CAOP en had de Minister van BZK verschillende bevoegdheden op grond van de Wet Stichting CAOP.

Per 2007 is het interne governancemodel van de stichting veranderd, zijn de statuten gewijzigd en is de Wet Stichting CAOP verlopen. De stichting is verdergegaan met een directeur-bestuurder en een bestuursraad waarin BZK niet is vertegenwoordigd. Daarnaast zijn de bevoegdheden van de Minister van BZK beperkt tot instemming over de vereffening van eventueel overschot bij ontbinding van de stichting. Hierdoor is CAOP duidelijk op afstand komen te staan van BZK. De governance relatie wordt enkel nog vormgegeven door de subsidieregeling. Dit betekent dat er geregeld (informeel) contact is tussen BZK en CAOP, maar de enige formele contactmomenten plaatsvinden bij het jaarlijks opstellen van het activiteitenplan en de verantwoording hierover achteraf.

A.1.4 Groei in omvang

CAOP is tijdens haar levensduur veranderd van een volledig gesubsidieerde stichting naar een organisatie die financieel voor een groot deel zelfstandig is. Op dit moment wordt slechts 5% van de 22 miljoen euro omzet nog gevormd door subsidiegelden vanuit BZK. Dit is van invloed op de mate van sturing die BZK aan de activiteiten van de stichting kan geven. Waar BZK eerst in zekere zin mee kon bepalen over het volledige activiteitenplan van het CAOP, beslaat dit nu nog maar een klein deel van de organisatie. Ook blijkt uit het voor dit onderzoek gevoerde interview, en de wijzigingen in de governance die in 2007 zijn doorgevoerd, dat BZK ook geen behoefte heeft om toezicht te houden op meer dan hetgeen dat in de subsidieregeling is bepaald.

In de statuten is terug te zien hoe de groei van CAOP als organisatie de doelstelling van de stichting heeft uitgebreid. In 1994 stond in de statuten beschreven dat het CAOP enkel diende te voorzien in de secretariële en administratieve ondersteuning van commissies en raden en het verzamelen van relevante documenten en informatie. In de statuten uit 2006 is hieraan toegevoegd: "het zijn van een dienstverlenende organisatie op het gebied van arbeidsverhoudingen, conflicthantering, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap, arbeidsmarkt en arbeidskwaliteit in de (semi-)publieke sector". In de huidige statuten is in aanvulling hierop het volgende opgenomen: "bijdragen aan de (maatschappelijke) arbeidsmarkt vraagstukken van opdrachtgevers, door te fungeren als expertise- en ontmoetingsplatform voor werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke organisaties.". Het feit dat de doelen die het CAOP nastreeft door de jaren heen zijn uitgebreid was mede aanleiding voor het ministerie van BZK om in 2007 haar betrokkenheid bij en financiële bijdrage aan de stichting te reduceren. BZK wilde de samenwerking beperken tot hetgeen dat is vastgelegd in de subsidieregeling en geen verdere bevoegdheden rondom de activiteiten van het CAOP. Hiermee in de zelfstandigheid van CAOP duidelijk toegenomen en had de stichting de ruimte om door te blijven groeien.

A.2 ProDemos

A.2.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2010, als Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat. Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB) fuseerden met de nieuwe stichting. In 2011 opende 'ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat'.

Verbonden departement: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jaaromzet: €10,9 miljoen (2020)

Financiering: In belangrijke mate structurele subsidie van ministerie van BZK (2020: €7,5 miljoen) en vaste bijdrage Tweede Kamer (2020: €2 miljoen).

Doelstelling: ProDemos is het 'Huis voor democratie en rechtsstaat'. ProDemos richt zich voornamelijk op de ontwikkeling en uitvoering van educatieve programma's over democratie en rechtsstaat voor scholieren. Het werkt daarbij samen met gemeenten, provincies, rechtbanken en onderwijsinstellingen. Voor volwassenen organiseert ProDemos o.a. debatten en cursussen, bijvoorbeeld voor mensen die politiek actief willen worden. In verkiezingstijd zorgt ProDemos voor informatiemateriaal, zoals een verkiezingskrant in 'gewone taal'.

A.2.2 Oprichting stichting

In de statuten van ProDemos is als doelstelling vastgelegd dat de stichting "op onafhankelijke en onpartijdige wijze" kennis over democratie en rechtsstaat overdraagt, vaardigheden om aan democratische processen deel te nemen vergroot, en burgerschap bevordert.

Deze kernwaarde van onafhankelijkheid is het belangrijkste motief geweest om te kiezen voor de stichtingsvorm. De gedachte was door een onafhankelijke stichting op te richten de (politieke) neutraliteit van de inhoud van de activiteiten van ProDemos maximaal gewaarborgd zou zijn. Ook financiële argumenten speelden een rol: de stichtingsvorm zou het makkelijker maken voor ProDemos om aanvullend op de overheids subsidie andere inkomstenbronnen aan te boren. Ten slotte zou de privaatrechtelijke vorm ervoor zorgen dat ProDemos makkelijker samenwerkingen met verschillende andere partners aan zou kunnen gaan.

A.2.3 Governance en samenwerkingsrelatie

ProDemos kent als zelfstandige stichting een grote mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en de politiek. Toch is geregeld dat de Minister van BZK de "bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding" van de stichting draagt, en in dat kader toezicht houdt op de effectiviteit van het Huis.

Deze verantwoordelijkheid is terug te zien in de statuten van de stichting. Die bepalen onder meer dat leden van de RvT pas na schriftelijke goedkeuring van de minister worden benoemd (art. 8.1), en dat de RvT de minister informeert in het geval van voorgenomen ontslag van de directeur (art. 4.8). Ook bevatten de statuten de bepaling dat "indien de stichting haar taken verwaarloost", de Minister van BZK de leden van de RvT kan ontslaan en een nieuwe RvT kan benoemen (artikel 19).

In de praktijk zijn voor de samenwerkingsrelatie tussen ministerie en stichting niet zozeer de statuten, maar met name de subsidierelatie tussen beide bepalend. Die is gebaseerd op de Subsidieregeling ProDemos uit 2013. Op grond van die regeling hanteren BZK en ProDemos een werkwijze waarin ProDemos een jaarplan, begroting en activiteitenprogramma opstelt en bespreekt met BZK. BZK kan daarbij aandachtspunten meegeven, waarna ProDemos eigenstandig afweegt of en hoe hier rekening mee kan worden gehouden in zijn activiteiten. ProDemos verantwoordt zich vervolgens over uitgevoerde activiteiten middels een jaarverslag.

De commissie-Joustra concludeert in zijn rapport over ProDemos dat deze samenwerkingsrelatie tussen stichting en BZK (en de Tweede Kamer) in de praktijk duidelijke kenmerken had van een "opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie", die op gespannen voet staat met de onafhankelijke positionering van de stichting. Volgens de commissie leidt dit tot "onduidelijkheid in de aansturing van de organisatie en in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen subsidiegevers onderling en tussen subsidiegevers en ProDemos". De commissie concludeert dat ProDemos "feitelijk functioneert als dienst van het ministerie van BZK dat opdrachten en daarmee de werklast in hoge mate bepaalt, en ook op operationeel gebied invloed uitoefent op het werk van ProDemos." De commissie signaleert een "afhankelijkheidspositie met weinig ruimte voor eigen beleid en strategische keuzes."

Bevindingen van de evaluatie van de subsidieregeling over de periode 2017-2020 sluiten hierop aan. Daarin wordt opgemerkt dat medewerkers van ProDemos signaleren dat "ProDemos nu nog teveel ja zegt tegen teveel verschillende opdrachten en vragen. Teveel wil het indruk maken op BZK (...)."

Het ministerie van BZK geeft in een interview aan dat het zich niet herkent in karakterisering van de samenwerkingsrelatie als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Dit geldt ook voor ProDemos, dat in zijn in mei 2020 opgestelde verbeterplan stelt: "De minister en Tweede Kamer geven echter alleen een globaal kader waarbinnen de subsidiabele activiteiten dienen te worden uitgevoerd en laten de zeggenschap over de aard, invulling en uitvoering van activiteiten over aan ProDemos. ProDemos maakt hierin dus eigen keuzes, gebaseerd op haar kennis en ervaring." ProDemos concludeert in dit document dat er in zijn positionering ten opzichte van BZK en Tweede Kamer sprake is van "duidelijke en transparante onderlinge verhoudingen, en een adequate inrichting van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen."

A.2.4 Praktijkwerking van governancerelatie bij incidenten

In 2019 kwam ProDemos in het nieuws vanwege vermeend grensoverschrijdende gedrag door een leidinggevende. Berichtgeving in de media hierover vormde aanleiding voor de voorzitter van de Tweede Kamer en de Minister van BZK om tekst en uitleg te vragen aan de directeur van ProDemos. In een tweede gesprek werd de directeur geïnformeerd over het besluit van Kamer en ministerie om een extern onderzoek te gelasten.

De onderzoekscommissie concludeert onder meer dat de directeur de binnen ProDemos ontstane situatie te lang als een interne zaak heeft beschouwd, en dat BZK en Tweede Kamer eerder geïnformeerd hadden moeten worden. Ook de RvT had hierin een rol kunnen spelen.

In een reactie op het door ProDemos opgestelde verbeterplan heeft de Minister van BZK aan de Tweede Kamer laten weten dat zij haar bevoegdheden richting ProDemos "rolvaster" in gaat vullen. Verbeterstappen die de minister voorstelt zijn:

- ▶ Een jaarlijks gesprek tussen minister en RvT (tijdens uitvoering verbeterplan tweejaarlijks)
- ▶ Vanaf het jaarverslag 2020 een verantwoording door de RvT over de wijze waarop de toezichtrol is ingevuld en de bevindingen van de RvT.
- ▶ Verslaglegging van alle gesprekken tussen directie ProDemos en vertegenwoordigers BZK.

A.3 Administratiekantoor beheer financiële instellingen

A.3.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2011

Verbonden departement: Financiën

Jaaromzet: 4,7 miljoen euro

Financiering: De beheerskosten van de stichting worden volledig gefinancierd vanuit een bijdrage vanuit de begroting van Financiën. Het Ministerie van Financiën belast deze kosten grotendeels door aan de financiële instellingen onder beheer van NLFI.

Doelstelling: De stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen (afgekort: NLFI) voert het privaatrechtelijke beheer over de deelnemingen van de Staat der Nederlanden in ABN AMRO Bank N.V. en de Volksbank N.V. De aandelen in deze vennootschappen zijn aan NLFI overgedragen door de Staat. NLFI is een stichting met een wettelijke taak, opgericht met het oog op transparante belangenscheiding, een geloofwaardige exit strategie en een zakelijk, niet-politiek beheer van deze deelnemingen.

A.3.2 Oprichting stichting

NLFI is op 1 juli 2011 opgericht namens de Minister van Financiën op grond van de Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen. In deze wet zijn de wettelijke taak en het doel van NLFI vastgelegd. De statuten van NLFI bevatten de doelstelling van de stichting. Ook zijn in de statuten verschillende bepalingen opgenomen over de (verantwoordings)relatie tussen de stichting en de Minister van Financiën, en de zeggenschap van de minister over de activiteiten van de Stichting.

Met de oprichting van NLFI is tegemoetgekomen aan de wens van de Tweede Kamer om het aandeelhouderschap in de financiële instellingen die ten tijde van de kredietcrisis door de Rijksoverheid zijn gered op zakelijke, niet-politieke wijze in te vullen en de belangen op transparante wijze te scheiden. De redenering hierachter is dat de Minister van Financiën te maken heeft met potentieel tegenstrijdige verantwoordelijkheden op het terrein van financiële markten. Zijn aandeelhoudersbelangen kunnen potentieel botsen met zijn stelsel-/beleidsverantwoordelijkheid voor het functioneren van die markten. Met de overdracht van de aandelen in deze financiële instellingen aan NLFI is de aandeelhoudersinvloed van de minister op deze deelnemingen ingeperkt.

A.3.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Het doel van het beleggen van het beheer van de aandelen in de financiële instellingen bij de stichting administratiekantoor, is om zakelijk, niet-politiek beheer van die aandelen te waarborgen. Tegelijkertijd is er bij het vormgeven van de governancerelatie tussen Financiën aandacht geweest voor het waarborgen van een bepaalde mate van zeggenschap van de Minister van Financiën over de activiteiten van de stichting, om zijn politieke verantwoordelijkheid m.b.t. de deelneming te kunnen effectueren. Een belangrijke bepaling in dit kader is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 4, lid 2 van de Wet stichting administratiekantoor: "Onze Minister kan de stichting administratiekantoor ter zake van zwaarwegende en principiële beslissingen een bindende steminstructie geven". In lid 3 van dit artikel is omschreven is welk type beslissingen kwalificeert als "zwaarwegend en principieel." Daarnaast vergen principiële en zwaarwegende beslissingen van NLFI de voorafgaande instemming van de minister. Dit wil zeggen dat over elk principieel en zwaarwegend besluit afstemming tussen NLFI en het ministerie plaatsvindt.

Voor de invulling van de relatie tussen stichting en ministerie is een toezichtsarrangement opgesteld, waarin de samenwerkings- en verantwoordingsrelatie op grond van de wet en de statuten van NLFI nader is uitgewerkt. Daarin is onder meer beschreven dat de goedkeuring van de minister nodig is om de begroting van de stichting vast te stellen, conform de statuten van NLFI. Ook is geregeld dat de Minister van Financiën en het bestuur van de stichting elkaar twee keer per jaar spreken: een keer over het jaarverslag en een keer over de ontwerpbegroting van de stichting voor het volgende jaar. Daarnaast is er ook sprake van periodiek overleg tussen de voorzitter van het bestuur en de directeur Financieringen van het ministerie.

A.3.4 Invloed van wettelijke taak op oprichting en governancerelatie

Het NLFI is belast met een wettelijke taak op grond van de Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen. Daarmee is de stichting een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Uit het gevoerde interview met het ministerie en de stichting blijkt dat de keuze voor deze juridische vormgeving voornamelijk tot doel had om te voorzien in helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen stichting en minister. Door de taak van de stichting wettelijk vast te leggen, en ook de bevoegdheden van de minister in de wet te omschrijven, is er sprake van een stevige basis voor de onderlinge relatie. Ook zorgt het feit dat de taak van de stichting en de verantwoordelijkheidsverdeling wettelijk zijn vastgelegd voor een sterkere democratische controle op de activiteiten van de stichting: waar de minister bij stichtingen waar afspraken enkel statutair zijn vastgelegd zonder betrokkenheid van de Kamer bevoegdheden kan wijzigen, moet de Kamer als medewetgever worden betrokken bij eventuele wijzigingen op dit vlak bij een stichting met wettelijke taak.

In de praktijk leidt in dit concrete geval de wettelijke taak van de stichting en het publieke belang dat daarmee gepaard gaat, tot een stichting die relatief 'dicht' bij het Ministerie staat. Vergeleken met sommige andere overheidsstichtingen heeft de Minister van Financiën vrij stevige bevoegdheden ten opzichte van de stichting, die ook nog eens zowel statutair als wettelijk zijn vastgelegd.

Een ander uitvloeisel hiervan is dat voor de vormgeving van de relatie tussen stichting en ministerie in de statuten voor een deel is aangesloten bij bepalingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Op die manier is volgens het toezichtsarrangement beoogd om "een heldere regeling van verantwoording, toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid" te geven. Een bepaling voor deze stichting die gelijk is aan de bepalingen in de Kaderwet zbo's is bijvoorbeeld artikel 5 van de wet, waarin is vastgelegd dat het bestuur van NLF de Minister van Financiën "desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen verstrekt".

A.4 Continuïteit Royal IHC

A.4.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2020

Verbonden departement: Economische Zaken (EZK)

Jaaromzet: Royal IHC (niet de stichting, verder IHC) heeft een omzet van 1 miljard euro.

Financiering: Stichting continuïteit Royal IHC (Stichting Continuïteit IHC) is de aandeelhouder van de gewone aandelen IHC en wordt gefinancierd door de partijen die gezamenlijk voor deze gelegenheid een industrieconsortium hebben gevormd. Het Rijk heeft een subsidie verstrekt aan de BV Finance Continuïteit IHC. De Stichting Continuïteit is de aandeelhouder van deze BV.

Doelstelling: IHC is een Nederlands bedrijf dat schepen, apparatuur en diensten maakt en levert aan opdrachtgevers in de maritieme sector in binnen- en buitenland. In de loop van 2019 kwam IHC in financiële problemen door ernstige vertraging in de oplevering van een aantal schepen aan haar opdrachtgevers door uiteenlopende technische complicaties. Stichting Continuïteit IHC is opgericht om de toetreding van de leden van het industrieconsortium als nieuwe aandeelhouders in IHC te faciliteren als onderdeel van een grotere herkapitalisatie van IHC.

A.4.2 Oprichting stichting

Om het faillissement van IHC te voorkomen, zijn in 2019 verschillende gesprekken gevoerd tussen marktpartijen om tot de benodigde financiering te komen. Vanuit de marktpartijen waren verschillende redenen om te kiezen voor oprichting van een onafhankelijke, op afstand geplaatste stichting, namelijk:

- ▶ een deel van de aandeelhouders van IHC is tevens klant van de onderneming;
- ▶ betrokkenen bij de herkapitalisatie van IHC zijn concurrenten van elkaar;
- ▶ de stichtingsvorm was mededingingsrechtelijk een noodzakelijke oplossing;
- ▶ men wilde de continuïteit van IHC borgen en voorkomen dat aandeelhouders uit zouden stappen na enkele 'goede' jaren.

Begin 2020 is EZK betrokken geraakt bij de plannen voor herkapitalisatie. Om de periode tussen de herkapitalisatie door de nieuwe aandeelhouders en de afronding van een project voor één van de nieuwe aandeelhouders te overbruggen, heeft EZK een subsidie in de vorm van een overbruggingslening beschikbaar gesteld aan BV Finance Continuïteit IHC. Tevens heeft EZK een garantiefaciliteit verstrekt op een lening van de banken aan IHC en hebben het ministerie van Financiën en Atradius DSB extra faciliteiten beschikbaar gesteld. Het ministerie van EZK noemt drie redenen voor de Staat om samen met andere financiers een

bijdrage te leveren aan de herkapitalisatie van IHC: het belang van IHC als toonaangevend, leverancier van innovatieve maritieme technologie voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlands maritieme maakindustrie, de werkgelegenheid die IHC direct en indirect biedt en het gegeven dat de Staat ca. 395 miljoen euro aan faciliteiten had uitstaan bij IHC.

Er was sprake van tijdsdruk bij de totstandkoming van de subsidieverlening. Om deze reden is gekozen voor de snelste weg: subsidieverlening aan de financieringstak van IHC, FinanceCo. Aangezien deze subsidie financieel risico's met zich meebracht, heeft EZK gezocht naar mogelijkheden om waarborgen in te bouwen. De oprichting van de Stichting Continuïteit IHC was reeds in voorbereiding maar EZK heeft als voorwaarde voor de subsidieverstreking gesteld dat in de statuten van de stichting enkele bevoegdheden opgenomen zouden worden om de belangen van de Staat te beschermen. Zo is als onderdeel van de transactie overeengekomen dat de Staat één bestuurder mag voordragen voor de stichting en één lid van de RvC van IHC. Daarnaast is bepaald dat het zeggenschap over de stichting bij EZK komt te liggen in het geval dat het industrieconsortium als beoogd aandeelhouder zich terug te trekken en de overbruggingslening van de Staat (EZK) dus niet door het consortium wordt afgelost.

A.4.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Het ministerie van EZK stelt dat zij geen governance relatie heeft met de Stichting Continuïteit IHC. De Staat heeft enkel de bevoegdheid om twee bestuurders voor te dragen zolang er een financiële relatie is met de Staat: een lid van het bestuur van de stichting en een lid van de Raad van Commissarissen van IHC, maar deze bestuurders dienen na hun benoeming de stichting respectievelijk IHC (en niet de Staat). Hier komt geen verdere samenwerkingsrelatie uit voort. Wel heeft EZK een subsidierelatie met FinanceCo.

A.4.4 De reikwijdte van het begrip 'doen oprichten'

In het stichtingenkader staat het begrip 'doen oprichten' beschreven als "situaties waarin de overheid anderen (organisaties/rechtspersonen) ertoe beweegt een stichting op te richten". De specifieke afspraken die de overheid met de oprichters van de stichting maakt en/of enige vorm van overheidsfinanciering van de oprichting van de stichting kunnen een indicatie zijn van een oprichtingsrelatie. Tegelijkertijd geeft het stichtingenkader aan dat hiermee "niet per definitie is gezegd dat bijvoorbeeld incidentele subsidies aan nieuwe stichtingen onder doen oprichten vallen". De oprichting van Stichting Continuïteit IHC is een goed voorbeeld van het grijze gebied dat bestaat in de reikwijdte van het begrip 'doen oprichten'.

Tussen de ARK en het ministerie van EZK bestaat een verschil van inzicht over het gegeven of er in deze casus sprake was van doen oprichten door de overheid. De ARK stelt dat er sprake was van doen oprichten omdat EZK nauw betrokken was bij de oprichting van Stichting Continuïteit IHC: "het reddingsplan, inclusief de stichting, was zonder deelname van de staat niet tot stand gekomen"¹⁸. Een belangrijke reden hiervoor was het feit dat EZK de vertraagde oplevering van één van de schepen heeft gefinancierd. Hier ging een groot risico mee gepaard, dat geen van de andere betrokken partijen wilde dragen. Ook wijst de

¹⁸ De Algemene Rekenkamer (2020), Individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis

ARK op het feit dat de stichting grotendeels wordt gefinancierd door de staat, de minister een bestuurder mag benoemen en de staat volledig zeggenschap krijgt over de stichting in het non delivery-scenario. Het ministerie van EZK geeft daarentegen aan dat zij bij het opstellen van de subsidiebeschikking een bewuste afweging heeft gemaakt op basis van het stichtingenkader en heeft besloten dat er geen sprake was van doen oprichten. Op de eerste plaats omdat het voornemen om een stichting op te richten al bestond voorafgaand aan de betrokkenheid van EZK, vanwege de concurrentieposities van verschillende partijen. Volgens EZK is het ook denkbaar dat een andere partij de aanvullende financiering ter beschikking had gesteld en Stichting Continuïteit IHC zonder betrokkenheid van EZK was opgericht. Daarnaast stelt EZK dat het departement geen verdere relatie met de stichting heeft tijdens haar levensduur. De Minister draagt enkel twee bestuurders voor, die vervolgens het doel van de stichting en de onderneming (en niet de staat) dienen. Tot slot benadrukt EZK het onderscheid tussen de oprichting van een stichting en de subsidiëring van een vennootschap waarvan de stichting aandeelhouder is. In situaties waarin het voornemen om een stichting op te richten als onderdeel van een herkapitalisatie niet bij het departement ligt, maar het departement wel een subsidie verstrekt die ook bijdraagt aan dezelfde herkapitalisatie, is volgens EZK geen sprake van doen oprichten.

Doordat onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van het begrip doen oprichten, ontstaat na oprichting van de stichting een discussie of het stichtingenkader al dan niet van toepassing was. De casus van Stichting Continuïteit IHC is één van de voorbeelden waarin dit het geval is. Zowel de ARK als EZK zijn het erover eens dat de bepaling in de Comptabiliteitswet, en het daaruit afgeleide stichtingenkader, duidelijker geformuleerd dient te worden zodat er geen misverstand bestaat over de situaties waarin al dan niet sprake is van doen oprichten.

A.5 Global Center on Adaptation

A.5.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2019

Verbonden departement: Infrastructuur en Waterstaat (Ienw)

Jaaromzet: 14 miljoen euro (2020)

Financiering: Global Center on Adaptation (GCA) is een stichting die door verschillende landen en (internationale) organisaties wordt gesubsidieerd door middel van donaties dan wel programmageld. Vanuit Nederland werd 2 miljoen euro gedoneerd voor een periode van 4 jaar (van 2018-2021). **Doelstelling:** GCA heeft tot doel innoverende, vooruitstrevende acties te bevorderen die gemeenschappen over de hele wereld helpen weerbaarder te worden tegen klimaat gerelateerde bedreigingen. Nederland vindt het, vanuit zijn koploperspositie op dit terrein, een maatschappelijke verantwoordelijkheid om andere landen bij te staan om het hoofd te bieden aan klimaatverandering. Het GCA ondersteunde de Global Commission on Adaption die in oktober 2018 werd gelanceerd. In eerste instantie functioneerde GCA als entiteit binnen het ministerie van IenW, sinds 8 oktober 2019 heeft het GCA juridische zelfstandigheid in de vorm van een stichting naar Nederlands recht.

A.5.2 Oprichting stichting

Nederland is koploper en vervult in de internationale context een trekkersrol op het onderwerp klimaatadaptatie en was initiatiefnemer van de Global Commission on Adaptation alsmede gastland van het Global Center on Adaptation. Vanuit die hoedanigheid is GCA in eerste instantie opgezet onder de directie Internationaal van IenW. Omdat GCA in de loop van de tijd groeide en er steeds meer bijdragen vanuit andere landen kwamen, was het niet wenselijk om GCA nog langer als onderdeel van de Rijksoverheid te laten bestaan. Er was behoefte aan een onafhankelijke entiteit met een mondiale uitstraling, waarbij Nederland tegelijkertijd als gastland en voorloper op het gebied van klimaatadaptatie een zichtbare betrokkenheid had. Idealiter zou GCA als internationale gouvernementele organisatie worden ingericht, maar hier gaat een langdurig proces aan vooraf waarbij meerdere landen middels een verdrag tot oprichting van de organisatie overgaan. De omvorming tot een onafhankelijke entiteit diende sneller plaats te vinden. Daarom is in 2019 besloten om GCA verder vorm te geven als een stichting.

In het proces voorafgaand aan de keuze voor de stichtingsvorm voor GCA zijn de directies Internationaal en Juridische Zaken van IenW betrokken, evenals de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën. Vervolgens zijn de procedures van het stichtingenkader doorlopen. Het voorstel voor de oprichting van GCA als stichting is na advisering van het ministerie van Financiën en in overleg met de Algemene Rekenkamer door de Ministerraad goedgekeurd. In de statuten van GCA is opgenomen dat de Minister van IenW:

- ▶ één bestuurder mag benoemen;
- ▶ aanbevelingen mag doen aan het bestuur voor de benoeming van nog één bestuurder;
- ▶ aanbevelingen mag doen aan de raad van toezicht voor de benoeming van leden van de raad van toezicht;
- ▶ schriftelijke goedkeuring dient te verlenen voorafgaand aan statutenwijzigingen;
- ▶ schriftelijke goedkeuring dient te verlenen voorafgaand aan ontbinding van de stichting;
- ▶ eind 2021 de activiteiten en werkzaamheden van de stichting kan evalueren.

A.5.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Tijdens de levensduur van GCA zijn het belang van het gastheerschap van Nederland als mondiaal erkende koploper op adaptatie en de behoefte aan een onafhankelijke positie van GCA steeds bepalend geweest voor de samenwerking tussen de stichting en het departement. Vanwege de groeiende omvang van GCA en van bijdragen vanuit andere landen was het belangrijk dat de stichting onafhankelijk werd van de Rijksoverheid. In eerste instantie viel GCA nog onder één van de directies van het ministerie van IenW. Hierna is GCA als onafhankelijke stichting verdergegaan, maar zat er nog een ambtenaar van het ministerie in het bestuur. Inmiddels is deze ambtenaar geen onderdeel meer van het bestuur, maar maakt deel uit van de raad van toezicht. IenW is daardoor meer op afstand komen te staan van GCA en wordt minder direct betrokken bij de besluitvorming van de stichting. Overigens maakt GCA hiermee een door zowel departement als stichting gewenste ontwikkeling door. Hoewel het ministerie van IenW dus steeds verder op afstand is komen te staan van de organisatie van de GCA, is de rol van Nederland als inhoudelijke partner van het GCA wel zichtbaar gebleven. Op inhoudelijk vlak werkt het ministerie van IenW samen met GCA aan het versnellen van klimaatadaptatie actie.

A.5.4 Belangenafweging bij kritische opmerkingen van de ARK en Financiën bij het voorstel tot oprichten van de stichting

De oprichting van de stichting GCA is volgens de procedures van het stichtingenkader gegaan. Als onderdeel van deze procedures schrijven Financiën en de ARK brieven waarin zij reageren op het voornemen tot oprichting van de stichting. Financiën en ARK bevelen in hun brieven aan om het voornemen om een ambtenaar in het stichtingsbestuur te benoemen, doordat de Minister van IenW in de voorgestelde statuten het recht krijgt één bestuurder te benoemen, te heroverwegen. Ook raadt de ARK aan om in de statuten vast te leggen dat de Minister een voorstel tot ontbinding van de stichting kan doen, gezien de ambitie dat de stichting uiteindelijk een internationale organisatie wordt. Met betrekking tot het recht om een bestuurder te benoemen heeft de Minister van IenW zich expliciet beroepen op de mogelijkheid die het stichtingenkader biedt om een uitzondering aan te nemen op het uitgangspunt dat het Rijk geen ambtenaren benoemt in de besturen van overheidsstichtingen. Het ministerie heeft hier twee redenen voor aangevoerd. Allereerst het belang van een zichtbare betrokkenheid van Nederland bij de stichting GCA, die bepalend is voor de internationale status van de stichting en het vertrouwen dat andere landen in het GCA stellen. Ten tweede het belang om nauw betrokken te zijn bij de doorontwikkeling naar een steeds meer internationaal karakter van het GCA, alsmede de wens om die ontwikkeling te bevorderen. Het ministerie vond het wenselijk om in eerste instantie nauwer betrokken te zijn bij de stichting en deze betrokkenheid gaandeweg af te bouwen. Vanwege deze redenen was het volgens IenW noodzakelijk om een uitzondering te maken en in eerste instantie, als onderdeel van het benoemingsrecht van de Minister, een ambtenaar te benoemen in het bestuur. Voor wat betreft de ontbinding van de stichting is in de statuten opgenomen dat dit de voorafgaande goedkeuring van de Minister behoeft. De Minister kan geen bindend voorstel tot ontbinding van de stichting doen.

Uiteindelijk heeft de Ministerraad op basis van de motivatie van IenW en de adviezen van Financiën en ARK ingestemd met het voorstel tot oprichting van de stichting. Na oprichting van de stichting is een ambtenaar van IenW in het bestuur benoemd. Nu, twee jaar later, is de stichting in zelfstandigheid gegroeid en is deze ambtenaar geen onderdeel meer van het bestuur. Met een daartoe strekkende statutenwijziging heeft de Minister haar benoemingsrecht opgegeven. Wel zit een ambtenaar in de raad van toezicht. Hiermee is het ministerie van IenW verder op afstand van de stichting komen te staan, maar is naar buiten toe nog wel een zichtbare betrokkenheid van Nederland bij GCA.

A.6 Nuffic

A.6.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 1952

Verbonden departement: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Jaaromzet: 41,5 miljoen euro

Financiering: Nuffic wordt grotendeels gefinancierd vanuit subsidiegelden. De stichting ontvangt 21,8 miljoen euro aan subsidies vanuit OCW, 7,9 miljoen euro van Buitenlandse Zaken (BZ) en 4,6 miljoen euro van de Europese Commissie (EC).

Doelstelling: Nuffic is de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs. Van primair en voortgezet onderwijs tot mbo, hoger onderwijs en onderzoek, en volwasseneneducatie. De belangrijkste subsidieverstrekkers zijn de Nederlandse ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Buitenlandse Zaken. Nuffic speelt een belangrijke rol in het bevorderen van internationale samenwerking in het onderwijs tussen Nederland en andere landen. Nuffic richt zich op de volgende activiteiten:

- ▶ het beheren van programma's in opdracht van de Nederlandse overheid en de Europese Unie;
- ▶ het bevorderen van internationale ervaring onder leerlingen in alle onderwijssectoren;
- ▶ het versterken van de positie en bekendheid van het Nederlandse hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- ▶ het waarderen van diploma's en het bevorderen van de transparantie van onderwijssystemen;
- ▶ het bundelen en ter beschikking stellen van kennis en expertise.

A.6.2 Oprichting stichting

Aangezien Nuffic bijna 70 jaar geleden is opgericht, was de oprichting van de stichting in deze casus geen onderdeel van het onderzoek. Wel zijn de meest recente statuten (2017) bestudeerd. Daarin is vastgelegd dat Nuffic als doel heeft om "de internationalisering van het Nederlandse onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te bevorderen en het onderwijs wereldwijd toegankelijk te maken".

A.6.3 Governance en samenwerkingsrelatie

In de statuten van Nuffic zijn geen bepalingen opgenomen over de bevoegdheden van de Minister van OCW, of over vertegenwoordiging van het ministerie in bestuur of raad van toezicht van de stichting. Formeel gezien heeft OCW dus geen inspraak in de activiteiten van Nuffic, afgezien van de afspraken horend bij de subsidierelatie tussen departement en stichting. Dit betekent dat de governancerelatie tussen OCW en Nuffic momenteel in sterke mate wordt bepaald door wat er is vastgelegd in en rondom de subsidieregeling. OCW vraagt om een activiteitenplan met een begroting vooraf en een jaarverslag met een activiteitenbeschrijving en een jaarrekening achteraf. Tijdens formele overlegmomenten worden begroting, activiteitenplan en het jaarverslag besproken. Daarnaast zijn er verschillende informele overleggen tussen OCW en Nuffic. De ADR (2018) stelt in haar rapport Onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW: "de huidige vorm van sturing is organisch gegroeid. Nuffic kent van oudsher een nauwe relatie met OCW."

A.6.4 Wijziging van kaderstelling tijdens levensduur

Na het ADR-rapport over de sturingsrelatie tussen OCW en Nuffic heeft de ADR tevens een wettelijke controle uitgevoerd op de subsidierelatie tussen OCW en Nuffic. Hieruit bleek dat er in de subsidiestroom van OCW naar Nuffic onvoldoende rekening wordt gehouden met de risico's op staatssteun. Naar aanleiding van het rapport en de controle van ADR besloot OCW om in gesprek te gaan met Nuffic over benodigde aanpassingen in de governance- en subsidierelatie. Dit heeft geleid tot een analyse van de activiteiten die door Nuffic worden uitgevoerd en een categorisering langs vier lijnen:

- ▶ activiteiten die ook door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden en openbaar aanbesteed kunnen worden;

- ▶ activiteiten die wettelijk verankerd zouden moeten worden;
- ▶ activiteiten die onder het Erasmus+ vallen en als nationale agentschap uitgevoerd worden;
- ▶ activiteiten die niet of onvoldoende bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van OCW.

Aan de hand van deze categorisering is de governance- en subsidierelatie tussen OCW en Nuffic heringericht. Een deel van de activiteiten is Europese aanbesteed (door Nuffic gewonnen), voor de activiteiten in het kader van Erasmus+ is Nuffic aangewezen als 'nationaal agentschap', en er loopt momenteel een wetgevingsproces om de resterende activiteiten die Nuffic uitvoert met subsidie van OCW te voorzien van een wettelijke basis. Daarmee krijgt Nuffic de vorm van een deeltijd-zbo.

Uit het interview met OCW en Nuffic komt naar voren dat het toekennen van de zbo-status met name een formele betekenis heeft, maar vanwege het voortduren van de bestaande subsidieregeling materieel gezien niet direct tot verandering zal leiden. Toezicht en verantwoording vindt nog altijd plaats op grond van de gemaakte afspraken die voortvloeien uit de kaderstelling rondom subsidieregelingen. Wel is de governancerelatie tussen OCW en Nuffic en de taakuitvoering door Nuffic explicieter gemaakt door dit bij wet vast te leggen. Tevens wordt hiermee meer helderheid geschapen over de verschillende financieringsstromen en de activiteiten die Nuffic hiervoor uitvoert. Tot slot heeft herinrichting van de governance ertoe geleid dat sturing vanuit OCW gecentraliseerd is door één DG de rol van coördinerend opdrachtgever toe te kennen.

A.7 Jongeren Op Gezond Gewicht

A.7.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2015

Verbonden departement: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Jaaromzet: 8,6 miljoen euro (peiljaar 2019). Dit is gegroeid vanuit een omzet van 4,5 miljoen euro in 2015.

Financiering: In 2019 verstrekte het ministerie van VWS €7,6 miljoen euro subsidie aan de stichting.

Doelstelling: De stichting heeft statutair tot doel "het bevorderen van een gezonde leefstijl in het algemeen en een gezond gewicht in het bijzonder, met een primaire focus op kinderen en jongeren, en de volwassenen die hen omringen, en daar waar de problematiek het grootst is." Ook stelt de stichting zich tot doel:

- ▶ het keren van de stijgende trend van obesitas en overgewicht onder jongeren;
- ▶ het streven naar het realiseren van een leefomgeving waarin de gezonde keuze de gemakkelijkste keuze is;
- ▶ het bevorderen van een gezond voedingsaanbod en beweegklimaat;
- ▶ het creëren van bewustwording in de samenleving van het belang van een gezonde leefstijl.

Dat doet de stichting door een "integrale aanpak" te ontwikkelen en gemeenten te ondersteunen bij het in de praktijk brengen van die aanpak. De aanpak is gericht op het structureel gezonder maken van de omgeving waarin kinderen en jongeren opgroeien

structureel gezonder. Daarvoor werkt de stichting samen met een uitgebreid netwerk van publieke en private partners.

A.7.2 Oprichting stichting

De Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht (JOGG) komt voort uit het in 2009 afgesloten Koepelconvenant Gezond Gewicht. In dit convenant maakte een breed spectrum aan partijen (uit de publieke sector en het bedrijfsleven) afspraken over het gezamenlijk terugdringen van overgewicht. Uitvoering vond onder meer plaats via een 'convenantbureau', dat ook uitvoering gaf aan de JOGG-aanpak.

In 2014 informeerde de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer¹⁹ dat hij voornemens was om een stichting Jongeren op Gezond Gewicht op te richten. In de Kamerbrief stelt de staatssecretaris: "de betrokken partijen geven er de voorkeur aan de samenwerking na het aflopen van het convenant voort te zetten en dit te doen in de vorm van een daartoe op te richten stichting." De keuze voor de stichtingsvorm wordt in de brief onderbouwd door te stellen dat deze vorm het mogelijk maakt "een onafhankelijke positie" in te nemen "ten opzichte van de diverse private en publieke partijen" en op basis van "gelijkwaardigheid" samen te werken.

In het proces tot oprichting is de procedure gevolgd zoals neergelegd in het stichtingenkader. De ARK heeft per brief haar aandachtspunten gegeven bij de statuten van de op te richten stichting. De ARK merkte op dat in de statuten niet expliciet was bepaald dat geen Rijksambtenaren in het bestuur van de stichting konden worden benoemd, al gaf de staatssecretaris in een toelichting wel aan dat hij dit niet van plan was. De ARK verzocht dan ook dit in de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal te expliciteren. Ook wees de ARK erop dat het wenselijk zou zijn om in de statuten de bevoegdheid voor de minister op te nemen om de statuten te laten wijzigen. De ARK stelde: "De manier waarop de relatie van de minister met de stichting in het huidige voorstel is vormgegeven, is naar onze mening onvoldoende doordacht in zijn consequenties. Naar onze mening moet het regelen van bevoegdheden één op één lopen met wat de minister beoogt. De ARK stelde: "Op grond van de concept-statuten heeft de minister, nadat de stichting is opgericht, geen bevoegdheid meer om de statuten te (laten) wijzigen. Wél is geregeld dat statutenwijzigingen die afbreuk doen aan enig recht van de minister instemming van de minister behoeven, en dat de minister vooraf wordt geïnformeerd over voorgenomen statutenwijzigingen die niet haar bevoegdheid betreffen. Maar mocht de koers van de stichting in de toekomst wijzigen in een richting die de minister onwenselijk acht, dan kan de minister haar verantwoordelijkheid om de bestuursvoorzitter en een lid van de raad van toezicht te benoemen niet uit eigen beweging terughalen. Het is van het bestuur van de stichting afhankelijk of de statuten in deze zin worden gewijzigd. Dat betekent dat de minister gehouden kan zijn om blijvend een bestuurlijke relatie te onderhouden met de stichting, ook al is zij het niet eens met de koers van de stichting."²⁰ Het aandachtspunt van de ARK met betrekking tot het initiatief om de statuten te kunnen wijzigen is niet overgenomen bij de oprichting van JOGG.

¹⁹ TK 34 080, nr. 1 (Vergaderjaar 2014-2015)

²⁰ Algemene Rekenkamer (2014). Adviesaanvraag inzake de voorgenomen oprichting Stichting Gezond Gewicht.

A.7.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Voor een belangrijk deel wordt de governancerelatie tussen VWS en de stichting bepaald door de subsidierelatie die bestaat tussen het ministerie en de stichting. Het ministerie verleent de stichting een instellingssubsidie, die het overgrote deel van de begroting dekt. Op grond hiervan doorlopen ministerie en stichting een jaarlijkse cyclus waarin de stichting een aanvraag voor subsidie indient, overleg plaatsvindt over een activiteitenplan en begroting van de stichting, VWS de subsidieaanvraag al dan niet goedkeurt, en de stichting zich verantwoordt over de besteding van de subsidie.

In de periode tot en met 2018 benoemde de minister van VWS een lid van de raad van toezicht van de stichting. Per 2018 werd de interne governance van de stichting van een meerhoofdig bestuur en raad van toezicht gewijzigd in een structuur van directeur-bestuurder en RvT. Bij die statutenwijziging verviel ook de bevoegdheid van de minister van VWS om een RvT-lid te benoemen (zie verder hieronder).

Uit het interview met VWS en JOGG blijkt dat de samenwerkingsrelatie aan beide kanten als positief wordt ervaren. Aanvullend op de subsidiecyclus hebben stichting en ministerie maandelijks inhoudelijk (voortgangs)overleg en frequent informeel contact. Ook hebben beide partijen de ervaring dat de stichting in de loop der jaren steeds professioneler en zelfstandiger is gaan functioneren. Waar VWS vlak na oprichting van de stichting nog vrij nauw c.q. operationeel betrokken was bij het reilen en zeilen van de stichting, is die betrokkenheid in de loop der jaren verder afgebouwd en meer op hoofdlijnen gericht.

A.7.4 Statutaire wijzigingen tijdens de levensduur

De statuten van stichting JOGG zijn een aantal jaar na oprichting gewijzigd. De belangrijkste wijziging in de statuten met betrekking tot de relatie van de stichting met VWS was dat de bevoegdheid voor de minister om een lid van de raad van toezicht te benoemen, kwam te vervallen.

In het voor dit onderzoek gevoerde interview kwam naar voren dat zowel JOGG als VWS deze wijziging zien als een uitvloeisel van de ontwikkeling van de stichting richting zelfstandigheid. Nauwere betrokkenheid van VWS in de periode vlak na oprichting was volgens gesprekspartners van meerwaarde voor de opbouw van de stichting en haar werkzaamheden. Daarbij paste de bevoegdheid van de minister van VWS om een RvT-lid te benoemen. Als gevolg van de verdere professionalisering van de stichting vinden zowel VWS als JOGG het passend dat nu de stichting meer op eigen benen komt te staan, deze bevoegdheid van de minister is komen te vervallen.

Wel blijft de subsidierelatie van kracht, waarlangs VWS mede sturing kan geven aan de activiteiten van de stichting. Dat sluit aan bij de bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie van de stichting JOGG die in opdracht van VWS werd uitgevoerd, en waarover de Tweede Kamer in 2018 werd geïnformeerd²¹. Daarin wordt aanbevolen "de stichting als rechtsvorm te continueren, maar vanuit VWS wel nauw betrokken te blijven." De belangrijkste reden daarvoor is volgens de evaluatie dat JOGG "sinds de oprichting van de

²¹ TK 34 080, nr. 4 (Vergaderjaar 2017-2018)

stichting wordt (...) gezien als onafhankelijker, transparanter en slagvaardiger. (...) De stichtingsvorm levert Jongeren Op Gezond Gewicht een onafhankelijke positie op ten opzichte van al deze partijen [publiek en privaat].”

A.8 Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

A.8.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2013

Verbonden departement: Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

Jaaromzet: ca. 2 miljoen euro (2020)

Financiering: Het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) wordt gefinancierd door het verpakkend bedrijfsleven.

Doelstelling: Ten tijde van de oprichting had de stichting ten doel advies te geven en besluiten te nemen over verduurzamingsdoelstellingen zoals in de Raamovereenkomst vastgelegd door het (toenmalig) Ministerie van IenM, het verpakkend bedrijfsleven en de VNG en in het addendum. Aanvullend doel was “het verrichten van al hetgeen met het hiervoor bepaalde in de ruimste zin verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn”.

A.8.2 Oprichting stichting

Voorafgaand aan de oprichting van KIDV is een Raamovereenkomst Verpakkingen opgesteld waarin het verpakkend bedrijfsleven, gemeenten en Rijk afspraken hebben gemaakt over het verduurzamen van de verpakkingsindustrie en de inzameling, sortering en verwerking van verpakkingsafval. Het belangrijkste doel was dat producenten van verpakkingen verantwoordelijkheid moeten nemen voor de inzameling, sortering en recycling van het verpakkingsafval. Dit in overeenstemming met gemeenten en het Rijk. Binnen de context van de politiek ging het veel over het belang van productie van duurzame verpakkingen. Om het verpakkend bedrijfsleven te adviseren duurzame verpakkingen op de markt te brengen, is in 2013 de stichting KIDV opgericht.

A.8.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Zoals gezegd zat een Rijksambtenaar van IenW vanaf de oprichting van KIDV in het bestuur van de stichting. Dit betekende dat IenW eens per drie maanden deelnam aan de bestuursvergadering van de stichting. Dit was met name een formaliteit, waar in ieder geval geen bindende afspraken tussen het ministerie en de stichting werden gemaakt. Wel was er sprake van een beleidsinhoudelijke samenwerking, de stichting wisselde informatie uit met het ministerie vanuit haar functie als kenniscentrum.

In 2015 werd een nieuwe directeur aangesteld bij het ministerie van IenW, die vanuit zijn rol ook zitting had kunnen nemen in het bestuur van KIDV. Mogelijk vanwege de bepalingen in het stichtingenkader vond hij dit niet wenselijk. Naar aanleiding van de evaluatie van de Raamovereenkomst heeft het ministerie van IenW besloten richting toekomst af te zien van de betrokkenheid van twee Rijksambtenaren in het bestuur van KIDV. Volgend op het besluit van IenW is ook de VNG uit het bestuur van KIDV gestapt. Het was aan het verpakkend bedrijfsleven om te besluiten over voortzetting van KIDV. Zij hebben de nieuwe statuten vormgegeven, waar IenW en de VNG hun akkoord op hebben gegeven vanuit hun

toenmalige rol in het stichtingsbestuur. De stichting bestaat nu uit één directeur-bestuurder en een raad van toezicht. De raad van toezicht wordt benoemd door de Stichting Afvalfonds Verpakkingen en benoemt zelf de directeur-bestuurder. De raad van toezicht vertegenwoordigt op deze wijze het verpakkend bedrijfsleven in KIDV. Doordat IenW geen zitting meer heeft in het bestuur van KIDV werken stichting en ministerie enkel nog samen op beleidsinhoudelijk vlak.

A.8.4 Het stichtingenkader niet gevolgd

Het initiatief om KIDV op te richten werd door het IenW ingegeven, maar de uiteindelijke oprichting en financiering van de stichting kwam vanuit het verpakkend bedrijfsleven. Wel werd besloten om alle partijen (verpakkend bedrijfsleven, de VNG en IenW) personen te laten benoemen in het bestuur zodat de onafhankelijkheid van de stichting geborgd was. Doordat het aanspreekpunt voor het stichtingenkader bij IenW niet geconsulteerd is bij de oprichting van KIDV, zijn de procedures van het kader niet gevolgd. Mogelijk was een andere afweging gemaakt bij de keuze om een Rijksambtenaar in het bestuur te benoemen als het stichtingenkader wel was gevolgd. Bij oprichting van de stichting is in de statuten opgenomen dat twee van de zes bestuurders door IenW worden benoemd.

A.9 Samenwerkingsverband voor Bronhouders van Basisregistratie Grootchalige Topografie

A.9.1 De stichting

Oprichtingsjaar: 2014 (zonder departementen in 2012)

Verbonden departement: Binnenlandse Zaken (BZK) als beleidsverantwoordelijk departement, voorheen was dit Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Daarnaast de departementen die als bronhouder verbonden zijn.

Jaaromzet: per 2022 zijn de kosten en baten van de stichting minimaal, enkel de instandhouding van de stichting. Voorheen was de omzet van de stichting ongeveer 4 miljoen euro per jaar.

Financiering: Het Samenwerkingsverband voor Bronhouders van Basisregistratie Grootchalige Topografie (SVB-BGT) werd voorheen volledig gesubsidieerd vanuit een subsidie (tot 2016) en tot en met 2020 deels met een subsidie vanuit het Rijk. Sinds 2016 bestaat de financiering uit contributies van de zeven bronhouders. De activiteiten van het bureau van de stichting worden per 2022 beëindigd. Sommige van die activiteiten worden overgedragen aan het Kadaster en sommige zullen worden uitgevoerd door de bronhouders zelf. Vanaf dat moment zal de instandhouding van de stichting gefinancierd worden uit een minimale bijdrage van elk van de bronhouders.

Doelstelling: De stichting heeft ten doel het bevorderen van de samenwerking tussen de bronhouders van de Wet BGT en het ondersteunen van de bronhouders bij het uitvoeren van de hen in de wet opgedragen taken voor de BGT. De bronhouders zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), ProRail, Defensie, IenW (feitelijk: RWS) en LNV (voorheen EZK). Voorheen was het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) beleidsverantwoordelijk voor de Wet BGT, maar deze verantwoordelijkheid ligt nu bij BZK. De stelselverantwoordelijkheid voor de Wet BGT is van ministerie gewisseld omdat het onderliggend dossier, ruimtelijk ordening, bij BZK is komen te liggen.

A.9.2 Oprichting stichting

Voor de uitvoering van de Wet BGT was het nodig dat de bronhouders tot een gezamenlijke levering van grootschalige topografie zouden komen. Met andere woorden, er was samenwerking en afstemming nodig tussen de verschillende bronhouders. Om die reden is het bronhoudersoverleg ontstaan. In het begin was het vertrouwen tussen de bronhouders beperkt en was samenwerking niet vanzelfsprekend. Er werd gezocht naar een rechtsvorm waarin onafhankelijkheid en gelijkwaardigheid geborgd was, maar waarin ook een gedeelde verantwoordelijkheid werd gecreëerd die over de grenzen van departementen en bestuurslagen heen gaat. Daarom is gekozen voor het oprichten van de stichting SVB-BGT.

Het stichtingenkader was in beeld vanaf het eerste moment dat er een voornemen was om een stichting op te richten. Omdat de bronhouders zo snel als mogelijk van start wilden gaan met de uitvoering van de Wet BGT, en de oprichting van SVB-BGT hier een cruciale rol in speelde, werd de duur van de procedures van het stichtingenkader als knellend ervaren. Desondanks is het stichtingenkader wel gevolgd, zijn de procedures doorlopen en is in 2014 de stichting SVB-BGT opgericht inclusief de departementen.

Om te voorkomen dat de voorhangprocedure van het stichtingenkader een vertragende factor zou zijn om de samenwerking te starten, hebben de bronhouders een tijdelijke oplossing bedacht zodat zij al wel van start konden in de door hen gewenste vorm. In 2012 is hiertoe de stichting SVB-BGT versie 0.9 opgericht door het IPO, de VNG, de UvW en ProRail. Vanwege de bepalingen in het stichtingenkader waren er formeel gezien geen ministeries betrokken bij de oprichting van deze stichting. SVB-BGT versie 0.9 had ten doel "het verrichten van werkzaamheden welke bevorderlijk zijn en kunnen dienen ter ondersteuning van de werkzaamheden van de nog op te richten stichting: Stichting SVB-BGT. Stichting SVB-BGT beoogt te doen komen tot een basisregistratie van de grootschalige topografie". De financiering van deze tijdelijke stichting bestond uit een subsidie van het toenmalige ministerie van IenM. Bij de oprichting van SVB-BGT in 2013 zijn de werkzaamheden van SVB-BGT versie 0.9 komen te vervallen en zijn beide stichtingen gefuseerd.

A.9.3 Governance en samenwerkingsrelatie

Gelet op de technische taakstelling van de stichting ter uitvoering van de taken van de bronhouders is ervoor gekozen om vanuit elk van de zeven partijen een vertegenwoordiger zitting te laten nemen in het bestuur. Dit betekent dat er ook Rijksambtenaren benoemd worden in het stichtingsbestuur. Het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer vonden de argumentatie hiervoor vanuit de ministeries voldoende overtuigend om een uitzondering op de regel te maken.

De governance van de stichting is gestoeld op de deelname van elk van de bronhouders in het bestuur. De stichting legt verantwoording af over haar activiteiten aan het bestuur. In het thema hieronder gaan we uitgebreider in op de governance en samenwerkingsrelatie.

A.9.4 Governancerelatie bij betrokkenheid van meerdere departementen

Vanwege de betrokkenheid van meerdere departementen bij SVB-BGT is de samenwerkingsrelatie tussen stichting en departement langs verschillende lijnen te beschrijven: de voormalige subsidierelatie tussen SVB-BGT en IenM, de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen SVB-BGT en de bronhouders en de overkoepelende relatie tussen SVB-BGT en BZK.

De subsidierelatie tussen het toenmalige ministerie van IenM en de stichting SVB-BGT bestond uit formele contactmomenten bij de goedkeuring van de begroting en bij de verantwoording over het jaarverslag. In de praktijk hield IenM geen 'extra' toezicht op de activiteiten van de stichting vanwege de subsidierelatie. Net als de andere bronhouders hield IenM vanwege haar wettelijke bronhouderstaak voor de BGT toezicht op SVB-BGT.

Het functioneren van SVB-BGT is namelijk verbonden aan de verantwoordelijkheid die elk van de zeven bronhouders draagt voor het uitvoeren van de Wet BGT. Deze governance bestaat uit een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de stichting en de bronhouders. Het stichtingsbestuur is de plek waar deze relatie tot uiting komt. De stichting legt verantwoording af aan het bestuur, dus de bronhouders, houden via hun vertegenwoordiging in het bestuur toezicht op de stichting.

Tot slot de governancerelatie tussen SVB-BGT en BZK, het ministerie dat als uitvoerder van de Wet BGT een systeemverantwoordelijkheid draagt. Net als voorganger IenM houdt BZK geen actief toezicht op de activiteiten van SVB-BGT. Wel is het zo dat BZK erop toeziet dat alle bronhouders hun wettelijke taak goed uitvoeren. Aangezien SVB-BGT de bronhouders zou moeten ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke taak, kan het zijn dat de stichting hier door BZK op aangesproken wordt. Dit gebeurt dan via de lijn van de bronhouders die zitting hebben in het bestuur. De governancerelatie tussen SVB-BGT en BZK is daarmee indirect vormgegeven via de bronhouders.

/ B Bijlage: onderzoeksvragen

Onderzoeksthema	Onderzoeksvragen
Vormgeving van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Welke doelen streeft het stichtingenkader na? ▶ Wat was de onderliggende beleidstheorie? ▶ Zijn er evalueerbare normen of indicatoren in het stichtingenkader?
Toepassing van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wordt het stichtingenkader zichtbaar betrokken bij de opstelling van de statuten bij de oprichting van stichtingen? ▶ Waar is eventueel bewust afgezien van toepassing van het stichtingenkader? ▶ Wat zijn onbedoelde (neven)effecten van toepassing van het stichtingenkader?
Praktijkwerking van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hoe functioneert het stichtingenkader in de praktijk? Welke invloed heeft het stichtingenkader op het functioneren van de overheidsstichtingen? ▶ Hoe waarderen direct betrokken actoren het stichtingenkader? ▶ Waar doen er zich knelpunten voor in de werking van het stichtingenkader? ▶ Bevat het stichtingenkader lacunes? ▶ Hoe sturen kadersteller en vakdepartement vanuit het stichtingenkader op de onder vakdepartementen ressorterende stichtingen? ▶ Welke mogelijkheden voor sturing zijn er voor vakdepartementen en kadersteller indien de stichting is opgericht en nadat het statuut is vastgesteld? Welke verbetermogelijkheden in de sturing zijn hieraan te bevelen? ▶ Hoe kunnen vakdepartementen en kadersteller sturen op het beëindigen of opheffen van een stichting? In welke mate zijn de kaders daarin toereikend? ▶ Worden de oorspronkelijke doelstellingen van het stichtingenkader in de praktijk bereikt? Welke instrumenten zijn binnen het stichtingenkader ingezet om die doelen te bereiken? ▶ Is het stichtingenkader doelmatig in relatie tot het functioneren van de overheidsstichtingen? Zijn bepalingen in het stichtingenkader proportioneel of disproportioneel uit het oogpunt van het vakdepartement?

/ C Bijlage: analysekader

Niveau	Oprichting stichtingen	Inrichting relatie stichting-departement
Vormgeving van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bepalingen in kader over oprichting ▶ Achterliggende doelen over omgang met oprichting stichtingen die met kader beoogd zijn ▶ Aanwezigheid van meetbare normen en indicatoren in het kader 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bepalingen in kader omtrent governance ▶ Achterliggende doelen over governance die met kader beoogd zijn ▶ Aanwezigheid van meetbare normen en indicatoren in het kader
Toepassing van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inrichting van de procedures rond oprichting stichtingen ▶ Inrichting van procedures omtrent aanpassingen van stichtingen, waaronder aanpassing van doel ▶ Herleidbaarheid van de gemaakte afwegingen bij oprichting ▶ Betrokkenheid van actoren (o.a. Financiën) bij de procedure tot oprichting ▶ Informatievoorziening aan de Tweede Kamer over oprichtingen ▶ Eventuele situaties waarin (bewust) is afgezien van toepassing van het stichtingenkader, en waarom dat het geval is 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bekendheid van actoren met het stichtingenkader ▶ Bevoegdheden voor de minister die in statuten van stichtingen worden vastgelegd ▶ Overige governance-afspraken die met stichtingen worden gemaakt (in statuten of anderszins) ▶ Inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van governance-afspraken tussen departementen en diverse stichtingen ▶ Inrichting van procedures omtrent beëindiging stichting ▶ Eventuele situaties waarin is afgezien van toepassing van het kader, en waarom dat het geval is
Praktijkwerking van het stichtingenkader	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal stichtingen dat na vastlegging van het stichtingenkader is opgericht in vergelijking met voorgaande periode ▶ Aantal gevallen waarbij van oprichting is afgezien na doorlopen van het kader ▶ Mate waarin betrokken actoren afwegingen omtrent oprichting maken conform het stichtingenkader 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid helder is bij stichtingen die onder het kader vallen ▶ Omgang met sturing vanuit departementen versus zelfstandigheid van stichtingen ▶ Inrichting van (maatschappelijke en politieke) verantwoording door stichtingen ▶ Overzichtelijkheid en mate van diversiteit / uniformiteit in de

	<ul style="list-style-type: none">▶ Wijze waarop vakdepartement en Financiën sturen bij oprichting stichting▶ Rol van Financiën in de procedure en afwegingen rond oprichting▶ Wijze waarop actoren omgaan met aanpassing van het doel van een stichting▶ Eventuele onbedoelde (neven)effecten van het stichtingenkader op de oprichting van stichtingen	<p>relatie tussen departementen en stichtingen</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Mate waarin de relatie met het departement bijdraagt aan goede taakuitvoering door de stichting c.q. leveren van publieke waarde▶ Eventuele onbedoelde (neven)effecten van het stichtingenkader op de governance▶ Mate van inzicht in (processen rond) beëindiging van stichtingen
--	---	---

/ D Bijlage: vijf overkoepelende thema's

In de verschillende deelonderzoeken binnen de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand staan een aantal overkoepelende thema's centraal. In onderstaande tabel lichten we beknopt toe hoe die thema's in dit onderzoek zijn gedefinieerd.

Thema	Wat verstaan we eronder?
Governance	<p>Bij dit thema gaat het om de governancerelatie tussen de organisatie op afstand en minister/departement. Het gaat ook om de governance-inrichting binnen een organisatie op afstand, zoals vormen van intern toezicht.</p> <p>Het begrip 'governance' vatten we hier breed op. Hieronder verstaan we de wijze van aansturing; het geven van opdrachten; de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen organisatie op afstand en ministerie; en vormen van toezicht en controle.</p>
Zelfstandigheid	<p>Dit thema speelt, net als bovenstaande thema, in de relatie tussen organisatie op afstand en minister/departement. Hierbij gaat het om de <i>zelfstandigheid</i> van de organisatie op afstand in relatie tot het departement.</p> <p>Er wordt ook wel gesproken over 'onafhankelijkheid'. In deze evaluatie gebruiken we 'zelfstandigheid' als titel voor het overkoepelende thema, om daarbinnen onderscheid te kunnen maken in onafhankelijkheid (in taakuitvoering) en autonomie (in bedrijfsvoering) van de organisatie op afstand.</p>
Politieke verantwoording & ministeriële verantwoordelijkheid	<p>Dit betreft de wijze waarop verantwoording af wordt gelegd over (het functioneren van) organisaties op afstand aan de Staten-Generaal. Daarbij is het staatkundig principe van de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijk element: het uitgangspunt dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen voor alles waarvoor hij bevoegd is. Er zijn verschillende manieren waarop verantwoording aan de Staten-Generaal vorm kan krijgen.</p>
Publieke verantwoording	<p>Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand verantwoording afleggen aan hun omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om 'zenden'; ook andere vormen van het voeren van een gesprek met de omgeving van een organisatie op afstand zijn relevant, zoals inspraak, betrokkenheid van stakeholders, en omgevingsmanagement.</p>

Publieke waarde

Hierbij gaat het om de wijze waarop organisaties op afstand een maatschappelijke bijdrage leveren. Dit betreft doorgaans het uitvoeren van hun taken c.q. het leveren van producten. Binnen dit thema kunnen verschillende perspectieven worden onderscheiden op hoe organisaties op afstand maatschappelijke bijdrage (dienen te) leveren en welke *waarden* daarin een rol spelen. Hierbij gaat het om een evenwicht tussen waarden als rechtmatigheid, doeltreffendheid en (met name) doelmatigheid, en tenslotte het perspectief van publieke waarde, dat ook aandacht vraagt voor waarden als 'opgavegerichtheid', het redeneren vanuit het perspectief van de burger, en 'responsiviteit' om in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

/ E Bijlage: lijst met gesprekspartners

Algemene interviews

- ▶ Leden van de toetsingscommissie van het stichtingenkader: ARK, Financiën en BZK
- ▶ Departementale aanspreekpunten voor het stichtingenkader: LNV, Defensie, JenV, VWS, BZK, IenW, SZW, OCW, Financiën, BZ en EZK
- ▶ Expert kaderstelling en publiek-private samenwerking: Vrije Universiteit

Groepsinterviews casussen

- ▶ CAOP: directeur-bestuurder stichting en afdelingshoofd BZK
- ▶ ProDemos²²: contactpersoon beleidsdirectie BZK en aanspreekpunt stichtingenkader BZK
- ▶ NLF: directeur en bestuurssecretaris stichting en contactpersoon beleidsdirectie Financiën
- ▶ GCA: directeur stichting, contactpersoon beleidsdirectie IenW en aanspreekpunt stichtingenkader IenW
- ▶ Stichting continuïteit Royal IHC: bestuurder stichting, contactpersoon beleidsdirectie EZK en juridisch adviseur beleidsdirectie EZK
- ▶ JOGG: bestuurssecretaris stichting en contactpersoon beleidsdirectie VWS
- ▶ KIDV: directeur stichting, jurist stichting Afvalfonds en beleidsmedewerker IenW (voorheen contactpersoon)
- ▶ SVB-BGT: directeur stichting, contactpersoon beleidsdirectie BZK en contactpersoon RWS
- ▶ Nuffic: manager bedrijfsvoering stichting, contactpersoon beleidsdirectie OCW en aanspreekpunt stichtingenkader OCW

²² Vanwege een groot aantal evaluaties van ProDemos in de afgelopen periode was het niet wenselijk om de stichting onnodig te belasten en is gekozen voor een interview zonder vertegenwoordiging van de stichting.