

25268 Zelfstandige bestuursorganen
Nr. 230 Brief van de minister van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2024

Naar aanleiding van de ‘Brede evaluatie van de organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand’¹ (‘Brede evaluatie’) en de bijbehorende kabinetsreactie², stuur ik bij dezen de herziene versie van het Stichtingenkader (voluit: het Kader voor Stichtingen en Verenigingen 2024, zie bijlage 1).

Achtergrond bij het Stichtingenkader en het ‘nee, tenzij’-beleid

Het Stichtingenkader is een uitwerking van artikel 4.7 onder lid 1a van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). Dit artikel bepaalt dat bij “het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon” de Staat beide Kamers der Staten-Generaal schriftelijk op de hoogte moet brengen van het voornemen daartoe en 30 dagen de gelegenheid moet geven om hierop te reageren (ook wel: ‘de voorhangprocedure’). Daarnaast geeft het Stichtingenkader uiting aan het principe dat “het Rijk in beginsel *geen* betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen”, dat sinds 2006 wordt gehanteerd.³ De verantwoordelijkheid van een minister ten aanzien van een privaatrechtelijke rechtspersoon zoals een stichting kan op gespannen voet staan met het door de minister te behartigen algemeen belang. Toch is het niet uit te sluiten dat zich situaties voordoen dat de participatie van de Staat bij een stichting nuttig kan zijn. Dit kan worden samengevat als het ‘nee, tenzij’-beleid.

Het ‘nee, tenzij’-beleid en het Stichtingenkader kwamen tot stand na Kamervragen over de betrokkenheid van de Staat bij oprichting van stichtingen en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO VOR) uit 2005.⁴

¹ Kamerstukken II, 2021/22, 31 490, nr. 309.

² Kamerstukken II, 2021/22, 31 490, nr. 323.

³ Zie de aanbiedingsbrief van het originele Stichtingenkader uit 2006, Kamerstukken II, 2006/07, 25 268, nr. 48, p. 2.

⁴ Zie voor de beantwoording van de Kamervragen Kamerstukken II, 2004/05, 25 268, nr. 21 en Kamerstukken II, 2005/06, 25268, nr. 38. Voor de kabinetsreactie op IBO VOR zie Kamerstukken II, 2004/05, 25 268, nr.

In 2017 werd het Stichtingenkader nog eens verduidelijkt in een brochure maar niet inhoudelijk gewijzigd. In 2021 is het Stichtingenkader geëvalueerd als onderdeel van de 'Brede Evaluatie'.

Bevindingen brede evaluatie

De evaluatie stelde dat het originele Stichtingenkader uit 2006 erin is geslaagd de afwegingen om een stichting op te richten te uniformeren en te verhelderen.⁵ Bovendien concludeerde de evaluatie dat het kader heeft gezorgd voor het verzwaren en uniformeren van de procedure tot oprichting en dat het 'nee, tenzij'-beleid op twee punten heeft gewerkt. Allereerst is het aantal oprichtingen van stichtingen per jaar afgenomen sinds het opstellen van het kader in 2006. En ten tweede is het kader een behulpzaam handvat gebleken voor het doorlopen van de procedure tot de daadwerkelijke voorhang bij het parlement en de uiteindelijke oprichting van een stichting.

Tegelijk is ook een belangrijke conclusie dat het originele kader alleen gericht was op het moment van oprichting; het zegt niks over de verdere levensloop van een stichting. De onderzoekers concludeerden dat hierdoor stichtingen soms bij departementen uit het beeld verdwijnen. Verder constateerden de onderzoekers dat de doelen van het Stichtingenkader niet expliciet waren. Andere aanbevelingen richtten zich op het centraal bijhouden van een overzicht van stichtingen en het verduidelijken van het begrip 'doen oprichten'. Deze conclusies sluiten aan bij de constatering van de Algemene Rekenkamer (zie bijlage 2). Verder blijkt uit de praktijk dat het wenselijk is om het Stichtingenkader ook toe te passen op verenigingen.

Aanpassingen ten opzichte van het vorige Stichtingenkader

Hieronder ga ik in op de aanpassingen die gemaakt zijn in het nieuwe Stichtingenkader.

Expliciet maken van de doelen

Het Stichtingenkader opent nu met de vermelding van het 'nee, tenzij'-beleid en de vier doelen die het nu beoogt. In het kort:

- 1) uniformeren en verhelderen van de afwegingen over het al dan niet oprichten;
- 2) het passend inregelen van ministeriële bevoegdheden bij een eventueel op te richten stichting;

⁵ Voor alle 8 aanbevelingen zie, Kamerstukken II, 2021/22, 31 490, nr. 309, blg-1013138, p. 5.

- 3) het voorkomen dat contact tussen een stichting en departement onbedoeld verwaterd;
- 4) duidelijk maken welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn bij een eventuele oprichting.

Meer handvaten voor verdere levensloop

In het Stichtingenkader wordt actief aangemoedigd dat bij significante statutenwijzigingen van bestaande stichtingen opnieuw een voorhangprocedure wordt doorlopen. Het wijzigen van statuten vindt in principe plaats buiten het zicht van het parlement. Wanneer dit significante wijzigingen zijn ten opzichte van de voorhangprocedure bij oprichting, vindt het kabinet het belangrijk dat deze zaken opnieuw aan het parlement worden voorgehangen. Tegelijk zijn er vele stichtingen met een oprichtingsrelatie met de rijksoverheid. Daarom is het voorleggen van elke statutenwijziging aan het parlement niet proportioneel. Bovendien, wat significante wijzigingen zijn is niet op voorhand vast te leggen in wetgeving, dat verschilt per casus. Daarom is gekozen voor deze vorm in het Stichtingenkader.

Aanvullend schrijft het Stichtingenkader nu voor dat er bij nieuwe stichtingen statutair wordt vastgelegd dat de betrokken minister minimaal geïnformeerd wordt (en mogelijk goedkeuring moet geven) bij een significante statutenwijziging, fusie of opheffing. Zodoende wordt de betrokken minister altijd in staat wordt gesteld om de afweging te maken om dit al dan niet opnieuw voor te hangen, maar wordt ook in algemene zin geborgd dat de minister altijd op de hoogte is van wijzigingen in de levensloop van de stichting. Het kader biedt verder een aantal aanvullende verplichte en optionele statutaire bepalingen die structureel contact tussen stichting en departement borgen (bijvoorbeeld via evaluatie van het functioneren).

Verder zal mijn ministerie een openbaar overzicht van overheidsstichtingen bijhouden. Departementen worden daartoe verzocht om Financiën te laten weten wanneer de voorhangprocedure is afgerond en de stichting is opgericht. Hiermee kom ik ook tegemoet aan een vraag van de Tweede Kamer ten tijde van de evaluatie van de Comptabiliteitswet (2016) over inzicht in oprichting van privaatrechtelijke organisaties van de afgelopen tien jaar. Het overzicht gaat verder terug dan de afgelopen tien jaar, maar betreft wel alleen de meest voorkomende privaatrechtelijke rechtsvorm: de stichting.

Verduidelijking 'doen oprichten'

'Doen oprichten' beschrijft de situatie waarbij een departement formeel niet oprichter is van een stichting maar wel een zodanig

cruciale rol heeft gespeeld dat het alsnog de voorhangprocedure moet doorlopen. Wat wel en niet onder 'doen oprichten' valt, leidde nog wel eens tot verwarring. Niet in de laatste plaats omdat de beschrijving hiervan in het oude Stichtingenkader uit 2006 erg lang was. Het kabinet hecht waarde aan het verduidelijken van dit begrip. De beschrijving is daarom teruggebracht tot de essentie in één zin: "de situatie waarbij door toedoen van de Staat zodanige specifieke afspraken zijn gemaakt met de oprichters van een stichting of vereniging, dat mag worden aangenomen dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou zijn gekomen". Het kabinet is van mening dat bij twijfel het goed is om de kant van voorzichtigheid te kiezen en een voorhangprocedure te doorlopen.

Toepassing op verenigingen

De verzwaarde procedure voor oprichting van stichtingen is nu ook van toepassing op verenigingen. Verenigingen zijn daarom nu niet meer makkelijker op te richten dan stichtingen. In het herziene Stichtingenkader is uitgewerkt waarom, als er al sprake moet zijn van de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, de stichtingsvorm in de meeste gevallen de voorkeur zou moeten krijgen boven de verenigingsvorm.

Nieuwe structuur

- De opbouw van het herziene Stichtingenkader is opgezet conform een geharmoniseerde structuur die ook bij andere organisatiekaders zal worden toegepast. Deze geharmoniseerde structuur is in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie tot stand gekomen;
- Ook is in het kader verduidelijkt welke statutaire bepalingen verplicht zijn en welke ter overweging worden meegegeven.

Nieuwe handreiking

- De brochure uit 2017, waarin grote delen van het Stichtingenkader in andere bewoording werd herhaald, wordt vervangen door een website met FAQ's (bijvoorbeeld over 'doen oprichten'), voorbeelden van recente stichtingen en een checklist voor de voorhangprocedure.

Tot slot

De herziening van het Stichtingenkader naar aanleiding van de Brede Evaluatie, beoogt onder andere departementen meer handvaten te geven om zicht te houden tijdens de levensloop van stichtingen en duidelijkheid te verschaffen over het begrip 'doen oprichten'. Het achterliggende doel is om het 'nee, tenzij'-beleid, de informatiepositie van het parlement en het budgetrecht beter te borgen.

De minister van Financiën,
E. Heinen