



# Kader voor stichtingen

Beleidskader betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen.





# Inhoudsopgave

<b>Algemeen</b>	<b>4</b>
<b>Uitgangspunten van het stichtingenkader</b>	<b>5</b>
<b>Vormen van oprichten</b>	<b>8</b>
<b>Procedure voor het oprichten van een stichting</b>	<b>10</b>
<b>Veelgestelde vragen</b>	<b>12</b>
Zijn er afwegingen die gemaakt moeten worden voor het oprichten van een stichting?	12
Zijn er voorschriften voor het inrichten van het bestuur van een stichting, als de overheid er een oprichtingsrelatie mee heeft?	12
Wanneer u een stichting wilt opzetten, moet u dan altijd de Toetsingscommissie Verzelfstandiging raadplegen?	12
Moet de voorgenomen oprichting altijd met de Algemene Rekenkamer worden besproken?	13
Een ministerie verleent een startkapitaal of tijdelijke opstartsubsidie, is er dan sprake van een vorm van oprichten?	13
Is er sprake van een ministeriële betrokkenheid wanneer een overheidsstichting een andere rechtspersoon opricht?	13

# Algemeen

Het kader voor stichtingen (hierna: stichtingenkader) is in 2006 gepubliceerd door het ministerie van Financiën om nadere duiding te geven aan de Comptabiliteitswet (CW) en de afwegingen omtrent het oprichten van stichtingen en de bijbehorende voorhangprocedure aan het scherpen. In de CW is opgenomen dat het Rijk niet zonder medeweten van het parlement en de Staten-Generaal een stichting kan oprichten.

“Het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat zal niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen, nadat van het voornemen daartoe door Onze betrokken Minister, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling is gedaan aan de Staten-Generaal.  
“ (artikel 4.7 eerste lid CW 2018 / art. 34 CW 2001)

Uit het rapport “Zicht op overheidsstichtingen” van de Algemene Rekenkamer (2011) blijkt dat de voorhangprocedure voor het oprichten van een stichting niet altijd wordt doorlopen. Deze brochure is gebaseerd op het stichtingenkader en biedt departementen een stappenplan wanneer gedacht wordt aan de verzelfstandigingsvorm ‘stichting’. Voor verdieping blijft het stichtingenkader bestaan.

# Uitgangspunten van het stichtingenkader

Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. Zaken als verantwoording over subsidiegelden kunnen geregeld worden via subsidievoorwaarden. Dit is zuiverder dan wanneer een minister zelf actief wordt in, of door middel van, een rechtsvorm die niet primair voor de overheid is bedoeld. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. Voor deze uitzonderingsgevallen is het stichtingenkader opgesteld. In het stichtingenkader staan de afwegingen beschreven die departementen moeten doorlopen alvorens ze een beslissing nemen (Financiën, 2006). Die afwegingen houden sterk verband met de ‘nut en noodzaak’ van de overheidsbetrokkenheid bij de privaatrechtelijke rechtspersoon als de stichting. Het kader formuleert **vijf normen** die goed moeten zijn uitgewerkt alvorens het proces van oprichting in te zetten:

## Karakter van handelingen

*Welke taken of activiteiten gaat de stichting uitvoeren?*

Norm: er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht in een stichting.

*Is er sprake van een publiek belang dat de overheid wenst op te pakken?*

Norm: de overheid heeft alleen betrokkenheid bij de oprichting van een stichting wanneer expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is.

## Ministeriële bevoegdheden

*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. De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken moeten in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij horende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting.

## Samenwerking

*Zijn er andere publiek- of privaatrechtelijke partijen betrokken bij de activiteit en is hierbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst?*

Norm 1: indien bij een bepaalde activiteit aannemelijk gemaakt kan worden dat er een private rechtspersoon (vanwege de eigen rechtspersoonlijkheid) nodig is, kan voor de stichtingsvorm gekozen worden. Er moet dus een noodzaak bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Norm 2: indien bij een bepaalde activiteit publieke of private partijen betrokken zijn, waarbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uitdrukking komen door een significant deel van het budget van de stichting vanuit derden te laten komen.

## Financiën

*Hoe vindt de financiering van de stichting plaats?*

Norm: indien langdurige financiële verplichtingen voor het Rijk (kunnen) voortvloeien uit de oprichting van een stichting, moet dit expliciet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd (budgetrecht).

## Doelmatigheid

*Hoe kan de grootst mogelijke effectiviteit en efficiency in het uitvoeren van de taken worden bereikt en kunnen de lasten voor particulieren en bedrijven zoveel mogelijk worden beperkt?*

Norm: bij het uitvoeren van taken zoekt de Rijksoverheid naar optimale effectiviteit en efficiency met zo min mogelijk lasten voor particulieren en bedrijven.

Indien aantoonbaar te maken is dat uitvoering van de taken door de overheid minder doelmatig is en/of meer lasten voor particulieren en bedrijven met zich meebrengt dan is dit een argument om te zoeken naar vormen van uitvoering van de taken buiten de overheid.

# Vormen van oprichten

Oprichten	Wanneer de overheid, of een orgaan van de overheid, als enige betrokkene een nieuwe stichting opricht.
Mede-oprichten	Wanneer de overheid samen met andere bestuurlijke entiteiten of private partijen een stichting opricht.
Doen oprichten	Deze vorm blijft beperkt tot de situaties waarin de overheid anderen (organisaties/rechtspersonen) ertoe beweegt een stichting op te richten.

*“Dit door zodanig specifieke afspraken te maken met de oprichters van een stichting dat mag worden aangenomen dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou komen.” (Stichtingenkader, 2006)*

De eerste twee oprichtingsrelaties zijn direct. Bij de derde vorm, ‘doen oprichten’, is er sprake van een minder direct verband tussen het departement en de oprichting van de stichting. De specifieke afspraken die de overheid maakt met de oprichters van de stichting kunnen een indicatie geven van de oprichtingsrelatie. Ook de financiering van de oprichting van de stichting kan dit aangeven. Hiermee is overigens niet per definitie gezegd dat bijvoorbeeld incidentele subsidies aan nieuwe stichtingen onder ‘doen oprichten’ vallen.

Dat ‘doen oprichten’ vaak onderwerp van discussie is heeft ertoe geleid dat het begrip is toegevoegd aan artikel 4.7 eerste lid van de CW 2016 (art. 34 CW 2001). Indien er twijfel is over de betrokkenheid van een departement bij de oprichting van een stichting is het belangrijk om de Toetsingscommissie Verzelfstandiging Directie Begrotingszaken van Financiën (DGRB/FIN) hierbij te betrekken.



### **Toetsingscommissie Verzelfstandiging**

Oprichtingsvoorstellen voor stichtingen worden getoetst door de Directie Begrotingszaken (DGRB/FIN). Met betrekking tot het verzelfstandigheidsbeleid dragen zowel Financiën als BZK systeemverantwoordelijkheid. Voor Financiën ligt deze verantwoordelijkheid bij de verzelfstandigingsvormen agentschap, rwt, stichting en deelneming. Voor BZK, Directie Overheidsorganisatie (BZK/DGOO), ligt dit bij de verzelfstandigingsvorm zbo.

# Procedure voor het oprichten van een stichting

Het beleidsverantwoordelijke departement dient aan de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (DGRB/FIN) aannemelijk te maken waarom het oprichten van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van de gewenste beleidsdoelen. Het plan van oprichting dient tevens te worden voorgelegd aan de ministerraad en de Staten-Generaal. Het departement dient aan te geven hoe voldaan wordt aan de bovengenoemde normen. Verder moeten zij ten minste beargumenteren:

- waarom publiekrechtelijke alternatieven niet volstaan;
- waarom een incidentele, specifieke subsidieregeling dus noodzakelijk is en waarom de bestaande algemene, generieke subsidieregelingen niet volstaan (en);
- de specifieke afspraken met de oprichters.

In de CW is bovendien geregeld dat de minister over een voorstel tot oprichting van een stichting vooraf overleg moet voeren met de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer gaat na of door de oprichting van de stichting haar controletaak en -bevoegdheden wijzigen. Daarnaast beoordeelt ze de structuur van controle, verantwoording en toezicht. De Algemene Rekenkamer spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van het voorstel zelf, alleen over de invulling ervan.

Het is uiteindelijk aan de ministerraad en de Staten-Generaal om te beoordelen of de aangevoerde argumentatie voldoende is om een oprichtingsrelatie met een stichting aan te gaan.

## Procedure in stappen

- Intern afstemmen met Juridische zaken en de FEZ.
- Oprichtingsvoorstellen worden ingediend bij de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (DGRB/FIN). E-mail: [verzelfstandiging@minfin.nl](mailto:verzelfstandiging@minfin.nl)
- Na advies van Toetsingscommissie moet overleg gevoerd worden met de Algemene Rekenkamer.
- De voorgenomen oprichting wordt verstuurd naar de ministerraad, vergezeld met de brief van de Algemene Rekenkamer en het advies van de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen.
- Ministerraad neemt het principe besluit over al dan niet mede-oprichten of doen oprichten.
- Bij positief besluit wordt dit kenbaar gemaakt aan de Staten-Generaal  
Staten-Generaal hebben 30 dagen de mogelijkheid om:
  - informatie te vragen over de achtergronden van de oprichting;
  - door middel van moties invloed uitoefenen op bevoegdheden minister;
  - een wettelijke machtiging afdwingen.

Wanneer na 30 dagen geen reactie van de Staten-Generaal is ontvangen kan de minister van het beleidsverantwoordelijke departement daadwerkelijk overgaan tot oprichting.

# Veelgestelde vragen

1. Zijn er afwegingen die gemaakt moeten worden voor het oprichten van een stichting?

Ja, het oprichten van een stichting vergt veel voorbereiding en onderwerpen die in overweging genomen moeten worden. De belangrijkste zijn genoemd in deze brochure. Het is van belang de gemaakte afwegingen goed te onderbouwen. De eerste afweging is of er wel sprake is van een publieke taak en of er al organisaties bestaan die de taak zouden kunnen uitvoeren.

2. Zijn er voorschriften voor het inrichten van het bestuur van een stichting, als de overheid er een oprichtingsrelatie mee heeft?

Ja, het is gezien het gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm in het publieke domein noodzakelijk om de bevoegdheden van de minister afdoende te regelen. Het stichtingenkader uit 2006 (blz. 10-12) geeft gedetailleerd weer waar de bevoegdheden liggen en wat de rechten en plichten zijn.

3. Wanneer u een stichting wilt opzetten, moet u dan altijd de Toetsingscommissie Verzelfstandiging raadplegen?

Ja, de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen geeft een advies over de voorgenomen oprichting. Zonder dit advies wordt het voorstel voor de stichting niet in behandeling genomen door de ministerraad. Dit advies wordt, samen met de brief van de Algemene Rekenkamer, ook meegezonden ten behoeve van de behandeling van de oprichting in de ministerraad.

4. Moet de voorgenomen oprichting altijd met de Algemene Rekenkamer worden besproken?

Ja, nadat de Toetsingscommissie Verzelfstandiging haar advies heeft gegeven, moet overleg gevoerd worden met de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer gaat na of door de oprichting van de stichting haar controletaak en -bevoegdheden wijzigen. Daarnaast beoordeelt ze de structuur van controle, verantwoording en toezicht.

5. Een ministerie verleent een startkapitaal of tijdelijke opstartsubsidie, is er dan sprake van een vorm van oprichten?

Ja, wanneer de stichting niet tot stand zou zijn gekomen zonder startkapitaal of tijdelijke opstartsubsidie vanuit het beleidsverantwoordelijke departement. Deze financiering moet dan specifiek zijn toegezegd door het departement en dus geen aanvraag van een reeds bestaande stichting voor reeds bestaande subsidieregelingen.

6. Is er sprake van een ministeriële betrokkenheid wanneer een overheidsstichting een andere rechtspersoon opricht?

Ja, mits het doel van tevoren vaststond een overheidsstichting te gebruiken en daar een rechtspersoon mee op te richten. Met andere woorden, wanneer de overheidsstichting is opgericht met het doel een rechtspersoon op te richten. Dit geldt niet wanneer het duidelijk is dat er geen vooropgesteld doel was om een rechtspersoon vanuit een overheidsstichting op te richten.

## **Bronnen**

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

Beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/08/05/beleidskader-voor-betrokkenheid-van-de-rijksoverheid-bij-het-oprichten-van-stichtingen>





Ministerie van Financiën  
Directie Begrotingszaken  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

[verzelfstandiging@minfin.nl](mailto:verzelfstandiging@minfin.nl)