

Kader voor Stichtingen en Verenigingen

Beleidskader voor betrokkenheid van het Rijk bij het oprichten van stichtingen en verenigingen (2024)

Inhoud

Definities, toepassingsbereik & instelling	3
1. Doelen.....	3
2. Toepassingsbereik en definities.....	3
Stichtingenkader in relatie tot zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak	6
3. Afwegingen in het kader van “nee, tenzij”	7
4. Procedure (voorbereiding, voorhangen en oprichting)	8
Verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de minister	9
5. Positionering ten opzichte van de minister.....	10
5.1 Verhouding tussen minister en eventuele medeoprichters	10
5.2 Verhouding tussen minister en stichting	10
6. Bekostiging & financiën.....	11
7. Verantwoording	11
8. Toezicht.....	12
9. Evaluatie.....	12
10. Statutaire verwerking van verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de minister ...	12
Overig	14
11. Centraal en openbaar overzicht overheidsstichtingen	14

Definities, toepassingsbereik & instelling

1. Doelen

Het Kader voor Stichtingen en Verenigingen (hierna: Stichtingenkader) geeft uiting aan het **'nee, tenzij'**-beleid en beoogt de volgende doelen:

1. Het uniformeren en verhelderen van afwegingen over de oprichting van een stichting of vereniging.
2. De ministeriële verantwoordelijkheid moet passend worden ingeregeld en in verhouding staan tot de stichtings- of verenigingsvorm. Dat wil zeggen dat gezien de privaatrechtelijke rechtsvorm, de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt moet zijn. Immers, wanneer veel ministeriële verantwoordelijkheid gewenst is, is een publiekrechtelijke rechtsvorm gepast.
3. Dit kader moet voorkomen dat het zicht op een stichting of een vereniging verwatert na de oprichting. Het is belangrijk om als oprichtend ministerie zicht te houden op de stichtingen of verenigingen waarmee het een oprichtingsrelatie heeft.
4. Bij de oprichting van een stichting of vereniging door het Rijk moet het vooraf duidelijk zijn dat (publiekrechtelijke) wettelijke bepalingen¹ van toepassing zijn, ook al is er sprake van uitvoering door een privaatrechtelijk rechtspersoon van een publiek taak.

2. Toepassingsbereik en definities

Het Stichtingenkader 2024 vervangt het Stichtingenkader uit 2006. Het Stichtingenkader geldt voor gevallen waarin sprake is van (mede of 'doen') oprichten van stichtingen en verenigingen door het Rijk (voor het onderstaande kader: lees waar 'stichting' staat 'stichting en vereniging', tenzij expliciet anders aangegeven). Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke organisatievorm, zoals stichtingen en verenigingen. 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 het Rijk tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. Zaken als verantwoording over subsidiegelden kunnen geregeld worden via het Uniform Subsidiekader (USK) en individuele subsidieregelingen en besluiten. 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 geldt dat de desbetreffende minister aan de ministerraad en de Staten-Generaal (zie ook artikel 4.7, eerste lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2016) duidelijk maakt dat de voorgenomen oprichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen. Ook moet vooraf met de Algemene Rekenkamer overleg worden gevoerd over de voorgenomen oprichting. De verschillende afwegingen en stappen omtrent het oprichten van een stichting worden toegelicht in dit Stichtingenkader.

Naast stichtingen en verenigingen zijn er ook andere typen privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals vennootschappen waar, in het geval van betrokkenheid van

¹ Zoals de Wet open overheid (Woo), de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet Normering Topinkomens (WNT), de Comptabiliteitswet 2016.

rijkswege, een beleidskader voor is uitgewerkt. Voor naamloze en besloten vennootschappen is de Nota Deelnemingenbeleid die jaarlijks wordt geactualiseerd het relevante beleidskader.² Betrokkenheid bij deelnemingen vereist andere overwegingen en beleidsregels dan bij stichtingen en verenigingen.

Zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) hebben stichtingen en (formele) verenigingen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat een stichting zelfstandig rechten kan verkrijgen en verplichtingen kan aangaan en dat voor deelname in het rechtsverkeer voor stichtingen zoveel mogelijk hetzelfde geldt als voor natuurlijke personen. Een stichting of vereniging is een rechtspersoon waarvan de kenmerken en de wijze van totstandbrenging zijn vastgelegd in het BW.³ Aangezien een vereniging bestaat uit leden en deze leden door middel van de algemene ledenvergadering gaan over het doel en de statuten, is de verenigingsvorm minder beheersbaar voor een ministerie. Wanneer een organisatie publieke taken uitvoert moet daar publieke (en dus democratische) controle op zijn. Hoe minder beheersbaar een rechtsvorm is, hoe meer deze aan de reguliere waarborgen en sturingsmogelijkheden – en uiteindelijk dus democratische controle – onttrokken wordt. Dit is dan ook de reden dat de oprichting van een vereniging (nog) minder wenselijk is dan die van een stichting. Om deze reden spreekt het Stichtingenkader in de eerste plaats over stichtingen, maar de in dit kader beschreven oprichtingsprocedure, normen en overwegingen zijn tevens van toepassing op verenigingen. Waar relevant wordt een expliciet onderscheid gemaakt.

Dit kader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie⁴ en de navolgende consequenties daarvan voor de verhouding tussen de minister die het aangaat en een op te richten privaatrechtelijke rechtspersoon in de vorm van een stichting of vereniging, die niet met enig openbaar gezag is bekleed. Met oprichtingsrelatie wordt het volgende bedoeld:

- 1) **Oprichten:** De Staat, als rechtspersoon naar publiek recht, heeft zelf de mogelijkheid om een stichting of vereniging op te richten. Er is sprake van oprichten als de Staat (of een orgaan van de Staat) als enige betrokkene een nieuwe stichting opricht (verenigingen worden altijd bij meerzijdige rechtshandeling opgericht). In dat geval is de Staat de enige organisatie die zorgdraagt voor het instellen van een privaatrechtelijke rechtspersoon en de Staat wordt als enige oprichter vermeld in de akte van oprichting.
- 2) **Mede oprichten:** De Staat heeft ook de mogelijkheid om een stichting of vereniging mede op te richten. Er is sprake van mede oprichten als de Staat samen met andere publieke of private rechtspersonen dan wel natuurlijke personen of private partijen een stichting of vereniging opricht. In de akte van oprichting is er sprake van meerdere oprichters waaronder de Staat.
- 3) **Doen oprichten:** Onder “doen oprichten” wordt verstaan 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.

Deze “zodanige specifieke afspraken” kunnen financieel van aard zijn maar dat hoeft niet, ook al is er geen sprake van financiële afspraken dan kan er alsnog wel sprake zijn van doen oprichten. Het begrip “doen oprichten” is geïntroduceerd naar aanleiding van de

² Kamerstuk 2021/2022, 28 165, nr. 370.

³ Wettelijke bepalingen omtrent stichtingen staan in titel 6, artikelen 285-306, van Boek 2 van het BW. Voor verenigingen staan de wettelijke bepalingen in titel 2, artikelen 26-52, van Boek 2 van het BW.

⁴ Ministers zijn (ex. art. 4.6 lid 1 CW) bevoegd om namens de Staat een rechtspersoon op te richten.

praktijk waarin de instellingsprocedure niet werd gevolgd en een tussenpersoon werd ingezet die namens de Staat een stichting of vereniging opricht. Ook kwam het voor dat partijen in het veld, na een overleg met de Staat over bijvoorbeeld betrokkenheid of financiering, een stichting oprichtten, waardoor de oprichting van de stichting formeel niet binnen het Stichtingenkader viel, terwijl de stichting in veel gevallen wel afhankelijk was van de financiering van, toezeggingen door, of samenwerking met de Staat. Om dergelijke constructies te voorkomen is "doen oprichten" vermeld in artikel 4.7, eerste lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2016. In dergelijke gevallen geldt er eenzelfde regime als voor "oprichten" en "mede oprichten".

Stichtingenkader in relatie tot zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak

Stichtingen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met rechtspersoonlijkheid en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zijn drie elkaar niet wederzijds uitsluitende begrippen. Het is daarom belangrijk om deze begrippen hier te beschrijven en in relatie tot elkaar te plaatsen. Zoals hierboven vermeld is, is een stichting een rechtsvorm zoals beschreven in het BW.

Een zelfstandig bestuursorgaan is gedefinieerd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: "een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister".⁵ Een stichting kan bekleed worden met openbaar gezag zodat zij voor die werkzaamheden als bestuursorgaan (in de zin van de Awb) wordt beschouwd. Anders gezegd, stichtingen die met openbaar gezag zijn bekleed, zijn een zbo met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In dat geval is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen⁶ het relevante juridische kader, **niet** het Stichtingenkader. Hiervoor is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de verantwoordelijke kadersteller.

Verder is het mogelijk dat een stichting voldoet aan de definitie van een rwt, die wordt gebruikt voor het toepassen van bepaalde delen van de Comptabiliteitswet 2016. Zo heeft de Algemene Rekenkamer de taak en bevoegdheid om de rwt's te onderzoeken. Volgens de Comptabiliteitswet 2016 is een rwt een rechtspersoon die bekostigd wordt uit publieke middelen of wettelijke heffingen én een wettelijke taak uitvoert.⁷ Voor rwt's is er geen eigen wettelijk kader zoals de Kaderwet zbo's dat is voor zbo's.⁸ De eisen voor instelling van een rwt zijn afhankelijk van de organisatievorm en het relevante kader, zoals het Stichtingenkader of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Sommige stichtingen of verenigingen kunnen bij oprichting al voldoen aan de definitie van een rwt. Het kan ook zijn dat een stichting of vereniging pas later in de levensloop aan de definitie voldoet, bijvoorbeeld doordat een al bestaande stichting een wettelijke taak toebedeeld krijgt. Wettelijke taakuitvoering wordt bij voorkeur belegd bij publiekrechtelijke rechtspersonen, tenzij er bijzondere redenen zijn om voor een bestaande private partij of partijen te kiezen.

In het geval dat er sprake is van een bestaande rechtspersoon die via een wetswijziging zal gaan voldoen aan de definitie van een rwt dient er overleg gevoerd te worden met de minister van Financiën en met de Algemene Rekenkamer die een taak en bevoegdheden heeft ten aanzien van rwt's.⁹ Als het gaat om een nieuwe rwt in de vorm van een stichting of vereniging, kan dit contact verlopen als onderdeel van de hieronder beschreven procedure.

⁵ Artikel 1, onder a van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2022-07-01>. Wanneer de instellingswet van het betreffende zbo in een rechtsgrond voorziet om een stichting op te richten, hoeft de voorhangprocedure niet te worden doorlopen conform artikel 4.7, derde lid, onder a.

⁷ Artikel 1.1 stelt: "een rechtspersoon die een bij of krachtens een wet geregelde taak uitvoert en die daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens een wet ingestelde heffing, met uitzondering van de gemeenten, provincies, waterschappen, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen

Het Stichtingenkader heeft nadrukkelijk niet de vorm van een beslisboom. Het is immers niet altijd zo dat gegeven een set overwegingen, één organisatievorm als de beste of enig mogelijke aan te duiden is. Publieke belangen kunnen op meerdere manieren behartigd worden.

3. Afwegingen in het kader van “nee, tenzij”

Het staande kabinetsbeleid ten aanzien van betrokkenheid bij oprichting van nieuwe stichtingen of verenigingen is dus ‘nee, tenzij’. Er bestaan echter situaties waarbij het oprichten van een stichting of een vereniging mogelijk de meest passende optie is. Om te kunnen bevestigen of een stichting of vereniging in die gevallen inderdaad de juiste vorm is, moeten de onderstaande vijf afwegingen samen een beeld schetsen dat een uitzondering op het kabinetsbeleid van toepassing en aangewezen is.

1. Is er een publieke taak?

Een maatschappelijk belang betekent nog niet automatisch een publieke taak (voor de overheid). Het kan ook zo zijn dat een maatschappelijk belang behartigd wordt door de samenleving zelf, of dat men middels een steuntje in de rug ertoe aangezet kan worden een belang te behartigen. De eerste afweging is kortweg de vraag: kan een ander dan de overheid dit maatschappelijk belang behartigen of is er sprake van een publieke taak?

2. Publiekrechtelijke alternatieven

Is er sprake van een publieke taak dat door de centrale overheid moet worden behartigd, bijvoorbeeld omdat wet- of regelgeving dit voorschrijven, dan is in beginsel uitvoering door een publiekrechtelijke organisatie de aangewezen weg: bijvoorbeeld een regulier dienstonderdeel van een ministerie, een agentschap, een gemeenschappelijke regeling¹⁰ of publiekrechtelijk zbo. Het Beleidskompas biedt in deze afweging concrete handvaten, specifiek het *Besliskader privatisering en verzelfstandiging* dat als verplichte kwaliteitseis is opgenomen in het Beleidskompas.¹¹

3. Is een (nieuwe) private rechtspersoon noodzakelijk?

Indien bij een bepaalde activiteit aannemelijk gemaakt kan worden dat er een private rechtspersoon nodig is voor de uitvoering van de publieke taak, kan voor een stichting of vereniging worden gekozen. Er moet dus een noodzaak bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer. Als die noodzaak er is, en er bestaat reeds een geschikte organisatie heeft het *ceteris paribus* de voorkeur om een relatie aan te gaan met die bestaande organisatie – mogelijk in de vorm van een subsidie zoals hieronder beschreven. Om te bepalen of een bestaande organisatie geschikt is, moet onder andere rekening worden gehouden met mogelijke belangenverstrengelingen, de beschikbare capaciteit en sturingsmogelijkheden van de bestaande organisatie.

ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgezonderd de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen;”

⁸ Veel zbo's voldoen overigens ook aan de definitie van een rwt.

⁹ De Comptabiliteitswet 2016 stelt in een aantal situaties voorafgaand overleg met de Algemene Rekenkamer verplicht. Artikel 4.7, vierde lid, bepaalt dat er overleg moet plaatsvinden over het voornemen tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In artikel 7.40, eerste lid, is onder meer bepaald dat overleg moet worden gevoerd over opstellen van regels die betrekking hebben op taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Een relevante bevoegdheid in deze zin is (conform Comptabiliteitswet 2016 Artikel 7.24, onder b en artikel 7.34) dat de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten ten aanzien van rwt's.

¹⁰ Zie de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#), zie in bijzonder artikel 94 voor deelname vanuit het rijk.

¹¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/besliskader-privatisering-en-verzelfstandiging>

4. In beginsel alleen subsidierelatie met (bestaande) stichtingen

Er kunnen situaties zijn waar publiekrechtelijke alternatieven geen oplossing bieden voor het probleem dat moet worden opgelost. Dit zijn veelal situaties waarbij private partijen een rol hebben bij het realiseren van publieke taken. Publiekrechtelijke organisatievormen zijn dan niet altijd toereikend, waardoor privaatrechtelijke organisaties in beeld komen. In deze gevallen geldt het uitgangspunt dat de overheid zich in beginsel beperkt tot het aangaan van een subsidierelatie met (al dan niet bestaande) privaatrechtelijke organisaties. In de subsidierelatie geeft de overheid aan welke doelen gerealiseerd moeten worden en onder welke voorwaarden de subsidie wordt verstrekt.

Er kunnen gevallen zijn waarbij betrokkenheid van de overheid bij het oprichten van stichtingen bij uitzondering mogelijk moet zijn. Bovenstaande afwegingen moeten voorkomen dat van deze uitzonderingsmogelijkheid op oneigenlijke gronden gebruik wordt gemaakt. Als men op basis van de bovenstaande afwegingen tot de conclusie komt dat er geen alternatieven zijn voor het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting of een vereniging, dan kan de hieronder beschreven oprichtingsprocedure gestart worden. De vormgeving van de beoogde stichting en de relatie met de desbetreffende minister wordt in het hoofdstuk *Verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de minister* nader toegelicht.

4. Procedure (voorbereiding, voorhangen en oprichting)

Wanneer op ministerieel niveau, na het doorlopen boven bovengenoemde afwegingen, het principebesluit is genomen om een stichting of vereniging op te richten, mede op te richten of te doen oprichten (hierna: oprichting), dient het desbetreffende ministerie een vaste procedure te doorlopen:

1. *Interne afstemming*: de beleidsdirectie die het voornemen heeft een stichting of vereniging op te richten zal dat allereerst intern moeten afstemmen met de directies Juridische Zaken (mededingingsaspecten en staatssteun, concept statuten en beoogde bevoegdheden van de minister), met directie Financieel-Economische Zaken (voor het vastleggen van specifieke, veelal financiële afspraken) en mogelijke andere departementale actoren zoals Eigenaarsadvisering en vervolgens eventuele externe betrokkenen.
2. *Advies door het ministerie van Financiën*: Financiën brengt een advies uit over de voorgenomen oprichting. Hiervoor wordt een doorlooptijd van 6 weken gehanteerd. Het desbetreffende ministerie vraagt dit advies formeel per brief aan de Directeur-Generaal der Rijksbegroting (hierna: DGRB). Het advies van de DGRB wordt door het betrokken ministerie meegezonden ten behoeve van het overleg met de Algemene Rekenkamer (stap 3), behandeling in de ministerraad (stap 4) en de voorhangprocedure (stap 5). Voor het uitbrengen van het advies wordt de DGRB ondersteund door de directie Begrotingszaken, afdeling Besturing Bekostiging en Externe verslaggeving (algemeenBBE@minfin.nl). De advisering is gebaseerd op de normen en overwegingen zoals geformuleerd in dit kader. Voor het aanvragen van een advies is een formulier opgesteld (zie de handreiking bij dit kader en/of op te vragen via algemeenBBE@minfin.nl). Het is raadzaam alvorens formeel advies aan te vragen eerst informeel contact op te nemen via algemeenBBE@minfin.nl om de voorgenomen oprichting te bespreken.

3. *Overleg met Algemene Rekenkamer*: na het advies van Financiën volgt het overleg met de Algemene Rekenkamer over de voorgenomen oprichting (artikel 4.7, vierde lid, Comptabiliteitswet 2016).¹²
4. *Ministerraad*: na het overleg met de Algemene Rekenkamer wordt het oprichtingsvoorstel, voorzien van de eigen onderbouwing, advisering door Financiën en de uitkomsten van het overleg met de Algemene Rekenkamer, naar de ministerraad gestuurd. De ministerraad neemt een principebesluit om al dan niet over te gaan tot het (mede/doen) oprichten van de stichting of vereniging. Wordt hier positief over besloten dan zal de voorgenomen oprichting kenbaar worden gemaakt aan de Staten-Generaal (stap 5).
5. *Voorhang parlement*: Na een positief principebesluit van de ministerraad zal het voorstel tot oprichting tenminste 30 dagen worden “voorgehangen” bij beide Kamers der Staten-Generaal. In deze periode hebben de Staten-Generaal de mogelijkheid om bijvoorbeeld:
 - informatie op te vragen (schriftelijke/ mondelinge informatie) naar de achtergronden van de voorgenomen oprichting;
 - via moties invloed uit te oefenen op (de bevoegdheden van) de minister;
 - een wettelijke machtiging af te dwingen.Indien na tenminste 30 dagen geen reactie van de Staten-Generaal is ontvangen, kan de betrokken minister overgaan tot de daadwerkelijke oprichting van de stichting of vereniging.
6. *Eventuele oprichting*: Oprichting loopt via de notaris.
7. Het ministerie van Financiën (via algemeenBBE@minfin.nl) ontvangt van het betrokken ministerie bericht of de stichting of vereniging al dan niet is opgericht.

Hoewel niet wettelijk verplicht, is het raadzaam om bij een fusie en/of substantiële wijziging van de statuten van een reeds opgerichte overheidsstichting zonder dat hierbij een nieuwe rechtspersoon ontstaat, opnieuw de voorhangprocedure te doorlopen. Ook wanneer een stichting zonder oprichtingsrelatie met de overheid een publieke taak krijgt en daarvoor de statuten worden gewijzigd, kan het raadzaam zijn om de voorhangprocedure te doorlopen. Zodoende kan het parlement worden ingelicht, kan er advies worden ingewonnen bij het ministerie van Financiën en vindt er overleg plaats met de Algemene Rekenkamer.

Verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de minister

Dit hoofdstuk formuleert een aantal uitgangspunten die gelden voor het vormgeven van een stichting of vereniging en de relatie met het ministerie. De normen zoals die hieronder staan genoemd hebben het karakter van “pas toe of leg uit”. Dit betekent dat afwijken van de norm mogelijk is, mits voldoende gemotiveerd. Daarbij is het ook van belang om de relatie tussen een stichting en de minister na oprichting te waarborgen. Hiervoor wordt een aantal aandachtspunten benoemd. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe deze uitgangspunten verwerkt kunnen worden in de statuten van een stichting of vereniging.

¹² Zie <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/overlegprocedure>

5. Positionering ten opzichte van de minister

5.1 Verhouding tussen minister en eventuele medeoprichters

In het geval dat er naast de rechtspersoon Staat andere medeoprichters zijn, is het belangrijk om de verhouding tussen deze publiek- of privaatrechtelijke partijen goed en duidelijk vast te leggen.

- **Norm 1:** *de verhouding tussen alle oprichters moet statutair helder zijn vastgelegd.*

Indien gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uiting komen in de financiering van de stichting.

5.2 Verhouding tussen minister en stichting

Het is van belang dat de gewenste verhouding tussen de stichting en de verantwoordelijke minister statutair goed wordt ingericht. Stelregel hierin is dat als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken van een organisatie, de keuze voor een stichting niet de juiste rechtsvorm is.

Een bewindspersoon – of zijn vertegenwoordiger – neemt in beginsel **geen** zitting in het bestuur of raad van toezicht/commissarissen van een rechtspersoon. Een bestuurder in een rechtspersoon is ook civielrechtelijk aansprakelijk voor de juistheid van het gevoerde bestuur; bestuurdersaansprakelijkheid blijft voor het gevoerde beleid bestaan ook na het uittreden uit een bestuursfunctie. Dit geldt mutatis mutandis eveneens voor deelname van of namens de minister in een raad van toezicht of commissarissen, zij het dat dan het criterium toezichthoudersaansprakelijkheid is.

- **Norm 2:** *de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken moeten in verhouding staan tot de sturingsmogelijkheden die de minister wenst te hebben. (De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is zo beperkt mogelijk, gegeven de privaatrechtelijke rechtsvorm)*

Ruime ministeriële bevoegdheden en de daarbij horende ministeriële verantwoordelijkheden passen niet bij een privaatrechtelijke rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting.

- **Norm 3:** *ministeriële bevoegdheden kunnen niet worden ingericht door middel van een rijksambtenaar als bestuurder of als lid van een raad van toezicht/commissarissen van een stichting.*

Dit kan leiden tot belangenverstrengeling. Bestuursleden en leden van een raad van toezicht/commissarissen van een stichting zijn wettelijk verplicht te handelen in het belang van de stichting. Het belang van het Rijk is niet altijd gelijk aan het belang van een stichting. Voornamelijk rondom het toekennen van subsidies of andere vormen van financiering leidt deelname in het bestuur tot belangenverstrengeling en dit moet te allen tijde worden voorkomen.

- **Norm 4:** *leg in de statuten de verhouding tussen de stichting en de minister vast.* Daarbij is niet alleen het moment van oprichting belangrijk, maar ook de gehele levensloop van een stichting. Het kan voorkomen dat de ministeriële verantwoordelijkheden en – de bevoegdheden door de jaren heen veranderen. Het is dus van belang om dit ook vast te leggen in de statuten.

6. Bekostiging & financiën

Het is van belang om de financiële relatie tussen de stichting en het ministerie duidelijk te bepalen. Deze financiële relatie heeft invloed op de governance relatie tussen het ministerie en de stichting en de statutaire bepalingen. Dit betekent dat vooraf duidelijk moet zijn wat de omvang van de financiële bijdrage van het Rijk aan een stichting is, welke vorm die aanneemt (zoals subsidie of garantstelling), hoe dat samenhangt met eventuele andere financieringsbronnen (zoals subsidies van andere overheden of giften van derden) en welke voorwaarden aan de financiering verbonden zijn. Een stichting kan bijvoorbeeld een algemene instellingssubsidie ontvangen van ministeries of een subsidie die veel specifiek is bestemd voor de uitvoering van een afgebakende taak of activiteit. Ook is het mogelijk dat er geen financiële relatie bestaat tussen op te richten stichting en het ministerie. Elke financiële relatie moet passen binnen de kaders van mededinging en staatssteun.

- **Norm 5:** *Bij alle financiële verplichtingen voor het Rijk voortvloeiend uit de oprichting van een stichting dient dit expliciet tijdens de voorhangprocedure aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd (in het kader van het budgetrecht)*¹³. Onder financiële verplichtingen wordt verstaan het ontvangen van subsidies, maar ook de eventuele garantstelling voor risicoregelingen zoals bankgaranties, leningen en achterborgstellingen.

In veel gevallen is de Wet normering topinkomens (hierna: WNT) van toepassing op de nieuw op te richten stichting. Om te bepalen of de WNT van toepassing is, kan gebruik gemaakt worden van een door BZK opgesteld stappenschema.¹⁴ In het geval de WNT volgens het desbetreffende ministerie van toepassing is op de stichting, kan het ministerie de stichting aanmelden bij het WNT-register.¹⁵ Na de aanmelding zal BZK toetsen of de stichting daadwerkelijk onder de WNT valt.

7. Verantwoording

Het BW regelt dat bepaalde stichtingen en verenigingen een jaarrekening moeten opmaken. Zie ook de opmerkingen hiervoor onder 5.2 aangaande bestuurders- c.q. toezichthoudersaansprakelijkheid. Daarnaast kunnen (en in sommige gevallen: moeten) met het desbetreffende ministerie afspraken gemaakt worden over het toezenden van jaarstukken en inlichtingenrecht. Stichtingen vallen soms ook onder de Wet open overheid.¹⁶ Als het wenselijk is dat de beoogde stichting de status van 'Algemeen Nut Beogende Instelling' (ANBI) verwerft, zijn daar voorwaarden en verplichtingen aan verbonden die specifiek toezien op verantwoording (maar ook op andere zaken).¹⁷

¹³ Financiële gevolgen dienen ook via de departementale begrotingen van het verantwoordelijke departement aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd.

¹⁴ <https://www.topinkomens.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/stappenschema-valt-de-instelling-onder-de-wnt>, Voor meer algemene informatie over de WNT, zie de website www.topinkomens.nl.

¹⁵ Via: <https://www.topinkomens.nl/voor-wnt-instellingen/wnt-register>

¹⁶ Met name [artikel 4.1, eerste lid, van de Wet open overheid](#) is hier relevant.

¹⁷ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelinge_n/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen en https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/welke_verplichtingen_heeft_een_anbi

8. Toezicht

Wanneer een ministerie een stichting opricht kan het er voor kiezen om een statutaire bepaling op te nemen dat de minister (een of meerdere) bestuurder(s) en/of leden van de raad van toezicht/commissarissen aanwijst. In een dergelijk geval moet rekening worden gehouden met de normen zoals vermeld onder 5.1 en 5.2.¹⁸ Als een stichting subsidie ontvangt en/of voldoet aan de definitie van een rwt, houdt de minister die het aangaat toezicht conform hoofdstuk 6 Comptabiliteitswet 2016. In het geval dat de beoogde stichting voldoet aan de definitie van een rwt, heeft de Algemene Rekenkamer, conform de Comptabiliteitswet 2016¹⁹, een taak en de bevoegdheid onderzoek te doen bij deze stichting.

9. Evaluatie

Ministeries moeten, conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, het eigen beleid en de beleidsinstrumenten periodiek evalueren. Wanneer stichtingen of verenigingen worden gezien als een beleidsinstrument om publieke belangen te dienen, dienen die onderdeel te zijn van de relevante periodieke rapportage. Daarnaast kunnen sommige stichtingen of verenigingen separate afspraken over de evaluatie maken met een ministerie, of een evaluatie-verplichting in de statuten opnemen. Bij evaluaties zou dan de vraag gesteld moeten worden of (de overheidsrelatie met) de stichting nog nut en noodzaak heeft.

10. Statutaire verwerking van verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de minister

Bovenstaande normen en overwegingen over de positionering ten opzichte van de minister, de verantwoording, evaluatie en bekostiging en financiën dienen tot uiting te komen in de statuten van de stichting²⁰. Hieronder zijn allereerst verplichte statutaire bepalingen vermeld. Daarnaast worden de bepalingen uit afdeling 4.2.8 Awb, die op basis van artikel 4.58 Awb bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de minister van toepassing kunnen worden verklaard als het gaat om per boekjaar verstrekte subsidies, verder uitgewerkt. Vervolgens wordt aangegeven welke statutaire bepalingen optioneel kunnen worden opgenomen.

In de statuten dient te worden opgenomen:

- Geen bewindspersonen of ambtenaren in het bestuur of een raad van toezicht/commissarissen van een stichting. Ambtenaren in het bestuur (ook ingeval de ambtenaar bij een ander ministerie werkt) kan leiden tot belangenverstrengeling bij de betreffende ambtenaar dan wel de schijn van belangenverstrengeling voor het Rijk.
- Voor substantiële wijzigingen in de statuten, bij fusies en bij ontbindingen moet minimaal de minister geïnformeerd worden ofwel moet de minister om goedkeuring gevraagd worden. De directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën moet hierbij worden geïnformeerd door het desbetreffende ministerie (via algemeenBBE@minfin.nl).

¹⁸ Bovendien is per 1 juli 2021 de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) van toepassing op alle stichtingen en verenigingen.

¹⁹ Artikelen 7.24, onder b en 7.34.

²⁰ Wanneer een stichting een *wettelijke* taak heeft, dienen bepalingen over de verhouding met de minister, verantwoording, evaluatie, bekostiging en financiën voor zo ver mogelijk in wetgeving te worden opgenomen.

- Het functioneren van de stichting dient periodiek te worden geëvalueerd door het ministerie. De evaluatiebepaling heeft als doel om de publieke waarde-creatie (inclusief doelmatigheid en de doeltreffendheid) van de stichting te bevorderen.

In sommige gevallen is er sprake van een beoogde subsidierelatie met een nog op te richten stichting waaraan per boekjaar subsidies zullen worden verstrekt. In die gevallen kunnen ingevolge artikel 4:58 Awb bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de minister de bepalingen uit afdeling 4.2.8 Awb van toepassing worden verklaard. Wanneer dat het geval is, schrijft het Stichtingenkader voor dat bij een nieuw op te richten overheidsstichting enkele van deze bepalingen die bevoegdheden van het Rijk als subsidieverstrekker betreffen, ook statutair moeten worden vastgelegd. Dit betreft de volgende bepalingen:

- Recht op toezending van de jaarrekening en oprichtingsakte van de stichting (artikel 4:64 Awb). Middels deze bepaling wordt het ministerie geïnformeerd over de beleidsontwikkelingen binnen de stichting.
- Bevoegdheid tot het stellen van interne regels ten aanzien van de inrichting van de begroting (artikel 4:69 Awb). Er is vaak sprake van een financiële relatie tussen het ministerie en de stichting, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie. Deze bevoegdheid geeft het ministerie zeggenschap over de vormgeving van de begroting van de stichting.
- Vereiste goedkeuring van minister bij statutenwijziging, ontbinding en faillissement (artikel 4:71, eerste lid, onder b, i en j Awb). Indien er geen sprake is van een unaniem besluit kunnen dergelijke substantiële wijzigingen niet plaatsvinden.

Optionele statutaire bepalingen

Optioneel kan het ministerie ervoor kiezen enkele aanvullende bepalingen op te nemen. De te overwegen bevoegdheden zullen daarbij een lange-termijnkarakter moeten hebben, omdat de statuten niet voor een beperkte periode zijn geschreven en in beginsel een onbeperkte geldigheid hebben. Alvorens de minister een of meerdere bevoegdheden bedingt, dient hij zich er dan ook van te verzekeren voor welk doel de desbetreffende bevoegdheid nodig is en of de bevoegdheid voldoende is omschreven. Gedacht kan worden aan de volgende bevoegdheden (deze lijst is niet uitputtend):

- Specifiek voor stichtingen, niet voor verenigingen: bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden: Bevoegdheden om bestuursleden te benoemen, schorsen en ontslaan passen bij de situatie waarin de minister een zekere verantwoordelijkheid wil nemen voor de continuïteit en kwaliteit van het functioneren van de stichting. Dit recht maakt het mogelijk bestuursleden die niet of slecht functioneren te vervangen. Wel moet bedacht worden dat met deze vorm van directe zeggenschap de minister ook ter verantwoording geroepen kan worden bij het wel of niet (juist) toepassen van deze bevoegdheid. Het verdient de aanbeveling terughoudend met deze bevoegdheid om te gaan.
- Bevoegdheden tot vaststellen vergoedingen van bestuursleden en topmanagement. Zodat de minister eventuele verantwoordelijkheid kan nemen die in verhouding staat tot de functie en eventueel tot de WNT-vereisten.
- Bevoegdheid mee te besluiten over de besteding van het batig saldo bij liquidatie: Deze bevoegdheid is aan te bevelen in situaties waarin het batig saldo voornamelijk is opgebouwd via financiering van de stichting uit publieke middelen.

- Algemeen inlichtingenrecht: Deze bevoegdheid is gekoppeld aan de bevoegdheid om in te grijpen in het handelen van de stichting. Het verdient aanbeveling terughoudend met deze bevoegdheid om te gaan.
- Goedkeuringsbevoegdheid van een zwaarwegende personele beslissing (bijvoorbeeld een lid van de directie van de stichting). Het verdient aanbeveling terughoudend met deze bevoegdheid om te gaan.
- Bevoegdheid onderzoek te (laten) verrichten naar het functioneren van de stichting: Deze bevoegdheid is gekoppeld aan een taakverwaarlozingsregeling.

Overig

11. Centraal en openbaar overzicht overheidsstichtingen

Het ministerie van Financiën voorziet in een centraal en openbaar overzicht van alle stichtingen waarmee de rechtspersoon Staat een oprichtingsrelatie heeft. Het is afhankelijk van de medewerking van ministeries voor het doorgeven van informatie over onder andere het opheffen van stichtingen en naamsveranderingen. Dit overzicht is ondergebracht bij het Register Overheidsorganisaties (ROO):

<https://organisaties.overheid.nl/>

[Informatie bij oprichting, opheffing of fusies kunnen worden doorgegeven aan algemeenbbe@minfin.nl.](mailto:algemeenbbe@minfin.nl)