

Kader voor stichtingen

Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	2
2. Kader voor stichtingen	3
3. Uitgangspunten bij het oprichten van een stichting	6
4. Drie typen oprichtingsrelaties	8
5. Goed bestuur	10
6. Checklist te volgen procedure	13

1. Aanleiding

In juni 2005 en maart 2006 heeft de minister van Financiën een aantal vragen van de Tweede Kamer beantwoord met betrekking tot het oprichten van stichtingen¹. Uit dit onderzoek naar stichtingen kunnen de volgende conclusies getrokken worden ten aanzien van het oprichten van stichtingen:

- o Argumenten om uiteindelijk over te gaan tot het oprichten van een stichting zijn legio;
- o De mate van betrokkenheid van de overheid verschilt sterk;
- o De wijze waarop de overheid invloed heeft op stichtingen verschilt sterk;
- o De wettelijke procedure (ex artikel 34 Comptabiliteitswet 2001, hierna: CW) die gevolgd dient te worden alvorens een stichting kan worden opgericht is niet altijd voldoende bekend.

De Minister van Financiën heeft naar aanleiding van deze conclusies toegezegd met een stichtingenkader te komen, waarin meer duidelijkheid wordt verschaft over afwegingen die ten grondslag kunnen liggen aan de oprichting van stichtingen.

Naast de bevindingen uit het stichtingenonderzoek is voor het stichtingenkader ook de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO VOR) van 26 mei 2005² van belang. In de conclusies van deze kabinetsreactie stelt het kabinet zich op het standpunt dat:

- o het kabinet er veel voor voelt dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen;
- o de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van deze privaatrechtelijke rechtspersonen op gespannen voet kan staan met het door hem te behartigen algemeen belang;
- o het thans nog 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.

Deze conclusies hebben tot de wens geleid een duidelijk beleidskader te maken voor de betrokkenheid van het Rijk bij stichtingen. Dit kader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon “stichting”, die niet met enig openbaar gezag is bekleed. Stichtingen mét openbaar gezag worden immers als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) gezien en hiervoor gelden de uitgangspunten zoals verwoord in de kabinetsreactie IBO VOR³.

¹ In de brief van de CRU aan de Minister van Financiën, 05-RU-B-023, 13 februari 2003 stelde de Tweede Kamer een aantal vragen over het oprichten van stichtingen. Deze vragen werden door de minister van Financiën in mei 2005 beantwoord (Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 21). In het algemeen overleg over de antwoorden stelde de Kamer nog een aanvullende vraag die in maart 2006 werd beantwoord (Kamerstukken II, 2005-2006, 25268, nr. 38).

² Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 20, pagina 8.

³ Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 20.

2. Kader voor stichtingen

Over dit kader

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken⁴. Als gevolg van artikel 2:3 Burgerlijk Wetboek (hierna: 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 tevens ZBO zijn of een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Bovendien kunnen ZBO's of RWT's de stichtingsvorm hebben.

Dit kader heeft betrekking op de oprichtingsrelatie tussen de Rijksoverheid en de privaatrechtelijke rechtspersoon "stichting". Het kader biedt overwegingen die kunnen leiden tot het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting. Het stichtingenkader heeft geen betrekking op het oprichten van ZBO's of RWT's. Hiervoor moet een ander proces worden doorlopen.

Dit kader 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 belangen⁵ kunnen op meerdere manieren behartigd worden.

Dit kader geldt voor gevallen waarin sprake is van nieuw op te richten stichtingen. Voor bestaande gevallen, geldt dat ieder departement het eigen beleid en de beleidsinstrumenten periodiek evalueert⁶. Een stichting die gezien wordt als een beleidsinstrument om publieke belangen te dienen, wordt zo periodiek geëvalueerd bij de periodieke evaluatie van beleid.

Kern van het kader

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

⁴ Uit: artikel 285 lid 1 van titel 6, boek 2 BW.

⁵ *Maatschappelijke belangen worden "publieke belangen", wanneer deze niet of onvoldoende bevredigend worden verwezenlijkt door de markt of de samenleving en de politiek besluit dat de overheid eindverantwoordelijk is voor deze belangen.* Definitie is afgeleid uit kabinetsreactie op WRR-rapport "Borgen van Publiek Belang", TK 2000–2001, 27 771, nr. 1, p 5.

⁶ Conform regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE), 2006. Te vinden in: Staatscourant 28 april 2006, nr. 83 / p. 14.

geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten⁷ 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 geldt dat de betreffende minister aan de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en de Staten-Generaal (zie ook artikel 34 CW) aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen. Allesomvattende criteria zijn hiervoor niet te geven. Wel zijn er overwegingen die in dergelijke situaties in ieder geval meegenomen moeten worden bij het oprichten van een stichting (hoofdstuk 3). Als men op basis van deze overwegingen tot de conclusie komt dat er geen alternatieven zijn voor de uitvoering van de betreffende taak dan het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting, dan geeft hoofdstuk 5 vervolgens aan welke bevoegdheden geregeld kunnen of moeten worden.

Afwegingen

1. Is er sprake van een publieke taak?

Een maatschappelijk belang betekent volgens de hierboven beschreven definitie van de WRR nog niet automatisch een *taak* voor de overheid. Het kan ook immers zo zijn dat een maatschappelijk belang opgepakt wordt door de samenleving zelf, of dat zij middels een klein steuntje in de rug (bv. een convenant) er toe aangezet kan worden een belang te behartigen. De eerste afweging zou dus kortweg moeten zijn: kan een ander dan de overheid deze taak ook uitvoeren?

2. Publiekrechtelijke alternatieven

Is er sprake van een publieke *taak*, een belang dat door de centrale overheid moet worden behartigd, dan is in beginsel uitvoering door een publiekrechtelijke organisatie de aangewezen weg⁸: regulier dienstonderdeel van een ministerie, baten-lastendienst of *publiekrechtelijk* ZBO. Afwegingskaders voor het beantwoorden van de vraag welke publiekrechtelijke organisatievorm de meest aangewezen worden in dit stichtingenkader niet nogmaals uitgewerkt, maar zijn terug te vinden in:

- het rapport van de commissie Sint "Verantwoord Verzelfstandigen" (1994);
- de aanwijzing voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen (1996);
- het kabinetsstandpunt op het WRR-rapport "Borging van publieke belangen" (2000);

⁷ Oprichten, mede oprichten of doen oprichten. Het onderscheid tussen deze oprichtingsvormen is enigszins achterhaald. De CW zal in een volgende wijziging op dit punt worden herzien.

⁸ Afgeleid uit kabinetsstandpunt IBO VOR (TK, 2004–2005, 25 268, nr. 20, p. 4): "Het kabinet onderstreept nog maar eens (...) het vertrekpunt dat publieke taken op rijksniveau in beginsel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden uitgevoerd."

- de kabinetsreactie op het IBO VOR (2005) en
- de kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (2006).

3. In beginsel alleen subsidierelatie met stichtingen

Er kunnen situaties zijn, waarin de 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 belangen. Publiekrechtelijke organisatievormen zijn dan niet altijd toereikend waarmee privaatrechtelijke organisaties in beeld komen. In deze gevallen geldt het uitgangspunt dat de overheid zich 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.

4. Uitzonderingsgevallen

Er kunnen gevallen zijn waarbij betrokkenheid van de overheid bij het oprichten van stichtingen bij uitzondering mogelijk moet zijn. Op de overwegingen die als onderbouwing voor uitzonderingsgevallen kunnen dienen, wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3. Voorkomen moet echter worden dat van deze uitzonderingsmogelijkheid op oneigenlijke gronden gebruik wordt gemaakt. Voorkomen moet ook worden dat bepaalde wettelijke regels, zoals de algemene wet bestuursrecht (hierna Awb), de wet openbaarheid van bestuur (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.

3. Uitgangspunten bij het oprichten van een stichting

De keuze voor de stichtingsvorm voor het realiseren van bepaalde beleidsdoelen is het resultaat van een afweging over het nut en de noodzaak van overheidsbetrokkenheid bij een dergelijke privaatrechtelijke rechtspersoon. Hoofddregel hierbij is: *Nee, tenzij*. Als wordt gekozen voor betrokkenheid bij een stichting dan dient deze afweging conform artikel 34 CW 2001 expliciet te worden voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en de Staten-Generaal.

Dit hoofdstuk formuleert een aantal uitgangspunten die zouden moeten gelden voor het aangaan van een oprichtingsrelatie met een stichting. De normen zoals die bij de overwegingen staan genoemd hebben het karakter van “pas toe of leg uit”. Dat betekent dat afwijken van de norm mogelijk is, mits voldoende onderbouwd.

I. Karakter van handelingen

- *Welke taken of activiteiten gaat de stichting uitvoeren?*

Norm: er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen⁹ 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, als expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is.

II. 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.

IIIa. Samenwerking

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

⁹ Publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn rechtshandelingen, verricht krachtens het publiekrecht. Indien de stichting publiekrechtelijke rechtshandelingen zou verrichten. Daarvoor gelden andere kaders en normen voor (zie hoofdstuk 2 stap 2).

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.

IIIb. 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).

IV. 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.

4. Drie typen oprichtingsrelaties

Als aannemelijk gemaakt kan worden dat er sprake is van een uitzonderingsgeval (in het bijzonder gaat het dan om het motief waarbij anderen participeren in de nieuw op te richten rechtspersoon) waartoe de antwoorden op de vragen uit hoofdstuk 3 aanleiding moeten geven en de stichtingsvorm de meest aangewezen organisatievorm is, dan kunnen zich conform artikel 34 CW drie varianten voordoen:

- o doen oprichten;
- o mede oprichten;
- o oprichten.

De drie varianten worden hieronder nader toegelicht.

4.1 Het **doen oprichten** van een stichting

Het begrip “doen oprichten” is geïntroduceerd naar aanleiding van de praktijk waarin de instellingsprocedure nog wel eens werd omzeild door een stroman in te zetten die namens de overheid een stichting opricht. Ook kwam het voor dat partijen in het veld, na een toezegging van het departement over bijvoorbeeld betrokkenheid of financiering, een stichting oprichtten, waardoor het departement de oprichting van de stichting niet formeel hoefde te melden. De stichting was echter in veel gevallen wel (volledig) afhankelijk van de financiering van het departement. Om dergelijke stromanconstructies te voorkomen is “doen oprichten” toegevoegd aan artikel 34 CW en geldt er in dergelijke gevallen eenzelfde regime als voor “oprichten” en “mede oprichten”. Dit stichtingenkader gaat ervan uit, dat het subsidiëren van een (door anderen opgerichte) stichting de voorkeur verdient boven het door de Staat (mede-) oprichten van een stichting. Het enkele feit van het aangaan van een subsidierelatie met een stichting kan niet bestempeld worden als het “doen oprichten” van een stichting.

Onder “doen oprichten” wordt verstaan de situatie waarbij het Rijk anderen heeft bewogen een stichting op te richten. Dit door zodanige 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. Hiermee is overigens *niet per definitie* gezegd dat bijvoorbeeld incidentele subsidies aan nieuwe stichtingen onder “doen oprichten” vallen. Zo is in art. 4:23 Awb geregeld dat bestuursorganen slechts subsidies mogen verstrekken op basis van een wettelijk voorschrift. Via deze weg kunnen de Staten-Generaal dus ook geïnformeerd zijn en in die gevallen is een aparte procedure conform CW art. 34 niet meer nodig.

Dat neemt niet weg dat er ook los van de vraag of en stichting gesubsidieerd gaat worden, gevallen kunnen zijn waarin zodanig *specifieke* afspraken worden gemaakt met de oprichters van een stichting, dat mag worden aangenomen dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou komen. Die afspraken kunnen liggen in de sfeer van de financiering (niet zijnde een subsidie), bijvoorbeeld het verschaffen van startkapitaal. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld afname- of afzetgaranties. Het maken van afspraken over bijvoorbeeld vergunningen of concessies, waarop de stichting recht heeft op grond

van *generieke* regelingen, kan echter nooit leiden tot de aannahme dat zonder deze afspraken de oprichting niet tot stand zou komen.

Dit betekent dus dat “doen oprichten” beperkt blijft tot de gevallen waarin de Staat anderen ertoe aanzet een stichting op te richten, al dan niet gepaard gaande met het verschaffen van startkapitaal of andere bijzondere voordelen of gevallen waarin de Staat anderszins invloed uitoefent op de totstandkoming van een stichting, met name voor wat betreft de inhoud van de statuten.

4.2 Het *mede oprichten* van een stichting

Naast doen oprichten is er de mogelijkheid een stichting mede op te richten. Er is sprake van *mede oprichten* als de Staat samen met andere bestuurlijke entiteiten of private partijen een stichting opricht. In de akte van oprichting is er sprake van meerdere oprichters.

4.3 Het *oprichten* van een stichting door de Staat

Ten slotte is er de mogelijkheid dat de overheid zelf een stichting opricht. Er is sprake van oprichten als de Staat (of een orgaan van de Staat) als enige betrokkene een nieuwe stichting opricht. In dat geval is de Staat de enige organisatie die zorg draagt voor het instellen van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

4.4 Inhoud mededeling oprichting

Voor de situaties waarbij sprake is van één van de hierboven beschreven oprichtingsrelaties geldt dat de minister in zijn melding (conform artikel 34 en 96 CW) aan Algemene Rekenkamer, Ministerraad en Staten-Generaal tenminste beargumenteert:

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

Het is vervolgens aan de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en de Staten-Generaal om te beoordelen of de aangevoerde argumentatie voldoende zijn om een oprichtingsrelatie met een stichting aan te gaan.

5. Goed bestuur

Het is gezien het gebruik van een privaatrechtelijke rechtsvorm in het publieke domein noodzakelijk om de bevoegdheden van de minister afdoende te regelen. Dit hoofdstuk behandelt allereerst de in de Awb geregelde bevoegdheden die een subsidieverstrekking heeft. Hiervoor worden ook suggesties gedaan. Het kiezen van de geschikte instrumenten is altijd maatwerk. Het kan dus zinvol zijn *in de statuten* van de stichting meer bevoegdheden dan hetgeen al in Awb geregeld is, te regelen¹⁰.

De Awb regelt een aantal bevoegdheden voor *subsidieverstrekking* organen. Indien de stichting een *subsidieontvanger* is, zijn de belangrijkste bevoegdheden voor het Rijk:

1. Begrotingsvoorbehoud: het verlenen van subsidie kan gedaan worden onder voorbehoud dat er voldoende gelden ter beschikking worden gesteld (artikel 4:34, eerste lid);
2. Uitvoeringsovereenkomst: de minister kan ter uitvoering van de beschikking een overeenkomst (bijvoorbeeld van geldlening of borgtocht) overeenkomen (artikel 4:36, eerste lid);
3. Afdwingovereenkomst: als subsidievoorwaarde kan de minister een afdwingovereenkomst eisen, waarin wordt bepaald dat de stichting verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie wordt verleend (artikel 4:36, tweede lid);
4. Opleggen van standaardverplichtingen, genoemd in artikel 4:37; het gaat hier bijvoorbeeld om de te verzekeren risico's, het stellen van zekerheid voor verleende voorschotten of het uitoefenen van controle door een accountant;
5. Opleggen overige verplichtingen: betreft doelgebonden/ niet-doelgebonden verplichtingen, afhankelijk van wat reeds bij wettelijk voorschrift is geregeld (artikel 4:38 en 4:39);
6. Ontvangen van vergoeding voor het met subsidie behaald vermogensvoordeel (zie art. 4:41);
7. Intrekken + wijzigen subsidieverlening (zie bepalingen artikel 4:48 – 4:50)

De bovenstaande bevoegdheden hoeven in beginsel niet meer apart (in de statuten) te worden geregeld als het gaat om een stichting die subsidie ontvangt.

De volgende bepalingen kan het Rijk als subsidieverstrekker aan stichtingen opleggen, indien deze per boekjaar worden verstrekt (artikel 4:58 Awb):

8. Recht op toezending van de jaarrekening en oprichtingsakte stichting (artikel 4:64)
9. Bevoegdheid tot het stellen van interne regels t.a.v. inrichting van de begroting (artikel 4:69)
10. Veto bij statutenwijziging, ontbinding en fusie (artikel 4:71 lid 1b, 1i en 1j)

Het verdient aanbeveling om zoveel mogelijk te volstaan met deze in de Awb geregelde bevoegdheden.

¹⁰ Ten aanzien van TBS-inrichtingen, die een stichtingsvorm hebben of verkrijgen, is afgesproken dat de minister van Justitie een stevige aansturingbevoegdheid behoudt.

Toch kan het nodig worden geacht (bijvoorbeeld in situaties waarin er een stichting wordt opgericht, waaraan geen subsidie of een subsidie met zeer beperkte looptijd wordt verstrekt) om in de *statuten* aanvullende bevoegdheden te regelen.

De te overwegen bevoegdheden zullen daarbij een lange termijn karakter 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.

Afhankelijk van de situatie kan het toch wenselijk zijn meer bevoegdheden op te nemen, die niet al bij wet geregeld zijn en *in de statuten* worden meegenomen. Te denken valt aan:

11. Bevoegdheid mee te besluiten over besteding van 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.

12. 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.

13. Geen ambtenaren in het bestuur van een stichting.

Ambtenaren in het bestuur kan leiden tot dubbele loyaliteiten bij de betreffende ambtenaar. De hoofdregel is dan ook dat ambtenaren niet in het bestuur van een stichting plaatsnemen. Indien hier toch de voorkeur naar uit gaat, verseist dit een bijzondere argumentatie.

14. Goedkeuringsbevoegdheid van een zwaarwegende personele beslissing (bijvoorbeeld een lid van de directie van de stichting).

Gelijk aan de toelichting bij bevoegdheid 12 moet ook hiermee uiterst terughoudend worden omgegaan.

15. Algemeen inlichtingenrecht.

Deze bevoegdheid is gekoppeld aan de bevoegdheid om in te grijpen in het handelen van de stichting. Gelijk aan de toelichting bij bevoegdheid 12 moet hier uiterst terughoudend mee worden omgegaan.

16. Bevoegdheid onderzoek te (laten) verrichten naar het functioneren van stichting.

Deze bevoegdheid is gekoppeld aan een taakverwaarlozingsregeling .

17. Evaluatiebepaling.

18. Goedkeuring wijziging statuten of zwaarwegende bepalingen in de statuten.

19. Goedkeuring ontbinding.

Welke bevoegdheden uiteindelijk geregeld moeten worden, is afhankelijk van de specifieke situatie en dus altijd maatwerk. Wel geldt in algemene zin dat telkens wanneer bovenstaande bevoegdheden overwogen worden, de vraag gesteld moet worden of de gewenste bevoegdheden de stichtingsvorm nog wel rechtvaardigen. Immers, hoe meer invloed hoe meer verantwoordelijkheid. En hoe meer verantwoordelijkheid hoe minder een privaatrechtelijke organisatievorm voor de hand ligt (een stichting heeft immers een eigen bestuur dat volledig bevoegd is alle besluiten te nemen). Bovendien is de stichtingsvorm juist bedoeld om taken door de samenleving uit te laten voeren en dus dient de invloed van de minister beperkt te zijn.

6. Checklist te volgen procedure

Wanneer besloten is het traject te starten tot betrokkenheid bij een stichting, dient het desbetreffende ministerie een vaste procedure te doorlopen. De desbetreffende beleidsafdeling met het voornemen een stichting op te richten zal allereerst intern moeten afstemmen met de afdeling juridische zaken (oprichtingsstatuten en bevoegdheden van de minister), FEZ (voor het vastleggen van specifieke, veelal financiële afspraken) en mogelijke andere departementale betrokkenen.

Vervolgens geeft de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (hierna: TCV), bestaande uit de DG Management Openbare Sector van het ministerie van BZK en de DG Rijksbegroting van Financiën een advies over de voorgenomen oprichting. Dit advies wordt uiteindelijk meegezonden ten behoeve van de behandeling van het voorstel in de MR. De DG Management Openbare Sector wordt ondersteund door de afdeling Organisatie binnen de directie POI-Rijk van het ministerie van BZK. De DG Rijksbegroting wordt ondersteund door de afdeling Bedrijfsvoering en Verzelfstandigingen binnen de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën.¹¹

Na advies van de TCV wordt advies van de Algemene Rekenkamer over de voorgenomen oprichting gevraagd (art. 34 lid 2 CW). De Rekenkamer toetst de voorgenomen oprichting in het bijzonder op de opzet van de controlestructuur en het verantwoordingstoezicht.

Het voorstel wordt voorzien van de eigen onderbouwing, het advies van de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen en het advies van de Algemene Rekenkamer naar de ministerraad gestuurd. Uiteindelijk wordt door de Ministerraad het principebesluit genomen al dan niet over te gaan tot het (mede of doen) oprichten van de stichting. Wordt hier positief over besloten, dan zal de voorgenomen oprichting kenbaar worden gemaakt aan de Staten-Generaal (het zogenaamde “voorhangen”; conform art. 34 lid 1 CW). Het voorstel tot oprichting zal tenminste 30 dagen “voorhangen” bij beide Kamers der Staten-Generaal. In deze periode hebben de Staten-Generaal de mogelijkheid om:

- 1) indien nodig door middel van (schriftelijke/ mondelinge) informatie te vragen over de achtergronden van de voorgenomen oprichting;
- 2) indien nodig door middel van moties invloed uit te oefenen op (de bevoegdheden van) de minister;
- 3) indien nodig een wettelijke machtiging af te dwingen.

Indien na tenminste 30 dagen geen reactie van de Staten-Generaal is vernomen, kan de minister overgaan tot de daadwerkelijke oprichting van de stichting.

¹¹ Tot voorkort was deze ambtelijke ondersteuning bekend onder de naam “BiFi-team”. Om echter onduidelijkheid met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de directeuren-generaal Management Openbare Sector en Rijksbegroting te voorkomen, wordt deze naam niet meer gebruikt.