



TER BESLISSING

Aan
de minister

nota

Vaststellen herziene Stichtingenkader

Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken

Datum

24 oktober 2024

Notanummer

2024-0000476463

Bijlagen

1. Kabinetsbrief herziening stichtingenkader EK
2. Kabinetsbrief herziening stichtingenkader TK
3. Het kader voor stichtingen en verenigingen
4. Herziene handreiking Stichtingenkader
5. Brief aan AR inzake formeel overleg
6. Brief van AR inzake formeel overleg
7. Aanbiedingsformulier MF

Aanleiding

Het Kader voor Stichtingen en Verenigingen (hierna: 'Stichtingenkader') is naar aanleiding van een evaluatie herzien en interdepartementaal afgestemd (bijlage 3 en 4). Het herziene Stichtingenkader is ook voorgelegd ter formeel overleg aan de Algemene Rekenkamer (AR) (bijlage 5). Voordat het Stichtingenkader aan het parlement wordt verzonden, moet het eerst geagendeerd worden in de Ministerraad (MR). Gelet op afstemming met de Algemene Rekenkamer, is spoedige behandeling gewenst.

Beslispunten

- Wij adviseren u akkoord te gaan met de brief aan de Algemene Rekenkamer. Indien u hiermee instemt kunt u deze ondertekenen (bijlage 5).
- Wij adviseren u akkoord te gaan met de agendering van het Stichtingenkader in de MR. Indien u hiermee instemt kunt u het aanbiedingsformulier ondertekenen (bijlagen 7).
- U kunt, indien akkoord ook vast de brief zelf ondertekenen (voor eerste en tweede kamer) (bijlage 1 en 2).

Kernpunten

- Het herziene Stichtingenkader (bijlage 3) kan worden vastgesteld als kabinetsbeleid door deze met een begeleidende brief (bijlage 1 en 2) naar de Eerste en Tweede Kamer te versturen.
- Voordat de brief en het herziene Stichtingenkader aan het parlement kan worden verstuurd, moeten deze eerst worden geagendeerd in de MR (als hamerstuk, bijlage 7). Na uw akkoord zullen we dit in gang laten zetten.
- Het Stichtingenkader is herzien naar aanleiding van de 'brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand', conform de daaropvolgende kabinetsreactie.
- De herziening is interdepartementaal afgestemd en voorgelegd aan de AR ter formeel overleg.
- De President van de AR heeft in zijn overleg-brief aangegeven de herziening te ondersteunen en geeft in overweging mee om de voorhangprocedure bij statutenwijziging ook te codificeren in de CW en het begrip 'doen oprichten' in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet op te nemen wanneer die wordt herzien (bijlage 6).

- Hoewel deze aanbevelingen een ondersteuning zijn van hetgeen we in het herziene Stichtingenkader doen, is codificatie in de CW of opname in de MvT ons inziens niet verstandig:
 - Een verplichte voorhangprocedure bij statutenwijziging in de wet is disproportioneel gezien de honderden stichtingen die er zijn.
 - Wijzigingen in de MvT van een wet kan niet zonder wijziging van het wetsartikel zelf.
 - Een begrip als 'doen oprichten' in de CW opnemen is daarnaast niet passend voor een wet op hoofdlijnen die een beperkt aantal definities bevat.
 - Bovendien is het Stichtingenkader juist in het leven geroepen als toelichting op het wetsartikel over stichtingen in de CW, en daarmee de juiste plek voor een toelichting.
- Wel kunnen we de aanbevelingen tegemoet komen door de inhoud daarvan te benadrukken in de begeleidende kabinetsbrief aan het parlement. Het is onze indruk dat de AR deze route zal kunnen begrijpen als we dit toelichten (bijlage 5).
- Over de herziening, de interdepartementale afstemming en het formele overleg met de AR is uw ambtsvoorganger in een eerder stadium geïnformeerd (nota BZ 352653).

Toelichting

Achtergrond bij het Stichtingenkader en herziening daarvan

Het Stichtingenkader is een uitwerking van artikel 4.7 lid 1a van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). In dat artikel wordt bepaald dat departementen een voorhangprocedure moeten doorlopen voor privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen en verenigingen. Zo wordt het parlement hierbij betrokken en het budgetrecht gehonoreerd. Het Stichtingenkader werkt uit dat er sprake is van een 'nee, tenzij'-beleid ten aanzien van oprichting van nieuwe stichtingen. Ook schrijft het voor dat als er toch sprake is van oprichting van een nieuwe stichting Financiën en de Algemene Rekenkamer hierover adviseren.

Het oude Stichtingenkader stamt uit 2006. Uit een evaluatie kwam naar voren dat het kader heeft gezorgd dat er minder nieuwe stichtingen worden opgericht en dat de stichtingen die worden opgericht statutair gezien van betere kwaliteit zijn. Als minpunt werd opgemerkt dat het oude Stichtingenkader alleen oog had voor het moment van oprichten en dat het begrip 'doen oprichten' moet worden verduidelijkt (zie hieronder voor nadere toelichting). Deze zaken zijn met de herziening aangepast, conform de daaropvolgende kabinetsreactie.¹

Afstemming en formeel overleg met AR

Het Stichtingenkader is inhoudelijk interdepartementaal afgestemd via zowel de financiële als juridische kolom (IOFEZ en IOWJZ respectievelijk). Vanwege de adviserende rol van de AR in de voorhangprocedure is de herziening formeel aan hen voorgelegd.

De AR merkt op dat het Stichtingenkader geen harde criteria biedt, en dat daarom het 'nee, tenzij'-beleid blijvende aandacht vraagt van het gehele kabinet. Harde criteria zijn inderdaad niet mogelijk. Het al dan niet oprichten van een stichting is

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2022/09/09/kabinetsreactie-brede-evaluatie-organisatiekaders-van-overheidsorganisaties-op-afstand>

altijd suboptimaal gezien het uitgangspunt dat publieke taken publiek belegd worden. Maar dit uitgangspunt is niet altijd haalbaar. Eventuele oprichting van een stichting is dus per definitie een uitzonderingssituatie die niet in harde criteria te vangen is. DGRB adviseert departementen daarom per casus bij elk voornemen tot oprichting en licht daarbij het 'nee, tenzij'-beleid toe. Een departement blijft uiteindelijk zelf eindverantwoordelijk over de afweging tot oprichting. Dat de AR oproept tot blijvende aandacht van het gehele kabinet, ondersteunt de adviserende rol van DGRB richting departementen. Ook de AR adviseert departementen per casus. Zij onderstrepen ook het 'nee, tenzij'-beleid. De samenwerking tussen de AR en DGRB op dit dossier is zeer goed.

Verder adviseert de AR ons om twee zaken uit het Stichtingenkader ook op te nemen in de CW danwel MvT wanneer deze wordt herzien (zie bijlage 5). Het gaat om: 1) het voorhangen van wijziging van statuten van bestaande stichtingen in de wet en 2) de definitie van het begrip 'doen oprichten' in de Memorie van Toelichting.

Ad 1) Stichtingen kunnen nadat ze zijn voorgehangen en opgericht veranderen middels een statutenwijziging. Dit gebeurt buiten het zicht van het parlement. Als deze wijzigingen significant zijn, adviseren we in het Stichtingenkader die gewijzigde statuten opnieuw voor te hangen zodat het parlement zich opnieuw kan uitspreken. Wanneer er precies sprake is van "significante" wijzigingen is op voorhand niet te zeggen. Het opnemen in de wettekst dat elke wijziging opnieuw moet worden voorgehangen, riskeert de situatie dat het parlement (en FIN en AR in hun adviserende capaciteit) geconfronteerd worden met bijzonder veel voorhangprocedures. Er bestaan namelijk honderden stichtingen die door de jaren heen (mede) zijn opgericht door de overheid. Dat zou buitenproportioneel zijn. Daarom stellen we voor in de brief aan de AR om het te houden bij de aanmoediging in het Stichtingenkader (bijlage 5). Wel adviseren we om in de kabinetsbrief over het Stichtingenkader aan het parlement nogmaals te herhalen dat het voorhangen van significant gewijzigde statuten belangrijk is. Hiermee komen we deels tegemoet aan de AR.

Ad 2) Het begrip 'doen oprichten' beschrijft de situatie waarbij een departement formeel niet de oprichter is van een stichting, maar wel een zodanig cruciale rol heeft gespeeld dat het alsnog de voorhangprocedure moet doorlopen. Doen oprichten is daarmee een inherent ambigu begrip. Doen oprichten wordt in de CW genoemd en uitgewerkt in het Stichtingenkader. Met deze herziening is, in overleg met de AR, de definitie van 'doen oprichten' aangescherpt en verduidelijkt. De AR is te spreken hierover en adviseert nu om de definitie van 'doen oprichten' ook op te nemen in de memorie van toelichting van de CW. Om wetstechnische redenen kan dat niet, de memorie kan alleen gewijzigd voor wetsartikelen die wijzigen. Dat is niet aan de orde. Maar ook hierbij kunnen we de AR tegemoet komen in de kabinetsbrief aan het parlement, door te onderstrepen dat het kabinet voorzichtigheid betracht: in het geval van twijfel over of er sprake is van 'doen oprichten' is het goed om de voorhang te doorlopen.

Het is onze inschatting dat de AR de redenering zal kunnen volgen over waarom we deze twee punten niet kunnen codificeren. Zeker wanneer we de inhoud van hun aanbevelingen wel omarmen als kabinetsbeleid door deze punten in de kabinetsbrief aan het parlement op te nemen.

Verdere proces: overleg met AR afronden en vaststellen van Stichtingenkader

Als u instemt met de brief aan de AR (bijlage 5) kunt u deze ondertekenen ter verzending. Dit is de afronding van het formele overleg met de AR.

Het huidige Stichtingenkader heeft geen wettelijke status, maar geldt als kabinetsbeleid dat is vastgelegd middels een kabinetsbrief. Dit is omdat harde criteria niet mogelijk zijn (zie hierboven). De evaluatie heeft laten zien dat deze status voldoende is om het 'nee, tenzij'-beleid vorm te geven. Het herziene Stichtingenkader zal daarom deze status handhaven. Vaststellen van het Stichtingenkader geschiedt dus door het als kabinetsbeleid te versturen naar het parlement.

De eerste stap is dat u het Stichtingenkader (inclusief een begeleidende brief aan zowel de Eerste als Tweede Kamer) ter vaststelling agendeert in de MR. Als u hiermee instemt kunt u het aanbiedingsformulier voor de MR ondertekenen (bijlage 7). Gezien de interdepartementale afstemming via zowel de financiële (IOFEZ) als juridische kolom (IOWJZ) kan dit als hamerstuk. Als de MR instemt, kan het Stichtingenkader als kabinetsstandpunt worden verstuurd naar beide Kamers (bijlagen 1 en 2). De brief van de AR en uw reactie daarop, worden dan als bijlage meegezonden zodat het parlement kennis kan nemen van de uitkomsten van het formele overleg. Naast het Stichtingenkader zal DGRB dan ook een website publiceren met niet-verplichtende duiding en uitleg over het stichtingenbeleid en de voorhangprocedure (de inhoud hiervan vindt u in bijlage 4).

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.