

Vergaderjaar 2006–2007

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 43

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), ondervoorzitter, Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentje Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Kortenhorst (CDA), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Heijnen (PvdA) en Tang (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekstijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerken (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk (CDA), De Roon (PVV), Luijben (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA) en Besselink (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerken (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Weekers (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Ten Broeke (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 april 2007

In de commissies voor de Rijksuitgaven¹ en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² bestond er bij enkele fracties behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Financiën over het «Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen» (Kamerstuk 25 268, nr. 42).

De op 22 maart 2007 toegezonden vragen zijn met de door de minister bij brief van 17 april 2007 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
De Bakker

1

Hoe ver gaat de ministeriële verantwoordelijkheid bij stichtingen waarbij een bewindspersoon betrokken is geweest bij de oprichting, hetzij oprichten, hetzij doen oprichten, hetzij mede-oprichten?

De ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet zozeer bepaald door de betrokkenheid bij de oprichting of de wijze van oprichting, maar door de bevoegdheden die de statuten aan de minister geven. Aangezien dit van geval tot geval verschilt, zijn hier in algemene zin hier geen uitspraken over te doen.

2, 3 en 4

Wat is de status van het Kader voor stichtingen? In hoeverre zijn dit stichtingenkader en de daarin beschreven procedures bindend voor ministers? Waarom is niet gekozen voor een wettelijke status van het Kader voor stichtingen?

Wie gaat er op toezien dat het Kader voor stichtingen door de ministers adequaat wordt gevolgd en toegepast?

Op welke wijze wordt de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de (mate van) naleving van het Kader voor stichtingen?

In het kader is het kabinetsbeleid ten aanzien van stichtingen vastgelegd. Het stichtingenkader werkt de terughoudende lijn van het kabinet verder uit, zoals deze zijn verwoord in het kabinetsstandpunt IBO VOR (p.8): «Het kabinet voelt veel voor het advies van de commissie Kohnstamm dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, medeoprichter of medebestuurder van stichtingen.» In de kern stelt het stichtingenkader dat het oprichten van stichtingen de uitzondering vormt, en niet de regel («nee, tenzij ...»).

Indien gebruik gemaakt wordt van de uitzondering, dan moet de minister dit voornemen conform de voorhangprocedure uit artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 kenbaar maken aan de Staten-Generaal (via de Algemene Rekenkamer en Ministerraad).

Het kader gaat in op de vragen, die gesteld moeten worden, voordat de keuze om een stichting op te richten gemaakt wordt. Een eventuele wettelijke status van het Kader voor stichtingen biedt bij het maken van die keuze geen enkele meerwaarde. In de kennisgeving aan de Staten-Generaal zal mededeling gedaan worden van de politiek-bestuurlijke afweging uit dit kader. Hiermee kan de Staten-Generaal, net als de Algemene Rekenkamer, de Ministerraad en het ministerie van Financiën toezien op de naleving van het stichtingenkader.

5

Impliceert de term «leidraad» dat sprake is van een grote vrijblijvendheid als het gaat om het gebruik van het stichtingenkader bij de beoordeling van stichtingen als beleidsinstrument bij een periodieke beleidsdoorlichting? Zo ja, waarom is niet gekozen voor een verplichting om het stichtingenkader te gebruiken bij het beoordelen van stichtingen als beleidsinstrument bij een periodieke beleidsdoorlichting, of voor een «comply or explain» benadering?

Van vrijblijvendheid met betrekking tot de toepassing van het stichtingenkader kan geen sprake zijn. Immers, bij de kennisgeving van het voornemen om een stichting op te richten zal door alle partijen die een rol hebben bij de beoordeling hiervan (zie artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 en het antwoord op de vragen 2, 3 en 4) expliciet gekeken worden naar de wijze waarop aandacht is besteed aan de overwegingen uit het stichtingenkader. De term «leidraad» is gebruikt om aan te geven

dat er naast de overwegingen om een stichting op te richten ook nog andere, casusspecifieke, overwegingen kunnen zijn die bij de uiteindelijke beslissing om betrokkenheid te hebben bij het oprichten van een stichting een rol kunnen spelen.

6

In hoeverre loopt de overheid aansprakelijkheidsrisico's wanneer zij medebestuurder is van een stichting?

Uitgangspunt in dit beleidskader is dat ambtenaren niet plaatsnemen in het bestuur van een stichting waar het Rijk een oprichtingsrelatie mee heeft. Indien er niettemin valide redenen zijn om toch namens de overheid in het bestuur van een stichting deel te nemen, dan geldt de reguliere bestuursaansprakelijkheid conform het Burgerlijk Wetboek.

7

Is het mogelijk om voor het tot stand komen van publiek-private samenwerkingsovereenkomsten inzake infrastructurele projecten een stichting op te richten? Zo ja, is dit wenselijk?

Aangezien een stichting geen winstoogmerk kent, leent deze rechtsvorm zich minder voor het realiseren van publieke doelen onder hantering van bedrijfseconomische principes in de vorm van publiek-private samenwerking. Bovendien is het niet mogelijk uit een stichting kapitaal te onttrekken, waardoor de overheid niet kan meeprofiteren van het succes van de publiek-private samenwerking. De stichting is geen gewenste vorm voor het totstandkomen van publiek-private samenwerkingsovereenkomsten. In die gevallen, waarin het gewenst is dat de overheid (naast haar rol als opdrachtgever) deelneemt in de uitvoering van de publiek-private samenwerking, geschiedt dat in de vorm van overheidsparticipatie in een NV, BV of CV.

8

Kunnen de Staten-Generaal vanuit een beroep op het budgetrecht de financiering van een stichting stopzetten?

Nee. Het budgetrecht van de Staten-Generaal geeft de Kamer de bevoegdheid een maximum te stellen voor besteding van begrotingsmiddelen aan een bepaald doel. Het enkele feit dat een toereikende begrotingspost ontbreekt, ontslaat de overheid echter nog niet van het nakomen van haar plicht om financiële verplichtingen die zijn aangegaan jegens burgers (en in dit geval ook stichtingen) na te komen (HR 4 november 1849, W. 1058, De Bourbon-Naundorff). Het ligt echter voor de hand dat als een toereikende begrotingspost ontbreekt, de subsidieverplichting afgebouwd wordt met inachtneming van de daarbij geldende zorgvuldigheidsnormen.

9

In hoeverre zullen nieuw op te richten stichtingen, die (nieuwe of incidentele) subsidies ontvangen, waarvan de wettelijke basis ligt in de kaderwetten subsidies van de ministeries, worden voorgehangen bij de Tweede Kamer op basis van artikel 34 van de Comptabiliteitswet? Om hoeveel stichtingen gaat het jaarlijks naar schatting?

Het stichtingenkader ziet op het oprichten, mede-oprichten en doen oprichten van een stichting als een beleidsinstrument van de centrale overheid. In dat verband is op zijn minst sprake van «doen oprichten», indien bij de oprichting van een stichting – als beleidsinstrument van de centrale overheid – aan die stichting ook een subsidie wordt verleend waarvan de grondslag ligt in een departementale kaderwet voor subsi-

dies. In dat geval zal de voorhangprocedure op grond van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 gevolgd worden.

Voor een laatste overzicht van verstrekte subsidies en andere financiële instrumenten verwijs ik u naar het subsidieoverzicht Rijksoverheid dat als bijlage bij de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2006 aan de Kamer is toegezonden¹.

Op voorhand valt niet te zeggen hoeveel nieuwe stichtingen tot stand zullen worden gebracht als beleidsinstrument van de centrale overheid.

10

Kan de betreffende minister bij een afdwingovereenkomst ook de manier waarop de stichting haar activiteiten uitvoert afdwingen?

De afdwingovereenkomst is, volgens de definitie uit artikel 4:36 lid 3 Awb, een bijzondere vorm van uitvoeringsovereenkomst en is met name bedoeld voor gevallen waarin de subsidiabele activiteit bestaat uit het verschaffen van door de overheid essentieel geachte voorzieningen en (dreiging met) intrekking van de subsidie een onvoldoende effectieve sanctie is.

De afdwingovereenkomst regelt dus vooral *dat* de activiteit wordt uitgevoerd, en niet *hoe*. De praktijk laat zien dat de subsidievoorwaarden voldoende ruimte bieden om voorwaarden te stellen aan de wijze van taakuitoefening, voor zover dit wenselijk geacht wordt. Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat wanneer een Minister veel invloed wenst op de wijze van uitvoering van door de hem of haar essentieel geachte taken, de stichtingsvorm niet de juiste rechtsvorm is.

11 en 12

Waarom wordt in het stichtingenkader, naast de andere 9 aandachtspunten, niet gewezen op de mogelijkheid om in de statuten van een stichting expliciet vast te leggen dat jaarlijks een rechtmatigheidsverklaring over de besteding van de publieke gelden aan de minister moet worden overlegd?

Vindt de regering het wenselijk dat door de overheid (mede) opgerichte stichtingen zich jaarlijks verantwoorden over de rechtmatigheid van de besteding van publieke gelden? Zo ja, op welke wijze zal zij bewerkstelligen dat dat daadwerkelijk gebeurt? Zo nee, op welke wijze zullen de ministers zich verantwoorden over de rechtmatige besteding van de door hun (mede) opgerichte stichtingen?

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt een aantal bevoegdheden voor subsidieverstrekkende organen. Indien aan de stichting, waarmee een oprichtingsrelatie bestaat, ook subsidie wordt verleend, dan regelt de Awb standaard al een aantal bevoegdheden voor de minister. Ten aanzien van verantwoording is geregeld (Awb, art. 4:37 lid 1 sub f en h):

Het bestuursorgaan kan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot

- het afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn;*
- het uitoefenen van controle door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op het door het bestuursorgaan gevoerde financiële beheer en de financiële verantwoording daarover.* Overigens zijn de statuten van een stichting niet de juiste plaats voor het vastleggen van een rechtmatigheidsverklaring. Immers, indien een stichting niet langer subsidie zou ontvangen, zou er nog steeds een statutaire verplichting bestaan tot het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 IXB, nr. 27.

Indien er sprake is van een stichting (rechtspersoon) met een *wettelijke taak* (RWT), dan geldt een andere verantwoordingsregime. Hiervoor verwijs ik u naar de antwoorden op uw vragen naar aanleiding van het Algemene Rekenkamer rapport RWT 5.

13

Ontstaan er rechtsgevolgen voor een opgerichte stichting wanneer de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal niet (goed) is uitgevoerd?

Artikel 36 van de Comptabiliteitswet 2001 geeft aan dat de geldigheid van rechtshandelingen niet wordt aangetast indien bijvoorbeeld de voorhangprocedure niet (goed) zou worden toegepast.