

Vergaderjaar 2014–2015

34 080

Oprichting stichting jongeren op gezond gewicht

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 december 2014

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 7 november 2014² inzake de voorgenomen oprichting van de «Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht». Naar aanleiding hiervan hebben zij de Staatssecretaris op 24 november 2014 een brief gestuurd inzake de voorgenomen rechtshandeling.³

De Staatssecretaris heeft op 2 december 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
De Boer

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD) (*vice-voorzitter*), Linthorst (PvdA), Slagter-Roukema (SP) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Reuten (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), Martens (CDA), vac. (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Frijters-Klijnen (PVV), Van Dijk (PVV), De Grave (VVD), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Bruijn (VVD), Koning (PvdA).

² *Kamerstukken I/II*, 2014–2015, 34 080, A/1.

³ Artikel 34, lid 3, Comptabiliteitswet 2001.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 24 november 2014

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben kennisgenomen van uw brief van 7 november 2014⁴ inzake de voorgenomen oprichting van de «Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht». Naar aanleiding van uw brief wenst de commissie gebruik te maken van de bevoegdheid om nadere inlichtingen te ontvangen aangaande de voorgenomen rechtshandeling.⁵

De commissie plaatst allereerst vraagtekens bij de oprichting van de stichting. Volgens het «Kader voor stichtingen»⁶ dat richtlijnen biedt bij het (mede, doen) oprichten van stichtingen door de rijksoverheid (waarmee tevens een bestuurlijke en/of subsidierelatie aanwezig is) stelt de regering zich op het standpunt dat de regering in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. Er is sprake van een «*nee, tenzij*»-regel.

Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. In dat geval is het zaak dat de bewindspersoon aannemelijk maakt dat de voorgenomen oprichting van een stichting noodzakelijk is voor het bereiken van gewenste beleidsdoelen. In het bovengenoemde «Kader voor stichtingen» worden enige overwegingen meegegeven. De commissie verzoekt u dan ook om nader in te gaan op de vier genoemde afwegingen⁷ en op de vier uitgangspunten bij het oprichten van een stichting.⁸ Zij verwacht door het verkrijgen van deze nadere inlichtingen een antwoord op de vraag of oprichting van de stichting wel noodzakelijk is, mede in het licht van door de regering uitgesproken voorkeur voor het opstellen van een convenant⁹ boven het oprichten van een stichting voor het behartigen van dergelijke maatschappelijke belangen (zoals in 2010 ook gebeurd is¹⁰).

Ten tweede ontvangt de commissie graag nadere inlichtingen inzake de gekozen bestuursopzet van de «Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht». Uit uw brief en de conceptstatuten van de stichting blijkt dat sprake is van een «bestuur», een «Raad van Toezicht» en van een «directeur». Volgens de commissie worden hier twee verschillende bestuursmodellen door elkaar gehaald. Zij is van mening dat de huidige constructie nodeloos ingewikkeld is en volgens de commissie geen voor de hand liggende bestuurlijk inrichting is omdat daarmee teveel bestuurslagen en bestuursvormen binnen de stichting worden gecreëerd. Zoals opgenomen in de uitgangspunten bij het oprichten van een stichting in het «Kader voor stichtingen» is het streven van de overheid om de grootst mogelijke effectiviteit en efficiency in het uitvoeren van de taken te bereiken.¹¹ De

⁴ Kamerstukken I/II, 2014–2015, 34 080, A/1.

⁵ Artikel 34, lid 3, Comptabiliteitswet 2001.

⁶ Kamerstukken II, 2006–2007, 25 268, nr. 42 met bijlage: «Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen».

⁷ Zie pagina 4–5 van het «Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen».

⁸ Zie pagina 6–7 van het «Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen».

⁹ Zie pagina 4 («Is er sprake van een publieke taak?») van het «Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen».

¹⁰ Convenant Gezond Gewicht.

¹¹ Zie pagina 7 van het «Kader voor stichtingen, Beleidskader voor betrokkenheid van de rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen».

commissie is van mening dat de voorgestelde inrichting van de stichting niet voldoet aan deze criteria en ontvangt dan ook graag een nadere argumentatie van u omtrent de inrichting van de stichting. De commissie is van mening dat een opzet met een Raad van Toezicht die een bestuur (bestaande uit een directeur en bureau) controleert of een bestuur dat een directeur (en bureau) controleert voldoende is, maar dat er geen noodzaak aanwezig is beide bestuursvormen te combineren.

De commissie kijkt met belangstelling uit naar uw antwoord en ontvangt de nadere inlichtingen graag uiterlijk dinsdag 2 december 2014.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
T.M. Slagter-Roukema

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2014

In haar brief van 24 november 2014 verzoekt de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer om nadere inlichtingen over de voorgenomen oprichting van de Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht. Dit oprichtingsvoornemen zond ik u ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Comptabiliteitswet toe bij mijn brief van 7 november 2014 (Kamerstukken I/II 2014/2015, 34 080, nr. A/1).

Graag voldoe ik hierbij aan dit verzoek, waarbij ik achtereenvolgens inga op de afwegingen en uitgangspunten bij het oprichten van een stichting conform het geldende Kader voor stichtingen (Kamerstukken II 2006/2007, 25 268, nr. 42, met bijlage) (verder: het Stichtingenkader) en op de vragen en opmerkingen bij de gekozen bestuursopzet.

Het Stichtingenkader

a. afwegingen bij de oprichting van een stichting

– is er sprake van een publieke taak?

Volgens het Stichtingenkader is de centrale vraag bij deze afweging of een ander dan de overheid de aan de voorgenomen stichting op te dragen taak kan uitvoeren. In de aangehaalde brief met het oprichtingsvoornemen heb ik aangegeven dat het Convenant Gezond Gewicht- op dit moment – 26 zeer verschillende partijen, met een uiteenlopende invalshoek en verschillende rollen en verantwoordelijkheden verenigt op het thema gezond gewicht. De convenantpartijen bestrijken een breed maatschappelijk spectrum dat zowel private als publieke partijen omvat. Gezien het grote maatschappelijke belang van een gezonde leefstijl en een gezond gewicht levert de rijksoverheid op dit moment de grootste financiële bijdrage aan het convenant. Alle huidige convenantpartijen, waaronder het Ministerie van VWS, zijn voorstander van voortzetting van de samenwerking. Ze willen dit echter doen in de meer geformaliseerde en vanuit bestuurlijk oogpunt meer transparante vorm van een stichting. Het kabinet ondersteunt een geformaliseerde gezamenlijke aanpak, mede op basis van de resultaten van het huidige convenant. Inmiddels is in meer dan 75 gemeenten geïnvesteerd in een lokale infrastructuur en aanpak om jongeren te bereiken om zo het overgewicht te laten dalen. Dit is een mooie basis die tegelijkertijd juist nu continuïteit van de gezamenlijke inzet vraagt. Het kabinet vindt dat het terugbrengen van overgewicht en het beschermen van mensen voor (risico's op) overgewicht in dit kader ook een publieke taak is. Omdat het voor de oprichtingsprocedure van een stichting niet uitmaakt of de rijksoverheid opricht, mede-opricht of doet oprichten – en daarvan in dit geval hoe dan ook sprake is – is in overleg met alle convenantpartijen uit praktisch oogpunt afgesproken dat de rijksoverheid bij de oprichting het voortouw neemt.

– zijn er publiekrechtelijke alternatieven?

Bij de vraag of er voor de voorgestelde stichtingsvorm publiekrechtelijke alternatieven zijn, dient allereerst geconstateerd te worden dat de stichting geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zal worden. Dit omdat de stichting uitsluitend feitelijke handelingen

zal gaan verrichten en geen bestuursrechtelijke besluiten zal nemen. De oprichting van een zbo is derhalve niet aan de orde. Het enige resterende publiekrechtelijke alternatief is dan het onderbrengen van de desbetreffende taak bij een regulier departementsonderdeel, al dan niet in de vorm van een baten-lastendienst. Daarvan is primair afgezien omdat de convenantpartijen eraan hechten de samenwerking voort te zetten in een vorm die gelijkwaardigheid zoveel mogelijk garandeert. Het grote belang van stevig maatschappelijk draagvlak voor de doelstellingen van de stichting en een zo groot mogelijke effectiviteit van die samenwerking, zou naar mijn mening niet gediend zijn met het onderbrengen van deze werkzaamheden bij een departementsonderdeel. Dit heeft de keuze voor de stichtingsvorm beïnvloed. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat een deel van de financiering van de stichting van andere convenantpartijen dan de rijksoverheid afkomstig is. Dit zijn zowel private partijen als publieke partijen, zoals bijvoorbeeld gemeenten die gebruikmaken van ondersteuning door de stichting bij de zogenaamde JOGG-aanpak. Deze voor het functioneren van de stichting essentiële werkwijze verdraagt zich moeilijk met eventuele taakuitvoering door een departementsonderdeel.

– in beginsel alleen een subsidierelatie met stichtingen

Zoals in de brief met het oprichtingsvoornemen is aangegeven, zal na de oprichting de relatie tussen VWS en de stichting voor het overgrote deel bepaald worden door de subsidierelatie. De betrokkenheid van de verantwoordelijke bewindspersoon van VWS bij de bestuursstructuur van de stichting zal (zeer) beperkt zijn.

– uitzonderingsgevallen

Op basis van hetgeen hiervoor is aangegeven en hierna nog uiteengezet zal worden bij de uitgangspunten, is het kabinet van mening dat er in dit geval een voldoende onderbouwde reden is om een uitzondering te maken op de hoofdregel dat de rijksoverheid niet betrokken wordt bij de oprichting van stichtingen.

b. uitgangspunten bij de oprichting van een stichting

– karakter van de door de stichting te verrichten handelingen

Hiervoor is al aangegeven dat de stichting geen publiekrechtelijke rechtshandelingen zal gaan verrichten en dat er naar het oordeel van het kabinet sprake is van een publiek belang. Het karakter van de door de stichting te verrichten (privaatrechtelijke) rechtshandelingen vormt daarom naar mijn oordeel geen bezwaar tegen de oprichting van deze stichting.

– ministeriële bevoegdheden

Het Stichtingenkader geeft aan dat indien de Minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, de stichting niet de juiste rechtsvorm is. Dit uitgangspunt onderschrijf ik volledig. Juist in het kader van een complexe problematiek als die van het bevorderen van een gezond gewicht, is samenwerking tussen vele betrokken partijen essentieel. Een overwegende of grote mate van ministeriële invloed op de taakuitvoering past daar niet bij, zodat ook dit uitgangspunt niet in de weg staat aan de keus voor de stichtingsvorm.

– samenwerking met en financiering door andere publiek- of privaatrechtelijke partijen met een gewenste gelijkwaardigheid van de partijen

Dit uitgangspunt vormt een van de belangrijkste argumenten om in dit geval de stichtingsvorm voor te stellen. Een flexibel en slagvaardig optreden van de stichting wordt bevorderd door het op eigen naam kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer. De gelijkwaardigheid van de deelnemende partijen die ook een belangrijk deel van het budget en ondersteuning van activiteiten van de stichting voor hun rekening nemen, is bij dit onderwerp een van de randvoorwaarden voor succes. Voor de subsidierelatie van de rijksoverheid met de stichting wordt uiteraard op de voorgeschreven wijze een basis gevonden in de VWS-begroting.

– doelmatigheid

Hiervoor is al aangegeven dat een optimale effectiviteit en efficiency bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen ten aanzien van een gezond gewicht in belangrijke mate ondersteund wordt door een intensieve samenwerking met een zo breed mogelijk maatschappelijk veld. Een gezond gewicht is bij uitstek een beleidsdoelstelling die de overheid wel kan ondersteunen, maar zeker niet alleen kan bereiken. Ook vanuit een oogpunt van doelmatigheid is samenwerking met de diverse maatschappelijke actoren op basis van gelijkwaardigheid onontbeerlijk.

c. conclusie ten aanzien van het Stichtingenkader

Op grond van hetgeen hiervoor is vermeld, is mijn conclusie dat het oprichtingsvoornemen voor de Stichting Jongeren Op Gezond Gewicht na een toetsing aan de afwegingen en uitgangspunten uit het Stichtingenkader positief kan worden beoordeeld. De ministerraad heeft ook met het oprichtingsvoornemen ingestemd.

Bestuursopzet

In het tweede deel van de brief maakt de commissie een aantal opmerkingen bij de voorgenomen bestuursstructuur van de stichting. De commissie merkt op dat er mogelijk sprake is van een vermenging van twee bestuursmodellen. Naar ik hoop kan het volgende dienen ter verduidelijking van de voorgestelde bestuursopzet.

De stichting heeft slechts twee organen met statutaire bevoegdheden, te weten het bestuur en de raad van toezicht. Voor wat het bestuur betreft is van belang op te merken dat geen van de bestuursleden een full-time functie zal bekleden. De enige (en dan nog in deeltijd) bezoldigde bestuurder (zie artikel 6 van de concept-statuten) is de voorzitter. Voor de overige bestuurders geldt dat zij in wezen qualitate qua uit de door hen vertegenwoordigde werkterreinen worden benoemd. Het accent van de werkzaamheden van de voorzitter zal liggen bij de externe vertegenwoordiging van de stichting en het ambassadeurschap voor Jongeren Op Gezond Gewicht. Dat betekent dat het bestuur uiteraard de beleidskaders vaststelt waarbinnen de stichting functioneert en intensief betrokken is bij het werk van de stichting. Noch de voorzitter, noch een van de andere bestuursleden kan in de praktijk belast worden met de dagelijkse leiding aan de (overigens beperkte) ondersteuning van de stichting in de vorm van het bureau. In de statuten is daarom vastgelegd dat de stichting een bureau heeft onder leiding van een directeur. Deze directeur heeft geen eigen statutaire bevoegdheden. Het bestuur bepaalt het beleid van de stichting en de raad van toezicht bewaakt of dat beleid wel past binnen de doelstellingen van de stichting en geschikt is voor de verwezenlijking daarvan. Het bestuur heeft uiteraard de volledige zeggenschap over het

reilen en zeilen van de stichting, maar geeft niet dagelijks operationeel leiding aan het bureau. Dat doet de directeur, die zoals gezegd niet over eigen statutaire bevoegdheden beschikt, maar volledig onder de verantwoordelijkheid en de aansturing van het bestuur valt. In de dagelijkse praktijk is de directeur belangrijk voor het goed functioneren van de stichting, zodat de raad van toezicht indirect ook mede zijn of haar functioneren zal beoordelen. De raad van toezicht heeft ten opzichte van de directeur echter geen eigen bevoegdheden. Het is het bestuur dat de directeur aanstuurt, benoemt en ontslaat, zodat de raad van toezicht het bestuur dient aan te spreken bij eventuele opmerkingen over het functioneren van de directeur. Er is dus geen sprake van dat de raad van toezicht rechtstreeks de directeur controleert.

Naar mijn oordeel is met een dergelijke bestuursopzet duidelijk wie welke rol heeft te vervullen en is sprake van een duidelijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden.

Ik hoop dat ik met het bovenstaande in voldoende mate ben ingegaan op de afwegingen waarop het oprichtingsvoornemen is gebaseerd en ik hoop tevens dat ik u nader heb kunnen toelichten wat de achtergronden zijn van de voorgestelde bestuursopzet.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn