

31 475

Huis voor democratie en rechtsstaat

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2009

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 juni 2009.

De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 17 september 2009.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 17 september 2009 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

1. Inleiding

Met deze brief breng ik u, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de minister van Justitie, op de hoogte van mijn voornemen tot het oprichten van de Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat (hierna: Huis), zoals uitgewerkt in bijgaande ontwerpstatuten.¹

Hiermee geef ik uitvoering aan artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 waarin de procedure is bepaald voor het oprichten van een stichting door de Rijksoverheid.

Deze brief kondigde ik reeds aan in mijn voortgangsbericht aan uw kamer van 12 maart 2009, met bijbehorende projectbeschrijving, inzake het Huis voor democratie en rechtsstaat².

Met deze brief licht ik het voornemen tot op richting van deze stichting nader toe.

2. Uitgangspunten en doelstelling

De naam van de stichting – Stichting Huis voor democratie en rechtsstaat – is nog een werktitel. Zoals aangegeven in de projectbeschrijving zal de definitieve naam in een later stadium worden vastgesteld.³

Doel van het Huis is, kort gezegd, het overdragen van kennis over de democratische rechtsstaat, het vergroten van burgerschapscompetenties en democratisch burgerschap. In de bij mijn voortgangsbericht van 12 maart 2009 gevoegde projectbeschrijving is dit nader beschreven.

Uitgangspunt van het Huis is, dat het een politiek neutraal en onafhankelijk instituut zal zijn. Om die reden is gekozen voor een onafhankelijke

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2008/2009, 31 475, nr. 3.

³ Het streven is om de definitieve naam van de organisatie uiterlijk kort na de komende jaarwisseling vast te stellen.

instelling. De keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm (stichting) vloeit voort uit de publieksgerichte exploitatieopzet, waarbij inkomsten worden verworven uit verschillende andere bronnen dan de overheidssubsidie, en waarbij met een groot en divers aantal samenwerkingspartners relaties worden aangegaan. De rechtsvorm van deze op te richten stichting is daarvoor de meest passende rechtsvorm. Wel worden in de statuten en in de subsidievoorwaarden specifieke bepalingen opgenomen om het publieke belang ten aanzien van het Huis te waarborgen.

De bij deze brief gevoegde ontwerpstatuten voor de op te richten stichting, zijn een uitwerking van de doelstelling en de uitvoeringsstructuur, zoals opgenomen in de hiervoor bedoelde projectbeschrijving voor het Huis voor democratie en rechtsstaat. In artikel 3 van de statuten is, in navolging van die projectbeschrijving, in de doelstelling van de stichting, benadrukt dat het niet de bedoeling is dat er een nieuwe, met bestaande instellingen concurrerende, organisatie in het leven wordt geroepen, maar een organisatie die vooral bestaande kennis en expertise wil inzetten om haar doel te bereiken. Het element van samenwerking is daarom in de aanhef van artikel 3.1 expliciet vermeld. In datzelfde artikel is ook de onafhankelijkheid en neutraliteit expliciet opgenomen.

De stichting wordt een neutrale en onafhankelijke instelling die is ingericht volgens de principes van de Code Cultural Governance. Deze code acht het kabinet passend voor de onderhavige instelling. Zoals aangekondigd in de projectbeschrijving, wordt voor de bestuursstructuur uitgegaan van het raad-van-toezichtmodel. De bij de Code Cultural Governance gevoegde modelstatuten voor een dergelijke structuur zijn als vertrekpunt genomen bij het opstellen van deze statuten. Verder zijn de algemene uitgangspunten toegepast die zijn neergelegd in het Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen.¹

3. Onafhankelijkheid en neutraliteit

Het centrale uitgangspunt voor de positionering van het Huis is de onafhankelijkheid en politiek-maatschappelijke neutraliteit (onpartijdigheid). Dat uitgangspunt is neergelegd in artikel 3 lid 1 van de statuten. De eis van *onafhankelijkheid en onpartijdigheid* is een centrale norm die richtinggevend is voor al het handelen van het Huis. Ook waar men samen kan, en soms moet, werken met vele andere instanties, dient ervoor gewaakt te worden dat de onafhankelijke en neutrale positie van het Huis gewaarborgd blijft.

In het verlengde hiervan is in artikel 3 lid 3 vastgelegd dat het Huis zoveel mogelijk handelt volgens de Code Cultural Governance en andere algemeen aanvaarde normen die gelden voor organisaties die met publieke middelen worden gefinancierd. Behalve het genoemde beginsel van onpartijdigheid, gelden voor het Huis ook algemene noties uit de publieke sector, zoals publieke verantwoording, openheid en doelmatigheid. Op een aantal punten zijn daarvoor in de statuten ook ankerpunten voor vastgelegd, zoals de regels over het beleid, de interne controle en de (jaarlijkse) verantwoording.

4. Positie en rechtspositie raad van toezicht

Leden van de raad van toezicht van het Huis worden met het oog op de onafhankelijkheid van het Huis door middel van coöptatie benoemd door de raad van toezicht zelf. Gelet op de eis dat de raad als zodanig pluriform is en een politiek en maatschappelijk evenwichtige samenstelling dient te hebben, dient de raad van toezicht niet in laatste instantie beslissen over de vervulling van vacatures. Derhalve is in artikel 8 lid 1 bepaald dat

¹ Kamerstukken II 2006/2007, 25 268, nr. 42.

benoemingen slechts kunnen plaatsvinden na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze toetst of na de beoogde benoeming de raad als geheel nog voldoet aan de bedoelde pluriformiteitseis. Bij de eerste benoeming zal de minister de hele raad zelf selecteren, op basis van een na overleg in de voor dit project ingestelde interbestuurlijke stuurgroep vastgesteld profiel en na een openlijke wervingsprocedure analoog aan die voor adviescolleges. De leden van de raad van toezicht worden bij de oprichtingsakte formeel benoemd. De beoogde raad van toezicht zal gevraagd worden een profielschets voor de directie van het Huis op te stellen en de werving voor te bereiden, nu ook de directie bij de oprichtingsakte dient te worden benoemd.

De rechtspositie van de leden van de raad van toezicht is geregeld in en krachtens artikel 8 van de statuten. Het Huis is beoogd te zijn een algemeen nut beogende instelling. Om als zodanig te worden aangemerkt, geldt dat de leden van de raad van toezicht geen andere beloning mogen ontvangen dan een vergoeding voor gemaakte onkosten en een (niet bovenmatig) vacatiegeld. Laatstbedoelde vergoeding wordt bepaald met overeenkomstige toepassing van de regels krachtens de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Gelet op de sobere rechtspositie van de raad van toezicht, lijkt het wenselijk dat de stichting voor de leden van de raad van toezicht een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering afsluit om de persoonlijke aansprakelijkheid adequaat te dekken. Dit staat niet in de weg aan de eis dat de leden van de raad van toezicht gehouden zijn om hun taak nauwgezet en gewetensvol te vervullen.

5. Rechtspositie directie

Uitgangspunt van de statuten is dat de raad van toezicht de rechtspositie van de directie, bestaande uit één of meer directeuren, bepaalt. De waardering van de functie van de directeur(en) hangt samen met tal van, in de tijd wisselende, factoren.

Artikel 4.7 bepaalt dat de Raad van Toezicht de rechtspositie van de directeuren vaststelt. De directie heeft *in de hoedanigheid van statutair bestuurder* van het Huis geen recht op bezoldiging. Dit is opgenomen met het oog op de principes van de Code Cultural Governance en de door de Belastingdienst gestelde eisen aan algemeen nut beogende instellingen. Het raad-van-toezichtmodel maakt aldus onderscheid tussen de rechtspositie van de statutair bestuurders (statutair directeuren), die *als zodanig* geen bezoldiging ontvangen en geen ontslagbescherming genieten, en die van directeuren die tevens personeel zijn in dienst van het Huis (krachtens arbeidsovereenkomst of anderszins). Artikel 4.7 geeft voor de rechtspositie van een statutair directeur die tevens in dienst is van het Huis, als richtsnoer dat bij het bepalen van zijn rechtspositie de publieke context waarin hij functioneert, in acht wordt genomen. Een bovenmatig salaris of een zodanige vergoeding of pensioenregeling is, bijvoorbeeld, niet toegestaan.

Bij de – indicatieve – exploitatieopzet in de projectbeschrijving is uitgegaan van een algemeen directeur en twee vakdirecteuren. De salarisindicatie voor de algemeen directeur is daarbij bepaald op schaal 16.

6. Raad van advies en ambassadeurs

De ontwerpstatuten voorzien in de instelling van een raad van advies. Deze zal gelijktijdig met de oprichting van de stichting, dan wel zo spoedig mogelijk daarna worden ingesteld. Deze adviesraad maakt deel uit van de interne «checks & balances» van het Huis.

Naast de (algemene) raad van advies, bestaat volgens artikel 13 de mogelijkheid om andere adviesorganen in te stellen. Te denken valt aan, bijvoorbeeld, een jongerenpanel.

De projectbeschrijving noemt daarnaast de mogelijkheid om «ambassadeurs» van het Huis te benoemen die als volontair het werk van het Huis steunen. Deze ambassadeurs hebben intern geen formele positie binnen het Huis; zij kunnen daarnaast extern als zodanig het Huis in beginsel juridisch niet binden. Om die redenen is de functie van ambassadeur niet in de statuten opgenomen.

Bij de besluitvorming over dit project is mede gebruik gemaakt van voorstellen en suggesties die zijn gedaan door de, in 2007 door particulieren opgerichte, «Stichting Huis van de democratie in Den Haag». Ik heb, om verwarring te voorkomen met de onderhavige door de Staat op te richten stichting, het bestuur van die stichting gevraagd of deze haar statutaire naam en doelstelling zo kan wijzigen dat geen verwarring tussen beide stichtingen kan ontstaan. Als die particuliere stichting zich de komende jaren als vrienden- of steunstichting wil blijven inzetten voor het Huis, dan acht ik het vanzelfsprekend dat de toekomstige directie van het Huis de contacten met de vrienden- of steunstichting ook vastlegt in concrete afspraken over de bijdrage van die stichting aan de ontwikkeling van het Huis.

7. Naleving van de statuten

Hoewel het Huis een grote mate van onafhankelijkheid zal hebben ten opzichte van de rijksoverheid en de politiek, draagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instandhouding en het toezicht op de effectiviteit van het Huis.

Artikel 19 van de statuten bevat daartoe, met het oog op het waarborgen van het publieke belang van het geheel der taken van het huis, een taakverwaarlozingsregeling.

Bij verwaarlozing van een van de taken, niet alleen de door het ministerie gesubsidieerde taken, is de minister bevoegd op te treden door de raad van toezicht te vervangen. De nieuwe raad zal dan passende maatregelen moeten nemen om een adequate taakvervulling te realiseren.

Zowel de raad van toezicht als de directie dient te handelen overeenkomstig de statutaire regels. Overtreding daarvan zal in haar algemeenheid kunnen worden aangemerkt als onbehoorlijke taakvervulling (vgl. artikel 2:9 BW) en onder omstandigheden ook als taakverwaarlozing in de zin van artikel 19 van de statuten.

8. De subsidievoorwaarden

De statuten bevatten algemene regels die gelden voor het Huis als organisatie, als geheel. Daarnaast zijn er enkele specifieke regels die worden gesteld in verband met de structurele subsidiering via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze zijn ten dele vastgelegd in de Wet overige BZK-subsidies en de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van de Wet overige BZK-subsidies wordt door mij

een subsidieregeling vastgesteld die enkele specifieke elementen bevat. Deze worden hieronder weergegeven:

- Het Huis heeft een meerjarig beleidsplan en stelt een jaarplan op, dat aan de minister wordt voorgelegd.
 - Voor zover de activiteiten in het jaarplan betrekking hebben op en plaatsvinden in hun gebouwen van het Binnenhofcomplex, wordt het jaarplan ingediend in overeenstemming met de voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal of hun vertegenwoordigers.
 - Het Huis maakt, behalve van het Binnenhofcomplex, gebruik van een nader te ontwikkelen locatie in het Centrum van Den Haag, onder nader, afhankelijk van de locatiekeuze en het ontwikkelingsmodel, te bepalen voorwaarden.
 - De minister kan subsidieverlening geheel of gedeeltelijk weigeren indien het jaarplan niet overeenstemt met de wettelijke regels of afbreuk doet aan de beleidsdoelstellingen van het ministerie. Dit is derhalve geen diepgaande inhoudelijke beoordeling. Het primaat van de uitvoering ligt bij het Huis, dat daarin een onafhankelijke positie heeft.
 - De tarieven voor het ontvangen en rondleiden van bezoekers van het Binnenhofcomplex en de openingstijden behoeven de goedkeuring van de minister.
 - Eens in de vier jaar vindt een periodieke visitatie van het Huis plaats over de wijze waarop het Huis zijn taken verricht. Dit is analoog aan de visitaties zoals die bij de rijksmusea plaatsvinden.
 - De minister heeft een algemeen inlichtingenrecht met betrekking tot de voortgang en de resultaten van de activiteiten.
 - Voor gesubsidieerde en de overige activiteiten die het Huis verricht, wordt een gescheiden administratie gevoerd.
 - Daarnaast worden in de subsidievoorwaarden een aantal gebruikelijke voorschriften opgenomen, zoals die nu, bijvoorbeeld, ook voor een van de beoogde fusiepartners¹ van het Huis, het Instituut voor Publiek en Politiek, gelden (zie: Subsidieregeling IPP).
 - Wat betreft de fusie van IPP en SBB met het Huis en de overgang van de activiteiten van beide instellingen naar het Huis, wordt opgemerkt dat – vooralsnog – wordt uitgegaan van een juridische fusie². In elk geval zullen de werknemers, lopende activiteiten, en bijbehorende rechten en verplichtingen van deze fusiepartners overgaan op het Huis. Dat geldt ook voor de vernieuwende programma's en werkvormen (proeftuinen) die tot die tijd door hen worden opgezet. Bij de toepassing van de subsidievoorwaarden zal er in de opbouwfase tot 2013 het volgende, globale, beleidskader voor de proeftuinen worden gehanteerd:
 - in de aanlooperperiode wordt op alle beoogde terreinen en met *alle* beoogde doelgroepen en *alle* werkvormen relevante ervaring opgedaan;
 - bestaande activiteiten worden verder ontwikkeld richting de ambities van het Huis, waarbij wordt ingezet op vergroting (meer deelnemers), verdieping (meer impact/effect) en efficiency;
 - doelstellingen van het Huis moeten evenwichtig verdeeld zijn over de inhoud van de diverse proeftuinen;
 - de proeftuinen hebben een evenwichtige variatie in de verschillende soorten werkvormen waarin de programma's/activiteiten worden aangeboden;
 - de opbouwperiode voor het Huis moet nadrukkelijk worden benut om die samenwerking met andere organisaties gestalte te geven.
 - voorwaarde voor het proefdraaien van een programma/activiteit tijdens het aanlooptraject is dat het succes gemeten moet kunnen worden; de evaluatie zal per proeftuin apart bepaald worden;
- Tijdens de opbouwperiode is in beginsel rekening gehouden met een budget voor de bedoelde proeftuinen van ca. € 2,8 miljoen in 2011 en

¹ In de projectbeschrijving is aangekondigd dat het voornemen bestaat deze Stichting te laten samengaan met (de activiteiten en middelen van) de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof en de Stichting Instituut voor Publiek en Politiek.

² Zie artikel 17 van de ontwerp-statuten.

€ 3,4 miljoen in 2012. Het bedrag dat in 2009 voor de bestaande structurele activiteiten (van het IPP en SBB) beschikbaar is bedraagt in totaal ca. € 1,3 miljoen. Per 2013 is structureel ca. € 4,8 miljoen beschikbaar. In de meerjarenreeks bij de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is met deze uitgaven rekening gehouden.

Verder wordt daarbij rekening gehouden met bijdragen van de gemeente Den Haag in de huur van de tijdelijke (proeftuin)locatie voor het scholierenprogramma «De Haagse Tribune» aan de Hofweg 1h in Den Haag en een, zeer bescheiden, bijdrage van de provincie Zuid-Holland ten behoeve van een in nader overleg met de provincie uit te werken proeftuin die dit jaar op bescheiden schaal op kosten van de provincie zou kunnen starten.

De statuten en de subsidievoorwaarden laten de mogelijkheid open dat ook de beide kamers der Staten-Generaal de door hen gewenste activiteiten (als project) aan het Huis opdragen. Afspraken over die activiteiten worden apart vastgelegd. Mochten die activiteiten een structureel karakter hebben of krijgen, dan bestaat in beginsel de mogelijkheid deze over te hevelen en onder de structurele subsidie te brengen.¹

9. De exploitatie

De geregelde bezoeken van scholieren en jongeren zullen overeenkomstig de projectbeschrijving – in beginsel – gratis worden aangeboden.

De overige programma's, activiteiten en andere diensten of goederen worden in de regel tegen marktconforme tarieven door het Huis aangeboden.

Voor zover geen koopkrachtige vraag aanwezig is, bijvoorbeeld bij het aanbieden van algemene informatie en internettoepassingen, zal van de gebruiker geen betaling worden gevraagd. Datzelfde geldt voor projecten voor zover die door anderen worden gesubsidieerd of gesponsord.

Daarnaast is ruimte voor projecten voor derden die uitsluitend of bij uitstek door het Huis kunnen worden uitgevoerd. Bij deze projecten wordt zoveel mogelijk gewerkt met marktconforme tarieven.

Voor specifieke projecten in opdracht van derden geldt dat het Huis zich vooral zal richten op activiteiten die passen binnen de doelstellingen en die voor het Huis een meerwaarde opleveren. Daarbij zal, voor zover niet een marktconform tarief bestaat, toch in elk geval een integrale kostprijs worden gehanteerd. Bij afzonderlijk gesubsidieerde projecten gelden soms specifieke regels, bijvoorbeeld bij subsidies ter uitvoering van Europese programma's.

Het hanteren van tarieven voor verschillende activiteiten van het Huis is een onvermijdelijk gevolg van de gekozen exploitatieopzet van het Huis, waarbij voor een deel van de exploitatie wordt gerekend op inkomsten uit bijdragen van derden. Dat zijn niet slechts inkomsten in de vorm van specifieke (project)subsidies en sponsoring of bijdragen in natura, maar ook inkomsten uit opdrachten van derden.

Het is ongewenst bij het werken voor derden – door kruissubsidiëring – onder de kostprijs te gaan zitten. In de subsidievoorwaarden wordt daarom vastgelegd dat een gescheiden administratie wordt gevoerd. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat ongemerkt kosten van diensten die tegen betaling aan derden worden geleverd, gesubsidieerd worden vanuit de jaarlijkse subsidie. De exploitatieopzet maakt dit overigens hoogst ongewenst: het ambitieniveau van het Huis is zodanig dat juist zoveel mogelijk inkomsten moeten worden verworven om de balans in evenwicht te houden. Het verwerven van andere inkomsten voor activiteiten

¹ Met het oog op de duidelijkheid in de aansturing en de administratieve lasten heeft dat de voorkeur.

die passen in de doelstelling van het Huis, is derhalve een noodzakelijk onderdeel van de bedrijfsvoering.

10. Aandachtspunten Algemene Rekenkamer

Zoals voorgeschreven in artikel 96, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 heb ik de Algemene Rekenkamer geïnformeerd over mijn voornemen tot het oprichten van de stichting. De Algemene Rekenkamer heeft bij brief van 15 mei 2009 aangegeven dat het college van mening is dat er in het voorstel voldoende is geregeld ten aanzien van mijn taken en bevoegdheden en voor de controle- en verantwoordingsstructuur van de stichting. Met instemming heb ik kennisgenomen van de constatering van het college dat de Algemene Rekenkamer bij de stichting controlerechten krijgt op grond van artikel 91, eerste lid, aanhef, en onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2001.

11. Planning

De voorbereidingen zijn erop gericht de stichting in het eerste kwartaal van 2010 op te richten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst