Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Repareer het dak als de zon schijnt

Advies Governance ICTU

Colofon
ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

José Lazeroms
Rob Kerstens
Judith Bekenkamp

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Advies Governance ICTU

14 januari 2021

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Opdracht aan ABDTOPConsult	5
1.2	Aanpak	6
2	Voorgeschiedenis en ontwikkelingen	7
2.1	Ontstaan van ICTU	7
2.2	Ontwikkelingen ICTU	8
3	Conceptueel kader	11
4	De huidige governance van ICTU	14
4.1	Rol minister van BZK	14
4.2	Rol bestuur	15
4.3	Rol algemeen directeur	17
4.4	Rol opdrachtgevers	17
5	Streefbeeld Governance ICTU	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Eigenaar	22
5.3	Opdrachtgevers	26
5.4	Opdrachtnemer: de algemeen directeur	27
5.5	Varianten bestuursvormen	28
6	Conclusie en aanbevelingen	31
Bijlagen		34
Bijlage 1	Gedragscode goed openbaar bestuur (BZK)	35
Bijlage 2	Code goed bestuur Publieke Dienstverleners (HPV)	37
Bijlage 3	Stichtingenkader 2015	38
Bijlage 4	Relevante wetgeving	39
Bijlage 5	Lijst geïnterviewden	41

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de opdracht aan ABDTOPConsult en lichten de aanpak toe.

ICTU is een onafhankelijke advies- en projectenorganisatie binnen de overheid en helpt overheden bij het verbeteren van hun dienstverlening met behulp van ICT.

De organisatie heeft sinds de oprichting in 2001 een wisselend beeld van groei en krimp laten zien. De afgelopen jaren kenmerken zich door een gestage groei. ICTU staat er goed voor. Indachtig de notie dat "het verstandig is het dak te repareren als de zon schijnt" heeft het bestuur besloten een kritische reflectie op de governance van ICTU aan te gaan. Ter voorbereiding daarvan heeft het bestuur ABDTOPConsult gevraagd een advies uit te brengen.

1.1 Opdracht aan ABDTOPConsult

ICTU heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld naar een advies- en projectorganisatie, inclusief een afdeling die in opdracht software ontwikkelt en onderhoudt.

Gelet op de positie van ICTU binnen het overheidsbestel en de wijze waarop het bestuur en toezicht op dit moment functioneert, heeft het bestuur van ICTU besloten een onderzoek uit te laten voeren naar (de kwaliteit van) het functioneren van de governance van ICTU. Concreet stelt het bestuur onderstaande vragen aan ABDTOPConsult:

- *Onderzoek in hoeverre de huidige invulling van de eindverantwoordelijkheid van het bestuur adequaat is geborgd.*
- *Kom tot een afweging of de huidige bestuursstructuur de meest passende vorm is, in de context van het huidige "good governance" (de Nederlandse code goed openbaar bestuur en het nieuwe Wetsvoorstel Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen).*
- *Doe aanbevelingen om het functioneren van de governance van ICTU verder te verbeteren.*

1.2 Aanpak

Na een gesprek met de voorzitter van het bestuur en de algemeen directeur ICTU over de nadere duiding van de opdracht, heeft ABDTOPConsult deskresearch uitgevoerd. Op basis van relevante documentatie is vervolgens een conceptueel kader opgesteld. Dit kader bestaat uit relevante stukken die ABDTOPConsult heeft gebruikt als referentiekader voor de totstandkoming van haar advies. Vervolgens is een aantal stakeholders geïnterviewd waarbij het conceptueel kader werd getoetst. Het betreft met name (voormalige) leden van het bestuur en leden van het dagelijks bestuur van ICTU, (voormalige) directieleden, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) als eigenaar, opdrachtgevers en andere stakeholders.

Als volgende stap is een eerste beeld van de bevindingen en de denkrichtingen rond de governance getoetst bij de voorzitter van het bestuur en de algemeen directeur van ICTU. Eind oktober 2020 zijn deze bevindingen aan de hand van een presentatie voorgelegd aan het bestuur van ICTU. De reactie van de bestuursleden is betrokken bij dit advies.

De opdracht aan ABDTOPConsult betreft de governance van ICTU. Los hiervan heeft het bestuur van ICTU een opdracht verstrekt aan Verdonck, Klooster & Associates (VKA) om de lange termijnvisie/strategie van ICTU te onderzoeken. Bij ons advies zijn we uitgegaan van de huidige strategie[1]. In de interviews en de interne reflecties zijn belangrijke noties over de strategie naar voren gekomen. Die geven we als input voor het strategietraject mee. Die is terug te vinden in hoofdstuk 5.

Na een aantal aanvullende gesprekken met juristen en beleidsmakers van de ministeries van Financiën, EZK/ACM en BZK, heeft ABDTOPConsult haar advies op 14 januari 2021 aangeboden aan het bestuur van ICTU.

[1] Gewijzigde statuten ICTU 2019, Meerjarenstrategie ICTU - winter 2017, Capaciteitsplan ICTU 2020, Reactie bestuur op rapport Deloitte inzake onderzoek governance – 20 augustus 2008 en diverse jaarverslagen ICTU

2 Voorgeschiedenis en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding en de achtergrond van het ontstaan van ICTU. Vervolgens beschrijven we de ontwikkelingen van ICTU door de jaren heen op basis van de jaarverslagen en de informatie die we van ICTU hebben ontvangen.

2.1 Ontstaan van ICTU

Aanleiding en achtergrond

Op 11 april 2001 is ICTU als overheidsstichting opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Aanleiding was een toenemende behoefte om de samenwerking op het ICT-gebied tussen (delen van) de rijkoverheid en de verschillende bestuurslagen te professionaliseren.[2] Van belang waren een meer eenduidige positionering van de overheid ten opzichte van de markt en een meer slagvaardige aanpak.

ICTU zou uitsluitend werken aan ICT-vraagstukken met een generiek karakter in opdracht van samenwerkende overheden, in de gehele keten of delen daarvan. Er zou geen sprake zijn van gedwongen winkelnering in die zin dat overheden verplicht zijn opdrachten aan ICTU te geven of van ICTU-diensten gebruik te maken. Opdrachtverlening aan ICTU zou een vorm van 'inbesteding'[3] zijn.

Binnen ICTU werd een programma-organisatie ingericht met (wisselende) programma- en projectteams. Een kleine staf op financieel-administratief,

---

[2] (Actieprogramma Elektronische Overheid[2], de nota Contract met de toekomst[2], (in de Memorie van Toelichting op) de BZK-begroting 2001[2] en de nota De Digitale Delta[2]).

[3] Onder ´inbesteding' wordt verstaan: De opdrachtverstrekker en opdrachtverlener zijn beide onderdelen van dezelfde rechtspersoon (in casu de Staat, waar alle ministeries en zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid deel van uitmaken). De aanbestedingsregels zijn dan niet van toepassing (T-125/06: Centro Studi Antonio Manieri Srl tegen Raad van de Europese Unie). Zie ook Memorie van Toelichting op de Aanbestedingswet 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015 - 2016 dossier 34329 nr. 3 en https://www.pianoo.nl/nl/visie-inbesteden-quasi-inbesteden-publiek-publieke-samenwerking-uitbesteden-en-aanbesteden

organisatorisch en juridisch gebied zorgde voor ondersteuning van de directeur. De beleidsmatige en inhoudelijke aansturing van de opdrachten zou verlopen via een stuurgroep of het ICT-beraad door de gezamenlijke opdrachtgevers[4] namens de voor het programma/project verantwoordelijke bewindspersonen.

2.2 Ontwikkelingen ICTU

Voor de uitvoering van de opdrachten werkt ICTU met een vaste kern medewerkers (conform het CAO Rijk) aangevuld met medewerkers uit een flexibele schil, veelal bestaande uit externe inhuur.

ICTU heeft sinds de oprichting in 2001 een wisselend beeld van groei en krimp laten zien. In 2001 startte ICTU met 7 programma's en 50 medewerkers. De jaren daarna groeide ICTU naar 29 programma's en 800 medewerkers in 2008. De groei in de eerste 10 jaar van het bestaan van ICTU is voor een belangrijk deel te verklaren door het 'e-overheidsprogramma' en dan met name (de doorontwikkeling van) de gemeenschappelijke e-overheidsinfrastructuur van het ministerie van BZK.

In 2008 vond in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek plaats naar de toekomstbestendigheid van organisaties e-overheid waaronder ICTU.[5]
Onder andere werd geconcludeerd dat er geen samenhang was tussen het opdrachtenportfolio en de beleidsuitgangspunten van de e-overheid. Daardoor ontstond een veelheid van programma's en projecten, die niet de resultante vormden van een gestructureerd en beleidsgestuurd afwegingsproces. Geadviseerd werd om de governance opnieuw in te richten. Voor de invulling van een sterkere regierol zou een agentschap de meest logische keuze zijn.
Het bestuur van ICTU heeft het advies om ICTU om te vormen naar een agentschap niet opgevolgd omdat de onderzoekers te kort zouden zijn geschoten in de probleemstelling, analyse en daardoor in conclusies en aanbevelingen. Het rapport zou te sterk gericht zijn op één opdrachtgever, namelijk het ministerie van BZK. Daarnaast zou de meerwaarde van deze rechtsvorm niet zijn aangetoond. De voorgestelde reorganisatie zou de regierol op de interbestuurlijke samenwerking en het realiseren van één e-overheid eerder teniet doen dan versterken.[6]

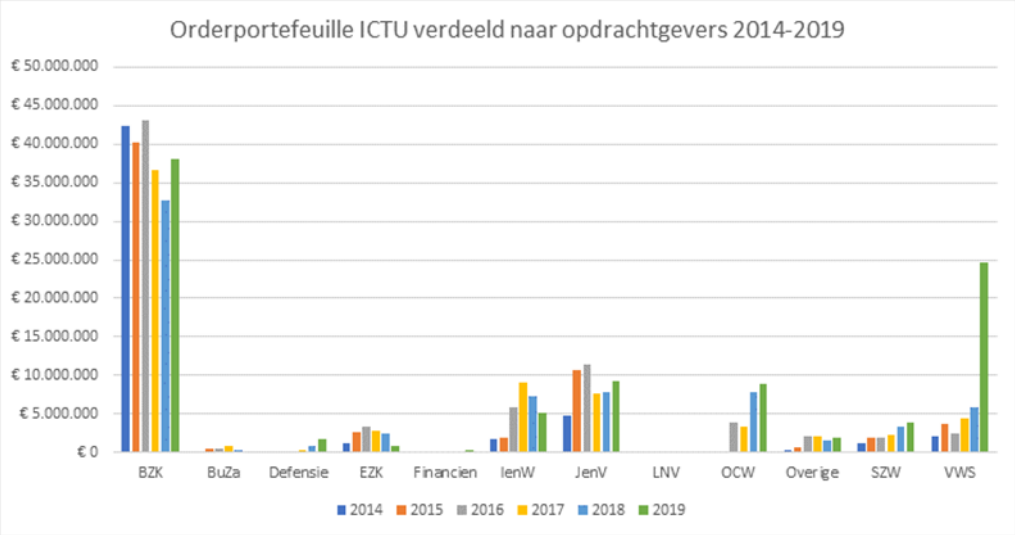
---

[4] Voetnoot met verwijzing naar TK-brief van 21 nov 2000, blz. 4.
[5] Deloitte Accountants BV Voorburg, Onderzoek Governance ICTU, GBO.Overheid, BPR. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 22 juli 2008.
[6] Brief van de Minister van BZK aan het bestuur van ICTU dd. 31 oktober 2008.

Vanaf 2009 nam het aantal opdrachten fors af als gevolg van bezuinigingen bij de opdrachtgevers. Met deze ontwikkeling kwam ICTU in 2011 en 2012 in de rode cijfers terecht. Deze ontwikkeling had ook direct gevolgen voor het personeelsbestand, dat met ruim 50% kromp ten opzichte van haar hoogtijdagen in 2008.

In 2011 veranderde ICTU van een programmaorganisatie in een matrixorganisatie. ICTU investeerde meer in zowel de samenhang op de inhoud (kennisontwikkeling en –deling) als in de (behoeften van) opdrachtgevers. Er werden kennisteams geïntroduceerd van projectleiders, architecten, adviseurs en projectsecretarissen, waarbij de nadruk meer op implementatie kwam te liggen en minder op bouwen van nieuwe zaken. ICTU koos hierbij voor een grotere spreiding over meer opdrachtgevers.

ICTU kreeg weer een goed gevulde opdrachtenportefeuille, de cijfers kleurden zwart en de prognose voor de jaren daarna vertoonde een lichte groei. Deze trend heeft zich voortgezet. De omvang van het opdrachtenportfolio is reeds enkele jaren stabiel. De omzet in 2019 is met 26% gestegen[7] ten opzichte van 2018. In 2019 bestond het personeelsbestand uit 521 personen waarvan 161 vaste medewerkers en de opdrachtenportefeuille uit 160 opdrachten. In 2020 ligt de focus op de (door)ontwikkeling van een meerjarenstrategie[8] en het opdrachtenportfolio.



[7] De stijging van VWS in 2019 wordt veroorzaakt door de komst van het PGB2.0-project (zo'n 15 miljoen euro in 2019

[8] ICTU, Meerjarenstrategie ICTU - Wendbaar werken aan de digitale overheid, Winter 2017

Huidige werkwijze ICTU

ICTU wordt ingezet op grofweg vier typen opdrachten:

1. Adviestrajecten op haar expertisegebied;
2. Projectmatig ontwikkelen (en door-ontwikkelen) van concrete producten en software;
3. Projectmatig verzorgen van de implementatie van de ontwikkelde producten;
4. Tijdelijk beheer ontwikkelde software (in de overgang van de ontwikkelings- naar de beheer-fase).

Om goed op de behoefte van potentiele opdrachtgevers in te spelen werkt ICTU vanuit een domeinbenadering. Momenteel zijn de volgende domeinen gedefinieerd: "Zorg (met name VWS en zorgveld)", "Openbaar bestuur en Dienstverlening" (BZK, delen EZK, gemeenten, uitvoeringsorganisaties) en "Veiligheid & Justitie" en "Defensie". ICTU kan hierdoor gerichter investeren in de relaties met (potentiële) opdrachtgevers binnen een domein en het pro-actiever meedenken met een opdrachtgever.

Om de inhoudelijke expertise bij ICTU te vergroten zijn vakgroepen ingericht.
Er zijn nu 4 vakgroepen actief: business analyse, privacy en security, Europa en gedrag- en verandermanagement.
ICTU wil op dit aspect wendbaar zijn. Naar behoefte kunnen vakgroepen met andere thema's worden toegevoegd of kunnen de bestaande worden gewijzigd. Het doel van deze vakgroepen is om het gewenste kennisniveau en de informatiehuishouding op peil te houden.

ICTU werkt vraaggestuurd en op basis van voorfinanciering. Een opdracht aan ICTU is een vorm van 'inbesteding'[9]. Voor de uitvoering van de opdrachten heeft ICTU een vast personeelbestand (conform CAO Rijk) en maakt zo nodig gebruik van externen via inhuur op basis van mantelcontracten.

[9] Zie voor de definitie van 'inbesteding', voetnoot 3.

3 Conceptueel kader

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke stukken ABDTOPConsult als referentiekader heeft gebruikt bij de totstandkoming van haar advies.

Bij ons advies over de kwaliteit van het functioneren van de governance van ICTU heeft ABDTOPConsult deskresearch uitgevoerd. Hieronder volgt een korte beschrijving van de geraadpleegde documenten. Een uitgebreide versie van deze documenten is opgenomen in de bijlagen.

Het rapport "*Verbeterde Werking!!*" (sturingsrelatie in de driehoek)
In juli 2017 heeft ABDTOPConsult het rapport "*Verbeter de werking!!* Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst"[10] op verzoek van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) uitgebracht. In dit rapport worden de rollen en verantwoordelijkheden van omvangrijke en complexe processen met betrokkenheid van meerdere overheidsorganisaties beschreven. Kwetsbaarheid zit onder meer in de uitvoerbaarheid van nieuwe taken, in een toenemende ketenafhankelijkheid, in (politieke) tijdsdruk, in de besturing van de innovatie van dienstverlening, in grote organisatieveranderingen, in de problematiek van veroudering en projectmatige vernieuwing van de ICT. Om deze kwetsbaarheden te reduceren is een goed werkend samenspel nodig tussen alle personen die betrokken zijn bij het maken van beleid en de uitvoering daarvan. Met name de zogenaamde eigenaarsrol van uitvoeringsorganisaties is van belang. Wat hoort er bij die rol en wat niet? Hoe zit het met het interne toezicht op uitvoeringsorganisaties? En vooral: hoe doe je dat? In het rapport "*Verbeter de werking!!*" [11] wordt hier uitgebreid op ingegaan.

[10] Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli 2017. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/sgo-advies-verbeter-de-werking
[11] Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli 2017: passages uit de samenvatting.

Code goed openbaar bestuur (BZK)

Voor het vergroten van de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland heeft de minister van BZK in juni 2009 de Code goed openbaar bestuur[12] geïntroduceerd. Aan de hand van de onderstaande criteria kunnen de checks and balances worden ingericht.

- Openheid en integriteit
- Participatie
- Behoorlijke contacten met burgers
- Doelgerichtheid en doelmatigheid
- Legitimiteit
- Lerend en zelfcorrigerend vermogen
- Verantwoording

Code goed bestuur Publieke Dienstverleners (HPV)

De Code goed bestuur Publiek Verantwoorden is in 2015 opgesteld door de Handvestgroep Publieke Dienstverleners (HPV)[13] en richt zich tot de leden binnen de groep bestuurders in de publieke dienstverlening. Het doel van de Code is om in verbinding met elkaar te zijn en van elkaar te leren. De vijf kernprincipes uit het Handvest en Goed Publiek Bestuur zijn: Dialoog, Bestuur, Tegenkracht, Beheersen en Verantwoorden.[14]

Het Stichtingenkader 2005

Sinds 2005 is voor het oprichten van een overheidsstichting een Stichtingenkader[15] van toepassing. ICTU is opgericht vóór de totstandkoming van dit kader. Het kader is dientengevolge niet van toepassing op ICTU. Niettemin zijn we van mening dat ICTU langs de lat van het stichtingenkader gelegd zou moeten worden in het belang van de toekomstbestendigheid en wendbaarheid van de organisatie.

---

[12] Ministerie van BZK, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, *Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur,* juni 2019

[13] De Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, november 2015

[14] In 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend met als doel: verantwoording afleggen over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening aan de maatschappij. https://www.publiekverantwoorden.nl/tekstpagina/handvest-publiek-verantwoorden

[15] Zie Kamerstukken II, 2005–2006, 25268, nr. 42.

De Mededingingswet en de Aanbestedingswet 2012

Artikel 25h van de Mededingingswet (Markt en Overheid)

Daarnaast is de Mededingingswet aan de orde indien overheden zich op de markt begeven. De Mededingingswet is gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing. Overheden zijn gehouden aan de Mededingingswet voor zover er sprake is van een economische activiteit [16] in de zin van artikel 25i van de Mededingingswet[17]. Echter, indien overheden activiteiten verrichten voor andere overheden ter uitvoering van de publiekrechtelijke taak, dus in het algemeen belang, dan wordt volgens artikel 25h van de Mededingingswet[18] conform de gedragsregels omtrent de economische mededinging gehandeld.

Artikel 24a Aanbestedingswet 2012 (Richtlijn 2014/24/EU)

Er kan sprake zijn van ongelijke kansen voor ondernemers en daar ziet de aanbestedingswet op toe. Als een overheidsorganisatie bij de uitvoering van haar taken gebruik maakt van een vorm van 'inbesteding', zal getoetst moeten worden of deze conform de Aanbestedingswet 2012 geoorloofd is.
Bij 'inbesteding' gaat het om publiek-publieke samenwerkingsstructuren en deze is onder voorwaarden toegestaan. De memorie van toelichting hierbij spreekt over voorwaarden die verbonden zijn aan de financiering en taken van de rechtspersoon, en het toezicht van de aanbestedende dienst of de rechtspersoon.

Bij de advisering van het streefbeeld van de governance van ICTU heeft ABDTOPConsult naast het conceptueel kader de volgende aspecten betrokken:

- De doelen van ICTU conform de statuten;
- Het opdrachtenportfolio van ICTU;
- De financiering van ICTU;
- De diversiteit aan opdrachtgevers en de verschillende bestuurslagen;
- De verantwoordelijkheidsverdeling (in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer en eigenaar);
- De juridische houdbaarheid van de governance en
- Tenslotte, het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen.

---

[16] Onder een economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, dat wil zeggen in concurrentie met ondernemingen.
[17] https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2019-01-01#Hoofdstuk4a – artikel 25i.
[18] Artikel 25h (waarin de Wet Markt en Overheid is opgenomen) bepaalt dat de gedragsregels niet van toepassing zijn: '*Het verrichten van bepaalde economische activiteiten voor andere overheden ter uitvoering van de publiekrechtelijke taak (algemeen belang)*'

4 De huidige governance van ICTU

Aan ABDTOPConsult is gevraagd om bij het onderzoek naar de kwaliteit van het functioneren van de governance van ICTU na te gaan in hoeverre de eindverantwoordelijkheid van het bestuur adequaat is geborgd en of de huidige bestuursstructuur in de context van de codes goed openbaar bestuur, de meest passende vorm is. Hieronder geven we de huidige governance weer en analyseren deze.

4.1 Rol minister van BZK

De bestuurders, die de rijksoverheid vertegenwoordigen worden door de minister van BZK benoemd voor een termijn van 4 jaar en eenmalig herbenoemd voor nog een termijn van 4 jaar (artikel 4 lid 4 statuten).

Conform artikel 7 lid 1 statuten wordt de stichting vertegenwoordigd door het bestuur, dat belast is met de besturing van de stichting, conform de aanwijzingen van de minister over de algemene lijnen van het te voeren beleid. Daarnaast kan de minister van BZK de beschikking krijgen over alle stukken aangaande ICTU (artikel 6 lid 1 statuten).

Naast benoemen van bestuursleden is de minister van BZK bevoegd bestuursleden te schorsen. Verder keurt de minister van BZK de in het derde lid van artikel 13 van de statuten, genoemde jaarstukken (jaarverslag en de begroting) goed, nadat deze aan de benoemende overheidsorganisaties[19] zijn voorgelegd (artikel 13.4) en door het bestuur zijn vastgesteld. De minister is bevoegd besluiten waaronder aan- en verkoop registergoederen en wijziging statuten aan zijn goedkeuring te onderwerpen (artikel 6, lid 2 en 4 statuten). Daarnaast kan hij ook andere dan in de statuten genoemde besluiten aan zijn goedkeuring onderwerpen.

Op basis van de statuten, lijkt het logisch dat de minister van BZK de eigenaarsrol in het driehoekmodel voor ICTU invult. Er is een (dagelijks) bestuur. De statuten lijken ervan uit te gaan dat BZK daar toezicht op houdt. Dit doet BZK onder andere via de stukken die jaarlijks door de minister van BZK worden goedgekeurd. We constateren echter ook dat er feitelijk geen sprake is van het meegeven van kaders aan het bestuur, anders dan de in de jaarstukken vastgelegde financiële kaders.

[19] Deze term wordt gebruikt in de statuten van ICTU waaronder VNG, IPO en UvW worden begrepen.

Wel is er sinds enkele jaren een jaarlijks gesprek tussen een delegatie van het bestuur en BZK/DGOO. Verder heeft BZK geen contact met de opdrachtgevers, tenzij BZK in haar rol als opdrachtgever voor ICTU acteert.

We signaleren dat de minister van BZK de eigenaarsrol beperkt invult en nog zoekende is naar een passende bredere invulling hiervan.

4.2 Rol bestuur

Conform artikel 4.2 van de statuten[20] bestaat de stichting ICTU uit een bestuur met minimaal 7 en maximaal 9 vertegenwoordigers: Rijksoverheid (maximaal 6 waarvan 2 van BZK), de VNG (1), de Unie van Waterschappen (1) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) namens de Provincies (1).

Het bestuur is belast met de besturing van de stichting met inachtneming van de aanwijzingen van de minister van BZK (artikel 6.1).

De VNG, IPO en UvW zijn bevoegd elk één bestuurder te benoemen (artikel 4.2) en deze indien nodig, ook te schorsen (artikel 4.6)

De voorzitter, de (secretaris-)penningmeester en een lid van het bestuur vormen tezamen het dagelijks bestuur, dat eveneens de stichting binnen de reikwijdte van de statuten vertegenwoordigt (artikel 7 lid 1 statuten).

De benoemende overheidsorganisaties: IPO, VNG, UvW en BZK kunnen gedurende een termijn van één maand na de verzending, hun inhoudelijke reactie op het ontwerp van de jaarstukken richten aan de minister van BZK (artikel 13.4).

Verder hebben bestuursleden de mogelijkheid tot het vaststellen en wijzigen van reglementen over zaken, die niet geregeld zijn in de statuten (artikel 16).

Tot slot worden een keer per jaar de werkzaamheden van de stichting geëvalueerd door het bestuur en de benoemende overheidsorganisaties: IPO, VNG, UvW en BZK (artikel 12 lid 6 statuten).

Op basis van de statuten merken we op dat er ook een eigenaarsrol bij de medeoverheden (benoemende overheidsorganisaties) is belegd, naast die van de minister van BZK. Verder worden leden van bestuur op grond van hun expertise en

[20] Statuten Stichting ICTU, 29 januari 2004

ervaring gevraagd om zitting te nemen in het bestuur. Het tijdsbeslag voor de bestuursleden buiten de reguliere vergaderingen wordt zeer beperkt ingevuld. Deze functie bekleden ze naast hun reguliere fulltime werkzaamheden. Zij doen dit *qualitate qua* en zonder dat hier een vergoeding tegenover staat.

In de Wet Bestuur en Toezicht is de rol van een lid van het bestuur geen *qualitate qua* functie. Aan de rol van het dagelijks bestuur dat in de regel meer tijd vergt dan de rol van het algemeen bestuur is aan de voorzitter 0,2 punt toegekend en aan de penningmeester 0,1 punt. Het dagelijks bestuur heeft in 2012 naar aanleiding van de rode cijfers en de PGB-opdracht tijdelijk een grotere rol genomen.
Dit heeft daarna niet geleid tot een discussie binnen het bestuur over de balans tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

We constateren dat de invulling van de rol van het bestuur in de praktijk niet in lijn is met de in de statuten vastgelegde verantwoordelijkheden. In de praktijk blijkt de invulling van de formele rol van het bestuur zich vaak te beperken tot onderwerpen als prestaties, financiën, doelmatigheid en rechtmatigheid. Uit de interviews is naar voren gekomen dat, afgezet tegen de opvattingen over *good governance*, ook andere onderwerpen op de bestuurstafel zouden moeten liggen. Daarnaast zouden sommige thema's op meer structurele basis geagendeerd kunnen worden, zoals het opdrachtenportfolio en risicomanagement. Denk hierbij ook aan criteria voor uitvoerbaarheid en de kennis uit de zogenaamde feedback loop (inbreng van uitvoerings- en praktijkkennis aan de voorkant van de beleidsontwikkeling bij ICTU).

Hoewel het bestuur wel aandacht heeft voor het opdrachtenportfolio, de risico's die hieraan kunnen kleven en een meerjarenvisie die nog in ontwikkeling is, lijkt de sturing van het bestuur op dit portfolio nog te vaak op ad hoc basis gericht. Een periodieke doorlichting van de opdrachtenportefeuille op een vooraf vastgestelde visie lijkt niet plaats te vinden.

Voorts zouden conform artikel 12 lid 6 statuten de werkzaamheden van de stichting tenminste één keer per jaar worden geëvalueerd door het bestuur, BZK en de medeoverheden. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit instrument niet is ingericht en er dus geen evaluatie als bedoeld in de statuten plaatsvindt.

Ons beeld is dat de rol van het bestuur de afgelopen jaren in het algemeen beperkt is ingevuld en dat het bestuur tot voor kort weinig aandacht heeft besteed aan de eigen rolopvatting. Deze is daardoor niet goed uitgekristalliseerd.

4.3 Rol algemeen directeur

De dagelijkse leiding van ICTU is conform artikel 11 van de statuten belegd bij de algemeen directeur (verder: directeur). Deze is belast met de uitvoering van de besluiten van het (dagelijks) bestuur. De directeur is aan het bestuur verantwoording schuldig.

De directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het bestuur en deze laatste stelt ook de salariëring vast. Een bestuurder kan niet benoemd worden tot directeur.

De directeur handelt op basis van een door het bestuur aan hem verstrekt mandaat (mandaatbesluit dd. 11 april 2016) binnen een door het bestuur vastgesteld jaarplan en begroting. Het vaste personeel van ICTU bestaat in tegenstelling tot andere stichtingen, uit medewerkers conform het CAO Rijk, in dienst van ICTU. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor inhuur uit het bedrijfsleven op basis van uitbesteding.

De directie bestaat naast de directeur uit een plaatsvervangend directeur. De directeur vervult de rol van opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft regelmatig contact met de voorzitter en leden van het dagelijks bestuur. Verder verlopen de contacten tussen de opdrachtnemer en het bestuur via de bestuursvergaderingen die minimaal 4 maal per jaar plaatsvinden. Mocht de directeur behoefte hebben om te klankborden dan zijn de (dagelijks) bestuursleden beschikbaar, maar dit is niet structureel ingeregeld. In feite heeft de directeur binnen zijn mandaat alle ruimte en kan hij desgewenst om meer sturing(-skaders) door het bestuur vragen.

We constateren dat de materiële rolinvulling van de directeur in de praktijk niet overeenkomt met de formele rol zoals vastgelegd in de statuten.

4.4 Rol opdrachtgevers

Conform de statuten (artikel 2) bestaat het opdrachtgeversbestand uit overheidsorganisaties uit alle bestuurslagen en verleent ICTU aan deze opdrachtgevers diensten op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Daarnaast faciliteert ICTU de opdrachtgevers bij al hetgeen daarmede verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

Het opdrachtgeversbestand bestaat overwegend uit departementen en voor een ander deel uit andere overheden. In het kader van de Mededingingswet artikel 25h

is dan sprake van uitvoering van de publiekrechtelijke taak door en voor overheden (algemeen belang). Opdrachtverlening vindt plaats op basis van het 'inbestedingsconstruct'. Naast de rol van eigenaar is BZK ook één van de opdrachtgevers van ICTU.

In het organisatiebesluit BZK 2020[21] staat expliciet benoemd dat DG Organisatie en Ontwikkeling (DGOO) opdrachtgever is van ICTU. Uit de opdrachtenportfolio van ICTU[22] blijkt dat BZK de grootste opdrachtgever[23] is. Opdrachten afkomstig van medeoverheden zijn beperkt. Het aandeel opdrachten voor medeoverheden in de periode 2017 - 2019 is 18% (67 van 375) en vertegenwoordigt een waarde van 1% (2,5 miljoen op 233 miljoen) in de ICTU-portefeuille[24]. Verder zijn de medeoverheden betrokken bij een flink deel van de opdrachten van de departementen waarbij sprake is van bestuurlijke- of uitvoeringsketens en rollen voor zowel departementen als ook andere overheden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat opdrachten vooraf worden getoetst op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Het gaat er hier dan om of de opdrachten binnen de doelstellingen van ICTU passen –interbestuurlijk karakter - en of aan alle (rand)voorwaarden door ICTU kan worden voldaan. De opdrachtformulering wordt met de opdrachtgever besproken, er worden over en weer afspraken gemaakt en ICTU gaat over tot uitvoering van de opdracht.

Er is regelmatig contact met de individuele opdrachtgever. Een gremium voor overleg tussen ICTU en 1 of meer coördinerende opdrachtgevers voor het totaal is er echter niet.

We constateren dat de toezichtrol van BZK en de medeoverheden op ICTU licht wordt ingevuld. Dit is in het licht van de Aanbestedingswet 2012 een kwetsbaarheid. Daarnaast is ons beeld dat de feedback loop tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nog niet gestructureerd plaatsvindt.

---

[21] Staatscourant 2020, 33401, gepubliceerd op 25 juni 2020 onder de rubriek Interne regelingen
[22] De omvang van de opdrachten dat ICTU voor BZK uitvoert, bedraagt ruim 35 miljoen euro.
[23] Zie ook het organisatiebesluit BZK in Staatscourant 2020, 33401
[24] Bron. Power BI, portfolio-analyse. Gemeten over drie jaar door: categorie overig, gecorrigeerd voor opdrachtbrieven.

5 Streefbeeld Governance ICTU

5.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is weergegeven hoe de rollen en verantwoordelijkheden bij ICTU zijn belegd en constateerden we dat de rollen op een aantal punten beter ingevuld kunnen worden. Hieronder geven we ons beeld over de gewenste governance van ICTU op basis van de eerdere constateringen en aan de hand van het conceptueel referentiekader zoals vermeld in hoofdstuk 3.

Voor de invulling van de gewenste governance gebruiken we als referentiepunten het basismodel voor de inrichting van de governance voor agentschappen uit het rapport *"Verbeter de werking!!"* en de eerdergenoemde *good governance-codes.* ICTU is een (overheids-)stichting en kent andere inrichtingsprincipes dan een agentschap. De ervaring heeft ons geleerd dat "*Verbeter de werking!!*" zich ook goed leent om te betrekken bij governance-discussies voor andere rechtsvormen zoals ZBO's. Vanwege de maatschappelijke doelen die overheidsorganisaties met elkaar gemeen hebben, is het interessant om ook de huidige formele én materiële governance van ICTU te toetsen aan de governance principes van het driehoekmodel uit dit rapport. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met het specifieke karakter van ICTU als overheidsstichting in relatie tot het beoogd doel. Deze governance principes uit het rapport "*Verbeter de werking!!*" kunnen inzichten opleveren die tot een betere werking van de governance kunnen leiden.

Samenhang met de strategieontwikkeling

Zoals aangegeven in § 1.2 heeft het bestuur van ICTU een opdracht verstrekt aan Verdonck, Klooster & Associates (VKA) om de lange termijnvisie/strategie van ICTU te onderzoeken. Dit onderzoek is inmiddels van start gegaan en oplevering van het advies is voorzien in december 2020. Bij ons advies zijn we uitgegaan van de huidige strategie. Een belangrijke hoofdregel van good governance is echter: "Structure follows strategy". Het is noodzakelijk de uiteindelijke strategie- en structuurkeuze geïntegreerd te maken. In de interviews en de interne reflecties zijn belangrijke noties over de strategie naar voren gekomen. Dit betreft de volgende onderwerpen:

a. Innovatie, ontwikkeling en beheer. In delen van de uitvoering (en de zakelijke dienstverlening) voltrekt zich een ontwikkeling waarbij innovatie en ontwikkeling en beheer geïntegreerd in multidisciplinaire teams plaatsvindt (DEVOPS). Dit staat op gespannen voet met de huidige strategie van ICTU waarin wel plaats is voor innovatie en ontwikkeling maar niet voor beheer;

b. De rol van ICTU in een versnelling van de uitvoering van de digitale agenda en het data-gedreven werken. Als ICTU daarin een grotere rol krijgt heeft dit een stevige impact op de omvang en scope van de taken;
c. De ministeriële verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire mag verwacht worden dat hierover binnen het Rijk een vervolgdiscussie plaatsvindt en mogelijk aanvullende afspraken worden gemaakt;
d. Synergie met andere publieke uitvoeringsorganisaties. Mede in samenhang met punt b zou aandacht besteed moeten worden aan de synergie en taakverdeling in activiteiten met organisaties als VNG-realisatie en LOGIUS.

Uitgangspunten driehoeksmodel "*Verbeterde de werking!*"

Het driehoekmodel gaat uit van de rollen opdrachtnemer, opdrachtgever en

eigenaar. Voor een goede, innovatieve en wendbare werking van het model is het van belang dat de rollen helder zijn gedefinieerd, dat er sprake is van een gedeelde rolopvatting en dat iedere partij zijn rol speelt in samenhang met de andere twee partijen. Het invullen van de rollen wordt des te belangrijker bij omvangrijke en complexe processen. Denk hierbij aan de toetsing van de uitvoerbaarheid van nieuwe taken, toenemende ketenafhankelijkheid, vaak ook over de grenzen van departementen heen, (politieke) tijdsdruk, grote organisatieveranderingen of de problematiek van veroudering en projectmatige vernieuwing van de ICT.

Daarnaast is het voor de werking van het model en de kwaliteit van de uitvoering van belang dat de rollen zuiver en rolvast worden ingevuld, de wisselwerking tussen de betrokken functionarissen plaatsvindt op gelijkwaardig niveau, en dat de juiste thema's op de gespreksagenda staan. Verder werkt het model goed als de interactie binnen de driehoek transparant is en de onderlinge informatievoorziening goed is ingericht.

Vereisten goede werking driehoeksmodel

Voor een goede werking van het driehoekmodel is het van belang dat alle deelnemers binnen de driehoek op basis van gelijkwaardigheid en in samenhang een gezamenlijk beeld formuleren over de gewenste toepassing van het model: "zo doen we dat".

Dit sluit ook aan bij één van de inzichten van de studiegroep Interbestuurlijke Financiële verhoudingen, die onlangs zijn rapport *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!* [25], uitbracht. Dit gezamenlijk beeld is binnen de driehoek waar ICTU een rol in vervult, nog onvoldoende ontwikkeld. Juist in de interbestuurlijke context waarbinnen ICTU werkt, is het belangrijk om nu stappen te zetten. ICTU kan een bijdrage leveren aan het ondersteunen aan het opgavegericht werken en (de ondersteuning van) interbestuurlijke programmateams voor wat betreft het ICT-aspect en het data-gedreven werken. De aanbevelingen uit dit rapport, uit het rapport *"Verbeter de Werking!!"* en *"Werk aan Uitvoering, fase 2"* zijn daarom ook gericht op het bieden van een handelingsperspectief. Voordat we ingaan op het handelingsperspectief voor ICTU en de invulling van de rollen zullen deze eerst helder moeten zijn gedefinieerd en erkend.

Tussenconclusie werking driehoeksmodel op basis van *"Verbeterde werking!"*

Op basis van het bovenstaande kunnen we stellen dat helder is welke actoren de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer invullen. De praktijk en de statuten zijn op dit punt met elkaar in overeenstemming. Over de wijze waarop deze rollen worden ingevuld, komen we verder in dit hoofdstuk terug.

Wat betreft de rol van de eigenaar concludeerden we dat deze rol formeel belegd is bij BZK en de medeoverheden, maar dat deze rol in de praktijk beperkt wordt ingevuld. Op basis van de statuten en afspraken bij de oprichting van ICTU kunnen we niet anders dan concluderen dat BZK de eigenaar van ICTU is en dat deze de medeoverheden bij de invulling van deze rol dient te betrekken.

Als deze rollen door de deelnemers worden erkend en geaccepteerd dan is het van belang om in het traject dat volgt op dit adviesrapport gezamenlijk vast te stellen of er sprake is van een gedeelde rolopvatting. Met welke invulling van de rollen de doelen van ICTU het meest gebaat zijn, is daarbij een belangrijk richtsnoer.

---

[25] Studiegroep Interbestuurlijke Financiële verhoudingen, Eindrapport studiegroep IFV - Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!, 10 september 2020

We zijn ervan overtuigd dat de intentie voor een gedeelde rolopvatting er wel is, maar dat deze nog vraagt om een nadere invulling van de deelnemers, zowel voor ieder individueel als in gezamenlijkheid. Hieronder doen we suggesties voor een nadere invulling van het driehoekmodel, onderverdeeld naar de drie rollen conform de governance-principes in "*Verbeter de werking!!*".

5.2 Eigenaar

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, voor de continuïteit van het agentschap (lees stichting) *en voor de kwaliteit van de producten.*[26]

De minister van BZK moet hier, met betrokkenheid van de medeoverheden, invulling aan geven. ICTU is echter een overheidsstichting waardoor ook enige terughoudendheid past bij de *directe* invulling van deze rol door bijvoorbeeld een vorm van intern toezicht toe te voegen. Een recht-toe-recht-aan vertaling van het driehoekmodel is hier te eenvoudig. Zoals we in de paragraaf hierboven reeds uiteen hebben gezet is duidelijk dat de toezichthoudende rol thans onvoldoende wordt ingevuld. We zijn van mening dat *de verantwoordelijkheid* voor en borging van de invulling van deze rol bij de eigenaren berust en de kaders voor het toezicht op ICTU verder ontwikkeld zouden moeten worden.

Rol Toezicht

De rol van dit toezichthoudende orgaan zou in het licht van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen[27] dat nu in de Eerste Kamer ligt, dan gericht zijn op de volgende taken[28]:

–het houden van toezicht op de algemene gang van zaken
–het goedkeuren van besluiten van het bestuur
–het geven van advies
–het uitoefenen van de werkgeversrol voor de bestuurders

---

[26] Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli 2017. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/sgo-advies-verbeter-de-werking

[27] https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34491_wet_bestuur_en_toezicht

[28] Boek 2:250 BW Taakomschrijving Raad van Commissarissen. De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Vervolgens is de vraag waar je deze rol binnen de governance-structuur zou kunnen positioneren. Hierbij is een aantal aspecten van belang. De mate van invloed van de minister (conform het Stichtingenkader) en de taak die de toezichthouder(s) hebben conform de Aanbestedingswet 2012 bij "inbesteding". Deze twee kaders lijken met elkaar te interfereren, echter we zien wel mogelijkheden om een balans te vinden bij de toepassing van deze kaders. Hieronder lichten we het nader toe.

De taak toezichthouder(s) conform de Aanbestedingswet 2012

Voor de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van 'inbesteding' is artikel 24a van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Als we de criteria uit dit artikel toetsen op de governance van ICTU, dan merken we een kwetsbaarheid op bij het eerste criterium *'De aanbestedende dienst oefent op de rechtspersoon toezicht uit als op eigen diensten´*. Met aanbestedende dienst wordt hier bedoeld alle deelnemende partijen en met rechtspersoon wordt hier ICTU bedoeld. Bij dit criterium gaat het over het toezicht dat BZK tezamen met de medeoverheden zelf uitoefent of via de statuten mandateert aan een toezichthoudend orgaan. Deze toezichtrol wordt niet of onvoldoende ingevuld. Deze kwetsbaarheid kan worden weggenomen als het toezicht op ICTU conform het hierboven vermelde criterium wordt ingevuld.

De mate van invloed minister conform het Stichtingenkader

Het Stichtingenkader is opgesteld in 2015, na de oprichting van ICTU. De statuten van ICTU zijn sindsdien niet aangepast conform het Stichtingenkader. Als we de statuten van ICTU interpreteren naar de geest van het Stichtingenkader, dan zijn naar ons idee de volgende drie aspecten die nadere beschouwing verdienen.

1. Het feit dat de minister van BZK statutair relatief veel beïnvloedingsmogelijkheden heeft,
2. De aanwezigheid van ambtenaren in het bestuur en
3. De ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot bovenstaande punten.

Hieronder kort de visie over bovenstaande twee punten volgens het Stichtingenkader.

"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."

"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, vereist dit een bijzondere argumentatie."

De inrichting van een stichting is wettelijk geregeld in artikel 6:285 e.v. van het Burgerlijk Wetboek.[29] De stichting dient opgericht te worden bij notariële akte en bevat de vereiste statuten. De wet schrijft ook voor wat er in de statuten moeten staan. Zo geeft artikel 6:289 van het Burgerlijk Wetboek duidelijk aan wat de rol van een bestuur is, namelijk besturen van de stichting.

Het bestuur van een overheidsstichting zoals ICTU bestaat hoofdzakelijk uit ambtenaren. Hiervoor is vanuit de publieke taakuitoefening bewust gekozen. De directeur wordt benoemd, geschorst en ontslagen door het bestuur en vervult de rol van opdrachtnemer namens het bestuur. De bestuursleden van ICTU worden deels benoemd door de minister van BZK en deels door de medeoverheden, en nemen deel aan het bestuur op persoonlijke titel. Het Stichtingenkader vraagt aandacht voor dubbele loyaliteit indien ambtenaren tevens bestuurder van een stichting zijn. Artikel 9 (tegenstrijdig belang) van de statuten van ICTU biedt hiervoor mogelijk uitkomst. Dit artikel geeft aan dat bij tegenstrijdige belangen een bestuurslid niet deelneemt aan de beraadslagingen en de besluitvorming. Wanneer dit geldt voor alle bestuursleden vinden wel beraadslagingen en besluitvorming plaats en worden in de notulen de resultaten hiervan expliciet vastgelegd.[30] Zo nodig zou dit artikel nog enigszins kunnen worden aangevuld om aan te geven dat onder tegenstrijdige belangen ook loyaliteitsdilemma's vallen.

De minister van BZK heeft conform de statuten relatief veel zeggenschap over ICTU. Volgens het Stichtingenkader stuiten we hier op een dilemma omdat een stichting dan niet de juiste rechtsvorm zou zijn.

---

[29] https://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2020-09-03#Boek2_Titeldeel6, Artikel 6:285 BW e.v.

[30] Artikel 9 en 9.1 uit de statuten ICTU: Tegenstrijdig belang. Een bestuurder neemt niet deel aan de beraadslaging en de besluitvorming indien hij daartoe een persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de stichting.
Artikel 9.2: Wanneer op grond van het bepaalde in artikel 9.1 van de statuten geen enkele bestuurder aan de besluitvorming kan deelnemen, neemt dan wel nemen degene(n) met het belang alsnog deel aan de beraadslaging en de stemming. In dat geval wordt een uittreksel van de notulen als bedoeld in artikel 8.8 onderscheidenlijk het verslag als bedoeld in artikel 8.9 van de statuten, waarin de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen zijn vastgelegd, gevoegd bij de staat van baten en lasten over het boekjaar waarin het besluit is genomen.

Als we het driehoekmodel naast het hierboven geschetst dilemma leggen, dan zien we zoals reeds eerder is aangegeven, dat er sprake is van een opdrachtnemer, aangestuurd door het bestuur, BZK en medeoverheden als eigenaar resp. mede-eigenaren en opdrachtgevers.

De mate van invloed van de minister van BZK vertalen we vooral als zeggenschap in de rol van eigenaar, en conform de governance principes van "*Verbeterde Werking!*" juist zeer gewenst. Daarnaast ligt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de opdrachten bij de opdrachtgevende ministers en niet bij de minister van BZK als eigenaar. Wel als BZK (ook) de rol van opdrachtgever heeft. We constateren dat op deze manier de ministeriële verantwoordelijkheid formeel geborgd is. Voor de medeoverheden kan een analoge oplossing gevonden worden. De invloed, die de minister van BZK conform de statuten heeft, past weliswaar niet naadloos in de visie van het stichtingenkader, maar kan naar ons idee door een aangepaste werking van het driehoekmodel en materiële invulling van de rollen toch worden toegepast.

Hierbij is het van belang om alle drie rollen helder te formuleren en in te vullen, dus ook de inrichting van het toezicht door de eigena(a)ren. Het toezicht zal expliciet belegd moeten worden bij een instantie die een duidelijk kader meekrijgt van de eigena(a)ren. Een duidelijk voorbeeld bij een andere overheidsstichting hebben we niet kunnen vinden. Het behouden van 'inbesteding' en de interbestuurlijke samenwerking maakt ICTU uniek binnen de overheid.

Tegen deze achtergrond ligt een wijziging van het governance-model van ICTU voor de hand waarbij de directie alle uitvoerende bevoegdheden krijgt en het bestuur wordt omgevormd naar een Raad van Toezicht. Hierbij kan nog nagedacht worden of de directeur tevens de rol van bestuurder krijgt, dan wel dat nog aparte bestuurders worden benoemd (model Raad van Bestuur). Vanzelfsprekend zullen de statuten hierop moeten worden aangepast. We komen in hoofdstuk 6 terug op deze oplossingsrichting.

Het Stichtingenkader sluit Raden van Toezicht niet uit, maar de potentiële spanning tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever verdient wel aandacht. Van belang is dat een Raad van Toezicht bestaat uit vertegenwoordigers van de eigenaar én mede-eigenaren. Met een dergelijk model waarbij alle eigenaren toezichthouder zijn, is direct de verbinding gemaakt met het Aanbestedingsrecht 2012 en is voldaan aan de juridische voorwaarde voor 'inbesteding'. Voor de volledigheid zou in de reglementen waar de statuten ruimte voor biedt, nog eens benadrukt kunnen worden dat een stichtingsvorm gezien de interbestuurlijke context en het toenemende belang daarvan de enige of de best passende organisatievorm is ondanks het huidige stichtingenbeleid.

Gelet op de doelstellingen van ICTU en de versterking van de interbestuurlijke samenwerking zou een groter aandeel van de medeoverheden als (mede)opdrachtgever in het portfolio wenselijk zijn. Daarmee zou de gelijkwaardigheid tussen de overheden worden vergroot.

Gezien de verantwoordelijkheid van BZK, de medeoverheden en het bestuur van ICTU, lijkt het ons voor de hand liggend dat partijen gezamenlijk een nadere invulling geven aan de inrichting van de governance aan de hand van de governance codes en het rapport *"Verbeter de werking!!".* De inrichting van de governance en de werking van de driehoek zou dan jaarlijks geëvalueerd moeten worden op de werking. Artikel 12 lid 6 van de statuten biedt hier de ruimte voor.

Tot slot wordt van de eigenaren een proactieve houding verwacht, daar waar innovatie en professionalisering van de besturing niet vanzelf uit de opdrachtnemerskant komen, om ook daar de ambitie van een excellente, innovatieve en wendbare uitvoering te kunnen realiseren.

5.3 Opdrachtgevers

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever zorgt voor de financiering van de productie, voor het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de opdrachtnemer. Er zijn overigens uiteenlopende vormen van opdrachtgeverschap.[31]

Ons beeld is dat het contact tussen ICTU en de opdrachtgevers goed verloopt en zich stap voor stap verder professionaliseert. Daarin is de zorg voor een scherpe opdrachtformulering een belangrijk aandachtspunt. Van belang is een goede coördinatie en afstemming bij de opdrachtgever, gericht op een eenduidige en samenhangende opdracht en een (pro-)actieve rol van de opdrachtnemer daarbij.

Een scherpe opdrachtformulering is ook van belang om heldere afspraken te maken ten aanzien van de afbakening van de opdracht; waar en wanneer houdt de rol van ICTU op en wat is het moment van oplevering dan wel overdracht van beheer.

---

[31] Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli 2017. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/sgo-advies-verbeter-de-werking

Bij de invulling van het driehoekmodel wordt steeds vaker gewerkt met een coördinerende opdrachtgever. Gezien de diversiteit van de opdrachten en opdrachtgevers lijkt één coördinerend opdrachtgever vooral invulling te geven aan het model en minder aan de bedoeling hiervan. Opdrachtgevers die gebruik maken van dezelfde kennis en kunde van ICTU, maar ook van dezelfde capaciteit, meer met elkaar in contact te brengen om samen de impact van de ontwikkeling van opdrachten op de capaciteit en competenties van ICTU te bespreken, kan de betrokkenheid van opdrachtgevers bij ICTU vergroten. Mogelijk dat de huidige indeling in domeinen hierbij kan worden gebruikt. Na periodieke evaluatie kan bezien worden of verdere stappen hierbinnen zinvol zijn.

5.4 Opdrachtnemer: de algemeen directeur

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgevers(s) en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.[32]

Zoals we eerder hebben opgemerkt wordt de rol van opdrachtnemer ingevuld door de directeur. Ook hebben we geconstateerd dat de formele rol van de directeur niet overeenkomt met de materiele invulling van de rol. De werkagenda van het bestuur is beperkt en de directeur krijgt hierdoor veel meer ruimte om invulling te geven aan zijn rol dan in de statuten is vastgelegd. We denken dat de materiele en formele invulling van de rol van het bestuur en de directeur als minimum-variant in ieder geval weer in balans gebracht moet worden door de rolverdeling en werkwijze tussen partijen goed door te spreken. De werkagenda van het bestuur kan dan aangevuld worden met onderwerpen zoals de meerjarenstrategie en de vertaling daarvan in kaders voor intern (meerjaren)beleid en risicomanagement. Inzicht in een dergelijke werkagenda kan vervolgens leiden tot een beter gebalanceerd takenpakket en mandaat van de directeur. Zie voor inspiratie voor agendaonderwerpen in het rapport "*Verbeterde werking!*" en de good governance code in de bijlage.

In § 5.2 gaven wij aan dat vanuit de kijkrichting van eigenaar en toezicht een wijziging van het governance-model van ICTU voor de hand ligt, waarbij de directie de uitvoerende bevoegdheden krijgt en het bestuur wordt omgevormd naar een Raad van Toezicht. In hoofdstuk 6 komen we ook op deze wijziging van de governance terug.

---

[32] Verbeter de Werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli2017. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/17/sgo-advies-verbeter-de-werking

5.5 Varianten bestuursvormen

Het invullen van de bestuursstructuur voor ICTU was bij de oprichting een ingewikkelde puzzel. De inzichten die we op basis van ons onderzoek hebben verkregen, laten zien dat deze puzzel nog onverminderd ingewikkeld blijft. We constateerden aanvullend op deze complexiteit bij de start al een enkele extra kwetsbaarheid maar ook een aantal aandachtspunten die voortvloeien uit de nieuwe inzichten op het terrein van *good governance*, de Aanbestedingswet 2012 en het Stichtingenkader. Daarnaast zouden ons inziens de belangrijke strategische noties[33] die op basis van de interviews naar voren zijn gekomen, in samenhang met het strategierapport dat door VKA wordt opgeleverd, moeten worden bezien.

Tijdens de toetsing van de bevindingen en de eerste denkrichtingen bij het bestuur in oktober jl. is ook de invulling van de toezichtsrol bij een coöperatie besproken. We hebben deze optie verkend. Volgens het Burgerlijk Wetboek artikel 2:53 e.v.[34] is een coöperatie een vereniging die op basis van samenwerking een gezamenlijk doel tracht te bereiken met winstoogmerk.

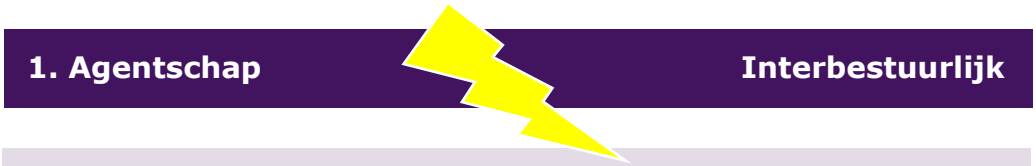
De coöperatie bestaat uit leden, een algemene ledenvergadering, een bestuur en desgewenst een raad van commissarissen.[35] Het bestuur dat gekozen wordt door de leden, is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en de ledenvergadering heeft alle bevoegdheden, die niet aan het bestuur of andere organen toekomen. Daarnaast kan de rol van het toezicht ingericht worden door het instellen van een raad van commissarissen.

In vergelijking tot de huidige rechtsvorm van ICTU roept dit coöperatiemodel vragen op ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de deelnemers in de rol van eigena(r)en, de opdrachtgever en opdrachtnemer, die niet eenvoudig te beantwoorden zijn. Deze optie raakt een aantal essentiële good governance aspecten, die in het licht van de doelstelling van ICTU nader onderzocht zouden moeten worden. Tot slot spelen nog enkele vraagstukken zoals aansprakelijkheid en fiscaal regime (o.a. BTW-plichtig), die extra complicerend zijn.

---

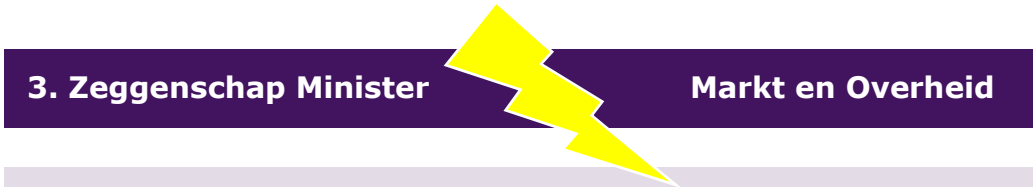
[33] Deze noties zijn in oktober 2020 met het voltallig bestuur gedeeld.
[34] http://www.wetboek-online.nl/wet/Burgerlijk%20Wetboek%20Boek%202.html#317
[35] Zie ook: https://ondernemersplein.kvk.nl/de-cooperatie/

Onderstaand vatten we de belangrijkste spanningen die we aantroffen bij de huidige kaders nog eens samen:

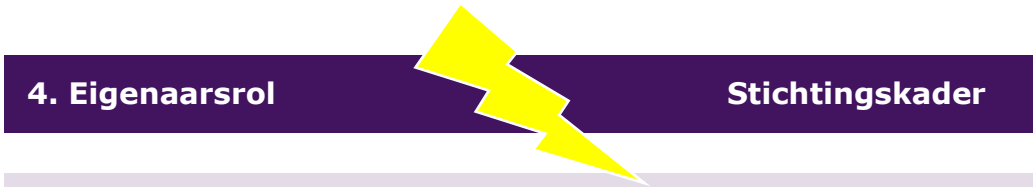


ICTU zou in veel opzichten baat hebben bij het toepassen van de governance die hoort bij het agentschapsmodel (politieke verantwoordelijkheid, toepassing driehoeksmodel, periodieke doorlichting, toetsing nieuwe taken etc.) Het terecht gewenste interbestuurlijke karakter van ICTU maakt formele toepassing van het agentschapsmodel echter onmogelijk.

Bij de oprichting van ICTU is op basis van goede argumenten (kennis van o.a. de context en de uitvoering, IT-governance) gekozen voor bemensing van het bestuur uit de kring van departementen en uitvoeringsorganisaties. Op grond van het later tot stand gekomen Stichtingenkader (2015) wordt zo'n invulling van het bestuur niet wenselijk geacht in verband met het risico van vermenging van rollen.



Voor de juridische houdbaarheid van het inbestedingsconstruct moeten de eigenaarsrol en de daarvan afgeleide toezichtrol steviger worden ingevuld.



Als de minister als eigenaar veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is volgens dit kader de stichting niet de juiste rechtsvorm.

Voor versterking van de governance kan op basis van bovenstaande bevindingen en de geconstateerde spanningen gedacht worden aan de volgende varianten.

Varianten voor de governance			
		Voordelen	**Nadelen**
1	**Huidige structuur handhaven**		
	Bij deze variant blijft de huidige governance-structuur met een bestuur, een directeur (incl. mededirectieleden en medewerkers) en een eigenaar op afstand intact.	– Continuïteit voor goedlopende organisatie – Nu geen ingewikkelde discussies lostrekken	– We halen er niet uit wat er inzit voor versnelling digitale agenda; – Eigenaarsrol blijft onduidelijk; – Groot verschil formele en materiële rol bestuur; – Groot verschil formele en materiële rol algemeen directeur; – Weinig inbreng voor opdrachtgevers op koers ICTU; – Spanning met huidige kaders blijft.
2	**Huidige structuur pragmatisch bijstellen**		
	Bij deze variant gaat het om het aanscherpen van de verwachtingen binnen de driehoek en het vastleggen daarvan in de interne regelementen. Daarnaast vraagt het ook een meer uitgekristalliseerde rolinvulling van de eigenaren in relatie tot de rol van het bestuur. Deze variant kan op korte termijn met niet al te veel effort worden ingericht.	– Rollen worden verduidelijkt; – Afspraken maken over de agenda voor het overleg (eigenaar bestuur en bestuur – directie); – En deze vastleggen in interne regelementen; – Eigenaar betrekt andere overheden actief bij invullen van de eigenaarsrol; – Een meer gestructureerd periodiek overleg met de opdrachtgevers.	– Groot verschil formele en materiële rol bestuur blijft; – Groot verschil formele en materiële rol algemeen directeur blijft; – Spanning met huidige kaders blijft.
3	**Huidige structuur fundamenteel bijstellen**		
	Deze variant omvat het omvormen van het bestuur tot een door BZK gemandateerde Raad van Toezicht en de vorming van een directie of Raad van Bestuur die volledig uitvoeringsverantwoordelijk is.	– Versterking materiële en interbestuurlijke invulling eigenaarsrol inclusief de toezichtrol; – Eigenaar geeft het gemandateerde toezichthoudende orgaan richting mee – statuten worden gewijzigd waardoor materiële en formele werkwijzen en verantwoordelijkheden met elkaar in overeenstemming zijn. – Inbestedingsconstruct voldoet aan de Aanbestedingswet 2012.	– Het toezichthoudend orgaan samenstellen uit niet ambtenaren bevordert binding met overheden en versnelling digitale agenda vermoedelijk niet. – Met het oog op artikel 9 van de statuten kan hiervan worden afgeweken.

6 Conclusie en aanbevelingen

Het huidige beeld van de stichting ICTU is dat van een goed draaiende organisatie. Het opdrachtenportfolio is al een aantal jaren licht groeiend en er is behoefte aan de diensten van ICTU. Daarnaast wordt ICTU als het destijds in het leven geroepen '*special purpose vehicle'* door de klanten nog steeds goed gewaardeerd. Wel is er met het oog op de toekomstbestendigheid van ICTU sprake van een aantal belangrijke aandachtspunten. De governance vertoont kwetsbaarheden en zou verstevigd moeten worden. Of anders geformuleerd: het is verstandig "het dak te repareren als de zon schijnt".

A. De eigenaarsrol

Vanuit het perspectief van goed bestuur constateren we dat de eigenaarsrol voor ICTU bij de huidige taakinvulling onvoldoende aandacht krijgt. Daarnaast zou het voor de juridische houdbaarheid van het inbestedingsconstruct helpen als de toezichtrol en de rol van de medeoverheden bij het vorm geven van de eigenaarsrol steviger worden ingevuld. Het belang van een goed ingevulde eigenaarsrol wordt groter als de strategische keuze gemaakt zou worden om ICTU een rol te geven in het ondersteunen van een versterking van de interbestuurlijke samenwerking bij het vervullen van maatschappelijke opgaven.

Aanbevelingen

1. Versterk de rol van BZK en de medeoverheden als eigenaar respectievelijk mede-eigenaar.
2. Bespreek met BZK en de medeoverheden welke invulling (van het rapport *Verbeter de werking!!*) past bij het specifieke karakter van ICTU als stichting en het behoud van ICTU als "*special purpose vehicle*".
3. Een goede optie daarvoor vinden wij een invulling waarbij BZK in overleg met de mede-eigenaren de rol van toezichthouder mandateert aan een (in te stellen) orgaan in de vorm van een Raad van Toezicht.
4. Daarbij zou afgesproken kunnen worden dat er periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een gesprek plaatsvindt tussen BZK (en overige mede-eigenaren) en de Raad van Toezicht over de invulling van deze taak. Betrek als ´eigenaar de andere overheden in hun rol als mede-eigenaar vanaf het begin actief bij dit traject.
5. Deze wijziging van de governance maakt een wijziging van de statuten noodzakelijk.
6. Het is van belang dat bij toetsing van het stichtingenkader het speciale karakter van ICTU behouden blijft.

B. De opdrachtnemersrol

Indien de aanbevelingen over de invulling van de eigenaarsrol onder A hierboven wordt gevolgd, zal ook de opdrachtnemersrol in de governance van ICTU op een andere manier moeten worden ingevuld. Het bestuur wordt omgevormd tot een Raad van Toezicht en kan dan uiteraard niet tegelijkertijd de opdrachtnemersrol invullen. Het ligt voor de hand deze rol te beleggen bij de directie. Dit betekent dat de directie alle uitvoerende bevoegdheden krijgt. Binnen deze hoofdlijn zijn vervolgens nog wel enkele keuzes te maken: een directie- of raad van bestuur-model. Zo'n laatste model zou naar onze mening leiden tot een bepaalde mate van bestuurlijke overkill. Een statutair vastgelegde twee- of driehoofdigheid van de directie zou een middenweg kunnen zijn. Vanzelfsprekend zullen de statuten op de hierboven geschetste andere invulling van de opdrachtnemersrol moeten worden aangepast.

Aanbevelingen

1. Beleg de opdrachtnemersrol bij de directie van ICTU;
2. Geef de directie, uiteraard binnen de (m.n. door de eigenaar en het toezicht gestelde) kaders, de uitvoerende bevoegdheden;
3. Overweeg, gezien de grotere verantwoordelijkheid van de directie, een uitbreiding naar een twee- of driehoofdige directie.
4. Leg bovenstaande aanbevelingen vast in de statuten.

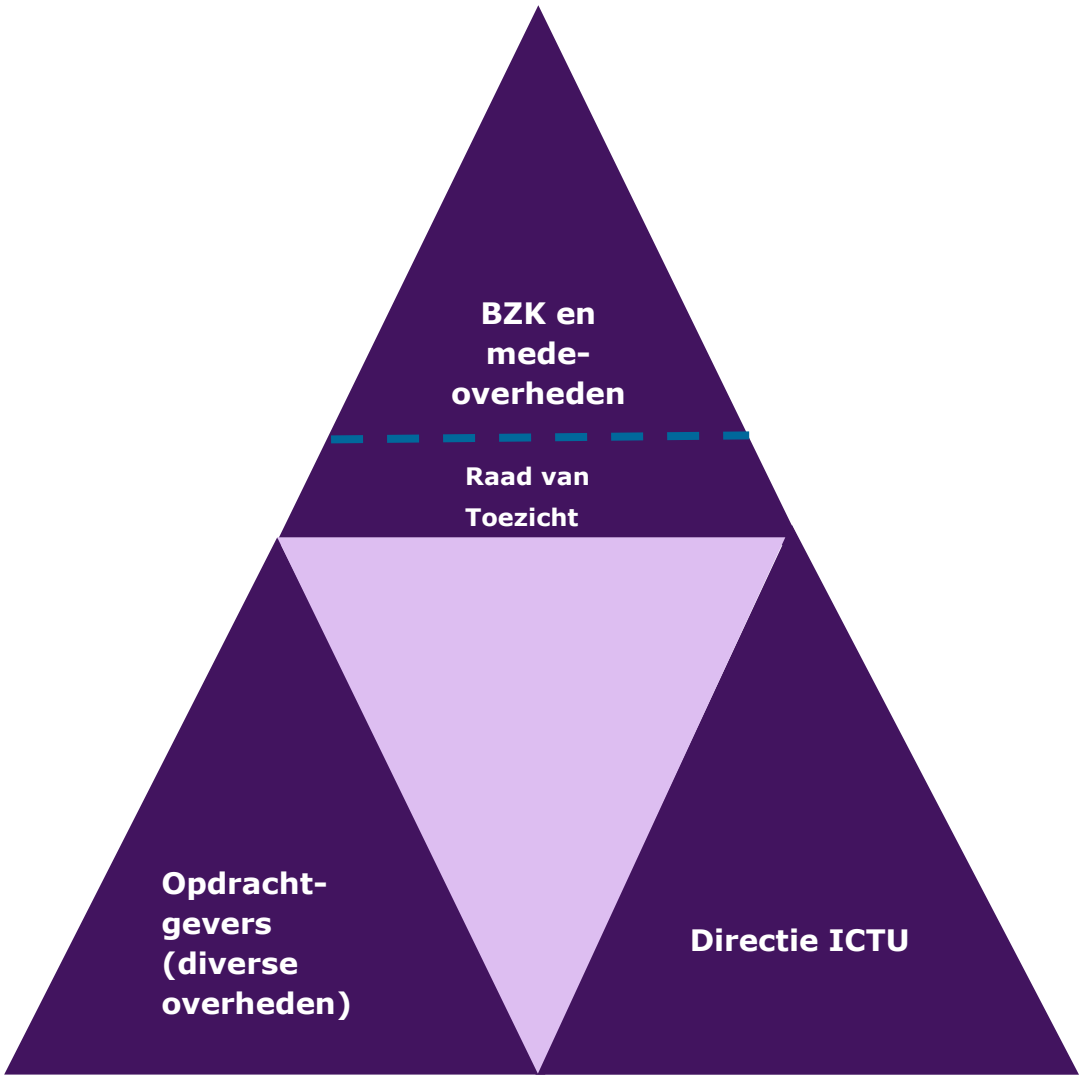
C. De relatie met de opdrachtgevers

Bij de invulling van het driehoekmodel wordt steeds vaker gewerkt met een coördinerende opdrachtgever. Gezien de diversiteit van de opdrachten en opdrachtgevers lijkt één coördinerend opdrachtgever vooral invulling te geven aan het model en minder aan de bedoeling hiervan. Opdrachtgevers, die enerzijds gebruik maken van dezelfde kennis en kunde van ICTU en anderzijds ook van dezelfde capaciteit, met elkaar in contact brengen om op transparante wijze tot een goede invulling van het projectenportfolio te komen, zou hierbij een volgende stap kunnen zijn, na het werken met domeinen dat reeds is ingericht. Na periodieke evaluatie kan bezien worden of verdere stappen hierbinnen zinvol zijn.

Aanbevelingen

Breng opdrachtgevers die gebruik maken van dezelfde kennis en kunde maar ook van capaciteit van ICTU met elkaar in contact. Dit, om met elkaar het opdrachtenportfolio te bespreken en elkaars ervaringen en kennis te benutten, maar ook om te komen tot een logische volgorde van opdrachten die zowel de opdrachtgevers helpt als ook rekening houdt met de capaciteitsplanning (kwantitatief en kwalitatief) van ICTU.

Daarnaast blijft een scherpe opdrachtformulering en een proactieve houding van de opdrachtnemer uiteraard van groot belang. Een scherpe opdrachtformulering is ook van belang om heldere afspraken te maken ten aanzien van de afbakening van de opdracht; waar en wanneer houdt de rol van ICTU op en wat is het moment van oplevering dan wel overdracht van beheer.



Streefbeeld Governance ICTU

Bijlagen

Bijlage 1 Gedragscode goed openbaar bestuur (BZK)

In juni 2009 heeft de minister van BZK de Code goed openbaar bestuur geïntroduceerd. Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van bestuurders om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. De individuele en collectieve integriteit van bestuurders is hierbij essentieel. Het doel van de code is het vergroten van de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland. Dit kan door checks and balances in te richten conform onderstaande regels:

1. Openheid en integriteit
   - Het bestuur is open en integer, zowel binnen de eigen organisatie als naar andere overheidsorganisaties.
   - Het bestuur geeft duidelijke informatie over procedures en besluiten.

2. Participatie
   - Het bestuur weet wat er leeft in de samenleving.
   - Het bestuur luistert naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan.
   - Het bestuur legt verantwoording af aan burgers over wat er met hun ideeën is gedaan.

3. Behoorlijke contacten met burgers
   - Het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie altijd te bereiken is via meerdere kanalen: de telefoon, internet en balie.
   - Het bestuur maakt duidelijk wat de burger mag verwachten.

4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
   - Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend.
   - Het bestuur neemt beslissingen die nodig zijn om deze doelen te behalen.

5. Legitimiteit
   - Het bestuur neemt alleen beslissingen en maatregelen waartoe het bevoegd is.
   - Het bestuur leeft de daarbij geldende wet- en regelgeving na.
   - Het bestuur kan alle beslissingen altijd rechtvaardigen.

6. Lerend en zelfcorrigerend vermogen
   - Het bestuur leert van fouten en andere ervaringen om de prestaties te verbeteren.
   - Het bestuur kijkt en leert van de manier van werken bij andere overheidsorganisaties.
   - Het bestuur laat zich controleren.

7. Verantwoording
   Het bestuur legt aan de omgeving verantwoording af over het beleid.

Bijlage 2 Code goed bestuur Publieke Dienstverleners (HPV)

De Code goed bestuur Publieke Dienstverleners (HPV)[36] is in 2015 opgesteld door en richt zich tot de leden binnen de groep bestuurders in de publieke dienstverlening, de Handvestgroep Publiek Verantwoorden). Het doel van de Code is om in verbinding met elkaar te zijn en van elkaar te leren, in de verscheidenheid van wettelijke taken, doelen, werkomgevingen, hulpmiddelen, organisatiestructuren, rechtsvormen en positionering ten opzichte van de maatschappij en de Rijksoverheid.

De code bestaat uit vijf kernprincipes uit het Handvest[37] en Goed Publiek Bestuur[38]: Dialoog, Bestuur, Tegenkracht, Beheersen en Verantwoorden. Zie ook in onderstaand figuur uit de Code HPV. Deze kernprincipes zijn van belang voor de vertaling naar goed en verantwoord besturen. De code kan hierdoor geïnterpreteerd worden als onderdeel van good governance.

[36] De Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, november 2015

[37] In 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend met als doel: verantwoording afleggen over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening aan de maatschappij. https://www.publiekverantwoorden.nl/tekstpagina/handvest-publiek-verantwoorden

[38]

Bijlage 3 Stichtingenkader 2015

Sinds 2005 is voor het oprichten van een overheidsstichting een stichtingenkader[39] van toepassing. ICTU is opgericht vóór de totstandkoming van dit kader en is dientengevolge niet van toepassing op ICTU. Niettemin zijn we van mening dat ICTU in het belang van de toekomstbestendigheid en wendbaarheid van de organisatie, langs de lat van het stichtingenkader gelegd zou moeten worden. Hierbij hebben we met deskundigen van de ministeries van Financiën en BZK gesproken.

https://wettenpocket.overheid.nl/portal/0ff0f42b-2a70-45b7-a9c9-3b4253b292e7/document/Kader%20voor%20Stichtingen.pdf

[39] Zie Kamerstukken II, 2005–2006, 25268, nr. 42.

Bijlage 4 Relevante wetgeving

Artikel 24a Aanbestedingswet 2012 (Richtlijn 2014/24/EU)
Er kan sprake zijn van ongelijke kansen voor ondernemers en daar ziet de aanbestedingswet op toe. Als een overheidsorganisatie bij de uitvoering van haar taken gebruik maakt van een vorm van 'inbesteding', zal getoetst moeten worden of deze conform de Aanbestedingswet 2012 geoorloofd is. Bij 'inbesteding' gaat het om publiek-publieke samenwerkingsstructuren en is onder voorwaarden toegestaan. De memorie van toelichting hierbij spreekt over voorwaarden die verbonden zijn aan de financiering en taken van de rechtspersoon, en het toezicht van de aanbestedende dienst of de rechtspersoon.

Artikel 2.24a

1. In afwijking van de artikelen 2.1 tot en met 2.6a is het bepaalde bij of krachtens deel 2 van deze wet niet van toepassing op overheidsopdrachten die door een aanbestedende dienst aan een andere rechtspersoon worden gegund, indien:
   a. de aanbestedende dienst op die rechtspersoon toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten of indien een andere rechtspersoon dan de aanbestedende dienst op die rechtspersoon toezicht uitoefent, waarbij de aanbestedende dienst toezicht houdt op de andere rechtspersoon zoals op zijn eigen diensten,
   b. meer dan 80% van de activiteiten van de gecontroleerde rechtspersoon wordt uitgeoefend in de vorm van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende dienst of door andere, door diezelfde aanbestedende dienst gecontroleerde rechtspersonen, en
   c. er geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde rechtspersoon, met uitzondering van vormen van participatie van privékapitaal die geen controle of blokkerende macht inhouden, die vereist zijn krachtens nationale regelgeving welke verenigbaar is met het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en door middel waarvan geen beslissende invloed kan worden uitgeoefend op de gecontroleerde rechtspersoon.

2. die geen controle of blokkerende macht inhouden, die vereist zijn krachtens nationale In afwijking van de artikelen 2.1 tot en met 2.6a is het bepaalde bij of krachtens deel 2 van deze wet niet van toepassing indien een gecontroleerde rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid die tevens een aanbestedende dienst is, een overheidsopdracht gunt aan de aanbestedende dienst die hem controleert of aan een andere rechtspersoon die door dezelfde aanbestedende dienst wordt gecontroleerd, mits er geen directe participatie van privékapitaal is in de rechtspersoon aan wie de overheidsopdracht wordt gegund, met uitzondering van vormen van participatie van privékapitaal regelgeving welke verenigbaar is met het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie en door middel waarvan geen beslissende invloed kan worden uitgeoefend op de gecontroleerde rechtspersoon.

3. Een aanbestedende dienst oefent op een rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, indien hij zowel op strategische doelstellingen als op belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon een beslissende invloed uitoefent.

4. Het percentage, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald op basis van de gemiddelde totale omzet of een geschikte alternatieve op activiteit gebaseerde maatstaf, zoals de kosten die door de betrokken rechtspersoon of de aanbestedende dienst zijn gemaakt met betrekking tot diensten, leveringen en werken, over de laatste drie jaren voorafgaand aan de gunning van de overheidsopdracht.

5. Indien de gemiddelde totale omzet of een geschikte alternatieve op activiteit gebaseerde maatstaf als bedoeld in het vierde lid, over de laatste drie jaren niet beschikbaar of niet langer relevant is in verband met de datum van oprichting of aanvang van de bedrijfsactiviteiten van die rechtspersoon of aanbestedende dienst of in verband met een reorganisatie van zijn activiteiten, kan door middel van bedrijfsprognoses worden aangetoond dat de berekening van de activiteit aannemelijk is.

Artikel 25h van de Mededingingswet (Markt en Overheid)
Daarnaast is de Mededingingswet aan de orde indien overheden zich op de markt begeven. De Mededingingswet voorziet in een verbod in mededingingsafspraken en misbruik van een economisch machtspositie, alsmede op vormen van concentratietoezicht gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing. Overheden zijn gehouden aan de Mededingingswet voor zover er sprake is van een economische activiteit [40] in de zin van artikel 25i van de Mededingingswet[41]. Echter, indien overheden geen economische activiteit verrichten maar activiteiten voor andere overheden ter uitvoering van de publiekrechtelijke taak verrichten, dus in het algemeen belang dan wordt volgens artikel 25h van de Mededingingswet[42] conform de gedragsregels omtrent de economische mededinging gehandeld.

---

[40] Onder een economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, dat wil zeggen in concurrentie met ondernemingen.
[41] https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2019-01-01#Hoofdstuk4a – artikel 25i.
[42] Artikel 25h (waarin de Wet Markt en Overheid is opgenomen) bepaalt dat de gedragsregels niet van toepassing zijn: '*Het verrichten van bepaalde economische activiteiten voor andere overheden ter uitvoering van de publiekrechtelijke taak (algemeen belang)*'

Bijlage 5 Lijst geïnterviewden

Namen	Functie en organisatie
Ronald Barendse	Voorzitter Bestuur ICTU, Directeur Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, plv. Directeur-Generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
André Regtop	Algemeen directeur ICTU
Wiepke Maljers	Plv. algemeen directeur en directeur Advies ICTU
Bert Kroese	Lid Bestuur – penningmeester ICTU en Plv. Directeur-Generaal CBS
Nathan Ducastel	Lid Bestuur namens VNG en directeur VNG Realisatie
Gerdien Keijzer	Lid bestuur ICTU, algemeen directeur DICTU en Plv. Secretaris-Generaal Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Marieke Wallenburg	Directeur-Generaal Overheidsorganisatie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hans van der Vlist	Voormalig voorzitter bestuur ICTU
Elly Bogerman	Voormalig algemeen directeur ICTU
Bas den Hollander	Directeur Digitale Overheid (i.o.) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Lourens Visser	CIO Rijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Chris Luigjes	Beleidsmedewerker Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken
Sanne Riezebos	Beleidsmedewerker Organisatiebeleid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DG Overheidsorganisatie - Directie Ambtenaar & Organisatie
Stijn van den Broek	Teammanager Ministerie van Economische Zaken en Klimaat Autoriteit Consument en Markt - Directie Mededinging
Frank Vergouwen	Specialistisch medewerker toezicht Ministerie van Economische Zaken en Klimaat Autoriteit Consument en Markt - Directie Mededinging
Alle leden van het ICTU bestuur	Toetsing voorlopige bevindingen

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl