

PERSOONLIJK

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2500 EA DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 7 juni 2022
betreft Wijziging governance en statuten Stichting ICTU

Geachte mevrouw Van Huffelen,

In uw brief van 6 april 2022, met kenmerk 2022-0000175128, verzoekt u om een reactie van de Algemene Rekenkamer op de voorgestelde wijzigingen in de governance en statuten van Stichting ICTU.

Zoals u in uw brief aangeeft, is er geen sprake van het oprichten van een nieuwe stichting. De voorhangprocedure die bij oprichting van toepassing is, en het voorafgaande overleg met de Algemene Rekenkamer, hoeft om die reden dan ook niet gevolgd te worden. U geeft aan dat u, gegeven de aard van de wijzigingen, deze stappen in dit geval toch wilt nemen. Wij waarderen het dat u ons in de gelegenheid stelt om op de voorgestelde wijzigingen te reageren. In deze brief geven wij u graag een aantal aandachtspunten mee.

Over het voorstel is op ambtelijk niveau reeds constructief overleg gevoerd met medewerkers van uw ministerie.

Aandachtspunten

Met de voorgestelde wijzigingen beoogt u de governance van ICTU toekomstbestendiger te maken en meer in lijn met actuele wet- en regelgeving, waaronder het aanbestedingsrecht, te brengen. U geeft ook aan dat de governance zoals beschreven in de huidige statuten niet meer strookt met de praktijk.

Wij hebben bij de voorgestelde statuten drie aandachtspunten:

- De opzet van de governance, en de rolinvulling van de minister van BZK in de praktijk;
- Ambtenaren in de raad van toezicht;
- De implicaties van een private constructie voor interbestuurlijke samenwerking.

De wijzigingen in de bevoegdheden van de minister van BZK en de grotere rol van IPO, VNG en UvW in de governance zijn niet van invloed op de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij ICTU.

Governancestructuur en rolinvulling van de minister van BZK in de praktijk

Een van de doelen van de statutenwijziging is de 'eigenaarsrol' ten aanzien van ICTU te versterken door de rijksoverheid, IPO, VNG en UvW een meer gelijkwaardige rol te geven in het toezicht op ICTU. Wij plaatsen hierbij enkele kanttekeningen.

De voorgestelde bestuursstructuur vermindert de eigen, rechtstreekse bevoegdheden van de minister van BZK ten aanzien van ICTU. Diverse bevoegdheden die in de huidige situatie zijn voorbehouden aan de minister, worden in de nieuwe situatie toebedeeld aan de minister, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen gezamenlijk. Zo is de minister op dit moment nog bevoegd om schriftelijk aan te geven welke besluiten ten aanzien van de stichting zij zelf wil nemen. Deze verstrekkende bevoegdheid vervalt in de nieuwe situatie. We vinden het belangrijk dat u bij de aanbieding van het voorstel aan de Eerste en Tweede Kamer expliciet duidelijk maakt dat de minister straks meer op afstand komt te staan en minder directe invloed kan uitoefenen op ICTU.

Verder valt ons op dat, door alle partijen gelijkelijk invloed te geven op de stichting ('mede-eigenaarschap'), de eigenaarsrol feitelijk wordt verdeeld. Het risico hierbij is dat die eigenaarsrol juist verwatert. Wie voelt zich straks bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de continuïteit van de stichting en voor eventueel ingrijpen? Dit risico wordt ons inziens nog versterkt door de keuze voor meerdere lagen in de governance-structuur van de stichting, waarbij rollen en bevoegdheden over veel organen zijn verdeeld; waaronder een raad van toezicht én een vergadering van aangesloten overheidsorganisaties. Wij vragen ons af de voorgestelde governancestructuur snelle en daadkrachtige sturing op ICTU niet eerder bemoeilijkt dan vergemakkelijkt.

Tot slot wijzen wij erop dat niet alleen de formele 'eigenaars'- /toezichtrol van belang is, maar dat het straks ook aankomt op de invulling in de praktijk. In de huidige situatie heeft de minister op papier een stevige rol bij ICTU, maar in de praktijk bemoeide de minister zich niet met benoemingen van het bestuur, heeft de minister al jaren geen aanwijzing aan ICTU gegeven, en wordt de toezichtsrol 'beperkt ingevuld', zo blijkt uit de stukken die u ons heeft toegestuurd. Voorkomen moet worden dat een dergelijke situatie zich in de nieuwe governancestructuur opnieuw voordoet.

Wij bevelen daarom aan om uw 'eigenaars' /toezichtrol verder uit te denken en expliciet te maken, vergelijkbaar met een 'toezichtsarrangement' bij rwt's en zbo's. Hierin zal onder andere moeten worden vastgelegd hoe de afstemming tussen het ministerie en de door de minister benoemde leden van de raad van toezicht vorm krijgt. Deze leden worden immers geacht toezicht te houden namens de minister.

Ambtenaren in de raad van toezicht

Een van de kwesties bij het vormgeven van de nieuwe bestuursstructuur is de vraag of er al dan niet ambtenaren worden benoemd in de raad van toezicht. In de door u meegestuurde stukken lezen wij dat opdrachtgevers van ICTU momenteel gebruik maken van een uitzondering in de aanbestedingsregels om zonder aanbesteding opdrachten aan ICTU te verstrekken. Voor behoud van deze zogeheten 'quasi-inbestedingspositie' is onder andere vereist dat de aangesloten overheidsorganisaties toezicht kunnen houden op ICTU 'als ware het hun eigen organisatie'. Dit kan er volgens de stukken toe leiden dat, als het toezicht niet (goed) ingevuld kan worden door een persoon die geen ambtenaar is, er ambtenaren plaats dienen te nemen in de raad van toezicht.¹

De Algemene Rekenkamer is in het algemeen geen voorstander van het benoemen van ambtenaren in besturen en raden van toezicht, vanwege mogelijke loyaliteitsconflicten. Ook het Stichtingenkader geeft als hoofdregel dat ambtenaren niet in het bestuur van een stichting plaatsnemen.

¹ Wij hebben niet getoetst in hoeverre met de voorgestelde wijzigingen wordt voldaan aan de voorwaarden voor inbesteding uit het aanbestedingsrecht.

Wij merken op dat het Stichtingenkader ervan uitgaat dat er alleen voor een stichting wordt gekozen als er geen nauwe betrokkenheid van de minister gewenst is. In het geval van ICTU is het doel echter nooit geweest om activiteiten op afstand van de overheid te plaatsen. Bij de oprichting van ICTU schreef de toenmalige minister van BZK aan het parlement dat ICTU gezien moet worden als een verlengstuk van samenwerkende overheidsorganisaties en beschouwd moet worden als een onderdeel van de openbare dienst.

Het uitgangspunt dat de stichting niet zelfstandig activiteiten ontplooit, maar fungeert als 'verlengstuk' van de aangesloten overheidsorganisaties, komt ook tot uiting in de voorgestelde statuten. Hierin is expliciet bepaald dat de stichting zich richt op de belangen van de aangesloten overheidsorganisaties. Zowel het bestuur als de raad van toezicht bestaat uit *vertegenwoordigers* van alle aangesloten organisaties, en de raad van toezicht is op grond van de statuten *namens* de aangesloten overheidsorganisaties verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting.

Tegen die achtergrond zien wij in dit geval geen bezwaren bij het benoemen van ambtenaren in de raad van toezicht. Hierbij is het wel belangrijk dat een ambtenaar die lid is van de raad van toezicht, niet tegelijkertijd als opdrachtgever vanuit een ministerie optreedt. Hierbij sluiten wij ons aan bij het advies van het Ministerie van Financiën, namelijk dat, indien wordt gekozen voor ambtenaren in de raad van toezicht of het bestuur van ICTU, het risico op dubbele loyaliteiten moet worden gemitigeerd.

Privaatrechtelijke vorm voor interbestuurlijke samenwerking

ICTU is opgericht als stichting. Wij constateren dat u deze organisatievorm wilt behouden. Gegeven deze keuze, delen wij twee aandachtspunten met u.

Ten eerste is ons opgevallen dat het aandeel opdrachten aan ICTU van buiten het Rijk momenteel marginaal is. Het Ministerie van Financiën wijst hier ook op in zijn advies. In de door u meegestuurde stukken wordt verwezen naar de interbestuurlijke ambities uit het Coalitieakkoord. In de stukken wordt niet duidelijk gemaakt op welke manier de nieuwe governance van ICTU bij zal dragen aan het toenemen van opdrachten van buiten het Rijk. Wij sluiten ons aan bij de opvatting van het Ministerie van Financiën dat als het aantal opdrachten van de andere organisaties niet toeneemt, dit aanleiding zou moeten zijn om de stichtingsvorm te heroverwegen. Het argument van gelijkwaardige

interbestuurlijke samenwerking valt dan immers feitelijk weg. Bij die heroverweging zou ook de doelstelling van ICTU tegen het licht kunnen worden gehouden.

Ten tweede heeft de keuze om samen te werken in een privaatrechtelijke constructie – waarbij het samenwerkingsverband niet als zelfstandig bestuursorgaan is aan te merken – consequenties voor de wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie. Diverse waarborgen en verplichtingen die voor overheidsorganisaties gelden, zijn dan niet automatisch geregeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regels voor financieel beheer, archivering en informatiebeveiliging. Het valt ons bijvoorbeeld op dat de statuten geen bepaling bevatten over een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening van de stichting. Ook de Algemene wet bestuursrecht en de Wet open overheid gelden voor een stichting als ICTU niet.

Omdat ICTU moet worden beschouwd als een onderdeel van de openbare dienst, bevelen wij aan om mogelijkheden te verkennen om relevante kaders ook van toepassing te laten zijn voor ICTU.

Tot besluit

Wij zullen een afschrift van deze brief toezenden aan de minister van BZK. Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij de stukken zoals die naar de Staten-Generaal wordt verzonden.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris