



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag
2500 EA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Onze referentie
2025-0000251775

Datum 3 december 2025
Betreft Voorhang wijziging statuten stichting Inlichtingenbureau

Geachte voorzitter,

Met deze brief start ik de voorhangprocedure van dertig (30) dagen voor het voorgenomen besluit tot wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB).¹ Dit is conform artikel 4.7, eerste lid, onderdeel a, van de Comptabiliteitswet 2016 en het Kader voor stichtingen en verenigingen. Indien ten minste een vijfde van uw Kamer binnen de termijn nadere inlichtingen vraagt, worden de statuten van de stichting niet eerder gewijzigd dan veertien dagen nadat de inlichtingen zijn verstrekt.

Aanleiding voor de statutenwijziging is het rapport Grip op gegevensuitwisseling (AEF, 2022). In dit rapport is onderzocht hoe het IB toekomstbestendig kan worden ingericht. In het rapport wordt geadviseerd om de samenwerking tussen SZW en de VNG te versterken en de governance te wijzigen van een bestuursmodel naar een Raad van Toezicht-model met een directeur-bestuurder.

Met de statutenwijziging, waarin ook de naamswijziging van het IB naar Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN) is opgenomen, wordt dit advies uitgevoerd. De gekozen vorm komt het beste tegemoet aan de wens om de interbestuurlijke positie van het IB/BIDN te behouden en tegelijkertijd de invloed van de minister en de democratische controle te vergroten. Het huidige bestuursmodel met een directeur wordt vervangen door een Raad van Toezicht van vijf leden en één directeur-bestuurder. De leden van de Raad van Toezicht worden door SZW en VNG benoemd en zien toe op het functioneren van het IB/BIDN namens deze opdrachtgevers. Daarnaast wordt de invloed van de minister vergroot: de minister wordt geconsulteerd over de strategie, keurt het jaarplan vooraf goed en moet voortaan instemmen met bepaalde financiële rechtshandelingen, zoals het aangaan van leningen. Daarmee kan de minister het IB/BIDN op een breder scala aan punten aanspreken. Naast de statutenwijziging worden de jaarstukken voortaan met de Tweede Kamer gedeeld en wordt de Tweede Kamer proactief geïnformeerd, wanneer het IB/BIDN nieuwe wettelijke taken krijgt toebedeeld. Dit draagt bij aan de democratische controle.

Het voornemen tot wijziging van de statuten is conform het stichtingenkader getoetst door het ministerie van Financiën. Daarnaast is formeel overleg gevoerd

¹ Per 1 juli jl. treedt het IB naar buiten toe op onder de naam 'Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN). Formeel wordt de naamswijziging doorgevoerd zodra de akte van statutenwijziging is gepasseerd door de notaris.

Datum
3-12-2025

Onze referentie
2025-0000251775

met de Algemene Rekenkamer (ARK) over de voorgenomen wijziging. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste punten

Zowel de Toetsingscommissie Verzelfstandiging van het ministerie van Financiën als de Algemene Rekenkamer zijn akkoord met de voorgestelde statutenwijziging van het IB/BIDN. De Toetsingscommissie Verzelfstandiging merkt op dat de wijziging leidt tot sterkere governance en meer grip voor de opdrachtgevers.

Beide instanties constateren wel dat de huidige stichtingsvorm nog niet volledig tegemoetkomt aan de wens tot meer democratische controle. Een in de adviezen genoemd alternatief is om de huidige stichtingsvorm los te laten en het IB/BIDN binnen het ministerie onder te brengen. In het AEF-rapport Grip op gegevensuitwisseling is onderzocht of de vorm van een agentschap passender zou kunnen zijn. Deze optie sluit echter niet aan bij het interbestuurlijke karakter. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid om het IB/BIDN als zbo aan te merken.

Tevens geldt dat het IB/BIDN geen bevoegdheden heeft om eenzijdige besluiten met rechtsgevolg te nemen, zoals een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat kan. Het is daarom niet gebruikelijk het IB/BIDN als zbo aan te merken. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft, bestaat er momenteel geen passend model dat een publieke organisatievorm combineert met de interbestuurlijke positie van het IB/BIDN. Daarom wordt de stichtingsvorm behouden en de aansturing binnen deze constructie versterkt.

De ARK adviseert verder te onderzoeken hoe andere wettelijke kaders voor publieke organisaties, zoals regels uit de Algemene wet bestuursrecht en financieel beheer, op het IB/BIDN kunnen worden toegepast. Wat betreft de Wet open overheid (Woo) kunnen documenten van of over het IB/BIDN via bestuursorganen zoals SZW, andere departementen en gemeenten worden opgevraagd; het IB/BIDN werkt hier in de praktijk aan mee. Over de overige wettelijke kaders en over het mogelijk ontwikkelen van een passende juridische vorm voor interbestuurlijke samenwerking zal vanuit SZW in overleg worden getreden met het ministerie van BZK.

Bij deze brief zijn de conceptakte van statutenwijziging (bijlage 1), het advies van de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (bijlage 2) en het advies van de Algemene Rekenkamer (bijlage 3) bijgevoegd. Daarnaast treft u het advies van de landsadvocaat over de niet-economische activiteiten (bijlage 4) en het advies van de landsadvocaat over quasi-inhouse (bijlage 5) aan. Een gelijkluidende brief heb ik heden gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Mariëlle Paul

dossiernummer WA/MA/85160.01

STATUTENWIJZIGING

Stichting Inlichtingenbureau

(na de statutenwijziging genaamd: *Stichting Bureau Informatiediensten Nederland*)

CONCEPT

d.d. 22 april 2025

Heden, [*], verscheen voor mij, mr. [*], notaris te 's-Gravenhage:

[*], handelend als schriftelijk gemachtigde van het bestuur van de stichting: **STICHTING INLICHTINGENBUREAU**, statutair gevestigd te gemeente 's-Gravenhage, kantoorhoudende te 3511 BT Utrecht, St.-Jacobsstraat 400, ingeschreven in het handelsregister onder nummer 27244197 (de '**Stichting**').

De verschenen persoon is door het bestuur gemachtigd om deze statutenwijziging bij notariële akte vast te leggen, waarvan blijkt uit de na te melden besluitvorming.

De verschenen persoon, handelend als gemeld, heeft het volgende verklaard:

INLEIDING

1. De statuten van de Stichting zijn voor het laatst gewijzigd bij notariële akte op zeventien januari tweeduizend zeventien verleden voor mr. F.J. Oranje, destijds notaris te 's-Gravenhage.
2. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, gehoord hebbende het bestuur van de Stichting, op [*] besloten de statuten te wijzigen. Het stuk waaruit dit blijkt, is aan deze akte gehecht (**bijslage**).

STATUTENWIJZIGING

Als gevolg van het besluit tot statutenwijziging luiden de statuten van de Stichting met onmiddellijke ingang als volgt:

STATUTEN.

Definities.

Artikel 1.

In deze statuten wordt verstaan onder:

- a. **gemeenten:**
gemeenten zoals bedoeld in de Gemeentewet alsmede samenwerkingsverbanden zoals bedoeld in Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan een of meer van dergelijke gemeenten deelnemen;
- b. **Minister:**
de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dan wel, indien dat een ander

is, de bewindspersoon die beleidsverantwoordelijkheid voor de stichting in zijn of haar portefeuille heeft;

c. **VNG:**

de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, statutair gevestigd te gemeente Den Haag;

d. **Wet- en Regelgeving:**

wetten, besluiten en regelingen op rijksniveau die betrekking hebben op (i) taken voor de stichting alsmede (ii) taken voor Gemeenten, bij de uitvoering waarvan de stichting een ondersteunende taak kan bieden ter zake de voor de uitvoering benodigde gegevensuitwisseling.

Naam en zetel.

Artikel 2.

2.1. De stichting draagt de naam: **Stichting Bureau Informatiediensten Nederland.**

2.2. Zij heeft haar zetel in de gemeente Utrecht.

Doel.

Artikel 3.

3.1. De stichting heeft ten doel:

- a. het ter uitvoering van Wet- en Regelgeving tot stand brengen van de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en derden ten behoeve van de uitoefening van hun wettelijke taken, mede door het aanbieden van informatiediensten;
- b. het verwerken en uitwisselen van bij of krachtens Wet- en Regelgeving voorgeschreven gegevens ten behoeve van gemeenten en derden ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken;
- c. de instandhouding en het beheer van elektronische voorzieningen voor de verwerking en uitwisseling van de onder sub a en sub b bedoelde gegevens;
- d. al hetgeen met het vorenstaande in de ruimste zin verband houdt of daarvoor bevorderlijk kan zijn,

waarbij de stichting zich ter zake het onder a. tot en met d. bepaalde richt op de belangen van de Minister en de VNG ter zake, een en ander in de ruimste zin des woords en met inachtneming van overige op de stichting toepasselijke wet- en regelgeving.

3.2. In het kader van haar doel draagt de stichting aldus zorg voor de verwerking van daartoe benodigde gegevens, zodat gemeenten hun taken efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. Daarmee fungeert de stichting onder meer als informatieknooppunt voor gemeenten op onder meer de gebieden 'werk en inkomen', 'schulden', 'maatschappelijke ondersteuning', 'jeugdzorg' en 'onderwijs', alsmede andere gebieden waarvoor gemeenten alsdan verantwoordelijkheid hebben, opdat gemeenten hun taken op bedoelde gebieden goed en efficiënt kunnen uitvoeren.

- 3.3. De stichting tracht haar doel te bereiken door:
- het uitvoeren van de haar bij of krachtens de Wet- en Regelgeving opgedragen taken en opdrachten die de Minister, de VNG (ten behoeve van gemeenten) haar in verband met het vorenstaande verstrekken;
 - het informeren, voorlichten en ondersteunen van gemeenten;
 - het voeren van overleg met partijen waarvan zij ten behoeve van gemeenten informatie verkrijgt;
 - het informeren van, en verlenen van adviezen aan, de Minister en de VNG over de uitvoering van haar taken en het doen van voorstellen ter verbetering;
 - het verrichten van andere taken waarvoor de Minister vooraf schriftelijke opdracht of toestemming heeft gegeven.
- 3.4. In het kader van haar doel draagt de stichting aldus ook zorg voor de taken als bedoeld in artikel 64 en 65 van de Participatiewet en artikel 62 en 63 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en daarvoor in de plaats en/of daarmee van tijd tot tijd verband houdende wet- of regelgeving.
- 3.5. De stichting beoogt niet het maken van winst.

Vermogen.

Artikel 4.

Het vermogen van de stichting wordt gevormd door:

- eenmalige of periodieke rijksbijdragen;
- eenmalige of periodieke bijdragen van de VNG (namens gemeenten), en
- overige baten.

Bestuur: samenstelling, benoeming en defungeren.

Artikel 5.

- De stichting heeft een bestuur, bestaande uit een (1) natuurlijke persoon: de directeur-bestuurder.
- De Raad van Toezicht stelt een profielschets op voor de directeur-bestuurder, rekening houdend met de aard van de stichting, haar activiteiten en de gewenste deskundigheid van de directeur-bestuurder en stelt deze profielschets vast na goedkeuring ter zake van de Minister. De profielschets wordt opgenomen in het jaarverslag van de stichting. Deze profielschets wordt periodiek geëvalueerd door de Raad van Toezicht, de Minister en de VNG, maar in ieder geval voorafgaand wanneer volgens een vacature vervuld dient te worden.
- Tot directeur-bestuurder kunnen niet worden benoemd personen die:
 - ambtenaar zijn;
 - directe belangen bij de stichting hebben, uitgezonderd een vergoeding voor de als directeur-bestuurder verrichte werkzaamheden voor de stichting;

- c. in de drie (3) jaar voorafgaande aan de benoeming een belangrijke zakelijke relatie met de stichting hebben gehad of zitting hebben gehad in de Raad van Toezicht;
 - d. in de aan de benoeming voorgaande twaalf (12) maanden tijdelijk hebben voorzien in het bestuur van, of toezicht op, de stichting;
 - e. als bestuurder verbonden zijn aan of in dienst zijn van een organisatie welke pleegt betrokken te zijn bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de stichting;
 - f. echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad zijn van een lid van de raad van toezicht;
 - g. een zodanige andere functie bekleden dat het lidmaatschap van het bestuur kan leiden tot onverenigbaarheid dan wel strijdigheid van deze functie met het belang van de stichting dan wel kan leiden tot ongewenste vermenging van belangen.
- 5.4. De directeur-bestuurder wordt met inachtneming van de profielschets benoemd door de Raad van Toezicht, na daartoe verkregen goedkeuring van de Minister. De directeur-bestuurder wordt benoemd voor bepaalde of onbepaalde tijd, vast te stellen bij de benoeming.
- 5.5. De directeur-bestuurder kan door de Raad van Toezicht worden geschorst of ontslagen. Een schorsing die niet binnen drie (3) maanden wordt gevolgd door een besluit tot ontslag, eindigt door het verloop van die termijn.
- 5.6. De directeur-bestuurder defungeert voorts:
- a. door zijn overlijden;
 - b. doordat hij failliet wordt verklaard, surseance van betaling aanvraagt of verzoekt om toepassing van de schuldsaneringsregeling als bedoeld in de Faillissementswet, dan wel een daaraan gelijk te stellen wettelijke regeling naar buitenlands recht die op de desbetreffende bestuurder van toepassing is;
 - c. door zijn ondercuratelestelling of doordat hij anderszins het vrije beheer over zijn vermogen verliest;
 - d. door zijn vrijwillig aftreden;
 - e. door zijn ontslag, verleend door de rechtbank in de gevallen in de wet voorzien.
- 5.7. Een besluit tot schorsing dan wel ontslag als in artikel 5.5 bedoeld, heeft ten minste drie vijfde (3/5e) van de uitgebrachte stemmen in een vergadering van de Raad van Toezicht waarin ten minste drie vijfde (3/5e) van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd is. Is in een vergadering van de Raad van Toezicht niet ten minste drie vijfde (3/5e) van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd, dan wordt een tweede vergadering bijeengeroepen, te houden niet eerder dan

twee (2) en niet later dan vier weken na de eerste vergadering, in welke tweede vergadering rechtsgeldig omtrent deze schorsing dan wel dit ontslag kan worden besloten met een meerderheid van ten minste drie vijfde (3/5e) van de uitgebrachte stemmen, mits in deze vergadering ten minste de helft van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd is. Bij de oproeping tot de tweede vergadering moet worden vermeld dat en waarom een besluit tot deze schorsing dan wel dit ontslag kan worden genomen in een vergadering waarin slechts de helft van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd behoeft te zijn.

- 5.8. In geval van ontstentenis of belet van de directeur-bestuurder, berust het bestuur van de stichting tijdelijk bij een of meer door de Raad van Toezicht, na consultatie ter zake van de Minister, - al dan niet uit zijn midden aan te wijzen personen.

Directeur-bestuurder: bezoldiging en bezoldigingsbeleid. Nevenfuncties.

Artikel 6.

- 6.1. De Raad van Toezicht stelt de bezoldiging en de verdere arbeidsvoorwaarden van de directeur-bestuurder vast, welke in een redelijke verhouding dient te staan tot de omvang van de organisatie van de stichting en de aard van haar werkzaamheden en dient te passen binnen de kaders van de Wet normering topinkomens en opvolgende regelingen, ook als deze wet en regelingen niet op de stichting van toepassing zijn.
- 6.2. De directeur-bestuurder draagt ervoor zorg dat werknemers en anderen die in een contractuele relatie tot de stichting staan, zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben aan de directeur-bestuurder of aan een ander daartoe - al dan niet uit zijn midden - door de Raad van Toezicht aangewezen functionaris te rapporteren over vermeende onregelmatigheden binnen de stichting van algemene, operationele en/of financiële aard. Vermeende onregelmatigheden die het functioneren van directeur-bestuurder betreffen, worden gerapporteerd aan de voorzitter van de Raad van Toezicht.
- 6.3. De directeur-bestuurder draagt zorg voor een bezoldigingsbeleid voor de medewerkers van de stichting na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van de Raad van Toezicht. Het bezoldigingsbeleid moet aansluiten bij wat passend wordt geacht als vergoeding voor vergelijkbare werkzaamheden in de publieke sector. In het bezoldigingsbeleid komen in ieder geval aan de orde (indien van toepassing):
 - a. de beloningsstructuur;
 - b. de hoogte van de vaste bezoldiging;
 - c. de toe te kennen andere variabele beloningscomponenten;
 - d. eventuele pensioenrechten;
 - e. eventuele afvloeiingsregelingen;
 - f. de prestatiecriteria die als toetssteen worden toegepast.

- 6.4. De directeur-bestuurder zal zonder de toestemming van de Raad van Toezicht geen betaalde of onbetaalde nevenfunctie aanvaarden of continueren als deze nevenfunctie, al dan niet in samenhang met andere betaalde of onbetaalde nevenfuncties, een meer dan minimale werkbelasting kan opleveren of anderszins strijdig kan zijn met de belangen van de stichting.
- 6.5. De directeur-bestuurder alsmede de leden van de Raad van Toezicht, doen opgave van hun hoofd- en nevenfuncties, waaronder bestuursfuncties, commissariaten en adviseurschappen, aan de voorzitter van de Raad van Toezicht die deze opgaves aantekent in het register van nevenfuncties. De directeur-bestuurder, maar ook de leden van de Raad van Toezicht, dienen op gelijke wijze melding te doen van zakelijke banden tussen de stichting en een andere rechtspersoon of onderneming waarbij de desbetreffende persoon – direct dan wel indirect – persoonlijk is betrokken. Vanwege de bijzondere taak van de stichting geven de directeur-bestuurder en leden van de Raad van Toezicht gegevens als hiervoor in dit lid beschreven gelijkelijk op ten aanzien van bloed- en aanverwanten in de eerste graad.
- 6.6. Op de website van de stichting worden de nevenfuncties van de directeur-bestuurder gepubliceerd.
- 6.7. De Minister en de VNG hebben te allen tijde recht op kosteloze inzage in het register van nevenfuncties. De directeur-bestuurder maakt onverwijld melding van de opname of wijziging van een nevenfunctie in het register van nevenfuncties.

Directeur-bestuurder: taak en bevoegdheden.

Artikel 7.

- 7.1. De directeur-bestuurder is belast met het besturen van de stichting. Dit houdt onder meer in dat de directeur-bestuurder verantwoordelijk is voor de realisatie van het in artikel 3 bepaalde met gebruikmaking van de strategie en de jaarplannen als bedoeld in artikel 16, onder toezicht van de Raad van Toezicht.
- 7.2. Bij de vervulling van zijn taak richt de directeur-bestuurder zich naar het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming of organisatie en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de stichting betrokken belanghebbenden af.
- 7.3. De directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's verbonden aan de activiteiten van de stichting en voor de financiering van de stichting. De directeur-bestuurder rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht bespreekt de risico's jaarlijks met de Minister en de VNG.
- 7.4. De directeur-bestuurder verschaft de Raad van Toezicht tijdig de voor de uitoefening van diens taken en bevoegdheden noodzakelijke gegevens.
- 7.5. De directeur-bestuurder is – na voorafgaande goedkeuring van de Raad van Toezicht – bevoegd te besluiten tot het aangaan van overeenkomsten tot

verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen, en – met inachtneming van artikel 7.6 onder letter c – tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt.

7.6. Aan de goedkeuring van de Minister zijn in ieder geval onderworpen de besluiten van de directeur-bestuurder, tenzij het desbetreffende besluit in het door de Minister goedgekeurde - en door de Raad van Toezicht vastgestelde - vigerende jaarplan is opgenomen, omtrent:

- a. het oprichten dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
- b. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;
- c. het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich verbindt tot zekerheidstelling met inbegrip van zekerheidstelling voor schulden van derden of waarbij deze zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
- d. het doen van aangifte tot faillissement of het aanvragen van surséance van betaling van de stichting,

met dien verstande dat de verplichting tot goedkeuring niet geldt indien en voor zover de Minister voor het desbetreffende besluit een drempelwaarde heeft vastgesteld als gevolg waarvan slechts een besluit boven die drempelwaarde aan de Minister ter voorafgaande goedkeuring moet worden voorgelegd. De Minister kan van tijd tot tijd deze drempelwaarde(s) vaststellen en zal deze schriftelijk aan de directeur-bestuurder én de Raad van Toezicht mededelen.

De Minister is ook bevoegd andere besluiten van de directeur-bestuurder aan zijn goedkeuring te onderwerpen. Deze besluiten dienen duidelijk te worden omschreven en schriftelijk aan de directeur-bestuurder te worden medegedeeld.

7.7. Aan de goedkeuring van de Raad van Toezicht zijn in ieder geval onderworpen de besluiten van de directeur-bestuurder omtrent:

- a. het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking van de stichting met andere rechtspersonen of vennootschappen indien deze samenwerking of verbreking van ingrijpende betekenis is voor de stichting alsmede het oprichten dan wel deelnemen in een rechtspersoon als bedoeld in artikel 7.6 onder a;
- b. het doen van aanmerkelijke uitgaven, die niet of niet volledig in het vigerende jaarplan zijn opgenomen en een van tijd tot tijd door de Raad van Toezicht vast te stellen bedrag te boven gaan;
- c. het wijzigen van bankrelaties van de stichting en het ter leen verstrekken van gelden, alsmede het ter leen opnemen van gelden, waaronder niet is

- begrepen het doen van opnamen ten laste van een aan de stichting verleend krediet dat door de Raad van Toezicht is goedgekeurd;
- d. het aanstellen en ontslaan van personen met een salaris of andere beloning, waarvan het bruto bedrag - met inbegrip van de werkgeverslasten en alle emolumenten meer bedraagt dan een door de Raad van Toezicht vastgesteld en aan de directie meegedeeld bedrag;
 - e. gelijktijdige beëindiging of beëindiging binnen een kort tijdsbestek van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers, of van het verbreken van een overeenkomst met een aanmerkelijk aantal personen dat als zelfstandigen of als samenwerkingsverband werkzaam is voor de stichting;
 - f. het doen van aangifte tot faillissement of het aanvragen van surséance van betaling van de stichting.

De Raad van Toezicht is ook bevoegd andere besluiten van de directeur-bestuurder aan zijn goedkeuring te onderwerpen. Deze besluiten dienen duidelijk te worden omschreven en schriftelijk aan de directeur-bestuurder te worden medegedeeld.

- 7.8. Indien zowel goedkeuring van de Raad van Toezicht als de Minister benodigd is op basis van het bepaalde in artikel 7.6 of artikel 7.7, zal eerst de goedkeuring van de Raad van Toezicht worden verzocht en na verlening daarvan zal het voorgenomen besluit tezamen met die goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister.
- 7.9. Het ontbreken van een goedkeuring als bedoeld in artikel 7.6 of artikel 7.7 tast de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de directeur-bestuurder niet aan, in tegenstelling tot het ontbreken van de goedkeuring als bedoeld in artikel 7.5.
- 7.10. De Raad van Toezicht kan in een reglement, als bedoeld in artikel 18, een nadere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder vastleggen, alsmede de wijze waarop de interne conflicten tussen beide organen worden geregeld.

Directeur-bestuurder: besluitvorming.

Artikel 8.

- 8.1. Besluiten van de directeur-bestuurder worden zoveel mogelijk schriftelijk genomen en door de directeur-bestuurder ondertekend. Indien een besluit niet schriftelijk wordt genomen, wordt dit besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift gesteld en door de directeur-bestuurder ondertekend. Deze stukken worden op eerste verzoek aan de Raad van Toezicht ter beschikking gesteld.
- 8.2. Indien de directeur-bestuurder ter zake besluitvorming een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de stichting, wordt het desbetreffende besluit genomen door de Raad van Toezicht.

- 8.3. Bij reglement als bedoeld in artikel 18.1 kan het bepaalde in dit artikel 8 nader worden uitgewerkt.

Vertegenwoordiging.

Artikel 9.

- 9.1. De directeur-bestuurder vertegenwoordigt de stichting.
- 9.2. De directeur-bestuurder kan besluiten tot het verlenen van volmacht aan derden, om de stichting binnen de grenzen van die volmacht te vertegenwoordigen.

Raad van toezicht: samenstelling, benoeming en defungeren.

Artikel 10.

- 10.1. Het toezicht op het beleid van de directeur-bestuurder en op de algemene gang van zaken in de stichting is opgedragen aan een Raad van Toezicht, bestaande uit vijf (5) natuurlijke personen, waarvan drie (3) leden A en twee (2) leden B. Een niet-voltallige Raad van Toezicht behoudt zijn bevoegdheden. In ontstane vacatures wordt zo spoedig mogelijk voorzien.
- 10.2. De Raad van Toezicht stelt een profielschets voor de Raad van Toezicht op, waarin de noodzakelijke en gewenste competenties en achtergronden van de afzonderlijke leden van de Raad van Toezicht worden beschreven. Na daartoe verkregen goedkeuring van de Minister en de VNG stelt de Raad van Toezicht de profielschets vast.
- 10.3. De leden A van de Raad van Toezicht worden met inachtneming van de profielschets benoemd door de Minister. De leden B van de Raad van Toezicht worden met inachtneming van de profielschets benoemd door de VNG.
- 10.4. Tot lid van de Raad van Toezicht kunnen niet worden benoemd personen die:
- a. ambtenaar bij een of meer gemeenten zijn en vanuit die functie zijn betrokken bij de werkzaamheden van de stichting;
 - b. directe belangen bij de stichting hebben, uitgezonderd een vergoeding voor de als lid van de Raad van Toezicht verrichte werkzaamheden voor de stichting;
 - c. in de drie (3) jaar voorafgaande aan de benoeming een belangrijke zakelijke relatie met de stichting hebben gehad of de functie van directeur-bestuurder hebben bekleed;
 - d. in de aan de benoeming voorgaande twaalf (12) maanden tijdelijk hebben voorzien in het bestuur van de stichting;
 - e. als bestuurder verbonden zijn aan of in dienst zijn van een organisatie welke pleegt betrokken te zijn bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van de stichting;
 - f. echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad zijn van de directeur-bestuurder;
 - g. een zodanige andere functie bekleden dat het lidmaatschap van de Raad van Toezicht kan leiden tot onverenigbaarheid dan wel strijdigheid van

deze functie met het belang van de stichting dan wel kan leiden tot ongewenste vermenging van belangen.

- 10.5. De Minister wijst een lid van de Raad van Toezicht aan als voorzitter. De Raad van Toezicht kan een ander lid van de Raad van Toezicht aanwijzen aan als (bestuurlijk) secretaris. De Raad van Toezicht kan zich voorts laten bijstaan door een ambtelijk secretaris.
- 10.6. Leden van de Raad van Toezicht worden benoemd voor de tijd van ten hoogste vier (4) jaren en treden af volgens een door de Minister en de VNG vast te stellen rooster van aftreden; een volgens het rooster aftredend lid van de Raad van Toezicht is onmiddellijk doch ten hoogste eenmaal herbenoembaar.
- 10.7. De bezoldiging van leden van de Raad van Toezicht bedraagt achtduizend tweehonderdvijftig euro (EUR 8.250,00) voor de voorzitter van de Raad van Toezicht en vijfduizend vijfhonderd euro (EUR 5.500,00) voor een lid. Voormelde bedragen gelden voor het jaar tweeduizend vijftientwintig en worden vervolgens jaarlijks geïndexeerd met een gelijke indexatie als toegepast wordt ter zake de vergoedingen die op basis van de Wet normering topinkomens en opvolgende regelingen kunnen worden toegekend aan de voorzitter of leden van de Raad van Toezicht, ook als deze wet en opvolgende regelingen niet op de stichting van toepassing zijn.
- 10.8. Een lid A van de Raad van Toezicht kan door de Minister worden geschorst of ontslagen. Een schorsing die niet binnen drie (3) maanden wordt gevolgd door een besluit tot ontslag, eindigt door het verloop van die termijn. Een geschorst lid van de Raad van Toezicht telt niet mee voor het bepalen van enig quorum. Een lid B van de Raad van Toezicht kan door de VNG worden geschorst of ontslagen. Een schorsing die niet binnen drie (3) maanden wordt gevolgd door een besluit tot ontslag, eindigt door het verloop van die termijn. Een geschorst lid van de Raad van Toezicht telt niet mee voor het bepalen van enig quorum.
- 10.9. Een lid van de Raad van Toezicht defungeert voorts:
 - a. door zijn overlijden;
 - b. doordat hij failliet wordt verklaard, surseance van betaling aanvraagt of verzoekt om toepassing van de schuldsaneringsregeling als bedoeld in de Faillissementswet, dan wel een daaraan gelijk te stellen wettelijke regeling naar buitenlands recht die op het betreffende lid van de Raad van Toezicht van toepassing is;
 - c. door zijn ondercuratelestelling of indien hij anderszins het vrije beheer over zijn vermogen verliest;
 - d. door zijn vrijwillig aftreden, al dan niet volgens het in artikel 10.6 bedoelde rooster;
 - e. door zijn ontslag, verleend door de rechtbank in de gevallen in de wet voorzien.

Raad van Toezicht: taakuitoefening.

Artikel 11.

- 11.1. De Raad van Toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directeur-bestuurder en op de algemene gang van zaken binnen de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie en het adviseren van de directeur-bestuurder. Daarbij vervult de Raad van Toezicht de werkgeversrol ten opzichte van de directeur-bestuurder.
- 11.2. De Raad van Toezicht is daarbij onder meer belast met de volgende taken:
 - a. het toetsen van het functioneren van de stichting en daarmee verbonden organisatie in het algemeen;
 - b. het toezicht houden op de uitvoering van de besluiten van de directeur-bestuurder;
 - c. het toezicht houden op het functioneren van het bureau als bedoeld in artikel 15;
 - d. het goedkeuren en/of nemen van de besluiten als nader omschreven in deze statuten.
- 11.3. Bij de vervulling van de in artikel 11.1 vermelde taak wegen de leden van de Raad van Toezicht de daartoe in aanmerking komende belangen van de bij de stichting betrokken belanghebbenden af.
- 11.4. De Raad van Toezicht is bevoegd alle boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de stichting in te zien; ieder lid van de Raad van Toezicht heeft te allen tijde toegang tot alle bij de stichting in gebruik zijnde ruimten en terreinen.
- 11.5. De Raad van Toezicht kan zich voor rekening van de stichting in de uitoefening van zijn taak doen bijstaan door een of meer deskundigen.
- 11.6. In geval van ontstentenis of belet van één of meer leden van de Raad van Toezicht zijn de overblijvende leden van de Raad van Toezicht met het toezicht belast.
In geval van ontstentenis of belet van alle leden van de Raad van Toezicht wordt het toezicht tijdelijk uitgeoefend door een persoon die daartoe door de Minister wordt aangewezen én een persoon die daartoe door de VNG wordt aangewezen.

Raad van Toezicht: vergaderingen, besluitvorming en tegenstrijdig belang.

Artikel 12.

- 12.1. Vergaderingen van de Raad van Toezicht worden gehouden zo dikwijls de voorzitter een vergadering bijeenroept, doch ten minste eenmaal per kwartaal. Vergaderingen worden voorts gehouden wanneer de voorzitter of ten minste twee (2) van de andere leden van de Raad van Toezicht daartoe schriftelijk en onder nauwkeurige opgave van de te behandelen punten aan de voorzitter het verzoek richten. Indien de voorzitter aan een dergelijk verzoek geen gevolg geeft in die zin dat geen vergadering wordt gehouden binnen twee (2) weken na het verzoek, zijn

de verzoekers bevoegd zelf een vergadering bijeen te roepen met inachtneming van hetgeen bij of krachtens deze statuten is bepaald.

- 12.2. De oproeping voor de vergaderingen geschiedt op een termijn van ten minste veertien (14) dagen, onder opgave van de te behandelen onderwerpen. Een lid van de Raad van Toezicht wordt opgeroepen door een langs elektronische weg toegezonden en reproduceerbaar bericht aan het adres dat door hem voor dit doel bekend is gemaakt (daaronder in elk geval begrepen: per e-mail), tenzij hij nadrukkelijk aan de voorzitter te kennen heeft gegeven oproepingen per post te willen ontvangen.
- 12.3. De vergaderingen van de Raad van Toezicht worden gehouden in Nederland, te bepalen door degene die de vergadering bijeenriep dan wel deed bijeenroepen.
- 12.4. Indien is gehandeld in strijd met het in artikel 12.2 en/of artikel 12.3 bepaalde, kan de Raad van Toezicht niettemin rechtsgeldige besluiten nemen in het geval de vergadering voltallig is en geen van de stemgerechtigde leden zich alsdan tegen besluitvorming verzet, of – wanneer de vergadering niet voltallig is – indien de ter vergadering afwezige stemgerechtigde leden vóór het tijdstip van de vergadering schriftelijk hebben verklaard zich niet tegen de besluitvorming te verzetten en ten minste drie vijfde (3/5e) van de stemgerechtigde leden aanwezig of vertegenwoordigd is.
- 12.5. Toegang tot de vergaderingen van de Raad van Toezicht hebben de leden van de Raad van Toezicht en degenen die daartoe door de voorzitter zijn uitgenodigd. Tenzij in deze statuten anders wordt bepaald, hebben geschorste leden geen toegang tot de vergadering.
- 12.6. Een lid van de Raad van Toezicht is bevoegd zich ter vergadering te doen vertegenwoordigen door een andere lid van de Raad van Toezicht. De volmacht hiertoe dient schriftelijk te zijn verleend. De volmacht tot vertegenwoordiging werkt niet privaat. Een lid van de Raad van Toezicht kan slechts één andere lid ter vergadering vertegenwoordigen.
- 12.7. Iedere lid van de Raad van Toezicht is bevoegd door middel van een elektronisch communicatiemiddel – daaronder begrepen doch niet beperkt tot telefoon- of videoconferentie – aan een vergadering deel te nemen, mits deze persoon via het elektronisch communicatiemiddel kan worden geïdentificeerd, rechtstreeks kan kennisnemen van de verhandelingen ter vergadering en – indien van toepassing – kan deelnemen aan de beraadslaging en stemming. Deze persoon wordt alsdan geacht in deze vergadering aanwezig te zijn.
- 12.8. De voorzitter van de Raad van Toezicht leidt de vergaderingen van de Raad van Toezicht. Bij zijn afwezigheid voorziet de vergadering zelf in haar leiding.
- 12.9. De voorzitter van de vergadering bepaalt de wijze waarop de stemmingen in de vergadering worden gehouden, met dien verstande dat op verzoek van een lid stemmingen over personen schriftelijk geschieden.

- 12.10. Ieder lid van de Raad van Toezicht dat niet is geschorst is bevoegd tot het uitbrengen van één stem. Voor zover in deze statuten geen grotere meerderheid is voorgeschreven, worden alle besluiten van de Raad van Toezicht genomen met volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen.
- 12.11. Tenzij in deze statuten anders wordt bepaald, kan de Raad van Toezicht slechts geldige besluiten nemen in een vergadering waarin ten minste drie vijfde (3/5e) van de leden aanwezig of vertegenwoordigd is. Is in een vergadering minder dan drie vijfde (3/5e) van de leden aanwezig of vertegenwoordigd, dan wordt een tweede vergadering bijeengeroepen, te houden niet eerder dan twee (2) en niet later dan vier (4) weken na de eerste vergadering, in welke tweede vergadering ongeacht het aantal aanwezige of vertegenwoordigde leden rechtsgeldig kan worden besloten omtrent de onderwerpen welke in de eerste vergadering op de agenda waren geplaatst doch waarover in die vergadering bij ontbreken van het quorum niet kon worden besloten. Bij de oproeping tot de tweede vergadering moet worden vermeld dat en waarom een besluit kan worden genomen onafhankelijk van het aantal ter vergadering aanwezige of vertegenwoordigde leden.
- 12.12. Het door de voorzitter van de vergadering ter vergadering uitgesproken oordeel omtrent de uitslag van een stemming is beslissend. Hetzelfde geldt voor de inhoud van een genomen besluit, voor zover werd gestemd over een niet schriftelijk vastgelegd voorstel. Wordt onmiddellijk na het uitspreken van het oordeel van de voorzitter de juistheid daarvan betwist, dan vindt een nieuwe stemming plaats, indien de meerderheid van de vergadering of, indien de oorspronkelijke stemming niet hoofdelijk of schriftelijk geschiedde, een stemgerechtigde aanwezige dit verlangt. Door deze nieuwe stemming vervallen de rechtsgevolgen van de oorspronkelijke stemming.
- 12.13. Een lid van de Raad van Toezicht neemt niet deel aan de beraadslaging en de besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de stichting.
- 12.14. Wanneer op grond van het bepaalde in artikel 12.13 geen enkel lid van de Raad van Toezicht 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 van de vergadering, dan wel het besluit buiten vergadering, 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.
- 12.15. Nadere regels omtrent de wijze van vergaderen en besluitvorming alsmede het functioneren van de Raad van Toezicht - waaronder de wijze waarop omgegaan moet worden met andere functies van een lid van de Raad van Toezicht - worden

neergelegd in een reglement van de Raad van Toezicht, op welk reglement het bepaalde in artikel 18 van toepassing is.

Raad van Toezicht: besluitvorming buiten vergadering.

Artikel 13.

Alle besluiten van de Raad van Toezicht kunnen ook op andere wijze dan in vergadering worden genomen, mits alle stemgerechtigde leden in de gelegenheid worden gesteld hun stem uit te brengen en zij allen schriftelijk hebben verklaard zich niet tegen deze wijze van besluitvorming te verzetten. Een besluit is alsdan genomen zodra de blijkens deze statuten vereiste meerderheid van de leden van de Raad van Toezicht zich schriftelijk vóór het voorstel heeft verklaard. Van een buiten vergadering genomen besluit wordt door de secretaris van de Raad van Toezicht een verslag opgemaakt, dat in de eerstvolgende vergadering wordt vastgesteld en ten blijke daarvan door de voorzitter en de notulist van die vergadering wordt ondertekend. Het aldus vastgestelde verslag wordt tezamen met de stukken als bedoeld in de eerste zin van dit artikel 13 bij de notulen van de vergaderingen van de Raad van Toezicht gevoegd.

Gemeenschappelijke vergadering van de directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht en de Minister en de VNG.

Artikel 14.

- 14.1. Ten minste eenmaal per jaar komen de directeur-bestuurder, de Raad van Toezicht, de Minister en de VNG in gemeenschappelijke vergadering bijeen ter bespreking van de algemene lijnen van het gevoerde en in de toekomst te voeren beleid.
- 14.2. Tot de bijeenroeping van een gemeenschappelijke vergadering zijn de directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht, de Minister en de VNG gelijkelijk bevoegd.
- 14.3. De gemeenschappelijke vergaderingen worden geleid door de Minister.

Bureau en medewerkers.

Artikel 15.

- 15.1. De stichting heeft een bureau ter voorbereiding en ter uitvoering van de taken en de dagelijkse werkzaamheden van de stichting, een en ander in overeenstemming met de strategie en het vigerende jaarplan van de stichting.
- 15.2. Onder toezicht van de Raad van Toezicht berust de leiding van het bureau bij de directeur-bestuurder.
- 15.3. Medewerkers van de stichting worden door de directeur-bestuurder aangesteld en kunnen door de directeur-bestuurder worden geschorst of ontslagen.
- 15.4. Ter zake de bezoldiging en de overige arbeidsvoorwaarden van de medewerkers van het bureau is het bepaalde in artikel 6.3 van toepassing.
- 15.5. Al het overige dat het bureau en de medewerkers alsmede de controlfunctie betreft, wordt bij reglement geregeld, op welk reglement het bepaalde in artikel 18 van toepassing is.

Strategie. Jaarplan. Inlichtingen.

Artikel 16.

- 16.1. De Raad van Toezicht stelt in overleg met de directeur-bestuurder de strategie op voor de stichting en de uitvoering van het in artikel 3 bepaalde. De Minister en de VNG worden gedurende het proces van de totstandkoming van (een aanpassing op) de strategie geconsulteerd opdat eventuele aandachtspunten en verwachtingen van hen betrokken worden bij (de aanpassing op) de strategie. De strategie zal ten minste gelden voor een in de strategie beschreven periode van niet meer dan vijf (5) jaar. De vastgestelde strategie wordt onverwijld na de vaststelling daarvan door de Raad van Toezicht gezonden aan de Minister en de VNG.
- 16.2. Jaarlijks stelt de Raad van Toezicht in overleg met de directeur-bestuurder voor het komende boekjaar een jaarplan vast na daartoe verkregen goedkeuring van de Minister. In het jaarplan zijn ten minste een begroting en een werkprogramma opgenomen en dient in lijn te zijn met de strategie. Het werkprogramma ziet onder meer op de werkzaamheden die de stichting het komende boekjaar beoogt te verrichten ter uitvoering van haar wettelijke taken. De Raad van Toezicht legt het ontwerp voor het jaarplan voor het einde van het lopende boekjaar aan de Minister voor ter goedkeuring. Jaarlijks, in beginsel niet langer dan twee (2) maanden voor het einde van het lopende boekjaar, bespreekt de Minister tezamen met de VNG het ontwerp van het jaarplan met de directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht en zal tevens de uitvoering van het jaarplan voor het lopende boekjaar worden geëvalueerd. Na deze vergadering kan de Raad van Toezicht het al dan niet naar aanleiding van het overleg met de Minister en de VNG door de Raad van Toezicht aangepaste ontwerp vaststellen. Het jaarplan wordt onverwijld na de vaststelling daarvan door de Raad van Toezicht gezonden aan de Minister en de VNG.
- 16.3. De directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht zullen zoveel mogelijk overeenkomstig de strategie en het laatst vastgestelde jaarplan handelen.
- 16.4. De directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht verstrekken aan de Minister en de VNG alle voor de uitoefening van hun taken en bevoegdheden uit hoofde van deze statuten en/of Wet- en Regelgeving benodigde inlichtingen, onverwijld en uit eigen beweging. Voor het verstrekken van de reguliere informatie wordt door de directeur-bestuurder in samenspraak met de Raad van Toezicht en de Minister en de VNG een informatieoverzicht vastgesteld.

Boekjaar en jaarstukken.

Artikel 17.

- 17.1. Het boekjaar van de stichting valt samen met het kalenderjaar.
- 17.2. De directeur-bestuurder is verplicht van de vermogenstoestand van de stichting en van alles betreffende de werkzaamheden van de stichting, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te

voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat daaruit te allen tijde de rechten en verplichtingen van de stichting kunnen worden gekend.

Uit de administratie dient tevens duidelijk te blijken:

- a. de aard en omvang van de (eventuele) aan de directeur-bestuurder en afzonderlijke leden van haar organen toekomende onkostenvergoedingen en vacatiegelden;
 - b. de aard en omvang van de kosten die door de stichting zijn gemaakt ten behoeve van het beheer van de stichting, alsmede de aard en omvang van de andere uitgaven van de stichting;
 - c. de aard en omvang van de inkomsten van de stichting, en
 - d. de aard en omvang van het vermogen van de stichting.
- 17.3. De directeur-bestuurder en de Raad van Toezicht stellen jaarlijks, voor vijftien maart, de jaarrekening en het bestuursverslag over het afgelopen boekjaar van de stichting op. De jaarrekening en het bestuursverslag zullen worden onderzocht door een door de Raad van Toezicht aangewezen registeraccountant of een accountant-administratieconsulent in de zin van artikel 2:393 Burgerlijk Wetboek. Deze deskundige brengt omtrent zijn onderzoek verslag uit aan de Raad van Toezicht en geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een verklaring omtrent de getrouwheid van de in de vorige volzin bedoelde stukken. Hij brengt zijn verslag ter kennis van de directeur-bestuurder. De Raad van Toezicht zendt bedoelde stukken tevens ter informatie aan de Minister en de VNG.
- 17.4. Bij de aanwijzing van de accountant als bedoeld in het vorige lid bedingt de Raad van Toezicht dat aan de Minister en de VNG desgevraagd inzicht wordt geboden in de onderzoekswerkzaamheden van die accountant.
- 17.5. De jaarrekening wordt ter vaststelling ondertekend door de directeur-bestuurder en de leden van de Raad van Toezicht; ontbreekt de ondertekening van één of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgaaf van redenen melding gemaakt. De jaarrekening wordt onverwijld na de vaststelling aan de Minister en de VNG gezonden.
- 17.6. Na vaststelling van de jaarrekening kan de Raad van Toezicht besluiten decharge te verlenen aan de directeur-bestuurder alsmede aan een of meer leden van de Raad van Toezicht.
- 17.7. De directeur-bestuurder is verplicht de in de voorgaande leden bedoelde boeken, bescheiden en andere gegevensdragers gedurende zeven jaar te bewaren.
- 17.8. De op een gegevensdrager aangebrachte gegevens, uitgezonderd de op papier gestelde balans en staat van baten en lasten, kunnen op een andere gegevensdrager worden overgebracht en bewaard, mits de overbrenging geschiedt met juiste en volledige weergave van de gegevens en deze gegevens

gedurende de volledige bewaartijd beschikbaar zijn en binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt.

Reglementen.

Artikel 18.

- 18.1. De Raad van Toezicht is bevoegd reglementen, waarin nadere regels worden gegeven over het functioneren van de stichting, inclusief, het bureau, het bestuur en het toezicht daarop, vast te stellen, te wijzigen of op te heffen.
- 18.2. Het besluit van de Raad van Toezicht tot vaststelling, wijziging en opheffing van reglementen wordt niet eerder genomen dan na consultatie ter zake van de Minister en de VNG.

Statutenwijziging.

Artikel 19.

- 19.1. De Raad van Toezicht, de directeur-bestuurder, de Minister en de VNG zijn, elk afzonderlijk, bevoegd de statuten te wijzigen. Het besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Raad van Toezicht en de Minister. Het besluit van de Raad van Toezicht tot statutenwijziging (dan wel goedkeuring van het voorgenomen besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging) is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Minister. Het besluit van de VNG tot statutenwijziging is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Minister.
- 19.2. Een besluit tot statutenwijziging van de Raad van Toezicht (en een besluit tot goedkeuring van een besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging) behoeft een meerderheid van drie vijfde (3/5e) van de uitgebrachte stemmen in een vergadering waarin ten minste drie vijfde (3/5e) van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd is. Is in een vergadering waarin een besluit tot statutenwijziging (of een besluit tot goedkeuring van een besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging) aan de orde is voormeld quorum niet aanwezig, dan wordt een tweede vergadering bijeengeroepen, te houden niet eerder dan twee (2) en niet later dan vier (4) weken na de eerste vergadering, in welke tweede vergadering rechtsgeldig kan worden besloten met een meerderheid van drie vijfde (3/5e) van de uitgebrachte stemmen, mits in deze vergadering ten minste de helft van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd is. Bij de oproeping tot de tweede vergadering moet worden vermeld dat en waarom een besluit tot statutenwijziging (of een besluit tot goedkeuring van een besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging) kan worden genomen in een vergadering waarin slechts de helft van de stemgerechtigde leden van de Raad van Toezicht aanwezig of vertegenwoordigd behoeft te zijn.

- 19.3. Bij de oproeping tot de vergadering van de Raad van Toezicht waarin een voorstel tot statutenwijziging (of een besluit tot goedkeuring van een besluit van de directeur-bestuurder tot statutenwijziging) zal worden gedaan, dient zulks steeds te worden vermeld. Tevens dient een afschrift van het voorstel, bevattende de woordelijke tekst van de voorgestelde wijziging, bij de oproeping te worden gevoegd. De termijn van de oproeping bedraagt in dit geval ten minste twee (2) weken.
- 19.4. Een statutenwijziging treedt eerst in werking nadat daarvan een notariële akte is opgemaakt. De directeur-bestuurder is bevoegd deze akte te doen verlijden.
- 19.5. De directeur-bestuurder is verplicht een authentiek afschrift van de wijziging en de gewijzigde statuten neer te leggen ten kantore van het handelsregister.

Ontbinding en vereffening.

Artikel 20.

- 20.1. De Raad van Toezicht, de directeur-bestuurder, de VNG en de Minister zijn, elk afzonderlijk, bevoegd de stichting te ontbinden. Het besluit van de directeur-bestuurder tot ontbinding is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Raad van Toezicht en de Minister. Het besluit van de Raad van Toezicht tot ontbinding is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Minister en de VNG. Het besluit van de VNG tot ontbinding is onderworpen aan de schriftelijke voorafgaande goedkeuring van de Minister.
- 20.2. Op het besluit tot ontbinding is het bepaalde in artikel 19.1, 19.2 en 19.3 van overeenkomstige toepassing.
- 20.3. Na ontbinding van de stichting geschiedt de vereffening door de directeur-bestuurder, tenzij door de rechter dan wel bij het besluit tot ontbinding één of meer andere vereffenaars zijn aangewezen.
- 20.4. De vereffenaars doen aan het handelsregister opgaaf van de ontbinding alsmede van hun optreden als zodanig en van de gegevens over henzelf die van een bestuurder worden verlangd.
- 20.5. Bij het besluit tot ontbinding wordt, als onderdeel hiervan, de bestemming van het overschot na vereffening vastgesteld, met dien verstande dat dat overschot uitsluitend ter beschikking dient te komen van de Staat der Nederlanden in overeenstemming met een besluit daartoe van de Minister ter zake. Tevens wordt bij het besluit tot ontbinding een bewaarder voor de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de ontbonden stichting aangewezen.
- 20.6. Na de ontbinding blijft de stichting voortbestaan voor zover dit tot de vereffening van haar vermogen nodig is. Gedurende de vereffening blijven de bepalingen van deze statuten zoveel mogelijk van kracht. In stukken en aankondigingen die van haar uitgaan, moeten aan de naam van de stichting worden toegevoegd de woorden "in liquidatie".

- 20.7. Na afloop van de vereffening blijven de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de ontbonden stichting gedurende zeven jaren nadat de stichting heeft opgehouden te bestaan onder berusting van de in het ontbindingsbesluit aangewezen bewaarder. Deze persoon is gehouden binnen acht dagen na het ingaan van zijn bewaarplicht zijn aanwijzing alsook zijn naam en adres ter inschrijving op te geven aan het handelsregister.

Schriftelijke communicatiemiddelen.

Artikel 21.

Onder schriftelijk wordt in deze statuten verstaan: per post, per e-mail of via enig ander gangbaar communicatiemiddel waarmee het mogelijk is tekst over te brengen.

Slotbepaling.

Artikel 22.

- 22.1. Per het moment van het van kracht worden van deze statutenwijziging:
- defungeren alle tot het moment van het van kracht worden van deze statutenwijziging in functie zijnde leden van het bestuur;
 - wordt in afwijking van het bepaalde in artikel 5.2 en artikel 5.4 als directeur-bestuurder benoemd: [*] [voor een periode van [*] jaar vanaf heden / onbepaalde tijd].
- 22.2. In afwijking van het bepaalde in artikel en 10.3 [en 10.4] worden als eerste leden van de Raad van Toezicht benoemd met de achter hun naam vermelde functie:
- [*, geboren te ** op **] in de functie van lid A, met de titel van voorzitter;
 - [*, geboren te ** op **], in de functie van lid A;
 - [*, geboren te ** op **], in de functie van lid A;
 - [*, geboren te ** op **], in de functie van lid B;
 - [*, geboren te ** op **], in de functie van lid B,
- elk voor een periode van vier (4) jaar vanaf heden, doch met inachtneming van het rooster van aftreden zoals bedoeld in artikel 10.6 [dat in afwijking van het bepaalde in dat artikel per heden is vastgesteld door [*]].
- [Opmerking VBW: Hoe zal de invulling van de raad van toezicht zijn?]**
- 22.3. Dit artikel 22, inclusief opschrift, zal na het van kracht worden van deze statutenwijziging onmiddellijk vervallen.

EINDE STATUTEN.

Bijlagen

Aan deze akte zijn [*] bijlagen gehecht.

Slot akte

Deze akte is in minuut opgemaakt en verleden te 's-Gravenhage op de datum vermeld in de aanhef van de akte.

De inhoud van deze akte is door mij, notaris, zakelijk aan de verschenen persoon meegedeeld en toegelicht. Vervolgens heb ik, notaris, de verschenen persoon gewezen op de gevolgen die uit de inhoud van de akte voortvloeien. De verschenen persoon heeft ten

slotte verklaard tijdig van de inhoud van deze akte kennis te hebben genomen, met de inhoud van deze akte in te stemmen en op volledige voorlezing daarvan geen prijs te stellen. De verschenen persoon is mij, notaris, bekend.

Deze akte is na beperkte voorlezing onmiddellijk door de verschenen persoon en mij, notaris, ondertekend.



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Directoraat-Generaal van
de Rijksbegroting**
Directie Begrotingszaken
Afdeling Besturing,
Bekostiging en Externe
Verslaggeving

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Datum 15 juli 2025
Betreft Advies wijziging Stichting Inlichtingenbureau

Ons kenmerk
2025-
Uw kenmerk

Geachte

In uw brief van 4 juni vraagt u advies over het voornemen tot wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB), hierna: het IB. Naar aanleiding van dit voornemen heeft meerdere malen overleg plaatsgevonden tussen SZW en Financiën. Het voorstel voor statutenwijzigingen t.b.v. de governance komt voort uit de wens van het parlement voor meer invloed, om zo democratische controle te borgen. Ook wil SZW een goede invulling kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik heb uw voornemen getoetst aan de normen in het Stichtingenkader. Daarbij komen de volgende elementen aan bod:

- de taken of activiteiten die de stichting gaat uitvoeren;
- het publieke belang dat de overheid wenst op te pakken;
- de verhouding tot de verantwoordelijke minister;
- de betrokkenheid van andere partijen;
- de financiering.

Daarnaast heb ik getoetst in hoeverre met deze wijzigingen tegemoet wordt gekomen aan de wens van het parlement voor meer democratische controle. Hierbij doen zich enkele dilemma's voor waar ik u graag op wil wijzen.

Ten eerste staat de stichtingsvorm op gespannen voet met de wens van de Kamer voor meer grip op het IB. De privaatrechtelijke rechtsvorm van een stichting en de invloed van de VNG beperken de ministeriële verantwoordelijkheden ten opzichte van bijvoorbeeld een situatie waarin het IB een dienstonderdeel of agentschap van SZW zou zijn. Zo valt het IB bijvoorbeeld, ook na de voorgenomen statutenwijziging, niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid.

Verder bestaat de vraag in hoeverre voldoende democratische controle is ingebouwd na de statutenwijziging. Dit blijkt ook uit het advies van de Landsadvocaat naar aanleiding van de voorgenomen statutenwijziging. De Landsadvocaat geeft aan dat niet aan het 'toezichtscriterium' van de aanbestedingswetgeving wordt voldaan. Daaruit kan afgeleid worden dat, in de juridische context van aanbesteding, de statutenwijziging niet leidt tot meer grip op het IB alsof het 'een eigen dienst van SZW en VNG is'.

Daarnaast zien we dat de interbestuurlijke stichtingsvorm en de daarbij komende verantwoordelijkheden voor SZW de begrenzing vanuit het Stichtingenkader

overschrijdt. Het Stichtingenkader pleit voor een veel beperktere rol vanuit het ministerie dan de voorgestelde statutaire bepalingen van het IB laten zien.

Gezien deze dilemma's adviseren wij u de volgende opties te overwegen:

- Indien SZW en het parlement meer belang hechten aan grotere democratische invloed op het IB, dan raden wij aan om de stichtingsvorm los te laten en het IB binnen het ministerie onder te brengen. De relatie met VNG moet dan door afstemming met het kerndepartement worden vormgegeven.
- Als de voorkeur wordt gegeven aan een formele bestuurlijke rol voor de VNG en u daarom de stichting als organisatievorm wilt behouden, dan volstaat de voorgestelde statutenwijziging betreffende de governance op dit punt. De democratische controle blijft hierbij echter ongewijzigd. In dit specifieke geval, en als er gekozen wordt voor deze vorm, is de statutenwijziging wel een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Datum
15 juli 2025

Ons kenmerk
2025-

Mijn aanbeveling is om deze overwegingen mee te nemen in de verdere vormgeving van het IB.

Met vriendelijke groet,



Directeur-Generaal Rijksbegroting



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
2500 EA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Onze referentie
2025-0000251777

Datum 3 december 2025
Betreft Voorhang wijziging statuten stichting Inlichtingenbureau

Geachte voorzitter,

Met deze brief start ik de voorhangprocedure van dertig (30) dagen voor het voorgenomen besluit tot wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB).¹ Dit is conform artikel 4.7, eerste lid, onderdeel a, van de Comptabiliteitswet 2016 en het Kader voor stichtingen en verenigingen. Indien ten minste een vijfde van uw Kamer binnen de termijn nadere inlichtingen vraagt, worden de statuten van de stichting niet eerder gewijzigd dan veertien dagen nadat de inlichtingen zijn verstrekt.

Aanleiding voor de statutenwijziging is het rapport Grip op gegevensuitwisseling (AEF, 2022). In dit rapport is onderzocht hoe het IB toekomstbestendig kan worden ingericht. In het rapport wordt geadviseerd om de samenwerking tussen SZW en de VNG te versterken en de governance te wijzigen van een bestuursmodel naar een Raad van Toezicht-model met een directeur-bestuurder.

Met de statutenwijziging, waarin ook de naamswijziging van het IB naar Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN) is opgenomen, wordt dit advies uitgevoerd. De gekozen vorm komt het beste tegemoet aan de wens om de interbestuurlijke positie van het IB/BIDN te behouden en tegelijkertijd de invloed van de minister en de democratische controle te vergroten. Het huidige bestuursmodel met een directeur wordt vervangen door een Raad van Toezicht van vijf leden en één directeur-bestuurder. De leden van de Raad van Toezicht worden door SZW en VNG benoemd en zien toe op het functioneren van het IB/BIDN namens deze opdrachtgevers. Daarnaast wordt de invloed van de minister vergroot: de minister wordt geconsulteerd over de strategie, keurt het jaarplan vooraf goed en moet voortaan instemmen met bepaalde financiële rechtshandelingen, zoals het aangaan van leningen. Daarmee kan de minister het IB/BIDN op een breder scala aan punten aanspreken. Naast de statutenwijziging worden de jaarstukken voortaan met de Tweede Kamer gedeeld en wordt de Tweede Kamer proactief geïnformeerd, wanneer het IB/BIDN nieuwe wettelijke taken krijgt toebedeeld. Dit draagt bij aan de democratische controle.

Het voornemen tot wijziging van de statuten is conform het stichtingenkader getoetst door het ministerie van Financiën. Daarnaast is formeel overleg gevoerd

¹ Per 1 juli jl. treedt het IB naar buiten toe op onder de naam 'Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN). Formeel wordt de naamswijziging doorgevoerd zodra de akte van statutenwijziging is gepasseerd door de notaris.

Datum

3-12-2025

Onze referentie

2025-0000251777

met de Algemene Rekenkamer (ARK) over de voorgenomen wijziging. Hieronder gaan wij in op de belangrijkste punten

Zowel de Toetsingscommissie Verzelfstandiging van het ministerie van Financiën als de Algemene Rekenkamer zijn akkoord met de voorgestelde statutenwijziging van het IB/BIDN. De Toetsingscommissie Verzelfstandiging merkt op dat de wijziging leidt tot sterkere governance en meer grip voor de opdrachtgevers.

Beide instanties constateren wel dat de huidige stichtingsvorm nog niet volledig tegemoetkomt aan de wens tot meer democratische controle. Een in de adviezen genoemd alternatief is om de huidige stichtingsvorm los te laten en het IB/BIDN binnen het ministerie onder te brengen. In het AEF-rapport Grip op gegevensuitwisseling is onderzocht of de vorm van een agentschap passender zou kunnen zijn. Deze optie sluit echter niet aan bij het interbestuurlijke karakter. Ditzelfde geldt voor de mogelijkheid om het IB/BIDN als zbo aan te merken.

Tevens geldt dat het IB/BIDN geen bevoegdheden heeft om eenzijdige besluiten met rechtsgevolg te nemen, zoals een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat kan. Het is daarom niet gebruikelijk het IB/BIDN als zbo aan te merken. Zoals de Algemene Rekenkamer aangeeft, bestaat er momenteel geen passend model dat een publieke organisatievorm combineert met de interbestuurlijke positie van het IB/BIDN. Daarom wordt de stichtingsvorm behouden en de aansturing binnen deze constructie versterkt.

De ARK adviseert verder te onderzoeken hoe andere wettelijke kaders voor publieke organisaties, zoals regels uit de Algemene wet bestuursrecht en financieel beheer, op het IB/BIDN kunnen worden toegepast. Wat betreft de Wet open overheid (Woo) kunnen documenten van of over het IB/BIDN via bestuursorganen zoals SZW, andere departementen en gemeenten worden opgevraagd; het IB/BIDN werkt hier in de praktijk aan mee. Over de overige wettelijke kaders en over het mogelijk ontwikkelen van een passende juridische vorm voor interbestuurlijke samenwerking zal vanuit SZW in overleg worden getreden met het ministerie van BZK.

Bij deze brief zijn de conceptakte van statutenwijziging (bijlage 1), het advies van de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (bijlage 2) en het advies van de Algemene Rekenkamer (bijlage 3) bijgevoegd. Daarnaast treft u het advies van de landsadvocaat over de niet-economische activiteiten (bijlage 4) en het advies van de landsadvocaat over quasi-inhouse (bijlage 5) aan. Een gelijklopende brief heb ik heden gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Mariëlle Paul

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

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

datum 1 oktober 2025
betreft Wijziging statuten Stichting Inlichtingenbureau; overleg o.g.v. artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016

Geachte mevrouw Paul,

Bij brief met kenmerk 2025-0000157288, gedateerd 25 juli 2025 en door ons ontvangen op 18 augustus 2025, heeft uw ambtsvoorganger verzocht om overleg als bedoeld in artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) over het voornemen tot wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB) (per 1 juli 2025 stichting Bureau InformatieDiensten Nederland genoemd).

Wij waarderen het dat u ons in de gelegenheid stelt om op de voorgenomen statutenwijziging te reageren. Van het oprichten van een nieuwe stichting is in dit geval geen sprake. De voorhangprocedure die bij oprichting van toepassing is, en het voorafgaande overleg met de Algemene Rekenkamer, zijn om die reden dan ook niet wettelijk verplicht. U handelt hiermee wel in lijn met het kabinetsbeleid, zoals vastgelegd in het Kader voor stichtingen 2024. U heeft ook aan de Tweede Kamer toegezegd dat over de aanpassing van de statuten overleg met de Algemene Rekenkamer zal plaatsvinden (Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 727).

We hebben de voorgenomen statutenwijziging beschouwd vanuit het perspectief van controle op publieke middelen en de inrichting van verantwoording en toezicht.

In deze brief geven wij u twee aandachtspunten mee bij de voorgenomen statutenwijziging:

1. Helderheid over de positie van het IB en de ministeriële verantwoordelijkheid;
2. Consequenties van de keuze om de privaatrechtelijke vorm voort te zetten.

Vervolgens gaan we kort in op de taak en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de stichting.

ons kenmerk 25004397 R
bijlage(n)

Inhoudelijke aandachtspunten

1. Helderheid over de positie van het IB en de ministeriële verantwoordelijkheid

Op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) levert en verwerkt het IB persoonsgegevens van en aan gemeenten, UWV, SVB en andere organisaties met een publieke taak op het terrein van werk en inkomen.

Het IB voert niet alleen wettelijke taken uit. Een substantieel deel van de werkzaamheden van het IB bestaat uit het ondersteunen van gemeenten bij de uitvoering van hun medebewindstaken op grond van de Wmo en de Jeugdwet. Voor deze werkzaamheden is de VNG gedelegeerd opdrachtgever namens de gemeenten. Ook voert het IB werkzaamheden uit in opdracht van de ministers van OCW en JenV, en voor waterschappen.

Toezicht minister SZW op het IB

Voor de uitvoering van de wettelijke SUWI-taken ontvangt het IB een rijksbijdrage uit de begroting SZW. Het IB is voor de uitvoering van deze taken een rechtspersoon met een wettelijk taak (rwt) als bedoeld in de CW 2016. Dit brengt met zich mee dat de minister van SZW de verantwoordelijkheid heeft om toezicht te houden op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze taken en het beheer van publieke financiële (rijks)middelen door de stichting en zich hierover te verantwoorden aan het parlement. Dit is een belangrijk onderdeel van de democratische controle.

In 2021 onderzochten wij hoe de minister van SZW in de praktijk invulling geeft aan dit uitvoeringstoezicht. Onze conclusie was dat de minister voldoende controleerde of het IB zijn werk doet en zorgvuldig met de gegevens omgaat. Maar ook concludeerden we dat de minister niet genoeg informatie had over hoe gemeenten die gegevens gebruiken en wat dat betekent voor mensen met een uitkering (Algemene Rekenkamer (2022), Rapport bij het jaarverslag Ministerie van SZW 2021).

Wij raden u aan een toezichtarrangement op te stellen, waarin onder meer wordt vastgelegd hoe het toezicht van de minister van SZW op de rwt IB is georganiseerd en welke rol andere partijen hierin hebben. Een toezichtarrangement behoort ook in te gaan op welke risico's in de uitvoering van de wettelijke taken en de bedrijfsvoering in het bijzonder aandacht krijgen in het toezicht en de verantwoording. Voorts dient te worden vastgelegd wat de wettelijke verplichtingen en aanvullende afspraken zijn over het aanleveren van verantwoordingsinformatie, en welke interventiemogelijkheden de

minister heeft en hoe hij die wil inzetten. Vastlegging hiervan geeft duidelijkheid en houvast, zowel voor uw eigen medewerkers die het toezicht uitvoeren als voor de stichting.

Het toezicht van de minister van SZW strekt zich niet uit tot de werkzaamheden die het IB in opdracht van gemeenten/VNG, andere ministers en de waterschappen uitvoert. Hierover moet het IB zich verantwoorden aan de respectievelijke opdrachtgevers. Wel moet u zich ervan vergewissen dat de uitvoering van nieuwe andere taken en opdrachten geen risico vormt voor de kwaliteit en continuïteit van de wettelijke taakuitvoering door het IB op grond van de Wet SUWI. Ook is het belangrijk dat het beheer van de publieke middelen voor de uitvoering van deze wettelijke taken gescheiden blijft van de gelden voor de andere taken en opdrachten. Zowel de huidige als de voorgestelde statuten bevatten de bepaling dat u schriftelijk toestemming moet geven als het IB nieuwe taken en opdrachten gaat uitvoeren buiten de wettelijke taakopdracht.

Gevolgen beoogde statutenwijziging voor het toezicht van de minister van SZW

In de brief met het verzoek om overleg staat dat met de statutenwijziging wordt beoogd om de aansturing van het IB te vereenvoudigen, de ministeriële verantwoordelijkheid beter te kunnen invullen en tegelijkertijd recht te doen aan de interbestuurlijke verankering van de stichting tussen het rijk en de decentrale overheden.

Met de voorgenomen statutenwijziging verandert het bestuursmodel van het IB naar een model met een raad van toezicht en een directeur-bestuurder. De wijziging van het bestuursmodel heeft geen gevolgen voor de formele positie van de minister van SZW ten aanzien van de organisatie, noch voor de verantwoordelijkheid die u als minister draagt om toezicht te houden op de uitvoering van de wettelijke taken en het beheer van de daarvoor beschikbaar gestelde publieke middelen door het IB. Wel kunnen de uitkomsten van het interne toezicht voor u daarbij een goede informatiebron zijn.

Daarnaast worden de statutaire bevoegdheden van de minister van SZW uitgebreid. Hierdoor krijgt u meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de stichting. Zo wordt u voortaan geconsulteerd over de strategie en heeft het jaarplan van de stichting straks uw voorafgaande goedkeuring. Ook kan de stichting bepaalde rechtshandelingen met financiële gevolgen, zoals het aangaan van leningen, niet meer zonder uw goedkeuring verrichten.

Interbestuurlijke positie van de stichting vraagt om heldere rolverdeling

Een deel van de nieuwe bevoegdheden die de minister van SZW krijgt, wordt in de statuten ook aan de VNG toegekend. Gezien het feit dat de werkzaamheden van het IB grotendeels ten dienste staan van gemeenten, begrijpen wij de wens om de betrokkenheid van gemeenten bij de stichting te vergroten. Het is wel belangrijk dat partijen zich goed bewust zijn van hun eigen rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van de verschillende (wettelijke en niet-wettelijke) werkzaamheden van het IB.

Daarnaast is ons inziens van belang dat ook voor het parlement duidelijk is waar uw verantwoordelijkheid ten aanzien van het IB ligt – en ook waar die ophoudt. De behoefte van de Tweede Kamer aan meer democratische controle op het IB is, zo begrijpen wij uit de parlementaire stukken, een belangrijke aanleiding om uw sturingsmogelijkheden ten aanzien van het IB aan te scherpen. Wij lezen in de toegezonden stukken niet expliciet terug welke visie de minister heeft op zijn verhouding tot de stichting. Is de bedoeling om het IB als gezamenlijk uitvoeringsorgaan te positioneren, met rechtstreekse aansturing en controle van zowel rijk als gemeenten? Of is vooral meer directe aansturing en controle op rijksniveau beoogd? Of blijft het een 'organisatie op afstand' die eigenstandig taken uitvoert binnen wettelijke kaders? Als onduidelijk is waar de minister (nog) over gaat, is ook onduidelijk waarop de controle van het parlement is gericht en hoe het parlement invloed kan uitoefenen.

Daarbij komt dat het taakveld van het IB in de afgelopen jaren sterk is verbreed. Het lijkt ons niet uitgesloten dat deze ontwikkeling zich voortzet; in de nieuwe concept statuten zijn de doelstelling en activiteiten van de stichting ruim geformuleerd. Naarmate de stichting in opdracht en/of ten behoeve van meer verschillende organisaties werkzaamheden gaat verrichten, kan op enig moment (opnieuw) de vraag opkomen welke verantwoordelijkheid de minister van SZW nog wil en kan dragen voor de organisatie als geheel. Wij bevelen u aan om bij aanbidding van uw voornemen aan het parlement expliciet aan te geven hoe u de positionering van de stichting op dit moment ziet, en hierover ook bij toekomstige ontwikkelingen met de Tweede Kamer in gesprek te blijven. In dit kader is het ook belangrijk om periodiek te evalueren wat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gekozen constructie is.

2. Consequenties van de keuze om privaatrechtelijke vorm voort te zetten

Het IB is in 2001 opgericht als een privaatrechtelijke stichting. De keuze voor deze vorm is destijds ingegeven door de wens voor een interbestuurlijke positionering van het IB, tussen Rijk en gemeenten.

Met de voorgenomen statutenwijziging maakt u de keuze om de stichtingsvorm voort te zetten. Het Ministerie van Financiën wijst in zijn advies over uw voornemen op de spanning tussen enerzijds de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm en anderzijds de behoefte aan meer overheidssturing en democratische controle op het IB. De democratische controle op het IB wijzigt met dit voornemen niet.

De keuze voor een privaatrechtelijke vorm – waarbij de organisatie niet als zelfstandig bestuursorgaan is aan te merken – heeft ook consequenties voor de wet- en regelgeving die van toepassing is. Zo valt het IB niet onder de Wet open overheid (Woo). Om dat laatste had de Tweede Kamer wel gevraagd in 2021 (motie Van Kent).

Ook diverse andere waarborgen en verplichtingen die voor overheidsorganisaties gelden, zijn niet automatisch geregeld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht en om regels voor financieel beheer, archivering en informatiebeveiliging.

Gegeven het publieke karakter van de werkzaamheden van het IB, bevelen wij aan om in ieder geval mogelijkheden te verkennen om de voornoemde relevante wettelijke kaders ook van toepassing te laten zijn voor deze organisatie en over de uitkomst van deze verkenning in gesprek te gaan met de Tweede Kamer.

In de brief met het verzoek om overleg geeft uw ambtsvoorganger aan dat externe onderzoekers hebben gekeken naar alternatieven voor de huidige stichtingsvorm, en dat deze onderzoekers hebben aanbevolen om de governance binnen de bestaande vorm aan te passen. De keuze om deze aanbeveling op te volgen, wordt in de brief niet toegelicht. Het is niet duidelijk of en hoe binnen uw ministerie nog een nadere, eigen afweging is gemaakt op dit punt.

Op welke manier publieke taken vorm krijgen, is een politieke keuze waar de Algemene Rekenkamer niet in treedt. Wij constateren dat bij interbestuurlijke samenwerking in veel gevallen uiteindelijk wordt gekozen voor de (privaatrechtelijke) stichtingsvorm. Dit lijkt niet voort te komen uit de wens om publieke taken op afstand van de overheid te positioneren, maar uit een (vermeend) gebrek aan mogelijkheden om betrokkenheid van meerdere bestuurslagen goed vorm te geven in een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit is een breder vraagstuk, dat wij ook graag onder de aandacht brengen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij sturen hem daarom een afschrift van deze brief.

Controletaak en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De voorgenomen statutenwijziging brengt geen wijziging in de bestaande onderzoekstaak en -bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij het IB.

Ook na de voorgenomen statutenwijziging kwalificeert het IB voor de uitvoering van de SUWI-taken als een rechtspersoon met een wettelijke taak. Op basis van het rwt-schap is de Algemene Rekenkamer bevoegd tot onderzoek ter plaatse op basis van artikel 7.24, onder b en artikel 7.34 van de Comptabiliteitswet 2016. Dit onderzoek kan op grond van artikel 7.25 van de Comptabiliteitswet 2016 zowel gericht zijn op oordeelsvorming over het beleid en het toezicht van de minister, als op de uitvoering van de wettelijke taken en het beheer van publieke middelen door het IB.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer bevoegd om onderzoek te doen bij het IB als ministers delen van hun administratie en bijbehorende werkzaamheden uitbesteden (artikel 7.19 CW 2016).

Ten aanzien van werkzaamheden die de stichting in opdracht van en bekostigd door gemeenten verricht, heeft de Algemene Rekenkamer geen taak en bevoegdheden. De controle hierop moet op decentraal niveau plaatsvinden.

Vervolgproces

We verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij de stukken zoals die naar de Staten-Generaal worden verzonden. Wanneer u de voorhangprocedure inzet, zullen wij deze brief tevens op onze website www.rekenkamer.nl publiceren.

Algemene Rekenkamer

president

secretaris

Notitie

voor Ministerie SZW, directie WBJA
van 
datum 5 december 2024
inzake Advies inzake activiteiten stichting Inlichtingenbureau
zaaknr 11022810

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 Momenteel worden in samenspraak tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (**SZW**), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (**VNG**) en Stichting Inlichtingenbureau (hierna ook wel genoemd: **het IB** of **de stichting**) de statuten van het IB gewijzigd naar aanleiding van een AEF-rapport.
- 1.2 U vroeg ons daarbij vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief te adviseren over de volgende vragen:
1. Is het bepleitbaar dat de activiteiten van het IB kwalificeren als niet-economische diensten van algemeen belang (**NEDAB**)?
 2. Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt: binnen welke reikwijdte zouden toekomstige activiteiten van het IB ook onder de 'NEDAB' kunnen vallen?
- 1.3 In het kader van de tweede vraag verzocht u ons om – zo mogelijk – een checklist of kader te geven waarmee duidelijk wordt wanneer sprake is van een NEDAB en wanneer dat niet het geval is. Doel hiervan is om houvast te hebben voor eventuele toekomstige situaties waarin het IB gevraagd wordt om nieuwe diensten uit te voeren.
- 1.4 Wij voldoen graag aan uw verzoek.
- 1.5 In paragraaf 2 van dit advies staan wij stil bij de activiteiten van het IB en de wijze waarop deze worden gefinancierd. Daarna behandelen wij het juridisch kader in paragraaf 3, waarbij wij diverse gezichtspunten – zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (**Hof van Justitie**) – bespreken. Vervolgens beantwoorden wij uw adviesvragen in paragraaf 4, waarbij wij nader ingaan op de vraag of de activiteiten van het IB als niet-economisch kunnen worden beschouwd.

2 Activiteiten van het IB en de wijze van financiering

Achtergrond gegevensuitwisseling tussen overheden

- 2.1 De overheid heeft van oudsher veel informatie over haar burgers. Deze informatie heeft de overheid nodig voor de uitvoering van haar taken, zoals het uitbetalen van kinderbijslag en het innen van belasting. Dat dient rechtmatig te gebeuren en daar hoort ook het houden van toezicht en het opsporen van bijvoorbeeld fraude bij. Door de voortschrijdende digitalisering is het technisch mogelijk om de diverse gegevensregistraties binnen de overheid te hergebruiken. Daardoor zijn organisaties allang niet meer beperkt tot de informatie die zij zelf hebben, maar maken ze ook gebruik van het stelsel van basisregistraties of andere data binnen de overheid.¹

Activiteiten IB

- 2.2 Het IB is – op initiatief van het ministerie van SZW in overleg met de VNG – opgericht in 2001 met als doel om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en andere overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Waar gemeenten voorheen zelf informatie bij deze instanties moesten ophalen om hun (wettelijke) taken te kunnen uitvoeren, doet het IB dit sindsdien voor hen. Het IB vervult daarmee de rol van *informatieknooppunt* voor met name gemeenten. Het IB is bij uitstek in staat om grote hoeveelheden informatie met elkaar te vergelijken en signalen te verstrekken aan alle gemeenten op een wijze die de impact op de privacy voor de burger beperkt. Hierdoor hoeven de betrokken overheidsorganisaties geen volledige inzage in de gegevens van de ander te hebben.

Voorbeeld activiteiten IB: Voor de controle in het kader van de Participatiewet kan het IB door middel van bestandskoppelingen gemeenten faciliteren. Een gemeente geeft aan welke dossiers zij gecontroleerd wil hebben, waarna het IB informatie opvraagt over de desbetreffende uitkeringsgerechtigde bij relevante bronnen. Een gemeente kan op deze manier via het IB bijvoorbeeld een signaal ontvangen zodra uit de polisadministratie van UWV blijkt dat deze inwoner loon ontvangt. Dit is een voorbeeld van het soort signalen en informatie dat het IB aan een gemeente kan geven en gebruikt wordt voor de uitvoering van de Participatiewet. Door de diverse inlichtingenverplichtingen die bij deze uitkering horen, verwerken gemeenten veel informatie om de rechtmatigheid van de uitkeringen te controleren. Het IB zorgt voor een veilige en overzichtelijke gegevensverwerking voor gemeenten.

- 2.3 Het IB vloeit voort uit de Wet SUWI en kent een wettelijke taak voor het domein Wekr en Inkomen en Schulden, maar levert daarnaast ook diensten in het kader van onder andere de Wmo en Jeugdwet, onderwijswetgeving en de Gemeentewet.²

Het IB is in de Wet SUWI aangewezen als de instelling 'die is belast met de coördinatie en dienstverlening ten behoeve van de gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van sociale zekerheid'.³

¹ Mits hier uiteraard een wettelijke grondslag voor is en voldaan is aan de andere normen die de (Uitvoeringswet) Algemene Verordening Gegevensbescherming geeft. Zie Kamerstukken II, 2020-201, 34352, nr. 215, p. 1-2.

² Voor de Wmo en Jeugdwet wordt momenteel wetgeving voorbereid waarin ook het IB wettelijk wordt verankerd, maar deze wetgeving is nog niet aangenomen.

³ Artikel 1 sub m Wet SUWI.

- 2.4 Niet voor alle taken van het IB is (vooralsnog) sprake van een wettelijke verankering. Dat neemt niet weg dat het IB alleen gegevens verwerkt als daar een wettelijke grondslag voor bestaat; als er geen wettelijke grondslag is voor de gegevensverwerking dan mogen gegevens niet verwerkt worden.⁴ Het IB is transparant over de gegevens die zij verwerkt en de wettelijke basis daarvan o.a. via de gegevensregisters en de openbare dienstencatalogus op haar website waarin per verwerking is aangegeven wat de wettelijke grondslag is, wat de doelen van de verwerking zijn, uit welke bronnen te verwerken gegevens afkomstig zijn, wie de afnemers/ontvangers ervan zijn en welke bewaartermijn wordt aangehouden.⁵
- 2.5 Het doel en de activiteiten van de stichting IB zijn vastgelegd in haar statuten. In lijn met voorgaande beschrijving, blijkt uit de statuten dat het IB ten doel heeft:⁶
- a. het ter uitvoering van wet- en regelgeving tot stand brengen van de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen overheidsorganisaties ten behoeve van de uitoefening van hun wettelijke taken, mede door het aanbieden van informatiediensten;
 - b. het verwerken en uitwisselen van bij of krachtens wet- en regelgeving voorgeschreven gegevens ten behoeve van overheidsorganisaties ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken;
 - c. de instandhouding en het beheer van elektronische voorzieningen voor de verwerking en uitwisseling van de onder sub a en sub b bedoelde gegevens;
 - d. al hetgeen met het vorenstaande in de ruimste zin verband houdt of daarvoor bevorderlijk kan zijn.
- 2.6 In het kader van haar doel draagt de stichting IB zorg voor de verzameling van daartoe benodigde gegevens, zodat overheidsorganisaties hun taken efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren. Daarmee fungeert de stichting als informatieknooppunt voor gemeenten op onder meer de gebieden 'werk en inkomen', 'schulden', 'maatschappelijke ondersteuning', 'jeugdzorg' en 'onderwijs', alsmede andere gebieden waarvoor gemeenten alsdan verantwoordelijkheid hebben, opdat gemeenten hun taken op bedoelde gebieden goed en efficiënt kunnen uitvoeren.⁷ De stichting tracht dit doel te bereiken door:
- a. het uitvoeren van de haar bij of krachtens de wet- en regelgeving opgedragen taken en opdrachten die overheidsorganisaties en VNG (namens gemeenten) haar in verband met het vorenstaande verstrekken;
 - b. het informeren, voorlichten en ondersteunen van overheidsorganisaties;
 - c. het voeren van overleg met partijen waarvan zij ten behoeve van overheidsorganisaties informatie verkrijgt;
 - d. het informeren van, en verlenen van adviezen aan, de Minister, VNG en andere opdrachtgevers over de uitvoering van haar taken en het doen van voorstellen ter verbetering;
 - e. het verrichten van andere taken waarvoor de Minister vooraf schriftelijke opdracht of toestemming heeft gegeven.

⁴ Kamerstukken II, 2020-201, 34352, nr. 215.

⁵ Zie de [Dienstencatalogus](#) op de website van het IB.

⁶ Het doel en de middelen van de stichting IB zijn vastgelegd in artikel 3 van haar huidige statuten. Dit doel en de activiteiten van de stichting worden nader uitgewerkt in de voorgenomen statutenwijziging. Wij nemen de conceptversie (d.d. 16 augustus 2024) van de statutenwijziging tot uitgangspunt voor dit advies.

⁷ Dit blijkt uit artikel 3.2 van de conceptstatuten van stichting IB.

Financiering IB

- 2.7 Wat betreft de financiering, merken wij allereerst op dat het IB een stichting is en (dus) geen winstoogmerk heeft. Daarnaast is relevant dat het IB uitsluitend wordt gefinancierd met publieke middelen.
- 2.8 Voor de uitvoering van haar wettelijke taken op grond van de Wet SUWI ontvangt het IB jaarlijks een budget van het ministerie van SZW, gebaseerd op een meerjarig financieel kader.⁸ Dit betreft circa 70-75% van de inkomstenstroom van het IB. Deze middelen worden op basis van een jaarverantwoording afgerekend. Om schommelingen in uitgaven te kunnen opvangen, kent het IB een egalisatiereserve. Als de maximale omvang van de egalisatiereserve wordt overschreden, worden de gelden teruggestort aan het ministerie van SZW voor het generale beeld. Ook beschikt het IB over een bestemmingsfonds ter financiering van grootschalige IT-investeringen. Op dit fonds kan echter uitsluitend een beroep worden gedaan na overleg met het ministerie van SZW en de VNG.
- 2.9 De VNG stelt jaarlijks een voorschot beschikbaar op de reguliere beheerkosten (en projectgelden voor extra opdrachten). Dit betreft circa 25-30% van de inkomstenstroom van het IB. In geval van onderbesteding door het IB wordt het overschot tot een maximum toegevoegd aan het bestemmingsfonds voor grootschalige IT-investeringen. Het overige wordt aan de VNG gerestitueerd. In geval van overbesteding door het IB (dat een bepaald percentage van de jaarbijdrage te buiten gaat) verstrekt de VNG een aanvullende bijdrage aan het IB. Naar wij begrijpen is er geen sprake van financiële stromen tussen het IB en individuele gemeenten.
- 2.10 Het IB ontvangt daarnaast nog enige inkomsten (<3% van de inkomstenstroom van het IB) vanuit waterschappen in het kader van de 'informatiedienst rechtmatigheidscontrole (verlenging) kwijtschelding' en van het ministerie van OCW in verband met dienstverlening ter zake voortijdige schoolverlaters.
- De overeenkomst 'beheer VSV-applicatie' tussen het IB en OCW kent een vaste vergoeding van € 118.560,00 exclusief btw. Uit de overeenkomst volgt dat dit leidt tot een bedrag van € 143.457,60 inclusief btw. Zoals wij hierna onder 3.6 e.v. toelichten, is de heffing van btw een aandachtspunt bij de vraag of al dan niet sprake is van economische activiteiten.⁹
- 2.11 Uit het Jaarverslag 2023 van het IB blijkt dat – na een toets door Baker Tilly en in overleg met de Belastingdienst over de toepasselijkheid van vennootschapsbelasting – de conclusie is dat de stichting geen voor de vennootschapsbelasting belastbare activiteiten verricht mede door toepassing van objectieve vrijstellingen.¹⁰

⁸ En in voorkomende gevallen op basis van extra opdrachten projectgelden. Vergelijk het Jaarverslag 2023 van de stichting Inlichtingenbureau.

⁹ Wij zijn niet bekend met de afspraken tussen het IB en waterschappen en zijn er dus ook niet bekend of er btw in rekening wordt gebracht.

¹⁰ Deze conclusie hebben wij niet getoetst. Dit valt buiten de scope van de onderhavige advisering.

Wij merken op dat stichtingen onderworpen zijn aan vennootschapsbelasting indien en voor zover zij een onderneming drijven.¹¹ Daarvan is – kort gezegd – sprake indien de stichting activiteiten ontplooit waarmee zij concurreert met ondernemers. Dat het IB naar het oordeel van de Belastingdienst is vrijgesteld van vennootschapsbelasting kan derhalve een aanwijzing vormen voor het niet-economische karakter van de activiteiten van het IB.¹²

3 Juridisch kader

Aanbestedingsrecht niet van toepassing op niet-economische activiteiten

- 3.1 Het aanbestedingsrecht vindt zijn grondslag in het primaire Unierecht, in het bijzonder de bepalingen van het VWEU omtrent het vrij verkeer van goederen en diensten. Dit heeft tot gevolg dat de reikwijdte van het aanbestedingsrecht – als secundair Unierecht – is begrensd tot activiteiten die onder het toepassingsbereik van het primaire Unierecht vallen. Concreet betekent dit dat het Europese aanbestedingsrecht beperkt is tot economische activiteiten. Opdrachten voor niet-economische activiteiten vallen buiten het toepassingsbereik van de aanbestedingsrichtlijn. Dit is door het Hof van Justitie bevestigd in het *ASADE*-arrest uit 2022.¹³

Wat zijn niet-economische activiteiten?

- 3.2 Het Unierecht laat de lidstaten vrij om niet-economische diensten te verrichten, te doen verrichten en te organiseren. Dit is expliciet bevestigd in artikel 2 van het 26^e Protocol 'Betreffende de diensten van algemeen belang':¹⁴

'De bepalingen van de Verdragen doen op generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.'

- 3.3 Indien sprake is van een niet-economische dienst, is deze dus niet onderworpen aan de regels inzake de interne markt en mededinging zoals neergelegd in het VWEU of specifieke EU-regelgeving zoals de aanbestedingsregels. Er hoeft daarvoor overigens geen sprake te zijn van een niet-economische dienst van *algemeen belang*, voldoende is dat er sprake is van niet-economische activiteiten.
- 3.4 Uit rechtspraak van het Hof van Justitie¹⁵ volgt dat iedere entiteit die economische activiteiten verricht, als een onderneming moet worden beschouwd.¹⁶ Dit is ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.¹⁷ Om te bepalen of een activiteit economisch of niet-economisch is, moet de aard van de activiteit worden

¹¹ Artikel 2 lid 1 sub e Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

¹² Wij zijn niet bekend met toets door Baker Tilly en de precieze overwegingen van de Belastingdienst die tot deze conclusie hebben geleid. Het lijkt raadzaam hieromtrent zo nodig navraag te doen bij het IB.

¹³ HvJ EU 14 juli 2022, ECLI:EU:C:2022:559 (C-436/20 *ASADE*), r.o. 52-61. In het *ASADE*-arrest geeft het Hof van Justitie diverse aanknopingspunten voor de vaststelling van de (niet-)economische aard van bepaalde activiteiten. De voorwaarden die gelden bij de vraag of er sprake is van economische activiteiten in de zin van het aanbestedingsrecht zijn vergelijkbaar met de voorwaarden die het Hof van Justitie heeft ontwikkeld in het staatssteunrecht zoals hierna beschreven in paragraaf 3.2 e.v. Zie ook JAAN 2022/125.

¹⁴ Protocol bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (**VEU**).

¹⁵ De hier genoemde rechtspraak van het Hof van Justitie heeft betrekking op het staatssteunrecht. Naar onze mening kunnen de gezichtspunten die het HvJ EU in dat verband heeft ontwikkeld – voor zover die gezichtspunten niet reeds geheel van overeenkomstige toepassing zijn – minst genomen als richtinggevend maatstaf worden gehanteerd in het aanbestedingsrecht.

¹⁶ HvJ EU 16 juni 1987, ECLI:EU:T:2000:290 (T-128/98 *Aéroports de Paris/Commissie*) punt 108.

¹⁷ HvJ EG 13 april 1991, ECLI:EU:C:1991:161 (zaak C-41/90 *Höfner en Elser/Macrotron*) punten 20-21.

onderzocht.¹⁸ Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit 'elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt'.¹⁹ Het moet gaan om activiteiten van industriële of commerciële aard, bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op de markt. Bepalend is dus of deze activiteiten ook door particuliere ondernemingen op een markt kunnen worden verricht, zodat de entiteit in kwestie daarmee, feitelijk of potentieel, in concurrentie treedt of zou kunnen treden. Hierbij is (onder meer) relevant wat het doel is waarmee de activiteiten worden verricht en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.²⁰ Dit kan dus verschillen van lidstaat tot lidstaat en kan ook mettertijd veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van politieke besluiten over de wijze waarop de activiteit wordt georganiseerd of gefinancierd, of als gevolg van ontwikkelingen op de markt.²¹ Verder is van belang in hoeverre de activiteit verband houdt met de taken van een overheid.²² Activiteiten in het kader van de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag hebben volgens vaste rechtspraak geen economisch karakter.²³

Uitoefening van overheidsgezag en daarmee samenhangende activiteiten
Activiteiten in het kader van de *uitoefening van overheidsgezag*²⁴ hebben geen economisch karakter. Een entiteit kan worden geacht bij haar handelen overheidsgezag uit te oefenen wanneer de betrokken activiteit tot de kerntaken van de overheid behoort of die wegens haar aard, doel en regels waaraan zij is onderworpen, met die taken verband houdt. Dit noemt het Hof van Justitie het '*connection-criterium*'. Algemeen gesproken vormen activiteiten die intrinsiek tot de overheidsprerogatieven behoren en die de overheid op zich neemt, geen economische activiteiten.

Voorbeelden van dit soort activiteiten zijn het leger, de politie²⁵ en de luchtverkeersleiding.²⁶ Een ander voorbeeld kan gevonden worden in het arrest *Diego Cali & Figli*²⁷, waarin het Hof van Justitie oordeelde dat de activiteiten van een private onderneming – die met een exclusief recht was belast om voor de havenautoriteit van Genua milieu-inspecties uit te voeren – niet-economisch van aard waren omdat de milieu-inspectie 'een taak van algemeen belang is die behoort tot de kerntaken van de staat op het gebied van bescherming van het mariene milieu'. De vergoeding die de onderneming in rekening bracht maakte een integrerend deel uit van de toezichthoudende taak.

Voor zover een overheidsinstantie een economische activiteit verricht die van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden losgekoppeld, handelt die instantie, wat die activiteit betreft, als onderneming (en is het aanbestedingsrecht dus van toepassing). Indien daarentegen die economische activiteit niet van de uitoefening van haar bevoegdheden van openbaar gezag kan worden gescheiden, hangen alle door die overheidsinstantie verrichte activiteiten samen met

¹⁸ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), punt 19.

¹⁹ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), punt 69.

²⁰ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), punt 30.

²¹ HvJ EU 17 februari 1993, ECLI:EU:C:1993:63 (Gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91 Poucet en Pistre).

²² HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), punt 72 e.v.

²³ HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:449 (C-138/11 Compass-Datenbank GmbH), punt 36.

²⁴ In de rechtspraak van het Hof van Justitie worden afwisselend de termen 'overheidsgezag', 'openbaar gezag' en de 'uitoefening van overheidsprerogatieven' gehanteerd, zonder dat daarmee een andere betekenis aan deze termen moet worden toegekend.

²⁵ Vergelijk het Besluit van de Commissie van 7 december 2011 betreffende steunmaatregel SA.32820 (2011/NN) — Verenigd Koninkrijk — Aid to Forensic Science Services (PB C 29 van 2.2.2012, blz. 4), r.o. 8.

²⁶ HvJ EU 19 januari 1994, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7 (SAT Fluggesellschaft) r.o. 27 en HvJ EU 26 maart 2009, C-113/07, ECLI:EU:C:2009:191 (SELEX Sistemi Integrati), r.o. 71.

²⁷ HvJ EU 18 maart 1997, *Diego Cali & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160

de uitoefening van deze bevoegdheden van openbaar gezag.²⁸ Dit noemt het Hof van Justitie het *separation-criterium*.

Compass-Datenbank-arrest

Ter illustratie wijzen wij op het Compass-Datenbank-arrest van het Hof van Justitie. Deze zaak had betrekking op de door lidstaat Oostenrijk bijgehouden databank met het ondernemingsregister ('Firmenbuch'). In deze databank werden gegevens opgeslagen van ondernemingen op grond van een wettelijke meldingsplicht. Lidstaat Oostenrijk verleende vervolgens tegen vergoeding inzage in de databank aan belanghebbenden. Het Hof van Justitie moest beoordelen of het verzamelen en beheren van die gegevens, alsmede het voor het publiek toegankelijk maken van die gegevens, als economische activiteit diende te worden aangemerkt.

Het Hof van Justitie oordeelde dat het verzamelen van gegevens betreffende ondernemingen op grond van een aan deze ondernemingen wettelijk opgelegde mededelingsplicht en de daaraan gekoppelde handhavingsbevoegdheden tot de uitoefening van openbaar gezag behoort en bijgevolg geen economische activiteit betreft (r.o. 40). Wat betreft het 'overeenkomstig de toepasselijke nationale wettelijke regeling voor het publiek toegankelijk maken en houden van de aldus verzamelde gegevens, hetzij via eenvoudige inzage, hetzij via de verstrekking van print-outs' oordeelde het Hof van Justitie dat dit evenmin een economische activiteit vormt, 'aangezien het bijhouden van een databank met dergelijke gegevens en het beschikbaar stellen daarvan aan het publiek activiteiten zijn die niet van het verzamelen van die gegevens kunnen worden gescheiden. Het verzamelen van die gegevens zou namelijk in grote mate zijn nut verliezen indien er geen databank werd bijgehouden waarin zij ter inzage van het publiek worden opgenomen (r.o. 41). Als de vergoeding die wordt geïnd voor het publiek beschikbaar stellen van de data wettelijk is vastgesteld (en dus niet rechtstreeks of indirect door de betrokken instantie wordt vastgesteld), heeft dit niet tot gevolg dat de activiteit als economische activiteit moet worden aangemerkt (r.o. 42).²⁹

- 3.5 Conclusie is dat ook indien sprake is van activiteiten die op zichzelf beschouwd een economisch karakter hebben (en geen verband houden met de uitoefening van overheidsgezag) en dergelijke activiteiten niet zijn los te koppelen van de activiteiten waarmee uitvoering worden gegeven aan bevoegdheden van overheidsgezag, *alle* activiteiten samenhangen met de uitoefening van overheidsgezag. Feitelijk volgen de economische activiteiten dan het niet-economische karakter van de activiteiten waarmee uitvoering wordt gegeven aan overheidsgezag.³⁰

²⁸ HvJ EU 12 juli 2012, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449 (Compass-Datenbank), r.o. 38, en HvJ EU 26 maart 2009, C-113/07, ECLI:EU:C:2009:191 (SELEX Sistemi Integrati), r.o. 72 e.v. Zie ook HvJ EU 28 september 2017, C-687/17 P (TenderNed), r.o. 44. Voor alle duidelijkheid: men komt pas aan het 'separation criterion' toe in de situatie waarbij (eerst) is geconcludeerd dat een bepaalde entiteit naast niet-economische activiteiten ook economische activiteiten uitvoert.

²⁹ Vergelijk in de context van de Wet Markt en Overheid de [analyse van de ACM](#) over de vraag of de RDW met de dienst 'online voertuiginformatie' voor particulieren en zakelijke gebruikers een economische activiteit verricht. De ACM concludeert dat het enkel verstrekken aan het publiek van deze gegevens, die de RDW in het kader van haar wettelijke taak beheert, geen economische activiteit is.

³⁰ Het connection en separation-criterium worden ook in nationale rechtspraak toegepast. Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam (11 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1954) over de huur van een huurovereenkomst tussen de gemeente Heerlen en UWV. Andere voorbeelden zijn het gratis aanbieden van de Klic-viewer door het Kadaster (College van Beroep voor het bedrijfsleven, 14 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:204) en het gratis aanbieden van de doorontwikkelde Klic-viewer en applicaties (Rechtbank Rotterdam 10 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:9563). Ook het reguleren van straatparkeren door de gemeente Veenendaal is als NEDAB aangemerkt, waarbij het CBB overigens oordeelde dat het aanbieden van 'slagboomparkeren' wel een economische activiteit is (College van Beroep voor het bedrijfsleven, 8 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:923).

- 3.6 Tevens is relevant (maar niet doorslaggevend) of voor de activiteit moet worden betaald en of er een winsttoogmerk bestaat.³¹ Daarbij is ook van belang of omzetbelasting (btw) wordt geheven op de activiteiten. De omstandigheid dat btw in rekening wordt gebracht voor bepaalde activiteiten kan namelijk een sterke indicatie opleveren dat die activiteiten ook in het kader van het Unierecht moet worden gekwalificeerd als economische activiteit. Dit lichten wij onderstaand toe.

Belastingrecht in relatie tot kwalificatie (niet-) economische activiteit

- 3.7 Zowel in het belastingrecht als het aanbestedingsrecht speelt het begrip *economische activiteit* een belangrijke rol. Dit begrip kent echter niet noodzakelijk dezelfde invulling.³² De begrippen moeten binnen hun eigen juridische context worden uitgelegd. In het kader van het belastingrecht is het begrip economische activiteit van belang om te bepalen of sprake is van een *belastingplichtige*. In het kader van het aanbestedingsrecht is het begrip van belang om vast te stellen of sprake is van een *onderneming*.

Op grond van **btw-richtlijn** 2006/112/EG³³ zijn diensten die binnen het grondgebied van een lidstaat door een als zodanig handelende belastingplichtige onder bezwarende titel worden verricht, onderworpen aan btw. Artikel 9 van deze richtlijn bepaalt: ³⁴

'1. Als „belastingplichtige” wordt beschouwd eenieder die, op ongeacht welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit. Als „economische activiteit” worden beschouwd, alle werkzaamheden van een fabrikant, handelaar of dienstverrichter, met inbegrip van de winning van delfstoffen, de landbouw en de uitoefening van vrije of daarmee gelijkgestelde beroepen. Als economische activiteit wordt in het bijzonder beschouwd de exploitatie van een lichamelijke of onlichamelijke zaak om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen.'

De Wet op de Omzetbelasting 1968 (**Wet OB**) geeft uitvoering aan de btw-richtlijn. Artikel 7 van de Wet OB 1968 bevat een definitie van het begrip 'ondernemer' en is de nationaalrechtelijk pendant van artikel 9 lid 1 btw-richtlijn. In deze definitie komt het begrip 'economische activiteit' niet voor. Desondanks speelt het ook bij de interpretatie van artikel 7 Wet OB 1968 een belangrijke rol. De Hoge Raad heeft namelijk op 2 mei 1984 beslist dat de Nederlandse wetgever geen van het begrip 'belastingplichtige' afwijkende betekenis heeft willen toekennen aan het begrip 'ondernemer' in artikel 7 Wet OB 1968. Oftewel, artikel 7 Wet OB 1968 moet richtlijnconform worden uitgelegd (ECLI:NL:HR:1984:AW8625).³⁵

- 3.8 In de aanbestedingsrechtelijke doctrine wordt niet verwezen naar het begrippenkader van de omzetbelasting en andersom evenmin. Dit laat onverlet dat het wringt als ten aanzien van één en dezelfde activiteit in het kader van de omzetbelasting zou worden aangegeven dat het een economische activiteit betreft, terwijl in aanbestedingsrechtelijke zin zou worden betoogd dat dit niet het geval is.

³¹ HvJ EU 28 september 2017, ECLI:EU:T:2017:675 (T-138/15 TenderNed), punt 58.

³² Idem W. Blokland, Omzetbelastingaspecten van ondernemingsfinanciering (FM nr. 147) 2016/I.3.2.2.

³³ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1).

³⁴ In het arrest *Lajvér* geeft het Hof van Justitie een nadere omschrijving van de rechtspraak over het begrip 'economische activiteit' zoals genoemd in artikel 9 lid 1 tweede alinea van richtlijn 2006/112 (HvJ EU van 2 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:392 (C-263/15, *Lajvér*).

³⁵ W. Blokland, Omzetbelastingaspecten van ondernemingsfinanciering (FM nr. 147) 2016/I.3.2.2.

- 3.9 Daarbij merken wij op dat het niet aan het IB zelf is om te bepalen of de door haar verrichte activiteiten 'economische activiteiten' zijn in de zin van het belastingrecht. Gelet op de autonome en uniforme uitleg van het Unierecht, is dit aan de belastinginspecteur en uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen.³⁶

4 Zijn de activiteiten van IB aan te merken als niet-economische activiteiten?

- 4.1 In deze paragraaf gaan wij nader in op de vraag of de (huidige) activiteiten van het IB als niet-economisch kunnen of moeten worden beschouwd.

- 4.2 Van geval tot geval zal moeten worden gezien of sprake is van een economische activiteit of niet. Het is van belang dat in het licht van het doel en de aard van de activiteiten die het IB ontplooit, per activiteit inhoudelijk kan worden onderbouwd dat deze niet-economische van aard is. Wanneer sprake is van niet-economische activiteiten, is de Europeesrechtelijke aanbestedingswetgeving niet van toepassing.

Antwoord op vraag 1

- 4.3 Het is aannemelijk dat de activiteiten van het IB – die primair bestaan uit het verwerken en uitwisselen van (persoons)gegevens tussen overheidsorganisaties ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken, mede door het aanbieden van informatiediensten – niet-economisch van aard zijn.
- 4.4 Hierbij is van belang dat het IB haar activiteiten niet aanbiedt op een markt. Het IB voert haar activiteiten immers uitsluitend uit ten behoeve van overheidsorganisaties en biedt haar activiteiten niet aan het publiek aan. Het IB treedt dus niet (potentieel) in concurrentie met commerciële partijen.
- 4.5 Ditzelfde geldt voor de overige activiteiten van het IB, zoals het informeren, voorlichten, adviseren en ondersteunen van overheidsorganisaties en het voeren van overleg met overheidsorganisaties.
- 4.6 Ten aanzien van de activiteiten die het IB verricht ter uitvoering van haar wettelijke taak (zie paragraaf 2.3 e.v. van dit advies), is verdedigbaar dat het IB handelt ter uitoefening van openbaar gezag, zodat dergelijke activiteiten ook om die reden kwalificeren als niet-economisch.
- 4.7 Het IB verwerkt alleen gegevens als daar een wettelijk grondslag voor bestaat; als er geen wettelijke grondslag is voor de gegevensverwerking dan mogen gegevens niet

³⁶ Een voorbeeld is de zaak die zag op leerlingenvervoer dat werd georganiseerd door de gemeente Borsele. Het Hof van Justitie oordeelde in het arrest van 12 mei 2016 in antwoord op prejudiciële vragen van de Hoge Raad (arrest van 7 november 2014, nr. 12/02683, ECLI:NL:HR:2014:3122) dat de gemeente hiermee geen economische activiteit uitoefende en derhalve niet de hoedanigheid van belastingplichtige had (C-520/14, ECLI:EU:C:2016:334, BNB 2016/186). In het arrest van 18 november 2016 oordeelde de Hoge Raad dat de gemeente gelet hierop geen recht had op een bijdrage uit het btw-compensatiefonds (arrest van 18 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2600).

verwerkt worden. Naar wij begrijpen, mág het IB haar activiteiten vanwege deze (wettelijke) restricties niet aanbieden op de markt.

- 4.8 De stichting IB staat onder (statutair) toezicht van publieke partijen.
- 4.9 Het IB voert haar werkzaamheden uit zonder winstoogmerk. Dit is niet doorslaggevend, maar telt wel mee in de beoordeling of er sprake is van economische activiteiten.
- 4.10 Daarnaast is relevant dat het IB uitsluitend wordt gefinancierd met publieke middelen. Bij onderbesteding moeten gelden door het IB worden teruggestort, terwijl bij overbesteding een aanvullende bijdrage (vanuit de VNG of het departement) mogelijk is.
- 4.11 De omstandigheid dat het IB kennelijk is vrijgesteld van vennootschapsbelasting kan een verdere aanwijzing vormen voor het niet-economische karakter van de activiteiten van het IB.
- 4.12 Daar staat tegenover staat dat – indien het IB omzetbelasting zou rekenen ten aanzien van de overige activiteiten die zij voor overheidsinstanties verricht (zoals bij opdrachten vanuit OCW en waterschappen) – dit een contra-indicatie kan zijn voor het niet-economische karakter van die activiteiten. Het wringt immers als ten aanzien van één en dezelfde activiteit in het kader van de omzetbelasting zou worden aangegeven dat het een economische activiteit betreft, terwijl in aanbestedingsrechtelijke zin zou worden betoogd dat dit niet het geval is.
- 4.13 Voor zover in incidentele gevallen IB secundaire activiteiten ontplooit die op zich genomen als economisch van aard kunnen worden aangemerkt³⁷, is het van belang dat deze aantoonbaar onlosmakelijk verbonden zijn met, en ondergeschikt zijn aan en ondersteunend voor de primaire niet-economische activiteiten van IB.

Antwoord op uw vraag 2

- 4.14 Om te bezien of eventuele toekomstige activiteiten van het IB eveneens binnen de reikwijdte van 'niet-economische activiteiten' vallen, zal van geval tot geval een beoordeling moeten worden gemaakt. De uit de rechtspraak van het Hof van Justitie ontleende gezichtspunten – zoals opgenomen in paragraaf 3 van dit advies – kunnen daarbij desgewenst als checklist of kader worden gehanteerd. Kernvraag is of sprake is van het aanbieden van goederen of diensten op een markt. Zolang dat niet het geval is, is sprake van niet-economische activiteiten.

³⁷ Naar wij begrijpen is het IB hierin beperkt omdat de minister van SZW hier toestemming voor moet geven.

Advies

voor Ministerie SZW, Directie WBJA
van Kantoor landsadvocaat
datum 24 oktober 2024
inzake Advies quasi-inhouse inzake stichting Inlichtingenbureau
zaaknr 11022810

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 Momenteel worden in samenspraak tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: **SZW**), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: **VNG**) en Stichting Inlichtingenbureau (hierna ook wel genoemd: **het IB** of **de stichting**) de statuten van het IB gewijzigd naar aanleiding van een AEF-rapport (hierna: **het AEF-rapport**).¹
- 1.2 Hierdoor rijst de vraag of de VNG (nog steeds), op basis van de nieuwe conceptstatuten, een beroep kan doen op quasi-inbesteden als bedoeld in artikel 2.24b van de Aanbestedingswet 2012. U verzocht ons hierover te adviseren.²

NB In de conceptstatuten van 16 augustus 2024 (hierna: **conceptstatuten**) worden diverse opties gepresenteerd in de vorm van geel gearceerde tekst tussen haken. Een groot deel van deze opties ziet op het uitbreiden van bevoegdheden van de VNG. In het kader van dit advies gaan wij vooralsnog uit van de voorliggende tekst van de conceptstatuten waarbij deze opties niet worden overgenomen.

- 1.3 Indien de conceptstatuten niet zodanig zijn ingericht dat een geslaagd beroep kan worden gedaan om quasi-inbesteden, verzocht u ons om te adviseren over de vraag of – en zo ja, hoe – de statuten anders ingericht zouden moeten worden om dit wel te bewerkstelligen.
- 1.4 Wij voldoen graag aan uw verzoek. In hoofdstuk 3 van dit advies behandelen wij het relevante aanbestedingsrechtelijke kader. Vervolgens passen wij in hoofdstuk 4 dit kader toe op de ontvangen conceptstatuten, waarna wij in hoofdstuk 5 met onze conclusies en aanbevelingen komen. Voor een goed begrip staan wij in hoofdstuk 2 van dit advies eerst stil bij de achtergronden van de voorgenomen statutenwijziging.

¹ 'Grip op gegevensuitwisseling', Eindrapport onderzoek naar de governance van de Stichting Inlichtingenbureau en BKWI, opgesteld door Andersson Elffers Felix, De Beleidsonderzoekers en Hooghiemstra & Partners (hierna gezamenlijk: **AEF**), d.d. 16 november 2022.

² Wij hebben in dit stadium niet onderzocht of, en in hoeverre, de diensten van het IB kwalificeren als niet-economische activiteiten die sowieso buiten de reikwijdte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen, waarmee de vraag naar quasi-inhouse opdrachtverlening irrelevant zou zijn (HvJ EU 14 juli 2022, ECLI:EU:C:2022:559 (ASADE), r.o. 61).

2 Achtergronden

- 2.1 Het IB is een stichting die in 2001 is opgericht door SZW en de VNG met als doel de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken. Het IB is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens voor werk en inkomen. Dit volgt uit de Wet SUWI en onderliggende regelgeving. Naast zijn wettelijke taak voert het IB ook taken uit in opdracht van de Staat, VNG en andere overheidsinstanties.

Motie Van Kent en AEF-rapport

- 2.2 In een Kamermotie uit 2021³ zijn zorgen geuit over de democratische controle op het IB. Een belangrijke reden daarvoor is dat het IB als stichting niet onder directe verantwoordelijkheid van de minister opereert en niet onder het toepassingsbereik van de Wet open overheid (Woo) valt. Dit vormde de aanleiding voor het AEF-rapport, waarin AEF is verzocht te adviseren over de vraag op welke wijze de governance van het IB het meest optimaal kan worden vormgegeven, rekening houdend met de huidige en toekomstige ontwikkelingen voor wat betreft rollen, taken en stakeholders.
- 2.3 Volgens AEF past een interbestuurlijke positionering – met zeggenschap voor zowel de centrale als decentrale overheden – bij het karakter van het IB als aanbieder van informatiediensten die landelijke stelselvoorzieningen levert, maar zich grotendeels op dienstverlening aan gemeenten richt. AEF concludeert dat positionering van het IB als overheidsstichting de enige rechtsvorm is die ruimte geeft om een organisatie zoals het IB expliciet ‘tussen’ Rijk en medeoverheden te positioneren.⁴

Wij hebben niet getoetst of – en zo ja, welke – (andere) rechtsvorm(en) eventueel passend zouden zijn voor het IB. Dat valt buiten de reikwijdte van dit advies.

- 2.4 AEF ziet ruimte om tegemoet te komen aan een belangrijk deel van de ervaren knelpunten. Zij beschrijft zeven verbeterstappen om de aansturing van het IB te versterken binnen de bestaande positionering, kort gezegd:
1. Versterken betrokkenheid SZW en VNG bij het IB. Door de VNG te betrekken in het gesprek tussen SZW en het IB over de continuïteit van het IB wordt de gedeelde verantwoordelijkheid (van SZW en VNG) voor de continuïteit, ontwikkeling en toekomstbestendigheid van het IB beter in de praktijk gebracht.
 2. Transitie naar een bestuursmodel met een directeur-bestuurder en een Raad van Toezicht. Hiermee wordt duidelijker dat het IB eerst en vooral uitvoerder van wettelijke taken en opdrachtnemer van SZW en VNG is.
 3. Overleg en afspraken tussen opdrachtgevers en IB over een nieuwe balans tussen de gewenste grip op het IB en de voor de taakuitoefening van het IB benodigde vrijheidsgraden.
 4. Instellen van een afnemersberaad, klantenpanel of vergelijkbaar platform.

³ Kamerstukken II, 2020-201, 26 448, nr. 660 (Motie Van Kent).

⁴ AEF-rapport, p. 6.

5. Voor alle taken die het IB uitvoert voor de Staat (ministeries) voorzien in een wettelijke verankering, als extra waarborg voor democratische legitimering.
6. Zicht van de Kamer op het IB versterken door jaarplannen en jaarverslagen aan de Kamer te sturen en de Kamer de ruimte te bieden daarover in gesprek te gaan. Daarnaast zou de minister de Kamer kunnen informeren over voorgenomen nieuwe taken voor het IB.
7. Beter informeren van de Kamer over taakuitvoering van het IB buiten het SZW-domein (voor zover die taken raken aan de verantwoordelijkheid van andere ministeries).

2.5 De minister van SZW geeft opvolging aan diverse aanbevelingen uit het AEF-rapport, onder meer door het IB om te vormen tot een organisatie met een Raad van Toezicht en een directeur-bestuurder.⁵ Dit nemen wij tot uitgangspunt in onze advisering.

Huidige feitelijke situatie

- 2.6 Op basis van de toegezonden stukken, waaronder de [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Rapport | Algemene Rekenkamer](#), het IB Jaarverslag 2023 en het IB Jaarplan 2024 hebben wij het volgende beeld bij de huidige feitelijke situatie.
- 2.7 De Staat en de VNG hebben het IB opgericht. De werkzaamheden van het IB worden in hoofdzaak gefinancierd door de Staat (circa 75%) en de VNG (circa 22%).⁶ Voor zover het gaat om de uitvoering van andere werkzaamheden dan de wettelijke taken van het IB, verlenen (diverse ministeries binnen) de Staat en de VNG opdrachten aan het IB met een beroep op de quasi-inhouse uitzondering van artikel 2.24b Aanbestedingswet. Het gaat bij dit laatste bijvoorbeeld om de navolgende opdrachten:

- Een voorbeeld van opdrachtverlening door **de Staat** is de overeenkomst inzake het beheer van de applicatie voor Voortijdige Schoolverlaters (VSV) vanuit OCW en de opdracht ter ondersteuning van gemeenten bij de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) vanuit J&V. Naar wij begrijpen heeft het IB in opdracht van SZW een projectorganisatie ingericht die kan op- en afschalen teneinde flexibel te kunnen zijn.⁷
- Met **de VNG** heeft het IB een Raamovereenkomst 'Exploitatie Informatiediensten' afgesloten. Per specifieke taakstelling/beleidsterrein sluiten de VNG en het IB Nadere Overeenkomsten. Dit kunnen nadere overeenkomsten zijn die gericht zijn op het projectmatig ontwikkelen van een informatiedienst die verband houdt met door gemeenten uit te voeren (wettelijke) taken, of op de exploitatie van een reeds ontwikkelde informatiedienst. Een voorbeeld hiervan is de nadere overeenkomst voor 'Exploitatie informatiediensten Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet'.
- Naar u aangaf is er **geen** sprake van eigenstandige opdrachten tussen **individuele gemeenten** en het IB.⁸ Wel voeren het IB en gemeenten gesprekken over de

⁵ Kamerstukken II, 2023-2024, 26 448, nr. 727, Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen d.d. 25 september 2023.

⁶ Uit de resultatenrekening van het IB (Jaarverslag 2023, p. 31) blijkt dat – indien de vrijval van de egaliseringsrekening niet wordt meegenomen als baten – de rijksbijdrage € 15.992.000 bedroeg, de bijdrage van de VNG € 4.540.860 en er € 586.699 overige baten (circa 3%) in 2023 werden ontvangen.

⁷ Verantwoordingsonderzoek 2021 SZW, p.38.

⁸ Wij merken op dat uit een aantal stukken het tegendeel lijkt te volgen. De tekst van het AEF-rapport en het jaarverslag (2023) van het IB zijn op dit punt niet geheel eenduidig; deze zouden zo gelezen kunnen worden dat wél sprake is van opdrachten tussen het IB en gemeenten. Zo wordt in het AEF-rapport (p.3) opgemerkt dat "[...] het IB taken uit[voert] in opdracht van de VNG en gemeenten." Ook de schema's die zijn opgenomen op pagina 3 en 75 van het AEF-rapport duiden op een opdrachtrelatie tussen het IB en gemeenten. In het IB Jaarverslag 2023 is vermeld dat "Dienstverlening aan gemeenten nu nog op basis van

dienstverlening van het IB. Dit kan leiden tot aanpassingen in de dienstverlening (bijvoorbeeld over hoe een dashboard wordt gepresenteerd aan de gemeente), maar dat zijn geen eigenstandige opdrachten.

- Het IB ondersteunt **waterschappen** bij de kwijtschelding van waterschapsbelasting. In 2023 maakten alle 21 waterschappen gebruik van deze dienst van het IB.⁹ Naar wij begrijpen betreft dit circa 1% van de omzet van het IB.

Uitgangspunten beoogde statutaire toezichtrelatie IB

- 2.8 Wij nemen in dit advies tot uitgangspunt dat de VNG zelf een aanbestedende dienst (publiekrechtelijke instelling) is in de zin van artikel 1.1 Aanbestedingswet. Dit hebben wij niet onderzocht omdat die vraag buiten de reikwijdte van ons advies valt.

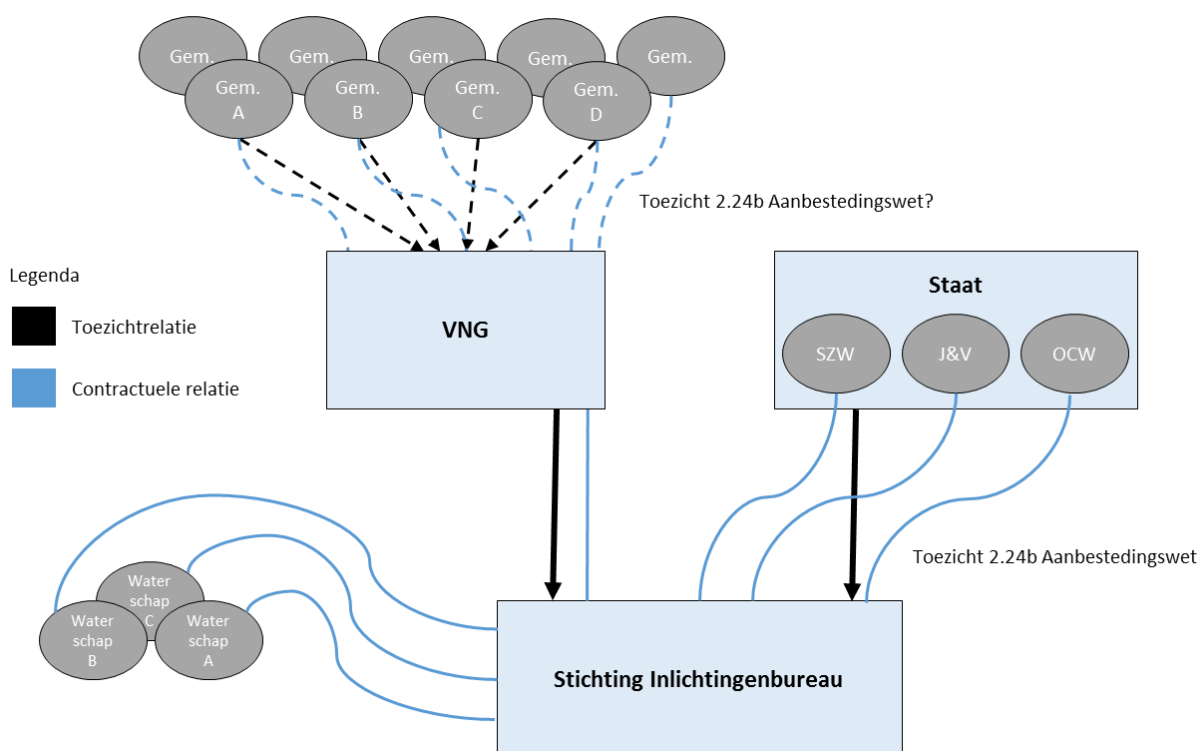
Wij raden aan om dit – zo nodig – nader te onderzoeken, nu kwalificatie van de VNG als aanbestedende dienst randvoorwaardelijk is voor een geslaagd beroep op de quasi-inhouse uitzondering, aangezien art. 2.24b lid 1 sub a Aanbestedingswet vereist dat de toezichthoudende entiteiten *aanbestedende diensten* zijn, en tevens omdat niet aan het merendeelcriterium van art. 2.24b lid 1 sub b Aanbestedingswet wordt voldaan indien financiering door de VNG zou moet worden aangemerkt als financiering door derden (namelijk financiering door anderen dan de controlerende aanbestedende diensten). Mocht onverhoopt blijken dat de VNG géén aanbestedende dienst is, dan heeft dit dus tot gevolg dat de Staat geen beroep zal kunnen doen op quasi-inhouse opdrachtverlening aan het IB. De VNG zal in die situatie sowieso niet hoeven aanbesteden, zodat het voor haar niet relevant is of wordt voldaan aan de quasi-inhouse voorwaarden.

- 2.9 Schematisch kan de opzet van het IB als volgt worden weergegeven, waarbij de zwarte pijlen duiden op een (beoogde) statutaire toezichtrelatie in de zin van artikel 2.24b Aanbestedingswet en de blauwe lijnen duiden op een contractuele relatie.

Ook de vraag of de VNG kwalificeert als een quasi-inhouse entiteit van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten valt buiten de reikwijdte van dit advies. Bepalend is of de gemeenten feitelijk, effectief gezamenlijk toezicht uitoefenen op de VNG (art. 2.24b Aanbestedingswet). Dit hebben wij niet onderzocht. Daarom is de relatie tussen gemeenten en VNG met gestippelde zwarte pijlen aangegeven in onderstaand schema. Ons is niet duidelijk of er materieel (eventueel) sprake is van opdrachten vanuit de gemeenten aan de VNG. Dit is met gestippelde blauwe lijnen aangegeven.

verwerkersovereenkomsten met gemeenten [plaatsvindt].” Dit is een aandachtspunt indien individuele gemeenten toch – met een beroep op de quasi-inhouse uitzondering – onderhands opdrachten aan het IB zouden willen verstrekken. In dat kader zal ook de vraag moeten worden beantwoord of de VNG een quasi-inhouse entiteit is van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten. Dat gaat de reikwijdte van dit advies te buiten.

⁹ IB Jaarverslag 2023, p.15.



- 2.10 Om te kunnen beoordelen of een geslaagd beroep kan worden gedaan op quasi-inhouse opdrachtverlening aan de stichting, staan wij in hoofdstuk 3 nader stil bij de aanbestedingsrechtelijke voorwaarden die daaraan gesteld worden.

3 Juridisch kader: quasi inhouse uitzondering

3.1 Inleiding

- 3.1.1 Het aanbestedingsrecht is van toepassing op 'overheidsopdrachten', dat wil zeggen schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten.¹⁰ Uitgangspunt is dat (ook) overheidsopdrachten tussen twee aanbestedende diensten moeten worden aanbesteed indien de waarde van de opdracht de toepasselijke drempelwaarde overschrijdt.¹¹

- 3.1.2 Het Hof van Justitie EU (**HvJ EU**) heeft echter enkele – restrictief uit te leggen – uitzonderingen op dit uitgangspunt aangenomen, waaronder de zogenoemde quasi-inhouse uitzondering. Dit leerstuk is inmiddels gecodificeerd in de aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU en de nationale Aanbestedingswet.¹²

¹⁰ Uit jurisprudentie van het HvJ EU blijkt dat alleen activiteiten van economische aard voorwerp kunnen zijn van een 'overheidsopdracht'. Niet-economische activiteiten vallen buiten de reikwijdte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen (HvJ EU 14 juli 2022, ECLI:EU:C:2022:559 (ASADE), r.o. 61).

¹¹ HvJ EU 18 november 1999, C-107/98 (Teckal), r.o. 42.

¹² Artikel 12 richtlijn 2014/24/EU en artikelen 2.24a en 2.24b Aanbestedingswet.

3.1.3 Het is voor aanbestedende diensten mogelijk om onderhands overheidsopdrachten te verstrekken aan een andere (privaatrechtelijke) rechtspersoon – het IB – indien cumulatief aan de volgende criteria voor quasi-inhouse-opdrachtverlening wordt voldaan:¹³

1. **het toezichtcriterium:** de aanbestedende diensten oefenen gezamenlijk op het IB toezicht uit zoals op hun eigen diensten;
2. **het merendeelcriterium:** meer dan 80% van de activiteiten van het IB behelst de uitvoering van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende diensten; en
3. **het ontbreken van privaat kapitaal:** er is geen directe participatie van privékapitaal in het IB.

3.1.4 De ratio van de quasi-inhouse uitzondering is treffend verwoord door advocaat-generaal Campos Sánchez Bordona: 'Onder de inhouse-regeling sluit de aanbestedende dienst vanuit een functioneel gezichtspunt geen overeenkomsten met een ander, van hem onderscheiden lichaam, maar eigenlijk met zichzelf, gelet op de banden die hij onderhoudt met het – formeel gesproken – onderscheiden lichaam. Strikt genomen gaat het niet om de aanbesteding van een opdracht, maar louter om een bestelling of een taak, die de andere „partij” niet kan weigeren uit te voeren, welke vorm die bestelling of taak ook aanneemt. Het feit dat er geen sprake is van een werkelijke verhouding met een ander lichaam rechtvaardigt dat een aanbestedende dienst niet gehouden is de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten te volgen wanneer hij bij het volbrengen van zijn taken eigen middelen inzet, dat wil zeggen wanneer hij een beroep doet op ondernemingen die, afgezien van het feit dat zij een eigen rechtspersoonlijkheid hebben, materieel gesproken met hem versmelten. Aanbestedingsprocedures hebben enkel zin wanneer het gaat om twee verschillende en autonome lichamen, aangezien die procedures net beogen tussen beide de (wederzijds bindende) juridische verhouding tot stand te brengen die nodig is om een overeenkomst onder bezwarende titel te sluiten op basis van gelijkheid en niet op grond van hiërarchische ondergeschiktheid.'¹⁴

3.1.5 De bewijslast dat aan bovengenoemde criteria wordt voldaan rust op de aanbestedende diensten die gebruik willen maken van de quasi-inhouse uitzondering. Wij lichten deze criteria onderstaand nader toe.

3.2 Toezichtcriterium

3.2.1 Bij het toezichtcriterium gaat het erom dat de aanbestedende diensten gezamenlijk toezicht uitoefenen op de gecontroleerde rechtspersoon zoals op hun eigen diensten. Het is niet vereist dat de aanbestedende diensten afzonderlijk een individuele toezichtsbevoegdheid hebben over de gecontroleerde rechtspersoon.¹⁵ Een

¹³ Artikel 2.24b Aanbestedingswet.

¹⁴ Conclusie AG Campos Sánchez-Bordona 27 april 2017, ECLI:EU:C:2017:319 (*LitSpecMet*), r.o. 70-71. Zie ook conclusie AG Hogan 7 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:369 (*Irgita*), r.o. 42.

¹⁵ O.a. HvJ EU 29 november 2012, C-182/11 en C-183/11 (*Econord*) r.o. 30.

'asymmetrisch' toezicht – waarbij de ene aanbestedende dienst meer toezichtsbevoegdheid heeft dan de andere aanbestedende dienst – is mogelijk. Een louter formele of symbolische deelneming van een aanbestedende dienst in de gecontroleerde rechtspersoon (bijvoorbeeld met het oog op een beroep de quasi-inhouse uitzondering) is echter niet voldoende; iedere aanbestedende dienst moet *effectief* kunnen deelnemen aan de uitoefening van het 'toezicht zoals op de eigen diensten'.¹⁶ Het toezicht zal bovendien moeten zien op *alle activiteiten* van de gecontroleerde rechtspersoon. Een gedeeltelijk toezicht volstaat niet, bijvoorbeeld een situatie waarin het toezicht zich beperkt tot de niet-wettelijke taken van de gecontroleerde rechtspersoon, terwijl die rechtspersoon ten aanzien van andere taken over een grote mate van autonomie beschikt.¹⁷

3.2.2 Volgens het HvJ EU is er sprake van 'toezicht zoals op de eigen diensten' wanneer de gecontroleerde rechtspersoon onder een zodanig toezicht staat dat de aanbestedende diensten haar beslissingen kunnen beïnvloeden. Het moet daarbij gaan om de mogelijkheid om een *doorslaggevende invloed uit te oefenen op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijke beslissingen* van die entiteit. Met andere woorden: de aanbestedende diensten moeten op die entiteit een *structureel en functioneel toezicht* kunnen uitoefenen.¹⁸

3.2.3 Wat onder 'strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen' wordt volstaan is in jurisprudentie nog niet volledig uitgekristalliseerd. In de praktijk wordt wel aangenomen dat het vereiste toezicht op een voldoende solide wijze wordt uitgeoefend wanneer de toezichthoudende aanbestedende diensten de volgende bevoegdheden hebben:

- Het goedkeuren van een meerjarenplan, de visie, de strategie van de entiteit en de eventuele marktbenadering;
- Het vaststellen van de begroting en de jaarrekening;
- Benoeming/schorsing/ontslag sleutelfiguren (zoals bijvoorbeeld bestuurder of de raad van toezicht);
- Het wijzigen en goedkeuren van statuten;
- Beslissen over het verwerven en vervreemden van onroerend goed;
- Beslissen over het aangaan van andere belangrijke transacties (boven een bepaalde waarde) en het beslissen over belangrijke investeringen.

Zie bijvoorbeeld de al wat oudere handreiking uit 2015 'Handreiking Publiek-publieke samenwerking en het aanbestedingsrecht' van de VNG, p. 26 en 27, te raadplegen via <https://www.pianoo.nl/nl/document/11252/handreiking-publiek-publieke-samenwerking-voor-gemeenten>

¹⁶ HvJ EU 29 november 2012, C-182/11 en C-183/11 (*Econord*) r.o. 27 e.v. Het HvJ EU geeft in het Econord-arrest aan dat het uitgeoefende toezicht niet uitsluitend kan berusten op de toezichtsbevoegdheid van de overheidsinstantie die een meerderheidsparticipatie bezit in het kapitaal van de betrokken entiteit, aangezien het begrip 'gezamenlijk toezicht' anders zou worden uitgehold.

¹⁷ HvJ EU 18 mei 2014, C-15/13 (*Technische Universität Hamburg en HIS/ Datenlotsen*) r.o. 31-32.

¹⁸ HvJ EU 29 november 2012, C-182/11 en C-183/11 (*Econord*), r.o. 27.

Het dagelijks reilen en zeilen van de gecontroleerde entiteit kan natuurlijk wel bij (de directeur-bestuurder van) de betreffende entiteit blijven liggen.

- 3.2.4 Een louter adviserende rol ten aanzien van de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen is niet voldoende. Doorslaggevend is of de aanbestedende diensten daadwerkelijk in staat zijn om in de betrokken onderneming zijn doelstellingen op het gebied van het algemeen belang ten volle te verwezenlijken.¹⁹ Bijvoorbeeld door de bevoegdheid om in een bepaald geval instructies te geven, waarmee de overheid reële beïnvloedingsmogelijkheden heeft.
- 3.2.5 Of een aanbestedende dienst op een gecontroleerde rechtspersoon toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten, moet worden beoordeeld in het licht van alle relevante wetsbepalingen en omstandigheden. De in aanmerking te nemen factoren omvatten niet alleen de toepasselijke wetgeving en de in de statuten van de rechtspersoon opgenomen toezichtsmechanismen, maar ook de feitelijke omstandigheden.²⁰
- Voorbeeld: In de recente zaak *AVR-Twence* stond ter discussie of een beroep op de quasi-inhouse uitzondering mogelijk is in een situatie waarin *op papier* sprake is van gezamenlijk toezicht, maar dat toezicht *in de praktijk* wellicht niet effectief is.²¹
- 3.2.6 Het feit dat het volledig kapitaal van de vennootschap waaraan de opdracht wordt gegund in handen is van de controlerende aanbestedende diensten '[lijkt] er in beginsel op te wijzen dat zij op deze vennootschap toezicht uitoefent zoals op haar eigen diensten'.²² Dit is echter niet doorslaggevend.²³

¹⁹ Conclusie AG Kokott 1 maart 2005, C-458/03 (*Parking Brixen*), r.o. 72.

²⁰ HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre & Biesme*), r.o. 67.

²¹ Zie rechtbank Overijssel 1 februari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:337 (*AVR/Twence*), r.o. 4.10-4.14 en gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 22 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7065 (*AVR/Twence*). De rechtbank Overijssel oordeelde in deze zaak dat de aandeelhoudende gemeenten in ieder geval op papier gezamenlijk toezicht kunnen houden als op hun eigen diensten. De rechtbank stelt vervolgens voorop dat moet worden beoordeeld of het toezicht van de gezamenlijke (aandeelhoudende) gemeenten voldoende effectief is. Volgens de rechtbank kan er 'in beginsel' van uit worden gegaan dat conform de statuten wordt gehandeld.

²² HvJ EU 19 april 2007, C-295/05 (*Asemfo*), r.o. 57.

²³ HvJ EU van 13 november 2008, C-324/07 (*Coditel*), r.o. 37 e.v. en HvJ EU van 11 mei 2006, C-340/04 (*Carbotermo*), r.o. 37. In de jurisprudentie van het HvJ EU zijn in de loop der jaren onder meer de volgende omstandigheden relevant geacht:

- plicht om toegewezen opdrachten uit te voeren (geen mogelijkheid om te weigeren);
- geen mogelijkheid om vrijelijk tarief voor activiteiten vast te stellen;
- de aard van de betrekking met de aanbestedende diensten (al dan niet van contractuele aard) (zie: HvJ EU 19 april 2007, C-295/05 (*Asemfo*), r.o. 60);
- de aard en het type van de rechtspersoon;
- de verruiming van het maatschappelijke doel;
- de (uiteindelijke) verplichte openstelling voor ander kapitaal;
- de (on-)mogelijkheid tot territoriale uitbreiding van de activiteiten;
- de aanzienlijke bevoegdheden van de raad van bestuur, waarvan het beheer door de gemeente nauwelijks wordt gecontroleerd (zie: HvJ EG 13 oktober 2005, C-485/03 (*Parking Brixen*), r.o. 67);
- het houderschap van het kapitaal;
- de samenstelling van de beslissingsorganen;
- de omvang van de bevoegdheden van de raad van bestuur (zie: HvJ EU 13 november 2008, C-324/07 (*Coditel*), r.o. 39);
- de toepasselijke wettelijke regeling;
- de vraag of de betrokken entiteit marktgericht is;
- statutair voorziene mechanismen voor toezicht (zie: HvJ EU 10 september 2009, C-573/07 (*Sea*), r.o. 66).

Drie aanvullende voorwaarden voor gezamenlijk toezicht

- 3.2.7 De aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU stelt nadere voorwaarden aan het gezamenlijk toezicht dat wordt uitgeoefend als op de eigen diensten. Deze voorwaarden zijn nationaal geïmplementeerd in artikel 2.24b lid 2 Aanbestedingswet, dat als volgt luidt.

Artikel 2.24b lid 2 Aanbestedingswet 2012

'Aanbestedende diensten worden geacht op een rechtspersoon gezamenlijk toezicht uit te oefenen [...], indien:

- a. de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersoon zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende diensten, waarbij individuele vertegenwoordigers verscheidene of alle deelnemende aanbestedende diensten kunnen vertegenwoordigen,
- b. deze aanbestedende diensten in staat zijn gezamenlijk beslissende invloed uit te oefenen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon, en
- c. de gecontroleerde rechtspersoon geen belangen nastreeft die in strijd zijn met de belangen van de controlerende aanbestedende diensten.'

Gezamenlijk toezicht – voorwaarde a.

- 3.2.8 Uit het *Sambre&Biesme*-arrest²⁴ blijkt dat bovenstaande voorwaarde van artikel 2.24b lid 2 sub a Aanbestedingswet – inzake de *vertegenwoordiging* van aanbestedende diensten die samen toezicht uitoefenen – een (nieuw) autonoom vereiste is om beslissende invloed te kunnen uitoefenen op de gecontroleerde rechtspersoon. Volgens het HvJ EU betekent dit dat de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersoon moeten zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende diensten.²⁵

- 3.2.9 Een deelnemende aanbestedende dienst moet dit toezicht bovendien uitoefenen via een als vertegenwoordiger van die aanbestedende dienst zelf optredend lid van de besluitvormingsorganen. Aan dit vereiste kan niet worden voldaan via een lid van de besluitvormingsorganen dat daar alleen zitting in heeft als vertegenwoordiger van een andere aanbestedende dienst.²⁶ Wel is het mogelijk dat een en dezelfde persoon verscheidene of alle deelnemende aanbestedende diensten vertegenwoordigt.²⁷

- 3.2.10 Hoewel het optreden als 'vertegenwoordiger' van een ander door een lid van een besluitvormingsorgaan op enigszins gespannen voet lijkt te staan met Boek 2 BW (waarin immers is voorgeschreven dat de leden van het bestuur en de raad van toezicht het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie leidend moeten laten zijn), lijkt deze spanning in elk geval grotendeels te kunnen worden ondervangen door de statutaire doelstelling zodanig in te richten dat de belangen van toezichthouder(s) enerzijds en het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie zoveel mogelijk samenvallen, mede

²⁴ HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre&Biesme*), r.o. 70.

²⁵ HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre&Biesme*), r.o. 56.

²⁶ HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre&Biesme*), r.o. 62 en 73.

²⁷ HvJ EU 22 december 2022, C-383/21 en C-384/21 (*Sambre&Biesme*), r.o. 56-57.

gelet op het hierna onder 3.2.12 sub c. te bespreken quasi-inhousevereiste dat de gecontroleerde rechtspersoon geen belangen nastreeft die contrair zijn aan de belangen van de toezichthoudende aanbestedende diensten.

Zie ook onze aanbevelingen in hoofdstuk 5 van dit advies, waarmee wordt geborgd dat de belangen van het IB synchroon lopen met de belangen van de Staat en de VNG en de stichting geen belangen nastreeft die in strijd zijn met de belangen van de Staat en de VNG.

- 3.2.11 Van belang is dat in (nationale) rechtspraak statutaire benoemingsrechten in beginsel voldoende worden geacht om invulling te geven aan de voorwaarde van 'vertegenwoordiging'.²⁸

Voorbeeld: vertegenwoordiging bij een B.V. of N.V.

Uit de hiervoor reeds aangehaalde AVR-Twence zaak blijkt dat de vertegenwoordiging van de deelnemende aanbestedende diensten in een besloten vennootschap (B.V.) als volgt geregeld zou kunnen worden:

'De Raad van Commissarissen van Twence Holding wordt benoemd door de AvA, en dus enkel en alleen door de aandeelhoudende gemeenten, welke Raad van Commissarissen het bestuur benoemt. Het bestuur van Twence Holding vertegenwoordigt Twence Holding in de AvA van AVI Twente en Twence Bioconversie. Daarmee zijn de aanbestedende diensten vertegenwoordigd in de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersonen.'²⁹

Een ander voorbeeld kan gevonden worden in de zaak AVR-N.V. BAR,³⁰ waarin zowel het bestuur als de raad van commissarissen van de naamloze vennootschap Irado op grond van haar statuten werd benoemd door haar aandeelhouders. De rechtbank Rotterdam oordeelde daarover als volgt:

'Op grond van de statuten benoemt NV BAR [*NV BAR is een aanbestedende dienst, red. PRDF*] in haar hoedanigheid van aandeelhouder van Irado samen met de andere aandeelhouders, die ook aanbestedende diensten zijn, het bestuur en de raad van commissarissen van Irado. Uit de aandeelhoudersovereenkomst volgt dat de commissarissen te gelden hebben als benoemd door alle aandeelhouders en dat zij het vertrouwen genieten van alle aandeelhouders. Daarmee is NV BAR naar het oordeel van de rechtbank vertegenwoordigd in de besluitvormende organen van Irado. Daaraan doet niet af dat het bestuur in theorie [...] benoemd kan worden zonder instemming van NV BAR.'

Gezamenlijk toezicht – voorwaarde b.

- 3.2.12 De deelnemende aanbestedende diensten moeten in de praktijk daadwerkelijk effectief gezamenlijk toezicht (kunnen) uitoefenen. In de Europese jurisprudentie is nog niet uitgekristalliseerd welke mate van gezamenlijke deelname aan de besluitvormingsorganen voldoende is om van effectief gezamenlijk toezicht te spreken. In nationale jurisprudentie³¹ is wel aangenomen dat het houden van een bijzonder aandeel – waarbij bij specifieke belangrijke besluitvorming steeds voorafgaande

²⁸ De rechtbank Rotterdam lijkt nog iets verder te gaan door niet alleen naar de statuten te kijken, maar ook de aandeelhoudersovereenkomst te betrekken bij de vraag of de deelnemende aanbestedende diensten 'vertegenwoordigd' zijn in de besluitvormende organen. Zie rechtbank Rotterdam 23 december 2020, ECLI :NL:RBROT:2020:12395 (AVR/ NV BAR), r.o. 2.7 en 5.13.

²⁹ Rechtbank Overijssel 1 februari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:337 (AVR/Twence), r.o. 4.11.

³⁰ Rechtbank Rotterdam 23 december 2020, ECLI :NL:RBROT:2020:12395 (AVR/ NV BAR), r.o. 2.7 en 5.13.

³¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:6675 (Fryslân Miljeu).

toestemming van de houder van dit bijzondere aandeel moest worden verkregen – voldoende was om van het vereiste gezamenlijke toezicht te spreken.

- 3.2.13 Voor aanbestedende diensten met een (relatief) beperkt aandelenbelang kan – bijvoorbeeld via diverse bijzondere zeggenschapsrechten – worden geborgd dat zij toch effectief toezicht kunnen uitoefenen. Het spreekt voor zich dat hoe meer rechten iedere deelnemende aanbestedende dienst verkrijgt, en hoe ingrijpender de aard van die rechten,³² hoe effectiever het toezicht zal zijn en hoe robuuster het beroep op de quasi-inhouse uitzondering.

Dit betekent overigens niet dat iedere deelnemende aanbestedende dienst te allen tijde in staat moet zijn eigen standpunten te verwezenlijken; dat is in een situatie met meerdere toezichthoudende aanbestedende dienst gewoonweg niet mogelijk en ook niet nodig om te voldoen aan deze voorwaarde sub b. Vergelijk rechtbank Overijssel 1 februari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:337 (*AVR/Twence*), r.o. 4.12: “De rechtbank stelt voorop dat moet worden beoordeeld of het toezicht van de gezamenlijke aandeelhoudende gemeenten voldoende effectief is. Het feit dat één of enkele gemeenten zich niet kunnen vinden in voorgenomen besluiten of procedures en dat er interne discussie zijn, betekent niet dat voldoende toezicht ontbreekt.”

Gezamenlijk toezicht – voorwaarde c.

- 3.2.14 Tot slot wordt bepaald dat de gecontroleerde rechtspersoon geen belangen mag nastreven die in strijd zijn met de belangen van de controlerende aanbestedende diensten. Als de gecontroleerde rechtspersoon activiteiten gaat ontplooiën die in strijd zijn met de belangen van de controlerende aanbestedende diensten – bijvoorbeeld door zich op de reguliere markt te richten en over een bepaalde mate van zelfstandigheid te beschikken – dan kan daarmee de voorwaarde van ‘toezicht als op eigen diensten’ onzeker worden. Om te bepalen of sprake is van marktgerichtheid, dient te worden nagegaan welke geografische en materiële omvang de activiteiten van de gecontroleerde rechtspersoon hebben en of de rechtspersoon de mogelijkheid heeft betrekkingen aan te gaan met anderen dan de controlerende aanbestedende diensten. Een indicatie van marktgerichtheid kan worden afgeleid uit de omstandigheid dat de rechtspersoon taken gaat ontplooiën buiten de aanvankelijke activiteitsfeer (bijvoorbeeld buiten de nagestreefde doelen zoals vastgelegd in zijn statuten) en buiten de geografische omvang van de controlerende aanbestedende diensten.³³ Dit neemt niet weg dat de gecontroleerde rechtspersoon betrekkingen met andere partijen mag aangaan, mits die bijkomstig zijn (max. 20%) ten opzichte van de hoofdactiviteit.

³² Veto- of goedkeuringsrechten bieden naar hun aard sterkere mogelijkheden om invloed uit te oefenen dan bijvoorbeeld consultatie- of adviesrechten.

³³ HvJ EU van 13 november 2008, C-324/07 (*Coditel*), r.o. 36 e.v. en HvJ EU van 10 september 2009, C573/07 (*Sea*), r.o. 73 e.v.

3.3 Merendeelcriterium

3.3.1 De tweede voorwaarde voor een geslaagd beroep op de quasi-inhouse uitzondering is het zogenoemde merendeelcriterium. Het vereiste dat de gecontroleerde rechtspersoon het merendeel van zijn werkzaamheden verricht voor de overheidsinstanties die toezicht op hem houden, heeft tot doel te waarborgen dat de aanbestedingsrichtlijn van toepassing blijft in situaties waarin een dergelijke onderneming op de markt werkzaam is en dus met andere ondernemingen kan concurreren. Indien deze onderneming het merendeel van haar werkzaamheden verricht voor de toezichthoudende aanbestedende diensten, acht het HvJ EU het gerechtvaardigd dat de aanbestedingsrichtlijn – die bedoeld is ter bescherming van de mededinging – niet op deze onderneming van toepassing is, omdat er in dat geval toch geen mededinging meer is.³⁴

3.3.2 Aan dit criterium wordt voldaan indien meer dan 80% van de activiteiten van de gecontroleerde rechtspersoon (het IB) de uitvoering van taken behelst die door de controlerende aanbestedende diensten aan haar zijn toegewezen.³⁵

3.3.3 Alle werkzaamheden die door de gecontroleerde rechtspersoon worden verricht voor personen die geen enkele toezichtrelatie met hem hebben moeten worden geacht te zijn verricht voor derden. Dit geldt ook als het om overheidsinstanties gaat.³⁶

3.3.4 Het activiteitenpercentage wordt bepaald aan de hand van alle taken die de gecontroleerde rechtspersoon voor de controlerende aanbestedende diensten tezamen uitvoert. De berekening van dit percentage vindt in uitgangspunt plaats op basis van de gemiddelde totale omzet over de laatste drie jaren voorafgaand aan de gunning van de overheidsopdracht.³⁷ Het is echter mogelijk om een alternatieve maatstaf toe te passen die is gebaseerd op de activiteit van de rechtspersoon.

3.4 Geen participatie van privékapitaal

3.4.1 De derde voorwaarde luidt dat geen sprake mag zijn van directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon. Directe participatie van privékapitaal geeft een onrechtmatig voordeel aan ondernemers ten opzichte van hun concurrenten; de opdracht wordt immers niet voor mededinging opengesteld.³⁸

³⁴ Zie HvJ EU 11 mei 2006, C-340/04, EU:C:2006:308 (*Carbotermo*), r.o. 60-62 en HvJ EU 8 december 2016, C-553/15, ECLI:EU:C:2016:935 (*Undis*), r.o. 33.

³⁵ Artikel 2.24b lid 1 sub b Aanbestedingswet. Die taken kunnen overigens ook zijn toegewezen door andere rechtspersonen die op hun beurt door diezelfde aanbestedende diensten worden gecontroleerd.

³⁶ HvJ EU 8 december 2016, C-553/15, ECLI:EU:C:2016:935 (*Undis*), r.o. 34. Het is niet relevant of de activiteiten worden verricht op basis van een via aanbesteding verkregen opdracht.

³⁷ Artikel 2.24b lid 3 jo artikel 2.24a lid 4 Aanbestedingswet.

³⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 34329, nr. 3, p. 39, HvJ EU 11 januari 2005, C-26/03 (*Stadt Halle*) r.o. 49 en HvJ EU 1 augustus 2022, C-322/20 (*Roma Multiservizi*), r.o. 74. Zie overweging 31 richtlijn 2014/24/EU.

4 Quasi-inhouse op basis van conceptstatuten IB?

- 4.1 Op basis van de conceptstatuten d.d. 16 augustus 2024 achten wij twijfelachtig of de VNG een geslaagd beroep zal kunnen doen op quasi-inhouse opdrachtverlening aan het IB. Dit lichten wij onderstaand toe, waarbij wij tevens suggesties doen ter versterking van de quasi-inhouse structuur van het IB om een beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 2.24b Aanbestedingswet – zowel voor de Staat als voor de VNG – zo robuust mogelijk te maken.

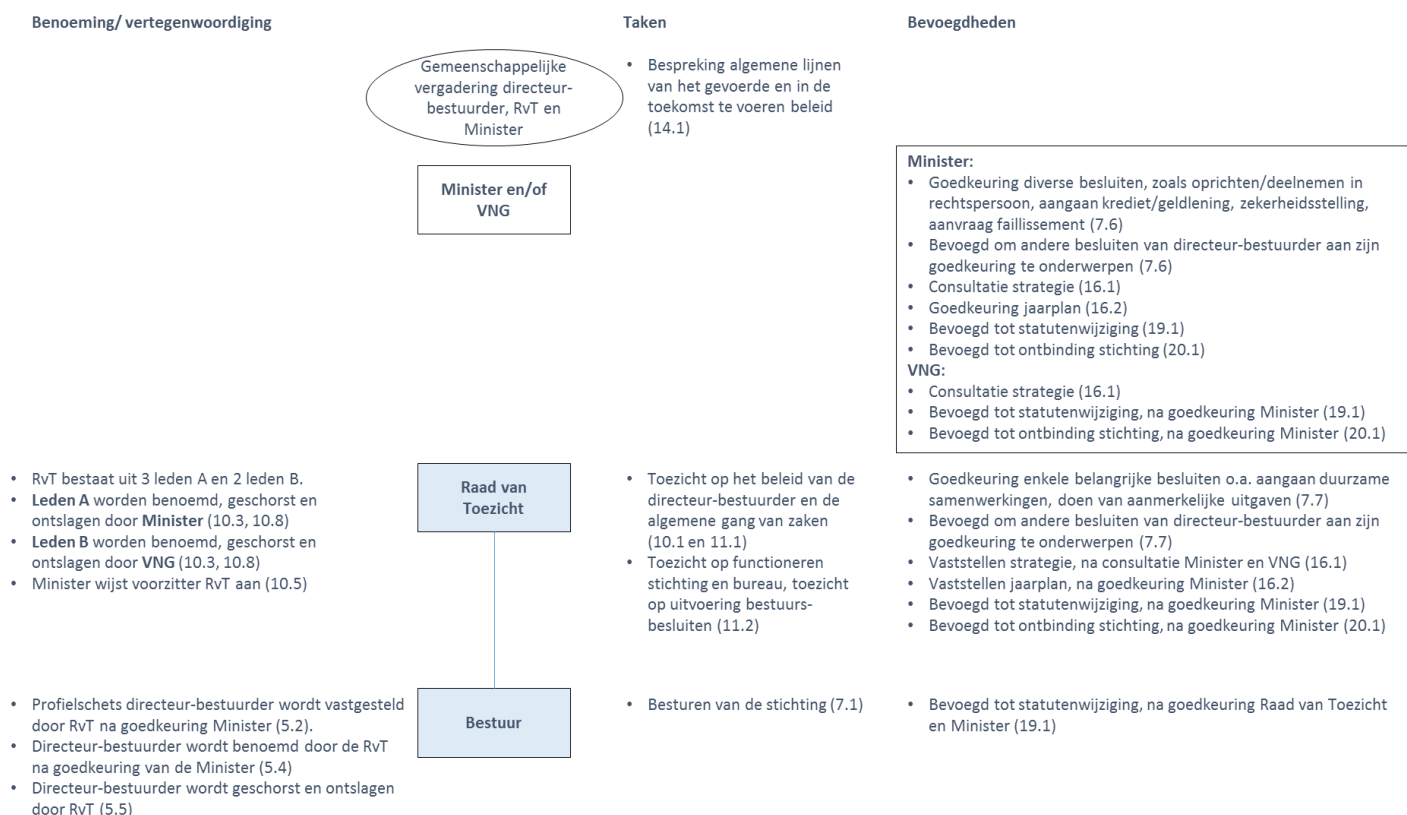
Toezichtcriterium

- 4.2 Uit de jurisprudentie van het HvJ EU blijkt niet exact onder welke voorwaarden het gezamenlijke toezicht precies wél en niet toereikend is. Duidelijk is wel dat alle relevante wetsbepalingen en omstandigheden daarbij in ogenschouw moeten worden genomen; naast een robuuste statutaire inrichting van het IB, zullen de Staat en de VNG dus ook feitelijk effectief toezicht op het IB moeten uitoefenen. Uit het AEF-rapport volgt dat opdrachtgevers nu kennelijk een gebrek aan grip op het IB ervaren.³⁹
- 4.3 Bij een robuuste quasi-inhouse opzet zal het IB zijn handelingsvrijheid op het gebied van strategie en belangrijke beslissingen verliezen. Voor het IB betekent dit dat hij ten opzichte van de samenwerkende overheden geen onafhankelijke positie (meer) kan innemen. Het IB zal (meer dan wellicht momenteel het geval is) moeten worden beschouwd als verlengstuk van de samenwerkende overheden.
- 4.4 Uit de conceptstatuten begrijpen wij dat op hoofdlijnen de volgende governance van het IB is beoogd, waarbij sprake is van twee besluitvormingsorganen, te weten: het bestuur en de Raad van Toezicht (**Raad van Toezicht**).⁴⁰ Daarnaast worden enkele bevoegdheden toegekend aan de Minister en – in mindere mate – aan de VNG.⁴¹

³⁹ AEF-rapport, p. 4 (beschrijving knel- en aandachtspunten).

⁴⁰ Wij gaan ervan uit dat de Raad van Toezicht hierbij de rol van toezichthouder op een stichting als bedoeld in art. 2:292a BW heeft.

⁴¹ Wij zijn er niet mee bekend waarom de rechten van de Minister (Staat) en de VNG niet synchroon lopen in de conceptstatuten. Zoals hiervoor onder 3.2.1 van dit advies opgemerkt is enige mate van 'asymmetrisch' toezicht mogelijk. Een louter formele of symbolische deelneming van een aanbestedende dienst in de gecontroleerde rechtspersoon is echter niet voldoende; iedere aanbestedende dienst moet effectief kunnen deelnemen aan de uitoefening van het 'toezicht zoals op de eigen diensten'. Dit is een aandachtspunt.



4.5 Zowel de Staat ('de Minister') als de VNG benoemen, schorsen en ontslaan leden van de Raad van Toezicht (art. 10.3 en 10.8 conceptstatuten). De Minister benoemt drie leden van de Raad van Toezicht en wijst de voorzitter aan. De VNG benoemt twee leden van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht benoemt, schorst en ontslaat de directeur-bestuurder (art. 5.4 en 5.5). Deze benoeming vindt plaats na goedkeuring door de Minister (op basis van een eveneens door de Minister goedgekeurde profielchets). Hiermee wordt aannemelijk voldaan aan de bovengenoemde voorwaarde sub a. dat alle besluitvormingsorganen moeten zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende diensten.

4.6 Wil het gezamenlijk toezicht op het IB effectief zijn, dan zal dat toezicht niet alleen repressief moeten zijn (door de mogelijkheid tot schorsing en ontslag van de bestuurder en leden van de Raad van Toezicht te bieden), maar ook preventief. Preventief toezicht vergt dat sprake moet zijn van voorafgaande goedkeuring van alle strategische en (anderszins) belangrijke besluiten die binnen de besluitvormingsorganen van het IB worden genomen. Dit betekent naar ons oordeel dat de deelnemende overheden in ieder geval (gezamenlijk) doorslaggevende zeggenschap moet kunnen uitoefenen op het algemene beleid, de strategie en de financiële huishouding van het IB.

- 4.7 Naar wij begrijpen is het voornemen dat het (strategisch) *beleid* van het IB wordt opgesteld door de directeur-bestuurder en dat de Raad van Toezicht dit goedkeurt, waarna de directeur-bestuurder het beleid vaststelt. De Minister en de VNG hebben daar geen directe invloed op.
- 4.8 De bevoegdheid van de Minister en de VNG om geconsulteerd te worden over de *strategie* van het IB (art. 16.1 conceptstatuten) en het goedkeuringsrecht van de Minister ten aanzien van diverse (*belangrijke*) *besluiten* (art. 7.6 conceptstatuten) en het *jaarplan* (inclusief *begroting en werkprogramma*, art. 16.2 conceptstatuten) bieden enige ruimte om invloed uit te oefenen op het IB. Wij hebben echter twijfel of deze invloed voldoende is om te kunnen spreken van een gezamenlijke doorslaggevende invloed op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van het IB.

Dat de Minister bevoegd is om (op termijn) ook andere besluiten van de directeur-bestuurder aan zijn goedkeuring te onderwerpen (art. 7.6 conceptstatuten), achten wij voor de onderhavige analyse niet relevant. Het gaat immers om de vraag of de Minister en de VNG – op basis van de huidige stand van de conceptstatuten – gezamenlijk doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen. Dat lijkt nu niet het geval.

- 4.9 Daarbij is met name van belang dat de preventieve statutaire bevoegdheden van de VNG beperkt zijn tot bovengenoemd recht om geconsulteerd te worden over de strategie (consultatierecht). Het ontbreekt de VNG aan goedkeuringsrechten ten aanzien van strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen, zodat de VNG naar ons oordeel niet over effectieve preventieve statutaire bevoegdheden beschikt.
- 4.10 Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.1 opgemerkt blijkt uit jurisprudentie van het HvJ EU dat enige mate van 'asymmetrie' tussen de verschillende deelnemende aanbestedende diensten mogelijk is en dat niet is vereist dat zij allemaal afzonderlijk individuele toezichtsbevoegdheid hebben. Dit mag echter niet doorslaan in het voordeel, respectievelijk nadeel van één deelnemende aanbestedende dienst. Een situatie waarin een aanbestedende dienst slechts formeel of 'symbolisch' deelneemt is immers onvoldoende voor een geslaagd beroep op quasi-inhouse.

Een situatie die in dat verband enigszins vergelijkbaar was met de positie van de VNG op basis van de conceptstatuten, kan worden gevonden in het *Econord*-arrest. Ten aanzien van de minderheidsaandeelhouders – de gemeenten Cagno en Solbiate – merkte de advocaat-generaal het volgende op:
 "In casu bezitten de minderheidsaandeelhouders dus niet alleen een symbolische deelneming in het kapitaal, maar maken ze ook in zekere zin deel uit van de beheersorganen van de vennootschap. Het kan evenwel zijn dat de benoeming van een lid van de raad van toezicht en – in overleg met alle minderheidsaandeelhouders (36 gemeenten in totaal) – van een lid van de raad van bestuur en het bestaan van een abstract „recht om [halfjaarlijks] te worden geconsulteerd”, niet volstaan om te

oordelen dat die gemeenten de „strategische doelstellingen” en de „belangrijke beslissingen” van de vennootschap ASPEM effectief kunnen beïnvloeden.”⁴²

- 4.11 Het voorgaande maakt dat er een zeker spanningsveld bestaat tussen de wens om de ministeriële sturingsmogelijkheden en regie op het IB te vergroten en het – vanuit quasi-inhouse perspectief noodzakelijke – effectieve toezicht dat door de Staat gezamenlijk met de VNG moet worden uitgeoefend.
- 4.12 Bij de onderhavige opzet van de conceptstatuten – uitgaande van een scenario waarin de geel gearceerde opties in de conceptstatuten niet worden geaccepteerd – zien wij een reëel risico dat de VNG niet voldoende effectief toezicht uitoefent op het IB en niet wordt voldaan aan de voorwaarde van een gezamenlijke doorslaggevende invloed op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van het IB (voorwaarde art. 2.24b lid 2 sub b Aanbestedingswet). Dat maakt een beroep op de quasi-inhouse uitzondering – zowel voor de Staat als VNG – kwetsbaar.
- Merendeelcriterium
- 4.13 De tweede voorwaarde voor een geslaagd beroep op de quasi-inhouse uitzondering is het merendeelcriterium; meer dan 80% van de activiteiten van het IB moet de uitvoering van taken behelzen die haar door de Staat en VNG worden toegewezen.
- 4.14 Naar wij begrijpen voert het IB feitelijk slechts in zeer beperkte mate werkzaamheden voor derden uit; er is momenteel sprake van een opdracht voor waterschappen die ziet op circa 1% van de omzet van het IB. Om die reden gaan wij ervan uit dat het merendeelcriterium geen nadere aandacht vergt in de conceptstatuten. Mocht dit in de toekomst toch anders liggen, dan geven wij in overweging om de statuten op dit punt aan te scherpen. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan een (informatie)verplichting van de directeur-bestuurder om – in elk geval eenmaal per jaar, maar vaker indien nodig – verantwoording/ rapportage aan de Raad van Toezicht af te leggen over het percentage van de activiteiten dat het IB voor de Staat en de VNG uitvoert. Desgewenst zou kunnen worden voorzien in de mogelijkheid voor andere overheden (bijvoorbeeld waterschappen) om zich aan te sluiten bij het IB. Dat vergt dan wel diverse aanpassingen in de conceptstatuten op basis waarvan die andere overheden gezamenlijk met de Staat en de VNG toezicht uitoefenen. Dit gaat de reikwijdte van het onderhavige advies te buiten en laten wij om die reden nu verder rusten.
- 4.15 Wij merken op dat het voor de Staat en de VNG van belang is dat zij de zekerheid hebben dat het IB steeds aan het merendeelcriterium voldoet. Indien niet (langer) aan het merendeelcriterium wordt voldaan, wordt ook niet voldaan aan de voorwaarden voor quasi-inhouse opdrachtverlening, zodat daarop geen beroep meer kan worden gedaan. Dit brengt dan een aanbestedingsrechtelijk risico met zich.

⁴² Conclusie AG Cruz Villalón 19 juli 2021, C-182/11 en C-183/11 (*Econord*), r.o. 52.

De generieke opmerking in art. 3.5 van de conceptstatuten dat het IB er bij de uitvoering van haar werkzaamheden te allen tijde naar streeft dat zij voldoet aan de voorwaarden die in het aanbestedingsrecht aan haar kunnen worden gesteld om opdrachten verleend te kunnen krijgen "met gebruikmaking van de uitzondering op de plicht tot aanbesteding" is naar ons oordeel te algemeen om die zekerheid te kunnen bieden.

Geen directe participatie van privékapitaal

- 4.16 De derde voorwaarde voor een geslaagd beroep op quasi-inhouse opdrachtverlening luidt dat geen sprake mag zijn van directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon. De ratio van deze voorwaarde is dat private (marktgerichte) belangen geen invloed mogen hebben op de besluitvorming van de gecontroleerde entiteit.
- 4.17 Het IB heeft de rechtsvorm van een stichting. Het is niet mogelijk om 'kapitaal' te houden in een stichting, zodat – in strikte zin – wordt voldaan aan dit vereiste. Echter, de invloed van particuliere organisaties op entiteiten is in de jurisprudentie van het HvJ EU gelijkgeschakeld met (verboden) particuliere deelname in het kapitaal, omdat die particulieren zich kunnen laten leiden door overwegingen die verband houden met hun eigen particuliere belangen.
- 4.18 Het (statutair) expliciet uitsluiten van deelname van privaat kapitaal is als zodanig niet vereist om aan dit criterium te voldoen. Indien in de toekomst sprake zou zijn van participatie van privékapitaal in het IB in de hiervoor (onder 4.16-4.17) bedoelde zin, zal dit echter afbreuk doen aan de quasi-inhouse relatie met de Staat en de VNG. Om een beroep op de quasi-inhouse uitzondering zo robuust mogelijk te maken, zou expliciet (statutair) geregeld kunnen worden dat een dergelijke onwenselijke situatie zich niet zal kunnen voordoen.

5 Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

- 5.1 Bij de onderhavige opzet van de conceptstatuten – uitgaande van een scenario waarin de geel gearceerde opties in de conceptstatuten niet worden geaccepteerd – zien wij een reëel risico dat de VNG niet voldoende effectief toezicht uitoefent op het IB en daardoor niet wordt voldaan aan de voorwaarde van een gezamenlijke doorslaggevende invloed op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van het IB (voorwaarde art. 2.24b lid 2 sub b Aanbestedingswet). Dat maakt een beroep op de quasi-inhouse uitzondering – zowel voor de Staat als VNG – kwetsbaar.
- 5.2 Het IB voert feitelijk slechts in zeer beperkte mate werkzaamheden uit voor derden. Er wordt aannemelijk voldaan aan het merendeelcriterium van art. 2.24 lid 1 sub b Aanbestedingswet. Vooralsnog vergt dit geen nadere aandacht of uitwerking in de conceptstatuten. Ook aan het verbod op directe participatie van privé kapitaal van art.

2.24 lis 1 sub c Aanbestedingswet wordt voldaan, zodat ook dit nu geen nadere uitwerking in de conceptstatuten vereist.

Aanbevelingen

5.3 Wij komen daarom tot de volgende aanbevelingen om een beroep op de quasi-inhouse uitzondering zo robuust mogelijk te maken, door het gezamenlijk toezicht van de Staat en de VNG op het IB te versterken.

- Overweeg de statutaire positie van de VNG meer in lijn te brengen met de positie van de Staat. Het moet buiten twijfel zijn dat deelname van de VNG niet louter symbolisch is.
- Overweeg besluiten die zien op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van het IB aan goedkeuring door de Staat (Minister) en de VNG te onderwerpen, zoals:
 - De vaststelling en wijziging van beleidsplannen;
 - De vaststelling en wijziging van strategie en meerjarenplan;
 - De vaststelling en wijziging van het jaarplan, waarin ten minste een begroting en werkprogramma zijn opgenomen;
 - Goedkeuring van besluiten van de directeur-bestuurder, voor zover het betreft:
 - rechtshandelingen waarvan het belang of de waarde hoger is dan [*] euro.

5.4 Uiteraard is het van belang dat het toezicht op papier ook in de praktijk effectief wordt toegepast. Binnen het IB dient ook in overeenstemming te worden gehandeld met de beleidsopvattingen en beleidsbesluiten van de samenwerkende overheden. In dat verband komen wij tot de volgende aanbevelingen.

- Overweeg in de statutaire doelstelling op te nemen dat het IB zich richt op het belang van de Staat en de VNG.
- Overweeg bij de beschrijving van de taken van de directeur-bestuurder (art. 7.2 conceptstatuten) toe te voegen dat hij/zij zich richt naar het belang van de stichting en de met haar verbonden organisatie, en daarmee, in lijn met de statutaire doelomschrijving, het belang van de Staat en de VNG.

5.5 Daarnaast lijkt het zinvol om de positie van de Raad van Toezicht ten opzichte van de directeur-bestuurder te versterken en de relatie tussen enerzijds de Raad van Toezicht en anderzijds de Staat en de VNG nader te duiden.

- Overweeg bij de beschrijving van de taak van (de leden van) de Raad van Toezicht (art. 11.3 conceptstatuten) toe te voegen dat zij zich richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden organisatie, en daarmee, in lijn met de statutaire doelomschrijving, het belang van de Staat en de VNG.
- Overweeg toe te voegen dat ieder lid van de Raad van Toezicht bevoegd is om ruggespraak te houden met de organisatie die hem/haar heeft benoemd.
- Overweeg een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen, bijvoorbeeld langs de volgende lijn: "De Raad van Toezicht heeft het recht instructie(s) te geven aan de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder is gehouden de aanwijzingen op te volgen, tenzij deze in strijd zijn met het belang van de stichting en de met haar verbonden organisatie."

5.6 Of wordt voldaan aan de voorwaarde sub c van het toezichtcriterium – dat het IB geen belangen nastreeft (en mag nastreven) die in strijd zijn met de belangen van de Staat en VNG – wordt nog niet duidelijk uit de conceptstatuten. Naast bovenstaande aanbevelingen, geven wij in overweging om het volgende toe te voegen aan de statuten:

- Overweeg de doelstelling van het IB zo aan te passen dat het IB geen belangen na mag streven die in strijd zijn met de belangen van de Staat en de VNG , bijvoorbeeld langs de volgende lijn: “De stichting – een samenwerkingsverband tussen de Staat en de VNG – heeft ten doel om de Staat, de VNG en andere overheidsorganisaties te ondersteunen conform het ter zake door de Staat en de VNG nagestreefde belang, door middel van [*onderdelen a tot en met d van artikel 3.1 van de conceptstatuten*].” en als nieuwe bepaling in artikel 3 van de conceptstatuten: “De stichting mag geen belangen nastreven of taken uitvoeren die in strijd zijn met het in lid 1 en lid 5 bepaalde.”
- Overweeg toe te voegen dat de Raad van Toezicht erop toeziet dat het IB geen belangen nastreeft die in strijd zijn met de belangen van de Staat en de VNG.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan

Minister van SZW

nota

Brief EK en TK voorhang statutenwijziging Stichting
Inlichtingenbureau

BRIEF ONDERTEKENEN

Directie

Datum
18-11-2025

Onze referentie
2025-

Opgesteld door

Bijlage(n)
5

Aanleiding

De brieven voor de start van de voorhangprocedure over het voorgenomen besluit tot wijziging van de statuten van Stichting Inlichtingenbureau (IB) worden op 28 november 2025 in de ministerraad besproken. Daarna worden ze verzonden naar de Eerste en Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om bijgaande voorhangbrieven te ondertekenen en tezamen met de bijlagen naar de Eerste- en Tweede Kamer te sturen.

Kernpunten

- Deze Kamerbrieven zijn de laatste stap voor de wijziging van de statuten van IB. Met de Kamerbrieven maakt u het voornemen kenbaar om tot wijziging van de statuten van stichting Inlichtingenbureau te komen en stelt u de Eerste en Tweede Kamer in de gelegenheid hier vragen over te stellen. Wanneer na 30 dagen geen reactie is ontvangen, kan worden overgegaan tot wijziging van de statuten.
- De MR moet eerst instemmen met dit voornemen. Het staat geagendeerd op 28 november 2025. Als de MR akkoord gaat, kunnen de voorhangbrieven en bijgaande bijlagen naar de Eerste en Tweede Kamer worden verstuurd.
- Voorafgaand aan deze voorhang heeft u advies gevraagd aan de Toetsingscommissie Verzelfstandiging (FIN) en de Algemene Rekenkamer. U voegt deze twee brieven ook bij.

Toelichting

- Het voorstel betreft de wijziging van de statuten van de Stichting Inlichtingenbureau (IB), dat na de wijziging zal optreden onder de naam Bureau Informatiediensten Nederland (BIDN).
- De wijziging houdt in dat het huidige vijfkoppig bestuur met een directeur wordt vervangen door een vijfkoppige Raad van Toezicht met een directeur-bestuurder. Daarnaast wordt de invloed van de minister vergroot: de minister wordt geconsulteerd over de strategie, keurt het jaarplan vooraf goed en moet voortaan instemmen met bepaalde financiële rechtshandelingen, zoals het aangaan van leningen. De doelstellingen en werkzaamheden van IB/BIDN veranderen niet.

- Het doel van de wijziging is dat de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van het bestuur en stelselverantwoordelijkheid van de minister van SZW wordt verduidelijkt. Het IB/BIDN krijgt immers een lichtere bestuurlijke invulling (raad van toezicht in plaats van een bestuur) waardoor het duidelijker is dat IB/BIDN eerst en vooral optreedt als uitvoerder van wettelijke taken en opdrachtnemer van SZW en de VNG.
- Aanleiding voor de wijziging is het opvolgen van de aanbevelingen uit het AEF-rapport Grip op gegevensuitwisseling (2022). Het onderzoek volgde op politieke en maatschappelijke aandacht voor het functioneren en de positie van het IB/BIDN en de wens van SZW om de ministeriële verantwoordelijkheid beter te borgen.
- De concept-statuten zijn voor advies voorgelegd aan de Toetsingscommissie Verzelfstandiging van het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Zij zijn beiden akkoord met de statutenwijziging. Beide organen noemen wél enkele aandachtspunten bij de beoogde statutenwijziging en merken bijvoorbeeld op dat door het behoud van de privaatrechtelijke vorm, de democratische controle op het IB/BIDN nauwelijks wijzigt ten opzichte van nu. Tegelijkertijd erkennen zij dat de voorgestelde statutenwijziging de situatie verbetert doordat SZW en VNG meer invloed krijgen.
- In de loop van het proces zijn op verzoek van de VNG twee adviezen aangevraagd bij de landsadvocaat om zeker te stellen dat de nieuwe statuten niet voor gemeenten tot problemen zouden kunnen leiden. Het eerste betreft de vraag of de activiteiten van IB/BIDN met de nieuwe statuten als niet-economische diensten van algemeen belang kunnen worden aangemerkt, het tweede of de VNG onder de nieuwe statuten een beroep kan doen op quasi-inbesteding. Per juli 2021 worden adviezen van de landsadvocaat standaard openbaar gemaakt voor zover zij geen betrekking hebben op mogelijke procedures en algemeen juridisch van aard zijn.

Datum
18-11-2025

Onze referentie
2025- [REDACTED]

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie
1	Voorhang Tweede Kamer wijziging statuten stichting Inlichtingenbureau	Verzenden aan TK (Openbaar maken)
2	Voorhang Eerste Kamer wijziging statuten stichting Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK (Openbaar maken)
3	Akte van statutenwijziging Stichting Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK en TK (Openbaar maken)
4	Advies van de Toetsingscommissie Verzelfstandiging Stichting Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK en TK (Openbaar maken)
5	AR Brief aan M.SZW Statutenwijziging Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK en TK (Openbaar maken)

6	Advies Landsadvocaat niet-economische activiteiten in relatie tot het Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK en TK (Openbaar maken)	Datum 18-11-2025
7	Advies Landsadvocaat quasi inhouse in relatie tot Stichting Inlichtingenbureau	Verzenden aan EK en TK (Openbaar maken)	Onze referentie 2025- 