

Vergaderjaar 2013–2014

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2014

Conform het verzoek van de Commissie Rijksuitgaven van Uw Kamer om een reactie op de brief van de Algemene Rekenkamer (AR) inzake de organisatie van publieke dienstverlening door zbo's en andere instellingen op afstand van het rijk, doe ik u hierbij deze reactie toekomen. Deze reactie is mede namens mijn collega van Financiën en de overige collega's in het kabinet.

In deze brief zal ik eerst ingaan op de constatering van de AR dat er sprake is van cumulatie van diverse maatregelen inzake de organisatie en dienstverlening bij instellingen op afstand van het rijk en op de risico's die de AR ziet voor de implementatie van de maatregelen en de dienstverlening van de desbetreffende organisaties.

Vervolgens zal ik nader inzoomen op de kabinetsplannen die de AR in zijn brief met name noemt, omdat zij – volgens de AR – het meest actueel zijn en de meest concrete gevolgen voor instellingen op afstand van het rijk kunnen hebben. Het betreft de plannen inzake herpositionering zbo's, de deelname van zbo's aan shared-service organisaties en de kaders financieel beheer en extern financieel toezicht voor de semi-publieke sector.

Tot slot zal ik ingaan op de aandachtspunten en aanbevelingen die de AR in zijn brief noemt ten behoeve van een zorgvuldige en samenhangende behandeling en besluitvorming en tijdige informatievoorziening inzake deze projecten en maatregelen.

Cumulatie maatregelen inzake de positionering, governance en bedrijfsvoering; gevolgen voor implementatie en dienstverlening

Het kabinet erkent dat samenloop van diverse maatregelen gevolgen kan hebben voor de implementatie en dienstverlening van organisaties. De invoering van meerdere regelingen tegelijk kan de spankracht van organisaties te boven gaan en de dienstverlening onder druk zetten.

Het door de AR geschetste beeld van cumulatie van maatregelen verdient wel enige nuancering. De projecten en maatregelen die de AR noemt slaan niet allemaal bij dezelfde organisaties neer. Niet bij alle genoemde projecten is er sprake van implementatie; bij projecten waar wel sprake is van implementatie vallen implementatietermijnen en -periodes, niet (of slechts gedeeltelijk) met elkaar samen.

Het kabinet vindt het van groot belang dat organisaties op afstand van het rijk voldoende tijd en gelegenheid krijgen om zich in te stellen op nieuwe regelingen. Het deelt de opvatting van de AR dat het zaak is om de publieke dienstverlening aan burgers zowel tijdens als na overgangsfasen te borgen.

In de regel heeft er daarom voorafgaand aan de invoering van nieuwe regelingen overleg met de betrokken organisaties en/of sectoren plaats over te verwachten consequenties. Eventuele zorgen over implementatietijd of mogelijke knelpunten krijgen serieuze aandacht van het kabinet. Verder blijven de desbetreffende Ministers ook tijdens transitiefasen alert op eventuele signalen van organisaties en/of sectoren over uitvoerings- en/of dienstverleningsproblemen.

Herpositionering zbo's

In de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken?» van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten staat de toezegging dat ik uw Kamer jaarlijks een brief zal doen toekomen met de stand van zaken met betrekking tot het verzelfstandigingsbeleid. Deze brief heeft u onlangs voor de eerste keer ontvangen¹. In deze brief staat het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's beschreven; deze brief bevat ook de conclusies die het kabinet heeft getrokken naar aanleiding van het rapport Onderzoek naar de herpositionering zbo's² en de voorgenomen acties per zbo.

Het doel van het kabinet voor wat betreft de herpositionering van zbo's is te komen tot een transparanter geordend en minder versnipperd zbo-veld. Dit is een doelstelling die aansluit bij de wens van uw Kamer. Immers, transparante verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken stellen uw Kamer in staat de controlerende taak beter uit te voeren.

Het gaat het kabinet bij deze doelstelling niet om het terugbrengen van aantallen zbo's sec, maar om het creëren van duidelijkheid of, wanneer en hoe taken op afstand van een Minister geplaatst kunnen worden en om ervoor te zorgen dat er waarborgen zijn voor een goede behartiging van de publieke belangen, met inbegrip van een goede governance en transparant functioneren.

In genoemde brief met betrekking tot het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's zijn de uitgangspunten van het kabinet voor de herpositionering en de consequenties voor individuele zbo's opgenomen. Uiteraard zullen de plannen en onderzoeken ten aanzien van zbo's die voortvloeien uit ons standpunt een zorgvuldig implementatietraject vergen. De duur van dit traject is voorzien tot einde 2016. Voor details verwijs ik u naar genoemde brief.

¹ Brief van 13 mei 2014. Kamerstuk 25 268, nr. 83

² Dit rapport vloeide voort uit het Regeerakkoord «Bruggen Slaan», hoofdstuk 13: «Niet alleen de bedrijfsvoering van ZBO's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de ZBO-vorm de meest geëigende is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
- in het publieke domein «agentschap, tenzij»
- als het een ZBO moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur.»

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer aangegeven dat het bij trajecten tot privatisering en verzelfstandiging het door de onderzoekscommissie ontworpen besliskader zal volgen. Dat geldt ook voor de trajecten die voortvloeien uit de Kamerbrief inzake het kabinetsbeleid met betrekking tot zbo's. In het besliskader zijn waarborgen ingebouwd voor een goede en tijdige informatievoorziening aan uw Kamer tijdens de loop van die trajecten.

Deelname van zbo's aan shared service organisaties

Ministeries zijn de afgelopen jaren steeds vaker gaan samenwerken, waardoor er een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering ontstaan is. Zo zijn er binnen de rijksdienst shared service organisaties ontstaan, bijvoorbeeld voor inkoop, ICT en facilitaire dienstverlening. Dergelijke voorzieningen onttelen hun meerwaarde aan het gemeenschappelijk gebruik.

De kern van het idee achter de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur is dat de rijksoverheid zich dankzij de infrastructurele voorzieningen zodanig kan organiseren dat zij door haar omgeving (burgers, bedrijven, instellingen) wordt ervaren als één rijksoverheid (ook wel: één concern). Dit doel – dat de overheid op nationaal niveau steeds meer als eenheid gaat functioneren – moet tot concrete opbrengsten leiden en tot meer doelmatigheid.

In het regeerakkoord Bruggen Slaan is het voornemen opgenomen om ook de zbo's aan te laten sluiten op deze shared service organisaties. De regering heeft op 4 april jl. een kabinetsvoorstel bij uw Kamer ingediend, dat voorziet in aanpassing van de Kaderwet zbo's.

De wetswijziging regelt dat uitsluitend zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid die – eventueel naast andere taken – regelgebonden taken uitvoeren, door mij, als coördinerend Minister voor de rijksdienst, kunnen worden verplicht deel te nemen aan een gemeenschappelijke voorziening, zoals een shared service organisatie. Een dergelijk besluit wordt genomen in overeenstemming met de Minister die de voorziening beheert en de vakministers die verantwoordelijk zijn voor de betrokken zbo's.

Met het oog op de verwachting dat zbo's veelal vrijwillig willen deelnemen aan de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur, is in het wetsvoorstel ook de vrijwillige aansluiting van zbo's geregeld. Vrijwillige deelname is mogelijk voor overige voltijds-zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid.

Het initiatief om een voorziening open te stellen voor zbo's ligt bij de Minister die de voorziening beheert.

Het voorstel moet worden gezien als een nieuw instrument van het kabinet om samenwerking via een infrastructurele voorziening te realiseren.

Het is op voorhand niet te zeggen hoe vaak ik gebruik ga maken van deze nieuwe bevoegdheid. Voor deelname door zbo's is in elk geval een infrastructurele voorziening nodig die gereed is voor gebruik. Deelname aan een dergelijke voorziening is ook afhankelijk van het tempo waarin een shared service organisatie nieuwe organisaties kan laten toetreden.

De AR wijst op het belang van heldere afspraken over welke Minister kan worden aangesproken op rechtmatigheids- en uitvoeringsproblemen in de shared service organisaties en over hoe de verantwoording daarover wordt ingericht. Het spreekt voor zich dat de deelname van zbo's aan de rijksbrede infrastructuur niet zal leiden tot wijzigingen in de ministeriële verantwoordelijkheid. Er zijn wel goede interdepartementale afspraken

nodig over de invulling van ieders verantwoordelijkheid. Ik zal mij sterk maken voor de totstandkoming daarvan.

Het kabinet hecht – evenals de AR – aan een goede, evenwichtige en onderbouwde businesscase voor de rijksdienst en de zbo's. Daarbij zij aangetekend dat die businesscase niet louter een financiële aanleggenheid is.

Zbo's zullen alleen gebruik gaan maken van de rijksbrede voorzieningen als deelname bijdraagt aan een effectieve en efficiënte uitvoering van hun taken en/of tot opbrengsten, die direct of indirect ten goede komen aan burgers of bedrijven.

Kaders financieel beheer en extern financieel toezicht semi-publieke sector

Het door het kabinet vastgestelde normenkader financieel beheer en de kaderstelling voor extern financieel toezicht bij instellingen die een publiek belang dienen hebben het karakter van een set minimumeisen. Deze eisen beogen een sober en ordentelijk financieel beheer en bieden eenduidigheid ten behoeve van de borging van (interne en externe) «checks and balances» en de verantwoording naar stakeholders.

Het toepassingsbereik en de effectuering van het normenkader, bijvoorbeeld in de vorm van wet- en regelgeving en/of codes, is aan desbetreffende Ministers overgelaten. Hierdoor kan er rekening worden gehouden met de geldende systematiek, ordening en het specifieke karakter van de diverse sectoren. Voor het toepassingsbereik van het normenkader kan de afbakening van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)³ als referentie worden gebruikt.

De AR geeft in overweging om (elementen van) de kaders een plek te geven in de Comptabiliteitswet. Het kabinet geeft de Ministers ruimte in de wijze waarop het kader bij de onder hen ressorterende sectoren en instellingen kan worden geëffectueerd en gehandhaafd. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de geldende systematiek en ordening in de desbetreffende sectoren.

In zijn regierol ten aanzien van deze regels zal de Minister van Financiën in het Financieel Jaarverslag van het Rijk jaarlijks aandacht schenken aan het traject van effectuering en handhaving van het normenkader door de verantwoordelijke Ministers. Daarnaast zal de Minister van Financiën ter ondersteuning van de uitvoering een handreiking voor sober en ordentelijk financieel beheer opstellen en beschikbaar stellen. Een onderdeel van deze handleiding gaat over risicomanagement. Deze handreiking en het normenkader zullen worden opgenomen in het door het Ministerie van Financiën uitgegeven Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid.

Bij de uitwerking van het normenkader is er constructief overleg gevoerd tussen het Ministerie van Financiën en de AR. De intentie is om deze overleggen over het vervolgproces met betrekking tot het normenkader in de toekomst voort te zetten.

³ Kamerstuk 33 489, nr. 14.

Aandachtspunten ten behoeve van een zorgvuldige en samenhangende behandeling en besluitvorming en tijdige informatievoorziening

Het kabinet onderschrijft het belang van een zorgvuldige behandeling en besluitvorming van de verschillende kabinetsplannen. De Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen⁴ (MCPB) besteedt aandacht aan dergelijke plannen en de afstemming ervan. Het kabinet streeft er ook naar de Kamer samenhangend te informeren, daar waar sprake is van samenhang in thematiek, samenloop in tijd en overlap qua geadresseerde organisaties.

Voor de projecten en maatregelen die zbo's raken draag ik – gegeven mijn verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid (zbo's) – zelf zorg voor een samenhangende en tijdige informatievoorziening. Zoals eerder aangegeven zal de Minister van Financiën vanuit zijn regierol zorg dragen voor samenhangende informatievoorziening op het terrein van financieel beheer en -toezicht.

Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de AR om sturing en bekostiging van instellingen op afstand «aan de voorkant» goed te regelen. Vrijwel alle departementen beschikken over een toezichtvisie, waarin invulling wordt gegeven aan de sturing en toezicht met betrekking tot de uitvoeringsorganisaties op afstand van het rijk.

De departementale toezichtvisies kunnen worden gezien als een uitwerking van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, de overkoepele visie op toezicht op rijksniveau. Het kabinet ziet het als een opgave voor alle Ministers afzonderlijk om te zorgen voor een toezichtvisie, die compleet⁵, up-to-date en openbaar is. Op basis hiervan wordt een breed systeem van «checks and balances» ingericht, met inbegrip van een goede interne governance en openbare verantwoording. De Ministers dragen er ook zorg voor dat deze toezichtvisie daadwerkelijk werkt.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

⁴ EK, 2013–2014, C, N

⁵ In deze toezichtvisie dient b.v. ook het onderdeel extern financieel toezicht een plek te hebben.