

Vergaderjaar 2014–2015

33 912

Wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur en enkele technische aanpassingen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 oktober 2014

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst naar aanleiding van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in verband met het aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur en enkele technische aanpassingen. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de volgende beantwoording.

Voordat ik inga op de afzonderlijke vragen, sta ik stil bij de aanleiding voor dit wetsvoorstel. Veel vragen gaan namelijk over de gevolgen van het verplicht of vrijwillig deelnemen van zelfstandige bestuursorganen aan voorzieningen van de rijksbrede infrastructuur. De aanleiding van het wetsvoorstel is dat een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid onder de huidige wetgeving lang niet altijd kan deelnemen aan deze voorzieningen, omdat het aanbestedings- of mededingingsrecht deelname in de weg staat. Voor zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de staat (en dus geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben) zijn er geen juridische belemmeringen vanuit het aanbestedings- of mededingingsrecht; het wetsvoorstel ziet dan ook niet op dergelijke zelfstandige bestuursorganen. Doordat op grond van het voorgestelde artikel 21a het gebruik van de voorziening plaatsvindt op basis van een publiekrechtelijk besluit is er geen sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel en om die reden is er geen sprake van een overheidsopdracht die aanbesteed zou moeten worden. Daarmee zijn echter niet alle juridische belemmeringen automatisch opgelost; per aansluiting zal daarom altijd een juridische toets plaatsvinden op verenigbaarheid met toepasselijke Europese en nationale wetgeving.

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de in het Regeerakkoord genoemde bezuinigingen op de Rijksdienst en de onlangs aangekondigde sanering van het aantal zelfstandige bestuursorganen.

In het kader van het beleid met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen moeten twee doelstellingen worden onderscheiden:

1. vergroting van de transparantie in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van publieke taken; en
2. de verwezenlijking van een kleine, krachtige en dienstverlenende rijksoverheid; dit is het kerndoel van de Hervormingsagenda Rijksdienst.

De herpositionering van zelfstandige bestuursorganen dient vooral de eerste doelstelling, al zijn er ook effecten ten gunste van de tweede. Dit wetsvoorstel ondersteunt de totstandkoming van een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid en draagt daarmee bij aan de verwezenlijking van de tweede doelstelling.

De in het regeerakkoord genoemde bezuinigingen op de Rijksdienst zijn al ingeboekt bij de ministeries. Als er opbrengsten worden gerealiseerd door het toepassen van de mogelijkheden van dit wetsvoorstel, dan kunnen die worden ingezet voor de invulling van de taakstelling.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de zinsnede in de memorie van toelichting dat gebruikmaking van de rijksinfrastructuur moet bijdragen aan het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid op rijksniveau. Zij vragen of daaronder ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende zelfstandige bestuursorgaan valt.

De kern van de afweging die zowel bij vrijwillige als bij verplichte deelname gemaakt moet worden, is verwoord in het voorgestelde artikel 21a, derde lid. De betrokken Ministers moeten oordelen of gebruikmaking van de voorziening de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taak van het zelfstandige bestuursorgaan bevordert. Deze beslissing wordt gebaseerd op de businesscase op het niveau van de rijksoverheid die voor de aansluitingen bij een infrastructurele voorziening wordt opgesteld. Daarbij worden de gevolgen voor individuele deelnemers – waaronder dus eventueel zelfstandige bestuursorganen – in kaart gebracht en meegewogen. Ik beklemtoon hier dat het daarbij zowel om financiële als om niet-financiële gevolgen gaat. Als de businesscase voor het zelfstandige bestuursorgaan op een ander dan het financiële aspect negatief uitvalt, kan dat ertoe leiden dat het zelfstandige bestuursorgaan daarom besluit geen verzoek in te dienen om mee te doen aan de voorziening.

2. Bedrijfsvoeringsinfrastructuur voor de rijksoverheid

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre mogelijkheden worden beperkt of bemoeilijkt om onderdelen van de rijksoverheid, waaronder zelfstandige bestuursorganen, in de toekomst af te stoten dan wel uit te besteden als er van een gezamenlijke infrastructuur gebruik wordt gemaakt. Zij vragen in hoeverre het mogelijk is dat door het afstoten van onderdelen van de rijksoverheid sprake is van toepasselijkheid van wet- en regelgeving inzake aanbesteding (bijvoorbeeld als er sprake is van decentralisatie).

Met het begrip «voorziening» wordt in het wetsvoorstel bedoeld op een samenhangende verzameling van processen op het terrein van bedrijfsvoering die niet inhoudelijk de uitkomsten van het primaire proces van de

gebruikende organisatie bepalen. Het primaire proces van het zelfstandige bestuursorgaan is de uitoefening van het toebedeelde openbaar gezag. Als de openbaar gezagstaken van een zelfstandig bestuursorgaan in de toekomst worden afgestoten, dus niet langer worden gezien als overheidstaken, kunnen zij wel blijven voortbestaan als private taken. In dat geval zal er een omschakeling moeten plaatsvinden in de ondersteunende processen, namelijk van de bewuste voorziening(en) naar vervangende voorziening(en) die «op de markt» verkrijgbaar zijn. Als de overheid besluit een taak niet langer bij een zelfstandig bestuursorgaan te beleggen, maar in plaats daarvan de taak uit te besteden, dan gelden voor die uitbesteding de regels rondom aanbesteding. Bij decentralisatie van taken is geen sprake van uitbesteding, maar ook het ontvangende overheidsorgaan zal voor het van de markt betrekken van een vervangende infrastructurele voorziening de regels rondom aanbesteding in acht moeten nemen.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie op welke manier wordt voorkomen dat privacygevoelige informatie van burgers die berust bij verschillende onderdelen van de rijksoverheid, waaronder zelfstandige bestuursorganen, onrechtmatig wordt gekoppeld als dat door het delen van infrastructurele voorzieningen gemakkelijker of aantrekkelijker wordt. Door het delen van infrastructurele voorzieningen kan het vanuit technisch oogpunt gemakkelijker worden om informatie te delen. Daar waar het bijvoorbeeld opsporing van fraude betreft, kan dit ook gewenst zijn. Koppeling van gegevens is echter niet alleen een kwestie van techniek. Informatieverzameling van een bestuursorgaan of bedrijf betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen is gebonden aan het doelbindingsbeginsel uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook de rijksoverheid is hieraan gebonden. Het College bescherming persoonsgegevens houdt hier toezicht op. Voor de volledigheid merk ik nog op dat voor zbo's ook specifieke voorschriften kunnen gelden omtrent het verstrekken van informatie aan andere organisaties.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorbeelden van voorzieningen die al dan niet «neutraal» zijn in de zin dat de voorziening de taakuitvoering van een zelfstandig bestuursorgaan niet inhoudelijk beïnvloedt.

De definitie van het begrip «voorziening» – een samenhangende verzameling van processen op het terrein van bedrijfsvoering die *niet inhoudelijk de uitkomsten van het primaire proces van de gebruikende organisatie bepalen* - sluit een voorziening die de taakuitvoering inhoudelijk beïnvloedt uit. Voorbeelden van niet-neutrale voorzieningen binnen het kader van dit wetsvoorstel kan ik u dan ook niet geven. Voorbeelden van neutrale voorzieningen zijn: P-Direkt, een voorziening die de personeelsadministratie ondersteunt, of huisvesting in panden van het rijksvastgoedbedrijf. Aansluiting van een zelfstandig bestuursorgaan op dergelijke voorzieningen zal de uitvoering van de openbaar gezagstaak die aan het zelfstandig bestuursorgaan is toebedeeld niet beïnvloeden. Het is overigens wel mogelijk dat door het gebruik van de voorziening in *individuele* gevallen de uitkomst van het primaire proces anders is. Ik doel hier op het gebruik van voorzieningen die leiden tot het rechtmatig koppelen van gegevensbestanden, waardoor op basis van de daardoor beschikbare informatie een inhoudelijk ander besluit wordt genomen ten aanzien van een burger dan wanneer de gegevensbestanden niet aan elkaar zouden worden gekoppeld.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel om een financiële kwestie gaat en in hoeverre om een democratische en rechtstatelijke kwestie en in welke mate het wetsvoorstel bijdraagt aan het oplossen van dit probleem?

Er is geen sprake van een democratisch of rechtstatelijk probleem dat moet worden opgelost. Het wetsvoorstel betreft evenmin een louter financiële kwestie, maar ondersteunt het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Met dit programma moet immers vooral bereikt worden dat de rijksoverheid meer als eenheid kan optreden en slagvaardiger kan reageren op veranderingen in de maatschappij. Overeenkomstig de motie van de leden Koopmans en Heijnen van Uw Kamer (Kamerstukken II, 2010–2011, 31 490, nr. 58) beoogt het wetsvoorstel te bevorderen dat ook zelfstandige bestuursorganen de rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering, waarin het programma Compacte Rijksdienst voorziet, gaan gebruiken. Daarmee worden de zelfstandige bestuursorganen betrokken in de plannen die al bestonden voor de ministeries inclusief uitvoerende diensten en agentschappen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts een vergelijking te geven van de bedrijfsvoering bij zelfstandige bestuursorganen en bij departementen. Zij vragen of de regering van plan is om goed werkende zelfstandige bestuursorganen te verplichten om aan te sluiten bij de rijksinfrastructuur. Een vergelijking tussen de bedrijfsvoering van de departementen en de zelfstandige bestuursorganen kan niet worden gemaakt. De taken die de rijksoverheid en zelfstandige bestuursorganen uitvoeren zijn zeer divers. Een algemene norm voor de bedrijfsvoering valt daardoor niet te geven, nog afgezien van de vraag wanneer er sprake is van «goed werken». Een verplichte aansluiting is alleen mogelijk voor zelfstandige bestuursorganen die strikt regelgebonden taken uitvoeren. Overigens betreft de aansluiting altijd een voorziening; er zal geen sprake zijn van aansluiting op «de rijksinfrastructuur». De leidende vraag zal steeds zijn of de aansluiting op de voorziening de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan bevordert. Deze afweging is verankerd in het voorgestelde artikel 21a, derde lid.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet allereerst de status van zelfstandig bestuursorgaan ten principale ter discussie wordt gesteld wanneer overwegingen van doelmatigheid en efficiëntie tot deelname aan rijksbrede voorzieningen zouden moeten leiden.

De mogelijkheid van een agentschap (een intern verzelfstandigd organisatieonderdeel binnen een departement) bestaat pas sinds 1991. Daarom speelden in het verleden overwegingen van efficiëntie en doelmatigheid een belangrijke rol bij het beleggen bij een zelfstandig bestuursorgaan van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen. Er was immers geen andere keuze. Juist over deze taken is al in het kabinetsstandpunt op «Een herkenbare staat: investeren in de overheid»¹ opgemerkt dat hiervoor het alternatief van het agentschap bestaat. Het kabinet heeft zich destijds dan ook voorgenomen geen nieuwe zelfstandige bestuursorganen op basis van dit motief in te stellen, ondanks dat dit motief al zodanig wel in de Kaderwet wordt genoemd. Het herbeleggen van deze taken binnen een departementale organisatie lijkt in een aantal gevallen aanzienlijke transitiekosten met zich mee te brengen (bijvoorbeeld vanwege het bestaan van een eigen cao voor het personeel van het zelfstandige bestuursorgaan). Omdat deze zelfstandige bestuursorganen vaak onderdeel zijn van een uitvoeringsketen, kan juist hun deelname aan een voorziening cruciaal zijn om deze het gewenste rendement te laten halen. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel juist ten aanzien van dergelijke zelfstandige bestuursorganen voorziet in de mogelijkheid de deelname verplicht op te leggen.

Terzijde wijs ik er op dat het argument van efficiëntie en doelmatigheid niet de hoofdreden was voor het op afstand plaatsen van taken op het

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 25 268, nr. 20 p. 5

gebied van onafhankelijke oordeelsvorming of taken waarvoor participatie van maatschappelijke organisaties aangewezen is. Het is dus niet zo, dat als geoordeeld wordt dat aansluiting bij een infrastructurele voorziening de efficiëntie en doelmatigheid bevordert, vanzelf de vraag rijst of de status van zelfstandig bestuursorgaan nog gerechtvaardigd is.

3. De besluitvorming over deelname aan infrastructurele voorzieningen voor de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven op welke manier niet-financiële en minder kwantificeerbare criteria in het besluitvormingsproces worden meegenomen.

Een businesscase is een hulpmiddel om afwegingen te maken. Een goede businesscase bevat een kosten/batenanalyse waarbij zowel de financiële als de niet-financiële gevolgen in kaart worden gebracht, zodat beide aspecten meegewogen worden in de uiteindelijke besluitvorming.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre een zelfstandig bestuursorgaan de vrijheid heeft om niet aan een infrastructurele voorziening deel te nemen.

Vooropgesteld zij, dat de regering er vanuit gaat dat de door de leden van de VVD-fractie geschetste situatie zich niet snel zal voordoen. Mocht dit onverhoopt toch zo zijn, en gaat het om een zelfstandig bestuursorgaan dat taken strikt regelgebonden uitvoert in een groot aantal individuele gevallen, dan kan de deelname op grond van het voorgestelde artikel 21a, tweede lid, verplicht worden opgelegd. Als het niet om een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan gaat, bestaat deze mogelijkheid niet. De regering kiest er overigens bewust voor om in geval van onenigheid in goed overleg een oplossing te zoeken en heeft in het wetsvoorstel daarom de bestuursrechtelijke procedures uitgesloten. Het betreft immers voornamelijk een «interne» kwestie inzake de organisatie van de rijksdienst. Ingeval niet in goed overleg met het betrokken zelfstandig bestuursorgaan tot overeenstemming zou worden gekomen, kan uiteindelijk alleen de formele wetgever het zelfstandig bestuursorgaan tot deelname verplichten, bijvoorbeeld door een aanpassing van de instelingswet. Uiteraard is daarvoor dan wel overeenstemming tussen de Ministers onderling nodig.

Overigens zouden de leden van de VVD-fractie graag meer inzicht krijgen in het proces om te komen tot aansluiting.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 3 al het een ander gezegd over het besluitvormingsproces voorafgaand aan de aansluiting. In aanvulling daarop is het goed om aan te geven dat zowel vanuit de ministeries en de agentschappen als vanuit de zelfstandige bestuursorganen het initiatief kan worden genomen tot de ontwikkeling en implementatie van een gemeenschappelijke infrastructurele voorziening. Daarnaast kan een zelfstandig bestuursorgaan het initiatief nemen om te onderzoeken of het zinvol is te gaan deelnemen aan een reeds bestaande voorziening. In dat geval zal het zelfstandig bestuursorgaan contact zoeken met de Minister die de voorziening beheert.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Kamer geïnformeerd wordt over de businesscases en of daarin de kosten, opbrengsten en effecten per zelfstandig bestuursorgaan en per groep van zelfstandige bestuursorganen worden meegenomen.

Bedrijfsvoeringaangelegenheden behoren tot de bevoegdheid én verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan, ook als dat op grond van een positieve businesscase een verzoek indient bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst om gebruik te kunnen maken van een infrastructurele voorziening. Het ligt daarmee niet voor de hand dat de

achterliggende businesscase voorafgaand aan de besluitvorming wordt gedeeld met het parlement. Een besluit op grond van het voorgestelde artikel 21a, tweede lid, tot verplichte deelname van een zelfstandig bestuursorgaan aan een voorziening betreft de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de overige Ministers die het aangaat. Ook dan geldt het vereiste van het derde lid van het voorgestelde artikel 21a, namelijk dat de aansluiting de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan moet bevorderen. Dit betekent in de praktijk dat er een positieve businesscase moet zijn.

Een en ander neemt natuurlijk niet weg dat de Minister in een bepaald geval altijd kan besluiten vooraf informatie met uw Kamer te delen of dat uw Kamer de Minister om informatie kan vragen. Dit kan uiteraard ook, als een zelfstandig bestuursorgaan zich *niet* aansluit bij een voorziening. Als zelfstandige bestuursorganen zich aansluiten bij een voorziening zal dat in het betreffende rapportagejaar worden gemeld in de jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk.

Zoals ik al aangaf in antwoord aan de leden van de VVD-fractie, bevat een businesscase een kosten/batenanalyse waarbij zowel de financiële als de niet-financiële gevolgen in kaart worden gebracht.

De leden van de D66-fractie stellen vragen over de bedrijfsvoeringsuitgaven van zelfstandige bestuursorganen en de rijksoverheid en de mogelijke besparingen bij het aansluiten op de rijksinfrastructuur. Daarnaast vragen zij of de regering inzicht kan geven in de gevolgen voor externe marktpartijen.

Het wetsvoorstel creëert slechts een middel tot aansluiting van zelfstandige bestuursorganen op infrastructurele voorzieningen.

Antwoorden op deze vragen zijn in dit stadium nog niet aan de orde en nog niet te geven. Opbrengsten en effecten voor de dienstverlening, mogelijke besparingen en de kosten worden immers van geval tot geval afgewogen.

Ook de gevolgen voor externe marktpartijen bij aansluiting van een zelfstandig bestuursorgaan op een voorziening zullen per geval bekeken moeten worden. Het is goed hier te benadrukken dat er ook steeds per voorziening een juridische toets zal plaatsvinden op verenigbaarheid met toepasselijke Europese en nationale wetgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet is voorzien in een procedure voor die situaties waarin het zelfstandig bestuursorgaan dat strikt regelgebonden taken uitvoert van mening is dat deelname aan de rijksbrede infrastructuur niet in het belang of zelfs in strijd met het belang van het orgaan zou zijn. In hoeverre wordt aan het karakter van zelfstandige bestuursorganen recht gedaan door enkel te regelen dat deelname naar het oordeel van de Ministers doeltreffend en doelmatig is, zo vragen deze leden. Zijn, gelet op de status van zelfstandige bestuursorganen en de belangen die bij zulke processen aan de orde zijn, niet meer onafhankelijke waarborgen nodig, zo vragen deze leden.

Het gaat hier om vraagstukken van organisatorische aard die tussen bestuursorganen moeten worden beslecht. Het uitgangspunt is daarbij dat er op zakelijke gronden overeenstemming wordt bereikt. In dit licht meent de regering dat een verschil van inzicht tussen Ministers en een zelfstandig bestuursorgaan juist niet via de juridische weg van bezwaar en beroep maar via overleg zou moeten worden opgelost.

Daarbij zal de situatie dat de deelname aan een voorziening strijdig is met het belang van het zelfstandig bestuursorgaan niet snel voorkomen. Het gaat immers om deelname aan neutrale voorzieningen die het primaire proces niet inhoudelijk beïnvloeden, waarbij op grond van de het voorgestelde artikel 21a, derde lid, moet worden afgewogen of de

deelname de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering door het zelfstandig bestuursorgaan moet bevorderen.

4. Nut en noodzaak van wettelijke regeling voor het gebruik van infrastructurele voorzieningen

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met de stelling in de memorie van toelichting dat bijvoorbeeld markttoezichthouders niet zonder nadere wetgeving kunnen worden verplicht tot deelname aan de rijksinfrastructuur.

Met de door deze leden bedoelde zin in de memorie van toelichting wordt een voorbeeld gegeven van zelfstandige bestuursorganen waarop het voorgestelde artikel 21a, tweede lid, *niet* ziet. De taken die behoren bij markttoezicht vallen immers niet in de categorie «strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal gevallen». Mocht er desondanks een sterk gevoel zijn dat één of meerdere van deze zelfstandige bestuursorganen moeten aansluiten bij een voorziening, terwijl het betrokken zelfstandig bestuursorgaan dat zelf niet wil, dan kan de aansluiting alleen door de wetgever worden geregeld. Dit kan door een aanpassing van de instellingswet van het betrokken zelfstandige bestuursorgaan of door een wet die specifiek gericht is op aansluiting van meerdere bestuursorganen op een bepaalde voorziening.

De leden van de PvdA-fractie vragen om voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen met regelgebonden taakuitvoering ten aanzien waarvan de Minister voor Wonen en Rijksdienst kan besluiten tot verplichte deelname aan een infrastructurele voorziening.

Enkele willekeurige voorbeelden van dergelijke zelfstandige bestuursorganen zijn: de Sociale verzekeringsbank, het UWV, het Kadaster, de Kamer van Koophandel, het LBIO.

De leden van de CDA-fractie vragen nut en noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel nader te onderbouwen en wijzen daarbij naar knelpunten op het gebied van ict-toepassingen. Ook vragen deze leden of het opzetten van een gedeelde infrastructuur wel bijdraagt aan het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de rijksoverheid en van zelfstandige bestuursorganen, aangezien ict-projecten ten behoeve van de rijksoverheid vaak grote kostenoverschrijdingen met zich meebrengen en niet functionerende producten. Hoe wordt, zo vragen deze leden, voorkomen dat goed functionerende zelfstandige bestuursorganen worden meegezogen in falende samenvoegingen van bedrijfsvoeringsinfrastructuur?

Zoals ik reeds aan het begin van deze Nota memoreerde, kunnen het aanbestedings- en mededingingsrecht in de weg staan aan deelname door zelfstandige bestuursorganen aan bepaalde voorzieningen die onderdeel zijn van de bedrijfsvoeringsinfrastructuur van het Rijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om generieke ict-diensten zoals de OverheidDataCenters (ODC's), waarvan er inmiddels drie operationeel zijn. Deze juridische belemmeringen leiden ertoe, dat zelfstandige bestuursorganen hun eigen voorziening moeten inrichten. De wet beoogt de aansluiting van zelfstandige bestuursorganen op voorzieningen binnen de rijksinfrastructuur te vergemakkelijken.

Op grond van artikel 21a, derde lid, wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd dat zelfstandige bestuursorganen alleen aansluiten als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van hun taak daardoor wordt bevorderd.

In de toekomst kan bij de ontwikkeling van een nieuwe voorziening meteen rekening gehouden worden met de wensen en behoeften van zelfstandige bestuursorganen die belangstelling hebben om aan te sluiten

en kan in het ontwikkeltraject de bij die zelfstandige bestuursorganen aanwezige kennis en kunde direct worden benut.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke wijze een enkel zelfstandig bestuursorgaan het belang van de gehele rijksoverheid kan schaden. Ook vragen de leden van de CDA-fractie welke ontwikkelingen nopen tot een wettelijke maatregel.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe juridische belemmeringen die er nu nog zijn voor zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid om deel te gaan nemen aan voorzieningen binnen de rijksbrede infrastructuur zo veel mogelijk op te heffen. Ik benadruk nogmaals dat de regering uitgaat van vrijwillige deelname door zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft echter gemeend dat het goed is om daarnaast als uiterste middel de mogelijkheid te hebben een zelfstandig bestuursorgaan (althans als het strikt regelgebonden uitvoeringstaken heeft) te verplichten deel te nemen in het onverhoopte geval dat het niet vrijwillig wil deelnemen, hoewel de deelname aan de voorziening de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan aantoonbaar zal bevorderen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt zijn zelfstandige bestuursorganen met strikt regelgebonden uitvoeringstaken vaak onderdeel van uitvoeringsketens binnen de rijksoverheid. Het kan in het belang van de totale keten zijn dat alle partners, dus ook het zelfstandige bestuursorgaan, gebruik maken van dezelfde voorziening. In dat geval is het goed om ook de mogelijkheid van verplichting te hebben.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie voor welke zelfstandige bestuursorganen de Minister verplichte deelname aan gedeelde infrastructuur in gedachte heeft en hoe de efficiencyvoordelen in beeld zijn gebracht.

De verplichting tot deelname kan alleen worden opgelegd aan zelfstandige bestuursorganen die eigen rechtspersoonlijkheid hebben, geen andere dan de wettelijke taken uitvoeren en waarvan het takenpakket geheel of gedeeltelijk bestaat uit strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. De efficiencyvoordelen worden in beeld gebracht in de businesscase. Op de kern van de te maken afweging ben ik al ingegaan in antwoord op eerdere vragen van deze leden (paragraaf 1, laatste alinea).

Daarnaast vragen deze leden hoe voorkomen wordt dat zelfstandige bestuursorganen die voor hun specifieke taken een goede, efficiënte infrastructuur hebben ingericht, gedwongen worden om deel te nemen aan een gedeelde rijksinfrastructuur en welke zelfstandige bestuursorganen wel en niet regelgebonden uitvoeringstaken hebben. Voor een aantal voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen met regelgebonden uitvoeringstaken verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Nogmaals, als uitgangspunt geldt vrijwillige aansluiting. De idee achter de mogelijkheid om zelfstandige bestuursorganen met regelgebonden uitvoeringstaken daarnaast te kunnen verplichten tot deelname aan een voorziening is dat deze taken vaak plaatsvinden binnen een uitvoeringsketen van de rijksoverheid. Dat deze zelfstandige bestuursorganen daarnaast ook andere taken kunnen hebben, doet daaraan niet af. Vaak zullen dit overigens verwante taken zijn. Aangezien het altijd gaat om deelname aan voorzieningen die niet inhoudelijk de uitkomsten van het primaire proces bepalen, is er op voorhand geen aanleiding te veronderstellen dat het gemengde takenpakket van zo'n zelfstandig bestuursorgaan op zich een aanleiding is om niet deel te nemen aan de voorziening. Per geval wordt gekeken of de deelname de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitoefening door het zelfstandige bestuursorgaan zal bevorderen.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of zelfstandige bestuursorganen verplicht een vergoeding moeten gaan betalen voor de gemeenschappelijk gebruikte infrastructuur en hoe de regering kan garanderen dat die vergoeding redelijk is en niet hoger is dan de huidige kosten van deze diensten.

In het voorgestelde artikel 21b is bepaald dat de deelnemende zelfstandige bestuursorganen gehouden zijn financieel bij te dragen, overeenkomstig de regels in een algemene maatregel van bestuur. De gezamenlijke bijdragen van alle deelnemers financieren de instandhouding van de bewuste voorziening. Het doel van de AMvB is de kosten zodanig over de deelnemers te verdelen dat de voordelen van deelname voor iedere individuele deelnemer groter zijn dan de nadelen.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag nadere toelichting over de noodzaak van een wettelijke verplichting en vragen waar liggen de kansen en de risico's liggen bij het verplichten tot aansluiten van zelfstandige bestuursorganen op de rijksinfrastructuur.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van de Hervormingsagenda Rijksdienst, evenals het plan te onderzoeken of het zinvol zou kunnen zijn om de bedrijfsvoeringsuitgaven van zelfstandige bestuursorganen te normeren. De in het Regeerakkoord genoemde bezuinigingen op de Rijksdienst zijn al ingeboekt bij de ministeries. Als er opbrengsten worden gerealiseerd door het toepassen van de mogelijkheden van dit wetsvoorstel dan kunnen die worden ingezet voor de invulling van de taakstelling. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is vrijwillige deelname. Alleen voor een beperkte groep zelfstandige bestuursorganen, namelijk de zelfstandige bestuursorganen die strikt regelgebonden taken uitvoeren, is er de mogelijkheid te besluiten tot verplichte deelname. De regering vertrouwt er echter op dat van deze mogelijkheid alleen als uiterste middel gebruik hoeft te worden gemaakt, omdat een zelfstandig bestuursorgaan bij een voor de eigen organisatie positieve businesscase waarschijnlijk altijd zal willen aansluiten. Zowel bij de vrijwillige als de verplichte deelname draait het om de vraag of de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de taakuitvoering van het zelfstandig bestuursorgaan wordt bevorderd. De op te stellen businesscase speelt hierbij een hoofdrol.

De verplichte normering van de bedrijfsvoeringskosten van zelfstandige bestuursorganen is inmiddels onderzocht. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de onderlinge verschillen tussen deze organisaties qua grootte, type taak, en dergelijke doorwerkt in de bedrijfsvoering. Eén normering voor alle zelfstandige bestuursorganen blijkt niet zinvol te zijn om tot efficiencyverbetering te komen.

Voorts stellen de leden van de D66-fractie vragen met betrekking tot bestaande samenwerkingsinitiatieven tussen zelfstandige bestuursorganen en de rijksoverheid.

Er zijn al diverse samenwerkingsinitiatieven, zowel tussen zelfstandige bestuursorganen onderling als tussen zelfstandige bestuursorganen en andere bestuursorganen binnen de rijksoverheid. Gebleken is dat het nu niet voor alle zelfstandige bestuursorganen mogelijk is om deel te nemen aan infrastructurele voorzieningen van andere bestuursorganen binnen de rijksoverheid. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze mogelijkheid te creëren.

Deze leden vragen verder naar voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen die verplicht zouden moeten worden om aan te sluiten op de rijksinfrastructuur en die dit niet op vrijwillige basis willen doen.

Dit wetsvoorstel schept slechts de mogelijkheid van aansluiting van zelfstandige bestuursorganen. De regering kent op voorhand geen voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen die verplicht zouden moeten worden tot deelname. Zoals ook al in de memorie van toelichting

en in de kabinetsreacties op de moties Koopmans/Heijnen (TK 31 490, nr. 82) en Heijnen /Schouw (31 490, nr. 99) is aangegeven, verwacht het kabinet dat zelfstandige bestuursorganen zich vrijwillig zullen aansluiten.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie hoe voorkomen wordt dat de opstapeling van maatregelen negatieve effecten heeft voor de efficiency en effectiviteit, wat de risico's zijn voor de implementatie van de maatregelen en voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening en hoe deze risico's worden gedekt.

Aangezien dit wetsvoorstel slechts een middel tot deelname creëert, zijn hiervan geen negatieve effecten als gevolg van stapeling van maatregelen te verwachten. Zoals al eerder gememoreerd, zal per besluit tot deelname – of dit nu op vrijwillige of verplichte basis is – een afweging worden gemaakt aangaande het effect op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitoefening van het zelfstandig bestuursorgaan. Een eventueel tijdelijk negatief effect omdat er teveel maatregelen tegelijkertijd zouden spelen, zal in die afweging worden meegenomen.

Daarnaast vragen deze leden om informatie over kosten, opbrengsten en effecten van zowel deelname aan de bedrijfsvoering als de herpositionering. Dit zijn zaken die per geval worden uitgewerkt. Voor de deelname aan de bedrijfsvoering zal dit worden uitgewerkt in de businesscases, voor de herpositionering zal dit worden uitgewerkt in de toelichting bij de voor de herpositionering benodigde wetgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering enkel met de regeling voor zelfstandige bestuursorganen zonder regelgebonden taken meent te kunnen volstaan, dat zij op verzoek kunnen deelnemen. Het wetsvoorstel bevat niet alleen een regeling voor deelname op verzoek van een zelfstandige bestuursorgaan (ongeacht zijn takenpakket), maar voorziet, voor zover het gaat om zelfstandige bestuursorganen die taken strikt regelgebonden uitvoeren in een groot aantal individuele gevallen, ook in de mogelijkheid tot het verplicht laten deelnemen aan een voorziening. De reden hiervoor is dat juist voor deze taken relatief weinig discretionaire ruimte is bij het nemen van besluiten. De kans dat een infrastructurele voorziening afdoet aan die ruimte is daarom uiterst gering. Bovendien maken deze strikt regelgebonden uitvoeringstaken vaak deel uit van uitvoeringsketens binnen de overheid, waardoor op langere termijn deelname cruciaal is om het gewenste rendement uit die voorziening te halen.

Het is overigens geenszins de bedoeling om een zelfstandig bestuursorgaan in een keer deel te laten nemen aan alle rijksbrede infrastructurele voorzieningen of dat alle zelfstandige bestuursorganen in een keer zullen aansluiten bij een specifieke voorziening. De regering hecht juist aan een afweging per geval op doelmatigheid en doeltreffendheid.

5. Toelichting bij de juridische vormgeving van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de situatie is als de Minister voor Wonen en Rijksdienst als vakminister zelf betrokken is bij een zelfstandig bestuursorgaan die zich wil aansluiten bij een infrastructurele voorziening van de rijksoverheid.

Het besluit tot deelname wordt genomen door de Minister voor Wonen en Rijksdienst in overeenstemming met de Minister die eerstverantwoordelijk is voor het zelfstandig bestuursorgaan en de Minister die eerstverantwoordelijk is voor de infrastructurele voorziening. Het kan voorkomen dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst ook één of beide andere rollen vervult. In het eerste geval is er altijd nog één andere Minister bij de besluitvorming betrokken. In het tweede geval niet. Voorstellen voor algemene maatregelen van bestuur, zoals ook hier aan de orde, worden echter altijd in het kabinet besproken.

6. Samenvatting aan de hand van de zeven vragen van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

De leden van de CDA-fractie vragen of zelfstandige bestuursorganen zonder het voorliggende wetsvoorstel niet kunnen deelnemen aan een infrastructurele voorziening van de rijksoverheid.

Er zijn in dit verband vier typen zelfstandige bestuursorganen te onderscheiden.

- a. De publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon de Staat. Een voorbeeld hiervan is de Autoriteit Consument en Markt.
- b. De publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid. Een voorbeeld hiervan is het Kadaster.
- c. De privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met uitsluitend wettelijke taken. Een voorbeeld hiervan is de Autoriteit Financiële Markten.
- d. De privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen waarvan de publieke taak slechts een beperkt deel van de werkzaamheden omvat. Een voorbeeld van hiervan zijn de Uitvoeringsorganen AWBZ (de ziektekostenverzekeraars).

Zelfstandige bestuursorganen als bedoeld onder a kunnen vanzelf gebruik maken van de rijksbrede infrastructuur; een wettelijke regeling is hiervoor niet nodig. Voor het type zelfstandige bestuursorganen als bedoeld onder d is deelname aan de rijksbrede infrastructuur niet goed denkbaar. Het wetsvoorstel ziet daarom alleen op de zelfstandige bestuursorganen, bedoeld onder b en c. Zonder de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, kan het aanbestedings- of mededingingsrecht in de weg staan aan deelname aan een voorziening. Per aansluiting zal echter altijd een juridische toets plaatsvinden op verenigbaarheid met toepasselijke Europese en nationale wetgeving.

II Artikelsgewijs

Artikel I, C

De leden van de VVD-fractie vragen om wat voor soort zelfstandige bestuursorganen het behalve zelfstandige bestuursorganen die onder andere regelgebonden taken uitvoeren nog meer kan gaan.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid (waarbij wordt bedoeld: onafhankelijk van de politiek);
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Er zijn zelfstandige bestuursorganen die alleen taken uitvoeren op grond van één van deze motieven, maar er zijn ook zelfstandige bestuursorganen die verschillende typen taken uitvoeren. Een voorbeeld van een zelfstandig bestuursorgaan dat is ingesteld op basis van het motief onafhankelijke oordeelsvorming is de Kiesraad. De Sociale Verzekeringsbank is ingesteld op basis van het motief strikt regelgebonden uitvoering. De Kamer van Koophandel is een voorbeeld van een

zelfstandig bestuursorgaan dat is ingesteld op basis van het participatiemotief, maar dat daarnaast ook strikt regelgebonden taken uitvoert, namelijk de registertaak.

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